

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK)
Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)**

**Bericht zur
Subjekt- und Objektfinanzierung von Institutionen
im Behindertenbereich
Analyse von Vor- und Nachteilen**

18. Juni 2007

im Auftrag der SODK und EFV erstellt von:

Kurt Jaggi
Fürsprecher
the move consulting ag
Weidweg 31
3032 Hinterkappelen
www.moveconsulting.ch
kurt.jaggi@moveconsulting.ch

Inhalt

1	Ausgangslage	3
1.1	Auftrag und Zielsetzungen.....	3
1.2	Fragestellung.....	4
1.3	Vorgehen.....	5
2	Modelle	6
2.1	Bundesregelungen.....	6
2.2	„Objektfinanzierung“ (Modell).....	7
2.3	„Unechte Subjektfinanzierung“ (Modell).....	7
2.4	„Echte Subjektfinanzierung“ (Modell).....	8
2.4.1	Grundprinzip.....	8
2.4.2	EL-Lösung.....	8
2.4.3	Assistenz-Lösung.....	9
2.4.4	Praktischer Unterschied zwischen EL und Assistenz.....	9
2.5	„Mischform“ (Modell).....	9
3	Unterscheidungen nach Art der Institutionen	10
3.1	Heime/Tagesstätten.....	10
3.2	Schulen.....	10
3.3	Werkstätten.....	11
4	Unterscheidungen nach Behinderungsarten	12
5	Gewichtungen aus Aussensicht	13
5.1	Kriterien für Gewichtung.....	13
5.2	Vergleich der Finanzierungsvarianten.....	14
5.2.1	Perspektive Kantone.....	14
5.2.2	Perspektive Behinderte.....	15
5.2.3	Perspektive Institution.....	15
5.3	Beurteilung der Gewichtungen.....	16
5.3.1	Objektfinanzierung.....	16
5.3.2	Unechte Subjektfinanzierung.....	17
5.3.3	Echte Subjektfinanzierung.....	18
5.3.4	Mischformen.....	19
6	Empfehlungen	20
6.1	Allgemeines.....	20
6.2	Gewichtung der Varianten.....	20
6.3	Portfolio-Übersicht.....	22
6.4	Schlussfolgerungen.....	23
7	Schlussbemerkungen	23

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag und Zielsetzungen

Die Auftraggeberinnen haben die Beauftragten mit der Erbringung der folgenden Dienstleistungen beauftragt:

Es muss dargestellt sein, was unter dem Begriff der Subjektfinanzierung zu verstehen ist, da bisher ein verbindliches Modell fehlte, an dem die Vor- und Nachteile gemessen werden können. Als Basis können das EL-Modell und das Assistenzmodell zur Anwendung kommen. Das Modell der Objektfinanzierung ist aus der bisherigen Gesetzgebung geläufig. Es ist aber unter Umständen optimierbar, indem es vermehrt leistungsorientiert konzipiert sein könnte. Möglicherweise müssen Mischformen für die weitere Bearbeitung berücksichtigt werden.

Im *ersten* Schritt sind die Modelle der Subjekt- und der Objektfinanzierung zu skizzieren, an denen sich die weiteren Analysen orientieren. Die Analyse soll in übersichtlicher Form die Vor- und Nachteile der Objekt- und der Subjektfinanzierung aufzeigen. Dies bedingt eine Betrachtung und Gewichtung aus unterschiedlicher Sichtweise, welche die verschiedenen Rollen auseinander halten:

- Rolle des Kantons als verantwortliche Stelle für die Sicherstellung eines bedarfsgerechten und finanzierbaren Angebots, das die vorgegebenen Qualitätsstandards einhält
- Rolle des behinderten Menschen als Leistungsbezüger
- Rolle der Region als Versorgungsgebiet
- Rolle des Leistungserbringers (Wohnheime, Tagesstätten, Werkstätten)

Im *zweiten* Schritt sollen die Rollen der verschiedenen Akteure dargestellt werden.

Diese Vorgaben erlauben eine Beurteilung der beiden beziehungsweise weiterer Modelle aus der Sicht der verschiedenen Rollen und eine Gewichtung der Vor- und Nachteile aus den unterschiedlichen Optiken.

Im *dritten* Schritt sind die Vor- und Nachteile der Modelle inklusive allfälliger Mischformen auf der Basis der unterschiedlichen Rollen darzustellen.

Trotz der Komplexität der Fragestellung sollen die Ergebnisse in einem knappen und übersichtlichen Bericht dargestellt werden, der den Entscheidungsträgern praxisnahe Grundlagen zur Verfügung stellt. Die Kantone sollen mit der Analyse eine Entscheidungsgrundlage erhalten für die Wahl des Finanzierungsmodells oder der Finanzierungsmodelle.

1.2 Fragestellung

Die Kantone übernehmen ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen für mindestens 3 Jahre die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime. Der bisherige Art. 73 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG) wird damit aufgehoben. Damit entfällt die bisherige Rechtsgrundlage für Betriebsbeiträge des Bundes weitgehend und die Aufgabe wird von den Kantonen übernommen.

Die bisherigen Leistungen des Bundes wurden kollektiv bzw. Objekt bezogen ausgerichtet. Da die Finanzierung zusätzlich über Steuern und Ergänzungsleistungen erfolgte, liegt heute eine Art Mischform in der Finanzierung vor.

Die Kantone haben unter der neuen Gesetzgebung die Möglichkeit, die Leistungen neu Subjekt bezogen auszurichten. Es wurde bisher nicht abschliessend geklärt, ob die Kantone aus rechtlicher Sicht gewissen Einschränkungen unterliegen. Mit der NFA werden nämlich die folgenden Verfassungsbestimmungen in Kraft treten (voraussichtlich auf den 1.1.2008):

Art. 112 b (neu) Förderung der Eingliederung Invaliden

Abs. 1 Der Bund fördert die Eingliederung Invaliden durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen. Zu diesem Zweck kann er Mittel der Invalidenversicherung verwenden.

Abs. 2 Die Kantone fördern die Eingliederung Invaliden, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen.

Abs. 3 Das Gesetz legt die Ziele der Eingliederung und die Grundsätze und Kriterien fest.

Eine weitere neue Bestimmung ist Art. 197 Ziff. 4 Übergangsbestimmung zu Art. 112 b (Förderung der Eingliederung Invaliden):

Die Kantone übernehmen ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur NFA die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an Anstalten, Werkstätten und Wohnheime, bis sie über genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, welche auch die Gewährung kantonaler Beiträge an Bau und Betrieb von Institutionen mit ausserkantonalen Platzierungen regeln, mindestens jedoch während drei Jahren.

