

## Konzept der Funktionalen Gesundheit

# «Es wird ein ganz anderer Markt entstehen»

Die Verankerung des Konzepts der Funktionalen Gesundheit bringe nicht nur den Menschen mit Behinderung grossen Nutzen – auch Leistungserbringer und -finanzierer könnten profitieren, sagt Ivo Lötscher-Zwinggi, Geschäftsführer von Insos Schweiz.

Barbara Steiner

### Herr Lötscher, worum geht es im Konzept der Funktionalen Gesundheit?

**Ivo Lötscher:** Das Konzept der Funktionalen Gesundheit versucht, ein Menschenbild aufzunehmen und zu vermitteln, das in keiner Weise stigmatisierend ist. Es geht nicht darum, die Behinderung eines Menschen zu beschreiben und festzuhalten, was er alles nicht kann. Ziel ist, eine Person mit ihrem ganzen Umfeld zu erfassen und zu analysieren, was ihr in diesem Kontext alles möglich ist und was sie benötigt, um an einem nach allgemeinem Empfinden normalen Leben aktiv partizipieren zu können. Die Sicht ist ressourcenorientiert. Man schaut zuerst, was vorhanden ist, und prüft auf dieser Basis, welche Unterstützung es braucht, um Teilnahme zu ermöglichen. Dies hängt von verschiedenen Faktoren ab. Ein alleinstehender Mensch mit Behinderung, der in der Stadt lebt, hat beispielsweise ganz andere Bedürfnisse als einer, der bei seiner Familie auf dem Land wohnt.

### Was bedeutet dies für die Institutionen?

**Lötscher:** Für jene, die mit der Zeit gegangen sind, wird sich nichts ändern, weil sie für ihre Arbeit schon heute diesen Ansatz wählen. Jene, die in ihrer Entwicklung allenfalls noch nicht ganz so weit sind, müssen ihre Haltung reflektieren, beispielsweise in Bereichen wie Mitwirkung oder Mitbestimmung. Das gilt im Übrigen auch für die zahlreichen Politiker, die nach wie vor dazu neigen, Menschen mit Behinderung primär mit Mitleid zu begegnen und

davon auszugehen, dass man ihnen sagen muss, was gut und richtig ist für sie. Hier ist ein Umdenken nötig. Die Betroffenen wissen selber am besten, was sie benötigen. Sie stehen im Zentrum, und sie sind in alle Prozesse einzubeziehen. Sie sollen möglichst selber bestimmen können, wie ihr Alltag aussehen soll.

### Angestrebt wird die Teilhabe an einem möglichst normalen Leben. Wie weit kann eine Institution überhaupt Normalität bieten?

**Lötscher:** Es wird immer Menschen geben, die auf Formen von Unterstützung angewiesen sind, die nur eine Institution bieten kann. Das ändert aber nichts daran, dass sich die Optik verändert hat: Die Institution macht ein Angebot, und der Mensch mit Behinderung entscheidet, ob er die Leistung annehmen will. Früher war es umgekehrt. Die Institutionen hatten die Haltung, dass sie am besten wissen, wie Menschen mit Behinderung zu leben haben, und erwarteten von diesen, dass sie sich fügen und dankbar sind.

### Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land orientieren sich bei der Ausgestaltung ihrer Behindertenkonzepte bereits am individuellen Bedarf. Entspricht dies einem allgemeinen Trend?

**Lötscher:** Nein, die beiden Kantone sind sehr fortschrittlich. In anderen Kantonen gehen die Verantwortlichen zum Teil noch von einem ziemlich antiquierten Menschenbild aus.

### Was unternimmt Insos Schweiz, um das Konzept der Funktionalen Gesundheit noch stärker zu verankern?

**Lötscher:** Wir haben in einer ersten Phase wissenschaftliche Grundlagen zusammengetragen und aufgearbeitet. Resultat ist eine gut lesbare Broschüre, die sowohl Insidern wie auch Interessierten mit wenig Vorwissen alle relevanten Informationen zum Konzept der Funktionalen Gesundheit liefert. An Tagungen in der Westschweiz und in Zürich haben wir unseren Mitgliedern Wis-



Ivo Lötscher-Zwinggi, Geschäftsführer von Insos Schweiz.

