

# DISKUSSIONSPAPIER ZUM ASSISTENZBEITRAG

## WAS IST DER ASSISTENZBEITRAG?

Der Assistenzbeitrag soll nach Ansicht des Bundesrats die **Selbständigkeit und Selbstbestimmung sowie die Eigenverantwortlichkeit von Menschen mit Behinderung fördern**. Seine Ziele:

- die Lebensqualität verbessern
- die Eigenständigkeit im eigenen Haushalt verbessern
- die Arbeitsintegration verbessern
- die gesellschaftliche Integration verbessern
- und als «Side-Effect», eine zeitliche Entlastung von unterstützenden und pflegenden, nahestehenden Personen - so auch Angehörigen – zu ermöglichen

Der Assistenzbeitrag folgt dem **Grundgedanken der UN-BRK**, sein Leben selbstbestimmt führen zu können (vgl. UN-BRK, Art. 19 «Unabhängige Lebensführung und Einbezug in die Gemeinschaft»).

Assistenzbeitrag (AB) und Hilflosenentschädigung (HE) sollen **den behinderungsbedingten Mehraufwand primär im eigenen Haushalt** finanziell abdecken, also ausserhalb von institutionellen Angeboten. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Assistenzbeitrags dürfen die beiden Instrumente bzgl. des behinderungsbedingten Mehraufwands auch als Puzzlesteine hin zur Subjektfinanzierung bezeichnet werden.

Der aktuelle IV-Assistenzbeitrag ist **als Arbeitgebermodell konzipiert**. Er baut bei der Bemessung der zu finanzierenden Leistungen auf den Kriterien und dem Stufenmodell der HE auf. Im Gegensatz zur HE wird nach der Einstufung des Unterstützungsbedarfs jedoch **kein Pauschalbetrag** zur Selbstverwaltung gewährt. Vielmehr müssen die AB-Bezüger\*innen die eingekauften Leistungen als Arbeitgeber\*innen gegenüber der IV abrechnen.

Die **Idee des «Empowerments»** im Sinne der Selbstermächtigung stand bei der Konzipierung des Arbeitgebermodells als Patin zur Seite. Als Motivation liesse sich das in etwa übersetzen in:  
«Als Arbeitgeber\*in kann ich selbst bestimmen, welche Leistung ich von wem und wann in Anspruch nehme. Zudem kann ich mein «Team Unterstützung» nach persönlichem Gutdünken zusammenstellen.»

## PROBLEME BEI DER UMSETZUNG

Der Assistenzbetrag von heute ist eine gut gemeinte Idee, die leider nicht zu Ende gedacht wurde, wie nach gut 7 Jahren seit der Einführung des Assistenzbeitrags festgehalten werden muss. Der erstaunlich tiefe Grad der Inanspruchnahme des AB ist wohl hauptsächlich auf die Einschränkungen beim Zugang wie dem Aufwand bei der Abrechnung der Assistenzleistungen zurückzuführen. Das Arbeitgebermodell erfordert volle kognitive Fähigkeiten und psychische Stabilität, weshalb Menschen mit einer physischen Beeinträchtigung das geltende Assistenzmodell weit stärker nutzen als Menschen mit psychischer oder kognitiver Beeinträchtigung. – Nur nebenbei sei erwähnt, dass die Administration der Rolle als Arbeitgeber\*in auch sogenannten «chronisch Normalos» in Verlegenheit bringen dürfte.

Der AB könnte einiges **mehr bewirken, wenn die eingebauten Handbremsen gelöst würden**. Die 2017 vom BSV publizierte Evaluation des AB hat denn auch aufgezeigt, dass neben der grundsätzlichen Eignung des Instruments einiger Handlungsbedarf besteht, soll es seinen beabsichtigten Zweck besser als bis anhin erfüllen.

