



Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Luzern, 10. Oktober 2009

Vernehmlassung zum Assistenzbeitrag (6. IVG-Revision) Stellungnahme von insieme Luzern

insieme Luzern engagiert sich seit bald 50 Jahren für Menschen mit geistiger Behinderung im Kanton Luzern

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der 6. IVG-Revision will der Bundesrat neu einen Assistenzbeitrag bei der IV einführen. Assistenz ist für Menschen mit Behinderung ein wichtiger Schlüssel für ein selbstbestimmtes Leben. Dies gilt auch für Menschen mit geistiger Behinderung. Nur: Gerade sie werden vom neuen Assistenzbeitrag nicht profitieren können.

Der Bundesrat will den Assistenzbeitrag nur für einen begrenzten Kreis von behinderten Menschen einführen. Menschen mit geistiger Behinderung gehören nicht dazu. Sie können keine Verbesserung erwarten, denn

- Die persönlichen Voraussetzungen für den Assistenzbeitrag sind so definiert, dass erwachsene Menschen mit geistiger Behinderung von vornherein ausgeschlossen sind.
- Auch die weitere Ausgestaltung des Assistenzbeitrages ist nicht auf die Bedürfnisse dieser Menschen ausgerichtet und verhindert damit, dass sie einen Assistenzbeitrag beanspruchen könnten. Das betrifft insbesondere die Einschränkung auf das Arbeitgebermodell. Damit ist es nicht möglich, Organisationen für die Assistenz beizuziehen, was für Menschen mit geistiger Behinderung wichtig wäre.
- Unverständlich ist, dass der Bundesrat, um den neuen Assistenzbeitrag kostenneutral finanzieren zu können, die Hilflosenentschädigung von Heimbewohnerinnen und Heimbewohner halbieren will. Menschen mit einer geistigen Behinderung machen den Grossteil der HeimbewohnerInnen aus.

Schlussendlich heisst das: Menschen mit einer geistigen Behinderung zahlen den Preis für eine neue Leistung, die sie selbst nicht werden beziehen können!

Menschen mit geistiger Behinderung wollen auch einen Assistenzbeitrag.

Selbständig wohnen und arbeiten dank Assistenz - diese Möglichkeit muss auch Menschen mit geistiger Behinderung offen stehen. Auch sie wollen wählen können, ob sie statt in einer Wohneinrichtung in der eigenen Wohnung leben. Menschen mit geistiger Behinderung gewinnen an Autonomie, wenn sie in einer eigenen Wohnung leben und ihren Tagesablauf selbst bestimmen können. Es ist ein Vorurteil, dass sie dazu nicht in der Lage wären: Menschen mit geistiger Behinderung leben bereits heute in ihren "eigenen vier Wänden" - mit der Unterstützung ihrer Familie oder im Rahmen des begleiteten Wohnens. Doch diese Chance haben bisher nur sehr wenige.

Wir verstehen die Benachteiligung der Menschen mit geistiger Behinderung beim Assistenzbeitrag nicht und reichen deshalb diese Stellungnahme ein.

Wir kritisieren folgende Punkte beim Vorschlag des Bundesrates:

1. Die persönlichen Voraussetzungen des Assistenzbeitrages benachteiligen Menschen mit geistiger Behinderung in verschiedener Hinsicht.

Behinderte Menschen, die einen Assistenzbeitrag beanspruchen wollen, müssten bestimmte persönliche Voraussetzungen erfüllen: Die behinderte Person

- muss handlungsfähig sein im Sinne von Art. 13 ZGB (d.h. urteilsfähig und mündig),
- sie muss BezügerIn einer Hilflosenentschädigung sein,
- sie muss zu Hause wohnen (also nicht im Heim)

Mit den ersten beiden Punkten ist insieme Luzern nicht einverstanden, weil

1.1. Das Erfordernis der Handlungsfähigkeit schliesst erwachsenen Menschen mit geistiger Behinderung vom Assistenzbeitrag aus und diskriminiert sie.

