
Finanzierung von Integrationsbetrieben:
Bestandesaufnahme, Herausforderungen, Wegweiser

*Financement des entreprises d'intégration :
état des lieux, défis, guide
(Avec récapitulatif en français)*

Im Auftrag von INSOS, Branchenverband von ARTISET

Daniela Mühlenberg-Schmitz
Prof. Dr. oec.

Silvia Kljajic-Canale
MSc. in Business Administration

daniela.muehlenberg@ffhs.ch

silvia.kljajic@ffhs.ch

November 2024

Zusammenfassung

Ausgangslage und Zielsetzung

INSOS treibt mithilfe des Aktionsplans UN-BRK die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) bei Verbänden und Dienstleistungsanbietern für Menschen mit Behinderungen voran. Im Rahmen dessen spielt auch die Finanzierung von Leistungen der begleiteten Arbeit und der Integrationsbetriebe eine entscheidende Rolle. Deren Rahmenbedingungen haben einen Einfluss auf die Umsetzung der UN-BRK, insbesondere hinsichtlich der Durchlässigkeit, Befähigung oder Inklusion.

Ziel dieses Projektberichts ist es, die Anforderungen an eine zukunftsfähige Finanzierung von Integrationsbetrieben aufzuzeigen, die gleichzeitig der Positionierung der Branche Rechnung trägt. Hierzu erfolgt in einem ersten Schritt eine Darstellung der kantonalen Finanzierungssituation (IST) sowie der bestehenden Wechselwirkungen auf die Integrationsbetriebe. Davon ausgehend werden mögliche Wegweiser ausgearbeitet.

Datengrundlage

Die Auswertungen basieren auf der Datengrundlage des (drittmittelfinanzierten) ERFIBEL-Projekts. Integrationsbetriebe, also Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen im Bereich produktives Arbeiten, waren zwar nicht Hauptuntersuchungseinheit im Rahmen dieses genannten Forschungsprojekts, sie stehen aber als Subsample zur Verfügung.

Auf Basis dieser Datengrundlage (Sekundärdaten) können für die Mandatgeberin INSOS sodann die Grundlagen der Finanzierung von Integrationsbetrieben zusammengetragen sowie deren kritische Einordnung aufgearbeitet werden.

Wichtigste Erkenntnisse

In der Schweiz bestehen verschiedene Systeme und Modelle zur Finanzierung von Leistungen der begleiteten Arbeit. In der Westschweiz zeigt sich das Finanzierungssystem der Defizitdeckung, während in den übrigen Landesteilen die Finanzierung gemäss Leistungsvereinbarung (Pauschalfinanzierung) erfolgt. Zwischenzeitlich gab bzw. wird es zukünftig Umstellungen in der Finanzierung geben, bei der eine deutlichere Ausrichtung auf die Subjektfinanzierung geplant ist.

Die kantonale Finanzierung deckt die Begleitleistungen ab, was letztlich den Hauptanteil der Löhne des Fachpersonals meint. Aber nicht per se alle von einem Integrationsbetrieb angebotenen Leistungen werden durch den Kanton finanziell abgegolten. Begleitleistungen ausserhalb des Leistungsvertrags und des kantonalen Leistungskatalogs werden grundsätzlich nicht finanziert. Daneben bestehen gewisse Graubereiche, für die eine Finanzierung unklar oder kantonal unterschiedlich geregelt ist (z.B. in sog. Übergangssituationen, bzgl. des administrativen Mehraufwands, der Weiterbeschäftigung von Personen Ü65). Kantonal verschieden ist die Abgeltung von Verwaltungs- und Infrastrukturkosten.

Folgende grundsätzliche Einschätzungen können festgehalten werden:

- Grundsätzlich besteht keine Fundamentalkritik (mehr) am Finanzierungs-/Erfassungssystem, weder vonseiten der Kantone noch vonseiten der Integrationsbetriebe.
- In einzelnen Einschätzungen bestehen grössere Unterschiede zwischen Kantonen und Integrationsbetrieben, insbesondere hinsichtlich der Auslegung von Rahmenbedingungen und der praktischen Umsetzung. Dabei fällt auf, dass die Kantone die Umsetzung des Finanzierungs- und Erfassungssystems vonseiten der Integrationsbetriebe deutlich wohlwollender beurteilen und sie den Integrationsbetrieben dafür insgesamt ein gutes Zeugnis ausstellen. Grosser Kritikpunkt der Integrationsbetriebe betrifft den Grad der gewährten Entscheidungsautonomie.
- Sowohl die Kantone als auch die Integrationsbetriebe bestätigen die mit dem Finanzierungssystem verfolgten betriebswirtschaftlichen Ziele (u.a. unternehmerisches Denken und Handeln, Effizienz), während sie der Zielerreichung auf der Begleitebene (u.a. individuelle Entwicklung der Person) weniger zustimmen.

Diese Einschätzungen widerspiegeln die Fehlanreize aufgrund der bestehenden finanziellen Rahmenbedingungen. Dahinter stehen letztlich die unterschiedlich priorisierte Auslegung der doppelten, d.h. sowohl der unternehmerischen als auch der sozialen/gesellschaftlichen, Zielsetzung, die regulierten Marktparameter Preis, Menge und Qualität, ein Ungleichgewicht in der Forderung zur unternehmerischen Ausrichtung und dem Gewähren von Entscheidungsautonomie sowie der Bündelung von Massnahmen und den daraus resultierenden, nicht intendierten Hebelwirkungen.

In letzter Konsequenz begünstigen die finanziellen Rahmenbedingungen, strenge Auslastungsvorgaben sowie die inhärenten Fehlanreize die Lock-in-Effekte (vereinfacht: keine proaktive Förderung eines Stellenwechsels und Begleitung in eine Anstellung im allgemeinen Arbeitsmarkt) und Lock-out-Effekte (vereinfacht: kein Zugang zu den Angeboten des Integrationsbetriebs für Menschen mit hohem Begleitbedarf).

Überblick über mögliche Wegweiser für eine zukunftsfähige Finanzierung von Integrationsbetrieben

Eine zentrale Herausforderung für die Integrationsbetriebe besteht darin, dass die momentane Finanzierung zu wenig Spielräume lässt, um (1) die Umsetzung der UN-BRK sowie (2) erforderliche Innovationen und Investitionen konsequent voranzubringen. Wie beschrieben, begünstigen die bestehenden Finanzierungs- und Erfassungssysteme verschiedene Fehlanreize/-strukturen, die

- Zielkonflikte zwischen der unternehmerischen Ebene und der Ebene des sozialen/gesellschaftlichen Auftrags verursachen
- sich primär an den Defiziten der Menschen mit Behinderungen orientieren und deren Befähigung zu wenig ermöglichen
- eine Durchlässigkeit von einem Arbeitsmodell in ein anderes kaum fördern.

Dabei sind die Forderungen vonseiten Menschen mit Behinderungen, Integrationsbetrieben, Gesellschaft und Politik klar: Umsetzung der UN-BRK in den Integrationsbetrieben, Durchlässigkeit zwischen den Angeboten und den Arbeitsmärkten, moderne Entschädigungs- und Arbeitsmodelle für Menschen mit Behinderungen, Arbeitgeberattraktivität für das Fachpersonal, Innovationspotenziale identifizieren und umsetzen etc.

Mithilfe der vorgeschlagenen Wegweiser sollen sowohl den Integrationsbetrieben und deren Entscheidungsträgern als auch den bisherigen und potenziellen Leistungsfinanzierern Lösungsansätze skizziert werden, wie eine zukunftsfähige Finanzierung von Integrationsbetrieben gestaltet werden könnte. Die Wegweiser lassen sich auf verschiedenen Ebenen (normativ/konkret) verorten und betreffend Zeithorizonte (kurzfristig/langfristig) unterscheiden.

Wegweiser für das zukünftige Grundverständnis von Integrationsbetrieben

Integrationsbetriebe sind als sog. soziale Unternehmen anzusehen. Infolgedessen gilt es, ihnen die zugehörige unternehmerische Ausrichtung konsequenter zuzugestehen und zu stärken. Umgekehrt sind die Integrationsbetriebe und ihr Selbstverständnis in die Pflicht zu nehmen.

Wegweiser für die Auslegung der finanziellen Rahmenbedingungen

Die Wegweiser setzen konkret an den bestehenden Bedingungen und Modellen an und fordern beispielsweise Anpassungen im Erhebungsinstrument zur Bestimmung des Begleitbedarfs, Nachjustierungen an den finanzbezogenen Einzelmassnahmen, z.B. am Schwankungsfonds und an der Erfolgs- und Verlustbeteiligung, sowie Zugeständnisse in den Auslastungsvorgaben, beispielsweise mittels Bandbreiten.

Wegweiser für die Integrationsbetriebe und deren Organisation

Diese Wegweiser basieren grösstenteils auf den zuvor beschriebenen Wegweisern und haben zum Ziel, die Innovationskraft der Integrationsbetriebe (finanziell) zu stärken, die Modernisierung der Rahmenbedingungen im Arbeitsbereich voranzubringen, vordergründig das Zusatzeinkommen von Menschen mit Behinderungen, Teilzeitpensen (auch Kleinstpensen) zu ermöglichen sowie neu aufkommende Finanzierungsformen zu diskutieren.

Fazit und Ausblick

Integrationsbetriebe müssen sich in einem eng gesteckten Rahmen bewegen. Dabei können die aktuell bestehenden Finanzierungsvorgaben als Hemmnisse für die zukünftige Weiterentwicklung von Integrationsbetrieben und moderner Begleitangebote wirken.

Die dargestellte Bestandesaufnahme, die abgeleiteten Wegweiser und Forderungen sind auf ein grundlegendes Anliegen zurückzuführen: die zukünftigen Entwicklungen – das meint in erster Linie die konsequentere Umsetzung der UN-BRK, aber auch Innovationen in der begleiteten Arbeit und Investitionen in Infrastruktur – sollten schon heute deutlicher in den finanziellen Rahmenbedingungen und Finanzflüssen an die Integrationsbetriebe abgebildet sein.

Eine weitere Fragestellung im Zusammenhang der zukunftsweisenden Finanzierung von Integrationsbetrieben ist das Zusatzeinkommen von Menschen mit Behinderungen durch ihre geleistete Arbeit in Integrationsbetrieben. Dabei besteht nicht die Frage, ob ein Zusatzeinkommen an die Menschen mit Behinderungen erfolgen soll, sondern vielmehr die Frage nach dem Wie. Die Kantone in ihrer Rolle als Leistungsfinanzierer und Aufsichtsinstanz verlangen eine entsprechende Zahlung; für die Integrationsbetriebe ist sie selbstverständlich.

Eine erste Bestandesaufnahme zeigt eine Vielzahl an formalisierten Modellen von Zusatzeinkommen und einen hohen Professionalisierungsgrad. Im Zuge der Diskussion rund um Finanzierung der Zusatzeinkommen sind jedoch besondere betriebswirtschaftliche und finanzbezogene Auslegungen zu würdigen, wie etwa der Bezug zum unternehmerischen Risiko sowie die generelle Finanzierungssituation und der Druck auf die Markterlöse.

Dabei wird klar, dass Raum für Weiterentwicklung besteht, sowohl auf Seite der Integrationsbetriebe selbst als auch auf Seite der Politik (insb. betreffend Fehlanreize durch Koordination und Freibeträge). Letztlich ergibt sich ein dringender Bedarf, die Rahmenbedingungen anzupassen, wenn nicht sogar grundlegend neu zu gestalten, um auch von dieser Seite her die Umsetzung der UN-BRK voranbringen zu können.

Récapitulatif

Contexte initial et objectif

INSOS fait avancer la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) auprès des associations et des prestataires de services pour personnes en situation de handicap à l'aide du plan d'action CDPH. Dans ce contexte, le financement des prestations de travail accompagné et des entreprises d'intégration joue également un rôle déterminant. Les conditions-cadres de ce financement influencent la mise en œuvre de la CDPH, en particulier en ce qui concerne la perméabilité, l'autonomisation et l'inclusion.

L'objectif de ce rapport de projet est de mettre en évidence les exigences d'un financement viable des entreprises d'intégration, qui tiennent en même temps compte du positionnement de la branche. Pour ce faire, la première étape consiste à présenter la situation du financement cantonal ainsi que les interactions existantes avec les entreprises d'intégration. Sur cette base, des « pistes » possibles sont élaborées.

Base de données

Les évaluations se basent sur les données du projet (financement par des fonds tiers) ERFIBEL. Les entreprises d'intégration, c'est-à-dire les établissements de travail productif pour adultes, n'étaient certes pas l'unité principale de l'enquête dans le cadre de ce projet de recherche, mais elles sont disponibles en tant que sous-échantillon.

Sur la base de ces données secondaires, les fondements du financement des entreprises d'intégration peuvent être compilés et leur analyse critique approfondie pour le compte d'INSOS.

Principaux enseignements

En Suisse, il existe différents systèmes et modèles de financement pour les prestations de travail accompagné. En Suisse romande, le système de financement par couverture des déficits prédomine, tandis que dans les autres régions, le financement repose sur des conventions de prestations (financement forfaitaire). Des modifications ont été apportées, ou le seront prochainement, au système de financement, avec une orientation plus marquée vers le financement axé sur le sujet.

Le financement cantonal couvre les prestations d'accompagnement, ce qui correspond finalement à la majeure partie des salaires du personnel spécialisé. Cependant, les prestations proposées par une entreprise d'intégration ne sont pas toutes automatiquement indemnisées par les cantons. De manière générale, les prestations d'accompagnement hors contrat de prestations ou hors catalogue cantonal des prestations ne sont pas financées. Par ailleurs, certaines zones grises subsistent, où le financement est incertain ou varie selon les cantons (p. ex. dans les situations de transition, pour la charge administrative supplémentaire ou pour l'emploi de personnes âgées de plus de 65 ans). L'indemnisation des coûts administratifs et d'infrastructure varie également selon les cantons.

Les appréciations fondamentales suivantes peuvent être retenues :

- En principe, il n'y a plus de critique fondamentale à l'égard du système de financement ou de saisie des prestations, ni de la part des cantons ni de celle des entreprises d'intégration.
- Toutefois, des divergences significatives subsistent entre les cantons et les entreprises d'intégration, notamment concernant l'interprétation des conditions-cadres et leur mise en œuvre pratique. On note que les cantons évaluent de manière nettement plus favorable la mise en œuvre du système de financement et de saisie des prestations par les entreprises d'intégration, leur attribuant globalement un bilan positif. La critique principale des entreprises d'intégration porte sur le degré d'autonomie décisionnelle accordé.
- Aussi bien les cantons que les entreprises d'intégration confirment les objectifs de gestion d'entreprise poursuivis par le système de financement (notamment l'esprit et l'action d'entreprise, l'efficacité), alors qu'ils sont moins d'accord avec les objectifs au niveau de l'accompagnement (notamment le développement individuel de la personne).

Ces appréciations reflètent les incitations inadéquates engendrées par les conditions financières actuelles. En l'arrière-plan se trouvent des interprétations divergentes des objectifs dualistes – à savoir à la fois entrepreneuriaux et sociaux/sociétaux, des paramètres de marché régulés comme le prix, la quantité et la qualité, un déséquilibre entre l'exigence d'une orientation entrepreneuriale et l'autonomie décisionnelle accordée, ainsi que la combinaison de mesures ayant généré des effets de levier non intentionnels.

En fin de compte, les conditions cadres financières, les exigences strictes en matière de taux d'occupation ainsi que les incitations inadéquates favorisent les effets de lock-in (autrement dit: l'absence de soutien proactif pour un changement d'emploi et d'accompagnement vers un emploi sur le marché du travail ordinaire – et les effets de lock-out (autrement dit: le manque d'accès aux offres des entreprises d'intégration pour les personnes ayant des besoins élevés d'accompagnement).

Aperçu des pistes possibles pour un financement durable des entreprises d'intégration

Un défi central pour les entreprises d'intégration est que le financement actuel laisse peu de marge pour (1) la mise en œuvre cohérente de la CDPH et (2) les innovations et investissements nécessaires. Comme mentionné, les systèmes de financement et d'évaluation existants favorisent diverses incitations/structures erronées qui :

- provoquent des conflits d'objectifs entre la dimension entrepreneuriale et la mission sociale/sociétale
- s'orientent en premier lieu sur les déficits des personnes en situation de handicap et ne permettent pas suffisamment leur autonomisation
- ne favorisent guère la perméabilité d'un modèle de travail vers un autre

Les exigences des personnes en situation de handicap, des entreprises d'intégration, de la société et de la politique sont pourtant claires : mise en œuvre de la CDPH dans les entreprises d'intégration, perméabilité entre les offres et les marchés du travail, modèles modernes de rémunérations et de travail pour les personnes en situation de handicap, attractivité de l'employeur pour le personnel qualifié, identification et mise en œuvre des potentiels d'innovation, etc.

Les pistes proposées visent à présenter aux entreprises d'intégration et à leurs décideurs·euses, ainsi qu'aux organismes financeurs de prestations actuels et potentiels, des ébauches de solutions permettant d'organiser un financement durable des entreprises d'intégration. Les pistes se situent par ailleurs à différents niveaux (normatif/concret) et se distinguent en fonction de l'horizon temporel (court terme/long terme).

Piste pour la future compréhension fondamentale des entreprises d'intégration

Les entreprises d'intégration doivent être considérées comme des entreprises dites sociales. Par conséquent, il convient de leur accorder et de renforcer de manière plus cohérente l'orientation entrepreneuriale correspondante. En retour, les entreprises d'intégration doivent également assumer cette responsabilité dans leur propre conception d'elles-mêmes.

Piste pour l'interprétation des conditions financières générales

Les pistes proposées s'appuient concrètement sur les conditions et modèles existants et préconisent, par exemple, des ajustements de l'outil d'évaluation des besoins d'accompagnement, des révisions des mesures financières individuelles, comme le fonds de fluctuation et le mécanisme de participation aux bénéfices et pertes, ainsi que des assouplissements des exigences de taux d'occupation, notamment par l'introduction de fourchettes.

Piste pour les entreprises d'intégration et leur organisation

Ces pistes s'appuient en grande partie sur celles précédemment décrites et visent à renforcer (financièrement) la capacité d'innovation des entreprises d'intégration, à promouvoir la modernisation des conditions-cadres dans le domaine du travail, à permettre principalement des revenus complémentaires pour les personnes en situation de handicap, y compris pour des emplois à temps partiel ou à très faible taux d'activité, et à engager une réflexion sur de nouvelles formes de financement émergentes.

Conclusion et perspectives

Les entreprises d'intégration évoluent dans un cadre étroitement défini. Les exigences de financement actuelles peuvent constituer des obstacles au développement futur des entreprises d'intégration et des offres d'accompagnement modernes.

L'état des lieux présenté, ainsi que les pistes et revendications qui en découlent, reposent sur une préoccupation fondamentale : les développements futurs – ce qui signifie en premier lieu une mise en œuvre plus résolue de la CDPH, mais aussi des innovations dans le travail accompagné et des investissements dans l'infrastructure – doivent dès aujourd'hui être reflétés plus clairement dans les conditions-cadres financières et les flux financiers vers les entreprises d'intégration.

Une autre question importante dans le contexte d'un financement pérenne est le revenu complémentaires des personnes en situation de handicap pour leur travail dans les entreprises d'intégration. La question n'est pas de savoir s'il doit y avoir un revenu supplémentaire pour les personnes en situation de handicap, mais plutôt de savoir comment cela doit être réalisé. Les cantons, en tant que financeurs des prestations et instances de supervision, exigent un paiement correspondant, et cela va de soi pour les entreprises d'intégration.

Un premier état des lieux révèle une grande variété de modèles formalisés pour les revenus complémentaires ainsi qu'un niveau élevé de professionnalisme. Dans le cadre des discussions sur le financement des revenus complémentaires, il convient toutefois de prendre en compte des interprétations spécifiques d'ordre économique et financier, telles que le rapport avec le risque entrepreneurial, la situation générale de financement, ainsi que la pression exercée sur les rémunérations issues du marché.