Die Kantone gehen im Prinzip davon aus, dass sie unter der neuen Gesetzgebung die Möglichkeit haben, die Leistungen neu Subjekt bezogen auszurichten. Für die ausserkantonalen Platzierung ist im Rahmen der IVSE in jedem Fall eine Finanzierung über vollkostendeckende Tarife vorgesehen. Im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen ist aber die Frage offen, ob aufgrund der gesetzlichen Grundlagen ein Übergang zur Subjektfinanzierung überhaupt möglich wäre. Diese Frage ist in der vorliegenden Analyse nicht zu beantworten. Damit diese Frage zu einem späteren Zeitpunkt beantwortet werden kann, wird nachstehend eine grundsätzliche Modelldarstellung zu beiden Finanzierungsvarianten dargestellt. Ein deutlicher Hinweis darauf, dass diese Möglichkeit grundsätzlich besteht kann Art. 9 des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen entnommen werden, der die bisherige Begrenzung der Leistungen aufhebt.

1.3 Vorgehen

Zur Erreichung der angestrebten Ziele fanden die folgenden Abklärungen statt:

- Studium der vorhandenen Unterlagen (Gesetzgebung, Ergebnisse von Arbeitsgruppen, Vorarbeiten von Kantonen, Beiträge von Interessenvertretungen der Behinderten, Überlegungen von Dachorganisationen etc.)
- Mit Schlüsselpersonen aus dem Fachbereich wurden gezielte Interviews zur Erhebung ihrer Sicht beziehungsweise derjenigen der durch sie vertretenen Organisationen durchgeführt. Die vom Unterzeichnenden gemachten Schlussfolgerungen wurden mit den Gesprächspartnern/-partnerinnen jedoch nicht besprochen, da sie erst später entwickelt wurden.
 - Maryse Aebischer, Service de la prévoyance sociale (SPS), Kanton Freiburg
 - Thomas Bickel, Zentralsekretär Integration Handicap
 - René Broder, Leiter Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe BL
 - P. Eberhard, Projektleiter Pilotversuch Assistenzbudget BSV
 - Katharina Kanka, FAssiS - Fachstelle Assistenz Schweiz
- Auswertung von Erfahrungen in vergleichbaren Gebieten (z.B. Altersversorgung)

2 Modelle

Der Begriff Institution wird im Folgenden als Oberbegriff gebraucht für Leistungen erbringende Stellen (Heime/Tagesstätten, Schulen, Werkstätten).

Die dargestellten zukünftigen Finanzierungen sind als Modelle zu verstehen. Sie vereinfachen, damit die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten deutlich sichtbar werden.

2.1 Bundesregelungen

Der Bund übergibt den Bereich der Behinderteneinrichtungen nicht ohne Vorgaben an die Kantone. Entsprechende Regelungen finden sich im Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006.

Für die nachfolgende Modelldiskussion ist bei allen Varianten namentlich **Art. 5** zu beachten, der die nachstehenden Anerkennungs Voraussetzungen zwingend regelt:

Absatz 1:

Um anerkannt zu werden, muss eine Institution:

- a. über Infrastruktur- und Leistungsangebot, welche den Bedürfnissen der betroffenen Personen entsprechen, sowie über das nötige Fachpersonal verfügen;
- b. ihren Betrieb wirtschaftlich und nach einer auf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen basierenden einheitlichen Rechnungslegung führen;
- c. die Aufnahmebedingungen offen legen;
- d. die invaliden Personen und deren Angehörige über ihre Rechte und Pflichten schriftlich informieren;
- e. die Persönlichkeitsrechte der invaliden Personen wahren, namentlich ihr Recht auf Selbstbestimmung, auf Privatsphäre, auf individuelle Förderung, auf soziale Kontakte ausserhalb der Institution, auf Schutz vor Missbrauch und Misshandlung sowie ihr Recht und das ihrer Angehörigen auf Mitwirkung;
- f. die invaliden Personen entlohnen, wenn diese eine wirtschaftlich verwertbare Tätigkeit verrichten;
- g. behinderungsbedingt notwendige Fahrten zu und von Werkstätten und Tagesstätten sicherstellen;
- h. die Qualitätssicherung gewährleisten.

Absatz 2

Für die Anerkennung ist der Kanton zuständig, in dessen Hoheitsgebiet die Institution sich befindet. Die Kantone können eine andere Zuständigkeitsregelung vereinbaren. Institutionen, die durch den zuständigen Kanton anerkannt sind, können von anderen Kantonen ohne Überprüfung der Voraussetzungen nach Absatz 1 anerkannt werden.

2.2 „Objektfinanzierung“ (Modell)

Die echte Objektfinanzierung spielt sich ab zwischen der finanzierenden Stelle (bisher Invalidenversicherung ergänzt durch Kantone, neu Kantone allein) und der Institution. Sie ist geprägt von einer Orientierung an den Kosten der Institution. Sie ist so ausgestaltet, dass die Institution - mit oder ohne Eigenleistungen - die entstehenden Kosten nach gewissen Kriterien gedeckt erhält. Die Ausgestaltung der Finanzierung orientiert sich nicht an einzelnen subjektiven Bedürfnissen (bzw. subjektivem Bedarf) der Nutzerinnen und Nutzer, sondern an den Kalkulationen der Institution. Diese wird selbstverständlich durch qualitative Anforderungen oder Zielsetzungen beeinflusst.

Die absolut reine Objektfinanzierung würde überhaupt keine subjektiven Komponenten wie Taxen enthalten. In der Praxis wird diese reine Situation kaum je eintreffen. Zur Beurteilung der Vor- und Nachteile des Modells ist diese Vereinfachung im Modell sinnvoll. Die ursprüngliche und klassische Form der Objektfinanzierung war die Defizitdeckung.

In der Regel besteht zwischen dem Kanton und der Institution ein Leistungsvertrag bzw. eine Leistungsvereinbarung¹.

2.3 „Unechte Subjektfinanzierung“² (Modell)

Die unechte Subjektfinanzierung spielt sich ebenfalls zwischen dem finanzierendem Kanton und der Institution ab. Anders als die Objektfinanzierung orientiert sie sich aber am individuellen Bedarf der Nutzerinnen und Nutzer der Institution. Entschädigt wird nicht der Durchschnittsaufwand (Kosten) der Institution, sondern die Abgeltung richtet sich nach dem Bedarf der Nutzerinnen und Nutzer und deckt den von dieser/diesem nicht finanzierbaren Anteil ab. Diese entspricht der Differenz zwischen den Kosten für die individuelle Bedarfsdeckung und den finanziellen Möglichkeiten der Nutzerinnen oder der Nutzer. Der Geldfluss findet wie bei der Objektfinanzierung zwischen der finanzierenden Stelle und der Institution statt. Das zum Leistungsvertrag Gesagte gilt auch hier.

Das Modell ist in der Anwendung aufwändiger als die Objektfinanzierung, weil es eine individuelle Bedarfsabklärung verbunden mit einem individuellen Rating der Nutzerinnen und Nutzer voraussetzt. Solche Rating-Modelle stehen heute im Behindertenbereich noch nicht in einer anerkannten Form zur Verfügung. Im Altersbereich hingegen gibt es Beispiele für funktionierende Modelle (z.B. BESA, RAI/RUG). Allerdings ist der Alterssektor eher einfacher normierbar, da die Vielfalt gegenüber dem Behindertenbereich geringer ist.