Die Voraussetzung der "Handlungsfähigkeit" kritisiert insieme Luzern. Der Bundesrat will damit erreichen, dass nur diejenigen Personen einen Assistenzbeitrag erhalten, die selbst Eigenverantwortung übernehmen können. Beschränkt urteilsfähige Menschen sollen deshalb keinen Assistenzbeitrag erhalten. Weder das Gesetz noch der Bericht aber sagen, in welchen Belangen jemand urteilsfähig sein muss, um mit Hilfe eines Assistenzbeitrages in den eigenen vier Wänden wohnen zu dürfen. Muss die betroffene Person entscheiden können, welche Wohnung oder welches Quartier ihr gefällt? Muss sie entscheiden können, wann und wo sie einkaufen will? Muss sie entscheiden können, ob ihr die Assistenzperson zusagt? Diese Fragen beantwortet das Gesetz nicht. Auch die IV-Stelle wird sie nicht selbst untersuchen. Ihre Aufgabe soll es sein, bei den zuständigen Behörden abzuklären, ob die behinderte Person eine vormundschaftliche Massnahme hat und welche. Vormundschaftliche Massnahmen werden in der Praxis vor allem für Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung angeordnet, kaum je für Menschen mit einer Sinnes- oder Körperbehinderung.

Damit wird deutlich: Die Voraussetzung handlungsfähig zielt auf den Ausschluss von Menschen mit geistiger Behinderung. Das ist aus verschiedenen Gründen ungerecht:

- **Erstens** sagen vormundschaftliche Massnahmen überhaupt nichts darüber aus, ob eine Person fähig ist, mit Hilfe einer Assistenz in den eigenen vier Wänden zu wohnen. Bei sehr vielen Menschen mit geistiger Behinderung ist zum Beispiel die elterliche Sorge erstreckt, was automatisch den Entzug ihrer Handlungsfähigkeit bedeutet. Wenn die Behörden diese Massnahme anordnen, geht es häufig darum,

- die Unterstützung durch die Eltern zu ermöglichen. Vormundschaftliche Massnahmen können aus verschiedenen Gründen angeordnet sein. Kaum je steht aber die Frage im Zentrum, ob die behinderte Person einen Beistand oder einen Vormund braucht um selbständig wohnen zu können. Je nachdem wie sie vom Umfeld getragen wird oder nicht, kann zudem die gleiche Person einen Vormund benötigen oder nicht. Wenn der Assistenzbeitrag also davon abhängt, dass jemand keine vormundschaftliche Massnahme hat, dann wird das zu ungerechten und zufälligen Entscheiden führen.
- **Zweitens** werden hier Anforderungen an Menschen mit geistiger Behinderung gestellt, die andere Personen nicht erfüllen müssen. Sie müssen belegen (wenn auch unklar ist, wie), dass sie für den Assistenzbeitrag geeignet sind. Menschen mit anderen Behinderungen müssen dies nicht. Die vorgeschlagene Ausnahmebestimmung macht diese Sonderbehandlung und ihre Widersprüchlichkeit nur noch deutlicher: Danach könnte der Bundesrat Voraussetzungen festlegen, unter denen in Einzelfällen Menschen mit eingeschränkter Urteilsfähigkeit doch einen Assistenzbeitrag erhalten. Das wäre aber frühestens in einigen Jahren möglich, wenn Erfahrungen mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht vorliegen, was kaum vor 2016 der Fall sein dürfte. Und offen bliebe, welche zusätzlichen Voraussetzungen diese Menschen erfüllen müssten, um einen Assistenzbeitrag zu erhalten. Höchst problematisch ist das im Bericht genannte Beispiel, wonach der Assistenzbeitrag von einer beruflichen Tätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt abhängig gemacht werden könnte. Viele Menschen mit einer geistigen Behinderung wären heute fähig und bereit, im Arbeitsmarkt zu arbeiten. Sie finden aber keinen Arbeitgeber, der sie anstellen will! Für die faktische Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt würden sie dann auch noch beim Assistenzbeitrag bestraft.

Wir sind der Meinung, dass jede behinderte Person selber entscheiden soll, ob sie zu Hause oder in einem Heim leben will - auch Menschen mit einer geistigen Behinderung. Sie wollen die gleichen Rechte wie andere Menschen mit Behinderung. Eine Gruppe von Menschen von der Assistenz auszuschliessen, nur weil sie einen Vormund oder einen Beistand haben, stellt eine unzulässige Benachteiligung dar und diskriminiert diese Menschen.