Il ressort clairement qu'il existe un potentiel de développement, tant du côté des entreprises d'intégration que de la politique (notamment en ce qui concerne les incitations erronées liées à la coordination et aux seuils d'exonération). En fin de compte, il y a urgence à adapter, voire repenser en profondeur les conditions-cadres afin de soutenir davantage, sous cet angle également, la mise en œuvre de la CDPH.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
Récapitulatif	iv
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Zielsetzung und Adressaten	1
1.3 Datengrundlage und Abgrenzungen	1
2 Finanzierung von Integrationsbetrieben in der Schweiz – eine Bestandesaufnahme	3
2.1 Finanzierungssysteme und Erfassungssysteme im Überblick	3
2.2 Überblick über die Finanzierungs- und Leistungslandkarte	4
2.2.1 Struktur der Finanzierung	4
2.2.2 Gegenstand der Finanzierung	4
2.2.3 Ausschlüsse von der Finanzierung	5
2.2.4 Graubereiche	5
2.3 Einschätzung zur Finanzierungssituation der Integrationsbetriebe	6
2.4 Rahmenbedingungen	7
2.4.1 Zusammensetzung und Bemessung der Leistungspauschale	7
2.4.2 Kostendach	8
2.4.3 Schwankungsfonds	9
2.4.4 Kennzahlenvergleich	9
2.4.5 Härtefallregelungen	10
2.5 Einschätzungen zur Umsetzung	10
2.5.1 Einschätzungen der Kantone	10
2.5.2 Einschätzungen der Integrationsbetriebe	11
2.6 Abschliessende Einschätzungen zur Bedeutung der kantonalen Finanzierung	12
3 Vertiefende Diskussion zur Finanzierung von Integrationsbetrieben in der Schweiz	15
3.1 Finanzielle Rahmenbedingungen	15
3.1.1 Auslegung der doppelten Zielsetzung	15
3.1.2 Regulierte Marktparameter	15
3.1.3 Unternehmerische Ausrichtung und Entscheidungsautonomie	16
3.1.4 Bündelung von Massnahmen und resultierende Hebelwirkungen	17
3.2 Inhärente Fehlanreize	17
3.3 Lock-in- und Lock-out-Effekte	18
3.4 Alternative Finanzierung von nicht finanzierten Betreuungsleistungen	19
3.5 Auslastungsvorgaben	20

4	Wegweiser für eine zukunftsfähige Finanzierung von Integrationsbetrieben.....	21
4.1	Wegweiser für das zukünftige Grundverständnis von Integrationsbetrieben	22
4.2	Wegweiser für die Auslegung der finanziellen Rahmenbedingungen	23
4.3	Wegweiser für die Integrationsbetriebe und deren Organisation	26
5	Schlussbetrachtung	29
6	Anknüpfende Perspektive: Zusatzeinkommen in Integrationsbetrieben.....	30
6.1	Ausgangslage	30
6.2	Grundsätze in den Modellen für Zusatzeinkommen aus der aktuellen Praxis	30
6.3	Bezug zum unternehmerischen Risiko	31
6.4	Bezug zur Finanzierungssituation	31
6.5	Fazit und Ausblick.....	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Datengrundlage	2
Abbildung 2: Finanzierungssysteme der Kantone	3
Abbildung 3: Beurteilung der Finanzierungssituation aus Sicht der Integrationsbetriebe (n=33)	6
Abbildung 4: Zusammensetzung der Leistungspauschale (n=40)	7
Abbildung 5: Beispiele zur kantonalen Tariffestlegung und -anpassung für den Bereich der begleiteten Arbeit	8
Abbildung 6: Einschätzungen zur Bedeutung des Finanzierungssystems aus Sicht der Kantone und aus Sicht der Integrationsbetriebe	13
Abbildung 7: Zusätzliche Einschätzungen zur Bedeutung des Finanzierungssystems aus Sicht der Integrationsbetriebe	14
Abbildung 8: Wegweiser für eine zukunftsfähige Finanzierung im Überblick	21
Abbildung 9: Wegweiser für das zukünftige Grundverständnis von Integrationsbetrieben	23
Abbildung 10: Wegweiser für die Auslegung der finanziellen Rahmenbedingungen	26
Abbildung 11: Wegweiser für die Integrationsbetriebe und deren Organisation	28

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Arbeitslosenversicherung
DB	Deckungsbeitrag
ERFIBEL	Erfassung und Finanzierung von Betreuungsleistungen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit einer Beeinträchtigung in der Schweiz
EL	Ergänzungsleistungen
GBM	Gestaltung der Betreuung von Menschen mit Behinderung
IBB	Individueller Betreuungsbedarf
IV	Invalidenversicherung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
OLMIS	Outil Latin de Mesure de L'Intensité des soutiens
SDG	Sustainable Development Goal
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
Ü65	Über 65-Jährige
Ziff.	Ziffer

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

INSOS treibt mithilfe des Aktionsplans UN-BRK die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) bei Verbänden und Dienstleistungsanbietern für Menschen mit Behinderungen voran. Im Rahmen dieses Aktionsplans werden verschiedenste Projekte realisiert, u.a. im Bereich der begleiteten Arbeit und Arbeitsintegration.

Die Umsetzung der UN-BRK ist ein multidimensionales Thema und umfasst beispielsweise eine juristische, eine gesellschaftliche, eine politische und eine sozialarbeiterische Dimension. Daneben spielt aber auch die Finanzierung der Begleitleistungen und der Integrationsbetriebe eine entscheidende Rolle. Deren Rahmenbedingungen haben letztlich genauso einen Einfluss auf die Umsetzung der UN-BRK.

In mehreren Kantonen wird derzeit die Finanzierung von Betreuungs- und Begleitleistungen erneut umgestellt, sodass im Sinne der UN-BRK mehr Wahlfreiheit und mehr Selbstbestimmung für die Menschen mit Behinderungen möglich ist. Dabei steht vor allem der Bereich Wohnen im Vordergrund; der Bereich begleitete Arbeit wird hingegen häufig vorerst ausgenommen. Anreize zu Durchlässigkeit, Befähigung oder Inklusion sind dabei auch aus einer finanzbezogenen Perspektive zu betrachten. Hier zeichnen sich jedoch entgegenlaufende finanzielle Rahmenbedingungen ab, die wiederum die genannten Grundsätze beeinträchtigen können.

Für die Weiterentwicklung von Integrationsbetrieben bedarf es in einem ersten Schritt einer Darstellung der aktuellen Finanzierungssituation von Integrationsbetrieben. In einem nächsten, nachgelagerten Schritt kann diese Bestandesaufnahme sodann Grundlage für Vorschläge zu einer zukunftsfähigen Finanzierung von Integrationsbetrieben sein.

1.2 Zielsetzung und Adressaten

Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es, die Anforderungen an eine zukunftsfähige Finanzierung von Integrationsbetrieben aufzuzeigen, die gleichzeitig der Positionierung der Branche Rechnung trägt.

Hierzu erfolgt in einem ersten Schritt eine Darstellung der kantonalen Finanzierungssituation (IST) sowie der bestehenden Wechselwirkungen auf die Integrationsbetriebe. Davon ausgehend werden mögliche Wegweiser ausgearbeitet.

Adressaten sind Integrationsbetriebe und ihre Entscheidungsträger, die kantonalen Leistungsfinanzierenden, Menschen mit Behinderungen, die in Integrationsbetrieben arbeiten, Mitarbeitende und Kunden von Integrationsbetrieben sowie alle weiteren interessierten (Fach)Personen. Sie alle erhalten einen Überblick, welchen Rahmenbedingungen die Integrationsbetriebe unterstehen, wie die Finanzierungs- und Erfassungssysteme funktionieren, wo ebendiese an ihre Grenzen kommen und zum Teil eine gegenteilige Wirkung begünstigen. Gleichzeitig zeigen Wegweiser mögliche Weiterentwicklungen rund um die Finanzierung von Integrationsbetrieben auf.

1.3 Datengrundlage und Abgrenzungen

Die nachfolgenden Auswertungen basieren auf der Datengrundlage des ERFIBEL-Projekts¹. Diesem Forschungsprojekt liegen umfassendere Untersuchungseinheiten (kantonal finanzierte Betreuungsleistungen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung) sowie eine weitergefasste Zielsetzung und eine umfangreichere Datenerhebung zugrunde (Abbildung 1).

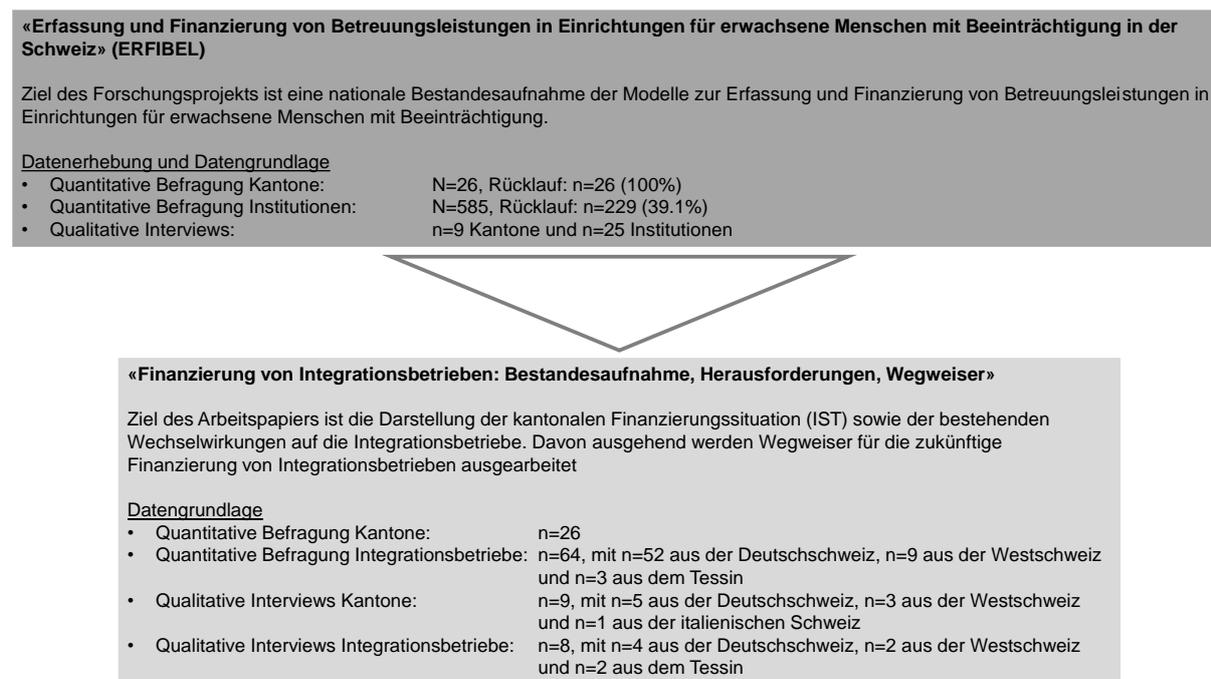
Integrationsbetriebe, also Produktions- und Dienstleistungsbetriebe für erwachsene Menschen mit Behinderungen, waren zwar nicht Hauptuntersuchungseinheit, stehen aber als Subsample zur Verfügung (Abbildung 1). Die Datengrundlage für Integrationsbetriebe kann aus dem Grundsampl

¹ Im Forschungsprojekt «Erfassung und Finanzierung von Betreuungsleistungen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung in der Schweiz» (ERFIBEL) haben die Fernfachhochschule Schweiz (FFHS), die Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI) sowie die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) eine nationale Bestandesaufnahme gemacht und die bestehenden kantonalen Finanzierungs- und Erfassungsmodelle, ihre Wechselwirkungen sowie die möglichen Fehlentwicklungen untersucht und einander gegenübergestellt. Die Autorinnen des vorliegenden Berichts waren Teil des Projektteams und hatten die Projektleitung inne.

extrahiert werden. Dabei ist das Subsample aus der quantitativen Befragung der Integrationsbetriebe kleiner und die statistischen Auswertungen begrenzen sich grösstenteils auf deskriptive Auswertungen.

Die Zuordnung als Integrationsbetrieb erfolgte aufgrund einer Selbstaussage der Befragungsteilnehmenden gemäss ihrem Hauptangebot. Dies kann somit Einrichtungen umfassen, die ausschliesslich im Bereich der begleiteten Arbeit tätig sind, oder aber «Mischeinrichtungen» mit Angeboten sowohl im Bereich Wohnen und Tagesstruktur als auch Arbeiten einschliessen.

Abbildung 1: Datengrundlage



Zur korrekten Einordnung der nachfolgenden Ausführungen sei auf die folgenden Abgrenzungen hingewiesen:

- **Kantonal finanzierte Leistungen der begleiteten Arbeit:** Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf kantonal finanzierte Leistungen in Integrationsbetrieben für erwachsene Menschen mit Behinderungen. So bleiben beispielsweise Eingliederungsmassnahmen der IV unberücksichtigt.
- **Pauschalfinanzierung gemäss Betreuungsbedarf:** Darüber hinaus steht insbesondere die Pauschalfinanzierung mit Leistungsvereinbarungen und gemäss Betreuungsbedarf im Vordergrund; punktuell und sodann gesondert gekennzeichnet werden auch die Einschätzungen der übrigen Kantone und Integrationsbetriebe berücksichtigt. Daraus ergibt sich letztlich eine Übervertretung von Teilnehmenden aus Deutschschweizer Kantonen und Kantonen mit Pauschalfinanzierung und IBB-Bedarferfassung.
- **Erwachsene Menschen mit Behinderungen:** Im Weiteren stehen Integrationsbetriebe für erwachsene Menschen mit Behinderungen mit einer IV-Rente im Vordergrund; Integrationsbetriebe für ALV-Beziehende, Sozialhilfeempfangende oder mit Integrationsmassnahmen anderer Sozialversicherungen sind nicht Teil der Ausführungen.

2 Finanzierung von Integrationsbetrieben in der Schweiz – eine Bestandesaufnahme²

2.1 Finanzierungssysteme und Erfassungssysteme im Überblick

Zum Zeitpunkt³ der Erhebung galten (bereinigt)⁴ in den Kantonen unterschiedliche Finanzierungssysteme (Abbildung 2).

Abbildung 2: Finanzierungssysteme der Kantone

Finanzierungssystem	Anzahl Kantone
Finanzierung gemäss Leistungsvereinbarung und Betreuungsbedarf	14
Finanzierung gemäss Leistungsvereinbarung, unabhängig vom Betreuungsbedarf, aber gemäss definierten Kriterien <i>als solche Kriterien werden u.a. genannt: Auslastung, genehmigtes Budget, historisch gewachsene Leistungspreise, IBB-Pilotphase</i>	9
Defizitdeckung	2
Anderes <i>der antwortende Kanton präzisiert hierzu: fixes Budget auf Basis der durchschnittlich erbrachten Betreuung und der Abrechnungen der Vorjahre</i>	1

In der Westschweiz zeigt sich das Finanzierungssystem der Defizitdeckung, während in den übrigen Landesteilen die Finanzierung gemäss Leistungsvereinbarung erfolgt. Insbesondere in den Deutschschweizer Kantonen erfolgt im Rahmen dessen die Bemessung anhand des Betreuungsbedarfs.

In den Kantonen mit Leistungsvereinbarung und Finanzierung gemäss Betreuungsbedarf erfolgt dessen Erfassung (bereinigt) anhand dieser Erfassungssysteme:

- IBB (IBB, IBB+): 12 Kantone
- GBM: 1 Kanton
- OLMIS: 1 Kanton

Die Bedarfserfassung erfüllt neben dem Ermitteln der abgestuften Leistungsabgeltung (bereinigt, n=12) weitere Zwecke, z.B. Produktion von Planungsdaten (n=6), Ableiten von Normkosten (n=4).

Zum Zeitpunkt der Erhebung gaben zwei Kantone an, dass sie eine Umstellung des Finanzierungs- bzw. Erfassungssystems planen. So plante der Kanton mit der GBM-Erfassung einen Umstieg auf die IBB-Erfassung (bereits erfolgt; Ziel: Abkehr von einer Insellösung) und ein Kanton plante die Umstellung auf die Subjektfinanzierung (in Kraft getreten; Ziel: Umsetzung UN-BRK).

Zwischenzeitlich gab bzw. wird es zukünftig sogar noch weitere Umstellungen in anderen Kantonen geben (u.a. Kantone BS, BL, BE, ZH), bei der eine deutlichere Ausrichtung auf die

² Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich hauptsächlich auf die Kantone, die eine Pauschalfinanzierung gemäss Leistungsvereinbarung und gemäss Betreuungsbedarf gewähren. Von den insgesamt 64 antwortenden Integrationsbetrieben unterstehen 40 Betriebe dieser Art der Finanzierung; deren Antworten/Einschätzungen werden nachfolgend dargestellt. Punktuell werden die Ausführungen mit Erkenntnissen aus den Interviews vertieft.

³ Die Befragung der Kantone erfolgte im Jahr 2019, wobei sie aufgefordert waren, die Fragen gemäss den Gegebenheiten zum 31.12.2018 zu beantworten.

⁴ Im Rahmen der Befragung gaben ursprünglich 12 Kantone eine Finanzierung gemäss Leistungsvereinbarung und Betreuungsbedarf an. Unter der Kategorie «Anderes» antworteten 2 weitere Kantone, die eigentlich diesem Finanzierungssystem zuzuordnen wären. Infolgedessen erfolgte in dieser Auswertung die entsprechende Bereinigung. Keine solche Bereinigung ist hingegen – nicht zuletzt aufgrund der Fragebogenstruktur mit Filterfrage – bei den nachfolgenden Auswertungen möglich.

Subjektfinanzierung und auf den stärkeren Einbezug der Menschen mit Behinderungen bei der Bedarfserfassung zu erkennen ist. Allerdings stehen bei der Umstellung auf die Subjektfinanzierung vornehmlich Dienstleistungsangebote im Bereich des Wohnens im Vordergrund, während entsprechende Umstellungen im Bereich des produktiven Arbeitens ausdrücklich ausgenommen sind. In diesem Bereich bleibt die Pauschalfinanzierung mit Einbezug des Betreuungsbedarfs (i.d.R. IBB-Erfassung) bestehen (siehe z.B. Kanton ZH).

2.2 Überblick über die Finanzierungs- und Leistungslandkarte

2.2.1 Struktur der Finanzierung

Ertragsseitig zeigen sich in den teilnehmenden Integrationsbetrieben typischerweise die folgenden Kategorien:

- Markterlöse
- kantonale Gelder
- Gelder des Bundes, Gelder von Gemeinden bzw. von anderen Sozialversicherungen⁵ (wobei KVG im Gegensatz zum Wohnbereich nicht relevant ist)
- Spenden
- andere private Eigen- oder Drittmittel

Ausgehend von vergleichbaren Erhebungen zu (nicht ganz deckungsgleich definierten) Integrationsbetrieben sowie ausgehend vom Wirtschaftlichkeitsgebot (Ziff. 3.1) spielen für den Arbeitsbereich die Markterlöse eine zentrale Rolle, ebenso die kantonalen Gelder.⁶ Spenden nehmen zwar eine vergleichsweise untergeordnete Bedeutung ein, sind aber insbesondere zur Finanzierung von Leistungen ausserhalb des kantonalen Leistungskatalogs durchaus relevant (Ziff. 3.4).

Die kantonale Finanzierung ist in den meisten Kantonen über einen Leistungsvertrag geregelt (Ziff. 2.1), der wiederum die finanziellen Rahmenbedingungen beinhaltet und letztlich die finanzierten Betreuungs- und Begleitleistungen definiert (Ziff. 2.4). Kantone mit Defizitdeckung gleichen ein allfälliges bestehendes Defizit aus. Eine solche Defizitdeckung ist jedoch nicht unbegrenzt, sondern bestimmt sich an einem zuvor zwischen Kanton und Einrichtung ausgehandelten Budget.

Darüber hinaus kennen die meisten antwortenden Kantone weitere Finanzierungsformen für Integrationsbetriebe, z.B. Förderprogramme, Innovationsprojekte, Pilotprojekte oder andere Projektfinanzierungen. Solche Finanzierungen sind nicht unmittelbar mit der eigentlichen Leistungsabgeltung verknüpft, sondern erfolgen via Anträge oder Ausschreibungen.

2.2.2 Gegenstand der Finanzierung

Die kantonale Finanzierung deckt in erster Linie die Betreuungs- und Begleitleistungen ab (Ziff. 2.4.1), was letztlich den Hauptteil der Löhne des Fachpersonals meint. Dabei sind die finanzierten Betreuungs- und Begleitungsangebote in einem kantonalen Leistungskatalog festgehalten und umfassen stationäre Angebote, ambulante Angebote sowie in einzelnen Kantonen auch teilstationäre Angebote sowie Dienstleistungen/Kursangebote über einen Dritten (z.B. Pro Infirmis, Procap).

