



Bern, 28.10.2026

Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung zum Thema «Herausfordernde Verhaltensweisen» HEVE

Bericht des Bundesrats
in Erfüllung des Postulats 24.3212 Roth
Franziska vom 14.03.2024

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Zusammenfassung.....	4
1 Postulat.....	7
1.1 Eingereichter Text	7
1.2 Begründung der PostulantIn	7
1.3 Stellungnahme des Bundesrats vom 22.5.2024	8
1.4 Stellungnahme des Ständerats vom 13. Juni 2024	8
1.5 Rechtliche Grundlagen.....	10
1.6 Thematisch verwandte parlamentarische Vorstösse und laufende Massnahmen.....	11
2 Prüfung der einzelnen Punkte des Postulats	12
2.1 Evaluation einer neuen Statistik	12
2.1.1 Gesetzliche Bestimmungen.....	12
2.1.2 Voraussetzungen	13
2.1.3 Auswirkungen.....	14
2.1.4 Alternative Lösung.....	14
2.2 Evaluation des Platzbedarfs in Institutionen und Koordination der Plätze	15
3 Ergebnisse der SNF-Studie über Erwachsene mit kognitiven Beeinträchtigungen (HEVE)	17
3.1 Allgemeine Informationen zur Studie:	17
4 Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)	21
5 Stellungnahmen anderer zuständiger Bundesämter	23
6 Schlussfolgerungen	24
6.1.1 Erstellung einer nationalen Statistik	24
6.1.2 Vom SNF finanzierte Studie	25
6.1.3 Punktuelle Lösung.....	25
6.1.4 Schlussfolgerungen.....	25
7 Anhang 1	27

Abkürzungsverzeichnis

AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BRK	UNO-Behindertenrechtskonvention
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BStatV	Bundesstatistikverordnung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CURAVIVA	Branchenverband der Dienstleister für Menschen im Alter
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
HEVE	Herausfordernde Verhaltensweisen
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
INSIEME	Dachorganisation der Elternvereine für Menschen mit einer geistigen Behinderung
INSOS	Branchenverband der Dienstleister für Menschen mit Behinderung
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
IVSE	Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
MEHM	Minimum European Health Module
NAP IK	Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention
NDS	Nationaler Dialog Sozialpolitik Schweiz
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFP	Nationales Forschungsprogramm
Po.	Postulat
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
UNO	Vereinte Nationen
WBK-N	Kommission für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Nationalrats

Zusammenfassung

Am 13. Juni 2024 nahm der Ständerat das Postulat 24.3212 Roth Franziska «Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung zum Thema «Herausfordernde Verhaltensweisen» HEVE an. Darin wird der Bundesrat gebeten, eine Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung, die herausfordernde Verhaltensweisen (HEVE) zeigen, zu erstellen sowie den gesamtschweizerischen Bedarf an Plätzen in Institutionen für Betroffene abzuklären. Zudem soll er prüfen, wie der Bund die Kantone mittels Koordination der Plätze in ihrer Aufgabe unterstützen könnte.

Für die angemessene Betreuung von Erwachsenen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung und herausfordernden Verhaltensweisen sind hauptsächlich die Kantone zuständig. Die rechtlichen Grundlagen für die Erstellung einer Bundesstatistik in diesem Bereich sind gegeben. Im Sinne der öffentlichen Statistik sind jedoch nicht alle Voraussetzungen erfüllt, um eine nationale Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung zum Thema «Herausfordernde Verhaltensweisen» (HEVE) ins Auge zu fassen, insbesondere ist die Verhältnismässigkeit zwischen dem angestrebten Ziel und den notwendigen Ressourcen nicht gegeben.

Der Bundesrat wird gebeten, eine nationale Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung zum Thema «Herausfordernde Verhaltensweisen» (HEVE) zu erstellen, sowie abzuklären, wie hoch der Bedarf an Plätzen in Institutionen für Betroffene schweizweit ist. Wie eine Analyse der Rechtsgrundlagen zeigt, ist die Bedarfsabklärung (für kantonale administrative und betriebliche Aufgaben) nicht Gegenstand von statistischen Zielen und auch nicht Gegenstand des Bundesstatistikgesetzes. Derzeit gibt es keinen rechtlichen Rahmen, auf dessen Grundlage die Bundesverwaltung eine entsprechende Verpflichtung eingehen könnte.

Das Postulat fordert vom Bund zudem Unterstützung bei der Koordination der Zuteilung der Plätze in Institutionen. Dieser hat jedoch auch in diesem Bereich keine Handlungskompetenz.

Was die Erstellung einer neuen nationalen Statistik betrifft, so erlaubt das Bundesstatistikgesetz zwar, auf das Postulat einzutreten und lässt die Erstellung einer Statistik zu den betroffenen Personen durch das Bundesamt für Statistik (BFS) zu. Der Bundesrat ist jedoch nach eingehender Prüfung zum Schluss gekommen, dass die Voraussetzungen für die Ausarbeitung einer entsprechenden Statistik nicht erfüllt sind. Die Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen, mit denen die Kantone zur Datenlieferung verpflichtet werden könnten, die Aufbauarbeiten sowohl seitens der Kantone als auch des Bundes, die Stellungnahmen der betroffenen Ämter und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie die erheblichen Ressourcen,

die eingesetzt werden müssten, zeigen klar, dass die rechtlichen, technischen, operativen und finanziellen Herausforderungen für die Einführung einer nationalen Statistik zu gross wären.

Die Kantone könnten als Alternative eine umfassende quantitative und qualitative Studie planen und in Auftrag geben, um eine Bestandsaufnahme der Plätze in Institutionen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erstellen. Auf dieser Grundlage könnten sie anschliessend das BFS beauftragen, die Daten jährlich mittels Direktbefragung zu erheben, müssten den konzeptionellen Teil sowie die Durchführung der Befragung aber vollständig selbst finanzieren. Eine regelmässige Erhebung dieser Daten wäre jedoch mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand verbunden.

Für die Erstellung der Kostenschätzung hat sich das BFS analog auf Erfahrungswerte der letzten Jahre gestützt, namentlich auf das Projekt des Bundes zur Erstellung einer repräsentativen nationalen Statistik zur Situation fremdplatzierter Kinder, für das die gesetzliche Grundlage noch immer aussteht. Die durchschnittlichen Kostenspannen für den Aufbau und die Einführung der Statistik würden *pro Kanton (je nach Grösse und/oder Anzahl der betroffenen Institutionen)* zwischen 260 000 und 500 000 Franken liegen, d. h. für alle Kantone zusammengekommen rund 10 Millionen Franken betragen. Hinzu kämen Betriebskosten für die Bewirtschaftung der Statistik und die Datenübermittlung in Höhe von durchschnittlich 34 000 Franken *pro Jahr und Kanton*, was für alle Kantone zusammengekommen zusätzliche Kosten von rund 880 000 pro Jahr generieren würde.

Analog würden dem BFS für den Aufbau und die Einführung der Statistik durchschnittliche Kosten in Höhe von rund 1,5 Millionen Franken anfallen. Für den Personalaufwand (mindestens eine Fachperson und eine Projektleitung) wären 300 000 Franken pro Jahr und für den Aufbau und die Bewirtschaftung einer Austauschplattform zwischen dem BFS und den Datenlieferanten mindestens 700 000 Franken zu veranschlagen.

