

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Effingerstr. 20  
3003 Bern

Bern, 15. Oktober 2009

## **Vernehmlassungsverfahren zum ersten Massnahmenpaket zur 6. IVG-Revision: Vernehmlassung der Fachstelle und des Gleichstellungsrates Égalité Handicap**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Pascal Couchepin

Die Fachstelle der Dachorganisationenkonferenz im Behindertenwesen (DOK) Égalité Handicap und der Gleichstellungsrat Égalité Handicap übermitteln Ihnen die vorliegende Vernehmlassung zum Vorentwurf des ersten Massnahmenpakets der 6. IVG-Revision. Die Stellungnahme konzentriert sich auf unmittelbar gleichstellungspolitisch relevanten Teil «E<sup>bis</sup> Der Assistenzbeitrag». Weiter verweisen wir auf die Vernehmlassungen der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK und auf die Vernehmlassung von AGILE Behinderten-Selbsthilfe Schweiz.

Wir unterstützen das mit dem vorgeschlagenen Assistenzbeitrag verbundene Grundanliegen, Menschen mit Behinderung eine autonome Lebensführung zu ermöglichen. «Die Betroffenen werden [dank dem Assistenzbeitrag] in die Lage versetzt, ihre Betreuungssituation vermehrt selbstständig und in eigener Verantwortung zu gestalten. Dies verbessert ihre Lebensqualität und stärkt die gesellschaftliche und berufliche Integration. Gleichzeitig erhöht der Assistenzbeitrag die Chancen, trotz einer Behinderung eigenständig zu Hause wohnen zu können» (Erläuternder Bericht zum Vorentwurf, S. 49).

Die Stossrichtung entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben an den Gesetzgeber, einerseits dafür zu sorgen, dass das grundrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen einer körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderung (Art. 8 Abs. 2 BV) in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommt (Art. 35 Abs. 1 BV) sowie den Gleichstellungsauftrag (Art. 8 Abs. 4 BV) weiter zu stärken und andererseits die Umsetzung der in Art. 41 BV verankerten Sozialziele zu verbessern. Auch ist die Vorlage im Sinne des Zweckes des Behindertengleichstellungsgesetzes, Rahmenbedingungen zu setzen, «die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale

Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben» (Art. 1 Abs. 2 BehiG), damit Benachteiligungen verhindert, verringert oder gar beseitigt werden (vgl. Art. 1 Abs. 1 BehiG).

Trotzdem weist der Entwurf schwerwiegende Mängel auf, die grundsätzliche Widersprüche zum Gleichstellungsauftrag (Art. 8 Abs. 4 i.V.m. BehiG) und zu den Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 6. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur unabhängigen Lebensführung im Einklang stehen (vgl. Art. 19 UNO-Behindertenkonvention) beinhalten. Die UNO-Behindertenkonvention sieht vor, dass die Vertragsstaaten sich verpflichten, «wirksame und geeignete Massnahmen» zu treffen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss des «gleichberechtigte[n] Recht[s] (...) mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben» (unabhängige Lebensführung) und «ihre volle Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern.»

Konkret kritisieren wir folgende Aspekte des Vorentwurfs:

**Kritikpunkt 1:      Diskriminierung zwischen den Behinderungsarten betreffend den Zugang zum Assistenzbeitrag**

Die vorgeschlagene Lösung behandelt Menschen mit psychischer Behinderung sowie Menschen mit einer Hör- oder Sehbehinderung gegenüber Personen mit einer Körperbehinderung ungleich:

*Menschen mit psychischer Behinderung:* Die in der 5. und 6. IVG-Revision immer höher geschraubten Obliegenheiten im Zusammenhang mit den Bemühungen von Menschen mit Behinderung um ihre «(Wieder-)Eingliederung führt zu einer enormen Belastung von Menschen mit einer psychischen Behinderung. Gleichzeitig wird ihnen die Unterstützung für ein eigenverantwortliches Leben verweigert, die anderen Behinderungsgruppen ohne zusätzliche Hürden gewährt wird».