«[...] wir haben ein dreistufiges Angebot. Wir haben einfach die stationären Leistungen, also die geschützten Leistungen, welche heissen Wohnen im geschützten Bereich und Arbeiten im geschützten Bereich. [...] Und dann haben wir so, im Unterschied zu vielen Kantonen, seit 2012 auch teilstationäre Angebote, [...] oder im ersten Arbeitsmarkt arbeiten und durch einen Arbeitscoach unterstützt werden. Das ist etwas Spezielles. Und dann haben wir noch ambulante Leistungen und bei den ambulanten Leistungen ist es so, dass die Leute bei einem Arbeitgeber arbeiten im Arbeitsmarkt und wir den Arbeitgeber unterstützen, bei zusätzlichen Aufgaben, die er hat. Zum Beispiel Thema Instruktion der Arbeit, welche zum Teil mehrmals am Tag wiederholt

⁵ Z.B. berufliche Massnahmen der IV. Im Gegensatz zum Bereich Wohnen spielt eine KVG-Finanzierung in Integrationsbetrieben keine Rolle.

⁶ Gemäss Adam, S. et al., 2016, «Explorative Studie zu den Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (USBI)», Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, Forschungsbericht 4/16, beträgt der Anteil der Markterlöse im Median 55.4% und der Anteil der öffentlichen Beiträge (insgesamt) 40.84%. Eine ähnliche Verteilung ergibt sich gemäss NPOdataLab, 2023, Aufteilung der Erträge, für die Zewo-zertifizierten Heime Inland (44.59% bzw. 50.36% im Geschäftsjahr 2021).

werden muss oder Geduld haben oder was auch immer, oder spezielle Organisation der Arbeit. Da bekommt der Arbeitgeber eine Entschädigung. Und er entschädigt die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit IV-Rente, einfach nach einem Leistungslohn. Und die Leute haben dann auch einen normalen Arbeitsvertrag, welcher auch nach OR zum Beispiel organisiert ist.» (Aussage eines Kantons)

Uneinheitlich ist demgegenüber die Abgeltung von Verwaltungs- und Infrastrukturkosten (Ziff. 2.4.1).⁷

Auf Antrag gewähren die Kantone Investitionsbeiträge, wobei diese üblicherweise anteilig gesprochen werden (bisher häufig 80%-20%-Regel). Allerdings zeichnen sich heute bereits erste Änderungen in der Finanzierung von Investitionen ab, wonach sich die vom Kanton gewährten Anteile reduzieren, eine Form von Investitionspauschale ausgerichtet wird, die Einrichtungen eine «Investitionsreserve» aufbauen können und/oder die Kantone allenfalls Bürgschaften und Darlehen gewähren. Mit Blick auf die Finanzierung von Investitionen werden die Integrationsbetriebe zunehmend stärker in die Pflicht genommen, z.B. müssen sie eigene Mittel oder Mittel des Schwankungsfonds dafür reservieren oder sich am Kapital-/Kreditmarkt bewegen.

2.2.3 Ausschlüsse von der Finanzierung

Nicht per se alle von einem Integrationsbetrieb angebotenen Leistungen werden durch den Kanton finanziell abgegolten (zur Problematik der nicht finanzierten Begleitleistungen sei auf Ziff. 3 verwiesen).

Vordergründig besteht eine Abgrenzung über die IV-Definition von Behinderung. Der Kanton orientiert sich an der IV-Einschätzung und so sind beispielsweise Personen ohne IV von den Leistungen ausgeschlossen bzw. werden für diese Personen erbrachte Leistungen nicht durch den Kanton finanziert:

«[...] welche zum Beispiel die IV finanziert und wir uns klar distanzieren. Also wenn die IV keine berufliche Massnahme finanziert, weil sie sagt, diese Person ist nicht ausbildungsfähig, das ist nicht erreichbar, dann finanzieren wir das nicht. Weil wir sehen, die Expertise ist bei der IV, um das Thema zu beurteilen.» (Aussage eines Kantons)

Im Weiteren werden Betreuungsleistungen ausserhalb des Leistungsvertrags und des kantonalen Leistungskatalogs grundsätzlich nicht finanziert (z.B. Freizeitangebote).

Kantone mit Benchmarking (Ziff. 2.4.4) vergüten bis zum daraus festgelegten Pricing:

«Aber wir haben ein Benchmarking gemacht und aus diesem Benchmarking ein Pricing. Und so gibt es Einrichtungen, welche da nicht ganz mithalten können, dass die gewisse Sachen nicht finanziert haben und diese mit Spenden decken müssen.» (Aussage eines Kantons)

2.2.4 Graubereiche

Neben den finanzierten und ausdrücklich nicht finanzierten Betreuungs- und Begleitleistungen bestehen jedoch gewisse Graubereiche, für die eine Finanzierung unklar oder kantonal unterschiedlich geregelt ist. Von den interviewten Integrationsbetrieben wiederholt genannte Beispiele sind:

- **«Übergangssituationen», z.B. wenn eine Person in der IV-Abklärung ist oder aus einem Klinikaufenthalt kommt**

«[...] aber es gibt Personen, die vielleicht noch keine IV-Rente haben. Die aber wahrscheinlich eine zugute haben sollten oder noch in Abklärung sind, dass sie vielleicht einmal eine erhalten können. Und dort läuft dies manchmal über sogenannte Drittzahler. Und so ein Drittzahler kann durchaus auch einmal eine Gemeinde sein. Aber die bezahlt dann fallbezogen für diese Person und hat nicht irgendeinen Leistungsvertrag mit uns.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

«Wir haben beispielsweise jedes Jahr etwa fünf [Personen], die nach der Ausbildung, die sie machen, IV-finanziert noch keine Rente haben und niemand weiss, wie soll man das jetzt bezahlen und so. Die arbeiten hier alle bei uns weiter. Wir bezahlen ihnen dann einen Lohn und wir sehen keinen roten Rappen für die.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

⁷ Hier im Besonderen zu erwähnen sind spezifische erforderliche Zertifizierungen, um beispielsweise in gewissen Branchen (z.B. Pharma, Lebensmittel) tätig zu sein. Diese sind für den Bereich Arbeiten und das Begleitangebot grundlegend, müssen aber vom Integrationsbetrieb letztlich eigenständig finanziert werden.

«Und das ist etwas, das regelmässig passiert. Das ist nicht einfach einmal im Jahr, und dann noch über längere Zeiträume. [...], dass Kliniken oftmals unsere Leute einfach umgehend zurückschicken. [...], weil diese wie nicht eingerichtet sind für Menschen mit einer kognitiven oder geistigen Beeinträchtigung. Das heisst, sie kommen umgehend zurück, was für uns mit einem enormen Mehraufwand verbunden ist, den wir auch wieder nicht abbilden können, weil wir ja rückwirkend den IBB-Bogen ausfüllen und kurze Krisen kaum, also kurz, wir reden hier auch von zwei bis drei Monaten, kaum abgebildet werden können.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

- **Administrativer Mehraufwand, z.B. aufgrund von Teilzeitpensen**

«[...] dass im Wandel von der Zeit ja auch die psychisch beeinträchtigten Menschen immer mehr oder immer lieber in Teilzeitpensen schaffen, so wie wir anderen ja auch. Und das kann dazu führen, dass wir jetzt sehr viel [...] 50%-, 60%-, 80%-Anstellungen haben. [...] dass wir aber natürlich einen vermehrten Aufwand haben, wenn sich zwei oder drei Leute so einen Tag teilen, weil wir ja doch drei Leute kennen müssen, mit drei Leuten Ziele vereinbaren müssen, mit drei Leuten alle Eintritts-, Austrittsgespräche und alles machen müssen.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

- **Weiterbeschäftigung von Personen Ü65**

«[...] wir haben bis vor der Einführung von IBB auch über 65-jährige Personen in der Tagesstruktur mit Lohn. Die haben wir weiter beschäftigt, das waren nicht viel, vielleicht 10-15 Personen, welche über das Pensionierungsalter bei uns geblieben sind. Die sind unter dem Radar mitgelaufen. Bei IBB ist nun alles transparent. Wir müssen jede Person ausweisen mit den Betreuungsleistungen, wie viele Tage die Person bei uns arbeitet. Da hat der Kanton gesagt, es gilt das Normalitätsprinzip, über 65 [Jahre] darf man nicht mehr in der Tagesstruktur sein. Wir müssen mit ihnen auf die Pensionierung hinarbeiten.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

«[...] auch beim Thema Altersbereich und die Übergänge. Da sind wir eigentlich auch sehr grosszügig, dass die Leute, welche vorher eine Leistung bezogen haben aus dem Behindertenbereich, dass sie nach 65 auch noch in eine solche Einrichtung eintreten können, wenn sie das wollen.» (Aussage eines Kantons)

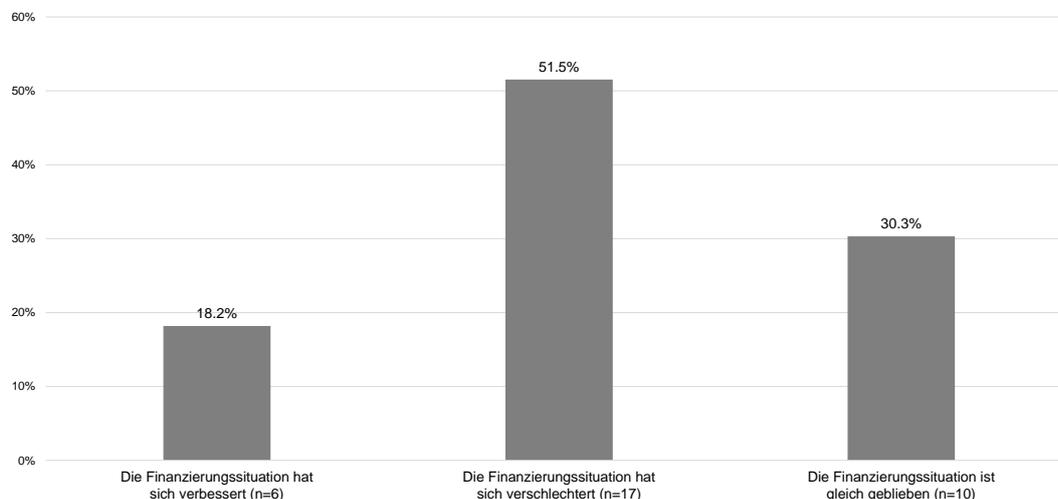
Gewisse Ausnahmen stellen Härtefallregelungen dar (siehe ausführlicher Ziff. 2.4.5).

2.3 Einschätzung zur Finanzierungssituation der Integrationsbetriebe

Die Integrationsbetriebe beurteilen die Finanzierungssituation (im Vergleich zum vorherigen System) mehrheitlich als schlechter, für einige ist sie gleich geblieben. Eine Verbesserung nimmt eine Minderheit der Integrationsbetriebe wahr (Abbildung 3).

Die Hintergründe zu dieser Beurteilung sind vielfältig und werden in den nachfolgenden Ausführungen (Ziff. 2.4–2.6 sowie Ziff. 3) detailliert beschrieben.

Abbildung 3: Beurteilung der Finanzierungssituation aus Sicht der Integrationsbetriebe (n=33)



2.4 Rahmenbedingungen

Mit der Pauschalfinanzierung und deren Bemessung am Betreuungsbedarf führten die Kantone häufig weitere finanzrelevante Massnahmen ein:

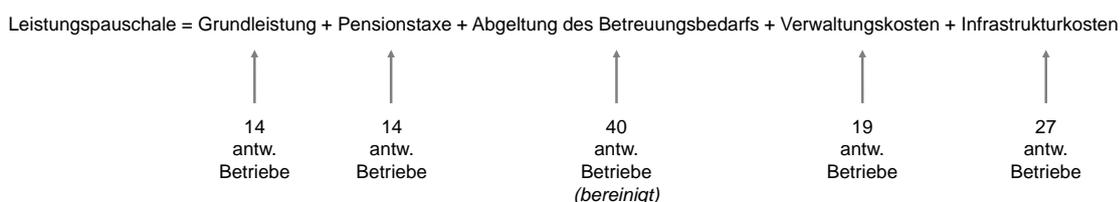
- Begrenzung der gewährten Leistungspauschale
- Kostendach
- Schwankungsfonds
- Kennzahlenvergleich
- Normkosten

Diese Massnahmen sind im Vergleich zur früheren Defizitdeckung und zur Einführung der Pauschalfinanzierung als zusätzlich beschränkende finanzbezogene Massnahmen aufzufassen. Im Gegenzug dazu gewähren jedoch einige Kantone Härtefallregelungen.

2.4.1 Zusammensetzung und Bemessung der Leistungspauschale

Die vom Kanton gewährte Leistungspauschale an die Einrichtungen setzt sich gemäss Antworten der teilnehmenden Integrationsbetriebe wie folgt zusammen:

Abbildung 4: Zusammensetzung der Leistungspauschale (n=40)⁸



Die Abgeltung des Betreuungsaufwands als Teil der Leistungspauschale liegt auf der Hand. Unter Berücksichtigung der Sitzkantone der antwortenden Integrationsbetriebe fällt jedoch auf, dass sich die Zusammensetzung der Leistungspauschale im kantonalen Vergleich durchaus unterscheidet. So gibt es Integrationsbetriebe in 5 unterschiedlichen Sitzkantonen, denen alle o.g. Bestandteile der Leistungspauschale abgegolten werden.⁹ Demgegenüber stehen Integrationsbetriebe in 3 Kantonen, denen ausschliesslich der Betreuungsbedarf und Teile der Objektkosten (Grundleistung, Verwaltung oder Infrastruktur) gewährt wird. Weiter fällt auf, dass sich die Zusammensetzung der kantonalen Leistungspauschale auch zwischen solchen Kantonen unterscheidet, die in einer interkantonalen Vereinigung organisiert sind und/oder die dem gleichen Finanzierungs- und Erfassungssystem unterstehen. Die unterschiedlich ausgestalteten Leistungspauschalen bedeuten letztlich, dass manche Integrationsbetriebe beispielsweise Infrastruktur anderweitig finanzieren müssen oder ihnen nicht per se eine Grundleistung refinanziert wird.

Im Rahmen der Befragung machten die antwortenden Integrationsbetriebe auf verschiedene Herausforderungen im Rahmen der Tariffestlegung der Leistungspauschalen aufmerksam:

- Eine Herausforderung besteht darin, dass gewissen Umfeldbedingungen, z.B. städtischer/ländlicher Standort, Geschäftsmodell, Branche etc., zu wenig Rechnung getragen wird. Diese Umfeldbedingungen können das Betriebsergebnis und damit die Wirtschaftlichkeit eines Integrationsbetriebs massgeblich mitprägen und letztlich die Vergleichbarkeit und das Benchmarking erschweren.

⁸ Im Rahmen der Befragung gaben ursprünglich 38 antwortende Betriebe an, dass im Rahmen der Leistungspauschale eine Abgeltung des Betreuungsaufwands erfolgt. Bei 2 weiteren Betrieben ergab sich in einer Plausibilitätsprüfung, dass auch ihnen eine Leistungspauschale abgegolten wird. Infolgedessen erfolgte in dieser Auswertung eine entsprechende Bereinigung.

⁹ Gemäss Ziff. 1.3 beziehen sich die Aussagen auch auf «Mischeinrichtungen». Vor diesem Hintergrund ist die Nennung einer Pensionstaxe einzuordnen. Für die Nennung der Verwaltungskosten und der Infrastrukturkosten liegen keine weiteren Aussagen vor.

- Darüber hinaus ist die Abgrenzung zwischen arbeitsbereichsbedingten und behinderungsbedingten Begleitaufwand schwierig.

Diese Umstände sowie ein Interesse an einer breiten und vielfältigen Auswahl an Arbeitsplätzen/Integrationsbetrieben veranlassen einzelne Kantone dazu, die Tarife nach Erfassung des Begleitbedarfs zusätzlich anzupassen. Das kantonale Vorgehen ist dabei unterschiedlich und erfolgt beispielsweise über ein Kriterien-Set bis hin zu einer Kategorisierung aller kantonalen Behinderteneinrichtungen und einer dem Benchmark/dem Durchschnitt angepassten Tariffestlegung (Abbildung 5). Demnach ist im Bereich der Integrationsbetriebe die Bedarfserfassung nicht immer eins zu eins finanzrelevant.

Abbildung 5: Beispiele zur kantonalen Tariffestlegung und -anpassung für den Bereich der begleiteten Arbeit

Kanton A	Kanton B	Kanton C
<p>In den Einrichtungen erfolgt die Erfassung des Betreuungsaufwands. Aber: im Leistungsvertrag wird ein Tagessatz geltend gemacht, der für alle Menschen mit Behinderungen unabhängig ihrer IBB-Einstufung gleich ist. Einrichtungen können einen Antrag auf Tarifierhöhung stellen. Im Zuge dessen fließen dann neben dem Betreuungsaufwand weitere Kriterien in die Tariffestlegung ein, u.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betreuungsaufwand • Branche • Erträge • Deckungsbeiträge • Schwankungsfonds • Andere betriebswirtschaftliche oder agogische Kriterien <p><i>Die exakten Kriterien und deren Gewichtung zur (allfälligen) Tarifierfassung liegen nicht vor.</i></p>	<p>In den Einrichtungen erfolgt die Erfassung des Betreuungsaufwands. Die Einrichtungen werden durch den Kanton aufgrund ihrer Klientenstruktur kategorisiert. Im Kanton B ergeben sich dadurch drei verschiedene Kategorien. Auf jede Kategorie wird nach einem Verteilschlüssel der kantonale Gesamtbetrag für den Behindertenbereich zugeordnet. Daraus kann ein Gesamtbetrag pro Kategorie, pro IBB-Punkt und damit je Einrichtung berechnet werden. Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, dass der kantonale Gesamtbeitrag mehrheitlich stabil bleibt, sodass der Gesamtbetrag je Kategorie als ein «Kostendach» anzusehen ist – auch bei Veränderung in den IBB-Einstufungen.</p> <p><i>Der exakte Verteilschlüssel auf die Kategorien liegt nicht vor.</i></p>	<p>Im Kanton C besteht die Idee, die Einrichtungen zu kategorisieren, wobei das massgebende Kriterium noch zu definieren ist. Zunächst in Betracht gezogen werden u.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftlichkeit • Branche • (Arbeits)Marktnähe <p>Nach erfolgter Kategorisierung sollen die Tarife dem Benchmark/Durchschnitt angepasst werden, wonach der Tarif oder einzelne Bestandteile des Tarifs entsprechend gekürzt oder angehoben werden können.</p> <p><i>Kanton C befindet sich derzeit noch in der Evaluationsphase.</i></p>

Allerdings zeigen sich bei den interviewten Integrationsbetrieben gewisse Vorbehalte gegenüber einer solchen Korrektur. Dabei steht die Wahrnehmung einer Ungleichbehandlung gepaart mit Frustration, dass es trotz Wirtschaftlichkeit Tarifierfassungen nach unten gab, im Vordergrund (Ziff. 3).

«Wobei man da ja auch wieder wissen muss, man kann eigentlich die Tagespauschale nicht verhandeln [...] die bekommt man einfach. Und die sind dann nicht überall gleich und die sind auch nicht transparent. Ich weiss nicht, ist das jetzt die Institution, die so viel bekommt, diese so viel und diese so viel. Das ist irgendwo entweder historisch gewachsen oder von den Kosten, die man damals hatte bei dem BSV oder was auch immer. Ich kann es nicht sagen, warum die einen das bekommen und die anderen das. Und es wird auch nicht transparent gemacht vom Kanton.»
(Aussage eines Integrationsbetriebs)

2.4.2 Kostendach

6 Kantone legen im Rahmen des bestehenden Finanzierungssystems ein Kostendach fest, wobei 5 Kantone dieses individuell je Einrichtung bemessen und 1 Kanton ein pauschales Kostendach vorgibt.

Von den antwortenden Integrationsbetrieben unterstehen 30 Betriebe einem solchen Kostendach, wobei die Mehrheit (n=16) angibt, dass sie dieses Kostendach unterschreitet; 7 Betriebe erreichen das Kostendach und 6 Betriebe überschreiten dieses.¹⁰

¹⁰ Ein Integrationsbetrieb beantwortet diese Unterfrage nicht.

2.4.3 Schwankungsfonds

Zum Zeitpunkt der Befragung verlangten 20 Kantone von den von ihnen finanzierten Einrichtungen, dass diese Überschüsse aus der Leistungserbringung dem Schwankungsfonds zuweisen bzw. diesem Verluste aus der Leistungserbringung belasten.¹¹

35 antwortende Integrationsbetriebe führen einen solchen Schwankungsfonds.