Die persönliche Voraussetzung der Handlungsfähigkeit muss gestrichen werden.

1.2. Der Assistenzbeitrag ist nicht für Kinder (Unmündige) vorgesehen.

Behinderte Kinder sollen wenn möglich zu Hause aufwachsen können. Sie sollen möglichst selbstverständlich an der Gesellschaft teilhaben können. Das heisst auch, dass sie Kontakt zu anderen nicht behinderten Kindern pflegen können, sei dies in der Nachbarschaft, in der Spielgruppe, im Freundeskreis oder in der Schule. Wenn Kinder mit einer Behinderung in einem möglichst normalen Umfeld aufwachsen können, haben sie eine gute Ausgangslage um Fähigkeiten zu entwickeln und sich zu eigenständigen und selbstbestimmten Persönlichkeiten zu entfalten. Das ist die beste Voraussetzung, um später als Erwachsene möglichst autonom zu leben.

Kinder mit einer Behinderung, die bei den Eltern zu Hause aufwachsen, können heute die Hilfenentschädigung und Intensivpflegezuschläge beanspruchen. Damit kann aber, wie sich im Pilotversuch Assistenzbudget zeigte, nicht der gesamte Assistenzbedarf dieser Kinder

gedeckt werden. Auch gibt es immer noch Kinder, die in einem Internat oder Heim leben, weil sich die Familie die nötige Assistenz nicht leisten kann. Insieme Luzern spricht sich deshalb dafür aus, den Assistenzbeitrag auch Minderjährigen zu gewähren.

insieme Luzern befürwortet den Assistenzbeitrag auch für Kinder.

1.3. Der neue Assistenzbeitrag knüpft an die bisherige Hilflosenentschädigung an.

Der Assistenzbeitrag knüpft an das bisherige System der Hilflosenentschädigung an und überträgt damit Schwachstellen ins neue System, die insbesondere Menschen mit geistiger Behinderung nachteilig sind: Die Hilflosenentschädigungen sind nämlich stärker auf Körper- und Sinnesbehinderungen, als auf geistige oder psychische Behinderungen ausgerichtet. So ist bei einem Bedarf nach lebenspraktischer Begleitung, einen typischen Bedarf bei geistiger Behinderung, die Entschädigung auf die unterste Stufe "einfache Hilflosigkeit" plafoniert. Für Menschen mit geistiger Behinderung bedeutet die Ankoppelung an die Hilflosenentschädigung deshalb eine Schiefelage von Beginn weg. Menschen, die mit entsprechender Unterstützung selbständig leben könnten, werden möglicherweise vom Assistenzbeitrag ausgeschlossen, weil sie die Voraussetzung als HE-BezügerIn nicht erfüllen.

Der Assistenzbeitrag darf nicht an die bisherige Hilflosenentschädigung anknüpfen.

2. Der Assistenzbeitrag ist auf das Arbeitgebermodell beschränkt

Der Bundesrat will den Assistenzbeitrag ausschliesslich in Form des Arbeitgebermodells zulassen. Das heisst, die behinderte Person muss die Personen, die sie unterstützen sollen (Assistenzpersonen), im Rahmen eines Arbeitsvertrages selbst anstellen. Damit ist es nicht möglich, Assistenzpersonen über spezialisierte Organisationen, welche ambulante Dienstleistungen anbieten, beizuziehen.

Hier setzt - neben dem Ausschluss von geistig behinderten Menschen über die Anspruchsvoraussetzung - **eine zweite Hauptkritik von insieme Luzern** an der Vorlage ein. Die Einschränkung auf das Arbeitgebermodell benachteiligt indirekt verschiedene Behinderungsgruppen und schränkt das Wahlrecht der AssitstenzbezügerInnen auf unnötige Weise ein. insieme Luzern begrüsst das Arbeitgebermodell als eines von verschiedenen. Es muss aber möglich sein, Assistenzleistungen über Organisationen zu beziehen.

insieme Luzern fordert, dass Assistenzpersonen im Rahmen eines Arbeitsvertrages wie auch über Organisationen (z.B. Spitex oder ähnliche Organisationen) beigezogen werden können. Dies würde für die BezügerInnen eines Assistenzbeitrages verschiedene Vorteile bringen:

- Es kann vermieden werden, dass Menschen mit einer geistigen Behinderung (auch andere) mit der Rolle als Arbeitgeber überfordert werden. Statt eine Assistenzperson anzustellen ist es für behinderte Menschen unter Umständen einfacher, die benötigte Assistenz über eine Dienstleistungsorganisation einzukaufen. Diese Möglichkeit ist gerade für Menschen mit geistiger Behinderung wichtig. Die eigene Assistenzperson auszuwählen ist das eine, das andere aber ist, den Arbeitsvertrag aufzusetzen. Es liegt auf der Hand, dass Menschen mit geistiger Behinderung hier eine Unterstützung für Administration und Organisation der Assistenz benötigen. Sie wären somit darauf angewiesen, dass Angehörige oder Beistände diese

- administrative Unterstützung ohne Entschädigung leisten. Auch im Pilotprojekt des BSV hat sich das Arbeitgebermodell als sehr aufwändig und kompliziert erwiesen.
- Dienstleistungsorganisationen ermöglichen es, verschiedene Assistenzpersonen mit unterschiedlichen Qualifikationen beizuziehen. Es können so auch qualifizierte Fachkräfte wie Sozial- oder Heilpädagoginnen Assistenzaufgaben übernehmen, die sich ansonsten nicht für Kleinstpensen anstellen liessen. Menschen mit geistiger Behinderung sind aber für die lebenspraktische Begleitung (zumindest teilweise) auf qualifizierte Unterstützung durch Fachkräfte angewiesen.
- Die Dienstleistungsorganisation kann die fachliche Qualifikation und Eignung der Assistenzpersonen verantworten und gewährleisten.
- Es besteht eine hohe Versorgungssicherheit, weil eine Organisation eher eine Stellvertretung gewährleisten kann, wenn die Assistenzperson wegen Krankheit oder Ferien ausfällt. Für Menschen mit geistiger Behinderung ist das wichtig, weil es für sie sehr anspruchsvoll ist, in unerwarteten Notfällen Ersatzlösungen zu organisieren.

Forderung: Für die Assistenz müssen auch Organisationen beigezogen werden können.

3. Verwandte (insbesondere Eltern) können über den Assistenzbeitrag nicht entschädigt werden

Der Bundesrat will ausschliessen, dass Verwandte in gerader Linie (d.h. Grosseltern / Eltern / Kinder) über den Assistenzbeitrag für ihre Leistungen entschädigt werden können. Er befürchtet nämlich, dass eine solche Entschädigung zu deutlichen Mehrkosten für die IV führen würde, ohne dass sich die Betreuungssituation der Menschen mit Behinderung wesentlich verbessern würde.

insieme Luzern ist aufgrund der Erfahrungen von Menschen mit geistiger Behinderung und ihrer Familien überzeugt, dass der Assistenz von Familienmitgliedern sehr wohl eine wichtige Bedeutung zukommt:

- Für Menschen mit geistiger Behinderung sind oft Angehörige die wichtigsten Bezugspersonen. Sie bilden ihr soziales Netz, das es ihnen erst ermöglicht, den Schritt aus der Wohneinrichtung hinaus zum selbständigen Wohnen zu machen. Angehörige dürfen deshalb nicht von der Assistenz ausgeschlossen werden.
- Die verstärkte Unterstützung und Begleitung durch Angehörige (Eltern oder Geschwister) ist eine naheliegende, einfache und effiziente Lösung. Aufgrund ihrer Erfahrungen und der persönlichen Beziehung zur behinderten Person können sie auch Aufgaben übernehmen, die ansonsten nur qualifizierte Assistenzpersonen übertragen werden könnten. Gerade bei Kindern sind es oft die Eltern, die die Assistenz am besten leisten können.
- **insieme** befürwortet deshalb, dass auch Verwandte in gerader Linie (also auch die Eltern) für die Assistenzleistungen entschädigt werden können. Wir erachten es als gerechtfertigt, weil es sich um ein familiäres Engagement handelt, das den üblichen Rahmen deutlich übersteigt.

insieme Luzern verlangt, dass zumindest eine teilweise Entschädigung von Verwandten in gerader Linie möglich ist.