Als Branchenverband von institutionellen Dienstleistungsanbietern wollen wir uns in der Folge auf die **Schnittstelle Assistenzbeitrag-Institutionen** fokussieren. An dieser Stelle gehen wir darum nur summarisch auf diverse Barrieren ein, die aus dem heute gültigen Modellansatz resultieren. Die Behindertenorganisationen monieren diverse verbesserungsfähige Punkte und haben diese wiederholt z.B. bei der Publikation des Evaluationsberichts zum AB des BSV (2017) geäussert. INSOS Schweiz unterstützt diese Forderungen. Wir bedauern zugleich, dass die Branche in der vom BSV eingesetzten Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des AB nicht vertreten ist. INSOS Schweiz würde es als Zeichen eines Haltungswechsels in der Behindertenpolitik des Bundes begrüssen, wenn auch die Expertise der Branche einfließen könnte.

## BARRIEREN BEI DER FINANZIERUNG VON LEISTUNGEN

Beschränkungen bei der Finanzierung von Leistungen beim bestehenden Assistenzmodell:

- Kein Bezug von Dienstleistungen im Auftragsverhältnis möglich. Leistungen nur via Arbeitgeberrolle finanzierbar.
- Der administrative Aufwand beim Arbeitgebermodell ist nicht einfach zu meistern. Die Arbeitgeberrolle kann schnell überfordern.
- Keine Finanzierung von Unterstützungsleistungen durch nahestehende Personen / Angehörige möglich.
- Die Anrechnung des Bedarfs an «Überwachung» ist unbefriedigend.
- Kürzungen für Personen, die in einer Institution arbeiten oder dort Leistungen beziehen, sind unverhältnismässig hoch.
- Das Arbeitgebermodell schliesst juristische Personen als Dienstleistungsanbieter aus.
- Zu tiefe Stundenansätze für qualifiziertes Personal, insbesondere bei «Überwachung» und «Nachtdienst».

Das bestehende Assistenzmodell kommt aufgrund seiner heutigen Ausgestaltung vor allem Menschen mit einer körperlichen Beeinträchtigung zu Gute. Für Personen mit einer kognitiven oder psychischen Beeinträchtigung sind die Hürden zum Bezug des AB schon wesentlich höher, oft nicht nur bzgl. der Höhe finanzieller Unterstützung, sondern auch bzgl. der Möglichkeiten, die Arbeitgeberrolle in jeder Situation übernehmen zu können.

Dadurch entsteht unbeabsichtigt eine Triage zwischen Menschen mit Behinderung, die mit ambulant erbrachten Leistungen eine «selbstständige» Wohnform wählen können. Und Menschen mit Behinderung, für die der AB nur beschränkt eine Unterstützung für das Wohnen in einem eigenen Haushalt darstellen kann.

**Die heute geltenden Anspruchsvoraussetzungen für den Assistenzbeitrag «empowern» die einen und schliessen die anderen aus.**

## Folgende Faktoren müssen kumulativ erfüllt sein, damit eine Person Zugang zum Assistenzbeitrag erhält:

Hilfslosenentschädigung IV ↓	
«Wohnen zu Hause» ↓	Bei minderjährigen und handlungsfähigen Personen wird das Wohnen bei den Eltern als Wohnsituation akzeptiert.
<b>Volljährig</b> ↓	<b>Falls die Volljährigkeit nicht gegeben</b> ist, stellen weitere (nicht kumulative) Kriterien (Besuch <b>Regelklasse, Ausbildung / Arbeit im 1. Arbeitsmarkt AM oder der Intensivpflegezuschlag IPZ</b> ) eine Möglichkeit für einen Zuspruch dar.
<b>Handlungsfähig</b> ↓	<b>Falls die Handlungsfähigkeit eingeschränkt</b> ist, ermöglichen weitere (nicht kumulative) Kriterien ( <b>eigener Haushalt, Ausbildung / Arbeit im 1. AM oder IPZ</b> ) einen Zuspruch.
<b>OK</b> Zugang zum Assistenzbeitrag	

### Grundsätzliche Nachteile des Assistenzmodells

- Eine eingeschränkt handlungsfähige Person, die noch in einer Institution lebt, «nur» über eine Praktische Ausbildung PrA oder Anstellung in einer Werkstätte verfügt und keinen IPZ vorweisen kann, ist vom Assistenzmodell ausgeschlossen.
- Eine nicht volljährige Person, die bei den Eltern lebt, keine Regelklasse besucht oder keine Ausbildung resp. Anstellung im 1. AM hat, ist vom Assistenzmodell ausgeschlossen.
- Auf der anderen Seite existiert für minderjährige / eingeschränkt handlungsfähige Personen mit sehr hohem Unterstützungsbedarf - auch wenn sie obengenannte Kriterien nicht erfüllen - ein Schlupfloch: Mit einem IPZ gibt's den AB.