2.4.4 Kennzahlenvergleich

9 Kantone kennen einen Kennzahlenvergleich zwischen den von ihnen finanzierten Institutionen und führen diesen mehrheitlich seit 2013 bzw. 2015 durch. Zum Zeitpunkt der Befragung plante 1 Kanton dessen Einführung.

Für den Kennzahlenvergleich nutzen die Kantone unterschiedliche Basisgrößen. Dabei fällt auf, dass manche Kantone auf einzelne Kennzahlen und andere Kantone auf ein Set von Kennzahlen abstellen, immer im Fokus stehen jedoch die Betreuungskosten:

- auf der Basis von einheitlichen Kostendaten
- Betreuungskosten, Allgemekosten, Liegenschaftskosten, Gesamtkosten, Auslastung
- IBB-Auswertungen
- IBB-Punkte, Objektkosten
- IBB-Stufe und Behinderungsart
- Kennzahlen SODK Ost+ZH
- monatliche Betreuungs- und Objektkosten
- subjekt- und objektorientierte Kosten, IBB-Einstufung

Zur Funktionsweise des sog. Benchmarking erläutert ein Kanton:

«Da haben wir Vergleichskosten gerechnet über die ganze Einrichtung hinaus, wo sowohl die Allgemekosten als auch die Betreuungskosten einfließen. Und der Benchmark läuft über diese Vergleichskosten. Und das gibt einen Spielraum, weil wir gemerkt haben: Es gibt Einrichtungen, die haben mehr im Overhead oder mehr in den Allgemekosten und andere haben mehr in den Betreuungskosten. Dort ist die Haltung: Das wollen wir nicht standardisieren, das ist ihre Autonomie, wie sie das organisieren wollen. Ob sie viel Supportleistungen haben oder mehr gerade direkt in der Betreuung. Wir schauen es zwar an, es ist für den Benchmark aber nicht relevant. Eigentlich ist es ein IBB-gewichteter Vergleich von allen Kosten ausser der Liegenschaftskosten.» (Aussage eines Kantons)

Die Stossrichtung der Kantone mit dem Benchmarking ist dabei unterschiedlich:

- **Wahrnehmen der kantonalen Steuerungs- und Kontrollfunktion**

«Also wir machen Revisionen, wo wir in die Einrichtung gehen, wo wir auch Geschäftsabschlüsse anschauen, auch die Entwicklung der Reserve und so weiter. Und dort geben wir auch Hinweise und sagen [...] das müssen sie mal anschauen. Und dann geben wir den Einrichtungen Hinweise, wo sie unter Umständen Geld verlieren im Vergleich zu anderen Einrichtungen [...] Und die Einrichtungen selber, sind sehr offen miteinander, die kommunizieren sich die Tarife und so weiter. Aber nicht von uns aus. Aber es ging so in die Richtung, die Einrichtungen, welche das nötig haben, zu beraten, was müssen sie machen punkto Kostenmanagement.» (Aussage eines Kantons)

«Und letztendlich geht es darum, um zu schauen, sind die Mittel, die wir zahlen, auch richtig eingesetzt oder falsch eingesetzt. Das sehen wir dann in der Betreuungsqualität. Weil wir wissen ja, dass das Geld reicht. Aber wir sehen, dass es in gewissen Einrichtungen falsch eingesetzt wird und was der Benchmarking-Prozess gebracht hat, dass die Einrichtungen, die mit wenig Geld ausgekommen sind, dass die einen Qualitätsschub machen konnten. Die mussten das machen. Also wenn wir eine Einrichtung hochgehoben haben im Tarif, war es auch mit

¹¹ Für eine detaillierte Darstellung und Diskussion des Schwankungsfonds sei verwiesen auf: Zöbeli, D./Schmitz, D., 2016, Der Schwankungsfonds – Finanzierung sozialer Einrichtungen im Umbruch, in: CEPS Forschung & Praxis – Band 16.

Qualitätsanforderungen verbunden, welche wir dann parallel gefahren haben, respektive als Bedingung gemacht haben, dass wir mit dem Preis hochgehen.» (Aussage eines Kantons)

- **Finanzrelevanz mit dem Benchmark als «Obergrenze» der Abgeltung (Ziff. 2.2.3)**

«Wir haben zuerst IBB eingeführt, aber die Tarife gleich gelassen, aber sie sind dann abgestuft nach IBB entschädigt worden. Die Abgeltung an die Einrichtung ist in der Summe gleich geblieben. In einem nächsten, entsprechend geplanten, Schritt haben wir dann die Anpassung gemacht in zwei Schritten. Eine Einrichtung darf heute nicht über 105% vom Benchmark sein. Zuerst auf 108% runter und dann auf 105%.» (Aussage eines Kantons)

Von den antwortenden Integrationsbetrieben geben 30 Betriebe an, einem solchen Kennzahlenvergleich zu unterstehen. Allerdings ist 21 Betrieben (70.0%) ein solcher Kennzahlenvergleich wenig nützlich für die Entwicklung der eigenen Einrichtung. Als Grund dafür nennen die Einrichtungen mehrheitlich die fehlende Vergleichbarkeit sowie das Nichtoffenlegen der «best in class»-Einrichtungen, um allfälligerweise von ihnen und ihren Effizienzvorteilen zu lernen.

«Was mir einfach auffällt ist: ich sehe die grosse Vergleichsmöglichkeit mit dem IBB noch nicht. Wir sehen wohl, was XX für eine IBB-Rating hat oder was für Tarife der Betrieb im Vergleich zu inner- und ausserkantonalen Institutionen hat. Das ist aber schlichtweg nicht vergleichbar. [...] Andere Kantone haben es hingegen ein bisschen anders aufgegleist, als der Kanton XX. Dadurch wird das Ganze gleich nochmals weniger vergleichbar. Also, das kann man ja nicht machen, denn das muss man ja auseinandernehmen und schauen, woher das Stiftungsvermögen herkommt oder wie so eine Institution funktioniert. Uns hat der Kennzahlenvergleich jetzt schon geholfen, weil wir einfach völlig unterdurchschnittlich funktioniert haben und dadurch jetzt problemlos den Tarif erhöhen konnten. Aber: ist es wirklich richtig, vergleichen wir Äpfel mit Äpfeln?» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

2.4.5 Härtefallregelungen

7 Kantone gewähren grundsätzlich Härtefallregelungen. Solche werden jedoch typischerweise lediglich in Einzelfällen gewährt, bedürfen eines schriftlichen und begründeten Antrags und beziehen sich auf den Betreuungsaufwand, der nicht durch das Erfassungsraster abbildbar ist (z.B. besonders betreuungsintensive Menschen mit Behinderungen, hohe Fremd- oder Selbstgefährdung).

Lediglich 5 antwortende Integrationsbetriebe machen Härtefälle geltend, wobei deren Anteil an den insgesamt betreuten Personen im niedrigen einstelligen Bereich (1–5%) liegt.¹²

2.5 Einschätzungen zur Umsetzung

2.5.1 Einschätzungen der Kantone

Die Kantone sind mit der Umsetzung des Finanzierungs- und Erfassungssystems insgesamt zufrieden (Ziff. 2.6).

Für die Kantone mit Pauschalfinanzierung und Leistungsvereinbarungen bestehen u.a. die folgenden Vorteile:

- mehr Transparenz
- Rechenschaftsablage, insb. im Bereich der Finanzierung (sowohl vonseiten der Institutionen gegenüber dem Kanton als auch vonseiten Kanton gegenüber dem Finanzdepartement, der Kantonsregierung, der breiten Öffentlichkeit)
- Planbarkeit/Vorhersehbarkeit der Kosten
- Überblick über die Betreuungsangebote und die zugehörige Nachfrage

¹² Hinweis: Bei diesen antwortenden Integrationsbetrieben handelt es sich um Mischeinrichtungen. Demzufolge ist nicht auszuschliessen, dass die genannten Härtefälle nicht dem Arbeitsbereich, sondern dem Wohnbereich zuzuordnen wären.

Demgegenüber sehen die Kantone mit Defizitdeckung die Nähe und den regelmässigen Austausch mit den Institutionen als besonderen Vorteil:

«Le côté négatif c'est quand même qu'il est chronophage: si je compare à un système de financement par forfait on est plus prêt de la réalité de l'institution, [...] Personnellement je pense que ça vaut encore la peine de quand même maintenir ce système, justement parce que à la fin des comptes on arrive mieux à adapter l'offre de la prestation aux besoins de la personne, que si on avait un système forfaitaire.» (Aussage eines Kantons)

Mit Blick auf das (umliegende) Gewerbe weist ein Kanton auf den Grundsatz des Konkurrenzverbots hin. Demnach darf durch eine öffentliche Leistungsabgeltung das «klassische» Gewerbe nicht konkurrenziert oder gar schlechter gestellt werden. Ebenso muss einer Überbevorzugung bzw. einer Risikoabwälzung der Auftraggeber auf die Integrationsbetriebe vorgebeugt werden:

«Dort ist immer das Thema, was finanziert der Kanton im Unterschied zum Gewerbe. Manchmal haben wir den Eindruck, die Werkstätten sind besser ausgerüstet als die Gewerbler, welche in der Region Steuern zahlen. [...] Wenn die Institutionen CNC-Maschinen haben wollen, weil sie einen Auftrag von einem Auftraggeber haben, und er quasi sagt, wenn ihr diese nicht habt, dann bekommt ihr den Auftrag nicht. [...] Oder wenn wir Baugesuche haben von Einrichtungen, weil sie so ein grosses Lager haben müssen, weil der Auftraggeber eigentlich gar kein Lager mehr selber finanzieren will, sondern alles dort zwischengelagern.» (Aussage eines Kantons)

Auf die Frage nach den momentanen und zukünftigen Herausforderungen weisen einige Kantone darauf hin, dass die aktuellen Finanzierungs- und Erfassungssysteme noch zu wenig auf die Grundsätze der UN-BRK abgestimmt sind. Entsprechende Paradigmenwechsel (d.h. insb. Subjektfinanzierung bzw. subjektfinanzierungsnahe Ausgestaltungen) werden aktuell in verschiedenen Kantonen vorbereitet – allerdings in erster Linie für den Wohnbereich.

«Es ist halt schon die Frage, also immer, wenn es um [die] zukünftige Entwicklung geht, [...] inwiefern kann man die Anforderungen der UN-BRK in einem System erfüllen? Nach unserer Meinung ist es schwierig, das in so einem objektfinanzierten System zu erfüllen. Und es muss zumindest eine subjektorientierte Objektfinanzierung sein und das wäre für mich, wie eine Richtschnur in der Beurteilung, inwiefern ist ein solches System zukunftsgewappnet. Und ich würde jetzt sagen, unseres war zu wenig gut, wir müssen da noch einen Entwicklungsschritt haben.» (Aussage eines Kantons)

2.5.2 Einschätzungen der Integrationsbetriebe

Für die Integrationsbetriebe, die der Pauschalfinanzierung unterstehen, steht eine Fundamentalkritik nicht (mehr) im Vordergrund:

«Grundsätzlich finde ich das ein gutes System, finde es auch gut, dass wir überprüft werden, müssen Rechenschaft [...] abgeben und ich glaube, das ist mittlerweile kein Thema mehr. Das habe ich vor 15 Jahren noch ganz anders erlebt [...]. Da hat man sich schon aufgeregt, wenn man Journal führen musste.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

Sie nennen v.a. die folgenden Vorteile:

- **Rechenschaftsablage und Aufwerten der Tätigkeiten**

«Aus meiner Optik ist sicherlich positiv, dass man eins zu eins sehen kann, wofür wir die Millionen brauchen, die wir vom Kanton erhalten. Das heisst, es gibt eine grosse Transparenz und man kann alles belegen. Nichts wird unter dem Radar ausgegeben.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

- **Professionalisierung, sowohl im Hinblick auf Managementkompetenzen als auch insb. im agogischen Bereich**

«Dass dokumentiert werden muss, ist heute keine Frage mehr und den Fachpersonen sehr wohl bewusst. Auch bewusst, was es heisst in einem Doppel-/Tripelmandat zu arbeiten – dies mit entsprechenden Zielkonflikten. Und nicht zuletzt Rechenschaft abzulegen.» (ergänzende schriftliche Notiz eines Integrationsbetriebs zu einem Interview)

- **Auseinandersetzen und Verschriftlichen/Festhalten des Unterstützungsbedarfs und der Arbeitsleistung**

«Was ihnen, glaube ich, zugute kommt, ist, dass wir uns mehr mit ihnen auseinandersetzen, dass wir uns sehr viel Gedanken machen, wenn wir einen IBB schreiben: <Wo steht die Person? Was

braucht die Person von unserer Seite?». Und dass danach aus dem heraus Ziele entstehen können, bei denen wir sagen können, «Da arbeiten wir jetzt dran, weil das die Person braucht, diese Person hat einen Bedarf in eine bestimmte Richtung und in diese bestimmte Richtung arbeiten wir – so, dass wir weiterkommen». Das ist sicher ein Vorteil, wenn man sich mit den Leuten sehr fest auseinandersetzt und das dann eben versucht, im IBB abzubilden.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

Demgegenüber halten die Institutionen mit Defizitdeckung fest, dass diese zwar für weniger Flexibilität sorgt, aber die Risikoverteilung eine andere ist, nämlich beim Kanton:

«C'est quand même assez sûr, c'est une certaine sécurité de savoir. Alors ça enlève un peu de flexibilité, mais personnellement en tant qu'économiste je préfère ne pas pouvoir faire des réserves, d'avoir chaque année des comptes à 0, mais d'être sûr que si j'ai pendant 2 ou 3 ans un problème l'état est derrière, plutôt que de dire dans les bonnes années je fais des réserves, mais si tout d'un coup après j'ai cinq années mauvaises et que j'ai tout mangé mes réserves là je suis embêté.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

Obschon das Finanzierungs- und Erfassungssystem keiner grundlegenden Kritik untersteht, machen die Integrationsbetriebe auf verschiedene Mängel in der Umsetzung insbesondere für den Bereich der begleiteten Arbeit aufmerksam:

- **Fehlende, ungleiche oder nicht relevante Gewichtungen von Indikatoren im Indikatorenraster für den Arbeitsbereich**

«Grundsatz: Ich finde ihn schlichtweg nicht geeignet. Von der Grundidee her. Mich dünkte es auch immer, dass so Fragen von Sucht, Verpflegung oder Hygiene im Verhältnis dazu, was wir brauchen, viel zu hoch gewichtet und viel zu relevant. Da ist einfach immer alles null bei uns.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

«Wie bereits erwähnt, gibt einzelne administrative Anliegen, die ich schwierig finde, irgendwo unterzubringen. Zum Beispiel gibt es beim Bogen für geistige Behinderung [...] zu «Psychische Beeinträchtigung und herausfordernde Verhaltensweisen» – da sind relativ krasse Sachen aufgelistet, die man erfassen könnte. «Nähe/Distanz» ist auch so ein Thema. Wir haben es vielleicht nicht ganz so fest oder intensiv, wie es dort beschrieben ist bzw. was man als Rating angeben darf. Doch haben wir einen grossen Aufwand damit.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

- **(zu) wenig Flexibilität**

«Was nicht abgebildet ist, wir haben nirgendwo die Möglichkeit, dass sich der Tarif erhöht. Es ist nicht eingebaut, dass wir Lohnanpassungen über den IBB abfedern könnten. [...] Es darf nicht sein, dass der Tarif einfach so starr ist und man nirgends etwas einbauen [kann], dass ein gewisser Anteil auch für die Lohnsumme sich erhöhen kann, wie es der Kanton selber ja auch macht. Wir sind ja auch angewiesen auf gutes Personal und das muss entsprechend auch entlohnt werden.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

- **Kritik an der Eignung für den Arbeitsbereich**

«Wenn ich ehrlich bin, ist die Frage kurz zu beantworten: Ich habe keine positiven Effekte. [...] Ich muss hierzu allerdings anmerken, dass ich als Vertreter von Arbeitsinstitutionen rede und nicht von Wohninstitutionen. [...] Vom Bereich Wohnen her würde ich vielleicht ganz anders davon reden.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

2.6 Abschliessende Einschätzungen zur Bedeutung der kantonalen Finanzierung

Die abschliessenden Einschätzungen zur Bedeutung der kantonalen Finanzierung aus Sicht der Kantone und aus Sicht der Integrationsbetriebe sind in verschiedener Hinsicht kritisch zu würdigen (Abbildung 6).

Abbildung 6: Einschätzungen zur Bedeutung des Finanzierungssystems aus Sicht der Kantone und aus Sicht der Integrationsbetriebe¹³

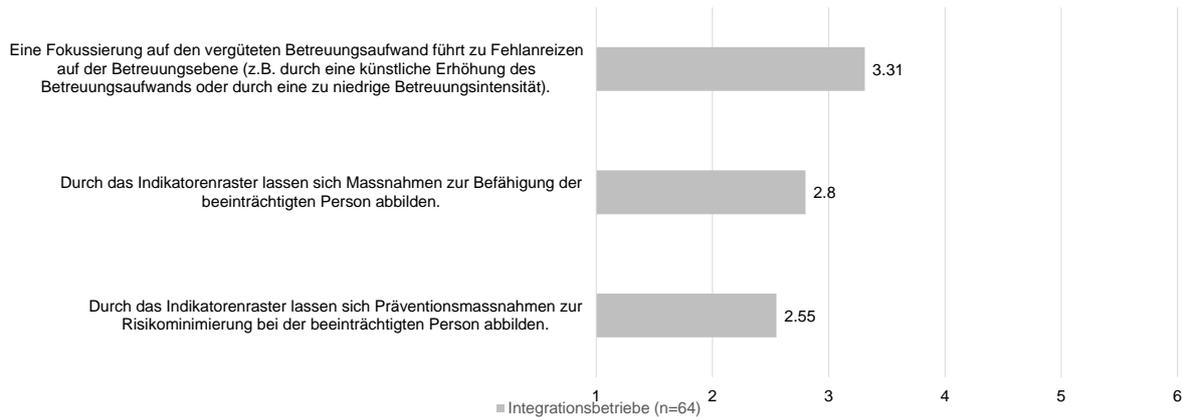


- **Keine Fundamentalkritik:** Grundsätzlich besteht keine Fundamentalkritik am Finanzierungs-/Erfassungssystem, weder vonseiten der Kantone noch vonseiten der Integrationsbetriebe.
- **Unterschiedliche Einschätzungen der Kantone und der Integrationsbetriebe:** In den einzelnen Einschätzungen bestehen grössere Unterschiede zwischen Kantonen und Integrationsbetrieben. Diese sind einerseits aufgrund der unterschiedlichen Anzahl an Antworten einzuordnen (Kantone mit n=20 bis n=26; Integrationsbetriebe mit n=48 bis n=63). Andererseits bestehen in der Auslegung und der praktischen Umsetzung unterschiedliche Sichtweisen. Dabei fällt auf, dass die Kantone die Umsetzung des Finanzierungs- und Erfassungssystems deutlich wohlwollender beurteilen und sie den Integrationsbetrieben dafür insgesamt ein gutes Zeugnis ausstellen. Demgegenüber lehnen die Integrationsbetriebe die Aussage zur höheren Entscheidungsautonomie klarer ab.
- **Unterschiedliche Einschätzung betreffend betriebswirtschaftliche Ziele vs. Ziele auf der Begleitebene:** Sowohl die Kantone als auch die Integrationsbetriebe bestätigen die mit dem Finanzierungssystem verfolgten betriebswirtschaftlichen Ziele (u.a. unternehmerisches Denken und Handeln, Effizienz), während sie den Zielen auf der Begleitebene (u.a. individuelle Entwicklung der Person) weniger zustimmen. Überdies stimmen die Kantone der Aussage «Die anvisierten Ziele des Finanzierungssystems werden erreicht» mit einem Mittelwert von 4.92 zu.

¹³ Es werden die Mittelwerte dargestellt. 1: stimme nicht zu, 6: stimme voll und ganz zu.

Die Integrationsbetriebe haben zusätzliche Aussagen zum Indikatorenraster und zu möglichen Fehlanreizen beurteilt (Abbildung 7). Der regelmässig ins Feld geführte Fehlanreiz, dass nur solche Begleitleistungen erbracht werden, die vergütet sind, ist ambivalent zu deuten. Einerseits wird die Aussage und damit dieser Fehlanreiz nicht bestätigt; andererseits fällt die Ablehnung mit einem Mittelwert von 3.31 nicht übermässig deutlich aus. Klarer hingegen ist die Ablehnung, dass sich mit dem Bedarfserfassungsinstrument sog. befähigende Massnahmen abbilden lassen, also solche Massnahmen, die massgeblich für die persönliche Entwicklung eines Menschen mit Behinderungen sind.