Im Prinzip könnte das Modell allerdings auch ohne Rating-System umgesetzt werden. Das könnte dann allerdings zum Teil falsche Anreize für die Aufnahmepraxis setzen.

¹ Die Praktiker machen oft die Unterscheidung, dass die Leistungsvereinbarung ein Aushandlungsergebnis abbilde, während dem Leistungsvertrag stärkere hoheitliche Komponenten zugesprochen werden. Aus rechtlicher Sicht sind das nur sprachliche, aber nicht inhaltliche Differenzen. Vereinbarung und Vertrag können synonym verwendet werden.

² Auch benannt als „Virtuelle Subjektfinanzierung“, „Subjektbezogene Objektfinanzierung“ o.ä.

2.4 „Echte Subjektfinanzierung“ (Modell)

2.4.1 Grundprinzip

Die echte Subjektfinanzierung stattet die Nutzerinnen und Nutzer mit den Geldmitteln aus, die diese für den Einkauf der benötigten Leistung (=Bedarf) brauchen. Mit diesem Modell sind naturgemäss Regelungen verbunden für den Vermögensverzehr. Die Rechtsverhältnisse bestehen zwischen dem finanzierenden Kanton und den Nutzerinnen und Nutzern einerseits und den Nutzerinnen und Nutzern und der Institution andererseits. Die Konstruktion ist also aufwändiger und es gibt zahlreiche bilaterale Rechtsverhältnisse (Kanton - jede Nutzerin/jeder Nutzer, jede Nutzerin/jeder Nutzer - Institution). Beides basiert wie bei der unechten Subjektfinanzierung auf einem Rating-System mit individueller Bedarfsabklärung.

Der Kanton hat auch in diesem Modell von Gesetzes wegen die Verpflichtung zur Erstellung einer Bedarfsplanung. Er nimmt diese Aufgabe bei der echten Subjektfinanzierung nicht primär dadurch wahr, dass er Angebote unmittelbar steuert, indem er diese gleichzeitig plant und direkt finanziert (durch Investitions- und Betriebsbeiträge). Vielmehr kommt er seinen Verpflichtungen in der Form eines Regulators³ nach, der Rahmenbedingungen definiert, welche seiner festgelegten Bedarfsplanung zur Umsetzung durch Private verhelfen. Dieser Rückgriff auf private Initiative für die Umsetzung planerischer Vorgaben ist durchaus nicht ungewohnt, da ja der Staat bereits heute in den meisten Fällen nicht selber für die Bereitstellung der Angebote sorgt, sondern dies privaten Trägerschaften überlässt. Im Behindertenbereich ist dieses Modell sehr verbreitet und zahlreiche bestehende Angebote gehen auf die Initiative der Betroffenen beziehungsweise ihrer Angehörigen zurück.

Gegenüber den Institutionen nehmen die Kantone zudem im Rahmen der Aufsichtspflicht wichtige Aufgaben wahr, insbesondere im Bereich der Qualitätssicherung. In der Praxis geschieht dies insbesondere über die Ausstellung und Erneuerung von Betriebsbewilligungen, welche die Rahmenbedingungen und Standards als Voraussetzung für die Betriebsführung verbindlich festlegen. Obschon diese Aufgabe bei jeder Finanzierungsform besteht, wird hier besonders darauf hingewiesen. Der Hinweis soll klar machen, dass der Kanton auch bei diesem Modell wichtige Fäden nicht aus der Hand gibt.

2.4.2 EL-Lösung

Bei einem auf der EL basierenden Modellansatz wird der Nutzerin oder dem Nutzer die Differenz zwischen entstehenden Kosten (z.B. in einem Heim) und ihrer/seiner finanziellen Leistungsfähigkeit gedeckt. Der Bedarf wird durch das Heim erhoben und festgelegt. Die EL deckt grundsätzlich die Kosten, die durch die übrigen Leistungen der Sozialversicherung und die eigene Leistungsfähigkeit nicht finanziert werden können. Der EL-Beitrag steht in einer direkten Verbindung zur durch die behinderte Person als Leistungserbringerin gewählten Institution. Ist diese teurer, so bezahlt die EL mehr, als wenn sie günstiger ist (immer unter der Voraussetzung, dass das Angebot bedarfsgerecht ist).

³ Vgl. ComCom, Bankenkommission, Spielbankenkommission; im angelsächsischen Bereich ist diese Form der Steuerung verbreiteter als in der Schweiz.

2.4.3 Assistenz-Lösung

Auch bei einem auf dem Assistenzprinzip basierenden Modellansatz wird der Nutzerin oder dem Nutzer die Differenz zwischen dem bestehenden Bedarf für den Leistungseinkauf (z.B. in einem Heim bzw. einer halbstationären oder ambulanten Lösung) und ihrer/seiner finanziellen Leistungsfähigkeit gedeckt. Der Beitrag ist aber nicht an den Leistungsbezug an einer bestimmten Stelle gebunden und wird auch nicht vom Heim gemessen. Damit ist die individuelle Wahlfreiheit grösser als im EL-Modell.

2.4.4 Praktischer Unterschied zwischen EL und Assistenz

Bei der EL-Lösung trifft die behinderte Person ihre Wahl und erhält vom Kanton via Ergänzungsleistung den finanziellen Beitrag zugesprochen, den sie für die Finanzierung braucht.

Bei der Assistenz-Lösung wird ihr Bedarf festgelegt und finanziell kalkuliert. Mit diesem Betrag kann sie nun selber Leistungen einkaufen. Bei der Assistenz-Lösung werden vor allem rein private Lösungen (Leistungseinkauf als Arbeitgeber) sowie Kleinlösungen (Wohngemeinschaften, familiäre Lösungen u.ä.) besser möglich, um die sich die öffentliche Hand in der Regel weniger kümmern kann.

Die Krankenkassen vergüten heute bereits zum Teil Lösungen mit einem individuellen Leistungseinkauf, was dem Assistenz-Modell nahe kommt.

2.5 „Mischform“ (Modell)

Grundsätzlich sind auch Mischformen denkbar. Zum Beispiel indem ein Sockel (insbesondere die Investitionen) nach dem Modell der Objektfinanzierung gedeckt wird und darauf aufbauend Elemente der unechten und/oder echten Subjektfinanzierung ergänzt werden.

Je nach gewählter Ausgestaltung kann der Kanton mit seinem eingesetzten Beitrag seine Steuerungsfunktion gezielt wahrnehmen und trotzdem Elemente der Subjektfinanzierung zum Tragen bringen. Im Folgenden wird bei den Beurteilungen davon ausgegangen, dass in Mischformen die Objektfinanzierung vor allem im Bereich der Investitionen stattfindet, während die Elemente der Subjektfinanzierung eher bei den Betriebskosten zum Tragen kommen.

Die heutige Finanzierung hat wie dargestellt starke Mischformkomponenten, indem sich die Objektfinanzierung durch den Bund und die kantonalen Systeme mit Subjektkomponenten ergänzen.