Foto: Robert Hansen

sen vermittelt. Auch die Sozialdirektorenkonferenz haben wir mit Unterlagen bedient. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der kantonalen Behindertenkonzepte ist es zentral, dass alle Involvierten die gleiche Sprache reden, den gleichen Fokus anwenden

und vom gleichen Menschenbild ausgehen. Das Konzept der Funktionalen Gesundheit liefert eine gute Basis für die Erarbeitung der neuen gesetzlichen Richtlinien. Es ist im Übrigen nicht nur für den Behindertenbereich interessant, sondern beispielsweise auch im Altersbereich. Auch seitens der Krankenversicherer ist Interesse signalisiert worden.

#### **Der neue Ansatz wird die Finanzierung grundlegend verändern.**

**Lötscher:** Das ist so. Es wird ein ganz anderer Markt entstehen. Das ist eine Herausforderung für die Leistungserbringer. Die Institutionen, in denen die Lebensqualität von Menschen mit Behinderung schon heute im Zentrum steht, werden ihr besser wachsen sein als Einrichtungen, die möglicherweise noch etwas Nachholbedarf haben. Zu erwähnen ist, dass zum Teil auch bei den Betroffenen selber ein Umdenken nötig ist. Manche von ihnen sind

## Koordination weiterhin in weiter Ferne

«Das Konzept der Funktionalen Gesundheit entwirft eine tragfähige Grundlage, die es erlaubt, Rollen und Aufgaben in der schweizerischen Behindertenhilfe verständlich und nachvollziehbar neu zu definieren», sagt Stefan Sutter, Leiter des Fachbereichs Erwachsene Menschen mit Behinderung von Curaviva Schweiz.

Das Konzept liefere ethische sowie fachliche Legitimation und Struktur für professionelles Handeln. Ziel sei die selbstbestimmte Teilhabe handicapierter Menschen, gemessen an normalen Lebensumständen. Dabei betreffe das Normalisierungsgebot immer nur die professionellen Angebote und nie die Leistungsnutzer selber. Es geht also nie darum, Personen zu normalisieren, sondern darum, diesen Menschen Möglichkeiten zu bieten, sich immer kompetenter in möglichst normalisierten Lebenssituationen zu erleben und zu erfahren, führt Sutter aus. Damit kommuniziere Insos Schweiz ein differenziertes Menschenbild, das verknüpft sei mit verbindlichen Handlungsgrundsätzen sowie klar definierten Rollen und Aufgaben. «Diese Haltung deckt sich mit den ethischen Grundsätzen, die Curaviva Schweiz vertritt», stellt Sutter fest. Im Zuge der aktuellen Föderalismusreform (NFA) erscheine eine landes- und branchenweite Neuorientierung im Sinne des Konzeptes der Funktionalen Gesundheit notwendig, um eine gerecht verteilte Versorgung im Gesundheits- und Sozialwesen gewährleisten zu können.

Die praktische Herausforderung liegt gemäss Sutter nicht zuletzt in der laufenden Kantonalisierung im Behindertenbereich. Gefragt seien branchenweite standardisierte Diagnose- und Ratingverfahren, die praxisbezogen unter Einbezug der Interessen von Nutzern, Anbietern und Trägern der Leistungen zu entwickeln sind. Einseitig definierten Systematiken und Konzepten mangle es erfahrungsgemäss an der erforderlichen Praxisorientierung, womit auch die nötige Akzeptanz schwierig zu erreichen sei. Diesbezüglich bleibt die aktuelle Diskussion unscharf und geprägt von partikularen beziehungsweise kantonalen und regionalen und Brancheninteressen. «Zahlreiche Konzepte und Instrumente stehen in Konkurrenz zueinander, und die notwendige landesweite Koordination in der Bedarfsplanung, wie im neuen Bundesgesetz IFEG vorgeschrieben, bleibt weiterhin in weiter Ferne», so das Fazit Sutters.

