

Der Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung Betrachtungen & Lösungsansätze von CURAVIVA Schweiz

1. Einleitung

Der Assistenzbeitrag der IV ist ein Finanzierungsinstrument für Pflege-, Betreuungs- und Assistenzleistungen für Menschen mit Behinderung, das 2012 anlässlich der 6. IV-Revision eingeführt wurde¹. Er ergänzt die Hilfslosenentschädigung und soll IV-Beziehenden mit erheblichem Assistenzbedarf ein möglichst selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben ausserhalb von stationären Strukturen ermöglichen. Zudem soll der Assistenzbeitrag Angehörige entlasten.

Am 24. Oktober 2017 erschien der Schlussbericht des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS zur Evaluation des Assistenzbeitrags im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Gemäss dieser Evaluation gibt die grosse Mehrheit der Assistenzbeziehenden an, dass sich ihre Lebenssituation dank der neuen IV-Leistung verbessert hat. Der Assistenzbeitrag erlaubt vor allem Menschen mit einer schweren Behinderung eine selbständigere sozialräumnähere Lebensgestaltung und die Erleichterung gesellschaftlicher Kontakte.² Der Assistenzbeitrag könnte also grundsätzlich ein wichtiges Instrument sein zur Sicherstellung der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderung, zur Förderung gesellschaftlichen Integration und Inklusion sowie zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der nationalen Gesetzgebung.

Wie im Anschluss dargestellt wird, erschweren aber gewisse Defizite des Instruments leider das Erreichen der eigenen und gesellschaftlichen Ziele. Trotz der positiven Bilanz ist die Wirkung des Assistenzbeitrags hinsichtlich der Vermeidung von Eintritten in stationäre Strukturen bzw. als Grundlage für Austritte bisher äusserst gering. Nur 107 Personen, die zum Zeitpunkt der Evaluation selbständig mit Assistenzbeitrag lebten, wohnten zuvor in einer sozialen Institution. Dies entspricht nur ungefähr 5% aller Assistenzbeziehenden und nur gerade einmal 0.83% der Bewohnenden stationärer Institutionen mit Hilfslosenentschädigung. Diese Zahl zeigt deutlich, dass das heutige System an verschiedenen Mängeln leidet und Zugangshürden aufweist. Eine Ausweitung bzw. Anpassungen oder eine Vereinfachung der Handhabung des Instruments des Assistenzbeitrags gehört dennoch nicht zu den im Rahmen der aktuell laufenden 7. IV-Revision (Weiterentwicklung der IV) durch den Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen. Zwar arbeitet das Bundesamt für Sozialversicherungen bei der Weiterentwicklung des Assistenzbeitrages erfreulicherweise in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit den Selbsthilfeverbänden zusammen. CURAVIVA Schweiz bedauert jedoch, dass nicht auch der nationale Dachverband der sozialen Institutionen in diese Arbeit miteinbezogen wurde. CURAVIVA Schweiz plädiert deshalb mit der vorliegenden Stellungnahme für Verbesserungen in der Ausgestaltung des Assistenzbeitrags und für die Behebung dessen Mängel, indem der Handlungsbedarf in neun Punkten aufgezeigt wird und Forderungen an die Weiterentwicklung des Instruments gestellt werden.

¹ Hauptmaterialien der 6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket, Vorlage (AS 2011 5659) sowie Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 2010 (BBI 2010 1817ff.). Vgl. auch BSV-Kreisschreiben über den Assistenzbeitrag (Stand 1.1.2018).

² Evaluationsbericht Assistenzbeitrag 2012 – 2016, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, S. 20.

2. Handlungsbedarf

a) Erbringung von Hilfeleistungen nur auf Arbeitsvertragsbasis

Ausgangslage

Der Assistenzbeitrag ist eng an das Arbeitgebermodell geknüpft: Mit dem Assistenzbeitrag können nur Assistenzleistungen finanziert werden, welche von Personen erbracht werden, die von dem Menschen mit Behinderung (oder dessen gesetzlichen Vertretung) im Rahmen eines Arbeitsvertrags angestellt worden sind. Diese Bestimmung verunmöglicht es Menschen mit Behinderung, Assistenzleistungen im Auftragsverhältnis zu beziehen. Die Umsetzung des Arbeitgebermodells ist für Menschen mit Behinderung im Einzelfall jedoch aufwendig und in der Regel schwierig zu bewältigen. Als Arbeitgebende müssen sie ihre Unterstützungsleistungen selber organisieren und dürfen dabei nicht die Hilfe und Unterstützung von Organisationen des Sozial- und Gesundheitswesens in Anspruch nehmen. Dadurch entsteht ein hoher und komplizierter administrativer Aufwand, der ein Hemmnis für viele Menschen mit Behinderung darstellt. Selbst von denjenigen Personen, die bereits einen Assistenzbeitrag beziehen, empfindet gemäss Evaluationsbericht rund die Hälfte die Organisation und die Abrechnung als belastend und teilweise überfordernd. Vor allem für Personen mit einer kognitiven, psychischen oder einer Sinnesbehinderung sind die administrativen Anforderungen kaum zu erfüllen. Als Konsequenz daraus kommt ein Austritt aus stationären Strukturen für sie nicht in Frage.

Es muss festgestellt werden, dass die einseitige Ausrichtung des Assistenzbeitrags auf das Arbeitgebermodell die Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung stark einschränkt, indem sie - ob sie wollen oder nicht - als Arbeitgebende auftreten müssen. Damit wird ihnen ein bestimmtes Lebensmodell aufgezwungen zulasten der Zeit für ihre berufliche Arbeit, die Familie und ihrer Freizeit.