*Menschen mit Hör- und Sehbehinderung:* Bei hör- und sehbehinderten Menschen wird der Grad der Hilflosigkeit nicht an die funktionalen Einschränkungen im Alltag sondern an die medizinisch bestimmte Einschränkung des Visus oder des Gehörs geknüpft. Da Bundesgericht und das BSV der Auffassung sind, dass Menschen mit Hörbehinderung ihr Leben ohne grössere Probleme und ohne externe Unterstützung meistern können, führt dies dazu, dass sie in der Regel keinen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung und damit auch keine Chance auf einen Assistenzbeitrag haben.

Der Vorschlag ist realitätsfremd. Menschen mit einer Gehörlosigkeit benötigen aufgrund ihres eingeschränkten Sprachverständnisses Unterstützung für die Kommunikation mit Ämtern, Schulen, beim Einkaufen, in der Freizeit oder als Stimmbürgerin und Stimmbürger. Dies gilt in noch stärkerem Ausmass für Menschen mit einer Hörsehbehinderung. Auch Menschen mit weniger weit gehender Hörbehinderung sind teilweise auf Unterstützung angewiesen. Zudem

widerspricht der Vorschlag dem im internationalen Recht<sup>1</sup> und im BehiG<sup>2</sup> verankerten modernen Begriff der Behinderung, welcher vorsieht, dass die Realitäten des sozialen Umfeldes bei der Gleichstellung von Menschen mit berücksichtigt werden müssen.

**Antrag:**

- Art. 42 Abs. 3 IVG, Sätze zwei und drei sind zu streichen.
- Art. 38 Abs. 2 IVV ist zu streichen.

**Kritikpunkt 2:      **Ausschluss von nicht handlungsfähigen Menschen sachlich nicht gerechtfertigt****

Die vorgeschlagene Anspruchsvoraussetzung der Handlungsfähigkeit im Sinne von Art. 13 ZGB führt zu Willkür, Ungerechtigkeiten, ist nicht integrationsförderlich und birgt Widersprüche in sich:

*Willkür und Ungerechtigkeit:* Die Urteilsfähigkeit eines Menschen ist jeweils in Relation zur spezifischen Tätigkeit zu beurteilen. Inwiefern nun eine mündige Person in Bezug eines Assistenzanspruches urteilsfähig ist oder nicht, wird hier der Einschätzung der zuständigen Behörde überlassen. Dies führt zu grossen Unklarheiten und öffnet der Willkür und Ungleichbehandlung Tür und Tor.

*Integrationsfeindlichkeit:* Eine mündige jedoch teilweise urteilsunfähige Person wäre unter Umständen in der Lage, mit Hilfe einer Beistandschaft und dank einem Assistenzbeitrag ihr Leben unabhängig zu gestalten. Die Möglichkeit wird ihr jedoch aufgrund fehlender Urteilsfähigkeit im Assistenzbereich genommen. Die Anknüpfung an die Urteilsfähigkeit führt mitunter zu einem unsachgemässen Verzicht auf Integration.

*Widerspruch betreffend den Ausschluss von Minderjährigen:* Wer als selbst bestimmt und eigenverantwortlich handelnder erwachsener Mensch in der Gesellschaft integriert sein soll, muss dies im Kindesalter einüben, erfahren und erproben. Werden Kinder von der Möglichkeit eines Assistenzanspruches ausgeschlossen, sind viele Eltern nicht in der Lage, ihr Kind zu Hause aufwachsen zu lassen. Dies aber ist Voraussetzung für das erfahren von Integration und damit auch des Lebens der Autonomie.

**Antrag:**

- Art. 42<sup>quater</sup> Abs. 1 Bchst. c VE-IVG ist zu streichen. Abs. 2 wird damit obsolet.