Mit dem Konzept der Funktionalen Gesundheit schlage Insos Schweiz eine ethische und formale Grundlage vor, welche die Interessen der drei Hauptanspruchsgruppen (Nutzer, Anbieter, Träger) gerecht vertritt: «Es bleibt zu hoffen, dass sich auf dieser Basis ein branchenweites Verständnis der zu lösenden Aufgaben mit der damit verknüpften Rollenverteilung entwickeln lässt.» (bas)



Menschen mit Behinderung sollen gemäss Konzept der Funktionalen Gesundheit möglichst partizipieren können – beispielsweise auch am sportlichen Geschehen. Das Bild zeigt Teilnehmende an der letztjährigen Fussball-Europameisterschaft von Special Olympics.

sich nicht gewohnt, etwas zu hinterfragen und selber zu entscheiden. Sie streben möglicherweise auch gar keine Veränderung an, weil sie zufrieden sind mit ihrer Situation. Das muss nicht schlecht sein, aber es entspricht nicht dem, was wir als zeitgemäss empfinden.

**Lassen sich mit dem Konzept der Funktionalen Gesundheit auch Bedarf und Leistungen erfassen?**

**Lötscher:** Nein, das Konzept der Funktionalen Gesundheit ist kein Bedarfs- und Leistungserfassungssystem, aber es bildet eine gute Grundlage für die verschiedenen Systeme. Diese können darauf

aufbauen. Es lässt sich beispielsweise auch mit den ICF-Klassifizierungen kombinieren.

### **Könnte der neue Ansatz den finanzierenden Stellen nicht einfach als Vorwand zum Sparen dienen?**

**Lötscher:** Das Konzept der Funktionalen Gesundheit ist nicht zum Kostensparen gedacht. Es ist ein Modell, mit dem sich Entwicklungen darstellen lassen und mit dem der Unterstützungsbedarf für eine möglichst kompetente und selbstbestimmte Lebensführung nachvollziehbar dargelegt wird. Das ermöglicht schlussendlich die differenzierte Betrachtung aller personenbezogenen Leistungen, die beispielsweise in einem Heim geleistet werden. Anpassungen der Ressourcen nach unten sind möglich und notwendig, wo Aufwendungen nicht begründet werden können. Es kann aber auch aufgezeigt und begründet werden, wo eine betroffene Person mehr Leistungen braucht als bisher.

---

### **Broschüre zum Thema**

Insos Schweiz hat zu den Grundlagen des Konzepts der Funktionalen Gesundheit, zur Bedeutung und zu den Einsatzmöglichkeiten am Beispiel der Behindertenhilfe eine Broschüre herausgegeben.

Autor der Fachbeiträge ist Daniel Oberholzer, Professor am Institut für Professionsforschung und kooperative Wissensbildung an der Fachhochschule Nordwestschweiz. Oberholzer gehörte auch zu den Referenten der Tagung «Damit Teilhabe gelingt», die im August in Zürich stattfand. Im Zentrum stand das Konzept der Funktionalen Gesundheit und dessen Umsetzung in der Praxis.

Die Broschüre «Das Konzept der Funktionalen Gesundheit» kann bezogen werden über [www.shop.curaviva.ch](http://www.shop.curaviva.ch), [b.lack@curaviva.ch](mailto:b.lack@curaviva.ch). Sie kostet 27 Franken inklusive Versandkosten.