4. Halbierung der Hilflosenentschädigung (HE) von HeimbewohnerInnen

Der Entwurf sieht vor, dass der neue Assistenzbeitrag innerhalb der IV kostenneutral eingeführt werden soll. Insgesamt rechnet der Bundsrat mit Kosten von 45 Millionen Franken pro Jahr. Diese Mehrkosten sollen in der IV kompensiert werden, indem die HE von HeimbewohnerInnen halbiert wird.

Dieser Vorschlag zur Halbierung der Hilflosenentschädigung für HeimbewohnerInnen ist für **insieme Luzern** inakzeptabel.

Im Bericht wird der Eindruck erweckt, dass die Halbierung der HE für den Grossteil der Betroffenen gar keine negativen Auswirkungen zeige, da letztlich für alle BezügerInnen von Ergänzungsleistungen (EL) der Kanton den Ausfall kompensieren müsse (sei dies über EL oder Betriebsbeiträge an die Heime). Wobei der Kanton wiederum gleichzeitig bei der Finanzierung der Heimplätze mehr als entlastet würde (weil die AssistenzbezügerInnen keinen Heimplatz benötigen). Diese Bild stimmt so nicht:

- Was die behinderten Menschen betrifft, so wird ihnen zwar effektiv ein wesentlicher Teil der HE von den Wohneinrichtungen in Rechnung gestellt. Es gibt aber sehr wohl HeimbewohnerInnen, die einen Teil der HE für sich behalten können, und zwar für Tage an denen sie sich nicht im Heim aufhalten. Auch wenn es sich zum Teil nur um bescheidene Beträge handelt: für die Betroffenen sind sie wichtig. Sie haben nämlich in der Regel ansonsten ausser dem Betrag für persönliche Auslagen der EL keine Mittel zur eigenen Verfügung.
- Was die Auswirkungen auf die Kantone betrifft, so rechnet der Bundesrat nicht mit vielen Heimaustritten (400 in den ersten 5 Jahren). Die Entlastung der Kantone bei den Heimplätzen soll überwiegend dadurch erfolgen, dass zukünftig weniger Personen in ein Heim eintreten. Das mag rechnerisch aufgehen. Die Kantone werden aber faktisch vor allem die Einbussen durch die Streichung der HE der jetzigen HeimbewohnerInnen wahrnehmen. Insieme Luzern befürchtet, dass die Streichung dieser Beiträge sehr wohl zu einem Kosten- und Spardruck auf die Wohneinrichtungen für Menschen mit geistiger Behinderung führen wird.

Absolut inakzeptabel ist der Vorschlag zur Halbierung der HE von HeimbewohnerInnen , weil Menschen mit geistiger Behinderung gemäss Entwurf von der Leistung selbst ausgeschlossen sind, dennoch aber die nachteiligen Folgen tragen müssten. Eine Vorlage, die für Menschen mit geistiger Behinderung derart im Ungleichgewicht ist, können wir nicht akzeptieren.

Die Halbierung der Hilflosenentschädigung für HeimbewohnerInnen ist im Hinblick darauf, dass Menschen mit geistiger Behinderung vom Assistenzbeitrag ausgeschlossen sind, für **insieme Luzern inakzeptabel.**

insieme Luzern fordert ein Assistenzmodell, das für alle Menschen mit Behinderung geeignet ist und es allen ermöglicht, ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten entsprechend selbstbestimmt zu leben. Die Vorlage muss in entscheidenden Punkten so verbessert werden, dass auch Menschen mit geistiger Behinderung (mit Unterstützung ihrer gesetzlichen Vertretung) einen Assistenzbeitrag beanspruchen können.

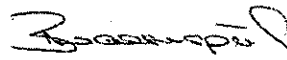
Mit den vorgeschlagenen Änderungen würde der Zweck des Assistenzbeitrages klarer und vor allem würden Menschen mit geistiger Behinderung nicht diskriminiert.

Freundliche Grüsse

insieme Luzern



Irene Hodel
Co-Präsidentin



Bernadette Waltenspül-Mühlebach
Geschäftsleiterin