Lösungsansatz

CURAVIVA Schweiz sieht es als problematisch, dass die Assistenzleistungen ausschliesslich auf Arbeitsvertragsbasis erbracht werden können. Im Gegenteil – oder in Ergänzung – muss der Assistenzbeitrag aus Sicht von CURAVIVA Schweiz für Leistungen zur Verfügung gestellt werden, die im Rahmen von Mandats- bzw. Auftragsverhältnissen nach OR erbracht werden. Dadurch könnte der administrative Aufwand für die Assistenzbeziehenden erheblich verringert werden. CURAVIVA Schweiz fordert zudem, dass die Leistungen im Auftragsverhältnis sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen erbracht werden können. Die Mandatsvergabe an juristische Personen wäre insbesondere geeignet, um neben dem administrativen auch den organisatorischen Aufwand für Assistenzbeziehende zu verringern, da diese auch eine koordinative Funktion übernehmen können. Ausserdem trägt das Beauftragen einer juristischen Person zur Sicherung der Unterstützung bei Ausfällen von Assistenzpersonen bei. Als weitere Massnahmen zur Entlastung der Menschen mit Behinderung ist der administrative Prozess schliesslich weitmöglichst zu vereinfachen und verstärkt darauf hinzuweisen, dass die gesetzliche Vertretung die Arbeitgeberfunktion übernehmen kann.

b) Unzulässige Vergütung von Hilfeleistungen durch Angehörige

Ausgangslage

Die angestellten Assistenzpersonen dürfen weder mit der assistenzbeziehenden Person verheiratet sein oder mit ihr in eingetragener Partnerschaft oder im Konkubinat zusammenleben, noch in gerader Linie mit ihr verwandt sein. Mit anderen Worten: Die Hilfeleistungen von Familienmitgliedern können nicht über den Assistenzbeitrag finanziert werden. Begründet wird dies einerseits mit der gewünschten Entlastung von Angehörigen, andererseits aber auch mit finanziellen Überlegung. So hält der Bundesrat in seiner Botschaft fest: «Eine weitergehende Entschädigung von Angehörigen würde ebenfalls zu deutlichen Mehrkosten für die IV führen, weil dann deutlich mehr Personen einen Assistenzbeitrag in Anspruch nehmen würden. In erster Linie würde dies zu einer Erhöhung des Haushaltseinkommens, nicht aber unbedingt zu einer Betreuungssituation mit mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Menschen mit einer Behinderung führen.»³ Diese Aussage ist in sich widersprüchlich. Die Annahme, dass beim Einschluss der Angehörigen mehr Personen einen Assistenzbeitrag in Anspruch nehmen würden, zeigt, dass sich der Bund folgendes bewusst ist: Viele Menschen mit Behinderung möchten ihre Unterstützungsleistungen von Assistenzpersonen beziehen, zu denen ein Vertrauensverhältnis besteht. Von Assistenzpersonen, die den Menschen mit Behinderung, seine Bedürfnisse, Vorlieben und Reaktionen kennen und die in dem Sinne verlässlich sind, dass sie kaum von einem Monat auf den anderen wieder aus dem eigenen Leben verschwinden, wie dies bei Angestellten immer wieder der Fall ist. Angehörige und Lebenspartner erfüllen all diese Wünsche. Selbstverständlich würde ihr Einschluss beim Kreis der möglichen Assistenzpersonen zu einer Erhöhung der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung führen. Einerseits stellt ihr Ausschluss bereits eine extreme Einschränkung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung dar, die es abzuschaffen gilt. Andererseits können Menschen mit Behinderung ihre Selbstbestimmung nur dann leben, wenn sie und ihre Bedürfnisse verstanden werden, was oft nur möglich ist, wenn sich die assistierende Person und die assistenzbeziehende Person gut kennen. Beispielsweise sind teilweise Einschränkungen in der (verbalen) Kommunikation vorhanden, die die Verständigung und damit die Selbstbestimmung erschweren – insbesondere und in erheblichem Mass, wenn die Assistenzperson mit der Kommunikationsart der assistenzbeziehenden Person nicht vertraut ist oder die diesbezüglichen Fähigkeiten nicht zu erkennen vermag. Insbesondere in einer Anfangsphase des Bezugs ist die Möglichkeit, Angehörige einstellen, deshalb wichtig und sie kann die Hemmschwelle zum erstmaligen Bezug des Assistenzbeitrages senken.

Der Einschluss der Angehörigen wäre aber nicht nur aus Sicht der Menschen mit Behinderung positiv zu bewerten, sondern auch aus Sicht der Angehörigen. Der Evaluationsbericht zum Assistenzbeitrag zeigt, dass Angehörige zwei Drittel der behinderungsbedingten Unterstützungsleistungen für Menschen mit Hilflosenentschädigung (unbezahlt!) leisten. Auch die Angehörigen von Personen, die einen Assistenzbeitrag beziehen, sind zu zwei Dritteln noch immer stark belastet. Diese Belastung hat durch den

³ S. Botschaft des Bundesrates, 2010, S. 1867

Bezug des Assistenzbeitrages in einigen Fällen gar zugenommen.⁴ Fazit: Die Leistung von Angehörigen ist für den Menschen mit Behinderung mindestens zu einem gewissen Grad unerlässlich und sie wird - unabhängig von einem Anstellungsverhältnis - geleistet.⁵ Das Wissen um diese Leistungen und Belastungen stellt eine Hemmschwelle beim Austritt aus stationären Strukturen dar. Wenn die Entlastung von Angehörigen kein Scheinziel des Assistenzbeitrags sein soll, müssen sie als Assistenzpersonen zugelassen werden. Nur so werden sie für die erbrachte Leistung monetär vergütet, was ihnen beispielsweise erst die Möglichkeit gibt, anderweitige Tätigkeiten zum Verdienst des Lebensunterhalts zu reduzieren. Von einer Erhöhung des Haushaltseinkommens der Angehörigen kann deshalb nicht automatisch ausgegangen werden. Weiter bringt eine Anerkennung der Unterstützungsleistung als Erwerbsarbeit eine gewisse Wertschätzung mit sich, durch welche die Gesamtbelastung der Angehörigen verringert werden kann.