Eine Erhebung dieser Daten wäre für die Kantone unabhängig von der Häufigkeit der Erhebung somit mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Die Einführung einer solchen Statistik würde mindestens 11,3 Millionen Franken kosten (10,3 Millionen Franken zulasten der Kantone und 1 Million Franken zulasten des BFS). Hinzu kämen jährliche Betriebskosten von rund 1,9 Millionen Franken.

Was die Planung einer angemessenen Betreuung der Personen und die Koordination der Plätze in Institutionen betrifft, sollte es den Kantonen mit den in der Schweiz bestehenden Rechtsgrundlagen im Sozialversicherungsbereich, namentlich dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), möglich sein, alle Menschen mit einer Behinderung, Invalidität oder anderen Schwierigkeit auf gleiche Art zu betreuen. Eine nationale Statistik wäre zudem keine ausreichende Entscheidungsgrundlage. Dazu würde es täglich aktualisierte Daten zur Anzahl der verfügbaren Plätze brauchen, was die Anforderungen und die Umsetzungskosten zusätzlich erhöhen würde. Die Daten dürften sich ausserdem nicht auf die

Plätze in Institutionen beschränken. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Situation in den Kantonen rasch ändert und damit die Erarbeitung einer Entscheidungsgrundlage auf nationaler Ebene verkompliziert. Da in Übereinstimmung mit der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) Initiativen für eine ambulante Versorgung sowie Begleitmassnahmen umgesetzt werden, lassen sich die konkreten Bedürfnisse nur schwer in Echtzeit ermitteln.

Die vorliegende Analyse zeigt, dass darüber hinaus sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene bereits zahlreiche Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen realisiert wurden. Eine vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierte und von der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz sowie der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit durchgeführte Forschungsstudie liefert aussagekräftige Ergebnisse zur Situation von Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung und herausfordernden Verhaltensweisen. Die im Jahr 2023 publizierten Ergebnisse umfassen Informationen zu Häufigkeit und Formen der herausfordernden Verhaltensweisen. Auf dieser Grundlage wurden Empfehlungen für ein «Best Practices»-Modell auf nationaler Ebene erarbeitet.

1 Postulat

Am 14. März 2024 hat die Ständerätin Franziska Roth das Postulat 24.3212 «Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung zum Thema «Herausfordernde Verhaltensweisen» HEVE eingereicht.

1.1 Eingereichter Text

Der Bundesrat wird gebeten, eine Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung zum Thema «Herausfordernde Verhaltensweisen» HEVE zu erheben, sowie eine Abklärung vorzunehmen, wie hoch der Bedarf an Plätzen in Institutionen für Betroffene schweizweit ist. Zudem soll geprüft werden, welche Möglichkeiten der Bund anbieten kann, um die Kantone in ihrer Aufgabe mittels Koordination der Plätze zu unterstützen.

1.2 Begründung der Postulantin

Die Kantone sind gemäss Bundesverfassung verpflichtet, für Menschen mit Behinderungen ein angemessenes Betreuungsangebot zu schaffen. Deshalb erheben die Kantone jeweils den Bedarf, um entsprechend die kantonale Angebotsplanung zu definieren. Trotzdem fehlt es schweizweit an genügend spezialisierten Plätzen für Menschen mit herausforderndem Verhalten. Für Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung, die herausfordernde Verhaltensweisen zeigen, ist es zentral, dass sie in den Institutionen adäquate Förder- und Betreuungsplätze finden. Nebst den Kapazitätsgrenzen erfüllen diese Einrichtungen oftmals die Bedürfnisse von Menschen mit schweren und/oder mehrfachen und herausforderndem Verhalten nicht. Dies, weil sie in Bezug auf Begleitung und Unterstützung personalintensiven Bedarf haben und auch spezielle Anforderungen an die Infrastruktur erfüllt sein müssen. Die Warteliste von Betroffenen, die einen entsprechenden Platz suchen, ist lang und die Wahlfreiheit stark eingeschränkt, da sich die Kantone bezüglich Finanzierung zunehmend auf kantonseigene Bürgerinnen und Bürger beschränken. Im Kanton Solothurn versucht man dem Mangel an Plätzen mit einem über mehrere Institutionen hinweg erstellten Konzept zu begegnen.

Die Schweiz hat die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) unterzeichnet und sich damit auch zur adäquaten Förderung und Betreuung von Menschen mit schweren und/oder mehrfachen Behinderungen und herausforderndem Verhalten verpflichtet. Doch zu diesem Bereich fehlen in der Schweiz die Zahlen und auch eine konkrete Bedarfsanalyse für Plätze. Betroffene fallen in den aktuellen Statistiken durch die Maschen. Um diese Aufgabe schweizweit im Verbund mit den Kantonen und Dritten wahrnehmen zu können, braucht es statistisches Material sowie eine Bedarfsanalyse.

1.3 Stellungnahme des Bundesrats vom 22.5.2024

Für die angemessene Betreuung von Erwachsenen mit geistigen Behinderungen und herausfordernden Verhaltensweisen sind die Kantone zuständig. Es ist dem Bund somit nicht möglich, den Bedarf an Plätzen in Institutionen zu ermitteln oder die Kantone bei ihren Aufgaben zu koordinieren. Die Kantone ermitteln ihren Bedarf an Plätzen in Institutionen bereits heute und planen entsprechend.

Verschiedene wissenschaftliche Studien haben sich dieser Thematik angenommen. Eine 2023 publizierte Studie untersuchte die Häufigkeit und die Formen von herausfordernden Verhaltensweisen. Die sogenannte HEVE-Studie wurde zwischen 2018 und 2020 von der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz und der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in allen Institutionen für Erwachsene mit kognitiven Beeinträchtigungen in der Schweiz durchgeführt. Finanziert wurde sie vom Schweizerischen Nationalfonds. Zusätzliche quantitative Studien werden nicht benötigt.

Bevor eine neue nationale Statistik ins Auge gefasst wird, ist es wichtig, das angestrebte Ziel der Statistik mit den notwendigen Ressourcen ins Verhältnis zu setzen, die sowohl der Bund als auch die Kantone für ein (automatisiertes und digitales) Datenaustauschsystem investieren müssten, das dem Grundsatz einer einheitlichen Datenerhebung entspricht. Die zu erhebenden Daten müssten in allen Kantonen vorhanden sein und in einheitlicher und harmonisierter Form zur Verfügung gestellt werden. Alle Voraussetzungen, einschliesslich einer rechtlichen Grundlage, müssen gegeben sein, bevor eine entsprechende Statistik sowie eine mögliche Bedarfsanalyse erarbeitet werden können.

Zudem darf eine öffentliche Statistik gemäss Bundesstatistikgesetz nicht dazu dienen, rein administrative oder betriebliche Probleme der Kantone zu lösen.

Da die Zuständigkeit für die Betreuung von Erwachsenen mit geistigen Behinderungen und herausfordernden Verhaltensweisen bei den Kantonen liegt und die Voraussetzungen für die Erstellung einer neuen Statistik nicht gegeben sind, hat der Bundesrat am 22. Mai 2024 die Ablehnung des Postulats beantragt.