---

## **Paradigmenwechsel im Kanton Basel-Stadt**

***Der Kanton Basel-Stadt will das bisherige institutionen-zentrierte System der Behindertenhilfe überführen in ein Modell, in welchem die Menschen mit Behinderung im Zentrum stehen. Die Institutionen blieben aber wichtig, wird versichert.***

«Das Konzept der Funktionalen Gesundheit und das Konzept des individuellen Bedarfs passen prima zusammen.» Dieses Fazit zog Michael Martig, Leiter der Abteilung Behindertenhilfe im Amt für Sozialbeiträge des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt an der Insos-Tagung in Zürich (siehe Haupttext). Zuvor hatte er den Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Grundlagen des neuen baselstädtischen Behindertenkonzepts vorgestellt. Die Zuständigkeit für stationäre Behinderteneinrichtungen geht im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA bekanntlich an die Kantone über. Gemäss Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) müssen die Kantone in Konzepten regeln, auf welche Weise sie Menschen mit Behinderung adäquate Angebote zur Verfügung stellen wollen. Grundsätzlich gilt, dass Menschen mit Behinderung nicht schlechter behandelt werden dürfen als bisher. «Der Kanton Basel-Stadt erkannte – gleich wie der Kanton Basel-Land – in der Erarbeitung der neuen Grundlagen die Chance für einen Paradigmenwechsel und nutzt diese», sagte Martig.

### **Menschen stehen im Zentrum**

Im Konzeptentwurf ist festgehalten, dass künftig der individuelle Bedarf des einzelnen Menschen an Leistungen Ausgangspunkt des Handelns sein soll. «Das bisherige institutionenzentrierte System der Behindertenhilfe wird überführt in ein System, in welchem die Menschen mit Behinderung im Zentrum stehen – und zwar sowohl in Bezug auf Bedarf wie auch in Bezug auf Ressourcen», verdeutlichte Martig. Das bedeute, dass der Bedarf, wie im Konzept der Funktionalen Gesundheit beschrieben, abhängig sei davon, was eine Person mit einer bestimmten Beeinträchtigung brauche, um möglichst gesund, kompetent und unbehindert an normalisierten Lebensbereichen teilnehmen und teilhaben zu können.

Den individuellen Bedarf an Unterstützung werden unabhängige, also weder bei den Entscheidungsstellen noch bei den Leistungserbringern angesiedelte Abklärungsstellen ermitteln. Diese stellen in der Umsetzung des Konzepts laut Martig einen zentralen Punkt dar. Der Auftrag für die Erarbeitung von Abklärungsinstrumenten und -verfahren wird extern vergeben, als Auftakt wurde ein Workshop mit Institutionsvertretern durchgeführt. Mitarbeitende von Behinderteneinrichtungen sollen nebst Betroffenen auch der Begleitgruppe angehören, welche die Arbeiten begleitet. Als Grundlage für den Rechtsanspruch auf Leistungen wird ein Leistungskatalog dienen. Dieser müsse abschliessend, aber bei Bedarf anpassbar sein. Flankierende Zusatzmassnahmen beschreiben laut Konzeptentwurf sämtliche Zusatzleistungen, welche den individuell bemessenen Bedarf ergänzen müssen, damit Menschen mit Behinderung Zugang zu den ihnen zustehenden bedarfsgerechten Leistungen erhalten.

### **Auch Chance für Institutionen**

Menschen mit Behinderung sollen die ihnen zustehenden Leistungen in geschütztem Rahmen oder ausserhalb beziehen können. Ein Teil der Institutionen begegnete dem Konzeptentwurf laut Martig denn auch kritisch bis ablehnend. Zum einen sei argumentiert worden, der Paradigmenwechsel fördere die Entsolidarisierung zwischen «teuren» und «günstigen» Menschen mit Behinderung. Zum anderen gefährde der Druck in Richtung ambulante Lösungen die Institutionen. Diese blieben auch in Zukunft wichtig, betonte Martig. Dank der neuen Art der Bedarfserhebung erhielten sie künftig die finanziellen Mittel, die dem Aufwand entsprächen. Zudem würden nicht nur individuell, sondern auch institutionell Entwicklungsmöglichkeiten geschaffen.

Das Konzept wird nun überarbeitet und soll von den Regierungen der Kantone Basel-Land und Basel-Stadt Ende Jahr verabschiedet werden. Parallel dazu wurde mit der Definition von Instrumenten und Verfahren, Schnittstellen und flankierenden Massnahmen begonnen. In kleinen Schritten erfolgt dann die Umsetzung des Konzepts bis 2014. Ab 2015 soll das System dann laufen. (bas)