Abbildung 7: Zusätzliche Einschätzungen zur Bedeutung des Finanzierungssystems aus Sicht der Integrationsbetriebe¹⁴



¹⁴ Es werden die Mittelwerte dargestellt. 1: stimme nicht zu, 6: stimme voll und ganz zu.

3 Vertiefende Diskussion zur Finanzierung von Integrationsbetrieben in der Schweiz

3.1 Finanzielle Rahmenbedingungen

3.1.1 Auslegung der doppelten Zielsetzung

Integrationsbetriebe sind sog. hybride Organisationen, die eine doppelte Zielsetzung verfolgen: sozialer/gesellschaftlicher Auftrag zur begleiteten Arbeit von Menschen mit Behinderungen einerseits und unternehmerisches Handeln andererseits:

«Ich bin ja nicht da, um einen Profit zu erwirtschaften. Solange es unter dem Strich aufgeht und ich meine Sachen umsetzen kann [...] dass es einem nicht einfach auf den Schoss gelegt wird, sondern ich etwas dafür tun muss, das ist irgendwo auch die Normalität.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

Im Gegensatz zu klassischen Forprofit-Organisationen ist damit die Gewinnmaximierung nicht die oberste Prämisse. Integrationsbetriebe sind aber ebenso nicht den klassischen Nonprofit-Organisationen zuzuordnen, da die kantonalen Bestimmungen zur Finanzierung von Betreuungsangeboten in Integrationsbetrieben ausdrücklich die Kostendeckung (Deckungsbeitrag (DB) $2 > 0$ ¹⁵) und damit ein Wirtschaftlichkeitsgebot einfordern.

Wie bereits in Ziff. 2.6 dargelegt, scheinen jedoch dieses Grundverständnis und die Gleichzeitigkeit dieser beiden Zielsetzungen nicht durchgehend in Balance zu sein:¹⁶

«Die Einrichtung muss jetzt Aufwand und Ertrag im Auge behalten. Sonst hat sie am Ende des Jahres einfach ein Defizit. Es ist zwingend so. Das führt aber dazu, insbesondere dann, wenn unsicher ist, ob die Rechnung überhaupt aufgeht, dass die betriebswirtschaftlichen Aspekte sogar noch im Vordergrund stehen [...] nicht mehr, im engeren Sinne, der Leistungsauftrag für Menschen mit Behinderung.» (Aussage eines Kantons)

«Wir haben ja unsere Mission, die ist nicht betriebswirtschaftlich begründet, und wenn wir diese betriebswirtschaftlich einschränken lassen, dann verlieren wir da was. Und wir müssen Wege finden, wie wir unsere Mission finanzieren können. Wir dürfen nicht das betriebswirtschaftliche Denken an vorderster Stelle stellen.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

In der Folge ergibt sich ein Ungleichgewicht, in dem zumindest einzelne Kantone geneigt sind, die betriebswirtschaftliche Dimension zu priorisieren, und in dem einzelne Integrationsbetriebe dem sozialen/gesellschaftlichen Auftrag Vorrang geben. Andere Untersuchungen zeigen jedoch, dass insbesondere das Austarieren beider Zielsetzungen ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Betriebstätigkeit ist – sowohl in betreuerischer/agogischer als auch insbesondere in finanzieller Hinsicht.¹⁷

3.1.2 Regulierte Marktparameter

Ein weiteres Spannungsfeld für die Integrationsbetriebe ergibt sich infolge der regulierten Marktparameter:

«In den Mengen und in der Preisentwicklung sind sie festgelegt und wir als Besteller geben die Qualitätsvorgaben. [...] Wie sie das erbringen, da sind sie frei. Aber da braucht es natürlich ein bisschen ein moderneres Verständnis vom Unternehmertum, sich dieser Aufgabe zu stellen [...]» (Aussage eines Kantons)

¹⁵ Der DB 2 berechnet sich wie folgt (Überblick): Der Erlös aus dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen (einschliesslich intern erbrachter Leistungen) abzüglich des dafür verwendeten Materials sowie des Personalaufwands für die begleiteten Mitarbeitenden ergibt den Deckungsbeitrag 1. Für die Berechnung des Deckungsbeitrags 2 wird davon im Weiteren der Personalaufwand für das Fachpersonal (direkt produktiv) abgezogen.

¹⁶ Siehe ergänzend die Ausführungen zu «Unterschiedliche Einschätzung betreffend betriebswirtschaftliche Ziele vs. Ziele auf der Betreuungsebene» in Ziff. 2.6.

¹⁷ Vgl. Adam, S. et al., 2016, «Explorative Studie zu den Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (USBI)», Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, Forschungsbericht 4/16, S. 44–46.

Diese exemplarische Aussage eines Kantons, die sich jedoch auf die Gegebenheiten in anderen Kantonen übertragen lässt, beschreibt die engen betriebswirtschaftlichen und finanziellen Handlungsspielräume der Integrationsbetriebe. Denn die massgeblichen Marktparameter Menge (via Bedarfsplanung und Leistungsvereinbarung), Preis (via Tarifierung) und Qualität (via Betreuungskonzepte und Qualitätsrichtlinien) sind vorgegeben und fix. Um den o.g. Zielsetzungen des unternehmerischen Handelns und des Wirtschaftlichkeitsgebots gerecht zu werden, bleiben den Integrationsbetrieben nur wenige mögliche Stellschrauben. Neben der Reduktion von Overheadkosten und verbesserten Prozesseffizienzen (u.a. durch Digitalisierung, Verschlankeung von Prozessen) wäre dies eine «optimierte Klientenstruktur» und damit verbunden Überlegungen, welcher einzelne Klient oder welche Klientengruppe für das Betreuungs- und Begleitangebot oder für den Integrationsbetrieb rentabel ist (Ziff. 3.3).

«[...] wenn ein Zweier [Anmerkung: bezogen auf die IBB-Einstufung] geht, dann müsste man eigentlich schauen, dass man einen Vierer kriegt. Damit wir eine bessere Finanzierung haben. Aber wollen wir dann wirklich lauter Vierer? Weil, die sind auch anspruchsvoller. Wollen wir nicht schauen, wir haben lauter Einser und dann haben wir halt ein bisschen weniger Personal? Also ganz ehrlich, solche Diskussionen sind irgendwo auch am Laufen.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

3.1.3 Unternehmerische Ausrichtung und Entscheidungsautonomie

Mit der Abkehr von der Defizitdeckung und dem Einführen der Pauschalfinanzierung forderten die leistungsfinanzierenden Kantone ausdrücklich die unternehmerische Ausrichtung der Integrationsbetriebe und räumten diesen im Gegenzug eine verstärkte Entscheidungsautonomie (beispielsweise betreffend Überschüsse aus der Leistungsabgeltung) ein.

Doch ergeben sich in der konkreten Umsetzung folgende gegenteiligen Entwicklungen:

- **DB 2¹⁸-Anrechnung:** Die Kantone wollen vermeiden, dass Marktprodukte quasi subventioniert werden. Infolgedessen werden positive Deckungsbeiträge an den Tarif angerechnet, z.B. durch einen Abzug bei den Objektkosten oder durch einen Abzug beim Tarif im Allgemeinen. Das wiederum stellt im Kalkül der Integrationsbetriebe eher eine Sanktion, denn eine Prämie für wirtschaftliches Handeln dar. In der Folge entsteht für Integrationsbetriebe der Fehlanreiz, die eigene Überschussgenerierung zu optimieren bzw. zu minimieren.
- **Zweckgebundene Mittel des Schwankungsfonds:**¹⁹ Die meisten (Deutschschweizer) Kantone haben den sog. Schwankungsfonds eingeführt. Erzielen Integrationsbetriebe einen Überschuss aus der Leistungsabgeltung des Kantons, äufnen sie diese Überschüsse im Schwankungsfonds. Allfällige zukünftige Verluste aus der Leistungsabgeltung können in Folgejahren daraus ausgeglichen werden. Dieses Vorgehen vereinfacht die Leistungsabgeltung zwischen Kanton und Integrationsbetrieb. In der konkreten praktischen Umsetzung zeigt sich jedoch: Die Integrationsbetriebe können nicht frei²⁰ über die erzielten Überschüsse und die Mittel des Schwankungsfonds verfügen. Vielmehr müssen sie für eine Verwendung einen Antrag beim Kanton stellen, der wiederum häufig eine enge zweckgebundene Verwendung der Mittel genehmigt, häufig mit direktem Bezug zur Leistungsvereinbarung und somit enger als der Organisationszweck. Demnach nehmen die Integrationsbetriebe eine eingeschränkte Entscheidungsautonomie wahr. Die nicht freie Überschussverwendung sowie die wahrgenommene eingeschränkte Entscheidungsautonomie können für einen Fehlanreiz im Hinblick auf das unternehmerische Handeln/Erzielen von Überschüssen sorgen.
- **Unausgeglichene Erfolgs- und Verlustbeteiligung:** Der Schwankungsfonds ist nach oben und nach unten plafoniert. Erzielen Integrationsbetriebe regelmässig Überschüsse aus der Leistungserbringung und äufnen den Schwankungsfonds bis bzw. oberhalb des oberen Plafonds,

¹⁸ Der DB 2 berechnet sich wie folgt (Überblick): Der Erlös aus dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen (einschliesslich intern erbrachter Leistungen) abzüglich des dafür verwendeten Materials sowie des Personalaufwands für die begleiteten Mitarbeitenden ergibt den Deckungsbeitrag 1. Für die Berechnung des Deckungsbeitrags 2 wird davon im Weiteren der Personalaufwand für das Fachpersonal (direkt produktiv) abgezogen.

¹⁹ Für eine ausführliche Darstellung und Diskussion zum Schwankungsfonds sei verwiesen auf: Zöbeli, D./Schmitz, D., 2016, Der Schwankungsfonds – Finanzierung sozialer Einrichtungen im Umbruch, in: CEPS Forschung & Praxis – Band 16.

²⁰ «Frei» meint im Rahmen des Organisationszwecks, wobei anzumerken ist, dass die meisten Einrichtungen als Stiftung oder Verein organisiert sind und i.d.R. als gemeinnützig anerkannt sind, woraus sich ohnehin eine zweckgebundene Überschussverwendung ergäbe.

verlangen einige Kantone entweder die gesamten oder anteilmässig (z.B. 50%) über den oberen Plafonds hinausschiessenden Mittel zurück. Ebenso ziehen sie Tariffürzungen in Betracht. Mit einer solchen Rückforderung von Überschüssen kann ebenfalls ein Fehlanreiz der Integrationsbetriebe entstehen, die eigene Überschussgenerierung zu optimieren bzw. zu minimieren.

«Comme je l'ai évoqué tout à l'heure auprès des situations individuelles on peut avoir des comportements stratégiques des institutions, pour être très clair à partir du moment où le fond de réserve d'exploitation est à son maximum on perd l'aspect incitatif des institutions à essayer de rester le plus efficaces économiquement possible et donc là on peut avoir des comportements stratégiques de peut-être de profiter du budget qu'on a négocié pour faire d'autres choses qui ont pas forcément été évoquées, donc là clairement on peut avoir une dérive un peu du système si on n'a pas un système de controlling et de benchmarking qui est très fort au niveau de l'administration.» (Aussage eines Kantons)

Im gerade gegenteiligen Fall, wenn Integrationsbetriebe regelmässig Verluste aus der Leistungserbringung erzielen und den unteren Plafonds erreichen bzw. unterschreiten, verlangen einige Kantone den vollständigen Ausgleich via Organisationskapital/Eigenmittel. Demzufolge ergibt sich eine unausgeglichene Erfolgs- und Verlustbeteiligung, in denen die Integrationsbetriebe nur sehr eingeschränkt an dem von ihnen erwirtschafteten Erfolg partizipieren können (zweckgebundene Mittel, Antragstellung beim Kanton, Rückforderung von Mitteln durch den Kanton), im Gegenzug aber das organisatorische Risiko und die Verluste vollständig selbst tragen müssen.

3.1.4 Bündelung von Massnahmen und resultierende Hebelwirkungen

Die Ausführungen in Ziff. 2.4 und Ziff. 3.1 verdeutlichen die Rahmenbedingungen rund um die Finanzierung von Integrationsbetrieben sowie die Auslegung dieser Rahmenbedingungen. Dabei wird klar, dass viele verschiedene Einzelmassnahmen bestehen. Diese bestimmen sowohl auf einer normativen Ebene die Grundsätze der Finanzierung (z.B. Auslegung der doppelten Zielsetzung) als auch konkret die Finanzierungsflüsse und Mittelverwendung (z.B. Schwankungsfonds).

Die Massnahmen lassen sich, im Einzelnen betrachtet, grundsätzlich nachvollziehbar begründen. Bislang zu wenig berücksichtigt wird jedoch, dass ebendiese Einzelmassnahmen nicht isoliert nebeneinander und «linear» auf die Integrationsbetriebe wirken. Vielmehr können sich diese Einzelmassnahmen in der praktischen Umsetzung aggregieren und potenzieren. So entstehen aus der Bündelung von Einzelmassnahmen Hebelwirkungen:

- **Die finanzielle Lage der Integrationsbetriebe verschärfende Hebelwirkungen:** Der Systemwechsel auf die Pauschalfinanzierung, die zugehörigen Akontozahlungen, die gleichzeitige Einführung von Kostendächern, Kennzahlenvergleichen und Schwankungsfonds sowie Vorgaben aus der Bedarfsplanung und zur Auslastung (Ziff. 3.5) bedeuten für die Integrationsbetriebe in ihrer Summe eine überproportionale Verengung des finanziellen Spielraums und damit eine überproportionale Verschärfung der Finanzierungssituation.
- **Nicht intendierte, gegenteilige Hebelwirkungen:** Gewisse Einzelmassnahmen sind kontradiktorisch formuliert und führen in ihrem Zusammenspiel zu gegenteiligen Hebelwirkungen. So gilt beispielsweise für Integrationsbetriebe das Wirtschaftlichkeitsgebot. Werden dann Überschüsse erzielt ($DB 2 > 0$), werden diese i.d.R. an den Tarif angerechnet (womit sich dieser dann reduziert) und die erzielten Überschüsse sind dem Schwankungsfonds zuzuweisen. Den Integrationsbetrieben entstehen somit gewissermassen wirtschaftliche Nachteile, wenn sie dem Wirtschaftlichkeitsgebot Rechnung tragen. Weitere solche Hebelwirkungen entstehen aus dem Zusammenspiel von Wirtschaftlichkeitsgebot, Auslastungsvorgaben, inhärenten Fehlanreizen und nicht finanzierten Betreuungsleistungen (Ziff. 3.2–3.5).

3.2 Inhärente Fehlanreize

Fehlanreize können, wie vorgängig gezeigt, durch die Auslegung der finanziellen Rahmenbedingungen entstehen. Es bestehen jedoch auch inhärente Fehlanreize.

Ein solcher inhärenter Fehlanreiz liegt beispielsweise darin, dass sinkende Betreuungskosten mit einer sinkenden kantonalen Finanzierung einhergehen. Ausgenutzte (betriebliche oder anderweitige) Effizienzen können sich demnach nachteilig auf die Tarifierung niederschlagen. Im Weiteren könnten

die Integrationsbetriebe zur Erfüllung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu einer Unterbetreuung oder zu einer Überbetreuung (*ceteris paribus*) geneigt sein.

«Wir haben das Gefühl, dass das Indikatorensystem einfach sei. Die Frage ist, wie genau es ist. [...] Ein grosser Haken, der am IBB-System hängt, ist, dass es den Bedarf festhält, aber nichts darüber sagt, was an Begleitleistungen schlussendlich realisiert wird. Das, was realisiert wird, ist nicht unbedingt das, was der Bedarf ist.» (Aussage eines Kantons)

«Und beim IBB haben wir dahingehend einen permanenten Kampf, dass wir unseren betreuenden Personen sagen müssen, <Ihr müsst herausfinden, wie ihr die Werte erhöhen könnt. Ansonsten fallen wir immer tiefer runter, weil wir merken, dass wir das, was wir machen, darin eigentlich nicht abbilden können.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

Ersterem Fall wird durch verschiedene kantonale Massnahmen (u.a. Betriebsbewilligung, Einfordern eines Behindertenkonzepts, Qualitätsaudits) entgegengewirkt. Letzterer Fall soll durch ein engmaschiges Reporting und Controlling der ausgefüllten Erhebungsraster vermieden werden.

Nichtsdestotrotz wird dieser inhärente Fehlanreiz durch die geltenden finanziellen Rahmenbedingungen für Integrationsbetriebe sogar noch verschärft, indem bei sinkendem Begleitaufwand infolge eines Weggangs eines Menschen mit Behinderungen allenfalls sinkende Markterlöse sowie eine schwächere Auslastung resultieren (Ziff. 3.3 und Ziff. 3.5).

«Weil wir wollen möglichst viel Punkte, ja. [...] Gerade jetzt eine Klientin, welche auch sehr anspruchsvoll gewesen ist, [...] die ist hier nicht tragbar, ist jetzt mittlerweile auf der Stufe 2. Letztes Jahr noch auf der Stufe 3. [...] die hat jetzt Entwicklungsschritte gemacht in diesen drei Jahren, bedingt durch das Umfeld, das wir ihr geboten haben. Durch einen Tagesplan, durch fixe Strukturen, ist sie jetzt so gut handlebar [...], dass sie heute auf der Stufe 2 ist. Habe ich mir jetzt einen Dienst getan damit? Oder hab ich mir da keinen Dienst getan? Also ich find wir haben uns einen Dienst getan, aber für die Finanzierung vielleicht weniger.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

Grundsätzlich anerkennen die Kantone diesen inhärenten Fehlanreiz und haben teilweise kompensierende oder gegenlenkende Massnahmen ergriffen.

«Daran sind wir am Studieren, wie man das kompensieren kann, dass Einrichtungen, welche Menschen mit Behinderungen kompetenter machen [und] [...] diese mehr Selbstbestimmung realisieren können, dass man diese Leistungen auch finanzieren kann. IBB macht das nicht. Das ist ein grundsätzlicher Schwachpunkt.» (Aussage eines Kantons)

3.3 Lock-in- und Lock-out-Effekte

Ausschluss- und Einschlusseffekte sind zwei gravierende Fehlanreize, die durch die geltenden (finanziellen) Rahmenbedingungen begünstigt werden können. Sie sind ein Beispiel für die zu wenig beachteten Wirkungsketten der Finanzierung auf die Betreuungsebene bzw. auf die Ebene der Menschen mit Behinderungen.

In den meisten Kantonen beruht die Pauschalfinanzierung auf der Bemessung des Betreuungsbedarfs der Menschen mit Behinderungen (sog. subjektorientierte Objektfinanzierung). Dabei wird mit einem standardisierten Erhebungsraster der individuelle Betreuungsbedarf einer Person erhoben. Dies führt letztlich zu einem Spannungsfeld, in dem die standardisierte Bedarfserfassung der Individualbehandlung der Menschen mit Behinderungen gegenübersteht:

«Es gibt keine Standard-Bewohner. Es gibt ein Standardmodell. Aber unsere Betreuten sind individuell wie Sie und ich auch. [...] Klar, wir können nicht ein Luxusprogramm anbieten. Aber wir können sie unterstützen in der Normalität [...]. Aber auch einem Mitarbeiter die Möglichkeit geben, eine Dienstleistung zu erbringen, die nicht bezahlt ist. [...] Da muss man schauen, wie viel wir uns leisten können als Institution. Und wo müssen wir sagen: das geht nicht.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

«C'est clair qu'il faut voir les institutions individuellement, il faut négocier individuellement les situations, comme je le disais avant quand on a des cas particuliers bah il faut aller dans ce degré de détail que peut-être d'autres systèmes de financement n'évoquent même pas finalement.» (Aussage eines Kantons)²¹

²¹ Dieser Kanton gewährt eine Pauschalfinanzierung, aber unabhängig vom Betreuungsbedarf.

Es besteht sodann das Risiko nicht finanzierter Begleitleistungen, das sich wie folgt zeigen kann:

- im Erfassungsinstrument nicht abbildbare und damit nicht finanzierte Begleitleistungen, hierbei handelt es sich typischerweise um befähigende Massnahmen, die für die persönliche Entwicklung eines Menschen mit Behinderungen relevant sind und auch ein direkter Anknüpfungspunkt zur Umsetzung der UN-BRK sind.