Lösungsansatz

CURAVIVA Schweiz fordert, dass unterstützende und pflegende Angehörige als Assistenzpersonen zugelassen werden. Eine Entschädigung von mindestens einem Teil ihrer Leistungen muss über den Assistenzbeitrag möglich sein. CURAVIVA Schweiz unterstützt in diesem Sinne daher die seit März 2012 hängige parlamentarische Initiative [12.409](#) von Nationalrat Christina Lohr, der genau dies fordert.

c) Unzulässige Vergütung von Unterstützungsleistungen durch Institutionen

Ausgangslage

Der Assistenzbeitrag wurde als Alternative zur institutionellen Hilfe konzipiert und darf nicht zur Finanzierung von Leistungen von Organisationen und Institutionen verwendet werden. Der Bundesrat begründet dies wie folgt: «Ein Ausbau der Entschädigung von Organisationen und Institutionen würde wenig dazu beitragen, eine neue Form der Hilfe zu ermöglichen, bei welcher die behinderten Menschen Eigenverantwortung übernehmen. Es würde zu Abgrenzungsschwierigkeiten mit den Subventionen an Organisationen und zu Mehrkosten in der IV führen – dies in einem Bereich, für den primär die Kantone zuständig sind.»⁶ In seiner Argumentation übersieht der Bundesrat, dass die Übernahme von Eigenverantwortung und die Ausübung von Selbstbestimmung erlernt werden müssen. Menschen, die ihr bisheriges Leben zu grossen Teilen in Institutionen verbrachten, sind es sich nicht gewohnt, diese Verantwortung hinsichtlich Wohnen und Selbstorganisation zu tragen. Sie müssen dazu befähigt und (mindestens in einer Anfangsphase) begleitet werden. Diese Anfangsbegleitung und -unterstützung ausserhalb des institutionellen und familiären Kontextes zu suchen, ist

⁴ Evaluationsbericht Assistenzbeitrag 2012 – 2016, S. 56-57.

⁵ Ein Erklärungsansatz besteht in der emotionalen Bindung. Der Mensch mit Behinderung ist Angehörigen wichtig und so lange sie nicht sicher sein können, dass er die nötige Unterstützung auf andere Weise erhält, unterstützen sie eben selber.

⁶ S. Botschaft des Bundesrates, 2010, S. 1867

weit hergeholt. In den Institutionen hat der Mensch mit Behinderung Bezugspersonen, zu denen teilweise langjährige Beziehungen sowie ein vertrauensvolles Verhältnis besteht und die den Menschen mit Behinderung gut kennen und verstehen. Ausserdem ist hier fachliches Know-how gebündelt. Es wäre deshalb - auch im Sinne der UN-BRK Artikel 19a - naheliegend, wenn diese Personen jemanden aus der Institution hinaus in eine andere Wohnform begleiten könnten. Der Schritt in eine selbständigere Wohnform ist eine grosse Herausforderung und mit vielen Unsicherheiten verbunden. Der Mensch mit Behinderung soll selber bestimmen können, wer ihn auf diesem Weg begleitet und dabei – wenn er das möchte – auf das Engagement vertrauter Personen zählen dürfen. Eine Neuregelung könnte zudem Anreize für die Institutionen schaffen, die Eigenverantwortung der Menschen mit Behinderung noch stärker zu fördern und auf den Bezug des Assistenzbeitrages hinzuarbeiten. Dies stellt heute eine Leistung dar, die in keiner Art und Weise angemessen honoriert wird.

Der Assistenzbeitrag ist im Sinne der UN-BRK bestmöglich auf Selbstbestimmung und Eigenverantwortung auszulegen. Diese und deren positiven zukünftigen Effekte sind höher zu gewichten als behördliche «Kässeli-Kämpfe» und administrative Abgrenzungsfragen.

Lösungsansatz

CURAVIVA Schweiz fordert, dass der Assistenzbeitrag auch für den Bezug institutioneller Unterstützung eingesetzt werden darf. Namentlich sollen damit, mindestens in einer Anfangsphase, die Befähigung und das Hinausbegleiten in eine selbständigere Wohnform finanziert werden dürfen.

d) Anrechenbare maximale Stunden

Ausgangslage

Die monatlich anrechenbaren maximalen Stunden sind ungenügend. Laut Evaluationsbericht erhalten 30% derjenigen Personen, die bereits einen Assistenzbeitrag beziehen, nicht ausreichend viele Stunden Assistenz, um ihren (relevanten) Unterstützungsbedarf zu decken. So muss zum Beispiel eine Person mit schwerer Hilflosenentschädigung auf 29 Stunden ihres monatlichen Unterstützungsbedarfs verzichten.⁷ Hinzu kommt, dass die nächtliche Unterstützungsleistung über die in der IV-Verordnung festgehaltene Entschädigungsobergrenze von 87.80 CHF pro Nacht zusätzlich plafoniert ist. Besonders zu betrachten ist die Situation von Menschen mit psychischer Behinderung. Ihnen erlauben es die Mittel aus dem Assistenzbetrag nicht, die für sie nötige Unterstützung zu finanzieren. Diese Menschen verfügen oft über eine relativ gute physische Gesundheit, insbesondere ihre Motorik und die physischen Komponenten der Kommunikation sind oft gut ausgeprägt. Auf Grund der somatisch geprägten Bemessungsgrundlagen bei der Hilflosenentschädigung werden sie – wenn überhaupt - oft in die Stufe «leicht» eingestuft. Entsprechend sind die Höchstbeträge an Assistenzstunden in den Bereichen alltägliche Lebensgestaltung, Haushaltsführung und gesellschaftliche Teilhabe auf lediglich 20 Stunden

⁷ Im Median, gemäss Evaluationsbericht Assistenzbeitrag 2012 – 2016, S. 34f

monatlich beschränkt.⁸ Assistenzbeziehende und Organisationen der Behindertenhilfe weisen ausserdem darauf hin, dass das Erfassungsinstrument FAKT den Assistenzbedarf bei gewissen Themen intransparent und nur schlecht abbildet.

Der Evaluationsbericht zeigt denn auch auf, dass drei Viertel der Assistenzbeziehenden gewisse behinderungsbedingte Dienstleistungen oder Hilfsmittel selber bezahlen, wobei der Durchschnitt bei 850 CHF im Monat liegt. Diese zusätzlichen Ausgaben können bei Weitem nicht von allen Menschen mit Behinderung selber übernommen werden und stellen ein weiteres Hemmnis für den Bezug des Assistenzbeitrags dar. So bleibt ein selbstbestimmtes Leben zuhause vielen Menschen auf Grund der zu gering bemessenen bzw. realisierbaren Anzahl Stunden an Unterstützung verwehrt.