Es besteht eine **Ungleichbehandlung** von eingeschränkt handlungsfähigen / minderjährigen Personen **mit «Muster-AB-Bezüger\*innen»** (volljährige HE-Bezüger\*innen, die nicht in einer Institution wohnen). Die aufgestellten Ausschluss- resp. Begünstigungskriterien beim AB sind nicht wirklich konzis.

### Nachteile für die institutionellen Dienstleistungsanbieter

Jeglicher Berührungspunkt mit einer Institution wird im geltenden Assistenzmodell unverhältnismässig «abgestraft». Es entsteht der Eindruck, dass AB und Institution sich entgegenstehen. Bei der Gewährung des AB müssen aber vielmehr inhaltliche und nicht «ordnungspolitische» Motive Treiber sein.

Auf Integration ausgerichtete **Dienstleistungen von Institutionen erhalten** aktuell keinen Bonus, sondern vielmehr **einen Malus**. Doch:

- **Arbeit als identitätsstiftendes Moment ist wichtiger als** die Frage, **in welchem AM diese Stelle** angesiedelt ist. Die Voraussetzung «Arbeit im regulären Arbeitsmarkt» schliesst alle Personen aus, die selbständig leben und arbeiten wollen, aber keinen Job im 1. AM finden. Solange zu wenige Jobs im 1. AM zur Verfügung stehen, darf dies kein Ausschlusskriterium darstellen.

- **Eine berufliche Ausbildung absolvieren zu können, ist wichtiger als eine Ausbildung im 1. Arbeitsmarkt nach Berufsbildungsgesetz (BBG).** Die Voraussetzung «Ausbildung im regulären Arbeitsmarkt», sprich EBA / EFZ sowie Tertiärstufe schliesst alle Personen aus, die eine nicht formalisierte Ausbildung wie die Praktische Ausbildung PrA absolvieren. Eine Öffnung des AB auch für PrA-Lernende und Absolvent\*innen weiterer nicht BBG-anerkannter beruflicher Ausbildungen ist angezeigt.
- Die **gesellschaftliche Teilhabe spielt als Kriterium** für die Gewährung eines AB bis anhin **eine untergeordnete Rolle.** Die alltäglichen Lebensverrichtungen (ATL) sind für die Bemessung der Unterstützung auch für den Bereich Teilhabe / Freizeitgestaltung sehr bedeutend. Die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe umfasst aber weit mehr. Er sollte in Zukunft für die Bemessung der Unterstützung mehr Gewicht erhalten und nicht nur auf die ATL abgestützt sein.
- Heute wirkt der AB beim Übergang zwischen Wohnen und Leben in einer Institution und im eigenen Haushalt behindernd. Die **Voraussetzung «Wohnen zu Hause» fördert nicht die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Wohnmodellen.** Darüber hinaus wird die Kontinuität bei der Begleitung vom betreuten ins begleitete und selbständige Wohnen künstlich unterbrochen.

**Institutionen verfügen über eine grosse Expertise** in Integrationsfragen und vor allem in der Erbringung von Leistungen zur Unterstützung und Befähigung beim Meistern des Alltags. Die Nutzung dieses Wissens ist beim heutigen AB-Modell ausgeklammert:

- **qualifiziertes Personal** im Bereich Alltagsunterstützung, im Wohnen, bei Ausbildungen und Arbeit
- Erfahrung bei **verschiedenen Wohnmodellen im betreuten Wohnen**
- Erfahrung bei **Massnahmen der Arbeitsintegration**
- Erfahrung bei der **erstmaligen beruflichen Ausbildung und Begleitung beim Übergang in die Arbeitswelt**

## Neuausrichtung des Assistenzbeitrags

Sowohl HE wie AB sind noch stark von einer vorgefassten, fürsorglichen Denke geprägt, die eine «Behinderungskarriere-Modellvorstellung» geradezu vorwegnimmt:

- Ambulante Unterstützung zur Förderung einer selbstständigen Lebensform für Menschen, die kognitiv und psychisch dazu in der Lage sind.
- Stationäre Unterstützung innerhalb von Institutionen für alle anderen.