1.4 Stellungnahme des Ständerats vom 13. Juni 2024

Das Postulat wurde vom Ständerat entgegen der Stellungnahme des Bundesrats am 13. Juni 2024 mit folgender Argumentation der Postulantin angenommen:

Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik ist eine Querschnittsaufgabe – sie tangiert alle Lebensbereiche. Um noch enger zu kooperieren, haben Bund und Kantone im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz (NDS) die hierfür notwendigen Strukturen geschaffen.

Darin tauschen sich Bund und Kantone regelmässig aus und bearbeiten gemeinsam inhaltliche Schwerpunkte, zum Beispiel mit dem Schwerpunktprogramm Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrats¹.

Dort steht unter dem Schwerpunkt «Wohnen»: «Aus dem Recht auf ein selbstbestimmtes Leben ergibt sich, dass Menschen mit Behinderungen wählen können, wo und wie sie wohnen wollen. Um das zu ermöglichen, braucht es spezifische Unterstützungen, wie etwa die persönliche Assistenz, aber auch einen hindernisfreien Zugang zu Dienstleistungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind.»

Gemäss der Postulantin gibt es in der Schweiz Menschen, die so stark von Mehrfachbehinderungen betroffen sind, dass sie tatsächlich durch alle Maschen fallen.

In jedem Kanton soll es mindestens drei bis fünf solcher Menschen geben. Sie können von keiner oder fast keiner Institution ihren Rechten entsprechend betreut, begleitet und gefördert werden.

Sie werden, weil das Personal fehlt und den Institutionen gewissermassen die Hände gebunden sind, zum Teil in psychiatrischen Kliniken unter massiver Aufsicht und leider oft auch unter medikamentösem Einfluss «abgestellt». Die Postulantin, die nach eigenen Angaben aus Erfahrung spricht, weiss von einem Fall, in dem die Person sogar aufgrund der misslichen Lage verstorben ist.

Es geht ihr darum, Menschen mit Beeinträchtigungen das Recht zu gewähren, das ihnen durch die von der Schweiz unterschriebene Konvention zusteht, und den Absichten des Ständerats nachzukommen. Es müsse alles getan werden, um die Bemühungen auf kantonaler und Bundesebene zu koordinieren. Die Menschen, die durch die Maschen fallen und nicht angemessen betreut und in geeigneten Institutionen aufgenommen werden können, sollen auf eine mit den Behindertenrechten konforme Weise begleitet werden. Ihnen soll unter die Arme gegriffen werden, damit ihnen ihr Recht zugestanden wird.

Es sei jetzt an der Zeit, dass wir in der Schweiz zeigen, dass es uns mit allen Menschen ernst ist und dass die Gesellschaft bereit ist, ihre Versprechen zu erfüllen. Man könne diese Verantwortung nicht vom Bund zu den Kantonen und von den Kantonen wieder zum Bund schieben. Es sei eine gesellschaftliche Aufgabe, auf die entsprechende Antworten gefunden werden müssen. Dazu brauche es den Lead des Bundes, der zusammen mit den Kantonen die Daten erheben und für diese Menschen die entsprechenden Statistiken erstellen solle.

¹ [Bericht Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023–2026](#)

Es müsse ermittelt werden, in welchen Kantonen es freie Plätze gibt, und auf Basis der Ergebnisse eine ausreichende Anzahl Plätze geschaffen werden. Wo Plätze vorhanden sind, sollen auch Menschen aus anderen Kantonen aufgenommen werden können. Der Bund solle sich in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen dieser Menschen annehmen, die nicht alleine für sich sorgen können.

Das wäre laut Postulantin ein starkes Signal an den nationalen Aktionstag zu den Behindertenrechten. In allen Kantonen wurden zahlreiche Aktionen gestartet. Das Postulat sollte angenommen werden, damit ein Prüfbericht erstellt werden kann. Das Postulat wurde schliesslich mit 20 zu 14 Stimmen angenommen.

1.5 Rechtliche Grundlagen

Die Zielpersonen dieses Postulats sind besonders schutzbedürftig und müssen von hochqualifiziertem Personal betreut werden, das der anspruchsvollen Aufgabe gewachsen ist.² Das Personal benötigt entsprechende Kompetenzen, ausserdem braucht es Lebensräume und Arbeitsbedingungen, mit denen die Sicherheit aller, d. h. der Anspruchsberechtigten, Betreuenden, Mitbewohnenden usw., gemäss Bundesverfassung gewährleistet werden kann. Auf nationaler Ebene gibt es bereits mehrere Rechtsgrundlagen für die Betreuung der Zielpersonen des Postulats und die Erbringung von Leistungen, auf die sie Anspruch haben.

Bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs wurden die Zuständigkeiten im Bereich der Invalidenversicherung (IVG)³ und damit auch der entsprechenden Institutionen an die Kantone übertragen. Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)⁴ soll dafür sorgen, dass in allen Kantonen ein Mindeststandard zur Anwendung kommt. Dieses Gesetz verpflichtet die Kantone, allen Menschen mit Behinderungen einen Platz in einer Institution, der ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht, zur Verfügung zu stellen (Art. 2). Dieser kann auch ausserhalb des Kantons liegen, falls im Wohnsitzkanton kein Platz vorhanden ist. Im Weiteren müssen die Kantone mit ihren eigenen finanziellen Beteiligungen dafür sorgen, dass keine invalide Person wegen eines Aufenthalts in einem Wohnheim Sozialhilfe benötigt (Art. 7). Im Rahmen der Sozialversicherungsleistungen trägt die Hilflosenentschädigung der IV und der Alters- und Hinterlassenenversicherung

² vgl. Art. 112b Bundesverfassung, SR 101

³ SR 831.20

⁴ SR 831.26

(AHVG)⁵ einen, wenn auch geringfügigen, Teil der Heimkosten für die Zielgruppe des Postulats.

Um diesen Pflichten nachzukommen, haben die Kantone auch aufgrund der fehlenden Plätze in ihrem eigenen Kanton die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)⁶ abgeschlossen und darin die Finanzierung ausserkantonalen Aufenthalte geregelt.

Ferner gibt es in internationalen Übereinkommen, der Bundesverfassung und dem nationalen Recht verankerte Rechte, insbesondere in Bezug auf die Beistandschaft und das Erwachsenenschutzrecht auf eine Vertretung im Falle einer Urteilsunfähigkeit, den Anspruch auf finanzielle Hilfe und auf Leistungen bei Invalidität und Behinderung, zentrale medizinethische Prinzipien, den Schutz vor menschenunwürdigen Behandlungen (insbesondere in der Psychiatrie) sowie die Prävention von Gewalt und Misshandlungen. Diese Rechte gelten im Übrigen auch für Minderjährige und Personen unter Vertretungsbeistandschaft. Für Anwendung und Vollzug dieser Rechte sind mehrheitlich die Kantone zuständig. Sie verfügen diesbezüglich über einen gewissen Handlungsspielraum und können die Rechte auch ergänzen. Spezifische Instrumente unterstützen sie dabei, dieser Verantwortung nachzukommen und Fragen zur Koordination und Finanzierung der interkantonalen Leistungen (IVSE) zu klären.