Lösungsansatz

CURAVIVA Schweiz fordert die rasche Anpassung der Stunden-Höchstbeträge sowie der Nachobergrenze und damit die Anpassung des anerkannten Hilfsbedarfs an die realen Bedürfnisse von Assistenzbeziehenden. Dazu ist auch die Neugestaltung der Einstufungskriterien der Hilflosenentschädigung notwendig, damit die Situation von Menschen mit psychischen Behinderung bessere Beachtung findet. Zudem wird in diesem Zusammenhang angeregt, dass der Bund das Erfassungssystem FAKT zusammen mit Organisationen der Behindertenhilfe überarbeitet.

e) Einsatz in einer geschützten Werkstatt

Ausgangslage

Der Assistenzbeitrag soll eine Alternative zum Leben im institutionellen Umfeld bieten. Das Gesetz sieht deshalb vor, dass die Höchstbeträge an Stunden gekürzt werden, wenn die assistenzbeziehende Person sich in einer Institution aufhält. Pro Tag und pro Nacht werden die Höchstbeträge um 10% gekürzt, wobei nur ganze Tage und keine halben gerechnet werden. Leider greift diese Regelung nicht nur bei der Nutzung institutioneller Wohnangebote, sondern auch dann, wenn die assistenzbeziehende Person in einer Werkstatt arbeitet. Dies führt zu unangebrachten und überproportionalen Kürzungen, die durch den Lohn, den ein Mensch mit Behinderung in der Werkstatt bezieht, in keiner Weise wettzumachen sind. Die Kürzungen können den Umfang der bezahlbaren Unterstützung deshalb enorm einschränken, unabhängig davon, in welchem Lebensbereich diese Unterstützung notwendig ist. Man mag argumentieren, dass in einer geschützten Werkstatt ein Teil der benötigten Unterstützung geleistet wird. Diese Unterstützung muss deshalb nicht mehr über den Assistenzbeitrag finanziert werden, was Kürzungen rechtfertigen würde. Dies kann in den Bereichen «alltägliche Lebensverrichtungen», «gesellschaftliche Teilhabe»,

⁸ Gemäss Evaluationsbericht erhalten Personen mit «Psychosen, Neurosen und Persönlichkeitsstörungen» einen statistisch signifikant geringeren Beitrag als Personen mit anderen Behinderungsformen (S. 37).

«berufliche Aus- und Weiterbildung» sowie «Überwachung während des Tages» der Fall sein, auch wenn die in der Werkstätte erfahrene Unterstützung in vielen Fällen nur einen kleinen Teil des Hilfsbedarfs in diesen Bereichen abzudecken vermag. In den Bereichen «Haushaltsführung», «Erziehung und Kinderbetreuung», «Ausübung einer gemeinnützigen oder ehrenamtlichen Tätigkeit» und «Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt» kann in geschützten Werkstätten aber überhaupt keine Unterstützung geleistet werden. Die Kürzung der Höchstbeträge in diesen Bereichen entbehrt deshalb jeder argumentativen Grundlage. Ursache und Wirkung der Kürzung stehen also oft nicht in einem Zusammenhang und das Instrument ist als Ganzes gesehen unverhältnismässig.

Für Menschen mit Behinderung, die in einer Werkstätte tätig und auf umfassende Unterstützung zwingend angewiesen sind, können diese Kürzungen ein grosses Hemmnis beim Bezug des Assistenzbeitrages darstellen. Ihnen bleiben damit die Möglichkeiten an Selbstbestimmung, die dieses Instrument bietet, verwehrt. Weiter stellt die Bestimmung ein Hindernis für Menschen dar, die den Assistenzbeitrag beziehen und grundsätzlich die Möglichkeit und das Interesse hätten, in einer Werkstätte zu arbeiten. Es besteht die Gefahr, dass sie auf Grund der Kürzungen keinen Gebrauch machen von dieser Möglichkeit. Menschen mit Behinderung haben aber ein Recht auf (diskriminierungsfreie) Arbeit und die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen.⁹ Arbeit ist ein wichtiger Faktor im Leben eines Menschen und ihre Bedeutung geht weit über die (Teil-)Sicherung der Existenz hinaus. Sie dient etwa der Zeitstrukturierung vom Tagesablauf bis hin zur Lebensplanung, womit sie Ordnung schafft und Orientierung sowie Sinnggebung bietet. Ausserdem unterstützt sie die Entwicklung von Fertigkeiten, Kenntnissen und Kompetenzen und hält kognitive Fähigkeiten aufrecht, was dem Individuum Handlungskompetenz verleiht und seinen Selbstwert stärkt. Auch soziale Kontakte sind meist eine Folge der Arbeit, was dem Menschen guttut und nicht nur Grundlage für die Weiterentwicklung kooperativer Fähigkeiten bildet, sondern ebenfalls Orientierung bietet. Der Austausch mit andern hilft dabei, für sich selber zu definieren, was richtig oder wichtig ist. Soziale Kontakte führen also zu ausgeprägteren und individuelleren Selbstkonzepten. Zudem erlebt und fühlt man Zugehörigkeit, die einem bei Schwierigkeiten physische und psychische Unterstützung und Empathie erfahren lässt. Immer wieder lässt sich auch beobachten, dass Menschen bei der Arbeit einen wichtigen Beitrag leisten können, was wiederum Selbstwert und Selbstachtung festigt. Arbeit ist wichtig als Selbstverwirklichungsmöglichkeit und gewinnt umso mehr an Bedeutung, je mehr die Arbeitnehmenden sie als authentisch einstufen. Arbeit schafft Identität, sie befriedigt zentrale Bedürfnisse des Menschen, was zu hoher Motivation, Zufriedenheit und besserer Gesundheit führen kann.¹⁰ Das bedeutet, dass die Arbeit in einer Werkstätte ausgesprochen förderungswürdig ist und nicht nur grundsätzlich stabilisierend wirkt, sondern auch der Weiterentwicklung dient. Solange der allgemeine Arbeitsmarkt Menschen mit Behinderung in vielen Fällen diskriminiert und ausschliesst, darf die Tätigkeit in einer Werkstätte nicht bestraft werden.