3 Unterscheidungen nach Art der Institutionen

3.1 Heime/Tagesstätten

Am Grössten ist die Bedeutung des Entscheides über die Objekt- oder die Subjektfinanzierung bei den Heimen (inkl. Tagesstätten) beziehungsweise für Heimaufenthalte. Hier wird die Wahlfreiheit des behinderten Menschen durch den Entscheid über das Finanzierungsmodells am deutlichsten und direktesten beeinflusst.

In allen Modellen der Objektfinanzierung für Heime oder Tagesstätten dominiert die kantonale Bedarfsanalyse und Versorgungsplanung. Sie bestimmt, welche Heimtypen in welcher Zahl und mit wie vielen Plätzen zur Verfügung stehen sollen und die Planung dient als Basis für die Finanzierungsentscheidungen. Die Wahlfreiheit des behinderten Menschen besteht in der Wahl unter den verschiedenen Heimen oder Heimtypen. Je nach Steuerung der Belegung kann auch diese Wahlfreiheit noch eingeschränkt werden, wie dies Beispiele aus dem Altersbereich zeigen.

Je mehr subjektorientierten Elemente ein Finanzierungsmodell enthält, desto grösser wird grundsätzlich die Wahlfreiheit für den behinderten Menschen. Dies gilt nicht nur für die Wahl zwischen verschiedenen Heimen oder Heimtypen, sondern die Wahlfreiheit erhält zusätzliche Dimensionen. Es kann sich um den Entscheid zwischen grundsätzlich verschiedenen Modellen der Leistungserbringung handeln. Die Wahlfreiheit wird ausgeweitet auf Angebote im halbstationären oder ambulanten Sektor. Eine typische Variante ist das Arbeitgebersystem im Assistenzmodell, das nicht staatlich initiiert oder gelenkt werden könnte. Hier spielen die ganz anderen Mechanismen des freien Marktes. Selbstverständlich werden mit diesen Ausführungen keine Aussagen gemacht zur Wahlfreiheit im heutigen System, das durchaus auch solche Elemente enthält.

Alle nachstehenden Überlegungen zu den verschiedenen Finanzierungsmodellen zeigen ihre Stärken oder Schwächen am Beispiel der Heime oder Tagesstätten sehr gut auf. Es genügt, wenn die Anwendbarkeit der Modelle auf diesen Bereich abgehandelt wird.

3.2 Schulen

Für die öffentlichen Schulen gilt die allgemeine Schulpflicht. Gestützt auf dieses Prinzip gibt es für die Regelschule keine Wahlfreiheit. Diese Regelung gilt grundsätzlich auch für behinderte Kinder im schulpflichtigen Alter. Daher spielen Themen wie Wahlfreiheit hier keine wesentliche Rolle und es wird im Folgenden auch nicht vertieft auf diesen Bereich eingegangen.

3.3 Werkstätten

Bei den Werkstätten könnte es eigenartig anmuten, wenn der oder die Betroffene für die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes einen Preis bezahlen muss, der ohne weiteres höher liegen kann als das an ihn oder sie ausgerichtete Entgelt. Echte Subjektfinanzierung könnte daher als stossend empfunden werden. Art. 5f IFEG scheint einer Subjektfinanzierung in diesem Bereich auch zu widersprechen, weil ja kaum von *Entlohnung* gesprochen werden kann, wenn der Preis für den Einkauf des Arbeitsplatzes durch den behinderten Menschen höher liegt als das dafür ausgerichtete Entgelt.

Allerdings könnte mit einer echten Subjektfinanzierung ein Einkauf von Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft erfolgen, was wiederum eine Ausweitung des Angebots und damit eine Erweiterung der Wahlfreiheit bedeuten würde. Solche Modelle könnten aber auch von der öffentlichen Hand realisiert werden, indem sich diese nicht nur im Bereich von klassischen geschützten Werkstätten um Arbeitsplätze bemüht (und diese finanziert), sondern auch Partnerschaften mit der Privatwirtschaft aufbaut. Es ist bekannt, dass solche Lösungen in Einzelfällen funktionieren können.

Bei dieser Ausgangslage werden die Werkstätten im Folgenden nicht weiter speziell berücksichtigt. Sie stehen auch sonst nicht im Zentrum der Diskussion.

4 Unterscheidungen nach Behinderungsarten

Das im Folgenden Gesagte gilt für körperliche, geistige und psychische Behinderungen gleichermaßen. Es macht keinen nachvollziehbaren Sinn, nach verschiedenen Behinderungsarten zu unterscheiden, weil in jedem Fall ein behinderungsbedingtes Defizit ausgeglichen werden muss.

Selbstverständlich kann ein körperlich behinderter Mensch die im Folgenden Vorteile bestimmter Modelle, insbesondere die Wahlfreiheit, oft direkt und selbständig nutzen. Es ist kein Zufall, dass diese Gruppe Behinderter Entwicklungen hin zu Assistenzmodellen mit grosser Wahlfreiheit besonders entschlossen fordert und an der Weiterentwicklung beteiligt ist.

Für geistig behinderte oder für psychisch kranke Menschen ist die Wahrnehmung der Wahlfreiheit oft etwas schwieriger, weil sie zum Teil Dritte für sich sprechen lassen müssen (Vormund oder Vormündin, Beistand oder Beiständin, Angehörige, Freunde und Freundinnen). Aber auch derart behinderte Menschen können ganz eindeutig Prioritäten setzen und klar ausdrücken, wo ihre Präferenzen liegen und wie ihr Wahlentscheid aussehen würde. Sie sind zur Interpretation ihrer Wünsche einfach teilweise auf Unterstützung von Dritten angewiesen. Es wäre völlig verfehlt und würde jedem modernen Bild von Behinderung widersprechen, für diese Behinderten den Aspekt der Wahlfreiheit ausser Acht zu lassen.

Im Folgenden wird daher konsequent nicht unterschieden nach verschiedenen Behinderungsarten. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass bei richtigem Support alle Betroffenen eine Wahl treffen können.

5 Gewichtungen aus Aussensicht

5.1 Kriterien für Gewichtung

Die Modelle werden aus Aussensicht gemäss den nachstehenden Kriterien gewichtet:

1. Steuerbarkeit des Systems (zentrales Anliegen der Kantone):

Kann das System und damit die Finanzierung klar gesteuert werden?

2. Planbarkeit des Bedarfs (Anliegen aller Beteiligter)

Kann sichergestellt werden, dass ein bedarfsgerechtes Angebot vorliegt und dass der Bedarf weder über- noch unterschritten wird?

3. Effizienz/Kostengünstigkeit (zentrales Anliegen der Kantone)

Kann gewährleistet werden, dass das System insgesamt effizient und damit kostengünstig ist?

4. Wahlfreiheit der Behinderten (zentrales Anliegen der Behinderten)

Kann die Wahlfreiheit der Behinderten in einem hohen Ausmass gesichert werden?

5. Qualitätssicherung (Anliegen aller Beteiligter)

Kann im Modell die Qualitätssicherung gewährleistet werden?