«Als nicht finanzierte Leistung [gelten] die Unterstützungen in der Selbsthilfe, das wird im Sinne der UNO-BRK gefördert. Viele vorbereitende Aufgaben, damit der Betreute selbständig wird, sind nicht abgebildet.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

- nicht im vollen Umfang gewährte Begleitleistungen.

Treffen nun die verschiedenen angesprochenen Kalküle der Integrationsbetriebe aufeinander, so sorgen das Risiko für nicht finanzierte Begleitleistungen, die Höherpriorisierung der wirtschaftlichen Zielsetzung sowie die Optimierung der Klientenstruktur für den verstärkten Effekt des Lock-in- bzw. des Lock-out-Effekts.

- **Lock-out-Effekt:** Das ERFIBEL-Forschungsprojekt zeigt, dass vergleichsweise betreuungsintensive Menschen mit Behinderungen kaum begleitete Arbeit in einem Integrationsbetrieb finden. Davon sind häufiger Menschen mit Behinderungen mit einem schwankenden Störungsbild (z.B. psychische Beeinträchtigung, Autismus-Spektrum-Störung) betroffen.

«Ein positiver Effekt ist, dass die Selektion, der Run nach Menschen mit Behinderungen mit geringem Begleitbedarf abgenommen hat. Die Selektivität, die vorher in Ansätzen vorhanden war, hat es aufgelöst. Das hat sich entspannt, aber nicht am obersten Ende. Das mit dem herausfordernden Verhalten hat es nicht gelöst. Aber im Mittelfeld ist es glaube ich sehr gut.» (Aussage eines Kantons)

«Und da haben sie natürlich schon eine Finanzierungslücke. Und das macht sich [...] deutlich bemerkbar. Also, wir haben schon mehrere Anfragen auch gehabt von Personen, die fast verzweifelt sind, weil sie überall abgelehnt werden.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

- **Lock-in-Effekt:** Das ERFIBEL-Forschungsprojekt identifiziert Beispiele, in denen Menschen mit Behinderungen nicht resp. zu wenig proaktiv in einem anderen (passgenaueren) Begleitsetting sind oder nicht resp. zu wenig proaktiv in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden. Hintergrund dessen: für den Integrationsbetrieb würde die entsprechende kantonale Finanzierung für diese Person wegfallen. Zusätzlich würde diese Person den gemäss Wirtschaftlichkeitsgebot relevanten Umsatz nicht mehr generieren und sich die Auslastung (Ziff. 3.5) verschlechtern.

«[...] und wir sind überzeugt, dass wir Leute entwickeln müssen und die Leute danach quasi entlassen und selbständig machen, und dann ist unser Platz nicht mehr besetzt. [...] Aber letztlich ist das ein Auftrag. Nur ist es ein Fehlanreiz im Finanzierungssystem [...], dass man eine starke Person in Tagesstruktur mit Lohn eben nicht gehen lassen möchte, weil man sich ja auf diese Person verlassen kann und diese Person mir die Umsätze bringt, die man ja braucht.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

3.4 Alternative Finanzierung von nicht finanzierten Betreuungsleistungen

Die untersuchten Integrationsbetriebe sind sich bewusst, dass ihre Finanzierung zu einem grossen Teil eine öffentliche Finanzierung ist und Steuergeldern entstammt. Somit können sie (1) «kein Luxusprogramm» (Ziff. 3.3) erbringen und sie müssen (2) mit den ihnen ausgerichteten Mitteln sorgfältig umgehen. Und auch wenn die o.g. Fehlanreize im Rahmen des ERFIBEL-Forschungsprojekts in der Praxis identifiziert wurden, bleibt festzuhalten, dass – nicht zuletzt, um dem Organisationszweck und der doppelten Zielsetzung gerecht zu werden – viele Integrationsbetriebe in der Begleitung der Menschen mit Behinderungen und der entsprechenden Finanzierung «eine Extrameile» gehen.

Zwar gibt es Institutionen, die lediglich solche Begleitleistungen erbringen, die durch den Kanton finanziert sind (Abbildung 7). In der Mehrheit wird eine fehlende kantonale Finanzierung von Begleitleistungen jedoch durch die Integrationsbetriebe kompensiert, z.B. durch Spenden, durch Eigenmittel, durch interne Verrechnungen/zulässige Quersubventionierung.

«Wir versuchen eigentlich alles, was nicht im Leistungskatalog vom Kanton ist oder was nicht in der Tagestaxe inkludiert ist, über Spenden zu finanzieren. Weil eben, wir haben festgestellt, das, was wir zur Verfügung gestellt bekommen vom Kanton, das ist teilweise nicht ausreichend dafür, um den Leuten die Lebensqualität liefern zu können [...]» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

«Sie haben es angedeutet, dass Sie querfinanzieren. Die Mittel aus dieser Querfinanzierung, sind das Spendengelder oder sind das öffentliche Gelder aus einem anderen Bereich? Kommt das aus dem Schwankungsfonds?» (Frage der interviewenden Person) – *«Aktuell ist [...] bei meinen Beispielen gemeint unsere Kostenstellen. [...] Dadurch, dass wir gross sind, haben wir intern einfach Möglichkeiten, um einander so Sachen abzunehmen oder zu unterstützen.»* (Aussage eines Integrationsbetriebs)

«Wir haben im Kanton XX eine sehr reiche Stiftung. [...] Und die ist so eng mit den Statuten, dass sie nur im Kanton XX investieren können. Und jedes Jahr müssen die x Millionen ausschütten.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

Diese alternativen Finanzierungen (und somit die entsprechend finanzierten Betreuungsleistungen) sind jedoch unsicher und volatil. Sie sind situativ, institutionenspezifisch, v.a. aber nicht strukturell/systematisch. Das heisst, im Umkehrschluss gibt es eben auch solche Integrationsbetriebe, die diese finanziellen Möglichkeiten nicht haben.

3.5 Auslastungsvorgaben

Ausgangspunkt der in der UN-BRK geforderten Wahlfreiheit wären freie Arbeitsplätze in einem Integrationsbetrieb. Die bestehenden kantonalen Bestimmungen sind diesbezüglich jedoch restriktiv und können hemmend wirken, da sie Auslastungsvorgaben (unterschiedlich je nach Kanton, für Integrationsbetriebe zwischen 95–98 % Auslastung) vorgeben.²² In der Folge müssen leere Plätze, beispielsweise wegen eines Austritts vom Integrationsbetrieb in den allgemeinen Arbeitsmarkt, möglichst schnell wieder belegt werden.²³ Andernfalls drohen Kürzungen in der Finanzierung (z.B. betreffend die Objektkosten).

Auf der anderen Seite können Menschen mit Behinderungen, die den Übertritt in den allgemeinen Arbeitsmarkt geschafft haben, aber zurückkehren wollen, wegen des wieder besetzten Platzes nicht zurück in das bekannte Umfeld.

«[...] da gibt es ja so das Stichwort der Durchlässigkeit der Systeme. Wir haben ja sowohl das Problem im Arbeitsbereich mit der IV-Rente in einer geschützten Werkstatt und andererseits bei Übertritten, wenn jemand temporär in ein Pflegeheim muss, zum Beispiel aufgrund eines Unfalls oder sonst irgendwie Verschlechterung des Gesundheitszustandes. Und dann kommt die Person wieder zurück, wie wird das verrechnet, dass man den Platz aufhalten muss, oder das ganze Thema der Platzbewirtschaftung oder Kontingentierung, spielt da eine grosse Rolle.» (Aussage eines Integrationsbetriebs)

Somit ergibt sich für die Integrationsbetriebe ein Spannungsfeld: den freigewordenen Platz unbelegt lassen, um so der Wahlfreiheit Rechnung zu tragen, oder einem Menschen mit Behinderungen ein Zurückkommen zu ermöglichen, und dabei eine Finanzierungseinbusse in Kauf zu nehmen – oder vice versa.

²² Der Kanton Glarus nennt seine Auslastungsvorgabe von 98% selbst «anspruchsvoll». Vgl. Kanton Glarus, 2020, <https://www.gl.ch/public-newsroom.html/31/news/18917/newsarchive/1>.

²³ Eine analoge Diskussion tritt bei krankheitsbedingten Abwesenheiten der Menschen mit Behinderungen auf, wie das Zitat ebenfalls anspricht.

4 Wegweiser für eine zukunftsfähige Finanzierung von Integrationsbetrieben

Um für die Notwendigkeit zu einer zukunftsfähigen Finanzierung von Integrationsbetrieben zu sensibilisieren und einen entsprechenden Übergang zu ermöglichen, ist zunächst ein Verständnis der aktuellen Finanzierungssysteme erforderlich (Ziff. 2 und Ziff. 3). Und obschon sich die kantonalen Detailausgestaltungen unterscheiden, bestehen gleichartige übergeordnete Mechanismen, die einer zukunftsfähigen Finanzierung momentan zu wenig Rechnung tragen.

Eine zentrale Herausforderung für die Integrationsbetriebe besteht darin, dass die momentane Finanzierung letztlich zu wenig Spielräume lässt, um (1) die Umsetzung der UN-BRK sowie (2) erforderliche Innovationen und Investitionen konsequent voranzubringen.

Vielmehr begünstigen die bestehenden Finanzierungs- und Erfassungssysteme verschiedene Fehlanreize/-strukturen, die

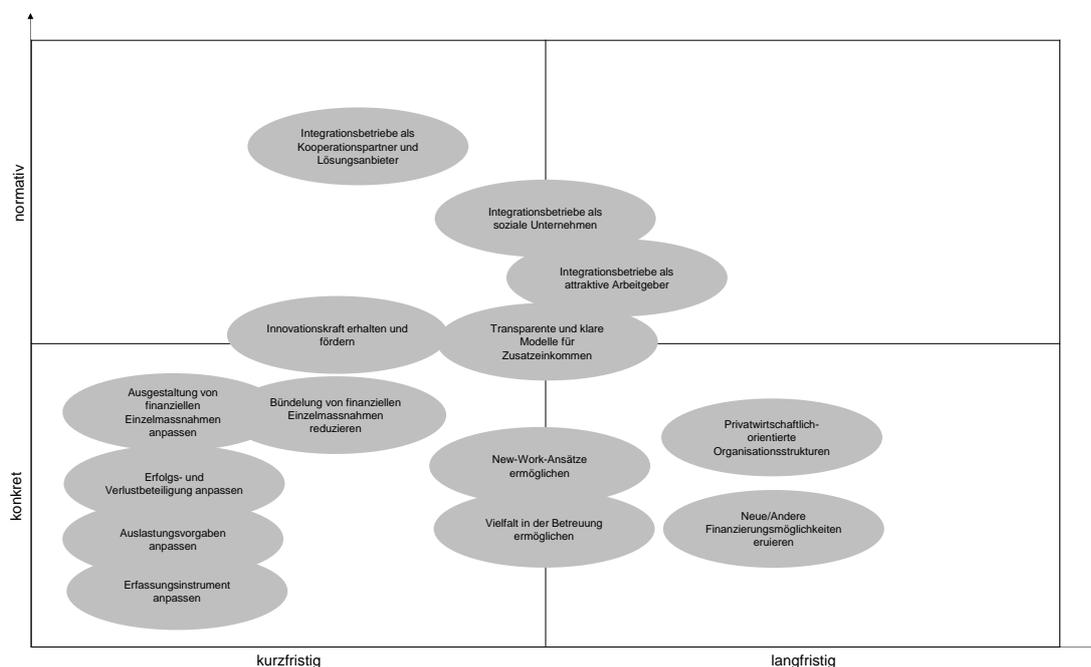
- Zielkonflikte zwischen der unternehmerischen Ebene und der Ebene des sozialen/gesellschaftlichen Auftrags verursachen
- sich primär an den Defiziten der Menschen mit Behinderungen orientieren und deren Befähigung zu wenig ermöglichen
- eine Durchlässigkeit durch Fehlanreize kaum fördern.

Der langfristigen Perspektive für den erforderlichen Wandel stehen zudem jährliche Leistungsvereinbarungen, eine enge Zweckgebundenheit der gewährten Mittel sowie eine eingeschränkte Entscheidungshoheit über Überschüsse aus der Leistungserbringung entgegen.

Dabei sind die Forderungen vonseiten Menschen mit Behinderungen, Integrationsbetrieben, Gesellschaft und Politik klar: Umsetzung der UN-BRK in den Integrationsbetrieben, Durchlässigkeit zwischen den Angeboten und den Arbeitsmärkten, moderne Entschädigungs- und Arbeitsmodelle für Menschen mit Behinderungen, Arbeitgeberattraktivität für das Fachpersonal, Innovationspotenziale identifizieren und umsetzen etc.

Mit den nachfolgend ausgeführten Wegweisern werden sowohl den Integrationsbetrieben und deren Entscheidungsträgern als auch den bisherigen und potenziellen Leistungsfinanzierern Lösungsansätze skizziert, wie eine zukunftsfähige Finanzierung von Integrationsbetrieben gestaltet werden könnte. Die Wegweiser lassen sich im Weiteren auf verschiedenen Ebenen (normativ/konkret) verorten und betreffend Zeithorizonte (kurzfristig/langfristig) unterscheiden (Abbildung 8).

Abbildung 8: Wegweiser für eine zukunftsfähige Finanzierung im Überblick



4.1 Wegweiser für das zukünftige Grundverständnis von Integrationsbetrieben

Integrationsbetriebe als soziale Unternehmen

Integrationsbetriebe sind als sog. soziale Unternehmen anzusehen. Infolgedessen gilt es, ihnen die zugehörige unternehmerische Ausrichtung konsequenter zuzugestehen und zu stärken.²⁴ Umgekehrt sind die Integrationsbetriebe und ihr Selbstverständnis in die Pflicht zu nehmen.

Auftrieb dieses Grundverständnisses sollte die eingereichte Motion «Förderung sozialer Unternehmen» von Nationalrat Gugger ermöglichen, indem soziale Unternehmen auch auf einer politischen Ebene Beachtung finden.²⁵ Auch wenn die Motion zwischenzeitlich abgelehnt wurde und sich in ihrem Wortlaut vordergründig an Privatunternehmen wandte, bleibt die besondere Stellung von sozialen Unternehmen und deren Anliegen bestehen. Für Integrationsbetriebe ist diese Entwicklung und dieses Verständnis von Unternehmertum eine wichtige Chance, da sozialen Unternehmen (1) politische und öffentliche Aufmerksamkeit für ihr Selbstverständnis zukommen würde, (2) deren besondere Rahmenbedingungen, die doppelte Zielsetzung und ihre Bedeutung gewürdigt würden und (3) ihrem Selbstverständnis eines sozialen *Unternehmens* Rechnung getragen würde. Die Interessensvertretung ist ungebrochen gross und verschiedene Akteure treiben das Grundverständnis, die Vernetzung und die Debatte weiter voran.²⁶

Integrationsbetriebe als Kooperationspartner und Lösungsanbieter für den nachhaltigen Wandel von Unternehmen

Darüber hinaus kann die ausdrückliche Einbindung von sozialen Unternehmen in die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 eine wichtige Chance für Integrationsbetriebe darstellen. Zum einen stärkt dies abermals das Verständnis von Integrationsbetrieben. Zum anderen können sich – und das ist tatsächlich ein nicht zu unterschätzendes Potenzial – die Integrationsbetriebe als Kooperationspartner für Unternehmen zur Umsetzung von deren Nachhaltigkeitsmassnahmen und der Sustainable Development Goals (SDGs) anbieten.²⁷ Dieser Umstand wiederum kann gleichzeitig den momentan bestehenden Befürchtungen der Integrationsbetriebe, dass die Auftragslage aufgrund von Verlagerungen ins Ausland oder aufgrund der Automatisierung und Digitalisierung einbricht, entgegenstehen.

Integrationsbetriebe als attraktive Arbeitgeber – sowohl für Menschen mit Behinderungen als auch Menschen ohne Behinderung

Mit dem Selbstverständnis als soziales Unternehmen können sich die Integrationsbetriebe schliesslich auch als attraktiver Arbeitgeber präsentieren – und zwar sowohl für Menschen mit Behinderungen als auch für Menschen ohne Behinderung. Im Fokus steht dabei insbesondere der unternehmerische und damit der (arbeits)marktnahe Aspekt. Dabei könnte sich in Zukunft ein Aufbrechen der bislang typischen organisationalen Strukturen zeigen, indem Integrationsbetriebe nicht mehr nur ausschliesslich Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen, sondern ebenso für Menschen ohne Behinderung anbieten. Letzteres meint dabei ausdrücklich Mitarbeitende, die keine Betreuungs- oder andere Agogikaufgaben, sondern produktive Tätigkeiten (im Sinne der Betriebstätigkeit des Integrationsbetriebs) übernehmen. Eine solche Öffnung der Integrationsbetriebe hätte verschiedene Vorteile. Zum einen kann die Personalplanung und die Auftragserfüllung mit diesen zusätzlichen Ressourcen besser sichergestellt werden. Zum anderen erfahren insb. die Menschen mit

²⁴ Siehe hierzu ergänzend Ziff. 4.2.

²⁵ Gugger, N., Motion 21.3891, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213891>.

²⁶ So wäre beispielsweise SENS Suisse zu nennen.

²⁷ Siehe hierzu ausführlicher Baumüller, J./Mühlenberg-Schmitz, D., 2019, Nichtfinanzielle Berichtspflichten und ihre Bedeutung für Nonprofit-Organisationen, Teil 1: Drei Wirkungsansätze, IRZ, Nr. 7/8, S. 331–335, sowie Baumüller, J./Mühlenberg-Schmitz, D., 2019, Nichtfinanzielle Berichtspflichten und ihre Bedeutung für Nonprofit-Organisationen, Teil 2: Erste empirische Befunde aus der DACH-Region, IRZ, Nr. 9, S. 377–381.

Für die SDGs sei verwiesen auf EDA, o.J., <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>.

Behinderungen eine gestärkte Arbeitsmarktnähe sowie eine (zumindest) «reverse integration/inclusion».²⁸

Abbildung 9: Wegweiser für das zukünftige Grundverständnis von Integrationsbetrieben

	Ebene		Zeithorizont		Zuständigkeit
	normativ	konkret	kurzfr.	langfr.	
Integrationsbetriebe als soziale Unternehmen – daher diese betriebswirtschaftlich/unternehmerisch stärken und finanzielle Handlungsspielräume ermöglichen.	x		x	x	Kanton, Integrationsbetriebe
Integrationsbetriebe als Kooperationspartner und Lösungsanbieter für den nachhaltigen Wandel von Unternehmen.	x		x	x	Integrationsbetriebe, Dritte
Integrationsbetriebe als attraktive Arbeitgeber – sowohl für Menschen mit Behinderungen als auch Menschen ohne Behinderung.	x		x	x	Kanton, Integrationsbetriebe, Dritte

4.2 Wegweiser für die Auslegung der finanziellen Rahmenbedingungen

Erfassungsinstrument an die Gegebenheiten in den Integrationsbetrieben anpassen

Grundlage für die Finanzierung von Integrationsbetrieben ist die Erfassung des Begleitbedarfs, womit dem Erfassungsinstrument (z.B. IBB-Indikatorenreiter) eine grundlegende Rolle zukommt. Denn nur was im Erfassungsinstrument abgebildet werden kann, kann als Begleitbedarf erfasst und somit finanziert werden. Insofern gilt es vonseiten der kantonalen Leistungsfinanzierer das Erfassungsinstrument so anzupassen, dass (1) befähigenden Massnahmen (2) dem besonderen Begleitbedarf von psychisch beeinträchtigten Menschen mit Behinderungen sowie (3) den spezifischen Gegebenheiten und Begleitleistungen im Arbeitsbereich Rechnung getragen werden kann. Letzteres meint zum einen eine Revision einzelner Indikatoren, die im produktiven Arbeitsbereich typischerweise nicht oder nur zu einem geringen Anteil anwendbar sind. Ein solcher Indikator wäre beispielsweise «Pflege und Ernährung» mit den Unterpunkten «Adäquates Auftreten und besondere medizinische Massnahmen» sowie «Nahrungseinnahme während der Zwischenmahlzeiten». Zum anderen meint die Anpassung des Erhebungsinstruments eine Aufwertung von klar arbeitsbezogenen Begleitleistungen, z.B. durch eine Ausdifferenzierung des Begleitaufwands vor, während und nach der Arbeitstätigkeit des Menschen mit Behinderungen.