⁹ Gemäss UN BRK Art. 27

¹⁰ Vgl. Rosso / Dekas / Wrzesniewski (2010): On the meaning of Work; Semmer / Meier (2014): Bedeutung und Wirkung von Arbeit; Paul / Moser (2017): Ursachen und Auswirkungen von Arbeitslosigkeit.

Der Evaluationsbericht zeigt zudem auf, dass dem Assistenzbeitrag kein positiver Effekt bei der Förderung der Tätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt zugeschrieben werden kann. Rund ein Viertel der erwachsenen Assistenzbeziehenden geht einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nach. Der Anteil dieser Personen hat sich mit dem Bezug des Assistenzbeitrags jedoch nicht verändert. Auch Veränderungen der Beschäftigungspensen werden nur in wenigen Einzelfällen registriert.¹¹ Solange keine verstärkte Tätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt realisierbar ist, stellen Werkstätten eine notwendige und gute Alternative dar. Aus Sicht von CURAVIVA Schweiz sind die Kürzungen des Assistenzbeitrages auf Grund einer Tätigkeit in einer Werkstätte entsprechend ungerechtfertigt und nicht zielführend.

Lösungsansatz

CURAVIVA Schweiz fordert, dass die Kürzung der Höchstbeträge an Unterstützungsstunden auf Grund der Arbeit in einer Werkstätte stark vermindert werden. Von Kürzungen der Höchstbeträge in den Bereichen «Haushaltsführung», «Erziehung und Kinderbetreuung», «Ausübung einer gemeinnützigen oder ehrenamtlichen Tätigkeit» und «Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt» ist gänzlich abzusehen, weil diese Unterstützung nicht im Arbeitsalltag in einer Werkstätte geleistet wird.

f) Ungenügende Anrechnung von Überwachungsbedarf

Ausgangslage

Die Überwachung während des Tages und der Nachtdienst sind Bereiche, in denen Hilfebedarf anerkannt und mittel Assistenzbeitrag abgegolten werden kann.¹² Der Höchstbetrag für die Überwachung während des Tages liegt bei 120h monatlich, d.h. 4h täglich. Dieser wird Menschen gewährt, bei denen die Überwachungsnotwendigkeit in die höchste Stufe eingeteilt wird. Sie dürfen während des Tages in der Regel nicht alleine gelassen werden und bedürfen dauernder Überwachung. Angerechnet und damit abgegolten werden aber nur aktive Handlungen, worunter auch Augenscheine und kurze Kontrollen fallen. Reine Präsenzzeiten oder passive Überwachungszeiten werden aber nicht angerechnet.

Diese Regelung stellt Assistenzbeziehende mit Überwachungsbedarf in der Realität vor grosse Schwierigkeiten, weil sie die zwingend nötige Überwachung kaum finanzieren können. Ein unrealistischer Beispiel-Fall: Eine Person mit Behinderung, welche eine Hilfslosenentschädigung der Stufe «schwer» bezieht, auf ständige Überwachung angewiesen ist und in allen Bereichen die Höchstbeträge zugesprochen erhält - also 420h pro Monat - organisiert sich aus dem Überwachungsbedarf hinaus so, dass sie ganztätig eine Assistenzperson um sich hat. In diesem Fallbeispiel kann die assistenzbeziehende Person mit dem Assistenzbeitrag real nur einen Stundenlohn von ca. 18.90 CHF brutto an

¹¹ S. 54ff der Schlussevaluation des Assistenzbeitrags vom 24. Oktober 2017

¹² IV-Verordnung Art. 39c

die Assistenzpersonen bezahlen.¹³ Benötigt eine assistenzbeziehende Person dauernde Überwachung in der Nacht, ist die Situation noch deutlich prekärer: Für eine ständige Präsenz kann einer Assistenzperson dann nur ein Bruttostundenlohn von ca. 8.40 CHF bezahlt werden.¹⁴

Das Stundenlohn-Optimum bei dauerndem Überwachungsbedarf am Tag trifft genau den Mindestlohn, den der Normalarbeitsvertrag des Bundes für Hausangestellte in Privathaushalten¹⁵ festlegt. Dieser besagt, dass selbst ungelernten Hausangestellten ohne Erfahrung ein Stundenlohn von 18.90 CHF zusteht. Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen sind zwingender Natur.¹⁶ Assistenzbeziehenden, die nicht die absoluten Höchstbeträge in allen Unterstützungsbereichen und/oder keine Hilflosenentschädigung der Stufe schwer beziehen, haben also nur wenige Optionen: Entweder sie organisieren sich eine dauernde Überwachung basierend auf der unentgeltlichen und umfassenden Unterstützungsleistung von Familien, Freunden und Bekannten oder sie bezahlen die Differenz zum Mindestlohn aus eigener Tasche. Letztere Möglichkeit dürfte auf Dauer nur für wenige Assistenzbeziehenden umsetzbar sein. Alternativ verzichten Assistenzbeziehenden auf eine dauernde Überwachung und nehmen das hohe Risiko von Gesundheitsschäden und/oder Selbst- und Fremdgefährdung in Kauf. Oder aber die Menschen mit Behinderung entscheiden sich für einen Aufenthalt im institutionellen Setting, wo die ständige Präsenz von Mitarbeitenden gegeben ist. Die erste und letzte Option laufen den deklarierten Zielen des Assistenzbeitrages entgegen, weil sie die Belastung der Angehörigen und das institutionelle Setting begünstigen. Sie können entsprechend nicht die Lösung für die ungenügende Anrechnung von Überwachungsbedarf sein.