Trotz der bestehenden nationalen und interkantonalen Rechtsgrundlagen ist es seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs Aufgabe der Kantone sicherzustellen, dass für die Zielpersonen des Postulats ausreichend Betreuungsplätze zur Verfügung stehen.

1.6 Thematisch verwandte parlamentarische Vorstösse und laufende Massnahmen

An der Fragestunde vom 11. Dezember 2023 hat der Bundesrat die Frage des Nationalrats Benjamin Roduit 23.7843 «Mangel an Plätzen für Menschen mit schweren Behinderungen» wie folgt beantwortet:

«Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs sind allein die Kantone für die Planung und die Finanzierung des Wohnangebots für Personen mit Behinderungen zuständig. Es ist daher Aufgabe der Kantone zu gewährleisten, dass invaliden Personen mit Wohnsitz im Kanton ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Gibt es im Wohnkanton keinen solchen

⁵ SR 831.10

⁶ [IVSE allgemein – SODK](#)

Platz, muss der Kanton einen Teil der Kosten für den Aufenthalt in einer anderen adäquaten Institution übernehmen. [...] Im Übrigen liegen auch Spitex-Leistungen im Zuständigkeitsbereich der Kantone.»

In den letzten Jahren wurde das Thema in mehreren Kantonsparlamenten, darunter auch in Bern⁷, diskutiert.

2 Prüfung der einzelnen Punkte des Postulats

Das Mandat zum Postulat sieht eine Prüfung in drei Teilen vor:

- Machbarkeitsstudie für eine nationale Statistik
- Abklärung des schweizweiten Bedarfs an Plätzen in Institutionen für Betroffene
- Unterstützung bei der Koordination: Prüfung der Mittel, die der Bund zur Verfügung stellen könnte, damit die Kantone ihre Aufgaben wahrnehmen können

Da gemäss dem Bundesstatistikgesetz (BStatG)⁸ der Bund für die Machbarkeit einer nationalen Statistik zuständig ist, konzentriert sich die Machbarkeitsstudie auf diesen ersten Punkt, liefert aber gleichzeitig auch Antworten auf die beiden anderen Mandate⁹.

Das Postulat verlangt vom Bundesrat nicht nur die Erstellung einer Statistik, sondern auch, dass er prüft, welcher Bedarf an Plätzen besteht und welche Möglichkeit der Bund anbieten kann, um die Kantone in ihrer Aufgabe mittels Koordination der Plätze zu unterstützen. Der Bund erachtet, dass die beiden letztgenannten Forderungen des Postulats nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fallen.

Es muss klar unterschieden werden zwischen Aufgaben mit statistischer Zielsetzung (beschreibende Darstellung der Realität) und Aufgaben mit administrativer Zielsetzung, namentlich zur Bewältigung operativer Aufgaben. Letztere könnten durch ein von den Kantonen durchgeführtes punktuelles «Monitoring» implementiert werden.

2.1 Evaluation einer neuen Statistik

2.1.1 Gesetzliche Bestimmungen

Das BStatG würde ein Eintreten zulassen, damit festgestellt werden kann, ob das Thema in die Zuständigkeit der Bundesstatistik fällt (Art. 1–3). Bei den zu erreichenden Zielen muss es sich jedoch hauptsächlich um statistische Ziele handeln, die in den

⁷ [Wie plant der Regierungsrat, die Überführung der Intensivbetreuungsplätze im BLG umzusetzen und den Angebotsmangel zu beheben?](#)

⁸ SR 431.01

⁹ vgl. namentlich Art. 112b der Bundesverfassung zur Förderung der Eingliederung Invalider SR 101

Kompetenzbereich des Bundesrates fallen. In diesem Rahmen arbeitet der Bund mit den Kantonen, den Gemeinden, der Wissenschaft, der Privatwirtschaft und den Sozialpartnern sowie den ausländischen und internationalen Organisationen zusammen und trägt nach Möglichkeit ihren Informationsbedürfnissen Rechnung (Art. 3 Abs. 3, BStatG).

Gestützt auf Artikel 4 BStatG könnte der Bundesrat eine Direkterhebung anordnen (Art. 5 Abs. 1 BStatG) und zu diesem Zweck Anhang 1 der Verordnung über die Bundesstatistik (BStatV)¹⁰ um eine neue Erhebung ergänzen. Sollte der Bundesrat eine Befragung anordnen, könnte er die Kantone zur Teilnahme verpflichten, vgl. Artikel 7 Absätze 1 und 3 BStatG.

2.1.2 Voraussetzungen

Eine nationale Statistik dient grundsätzlich der Beschaffung von Daten im öffentlichen Interesse (gesetzlicher oder parlamentarischer Auftrag). Die Daten müssen schweizweit koordiniert und standardisiert erhoben werden, damit die Einheitlichkeit, die Qualität und die Zuverlässigkeit der Daten und der veröffentlichten Ergebnisse garantiert werden können. Letztere müssen in regelmässigen Abständen publiziert werden, so dass sie über den aktuellen Stand und die Entwicklung des untersuchten Themas im Zeitverlauf (statistische Reihen) Auskunft geben.

Hierzu werden im Vorfeld erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen benötigt. Sie werden eingesetzt für die Datenbeschaffung und -bearbeitung, die Qualitätssicherung, die Koordination der involvierten Akteure, die Einrichtung von IT-Schnittstellen für den Datenaustausch sowie die Bereitstellung zielführender Analysen und schliesslich die Diffusion der Ergebnisse. Die in Anhang 1 genannten Voraussetzungen für die Datenerhebung müssten in allen obengenannten Produktionsschritten, also bis zur Diffusion der Ergebnisse, erfüllt sein, um eine solche Datenerfassung umzusetzen.

Bereits die einheitliche Definition der Variablen (wie «Betreuungsplatz») gestaltet sich schwierig, vor allem, da die Definitionen in bestimmten Kantonen angepasst und in den Informatiksystemen der Kantone und Institutionen übernommen werden müssten. Der Ressourcenaufwand würde entsprechend steigen.

Für die Produktion selbst muss ein effizientes System in Form von Schnittstellen für den automatisierten und informatisierten Datenaustausch eingerichtet werden, das dem Grundsatz einer einheitlichen Datenerhebung entspricht. Hierzu muss vorgängig sichergestellt werden, dass die gewünschten Daten überhaupt in allen Kantonen (Behörden) vorhanden sind und von ihnen in einheitlicher und harmonisierter Form zur Verfügung gestellt werden können.

¹⁰ SR 431.011

Schliesslich braucht es für die Bearbeitung und Diffusion der Ergebnisse gemeinsam erarbeitete Plausibilitätskontrollen sowie ein geeignetes Diffusionskonzept.