Dies degradiert nicht nur Menschen, sondern determiniert auch die Rolle von sozialen Institutionen als Auffangbecken ohne Entwicklungsmöglichkeiten.

Der AB und damit die Finanzierung des behinderungsbedingten Mehraufwands sollten vielmehr:

- die **Durchlässigkeit verschiedener Wohn- und Arbeitsformen** für individuelle Lebenskonstellationen ermöglichen
- das **Lernen und Planen persönlicher Lebensvorstellungen** fördern
- die **gesellschaftliche Teilhabe** begünstigen / ermöglichen, ungeachtet der Wohn- und Arbeitssituation
- eine **Steigerung der Selbstbestimmung und Selbständigkeit** unterstützen und nicht die «Wahl» auf vorgedachte Wohn- / Arbeitsmodelle einschränken
- **allen Menschen mit einer Behinderung offenstehen**, losgelöst von ihrer Beeinträchtigung.

## INSOS-FORDERUNGEN ZUM ASSISTENZBEITRAG

- **Der Assistenzbeitrag ist über verschiedene Modelle beziehbar:**
  - Arbeitgebermodell
  - Delegationsmodell / Mandat für die Koordination von Dienstleistungen: Die Delegation der Arbeitgeberrolle an eine Assistenz (natürliche oder juristische Person), die Aufträge ausführt und die diversen Assistenzen koordiniert
  - Direkter Bezug von Dienstleistungen im Auftragsverhältnis: Dienstleistungen können von natürlichen oder juristischen Personen erbracht werden
- **Mischformen ermöglichen** zwischen Arbeitgebermodell, Delegationsmodell und Dienstleistungsmodell / Auftragsverhältnis
- **Der Bezug einer HE und das „Wohnen zu Hause“ (resp. Übergang zum Wohnen im eigenen Haushalt)** stellen im Grundsatz die einzigen Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung des AB dar. Dies bedeutet im Detail:
  - Keine zusätzlichen Anspruchsvoraussetzungen für volljährige, eingeschränkt handlungsfähige Personen oder für Minderjährige
  - Keine Unterscheidung zwischen verschiedenen Arbeitssettings – Arbeitsvertrag im 1. / 2. AM oder gemeinnützige / ehrenamtliche Tätigkeit - als Anspruchsvoraussetzung
  - Keine Unterscheidung zwischen Anstellungen in Institutionen und in Unternehmen der Privatwirtschaft als Anspruchsvoraussetzung
  - Keine Unterscheidung zwischen formalisierten beruflichen Ausbildungen und Ausbildungen, die nicht vom BBG erfasst sind, als Anspruchsvoraussetzung
  - Keine Reduktion des Assistenzbeitrags bei Arbeit und Ausbildung in Institutionen
- **Keine pauschale Kürzung**, sondern nur Anrechnung der tatsächlich in Anspruch genommenen institutionellen Dienstleistungen, vor allem im ATL-Bereich
- **Keine Reduktion des Assistenzbeitrags bei Inanspruchnahme institutioneller Leistungen** in den ATL-Bereichen Haushaltsführung, Erziehung und Kinderbetreuung
- **Geringere Reduktion des Assistenzbeitrags bei Inanspruchnahme institutioneller Leistungen:**
  - Kürzung bezogener Leistungen um 7% / 14% statt der heute gültigen 10% / 20% (pro Tag / pro Tag und Nacht). 7% / 14% basiert auf der 7-Tage-Woche. Der heutige Prozentsatz zur Kürzung ist nicht plausibel begründbar

INSOS Schweiz | 24.12.2019