Lösungsansatz

CURAVIVA Schweiz fordert, dass im Bereich der Überwachung sowohl die Höchstbeträge an Stunden als auch die Anrechenbarkeit von Präsenzzeiten und passiver Überwachung neu geregelt werden. Ziel muss sein, dass der Assistenzbeitrag eine gesetzeskonforme Vergütung dauernder Überwachung ermöglicht.

g) Mangelhafte Qualitätssicherheit und -kontrollen

Ausgangslage

Bund und alle staatlichen Behörden sind rechtlich dazu verpflichtet, das Wohl und den Schutz hilfsbedürftiger Personen sicherzustellen. Wo immer Unterstützungsaufgaben

¹³ Max 120h Überwachung + max. 240h Lebensverrichtung/Haushalt/Teilhabe + max 60h Arbeit/Erziehung/Gemeinnützigkeit => 420h monatlich, abzüglich 57h Hilflosenentschädigung x 32.90 CHF / 30 Tage pro Monat / 16h pro Tag => 24.90 CHF, abzüglich 20% Arbeitgeberleistungen und 8.33% Ferienentschädigung

¹⁴ 87.80 CHF Höchstbetrag / 8h pro Nacht => 11 CHF, minus Arbeitgeberleistungen von 20% und Ferienentschädigung von 8.33% => 8.40 CHF

¹⁵ Normalarbeitsvertrag (NAV) Hauswirtschaft

¹⁶ Ausnahmen müssen in Verträgen zwischen Arbeitgebenden und –nehmenden explizit festgehalten werden und OR-konform sein.

übergeben werden, werden deshalb Regelungen zur Qualitätssicherung implementiert. Dies ist nicht nur aus ethischer und rechtlicher Sicht zu befürworten, sondern auch aus einer finanziellen Perspektive, sobald staatliche Gelder fliessen. Leider beschränken sich IV-Gesetz und –Verordnung auf eine übergeordnete Aufsicht und Qualitätskontrolle der IV-Stellen. Richtlinien, Anforderungen oder Kriterien zur Qualität im direkten Zusammenhang mit der Assistenzbetreuung sucht man bis heute vergebens. Das ist aus zweierlei Perspektiven bedauerlich:

Einerseits sind die rechtlichen Vorgaben dazu, wer als Assistenzperson arbeiten darf und welchen Pflichten diese Person nachzukommen hat, sehr schmal gehalten. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf den Ausschluss von Angehörigen und juristischen Personen. Obwohl die Assistenzbeziehenden als Arbeitgebende auftreten, besteht dennoch ein starkes Abhängigkeitsverhältnis zur Assistenzperson. Der Verweis auf die zu fördernde Eigenverantwortung der Assistenzbeziehenden reicht deshalb nicht aus, um den Verzicht auf Qualitätsstandards zu begründen. Zwar zeigt der Evaluationsbericht, dass eine grosse Mehrheit der Assistenzbeziehenden mit ihrer Betreuungssituation und der Qualität der Hilfeleistung insgesamt zufrieden sind. Dennoch sind immerhin fast 10% nur teilweise oder gar nicht zufrieden mit der Arbeit der Assistenzpersonen und 6% geben an, dass sich die Qualität der Hilfeleistung seit Bezug des Assistenzbeitrags verschlechtert hat. Ganze 39% der Assistenzbeziehenden geben an, dass die Qualität der Hilfe durch die Assistenzpersonen mindestens ab und an zu Problemen führt. Nach den Einsatz- und Arbeitszeiten ist die Qualität damit das häufigste Problem. Die erfreulich hohen Zufriedenheitszahlen dürfen deshalb nicht als Begründung dafür dienen, dass keine Vorkehrungen zur Förderung und Sicherung der Qualität getroffen werden.

Andererseits fördert der Bund mit dem Assistenzbeitrag und der Verpflichtung zum Arbeitgebermodell eine Form der Anstellung, die es im Auge zu behalten gilt. Der Evaluationsbericht zeigt, dass die Arbeit als Assistenzperson heute für viele Menschen unattraktiv ist. Die wichtigsten Gründe dafür sind unregelmässige / ungewöhnliche Arbeitszeiten, zu tiefe Lohnansätze und zu tiefe Pensum. Durchschnittlich arbeiten Assistenzpersonen 20%, wobei das Pensum in der Regel variabel ist und die Arbeit teilweise auf Abruf stattfindet. Es wird also viel zeitliche Flexibilität bei gleichzeitig geringer finanzieller Sicherheit gefordert. Die Gefahr besteht deshalb, dass vor allem Menschen entsprechende Arbeitsverträge eingehen, denen wenig andere Möglichkeiten offenstehen. Abgesehen davon, dass dies die oben genannte Qualitätsfrage erneut aufwirft, besteht die Gefahr, dass der Bund damit prekäre Lebenslagen von Arbeitnehmenden fördert. Er steht deshalb moralisch in der Pflicht, die Qualität der Arbeitsleistung aus Sicht der Arbeitnehmenden wie auch der Arbeitgebenden zu fördern oder mindestens zu monitoren.

Lösungsansatz

CURAVIVA Schweiz fordert, dass der Bund Massnahmen trifft, um eine gute Qualität der Hilfeleistung durch Assistenzpersonen zu fördern. Eine genauere Definition der Voraussetzungen und Pflichten von Assistenzpersonen sowie regelmässige Qualitätsüberprüfungen wären angezeigt. Ebenfalls regelmässig zu überprüfen ist die Situation der arbeitnehmenden Assistenzpersonen.

h) Mangelhafte Aus- und Weiterbildung

Ausgangslage

Wie bereits unter g) erwähnt, müssen Assistenzpersonen kaum Voraussetzungen erfüllen, um diese Tätigkeit ausüben zu dürfen. Insbesondere wird keinerlei Aus- oder Weiterbildung bzw. kein Nachweis relevanter Fachkenntnisse gefordert¹⁷. Entsprechend verfügen gemäss Evaluationsbericht 73% aller Assistenzpersonen über keine pflegerische Ausbildung. (Der Anteil der agogisch ausgebildeten Assistenzpersonen wurde bedauerlicherweise nicht ermittelt.) Gleichzeitig führt die Qualität der Hilfeleistung im Alltag mindestens ab und an zu Problemen, was teilweise auf fehlendes Fachwissen zurückzuführen sein dürfte. Ob das fehlende Fachwissen der Assistenzpersonen zudem langfristige Folgen hat, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Es wäre deshalb sinnvoll, Mindestanforderungen an das Wissen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderung festzulegen und entsprechende Angebote zu schaffen.¹⁸

Die bereits bestehenden Aus- und Weiterbildungen sowie Kurse im pflegerischen und agogischen Bereich gilt es zudem kritisch zu betrachten. Die vom Assistenzbeitrag verfolgte Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Assistenzbeziehenden und das Setting, in welchem die Unterstützungsleistung stattfindet, bilden eine Kombination, die bisher kaum anzutreffen war. Ob die bereits bestehenden Lehrgänge ausreichend auf diese Situation ausgerichtet sind, muss deshalb überprüft werden.