2.1.3 Auswirkungen

Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass die Voraussetzungen für die Erstellung einer in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden nationalen Statistik nicht erfüllt sind.¹¹

2.1.4 Alternative Lösung

Die Kantone könnten als Alternative eine umfassende quantitative und qualitative Studie aufgleisen und in Auftrag geben, um eine Bestandsaufnahme der Plätze zu einem bestimmten Zeitpunkt vorzunehmen. Sie könnten auch das BFS beauftragen, die Daten punktuell mittels Direktbefragung zu erheben, wenn sie diese Aufgabe vollständig selbst finanzieren. Eine solche regelmässige Datenerhebung wäre jedoch mit erheblichem personellem und finanziellem Aufwand verbunden, insbesondere deshalb, weil die kantonalen Daten nicht harmonisiert sind.

Für die Kostenschätzung kann sich das BFS analog auf Erfahrungswerte der letzten Jahre stützen, namentlich auf das Projekt des Bundes zur Erstellung einer repräsentativen nationalen Statistik zur Situation fremdplatzierter Kinder unter der Federführung des BJ, für das eine gesetzliche Grundlage noch aussteht.

Die durchschnittlichen Kostenspannen für den Aufbau und die Einführung der Statistik würden *pro Kanton (je nach Grösse und/oder Anzahl der betroffenen Institutionen)* zwischen 260 000 und 500 000 Franken liegen, d. h. für alle Kantone zusammengekommen rund 10 Millionen Franken betragen. Hinzu kämen Betriebskosten für die Bewirtschaftung der Statistik und die Datenübermittlung in Höhe von durchschnittlich 34 000 Franken *pro Jahr und Kanton*, was für alle Kantone zusammengekommen zusätzlichen Kosten von rund 880 000 pro Jahr entspricht.

Analog würden dem BFS für den Aufbau und die Einführung der Statistik durchschnittliche Kosten in Höhe von rund 1,5 Millionen Franken anfallen. Für den Personalaufwand (mindestens eine Fachperson und eine Projektleitung) wären 300 000 Franken pro Jahr und für den Aufbau und die Bewirtschaftung einer Austauschplattform zwischen dem BFS und den Datenlieferanten mindestens 700 000 Franken zu veranschlagen.

¹¹ Das BFS hat die Statistik SOMED B (Statistik der Institutionen für Menschen mit Behinderungen und Suchtproblemen) 2016 eingestellt, da mit dem Inkrafttreten des IFEG sowie der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) die Verantwortung für den von der Statistik abgedeckten Bereich auf die Kantone übertragen wurde und der Bund diese nicht mehr finanzieren kann.

Eine Erhebung dieser Daten wäre für die Kantone unabhängig von der Häufigkeit der Erhebung somit mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Die Einführung einer solchen Statistik würde mindestens 11,3 Millionen Franken kosten (10,3 Millionen Franken zulasten der Kantone und 1 Million Franken zulasten des BFS). Hinzu kämen jährliche Betriebskosten von rund 1,9 Millionen Franken.

Würde diese Erhebung seltener (beispielsweise alle fünf Jahre) oder häufiger (täglich) stattfinden, bliebe der Grundaufwand für die Kantone dennoch beträchtlich, da je nach gewählter Häufigkeit die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen und personelle Ressourcen bereitgestellt werden müssten.

2.2 Evaluation des Platzbedarfs in Institutionen und Koordination der Plätze

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die beiden anderen Forderungen des Postulats nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen. Er kann daher weder eine Bedarfsanalyse durchführen noch die Zuweisung der Plätze koordinieren, da für diese Aufgaben die Kantone zuständig sind.¹²

Die Schweiz hat zwar die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) unterzeichnet und sich damit zur adäquaten Unterstützung und Betreuung von Menschen mit schweren und/oder mehrfachen Behinderungen und herausforderndem Verhalten verpflichtet. Dennoch sind die Voraussetzungen für die Erstellung einer neuen nationalen Statistik zu diesem Thema nicht erfüllt, und der Bund ist für die anderen Punkte (administrative und betriebliche Aufgaben), die im Postulat genannt werden, nicht zuständig. Es ist Aufgabe der Kantone, ihre Arbeit auf der Grundlage bereits durchgeführter Massnahmen, die konkrete Erkenntnisse zur Situation der betroffenen Personen ergeben haben, fortzusetzen.

Sollten die Kantone in Betracht ziehen, alle im Postulat genannten Anforderungen umzusetzen, d. h. eine Befragung zur Anzahl betroffener Personen, die tägliche Abklärung der verfügbaren Plätze und die Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene, würden die Kosten nochmals deutlich höher ausfallen als für die nationale Statistik veranschlagt. Dafür bräuchte es idealerweise täglich aktualisierte Daten zur Anzahl der verfügbaren Plätze, wodurch die Anforderungen und die Umsetzungskosten steigen würden. Darüber hinaus verändert sich die Situation in den Kantonen rasch und teils in unterschiedliche Richtungen, weshalb sich die Daten nicht auf die Plätze in Institutionen beschränken sollten.

¹² Das BFS hat die Statistik SOMED B (Statistik der Institutionen für Menschen mit Behinderungen und Suchtproblemen) 2016 eingestellt, da mit dem Inkrafttreten des IFEG sowie der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) die Verantwortung für den von der Statistik abgedeckten Bereich auf die Kantone übertragen wurde und der Bund diese nicht mehr finanzieren kann.

Einige Massnahmen haben bereits dazu geführt, dass Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung und herausfordernden Verhaltensweisen eine angemessene Betreuung angeboten werden kann. Darüber hinaus liesse sich das vom Postulat angestrebte Ziel durch eine bessere Koordination auf kantonaler oder interkantonaler Ebene und durch auf das geltende Gesetz abgestützte öffentliche Massnahmen erreichen, ohne dass dafür eine neue nationale Statistik erforderlich wäre. Auch die Einrichtung eines punktuellen, von den Kantonen durchgeführten Monitorings wäre eine mögliche Lösung. Mit den bestehenden Rechtsinstrumenten sollte es möglich sein, die angemessene Betreuung aller Personen (nicht nur der Erwachsenen) mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung und herausfordernden Verhaltensweisen in der Schweiz durch die Kantone sicherzustellen. Die Betreuung durch die Kantone könnte für alle Betroffenen mit flankierenden Massnahmen zur Gewaltprävention ergänzt werden.

3 Ergebnisse der SNF-Studie über Erwachsene mit kognitiven Beeinträchtigungen (HEVE)

Die Studie präsentiert einen Überblick über Häufigkeit, Formen, Entstehung, Umgang mit und Folgen von herausfordernden Verhaltensweisen in den befragten Institutionen. Aus den Ergebnissen wurde ein Best-Practices-Modell¹³ abgeleitet, das förderliche und hinderliche Faktoren bezüglich des Umgangs mit herausfordernden Verhaltensweisen enthält und die Perspektiven der Klientel, der Angehörigen und der Begleitpersonen umfasst.

3.1 Allgemeine Informationen zur Studie: ¹⁴

Das Forschungsprojekt HEVE startete im Januar 2018 und endete im Dezember 2020. Es war in fünf Phasen mit drei Schwerpunkten gegliedert:

- schriftlicher Online-Fragebogen an Institutionsleitende
- schriftlicher Online-Fragebogen an Bezugspersonen
- Interviews mit betroffenen Personen und Gruppendiskussionen sowie zusammenfassende Erkenntnisse der fünf Phasen

Die Ergebnisse wurden 2023 veröffentlicht. Sie sind nach Phase gegliedert zusammen mit allen anderen Publikationen online verfügbar.