6. Administrativer Aufwand (zentrales Anliegen der Kantone und der Institutionen)

Kann sichergestellt werden, dass der administrative Aufwand nicht unnötig wächst und hoch ist?

7. Anreizelemente (zentrales Anliegen der Kantone)

Kann sichergestellt werden, dass die Institutionen der Leistungserbringung (Heime) auf allen Ebenen (Strategie, Leitung, Mitarbeitenden) genügend Anreize für eine optimale Betriebsführung haben?

8. Politische Realisierbarkeit (Anliegen aller Beteiligter)

Ist das Modell politisch umsetzbar beziehungsweise wie werden die Widerstände eingeschätzt?

Die Kriterien werden im Folgenden aus Sicht der Kantone, der Behinderten und der Institutionen beurteilt, Dabei ergeben sich zwangsläufig unterschiedliche Prioritäten. Die Einschätzungen sind daher nicht widerspruchsfrei und können das auch gar nicht sein. Dazu kommt, dass auch innerhalb dieser jeweiligen Betrachtungswinkel die Sichtweisen selbstverständlich nicht einheitlich und konsistent sind, sondern dass durchaus unterschiedliche Positionierungen bestehen. Es wird formuliert, was aus jeweiliger Sicht wichtig sein könnte oder müsste.

Von Bundes wegen gibt es keine besonderen Vorgaben ausser dem Grundsatz, dass die bisherigen Leistungen im Umfang von den Kantonen zu übernehmen sind bis 2010 (BV, Art. 197 Abs. 4). Allfällige Einschränkungen aus BV, Art. 112 b werden nachfolgend bewusst ausser Acht gelassen werden. Die rechtliche Bedeutung dieser Verfassungsbestimmung kann nicht unabhängig von den tatsächlichen Finanzierungsmodellen beurteilt werden.

Für Regionen braucht es keine besonderen Hinweise. Für sie gilt grundsätzlich dasselbe wie für die Kantone.

5.2 Vergleich der Finanzierungsvarianten

Im Folgenden werden die Kriterien vom Unterzeichneten aus der Aussensicht gewichtet und kommentiert. Die geschieht wie dargestellt aus den drei Perspektiven Kantone, Behinderte und Institutionen.

5.2.1 Perspektive Kantone

<i>Kriterium</i>	<i>Objektfinanzierung</i>	<i>Unechte Subjektfinanzierung</i>	<i>Subjektfinanzierung</i>	<i>Mischform</i>
<i>Steuerbarkeit des Systems</i>	Gewohntes System, grundsätzlich gut steuerbar	Neues System, aber steuerbar (funktionierendes Bsp.: Altersbereich)	Komplex, verstärkte Marktorientierung, unbekanntes Verhalten der Behinderten	Komplex, da 2 Systeme gemeinsam gehandhabt werden müssen
<i>Planbarkeit des Bedarfs</i>	Möglich	Möglich	Möglich, aber erhöhte Abhängigkeit von Entscheidungen der Nutzer/-innen	Dank Objektanteil besser als bei reiner Subjektfinanzierung
<i>Effizienz/Kostengünstigkeit</i>	Gut	Gut	Gut	Gut
<i>Wahlfreiheit des Behinderten</i>	Vom Kanton eingeschränkt	Durch Modell aufgewertet	Vom Kanton gestützt	Vom Kanton gestützt
<i>Qualitätssicherung</i>	Möglich	Möglich	Möglich	Möglich
<i>Administrativer Aufwand</i>	Gering	Mittel	Hoch	Hoch
<i>Anreizelemente</i>	Keine klaren Anreize, Elemente von Quersubventionierungen	Vorhanden	Ausgeprägt vorhanden	Teilweise vorhanden
<i>Politische Realisierbarkeit</i>	Hoch	Mittel	Unsicher	Vorhanden

5.2.2 Perspektive Behinderte

Kriterium	Objektfinanzierung	Unechte Subjektfinanzierung	Subjektfinanzierung	Mischform
<i>Steuerbarkeit des Systems</i>	Kein Einfluss	Verstärkte Mitsteuerung durch Behinderte durch Entscheidung für bestimmte Institution	Hohe eigene Steuerungskompetenz	Mittlere eigene Steuerungskompetenz (abhängig von Ausgestaltung des Modells)
<i>Planbarkeit des Bedarfs</i>	Kein Einfluss	Kein Einfluss	Markt ersetzt z.T. die Planung; Unsicherheit in der Umsetzung der Planung	Markt ersetzt z.T. die Planung; Unsicherheit in der Umsetzung der Planung
<i>Effizienz/ Kostengünstigkeit</i>	Kein Einfluss	Kein Einfluss	Klare direkte Kontrolle und Einfluss des Leistungseinkäufers	Z.T. klare direkte Kontrolle und Einfluss des Leistungseinkäufers
<i>Wahlfreiheit des Behinderten</i>	Eher gering	Verbessert	Optimal	Eher optimal
<i>Qualitätssicherung</i>	Wenig Einfluss	Verbesserter Einfluss	Hoher Einfluss durch „Marktentscheidungen“	Eher hoher Einfluss durch „Marktentscheidungen“
<i>Administrativer Aufwand</i>		Einbezug in Rating-System	Einbezug in Rating-System	Z.T. Einbezug in Rating-System
<i>Anreizelemente</i>	Kaum	Teils	Gross	Gross
<i>Politische Realisierbarkeit</i>	Hoch	Mittel	Unsicher, da dem System wohl mehr Missbrauchspotenzial unterstellt werden kann	Eher unsicher, da dem System wohl mehr Missbrauchspotenzial unterstellt werden kann

5.2.3 Perspektive Institution

Kriterium	Objektfinanzierung	Unechte Subjektfinanzierung	Subjektfinanzierung	Mischform
<i>Steuerbarkeit des Systems</i>	Direkter Einfluss gegenüber Kanton als Verhandlungspartner	Gesteigerte Abhängigkeit von Entscheiden Dritter	Hohe Abhängigkeit von Entscheiden Dritter	Mittlere Abhängigkeit von Entscheiden Dritter
<i>Planbarkeit des Bedarfs</i>	Einfach	Schwieriger	Hohe Unsicherheit	Eher hohe Unsicherheit
<i>Effizienz/ Kostengünstigkeit</i>	Möglich	Möglich	Möglich	Möglich
<i>Wahlfreiheit des Behinderten</i>	gering	verbessert	optimal	Ziemlich gut
<i>Qualitätssicherung</i>	Möglich	Möglich	Möglich, verstärkter Einfluss des Benutzers	Möglich, eher verstärkter Einfluss des Benutzers

Kriterium	Objektfinanzierung	Unechte Subjektfinanzierung	Subjektfinanzierung	Mischform
<i>Administrativer Aufwand</i>	gering	Höher	Höher	Gross
<i>Anreizelemente</i>	Kaum	Teils	Gross	Ziemlich gross
<i>Politische Realisierbarkeit</i>	Hoch	Mittel	Unsicher, da dem System wohl mehr Missbrauchspotenzial unterstellt werden kann	Eher unsicher, da dem System wohl mehr Missbrauchspotenzial unterstellt werden kann

5.3 Beurteilung der Gewichtungen

Die nachstehenden Gewichtungen erfolgen aus Sicht des Unterzeichneten auf der Basis der aufgestellten Kriterien. Die IG Umsetzung NFA hat ihrerseits zum Teil abweichende Kriterien formuliert. Eine Beurteilung der Modelle aus Sicht dieser Kriterien ist im *Anhang* vorgenommen worden.