Lösungsansatz

CURAVIVA Schweiz fordert, dass sichergestellt wird, dass Assistenzpersonen über ein Minimum an relevantem Fachwissen in der Unterstützung von Menschen mit Behinderung verfügen. Entsprechende Aus- und Weiterbildungsangebote müssen geschaffen werden. Dabei soll nicht der Grundsatz torpediert werden, dass eine grosse Vielfalt an Menschen als Assistenzpersonen in Frage kommen können. Die Angeboten sollen deshalb einfach zugänglich und flexibel ausgestaltet sein. Ausserdem sollen auch die Berufe der Agogik und der Pflege die notwendigen Kompetenzen für die Arbeit im Assistenzbereich beinhalten.

¹⁷ Ausnahmen bilden die Assistenz in den Bereichen berufliche Aus- und Weiterbildung, Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt und Ausübung einer gemeinnützigen oder ehrenamtlichen Tätigkeit

¹⁸ Anregungen dazu finden sich z.B. in den Kursen «Betreuung von Menschen mit einer Beeinträchtigung 1 und 2», die vor allem von Zivildienstleistungen besucht werden.

i) Personalmangel und ungenügender Stundenansatz

Ausgangslage

Die Vorteile des Assistenzbeitrages kommen nur dann zum Tragen, wenn die assistenzbeziehende Person selbstbestimmt wählen kann, mit wem sie zusammenarbeiten möchte. Es geht darum, Assistenzpersonen zu finden, deren persönliche Eigenschaften und fachlichen Fähig- und Fertigkeiten möglichst gut zu den Bedürfnissen des Menschen mit Behinderung passen. Diese Suche gestaltet sich allerdings schwierig, wie der Evaluationsbericht zeigt. Mehr als die Hälfte der Assistenzbeziehenden gibt an, nur mit Schwierigkeiten geeignete Personen zu finden – Tendenz steigend. Beachtet man, dass zudem fast 40% aller Assistenzpersonen bereits vor dem Bezug des Assistenzbeitrages (unentgeltlich oder entlohnt) für den jeweiligen Menschen mit Behinderung arbeiteten und entsprechend einfach zu finden waren, zeigt sich das Ausmass des Problems. Gerade Menschen, die bisher im institutionellen Umfeld wohnen, finden nur schwer geeignete «neue» Personen.

Einerseits ist das Berufsfeld der persönlichen Assistenz gesellschaftlich noch weitgehend unbekannt. Andererseits gibt es weitere Gründe, die teilweise bereits unter g) genannt wurden: Die Arbeit, die rund um die Uhr an 365 Tagen erfolgen muss, die meist unregelmässigen Arbeitszeiten sowie tiefe und dazu variablen Pensen bei gleichzeitig geforderter hoher Flexibilität machen die Aufgabe der persönlichen Assistenz für viele Menschen unattraktiv.

Hinzu kommt der tiefe Stundenansatz des Assistenzbeitrages. Dieser beträgt aktuell 32.90 CHF. Zieht man von diesem Betrag Arbeitgeberleistungen und Ferienentschädigung ab, kann maximal ein Stundenlohn von 25 CHF brutto an die Assistenzperson ausbezahlt werden. Der Evaluationsbericht weist einen Durchschnittslohn von 28 CHF pro Stunde aus. Es gibt also eine erhebliche Differenz zum eigentlich mit dem Assistenzbeitrag zusicherbaren Lohn, die aufzeigt, dass der Assistenzbeitrag keine auf dem Markt tragbaren Löhne ermöglicht. Diese Differenz muss anderweitig finanziert werden. Die Gefahr besteht, dass Selbstbestimmung und Eigenverantwortung dank Assistenzbeitrag für Menschen mit Behinderung zum Luxusgut wird. Besonders schwierig ist die Situation gemäss Evaluationsbericht für Menschen mit einer Hilflosenentschädigung schweren Grades. Sie hätten bei alltäglichen Lebensverrichtungen, Haushaltsführung und gesellschaftlicher Teilhabe und Freizeitgestaltung oft Unterstützung nötig, die besondere Qualifikationen verlangt (Lormen¹⁹, agogisches Spezialknow-how etc.). Leisten können solche Unterstützung Menschen mit einer Ausbildung im Sozial- und Gesundheitswesen – sie gehen über das Allgemeinwissen und –Können eines Menschen hinaus. Sind besondere Qualifikationen nötig, steigt der Assistenzbeitrag auf 49.40 CHF, allerdings werden diese besonderen Qualifikationen lediglich in den Bereichen «Ausübung einer gemeinnützigen Tätigkeit», «berufliche Aus- und Weiterbildung» und «Ausübung einer Erwerbstätigkeit» anerkannt. Fachpersonen in den übrigen Bereichen können nur mit dem Normalansatz des Assistenzbeitrages entlohnt werden. Die Aufgabe als Assistenzperson ist in diesen Kreisen

¹⁹ Lormen ist eine haptische Kommunikationsweise über die Handinnenfläche, die vor allem in der Kommunikation von und mit taubblinden Menschen verwendet wird.

deshalb in keinster Weise wettbewerbsfähig im Vergleich zu anderen den Fachkräften offenstehenden Anstellungen im ähnlichen Tätigkeitsbereich.