3.1.1 Phase 1

In der ersten Phase des Forschungsprojekts wurden Leitungspersonen von Institutionen des Behindertenbereichs für Erwachsene mit kognitiven Beeinträchtigungen und herausfordernden Verhaltensweisen (HEVE) mittels eines Online-Fragebogens befragt. Hierbei ging es insbesondere um Häufigkeit und Formen von HEVE. In der gesamten Schweiz wurden 358 Institutionen kontaktiert, die Wohnplätze für erwachsene Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen anbieten. Hiervon nahmen 172 an der Umfrage teil, was einer Rücklaufquote von 48% entspricht.

Nach Einschätzung der Leitungspersonen der Institutionen für Menschen mit Behinderungen treten HEVE bei Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen häufig auf und sind damit ein relevantes Thema. Gemäss den Angaben der Institutionsleitenden zeigen insgesamt 28% der Erwachsenen mit kognitiven Beeinträchtigungen regelmässig HEVE. Die HEVE-Prävalenz wird bei Männern mit 31% als höher eingeschätzt als bei Frauen (25%).

¹³ <https://www.fhnw.ch/plattformen/heve/leitlinien/>.

¹⁴ [Ergebnisse – SNF-Projekt HEVE \(fhnw.ch\)](#). – [Publikationen/Referate – SNF-Projekt HEVE \(fhnw.ch\)](#).

Mehr als 80% der Institutionsleitenden gaben an, dass mindestens eine Person mit kognitiven Beeinträchtigungen einmal pro Woche verbale Aggressionen zeigt. Motorische Überaktivität/Unruhe (69%) sowie Selbstverletzungen (68%) kommen ebenfalls häufig vor. Anders ist die Verteilung bei der Frage, welche Formen von HEVE die Begleitpersonen als besonders herausfordernd betrachten. 77% der Institutionsleitenden sind der Ansicht, dass hierzu Fremdverletzungen gegenüber dem Begleitpersonal gehören. Ebenso werden Fremdverletzungen gegenüber anderen Klientinnen und Klienten (73%) sowie Selbstverletzungen (68%) als besonders herausfordernd eingeschätzt.

3.1.2 Phase 2

Das Projekt wird durch einen Praxisbeirat begleitet, der aus Fachpersonen von Curaviva, Insieme Schweiz, INSOS sowie Institutionsleitenden besteht. Sie haben sich bereit erklärt, den Fragebogen auszufüllen. Anhand der Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt wurde ein systemökologisches Best-Practices Modell für den Umgang mit HEVE in Institutionen erstellt.

132 Institutionsleitende erklärten sich damit einverstanden, dass in einer zweiten Phase eine Begleitperson mittels eines Fragebogens befragt wurde. Letztlich nahmen 71 Begleitpersonen an der zweiten Umfrage teil, was einer Rücklaufquote von 53,8% entspricht. Von den befragten Begleitpersonen waren 59,2% weiblich und 40,8% männlich.

Mehr als ein Drittel (35,2%) verfügte über eine spezifische Weiterbildung im Bereich herausfordernde Verhaltensweisen von Menschen mit Beeinträchtigungen.

Im Bericht zur zweiten Phase wird die Stichprobe der befragten Personen beschrieben, anschliessend werden die Ergebnisse zur Entstehung von HEVE, zum präventiven Umgang mit HEVE, zu Massnahmen in Krisensituationen sowie zur Nachsorge dargelegt.

Aufgeschlüsselt nach den soziodemografischen Merkmalen Alter, Geschlecht, Grad der kognitiven Beeinträchtigung, körperliche Beeinträchtigung und psychische Beeinträchtigung der Klientinnen und Klienten zeigen die Ergebnisse unter anderem, dass die Altersgruppen der 26- bis 35-Jährigen und der 36- bis 45-Jährigen mit jeweils 26,8% am stärksten vertreten sind, Männer häufiger HEVE zeigen als Frauen (63,4% gegenüber 36,6%), HEVE bei 23,9% der Betroffenen leicht, bei 43,7% mittelgradig und bei 32,4% schwer ausgeprägt sind und bei einer psychischen Beeinträchtigung häufiger auftreten als bei einer körperlichen Beeinträchtigung.

3.1.3 Phase 3 und 4

Zwanzig Interviews bzw. Videoanalysen mit Erwachsenen, die kognitiv beeinträchtigt sind und herausfordernde Verhaltensweisen zeigen, erfassen die Perspektive der Betroffenen. Von den 71 Begleitpersonen, die an der zweiten Phase des Projekts teilgenommen hatten, waren 53 Personen bereit, auch in der dritten und vierten Phase mitzumachen. Aus dieser Stichprobe konnten umfassende Daten zu siebzehn Einzelfällen erhoben werden.

Im Rahmen einer multiperspektivischen Herangehensweise wurden zu jedem der siebzehn Einzelfälle die Perspektive der Person mit HEVE (Klientel), ihrer Begleitpersonen und Angehörigen erhoben.

Bei vierzehn Fällen konnten jeweils drei Datenerhebungen (Perspektive der Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, Perspektive der Begleitpersonen und Perspektive der Angehörigen) durchgeführt werden. In drei Fällen konnten Daten zu zwei der drei Perspektiven erhoben werden.

Die Ergebnisse geben Auskunft über Formen und Verlauf von HEVE, ihre Entstehung, den präventiven Umgang mit HEVE und zu Massnahmen in Eskalationssituationen.

In Bezug auf die Formen und den Verlauf von HEVE hat sich beispielsweise herausgestellt, dass diese sehr vielfältig sind. Sie reichen von fremdverletzenden Verhaltensweisen, die gegen Begleitpersonen, Angehörige aber auch gegen Mitbewohnende gerichtet sind, bis hin zu selbstverletzenden Verhaltensweisen und Sachbeschädigungen.

Konkrete Beispiele für fremdverletzende Verhaltensweisen sind: kratzen, zupacken, schubsen, kicken/treten, schlagen, beißen, Haare reißen, klemmen, an Kleidung ziehen, Beleidigungen und verletzende Aussagen oder drohen; Beispiele für selbstverletzende Verhaltensweisen sind: sich kratzen oder sich beißen, Kopf an die Wand schlagen, aufschlagen oder aufschneiden, Wunden aufreissen/knibbeln, sich Dinge in Körperöffnungen stecken, nicht essbare Dinge schlucken; Zu den Sachbeschädigungen zählen: Sachzerstörung, Sachaggressionen (Gegenstände werfen oder damit/dagegen schlagen). Weitere Formen von HEVE sind körperliche Anspannung, starker Ausdruck von Emotionen (z. B. impulsiv sein, wütend werden), laut sein (z. B. durch Geräusche oder Schreien), internalisierende Verhaltensweisen (z. B. verweigern, blockieren und sich zurückziehen), das Suchen und Einfordern von Aufmerksamkeit, Schmieren mit Exkrementen, sexualisierte Verhaltensweisen, Stereotypen u. a. m.