Ausgestaltung von finanziellen Einzelmassnahmen anpassen

Darüber hinaus gilt es die Fehlanreize, die durch verschiedene Einzelmassnahmen entstehen, zu korrigieren. So hemmt beispielsweise die Rückzahlung von Mitteln oberhalb des oberen Plafonds des Schwankungsfonds das unternehmerische Denken und entspricht nicht einem Zugeständnis an Entscheidungshoheit. Diesbezüglich wären verschiedene Ansätze denkbar, die so teilweise bereits in einzelnen Kantonen gelten, sei es vom vollständigen Einbehalten dieses Überschusses (entweder im gleichen Jahr oder in den darauffolgenden 3–5 Folgejahren), eine Teilrückzahlung des Überschusses an den kantonalen Leistungsfinanzierer und Einbehalten des verbleibenden Anteils oder die Öffnung einer zusätzlichen «Reserveposition», die eine freiere Mittelverwendung ermöglicht.²⁹ Ein solches Einbehalten von Überschüssen aufseiten der Integrationsbetriebe wäre kongruent mit dem vollständigen Tragen eines Verlustes aus der Leistungserbringung. Zusätzlich oder alternativ wäre es denkbar, den Integrationsbetrieben neben den Begleitleistungen für die Menschen mit Behinderungen sowie den Administrations- und Infrastrukturbeiträgen das Risiko aus dem öffentlichen

²⁸ Ein solcher Ansatz wurde bislang für den Arbeitsbereich (Erwachsene) noch nicht evaluiert. Für den Kinder- und Schulbereich bestehen Untersuchungen und mitunter kritische Diskussionen (u.a. betreffend Inklusion vs. Integration, Behinderungsgrad und Behinderungsart).

²⁹ Zu Letzterem siehe beispielsweise die Ausgestaltung des Schwankungsfonds bzw. der Schwankungsreserve im Kanton Graubünden oder die neu eingeführte Investitionsreserve im Kanton Zürich.

Leistungsauftrag finanziell auszugleichen. Auch bezüglich der Auslastungsvorgaben könnten Nachjustierungen erfolgen. So wären statt Zielwerten nahe einer vollen Auslastung niedrigere Zielwerte oder auch Bandbreiten eine Option (siehe unten).

Bündelung von finanziellen Einzelmassnahmen reduzieren

Neben verschiedenen Einzelmassnahmen entstehen auch aus der Bündelung von Massnahmen gewisse Fehlanreize (u.a. Ziff. 3.1.4). Vollständig auflösen lassen sich diese Bündelungseffekte im Rahmen der bestehenden Finanzierungssysteme kaum; eine weniger strenge Auslegung von Einzelmassnahmen hingegen könnte diese abschwächen. So könnte beispielsweise das Benchmarking zwischen ähnlichen Integrationsbetrieben klassiert, das Wirtschaftlichkeitsgebot moderater ausgelegt (Inkaufnahmen von punktuellen Unterschreitungen zur Bewahrung einer Angebotsdiversität) oder der DB 2 erst ab einem (zu bestimmenden) Maximalwert an den Tarif angerechnet werden. Auf diese Weise würden nicht nur den (finanziellen) Spielraum beengende oder sich gegenlaufende Hebelwirkungen abgeschwächt, sondern auch die Grundsätze des unternehmerischen Handelns und der Entscheidungsautonomie gefördert werden.

Betreffend Benchmarking sei zudem auf Ziff. 2.4.4 bzw. auf die von den Integrationsbetrieben bemängelte fehlende Transparenz hingewiesen. So könnte beispielsweise mit einer «best-in-class»-Offenlegung das Benchmarking in ein sog. Benchlearning überführt werden. Artiset/INSOS entwickelt aktuell im Rahmen eines Innosuisse-Projekts mit drei beteiligten Fachhochschulen ein datenbasiertes Kenngrössenmodell, das die Transparenz und die Vergleichbarkeit innerhalb der Branche sowie den Reporting-Aufwand verbessern kann.³⁰

Auslastungsvorgaben anpassen und finanzielle Graubereiche bereinigen

Ein weiteres wesentliches Potenzial, um sowohl der Umsetzung der UN-BRK als auch den finanziellen Rahmenbedingungen der Integrationsbetriebe Rechnung zu tragen, liegt in der Verbesserung der Durchlässigkeit durch angepasste Auslastungsvorgaben. Dass es Mindestanforderungen an eine genügende Auslastung gibt, ist grundsätzlich nachvollziehbar; gleichermassen, dass diese nicht stichtagsbezogen, sondern im Zeitverlauf eines Jahres betrachtet werden (unterjährige Schwankungen können so geglättet werden). Nichtsdestotrotz sollte die Auslastungsvorgabe aus den in Ziff. 3.5 genannten Gründen nach unten angepasst werden. Vereinzelt werden dabei drastische Reduktionen gefordert, beispielsweise auf 80%. Im Hinblick auf die kantonale Finanzierung der Infrastruktur, auf die bestehenden Fixkosten sowie auf das unternehmerische Denken und die Ausrichtung an Marktmechanismen wäre eine solche Auslastungsvorgabe jedoch kritisch zu beurteilen. Andere fordern eine Anpassung auf unter 95% und schlagen als konkrete Vorgabe 93% Auslastung vor.³¹ Eine andere, flexiblere Möglichkeit könnte darin bestehen, die Auslastungsvorgabe nicht als einen statischen Mindestwert, sondern als Bandbreite zu formulieren, beispielsweise 95–98% oder kombiniert mit nach unten angepasster Auslastung 93–97%. Anzumerken ist letztlich auch, dass die Auslastungsvorgaben nicht nur aus den genannten Gründen, sondern auch aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels anzupassen sind.

Nebst einer Anpassung der Auslastungsvorgaben könnte die Durchlässigkeit zusätzlich gestärkt werden, indem Übergangsleistungen, beispielsweise anfängliche Unterstützung und Begleitung bei einem Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts, abgegolten werden. Bislang tragen die Integrationsbetriebe, die einen Menschen mit Behinderungen nach der Inklusion weiter begleiten, solche unterstützenden Übergangsleistungen in der Regel selbst – sowohl personell als auch finanziell (mit Eigenmitteln).

(Gestaffelte) Vermittlungsprämie

Immer wieder in der Diskussion um die Durchlässigkeit bzw. die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt sind Vermittlungsprämien, allenfalls nach Erfolg gestaffelt. Auf der einen Seite können diese einen Anreiz bieten, Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt (oder andere Arbeitsangebote) einzugliedern. Dabei wäre jedoch zu bedenken, dass eine solche so

³⁰ Siehe hierzu ausführlicher das Innosuisse-Projekt 40230.1 IP-SBM «Stakeholder-orientiertes Reporting für Institutionen mit sozialem Auftrag», an dem u.a. die Fernfachhochschule Schweiz (SUPSI-FFHS) und die Autorinnen beteiligt sind.

³¹ Vgl. BKS, 2023, <https://bksb.de/wp-content/uploads/2023/07/2023-07-19-Medienmitteilung-Auslastungsquote.pdf>.

ausgestaltet sein müsste, dass sie – rein kalkulatorisch und betriebswirtschaftlich betrachtet – die zukünftige Einbusse der kantonalen Beiträge kompensieren könnte. Oder anders: die Bemessung ihrer Höhe ist nicht trivial und die Prämie müsste attraktiv gestaltet sein. Auf der anderen Seite wären solche Vermittlungsprämien dann aber auch kritisch zu betrachten, da sie der Nachhaltigkeit einer Integration (z.B. Dauer, Passgenauigkeit) i.d.R. zu wenig Rechnung tragen und allenfalls kurzfristige Optimierungen und Incentives begünstigen.

Vielfalt in der Betreuung ermöglichen

Eng verbunden mit den Themen von Auslastungsvorgaben, Durchlässigkeit und Wirtschaftlichkeit ist die Vielfalt in der Begleitung. Vielfalt ist eine Grundbedingung zur Umsetzung der UN-BRK. Aus den obigen Ausführungen wird deutlich, dass ebendiese Vielfalt finanzielle Aufwendungen bzw. unternehmerisches Risiko bedeuten.³² Die Frage ist jedoch, wer diese trägt. Wie in Ziff. 3 dargelegt, tragen momentan die Integrationsbetriebe mehrheitlich die entstehenden Aufwendungen für ein durchlässiges und vielfältiges Angebot, was seinerseits zu Fehlanreizen führen kann. Demzufolge wären zukünftig sowohl die Integrationsbetriebe als auch die Kantone gefordert. So müssten die Integrationsbetriebe gewisse Quersubventionierungen weniger ertragreicher Angebote zulasten des Gesamtergebnisses in Kauf nehmen (können). Oder gerade umgekehrt müssten sie nicht ertragsreiche Angebote konsequenter schliessen, um so Mittel freizugeben, aus denen dann wiederum andere, innovative Betreuungsleistungen entwickelt werden können. Gleichermassen müssten die leistungsfinanzierenden Kantone die Auslegung des Wirtschaftlichkeitsgebots anpassen und in der Folge auch solche Betreuungsangebote aufrechterhalten, die für die Integrationsbetriebe nicht deckend sind, aber für Menschen mit Behinderungen ein passgenaues Angebot darstellen. Darüber hinaus müssten die Kantone Innovationen in den Integrationsbetrieben und deren Begleitangebot konsequenter fördern (z.B. weniger restriktive Vorgaben zur Mittelverwendung und mehr Entscheidungsautonomie von erzielten Überschüssen). Selbstredend wären Integrationsbetriebe aufgefordert, solche Mittel abzurufen und zukunftsfähige Begleitangebote zu entwickeln.

³² Siehe ergänzend zur Diskussion des unternehmerischen Risikos und Vielfalt in der Betreuung den Bericht «Zusatzeinkommen in Integrationsbetrieben: Eine systematische Bestandesaufnahme». Ein dort befragter Integrationsbetrieb hält fest: «Die Zurverfügungstellung von möglichst qualifizierter Arbeit (als Basis für Normalisierung, Agogik, Entwicklung) beinhaltet ein unternehmerisches Risiko. Es sollte daher ein Anreiz für die Betriebe bestehen, dieses einzugehen. Ansonsten geht der Trend zu risikoarmen Branchen, was die Vielfalt des Angebotes einschränkt.»

Abbildung 10: Wegweiser für die Auslegung der finanziellen Rahmenbedingungen

	Ebene 		Zeithorizont 		Zuständigkeit 
	normativ	konkret	kurzfr.	langfr.	
Erfassungsinstrument an die Gegebenheiten in den Integrationsbetrieben anpassen.		x	x		Kanton
Ausgestaltung von finanziellen Einzelmassnahmen anpassen, um so Fehlanreize zu minimieren (z.B. betreffend Schwankungsfonds, Auslastungsvorgaben).		x	x		Kanton
Erfolgs- und Verlustbeteiligung anpassen, um dadurch unternehmerisches Handeln konsequenter zu fordern und fördern sowie Entscheidungsautonomie zu gewähren.		x	x		Kanton, Integrationsbetriebe
Auslastungsvorgaben anpassen und finanzielle Graubereiche bereinigen, um Durchlässigkeit zu fördern 2. Arbeitsmarkt ↔ 2. Arbeitsmarkt 1. Arbeitsmarkt ↔ 2. Arbeitsmarkt 1. Arbeitsmarkt ↔ 1. Arbeitsmarkt		x	x		Kanton
(Gestaffelte) Vermittlungsprämie überdenken.		x	x		Kanton
Bündelung von finanziellen Einzelmassnahmen reduzieren, um so die bestehenden Hebelwirkungen zu korrigieren.		x	x		Kanton
Vielfalt in der Betreuung ermöglichen.		x	x	x	Kanton, Integrationsbetriebe, Dritte

4.3 Wegweiser für die Integrationsbetriebe und deren Organisation

Innovationskraft erhalten und fördern

Mit dem Einräumen einer freieren Zweckbindung der erzielten Überschüsse aus der Leistungserbringung (aber nach wie vor unter der Prämisse des Vereins-/Stiftungszwecks), der damit einhergehenden erweiterten Möglichkeiten für die Gewinnverwendung sowie einer gestärkten Entscheidungshoheit und -autonomie kann zusätzlich die (finanzielle) Innovationskraft der Integrationsbetriebe gefördert werden. Ebenso denkbar wären kantonale Beiträge oder Programme zur gezielten Förderung innovativer Projekte in den Integrationsbetrieben.³³ Denn insbesondere durch solche Innovationsprojekte kann die Umsetzung der UN-BRK vorangetrieben werden, indem UN-BRK-konforme Begleitangebote und andere solcher Massnahmen in den Betrieben entwickelt und umgesetzt werden können. Bislang und unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen können solche Aktivitäten kaum abgebildet und (anschub)finanziert werden.

Transparente und klare Modelle für Zusatzeinkommen

Eine solche gestärkte Finanzbasis kann zudem zur Modernisierung der Rahmenbedingungen im Bereich der begleiteten Arbeit eingesetzt werden. So ist u.a. eines der grössten Anliegen der Integrationsbetriebe, angemessene, klare und transparente Modelle für Zusatzeinkommen zu entwickeln.³⁴ Die Finanzierung der Zusatzeinkommen für die Menschen mit Behinderungen ist mit der kantonalen Finanzierung abzustimmen; die Mittel für darüber hinausgehende Zahlungen müssten die Integrationsbetriebe selbst erwirtschaften und/oder aus den Eigenmitteln tragen. Im Zuge dessen wäre abermals eine freiere Zweckbindung von Überschüssen aus der Leistungserbringung erforderlich.

³³ Als Beispiel hierfür wären die Bestimmungen von Art. 29 BIV des Kantons Graubünden zu nennen.

³⁴ Für eine Bestandesaufnahme, eine kritische Einordnung und eine Diskussion sei auf den Bericht «Zusatzeinkommen in Integrationsbetrieben: Eine systematische Bestandesaufnahme» verwiesen.

New-Work-Ansätze

Ein weiteres Anliegen sind verschiedene New-Work-Ansätze, u.a. Teilzeitpensen, flexible Arbeitszeiten, remote work und Ü65-Beschäftigung. Der Wunsch nach Teilzeitarbeit ist bereits heute, wie in anderen Wirtschaftsbereichen und Branchen ebenso, bei den Menschen mit Behinderungen sehr ausgeprägt. Dabei steht die Teilzeitarbeit nicht per se zur Diskussion (ist sie zudem behinderungsbedingt doch auch häufig erforderlich). Mit überproportional höheren Hürden verbunden sind jedoch vor allem Mini-Teilzeitpensen von beispielsweise zwei Stunden an drei Tagen. Zwar können mit Mini-Teilzeitpensen u.a. direkte Lohnkosten, Sozialversicherungsabzüge und Ferienansprüche eingespart werden.³⁵ Demgegenüber stehen – im Idealfall pensumsunabhängige, i.d.R. aber vergleichsweise höhere – Kosten durch Einarbeitungs-, Anleitungs- und Arbeitsplatzeinrichtungsbedarf sowie allenfalls dadurch bedingte Produktivitätsunterschiede. Ebenso zu berücksichtigen sind die ungeachtet des Pensums anfallenden administrativen Aufwände, insb. für die Erfassung des Begleitbedarfs, Zielvereinbarungen, Koordinationsaufwand, Gespräche u.Ä. In der Folge bedeuten die vermehrt bestehenden Mini-Teilzeitpensen für die Integrationsbetriebe einen überproportionalen Aufwand (im Vergleich zu höheren Teilzeitpensen oder Vollzeitpensen),³⁶ der allerdings durch die kantonale Leistungsfinanzierung nicht abgedeckt ist und somit vonseiten Integrationsbetriebe durch selbst erwirtschaftete Erträge oder Eigenmittel zu tragen ist. Um dennoch weiterhin auch Mini-Teilzeitpensen und dadurch eine Vielfalt in der Betreuung sicherzustellen, wäre vonseiten der kantonalen Leistungsfinanzierung ein «Cost-Plus»-Zuschlag für solche Mini-Teilzeitpensen und deren überproportionalem Mehraufwand zu überdenken.³⁷

Ähnliche Hürden bestehen im Hinblick auf eine Weiterbeschäftigung von Menschen mit Behinderungen über dem Rentenalter. Einige Kantone gewähren hier einen gewissen Freiraum und ermöglichen eine Weiterbeschäftigung, allerdings nur für bereits beschäftigte Personen und nicht für Neueintretende. Andere Kantone finanzieren Ü65-Beschäftigungen nicht und die Integrationsbetriebe müssen eine anderweitige Finanzierung sicherstellen (Spenden, Eigenmittel).

Neue/andere Finanzierungsmöglichkeiten evaluieren

An vielen Stellen wurde dargelegt, dass für Integrationsbetriebe mit modernen und innovativen Rahmenbedingungen ein entsprechendes Spendenvolumen und/oder eine komfortable Eigenmittelsituation bestehen muss. Wie ebenfalls aufgezeigt, sind solche Bedingungen jedoch keineswegs per se gegeben. Integrationsbetriebe müssen demnach andere Finanzierungsmöglichkeiten evaluieren. Als solche könnten auf einen ersten Blick der klassische Kreditmarkt und Finanzmarkt, (Gross)Spendenfundraising, eine Förderung durch Förderstiftungen oder private Investoren infrage kommen. Tatsächlich sind die diesbezüglichen Möglichkeiten aber begrenzt. So sind die aktuellen Bedingungen auf dem Kreditmarkt bei steigendem Zinsniveau für die Integrationsbetriebe schwierig.³⁸ Ebenso können als Stiftung organisierte Einrichtungen Mittel i.d.R. nicht beliebig am Finanzmarkt investieren (Aufsichtstätigkeit der Stiftungsaufsichtsbehörden). Und das kantonal geforderte Wirtschaftlichkeitsgebot kann sich als Krux erweisen. Die Förderung durch Förderstiftungen wird dadurch nämlich teils verunmöglicht, da diese typischerweise keine gewinnorientierten Organisationen/Betriebe/Angebote fördern. Auf der anderen Seite sind Integrationsbetriebe für klassische private Investoren kaum attraktiv, weil sie zu wenig gewinnorientiert sind und keinen echten skalierbaren business case darstellen. Darüber hinaus wird die alternative Finanzierung via den Spendenmarkt von einzelnen Integrationsbetrieben mitunter kritisch betrachtet: zum einen bedeutet die Spendenfinanzierung nicht zwangsläufig eine bessere Unabhängigkeit,

³⁵ Weitere Vorteile von Teilzeitarbeit, u.a. Glättung von Auftragsspitzen, Arbeitsplatzsharing oder Jobsharing, sind in der Branche kaum relevant.

³⁶ Einen allgemeingültigen «Break-even-point» von Teilzeit- bzw. Mini-Teilzeitpensen zu berechnen ist nicht praktikabel; betriebsspezifisch sind solche Berechnungen aber durchaus möglich.

³⁷ Hierbei stellt sich unweigerlich die Frage, ab welchem Pensum ein solches «Cost-Plus» erfolgen und wie hoch ein solches sein müsste. Ausgehend vom aktuellen Forschungsstand kann dies für Integrationsbetriebe nicht allgemeingültig ermittelt werden. Bestehendes Datenmaterial bezieht sich entweder auf die Arbeitnehmerseite (demnach läge ein ideales Pensum bei mind. 60%, v.a. begründet mit der Altersvorsorge) oder auf klassische Forprofit-Unternehmen unterschiedlichster Branchen (hier begründet sich die Rentabilitätsschwelle v.a. durch die durch Teilzeit erzielte Produktivitätssteigerung). Diese Erkenntnisse sind aber im Hinblick auf die begleitintensiven Arbeits- und Betreuungsprozesse, die vergleichsweise hohen administrativen Aufwendungen und die eingeschränktere Produktivität der Menschen mit Behinderungen nicht seriös auf Integrationsbetriebe übertragbar. Diesbezüglich wären spezifischere Abklärungen und Berechnungen erforderlich.

³⁸ Ungleich schwieriger ist es für als Verein organisierte Integrationsbetriebe, u.a. weil sie kein Grundkapital haben (müssen).

sondern v.a. auch Aufwand und eine entsprechende Positionierung am Spendenmarkt. Zum anderen betonen sie, dass die Betreuung von Menschen mit Behinderungen eine kantonale Aufgabe ist und es allenfalls sogar kontraproduktiv sein kann, wenn sich der Kanton als Leistungsfinanzierer zurückzieht und Private einspringen müssen (Auslagerung des öffentlichen Auftrags an private Finanzierer).