5.3.1 Objektfinanzierung

Die Objektfinanzierung kommt vor allem den Interessen der Kantone entgegen, die ein bekanntes und bisher vom BSV angewandtes Prinzip zur Finanzierung übernehmen können. Dies bedeutet, dass die Unsicherheiten und Risiken am geringsten sind. Sie haben in diesem Modell die gewünschten Steuerungsmöglichkeiten und können diese weitgehend direkten und unmittelbar ausüben.

Das Modell kann allerdings durchaus falsche Anreize geben. Dies nämlich dann, wenn die Aufnahme von eher leichter behinderten Menschen zu finanziellen „Überschüssen“ führen kann. Heute ist es durchaus so, dass aus der Betreuung solcher weniger behinderter Personen Quersubventionierungen vorgenommen werden können. Wenn in Zukunft nicht sicher gestellt wird, dass das gewählte Finanzierungssystem Quersubventionierungen (von Leichtbehinderten zu Schwerbehinderten) ausschliesst, so hat das Finanzierungsmodell klare Schwächen. In der Praxis müsste versucht werden, solche falschen Anreize durch differenziert formulierte Leistungsverträge zu eliminieren, was allerdings die Komplexität wiederum erhöht.

Die Bedarfsplanung ist ein von den Kantonen gesteuerter Vorgang, der nicht zuletzt deshalb erfolgreich ist, weil den Nutzerinnen und Nutzern nur beschränkt Alternativen zum behördlich vorgesehenen Angebot zur Verfügung stehen, es sei denn, sie tragen die finanziellen Konsequenzen. Die Behinderten müssen das geplante Angebot in Anspruch nehmen, da sie in Tat und Wahrheit keine abweichenden Entscheidungen treffen beziehungsweise diese nicht finanzieren können. Falls das Modell zusätzlich verbunden wird mit einem behördlichen System der Platzzuweisung, dann kann die Richtigkeit der Bedarfsplanung auch noch „ex post“ beeinflusst werden.

Das System ist insofern einfach, als es die Zahl der Partner minimiert. Die entscheidenden Rechtsverhältnisse bestehen zwischen dem Kanton und den einzelnen Heimen. Die Heime schliessen zusätzlich mit den Behinderten Beherbergungsverträge ab, aber diese können weitgehend standardisiert werden. Es braucht auch kein komplexes Rating-System für die Nutzerinnen und Nutzer. Indirekt ist irgendeine Form von Einstufung verbunden mit einer Kalkulation der Kosten allerdings trotzdem zwingend, wenn einigermaßen verlässlich budgetiert und abgegolten werden soll.

Die für den Kanton genannten Vorteile gelten weitgehend auch für die Institutionen. Auch diese nutzen insbesondere die Vorteile der direkten Abwicklung der Finanzierung mit dem Kanton.

Die Behinderten hingegen sind in diesem System wenig einflussreich. Sie können die öffentlichen Planungen und Entscheidungen kaum beeinflussen.

5.3.2 Unechte Subjektfinanzierung

Die unechte Subjektfinanzierung (mit Rating Komponente) kommt sowohl den Interessen der Kantone als auch denjenigen der Behinderten bis zu einem gewissen Grad entgegen. Es gibt weniger falsche Anreize als bei der Objektfinanzierung, weil keine finanziell unkorrekten Abgeltungen erfolgen und damit keine Quersubventionierungen mehr stattfinden.

Die Bedarfsplanung ist zwar nach wie vor ein behördlicher Vorgang, der aber eher erfolgreich sein wird, weil die Nutzerinnen und Nutzer verstärkt darüber entscheiden, welches Angebot sie beanspruchen wollen. Sie und ihr Verhalten müssen vermehrt einbezogen werden in die behördlichen Entscheidungen.

Das System ist komplexer als die Objektfinanzierung. Die Zahl der formellen Vertragspartner bleibt zwar gleich wie bei der Objektfinanzierung (Kanton-Heime). Bei der Berechnung des Aufwands bzw. der Kosten werden aber alle Nutzerinnen und Nutzer einer Institution individuell einbezogen werden, was die Kalkulation der Abgeltung durch den Kanton erschwert. Die finanzielle Entschädigung des Kantons für den Aufwand wird in diesem Modell direkt beeinflusst durch die Belegung und den Betreuungsaufwand für den einzelnen behinderten Menschen. Es braucht daher eine praktikable Form eines Rating-Systems für die Nutzerinnen und Nutzer, damit das Modell anwendbar wird. Eine solche verbindliche Einstufung der Behinderung ist in jedem System mit Subjekt Komponenten unumgänglich. In der Praxis ist die Aufstellung solcher Systeme enorm schwierig und mit hohem Aufwand verbunden, weil die Facetten von Behinderungen fast unendlich weit sind. Auf jeden Fall ist das System wesentlich komplexer als im Altersbereich, wo ein Dutzend Einstufungen den Realitäten weitgehend gerecht werden können.

Für die Behinderten steigt in einem solchen System die Wahlfreiheit. Sie werden nicht mehr auf Grund bestimmter Einschränkungen bevorzugt oder benachteiligt, weil der Aufwand an der Behinderung gemessen und finanziell korrekt abgegolten wird. Die damit verbundene Kostentransparenz birgt aber auch gewisse Risiken in sich, da finanziell klar sichtbar wird, wie teuer die Leistungen im Einzelfall sind. Da es sich dabei in einzelnen Fällen um sehr hohe Beträge handeln wird, kann eine ethische Diskussion über Behinderungen und deren Folgekosten entstehen.

5.3.3 Echte Subjektfinanzierung

Die echte Subjektfinanzierung kommt auf den ersten Blick vor allem den Anliegen der Behinderten entgegen. Sie haben die gewünschte Wahlfreiheit in diesem System in optimaler Form.

Aber auch die Kantone können Nutzniesser eines solchen Systems werden, da sie durch die Ausübung der Wahlfreiheit der Behinderten entlastet werden. Die Konkurrenz von privatwirtschaftlichen Angeboten zum öffentlichen Versorgungsmodell schafft zum einen eine gesunde Konkurrenz, die als Herausforderung für eine Optimierung der Angebote wirkt. Zum anderen werden gewisse Leistungen ohne zusätzlichen Aufwand für die öffentliche Hand organisiert und eingekauft, was eine direkte Entlastung des öffentlichen Systems bedeutet.