3.1.4 Phase 5

Auf der Internetseite des Projekts ist eine Zusammenfassung der Phasen 1 bis 4 sowie sämtlicher Publikationen seit dem Ende des Projekts verfügbar.¹⁵ Sie geben einen Überblick über Häufigkeit, Formen, Entstehung sowie Umgang mit und Folgen von herausfordernden Verhaltensweisen in Institutionen des Behindertenbereichs. Zudem haben die Forschenden der FHNW ein systemökologisches Best-Practices-Modell abgeleitet, das förderliche und hinderliche Faktoren bezüglich des Umgangs mit herausfordernden Verhaltensweisen enthält und die Perspektiven der Klientel, der Begleitpersonen (interdisziplinäre Teams) und der Angehörigen umfasst.¹⁶

¹⁵ [Ergebnisse – SNF-Projekt HEVE \(fhnw.ch\)](#). – [Publikationen/Referate – SNF-Projekt HEVE \(fhnw.ch\)](#).

¹⁶ [Ergebnisse – SNF-Projekt HEVE \(fhnw.ch\)](#). - [Publikationen/Referate – SNF-Projekt HEVE \(fhnw.ch\)](#). Und <https://www.fhnw.ch/plattformen/heve/leitlinien/>.

4 Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) führt auf ihrer Website eine Liste der Verbindungsstellen, darunter die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE (SKV IVSE¹⁷). Die IVSE ist das interkantonale Konkordat der sozialen Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Die Kantone haben in diesem Rahmen eine Datenbank aufgebaut, in der die vorhandenen Plätze in den vom Konkordat anerkannten Einrichtungen enthalten sind.

Die Datenbank listet die vorhandenen Plätze auf, gibt aber nicht Auskunft, ob sie direkt verfügbar, das heisst frei sind.¹⁸ Eine weitere Datenbank wird von der Plattform «meinplatz.ch»¹⁹ bereitgestellt. Sie funktioniert ähnlich wie die Datenbank der IVSE und richtet sich an Erwachsene mit Behinderungen, die sich über vorhandene Plätze informieren möchten. Die grosse Mehrheit der Kantone beteiligt sich an der Plattform.²⁰

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) und die SODK sind dabei zu klären, wie sie zusammenarbeiten könnten, um die Kantone dabei zu unterstützen, den Mangel an geeigneten Plätzen für besonders vulnerable Kinder und Jugendliche mit psychischen Störungen zu beheben. Es werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, darunter die Durchführung einer Bedarfsanalyse oder eines sektorübergreifenden Austauschs.

Auf Grundlage der genannten Systeme koordiniert die SODK zusammen mit der IVSE die Finanzierung der vorhandenen Plätze. Einige Initiativen wurden auch direkt in den Kantonen umgesetzt. Diese haben bisher nicht das Bedürfnis geäussert, die Zuständigkeit an den Bund zu übergeben. Auch regional, in den zuständigen Konferenzen, wird das Thema eingehend diskutiert. Die genannten Plätze sollten den besonderen Bedürfnissen der Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung und herausfordernden Verhaltensweisen gerecht werden.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich die Bedürfnisse verändern können, da herausfordernde Verhaltensweisen keine unveränderlichen Charaktereigenschaften sind und auch wieder verschwinden können. Diese würde die Erstellung einer nationalen, im Zeitverlauf vergleichbaren öffentlichen Statistik zusätzlich erschweren.

¹⁷ [Gremien IVSE – SODK](#).

¹⁸ [Datenbank IVSE – SODK](#).

¹⁹ [meinplatz – Startseite](#)

²⁰ Derzeit sind die aktuellen Angebote von neunzehn Kantonen zu finden, weitere sollen folgen.

Bei den spezialisierten Institutionen handelt es sich oft um privatrechtliche Einrichtungen, die allein über ihre Leistungen entscheiden und in diesem Bereich handlungsbefugt sind. Die Kantone haben wenig Einfluss, um ihnen bestimmte Leistungen vorzuschreiben oder Plätze für spezifische Zielgruppen anzubieten, auch wenn sie dazu befugt wären.

Gemäss der SODK werden die betroffenen Personen derzeit in den Kantonen tendenziell vor allem ambulant betreut, sodass sie dank geeigneter Leistungen zuhause wohnen können. Es geht folglich nicht nur darum, Plätze in Institutionen sicherzustellen, sondern auch passende Lösungen diesbezüglich zu finden. Eine nationale öffentliche Statistik müsste angesichts der sich verändernden Bedürfnisse regelmässig revidiert werden.

5 Stellungnahmen anderer zuständiger Bundesämter

Laut dem EBGB würde eine regelmässige Erhebung, die sich auf die im Postulat genannte Zielgruppe beschränkt, bezogen auf ihren Praxisnutzen einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten. Sollte das Parlament in Zukunft dennoch beschliessen, die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen und die nötigen finanziellen Mittel zu sprechen, müsste die Statistik so erweitert werden, dass dem Bedarf an anderen Daten zu Menschen mit Behinderungen entsprechend weitere noch zu definierende Bedürfnisse/Zielgruppen berücksichtigt würden.

Zudem wäre es zielführender, sicherzustellen, dass die betroffenen Personen in ihrem Lebensumfeld angemessen betreut werden, als die Zahl der verfügbaren Plätze zu ermitteln. Zu wissen, wie viele Plätze vorhanden sind, bedeutet nicht, dass jede Person, die einen Platz benötigt, in einem für sie annehmbaren Umkreis auch einen findet. Möglicherweise ziehen einige es auch vor, nicht in einer Institution zu leben.

Bei älteren Personen mit den im Postulat genannten Merkmalen (z. B. Demenz, erhebliche psychische Probleme) sollte präzisiert werden, dass bestimmte Aufenthalte in Institutionen oder anderen spezialisierten Pflegeeinrichtungen teilweise über das KVG finanziert werden.

Das BSV und sein Geschäftsfeld Invalidenversicherung könnte stärker betroffen sein, auch wenn die Fachinstitutionen nicht mehr in ihren Bereich fallen, seit die Zuständigkeit im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA 2008) an die Kantone übertragen wurde.

Das BSV teilt die Ansicht des EBGB, dass neben der im Postulat genannten Zielgruppe weitere Personengruppen berücksichtigt werden müssten. Zudem ist die Definition der herausfordernden Verhaltensweisen äusserst komplex und kann sich je nach Situation verändern. Dies kann die Erhebung statistischer Daten erschweren und deren Nutzen beeinträchtigen. Aus Sicht des BSV widerspricht eine Statistik, die sich auf die Institutionsplätze konzentriert, der aktuellen Tendenz einer Deinstitutionalisierung. Man müsste eher sicherstellen, dass die betroffenen Personen ausreichend betreut werden, auch wenn sie in ihrer Familie und/oder zuhause wohnen (siehe auch Stellungnahme des EGBG). Seit der NFA im Jahr 2008 sind weder die Invalidenversicherung noch das BSV für den institutionellen Sektor zuständig. Er unterliegt allein der Kompetenz der Kantone, die diese Aufgabe bereits über die IVSE wahrnehmen.