Allenfalls sind andere moderne Finanzierungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen, wie etwa Impact Investing oder Venture Philanthropie. Vereinfacht gesagt, stehen dabei neben finanziellen Renditen auch eine soziale oder ökologische Wirkung im Vordergrund. Sie sind vor allem als Teilfinanzierungsmöglichkeiten von grösseren Investitionsvorhaben interessant. Aufwind bekommt vor allem das Impact Investing im Kanton Zürich, in dem neu Finanzrückflüsse aus Fördermitteln (typisches Charakteristikum von Impact Investing) nicht mehr verboten, sondern möglich sind.³⁹ Allerdings ist auch festzuhalten: Grundlage dieser genannten neuen Finanzierungsformen sind umfangreiche Wirkungsmessungen. Impact Investing im Behindertenbereich entspricht (noch) nicht den klassischen Anlagemöglichkeiten (diese sind eher im Bereich Umwelt, Entwicklungsländer o.Ä.). Je nach Ausgestaltung der Venture-Philanthropie-Finanzierung ergeben sich weitere Entscheidungsträger oder Mitbestimmungsrechte.

Privatwirtschaftlich-orientierte Organisationsstrukturen

In der Praxis der Integrationsbetriebe sind immer häufiger Gedankenspiele für Anpassungen an der Organisationsstruktur. Eine Variante sieht vor, den gemeinnützigen, zu wenig gewinnorientierten Teil des Integrationsbetriebs in der NPO (Stiftung, Verein) zu belassen und den gewinnorientierten Teil in eine GmbH oder AG (mit allen daraus entstehenden Vor- und Nachteilen) zu überführen. Eine andere Variante beinhaltet die Auslagerung der Immobilien in eine andere Trägerschaft. Solche Anpassungen der Organisationsstrukturen können unterschiedliche Motivationen haben, u.a. verbesserte Flexibilität, Steuerung des Einflussbereichs, Trennung von operativer Tätigkeit, Verwaltungstätigkeit und/oder nicht betrieblichen Tätigkeiten, Verlagerung/Separierung eines unternehmerischen Risikos, Möglichkeit zur Beteiligung privater Geldgeber.⁴⁰

Abbildung 11: Wegweiser für die Integrationsbetriebe und deren Organisation

	Ebene 		Zeithorizont 		Zuständigkeit 
	normativ	konkret	kurzfr.	langfr.	
Innovationskraft erhalten und fördern (durch Programme, Gewinnverwendung).		x	x	x	Kanton, Integrationsbetriebe, Dritte
New-Work-Ansätze, u.a. Teilzeitpensen, flexible Arbeitszeiten, Remote Work, Ü65-Beschäftigung, ermöglichen.		x	x		Kanton, Integrationsbetriebe
Transparente und klare Modelle für Zusatzeinkommen.	x	x	x	x	Kanton, Integrationsbetriebe, Dritte
Privatwirtschaftlich-orientierte Organisationsstrukturen (z.B. Auslagerung eines gewinnorientierten Organisationsteils).		x		x	Integrationsbetriebe
Neue/andere Finanzierungsmöglichkeiten evaluieren, z.B. kantonale Darlehen/Bürgschaften – Zugang zum Kredit- und Finanzmarkt – Förderstiftungen – Spendenmarkt – neue Finanzierungsformen (z.B. Impact Investing, Venture Philanthropie).		x	x	x	Integrationsbetriebe, Dritte

³⁹ Vgl. Kanton Zürich, 2024, Zukunftsgerichtete Stärkung des Stiftungsstandorts Zürich, in: <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2024/02/zukunftsgerichtete-staerkung-des-stiftungsstandorts-zuerich.html>.

⁴⁰ Selbstverständlich besteht auch eine Reihe an Risiken, u.a. Doppelstrukturen und daraus entstehender Mehraufwand, Separierung der inhaltlichen Anbindung, Aushebelung der sog. doppelten Zielsetzung. Im Hinblick auf die Auslagerung von durch die öffentliche Hand finanzierte Liegenschaften sehen die öffentlichen Leistungsfinanzierer i.d.R. darin eine Zweckentfremdung und damit eine Rückzahlung der gewährten Mittel vor.

5 Schlussbetrachtung

Integrationsbetriebe bewegen sich momentan – finanziell, betriebswirtschaftlich und betreffend ihren sozialen/gesellschaftlichen Auftrag – in einem eng gesteckten Rahmen. Die derzeitigen Finanzierungsvorgaben erweisen sich als restriktiv; die zukünftige Weiterentwicklung müssen die Integrationsbetriebe vornehmlich aus selbst erwirtschafteten Erträgen und/oder Eigenmitteln finanzieren, deren Generierung und Verwendung jedoch nur begrenzt möglich ist.

Aus der zugrunde liegenden Datenbasis sowie den zugehörigen Auswertungen können folgende grundsätzliche Anliegen abgeleitet werden. Diese richten sich sowohl an die kantonalen Leistungsfinanzierer als auch an die Integrationsbetriebe selbst:

- sich der doppelten – d.h. der wirtschaftlichen und der sozialen/gesellschaftlichen – Zielsetzung bewusst sein und danach handeln
- mehr unternehmerisches Handeln ermöglichen und umsetzen
- an den erzielten Überschüssen partizipieren können und freiere Gewinnverwendung gewähren
- mehr Entscheidungsautonomie einräumen
- sich der Risikoallokation bewusst sein und Risiken entsprechend handhaben
- Integrationsbetriebe als attraktive Arbeitgeber positionieren (Vielfalt, Durchlässigkeit, Modelle für Zusatzeinkommen).

All diese Forderungen sind letztlich auf ein grundlegendes Anliegen zurückzuführen: die zukünftigen Entwicklungen – das meint in erster Linie die konsequentere Umsetzung der UN-BRK, aber auch Innovationen im Betreuungsangebot und Investitionen (z.B. in Infrastruktur) – müssten schon heute deutlicher in den finanziellen Rahmenbedingungen und Finanzflüssen an die Integrationsbetriebe abgebildet sein, sodass die Ziele auf Bundesebene (z.B. Umsetzung UN-BRK, Umsetzung SDGs) und Kantonsebene (z.B. Versorgungsauftrag) verfolgt werden können.

6 Anknüpfende Perspektive: Zusatzeinkommen in Integrationsbetrieben⁴¹

6.1 Ausgangslage

Eng verbunden mit der Thematik der Finanzierung von Integrationsbetrieben ist die Frage nach den Zusatzeinkommen von Menschen mit Behinderungen und den zugehörigen Modellen.

Die Kantone verlangen im Rahmen ihrer Mindestanforderungen für Leistungserbringende und/oder im Rahmen von Qualitätsrichtlinien⁴² ein angemessenes Zusatzeinkommen der Menschen mit Behinderungen sowie ein transparentes System, dessen Kriterien den Menschen mit Behinderungen bekannt ist. Auch auf politischer und gesellschaftlicher Ebene unterstehen die Arbeits- und Anstellungsbedingungen von Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen und folglich die Zusatzeinkommen für geleistete Arbeit im Besonderen einer grossen Aufmerksamkeit.

Abseits dieser Verpflichtungen und Forderungen erachten die Integrationsbetriebe die Zusatzeinkommen von Menschen mit Behinderungen als selbstverständlich und sie haben die Dringlichkeit dieses Themas erkannt. Mithilfe einer umfangreichen Bestandesaufnahme⁴³ soll die aktuelle Praxis erhoben und systemische Herausforderungen verdeutlicht werden. Als anknüpfende Perspektive werden daher nachfolgend eine Bestandesaufnahme zu den bestehenden Modellen, zentrale Anhaltspunkte zur Gestaltung der Zusatzeinkommen sowie zur Finanzierung beschrieben.

6.2 Grundsätze in den Modellen für Zusatzeinkommen aus der aktuellen Praxis

Für die Bestandesaufnahme zur Ausgestaltung von Modellen für Zusatzeinkommen konnten insgesamt 51 aktuelle Praxisbeispiele ausgewertet werden.

Ein zentrales Element vieler dieser Modelle ist ein übersichtlicher und verständlicher Beurteilungsbogen, der auf einem Punkte-Bewertungssystem basiert. Die Zusatzeinkommen werden dabei anhand verschiedener Kriterien berechnet, die beispielsweise eine Kompetenzbewertung der Person und deren Leistung umfassen können.

Einige Modelle unterscheiden sich in der Gewichtung von Arbeitsleistung und Teilnahme. Während in der einen Variante das Zusatzeinkommen auf Basis der Arbeitsleistung erfolgt, legt die andere Variante den Schwerpunkt auf die Teilnahme und das Mitwirken im Integrationsbetrieb, ohne die Arbeitsleistung direkt beim Zusatzeinkommen zu berücksichtigen. Dies zeigt einen Ansatz, Überforderung durch Leistungsdruck zu vermeiden und stattdessen die Präsenz und Teilhabe zu fördern.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit und der beruflichen Entwicklung. Viele Modelle legen eine leistungsbezogene Abstufung zugrunde und bieten Anpassungen des Zusatzeinkommens an, die sowohl die berufliche als auch die persönliche Entwicklung der Menschen mit Behinderungen berücksichtigen. Dies wird oft durch interne Kurse und Weiterbildungsangebote unterstützt.

Abschliessend lässt sich festhalten: In den Integrationsbetrieben besteht eine Vielfalt an Modellen für Zusatzeinkommen, die in der Regel dennoch folgende entscheidende Gemeinsamkeiten haben:

- Die Modelle richten sich an den spezifischen Bedürfnissen und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen aus.
- Den Modellen liegen objektivierbare und messbare Bewertungskriterien zugrunde, anhand derer die Zusatzeinkommen einheitlich (d.h. in definierten Kategorien und Bandbreiten) und transparent festgelegt werden können.

⁴¹ Grundlage für die Ausführungen ist der Bericht «Zusatzeinkommen in Integrationsbetrieben: Eine systematische Bestandesaufnahme».

⁴² Vgl. beispielsweise SODK Ost+, Qualitätsrichtlinien, Qualitätsstandard 3e, Version Kanton Zürich.

⁴³ Der Bestandesaufnahme liegt sowohl eine systematische Analyse von 51 Modellen für Zusatzeinkommen aus der Praxis als auch eine grosszählige Befragung von 95 teilnehmenden Integrationsbetrieben zugrunde.

6.3 Bezug zum unternehmerischen Risiko

Die Kantone fordern von den Integrationsbetrieben eine unternehmerische Ausrichtung und das Wirtschaftlichkeitsgebot. Damit einher geht typischerweise eine nahe Ausrichtung am Markt (Marktpotential der Produkte und Dienstleistungen) und in der Folge der Umgang mit einem gewissen Mass an unternehmerischem Risiko. Zusätzlich zur Diskussion in Ziff. 3 ist das unternehmerische Risiko auch in puncto Arbeitsumfeldbedingungen für die Menschen mit Behinderungen sowie in puncto Zusatzeinkommen zu diskutieren.

Ob Integrationsbetriebe ein unternehmerisches Risiko tragen sollten, scheint sowohl eine Grundsatzfrage als auch vom Selbstverständnis geprägt zu sein:

- *«Bei keinem unternehmerischen Risiko entfernten sich die sozialen Institutionen mehr und mehr von der Wirtschaftlichkeit/Unternehmertum, somit entfernt sich auch die Inklusion in einen regulären Betriebsalltag.»* (Aussage eines Integrationsbetriebs im Rahmen der Befragung)
- *«Problematik: Die Zurverfügungstellung von möglichst qualifizierter Arbeit (als Basis für Normalisierung, Agogik, Entwicklung) beinhaltet ein unternehmerisches Risiko. Es sollte daher ein Anreiz für die Betriebe bestehen, dieses einzugehen. Ansonsten geht der Trend zu risikoarmen Branchen, was die Vielfalt des Angebotes einschränkt.»* (Aussage eines Integrationsbetriebs im Rahmen der Befragung)

Die Umfrageergebnisse verdeutlichen das Spannungsfeld: 46% der teilnehmenden Integrationsbetriebe sprechen sich dafür aus, ein gewisses unternehmerisches Risiko zu tragen; 54% hingegen lehnen dies ab.

Um die Diskussion zu vervollständigen, sind also folgende weitere Argumente zu berücksichtigen:

- Aus Sicht der Finanzierung stellt sich die Frage nach der Risikoallokation. Vereinfacht ausgedrückt: welche Partei trägt welches Risiko. Aktuell liegt die Risikoallokation im Bereich der begleiteten Arbeit in weiten Teilen bei den Integrationsbetrieben. So tragen sie beispielsweise das unternehmerische Risiko (z.B. Marktpotential, Auftragslage, Markt- und Produktentwicklung) und müssen dieses finanzielle Risiko typischerweise vollumfänglich selbst tragen. Die klassischen Massnahmen zur Risikobewältigung/Risikoakzeptanz greifen insbesondere wegen der regulierten Marktparameter, der in Teilen eingeschränkten Entscheidungsautonomie und der doppelten Zielsetzung nicht.
- Wie die obigen Aussagen veranschaulichen, haben diese klassischen betriebswirtschaftlichen/finanzbezogenen Themen, d.h. das Eingehen eines gewissen unternehmerischen Risikos, Marktnähe und das Ausschöpfen eines Marktpotentials sowie das Generieren von Markterlösen, auch Auswirkungen auf die Betreuungsebene bzw. auf die Ebene der Menschen mit Behinderungen. Im Vordergrund stehen dabei beispielsweise Normalisierung, Annäherung an die Arbeitsumfeldbedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes, Vielfalt im Betreuungsangebot sowie Leistungsdruck auf die Menschen mit Behinderungen.
- Unter dem Erfordernis, dass die Zusatzeinkommen an die Menschen mit Behinderungen aus den Markterlösen erfolgen müssen, spitzt sich die Argumentation zusätzlich zu. Das soll im Umkehrschluss nicht bedeuten, dass die Zusatzeinkommen an die Menschen mit Behinderungen in Frage gestellt werden. Vielmehr akzentuiert sich der Druck auf die Markterlöse, wenn, vereinfacht festgehalten, aus diesen die Zusatzeinkommen der Menschen mit Behinderungen entrichtet werden müssen, ebenso wie die erforderlichen Innovationen und Investitionen.

6.4 Bezug zur Finanzierungssituation

Im Rahmen der Leistungsabgeltung vom leistungsfinanzierenden Kanton an die Integrationsbetriebe wird klar abgegrenzt: Die Zusatzeinkommen an die Menschen mit Behinderungen sowie die übrigen «Produktionsmitarbeitenden» sind – wie in klassischen Forprofit-Unternehmen – aus Verkaufserlösen bzw. aus eigenen Erträgen oder freien Mitteln zu finanzieren.

Ausgehend von der Befragung unterstützt eine knappe Mehrheit (52%) eine solche Finanzierung aus den selbst erwirtschafteten Erträgen. Andererseits stimmen 47% der antwortenden Teilnehmenden

der Aussage zu, dass die Zusatzeinkommen im zweiten Arbeitsmarkt durch Betriebsbeiträge der öffentlichen Hand finanziert werden sollten.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie sich eine schwankende Auftragslage und dementsprechend volatile Erlöse auf die Zusatzeinkommen der Menschen mit Behinderungen auswirken können:

- Die Mehrheit der antwortenden Integrationsbetriebe (82%) berechnet das Budget für die Zusatzeinkommen der Menschen mit Behinderungen auf Basis festgelegter Zusatzeinkommen. Dies bedeutet, dass die Zusatzeinkommen im Voraus definiert und die notwendigen Mittel entsprechend bereitgestellt oder erwirtschaftet werden. In Fällen, in denen das Budget nicht ausreicht, greifen diese Betriebe auf alternative Finanzierungsquellen wie Spenden oder Eigenmittel zurück. Die Zusatzeinkommen der Menschen mit Behinderungen werden als fester Bestandteil der Betriebskosten betrachtet und entsprechend priorisiert. Das Schwankungsrisiko tragen demnach die Integrationsbetriebe.
- Im Gegensatz dazu definieren die übrigen 18% der antwortenden Integrationsbetriebe das Budget für die Zusatzeinkommen in Abhängigkeit von den verfügbaren Mitteln, beispielsweise als Prozentsatz der erwirtschafteten Erträge. Diese Methode kann, insbesondere bei einer schlechten Auftragslage, zu Anpassungen der Zusatzeinkommen führen und sie scheint stärker von den wirtschaftlichen Schwankungen und der Leistung des Betriebes abhängig zu sein, was potenziell zu einer weniger stabilen finanziellen Situation für die Menschen mit Behinderungen führen kann. Risikoträger sind in dieser Methode in erster Linie die Menschen mit Behinderungen.

Im Anschluss an diese Fragestellung folgt unmittelbar die Frage nach höheren Zusatzeinkommen zugunsten der Menschen mit Behinderungen. Eine deutliche Mehrheit der antwortenden Integrationsbetriebe (77%) bejaht dies. Im Rahmen höherer Zusatzeinkommen stellen die direkten Zahlungen und Sozialleistungen vordergründig nicht das Hauptproblem dar, sondern vielmehr die Gesamtfinanzierungssituation sowie die aktuellen Branchenentwicklungen und spezifischen Transformationsprozesse (das meint u.a. die Finanzierung der Gemeinkosten oder die Umstrukturierung von Sozialunternehmen zu Wirtschaftsunternehmen mit Sozialauftrag, siehe auch Ziff. 5).⁴⁴ In der Folge stimmt eine klare Mehrheit der Integrationsbetriebe (83%) der Aussage zu, dass insgesamt betrachtet höhere Zusatzeinkommen zu einer nicht stemmbaren finanziellen Mehrbelastung führen würden.

6.5 Fazit und Ausblick

Die Datenerhebungen zu den Zusatzeinkommen und den zugehörigen Modellen in Integrationsbetrieben verdeutlichen einen hohen Professionalisierungsgrad: es bestehen verschiedene formalisierte Modelle und Festsetzungsverfahren, ausserdem wird der Thematik der Zusatzeinkommen generell eine hohe Priorität zugestanden.

Dennoch besteht Raum für Weiterentwicklung.

Denkbare Massnahmen liegen zum einen bei den Integrationsbetrieben selbst. Diese sind diesbezüglich durchaus selbstkritisch und sehen Weiterentwicklungsbedarf beispielsweise betreffend noch stärker individualisierte Modelle mit flexibleren Gestaltungen des Zusatzeinkommens (Hintergrund: den spezifischen Fähigkeiten und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen noch mehr/besser Rechnung tragen), verbesserte Verständlichkeit und Transparenz gegenüber den Menschen mit Behinderungen. Ebenso sollte die Kompatibilität mit den bestehenden Grenzen der Sozialversicherungen besser ausgelotet werden.

Dies führt über zu den weiteren zu ergreifenden Massnahmen, die jedoch vordergründig auf der politischen Ebene erfolgen müssen. So sollten vonseiten der Sozialversicherungen (insb. IV und EL) solche Rahmenbedingungen⁴⁵ erreicht werden, die positive Anreize für eine Arbeitsaufnahme schaffen, die die Arbeitsintegration fördern und die soziale Sicherheit gewährleisten. Ein

⁴⁴ Ein weiteres wiederkehrendes Thema ist die Wechselwirkung zwischen höheren Zusatzeinkommen und Sozialleistungen. Es wird darauf hingewiesen, dass höhere Zusatzeinkommen oft zu Kürzungen bei Sozialversicherungen wie der Invalidenversicherung oder Ergänzungsleistungen führen können. Siehe hierzu ausführlicher den Bericht «Zusatzeinkommen in Integrationsbetrieben: Eine systematische Bestandesaufnahme».

⁴⁵ Wichtigste aktuelle Kritikpunkte sind hier die sog. Koordination sowie die Einkommensfreibeträge.

entsprechendes Postulat «Leistung muss sich lohnen können, auch mit einer Behinderung» wurde von NR Silberschmidt im März 2024 eingereicht.⁴⁶

Ein weiterer wesentlicher Diskussionspunkt stellt der enge finanzielle Handlungsspielraum der Integrationsbetriebe dar,⁴⁷ der durch den hohen Druck auf die Markterlöse bzw. die eigenen Mittel sowie dem Umgang mit dem unternehmerischen Risiko zusätzlich verschärft wird.

Wie bereits in Ziff. 5 geschlussfolgert, verdeutlicht sich auch aus Sicht der Thematik zu den Zusatzeinkommen ein dringender Bedarf, die Rahmenbedingungen und Finanzierungsmechanismen anzupassen, um auch von dieser Seite her die Umsetzung der UN-BRK massgeblich voranbringen zu können.

⁴⁶ Vgl. Silberschmidt, A., Postulat 24.3155, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243155>.

⁴⁷ Siehe obige Ausführungen in diesem Bericht, Ziff. 6.3 und 6.4 sowie den Bericht «Zusatzeinkommen in Integrationsbetrieben: Eine systematische Bestandesaufnahme».