Letzten Endes profitieren davon auch die Institutionen, die ihre Leistungen nicht mehr in einem geschützten Rahmen erbringen (müssen) und damit nicht mehr der Kritik ausgesetzt sind, sie verdanken ihre Existenz einzig der Unterstützung durch die öffentliche Hand.

In einem solchen Modell wird es kaum mehr falsche Anreize für Heime geben. Das Thema der Quersubventionierungen ist vollständig eliminiert.

Die kantonale Bedarfsplanung wird mit starken marktwirtschaftlichen Elementen ausgestattet (Einbezug des Spiels von Angebot und Nachfrage). Sie wird dadurch nicht einfacher, aber allfällige Fehlplanungen werden bis zu einem gewissen Grad korrigiert, weil marktwirtschaftliche Mechanismen als Korrekturfaktoren wirken. In diesem System kann auf Grund marktwirtschaftlicher Gesetzmässigkeiten davon ausgegangen werden, dass bedarfsgerechte Angebote zur Verfügung gestellt werden, weil sie durch die Leistungsbenutzer finanziert werden.

Das System ist allerdings komplexer als die anderen Modelle, weil es die Zahl der Partner deutlich erhöht:

- Kanton \leftrightarrow jede Nutzerin, jeder Nutzer (Berechnung und Abgeltung des individuellen Anspruchs)
- Jede Nutzerin, jeder Nutzer \leftrightarrow Institution (individuelles Vertragsverhältnis mit individueller Abgeltung/Taxe)

Insgesamt schafft das Modell hohe Transparenz, wobei das unter 5.3.2 Gesagte zu den Folgen von Transparenz natürlich auch hier gilt.

Ganz klar braucht es eine verlässliche Form eines Rating-Systems für die Nutzerinnen und Nutzer, damit das Modell in der Praxis anwendbar wird. Ein solches Modell für Einstufungen fehlt heute noch und es müsste zuerst entwickelt werden.

5.3.4 Mischformen

Die Mischformen vereinen bei guter Ausgestaltung bis zu einem gewissen Grad die Vorteile der Objekt- und der Subjektfinanzierung auf sich. Sie haben aber auch alle den Nachteil, dass sie alle Finanzierungsformen bis zu einem gewissen einbeziehen und damit eher komplex sind.

Der Kanton kann über Grundleistungen, zum Beispiel für die Infrastruktur unmittelbar auf die Angebotsentwicklung Einfluss nehmen. Er kann also direkt das bedarfsgerechte Angebot beeinflussen und sicher stellen. Die Institutionen sind zwar in einer gewissen Abhängigkeit vom Kanton. Sie müssen aber im Gegensatz zur echten Subjektfinanzierung das Investitionsrisiko nicht oder zumindest nicht alleine tragen. Dank der Subjektkomponente kommt den Behinderten ein verstärkter Einfluss bei der Nutzung der Angebote zu. Dank der Sicherstellung der Angebote via Objektanteil, kann die Wahlfreiheit auch tatsächlich ausgeübt werden.

6 Empfehlungen

6.1 Allgemeines

Die Abklärungen haben klar aufgezeigt, dass es kein für alle Seiten gleichermaßen gutes Modell gibt. Die Modellwahl bleibt damit letzten Endes das Ergebnis eines Abwägungsprozesses. Die Mischform, die auch mit anderen Facetten als dargestellt ausgestattet werden kann, könnte ein Ausweg aus dem Dilemma sein. Allerdings darf sie nicht als Scheinlösung konzipiert werden, die den Versuch macht, „es allen recht zu machen.“ Auch bei der Konzeption einer solchen Lösung wird es klare Prioritätensetzungen und Entscheidungen brauchen. Es gilt auch der Gefahr vorzubeugen, dass Lösungen mit zu viel Bürokratie verbunden sind.

Insgesamt werden die Kantone bei der Modellwahl mit Sicherheit darauf achten, zwar genügend aber gleichzeitig nicht zu viele Plätze für Behinderte bereit zu stellen. Da es aber nicht nur um eine bestimmte Zahl von Plätzen geht, sondern das „WAS“ ein wichtiger Aspekt ist, handelt es sich von vorneherein um ein schwieriges Unterfangen. Das theoretische Ziel einer sinnvollen Bedarfsdeckung bei möglichst 100% Belegung wird nie voll erreichbar sein.

Falls die Kantone unterschiedliche Modelle beschliessen, kann die interkantonale Zusammenarbeit allenfalls erschwert werden. Mit einer Diversifizierung der Systeme ist zu rechnen, weil dies dem Grundgedanken des NFA entspricht. In jedem Modell wird die Abgeltung der Kosten unter den Kantonen unabhängig vom innerkantonalen System auf der Basis der Vollkostenrechnung stattfinden.

Daher würde es sehr Sinn machen, wenn die SODK eine koordinierende Funktion übernehmen könnten.

6.2 Gewichtung der Varianten

Aus Sicht der Kantone ist eine Objektfinanzierung sicher am einfachsten umzusetzen. Sie können weitgehend die bisherigen Spielregeln des BSV übernehmen und diese punktuell adaptieren oder verbessern. Sie kennen in der Regel dieses Modell aus anderen Tätigkeitsbereichen, zum Beispiel dem Alterssektor. Die gegenüber dem BSV erhöhte Nähe zum Angebot wird sich eher als Chance auswirken, während der vielerorts bestehende Spardruck eher ein Risiko darstellt.

Alle Formen der unechten Subjektfinanzierung sind für die Kantone zwar komplizierter und neuer, aber an sich umsetzbar, wie Beispiele aus dem Altersbereich belegen. Dank der direkten Abwicklung der Finanzierung zwischen dem Kanton und der Institution ist sichergestellt, dass der Kanton aus seiner Sicht genügend Einfluss auf das Angebot und damit die Auslastung hat. Bei der Umsetzung reduziert das Modell mögliche falsche Anreize gegenüber der Objektfinanzierung. Bei korrekter Anwendung bekommen die Behinderten bei der Platzsuche grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten, unabhängig von Art und Grad der Behinderung. Für die Institution fallen die unerwünschten Anreize für die Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Gruppen von Behinderten weg.

Aus Behindertensicht gewichten Modelle mit einer echten Subjektfinanzierung stark, weil diese den Anliegen der Zielgruppen am nächsten kommen. Sie werden der postulierten Wahlfreiheit in optimaler Form gerecht. Mit der Einführung von Modellen auf der Basis von echter Subjektfinanzierung sind zahlreiche neue Fragestellungen verbunden, die aber im Prinzip lösbar sind. Die meisten Unsicherheiten bestehen im Zusammenhang mit der Frage, ob in einem solchen Modell überhaupt noch jemand gewillt ist, Investitionen zu tätigen oder ob das entsprechende Risiko generell als zu gross erscheint.

Jede Art von Mischform sucht einen Kompromiss zwischen den Vorteilen von reiner Objekt- beziehungsweise Subjektfinanzierung. Der Objektteil sichert ein klares Angebot unter der Führung des Kantons. Der Subjektteil gewährleistet in hohem Ausmass die Wahlfreiheit.