6 Schlussfolgerungen

Neben der Machbarkeit einer nationalen Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung zum Thema «Herausfordernde Verhaltensweisen» (HEVE) kommen im Postulat auch Aspekte zur Sprache, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Diese verfügen im Rahmen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) bereits über zahlreiche Koordinationsgefässe, darunter die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE (SKV-IVSE). Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG)²¹ bietet einen klaren und ausreichenden Rahmen für die Zielgruppe des Postulats.

6.1.1 Erstellung einer nationalen Statistik

Damit eine nationale Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung zum Thema «Herausfordernde Verhaltensweisen» (HEVE) und eine nationale Statistik zum Bedarf an Plätzen in Institutionen erstellt werden können, müssen die fachlichen Voraussetzungen erfüllt sein. Nur so kann die Vergleichbarkeit der Erhebungsdaten garantiert werden. Dazu muss vorgängig geklärt werden, wie die betroffenen Personen, die angemessenen Betreuungsplätze, die Qualität der zu erbringenden Leistungen und die zuständigen Institutionen definiert werden sollen. Diese Grundlagenarbeit sollte von den Fachleuten in den Kantonen geleistet werden.

Die einheitliche Qualität der für eine nationale Statistik zu erhebenden Daten ist ein entscheidendes Kriterium und umso wichtiger, wenn es sich um eine kleine Datenmenge handelt, da die Daten vergleichbar sein müssen. Im Sinne der Digitalisierung hat ein Datenaustausch automatisiert, über eine geeignete Plattform und auf der Grundlage harmonisierter Erfassungsregeln zu erfolgen. Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Ihre Umsetzung wäre für die Kantone mit erheblichem Aufwand verbunden. Das BFS kann jedoch unterstützend sein statistisches Knowhow zur Verfügung stellen und bei Bedarf eine punktuelle oder jährliche Erhebung für die Kantone durchführen (siehe Kapitel 6.1.3).

Aus all diesen Gründen und im Wissen, dass die Zuständigkeit bei den Kantonen liegt, wurde darauf verzichtet, eine nationale Statistik über Menschen mit einer geistigen, psychischen und/oder mehrfachen Behinderung zum Thema «Herausfordernde Verhaltensweisen» (HEVE) zu erstellen und die beiden anderen Mandate eingehender zu untersuchen.

²¹ SR 831.26

6.1.2 Vom SNF finanzierte Studie

Die vom SNF finanzierte Studie zu beeinträchtigten Erwachsenen (HEVE) haben einen ersten Überblick über die betroffenen Personen und ihre Betreuung in den Kantonen ermöglicht. Daraus wurden Empfehlungen für ein gesamtschweizerisches Best-Practices-Modell abgeleitet.

6.1.3 Punktuelle Lösung

Die Kantone könnten als Alternative eine umfassende quantitative und qualitative Studie aufgleisen und in Auftrag geben, um eine Bestandsaufnahme der Plätze zu einem bestimmten Zeitpunkt vorzunehmen. Sie könnten das BFS auch beauftragen, auf ihre Kosten die Daten jährlich mittels Direktbefragung zu erheben. Allerdings wäre das unabhängig von der Häufigkeit der Datenerhebung mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand verbunden und würde zudem nur in geringem Mass zur Koordination der Plätze in Institutionen beitragen, für die grundsätzlich die Kantone zuständig sind.

6.1.4 Schlussfolgerungen

Nachdem sich gezeigt hat, dass die Voraussetzungen für die Erstellung einer regelmässigen nationalen Statistik nicht gegeben sind und der Aufwand zur Erreichung des Ziels zu hoch wäre, sollte eine solche Statistik nicht umgesetzt werden. Die Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen, mit denen die Kantone verpflichtet werden könnten, die benötigten Daten im Sinne des BStatG (namentlich Art. 3–7) zu liefern, die Aufbauarbeiten, die Stellungnahmen der betroffenen Ämter und der SODK sowie die erheblichen notwendigen personellen Ressourcen und finanziellen Mittel für die technische Entwicklung bestätigen die Ergebnisse der Evaluation. Die Kantone sollten mit den bestehenden Rechtsgrundlagen²² in der Lage sein, alle schweizweit betroffenen Personen – sowohl die Zielpersonen des Postulats als auch alle anderen Menschen mit einer Behinderung, Invalidität oder anderen Schwierigkeit – in der Schweiz so zu betreuen, dass die Erfüllung ihrer Bedürfnisse garantiert ist. Zum anderen sind die Kantone für diese Betreuung und ihre Umsetzung zuständig. Sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene wurden mehrere Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen eingeführt oder sind im Begriff, eingeführt zu werden.

Sollten die Kantone dies für notwendig erachten, könnten sie das BFS mit der Durchführung einer punktuellen oder regelmässigen Erhebung beauftragen, müssten aber die damit verbundenen Kosten selbst übernehmen. Damit liesse sich aber weder der

²² Rechtliche Grundlagen im Sozialversicherungsbereich und insbesondere das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) – SR 831.26.

Platzbedarf tagesaktuell steuern noch auf nationaler Ebene koordinieren. Diese Aufgaben fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes und würden für die Kantone weitaus höhere Kosten verursachen.

7 Anhang 1

Voraussetzungen für den Aufbau einer Statistik gemäss BFS

Um eine nationale Statistik aufzubauen, sind vorgängig folgende Schritte notwendig:

1. Erstellen einer Liste mit den eindeutig benannten Datenlieferanten, d. h. den zuständigen Behörden in den Kantonen
2. Prüfen, ob die benötigten Daten in allen Kantonen in einheitlicher Form verfügbar sind
3. Ermitteln der in den Kantonen vorhandenen IT-Systeme und/oder zuständigen Personen für die Datenübermittlung
4. Benennen einer Behörde, die festlegt, welche Akteure in Frage kommen und welche nicht, eine feste Liste mit den Datenlieferanten führen und das System für den Datenaustausch bewirtschaften

Ausserdem

5. Fördern der automatisierten Datenerhebung durch die Einrichtung und Verwaltung eines IT-Systems bzw. einer Austauschplattform und die Definition von Übermittlungsstandards
6. Prüfen, ob die Möglichkeit besteht, Standardinstrumente des BFS und/oder andere bereits vorhandene Instrumente zu nutzen
7. Festlegen der Plausibilitätskontrollen, um die korrekte Bearbeitung der Ergebnisse zu gewährleisten
8. Sicherstellen von Datensicherheit und Datenschutz
9. Erstellen einer Erfassungshilfe und der für eine neue Statistik erforderlichen Dokumentation (Betriebs- und Diffusionskonzept usw.)
10. Erarbeiten der erforderlichen rechtlichen Grundlagen (zusätzlich zum Bundesstatistikgesetz) zur Anpassung von Anhang 1 der Bundesstatistikverordnung²³
11. Benennen einer interkantonalen Koordinationsstelle, die die politische Verantwortung für den Aufbau und die Einführung der Statistik übernimmt

²³ [SR 431.011 – Bundesstatistikverordnung vom 30. April 2025 \(BStatV\) | Fedlex](#)

- 12.** Benennen einer Projektleitung, die bzw. der die Umsetzung der IT-Lösung (geeignete Plattform) sicherstellt
- 13.** Ermitteln des zusätzlichen Personalbedarfs seitens Bund und Kantone für die Projektphase und die Umsetzungsphase