Lösungsansatz

CURAVIVA Schweiz fordert, dass der Bund Anstrengungen unternimmt, um die schwierige Personalsituation im Bereich der persönlichen Assistenz zu entschärfen. Insbesondere hat er dafür zu sorgen, dass der Assistenzbeitrag die Auszahlung eines angemessenen Lohnes ermöglicht. Dazu müssen sowohl der Grundbetrag als auch der Maximalbeitrag für Hilfeleistungen in der Nacht und der Betrag für besondere Qualifikation erhöht werden. Zudem sind besondere Qualifikationen in allen Bereichen des Hilfsbedarfs anzuerkennen.

CURAVIVA Schweiz fordert ausserdem, dass weitere Massnahmen geprüft werden, die assistenzbeziehende Menschen bei der Suche nach geeigneten Assistenzpersonen unterstützen (z.B. Bekanntmachung des Arbeitsgebiets, Unterstützung bei der Personalsuche etc.)

3. Zusammenfassung

Der Assistenzbeitrag könnte ein wichtiges Instrument sein zur Sicherstellung der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderung, zur Förderung der gesellschaftlichen Integration und Inklusion sowie zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der nationalen Gesetzgebung des BehiG. Die Evaluation der ersten vier Jahre nach Einführung zeigt äusserst positive Tendenzen. Dennoch wagen nur wenige Menschen mit Behinderung den Schritt aus dem institutionellen Setting hinaus ins selbständige Leben, obwohl der Assistenzbetrag explizit eine Alternative zum stationären Aufenthalt bieten will. Das ist ein klares Anzeichen dafür, dass das Instrument noch Mängel und Zugangshürden aufweist, die es zu beseitigen gilt.

Selbstbestimmung darf weder Luxusgut noch Gesundheitsrisiko sein. Menschen mit Behinderung muss es deshalb möglich sein, ihren realen Bedarf an Unterstützungsleistungen über den Assistenzbeitrag zu finanzieren. Dazu sind zum einen die Grundlagen zu überarbeiten, namentlich das Erfassungssystem FAKT zur transparenten Abbildung des tatsächlichen Bedarfs sowie die Einstufungskriterien für die Hilflosenentschädigung zur besseren Abbildung der Situation von Menschen mit psychischer Behinderung. Zum anderen müssen die Höchstbeträge an Stunden sowie die Nachtobergrenze erhöht werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Überwachung, wo neben den Höchstbeträgen auch die Anrechenbarkeit von Präsenzzeiten und passiver Überwachung neu geregelt werden soll. Die Kürzung von Höchstbeträgen ist nur dann angezeigt, wenn Menschen mit Behinderung die benötigte Unterstützung nicht über den Assistenzbeitrag finanzieren müssen, weil sie diese anderweitig erfahren. Bei der Arbeit in einer geschützten Werkstatt trifft dies für viele Unterstützungsbereiche nicht oder nicht in einem entsprechenden Mass zu, deshalb ist von den ungerechtfertigten und überproportionalen Kürzungen in diesem Zusammenhang abzusehen. Schliesslich gilt es, den Abbau von Qualität unter dem Deckmäntelchen der

Selbstbestimmung zu verhindern. Es müssen deshalb Massnahmen zur Förderung einer guten Qualität der Hilfeleistung durch Assistenzpersonen getroffen werden. Unter anderem muss sichergestellt werden, dass Assistenzpersonen über ein Minimum an relevantem Fachwissen in der Unterstützung von Menschen mit Behinderung verfügen. Gleichzeitig sollen die Lehrinhalte bestehender Aus- und Weiterbildungen im Bereich der Agogik und Pflege überprüft und gegebenenfalls besser auf die individuelle Assistenz ausgerichtet werden.

Veränderungen können ein grosser Schritt sein. Das institutionelle Setting zu verlassen, um künftig selbständig zu leben, ist mit vielen Unsicherheiten und neuen Herausforderungen verbunden. Der Assistenzbeitrag soll diesen Schritt unterstützen und nicht zu seiner Vergrösserung beitragen. Deshalb muss der Assistenzbeitrag mindestens in einer Anfangsphase auch für den Bezug institutioneller (Hinaus-)Begleitung eingesetzt werden dürfen. Ausserdem sind unterstützende und pflegende Angehörige als Assistenzpersonen zuzulassen. Eine Entschädigung von mindestens einem Teil ihrer Leistungen muss über den Assistenzbeitrag möglich sein. Der administrative und organisatorische Aufwand, der mit dem Assistenzbeitrag verbunden ist, ist hoch. Anstatt nur im Arbeitgebermodell sollte der Assistenzbeitrag deshalb (auch) für Leistungen zur Verfügung gestellt werden, die im Rahmen von Mandats- bzw. Auftragsverhältnissen von natürlichen oder juristischen Personen erbracht werden. Als weitere Massnahmen zur Entlastung der Menschen mit Behinderung ist der administrative Prozess weit möglichst zu vereinfachen. Neben dem administrativen und organisatorischen Aufwand stellt auch die schwierige Personalsituation im Bereich der Assistenz eine grosse Schwierigkeit dar. Zur Entschärfung ist dafür zu sorgen, dass der Assistenzbeitrag die Auszahlung eines angemessenen Lohnes ermöglicht. Dazu müssen sowohl der Grundbetrag als auch der Maximalbeitrag für Hilfeleistungen in der Nacht und der Betrag für besondere Qualifikation erhöht werden. Zudem sind besondere Qualifikationen in allen Bereichen des Hilfsbedarfs anzuerkennen. Auch weitere Massnahmen zur Unterstützung bei der Personalsuche müssen geprüft werden. Gleichzeitig ist die Situation der Assistenzpersonen zu monitorieren, weil die Arbeitsbedingungen im Zusammenhang mit dem Assistenzbeitrag Gefahr laufen, prekäre Lebenssituationen zu fördern.

CURAVIVA Schweiz setzt sich mit diesen Anregungen für eine Weiterentwicklung des Assistenzbeitrages und die Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung sowie die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben ein. Der Verband ist an einer weiteren Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen und anderen Partnern interessiert, um gemeinsam daran zu arbeiten, die Ziele des Assistenzbeitrages im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu erreichen.