Kritisch zu beurteilen ist die Frage, welches Modell politisch am ehesten Akzeptanz finden könnte. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die Schweizer Bevölkerung den Anliegen behinderter Menschen grundsätzlich wohlwollend gegenüber steht. Die Frage ist zu trennen von der anders gelagerten Diskussion um die Beanspruchung von IV-Leistungen. Der individuelle Bedarf ist im vorliegenden Bereich im Grundsatz nicht bestritten, weil die Behinderung in keiner Weise fraglich ist. Generell werden aber wohl eher Modelle mit einem starken Objektanteil durchsetzbar sein, weil sie vertrauter sind.

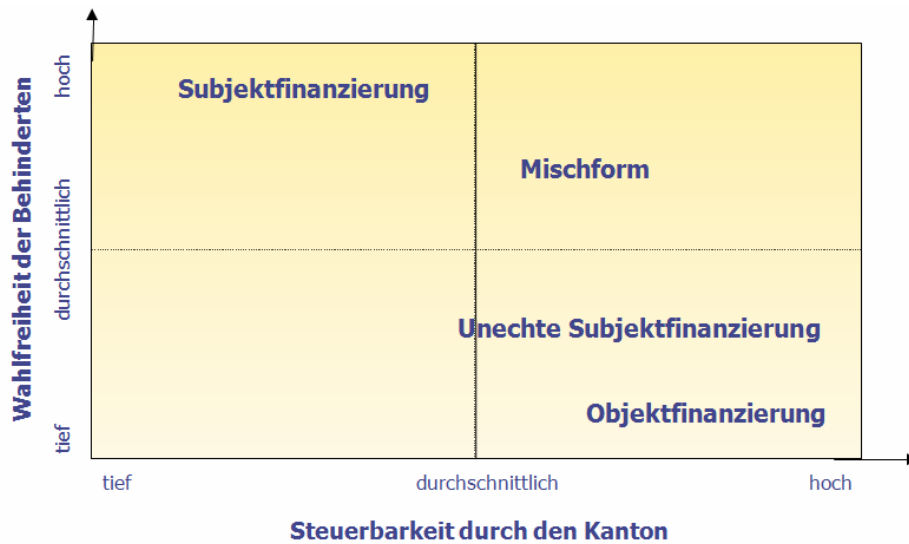
Für eine rasche Einführung der echten Subjektfinanzierung ist die Zeit heute nicht reif. Der Umstellungsbedarf wäre für die Übergangszeit von 2008 bis 2010 zu gross und die Vorbereitungsphase wohl auch für die anschliessende definitive Umsetzung des NFA ab 2011 zu kurz, wie dies auch einer Empfehlung der SODK entspricht. Möglich und sehr zu empfehlen wären aber mit Sicherheit Pilotversuche zur Subjektfinanzierung ab 2011. Diese sollten gut begleitet und ausgewertet werden, damit verlässliche Ergebnisse erzielt werden können.

Da die echte Subjektfinanzierung vorderhand nicht flächendeckend eingeführt werden kann, bleiben als Auffangpositionen gemischte Modelle oder die unechte Subjektfinanzierung. Weil auch diese Modelle deutlich erhöhte Wahlfreiheit der Zielkundinnen und -kunden sichern, verdienen sie den grundsätzlichen Vorzug vor der traditionellen Objektfinanzierung. Aber auch sie können möglicherweise nicht in der zur Verfügung stehenden Zeit bis zu Beginn der Übergangsphase eingeführt werden. Für 2011 sind sie aber konzipierbar.

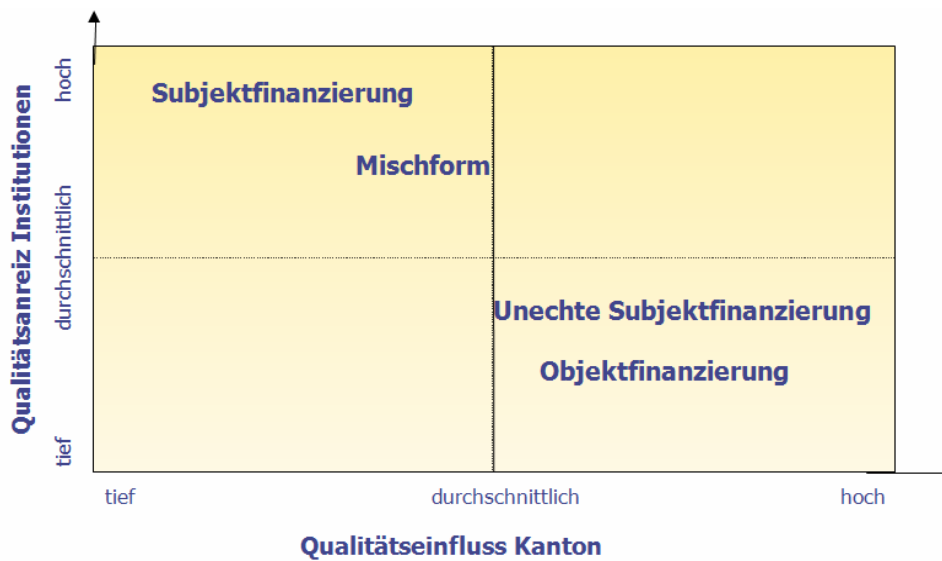
Die damit wahrscheinliche Objektfinanzierung kann für sich vor allem ins Feld führen, dass sie als am risikolosesten erscheint. Da das Modell aber eigentlich ein weitgehend staatliches Planungsmodell darstellt, könnte diese Variante durchaus zu Fehlplanungen und Mehrkosten führen.

6.3 Portfolio-Übersicht

Eine Portfolio-Darstellung von Wahlfreiheit und Steuerbarkeit zeigt folgendes Muster der Gewichtungen:



Die Qualitätssicherung sieht in der Portfolio-Darstellung wie folgt aus:



Insgesamt ergibt sich auch aus dieser Sicht kein einheitliches Bild zur künftigen Systemwahl. Sie ist abhängig von der Priorisierung der verschiedenen Aspekte.

6.4 Schlussfolgerungen

1. Als Fernziel einen möglichst hohen Subjektanteil in die Finanzierung einplanen.
2. Kurzfristig mit optimierten Objektfinanzierungen beziehungsweise gemischten Modellen starten.
3. Möglichst bald Pilotversuche für Modelle mit einem hohen Subjektanteil lancieren, begleiten und auswerten.

7 Schlussbemerkungen

Wir hoffen, mit den gemachten Ausführungen einerseits zu einer Klärung der Modelldiskussion beizutragen und andererseits einen Beitrag zu leisten bei der Suche nach einem möglichst optimalen Finanzierungsmodell.

Wir danken allen Interviewpartnern und -partnerinnen und der Vertretung der SODK für die offenen Gespräche und die Unterstützung bei der Erarbeitung des Berichts.

the move consulting ag

Kurt Jaggi, Fürsprecher