---

<sup>1</sup> Siehe die Konvention vom 13. Dezember 2006 zur Förderung und zum besseren Schutz der Rechte behinderter Menschen (A/Res/61/611); und Empfehlung des Ministwerkomitees des Europarates N° R (92) 6 „Politique cohérente pour les personnes handicapées“ vom 9. April 1992, Ziff. 5;

<sup>2</sup> Siehe Art. 2 Abs. 1 BehiG.

### **Kritikpunkt 3: Partner und Angehörige nicht als Leistungserbringer anerkannt**

Mit dem Vorschlag sieht der Bundesrat vor, dass mit der assistenzberechtigten Person in einer Partnerschaft lebende Personen sowie Eltern und Kinder keine anerkannten Leistungserbringer sind. Dies schränkt die Selbstbestimmung der Assistenzberechtigten ein und führt zu stossenden Verhältnissen gegenüber den entsprechenden Familienangehörigen.

*Einschränkung der Selbstbestimmung:* Der Bundesrat hält fest, dass eine Entschädigung von Angehörigen die Selbstbestimmung der Betroffenen nicht erhöhe. Dieses Argument ist aus einer gleichstellungspolitischen Perspektive durchaus verständlich, fusst jedoch zugleich auf einer «quasi-paternalistischen» Grundlage. Selbstbestimmung bedeutet ja gerade, dass man selbst bestimmen kann, wen man wann für welche Handlung als Assistenten beiziehen möchte und nicht von aussen auf Kosten der Betroffenen darüber bestimmt, wie die Betroffenen über Selbstbestimmung zu denken haben. Eine Politik, die einerseits radikale Einschnitte im Umdenken vom Menschen mit Behinderung betreffend Gleichstellung fordert, im Bewusstsein, dass andererseits diese gleichgestellten Verhältnisse in den realen sozialen Verhältnisse nicht gegeben sind, ist in sich höchst widersprüchlich. Sie muss vielmehr die realen Gegebenheiten (hier der Abhängigkeit von Verwandtenunterstützung, weil die Gesellschaft noch keine entsprechenden Alternativen zur Verfügung stellt) berücksichtigen.

*Stossende Verhältnisse:* Ein gerechtes Assistenzbeitragsmodell bedeutet eine gleiche Abgeltung von gleichwertiger Assistenzleistung. Angehörige zu vernachlässigen fusst auf einem alten Gesellschaftsmodell. Es ist nicht korrekt, dies zu Lasten von Menschen mit Behinderung auszuüben. Auch ist es hier widersprüchlich, auf der einen Seite ein modernes Verständnis von Selbstbestimmung von den Betroffenen zu erwarten, auf der anderen Seite jedoch in einem altmodischen Verständnis der Verwandtenunterstützung zu verharren, nämlich, dass diese Leistungen gratis zu erbringen sind. Auch hier gilt wie in der Bemerkung weiter oben, dass wichtige Übergangsschritte nicht ausgelassen werden können.

#### **Antrag:**

- Art. 42<sup>quinquies</sup> Abs. 1 VE-IVG ist wie folgt zu korrigieren: «Die Versicherung entrichtet einen Assistenzbeitrag an Hilfeleistungen, die von der versicherten Person benötigt und von einer natürlichen Person erbracht werden.» Recht streichen
- Art. 42<sup>quinquies</sup> VE-IVG ist mit folgendem Abs. 2 zu ergänzen: «Leistungen von EhepartnerInnen, von eingetragenen PartnerInnen, von PartnerInnen in faktischer Lebensgemeinschaft oder von in gerader Linie Verwandten werden maximal zur Hälfte der insgesamt benötigten Assistenzleistung angerechnet.»
- Einzufügen ist ein Art. ... : «Der Bund fördert Assistenzleistung, sensibilisiert die Betroffenen zu den Möglichkeiten ...
- Die Nummerierung der folgenden Absätze ist entsprechend zu korrigieren.

#### **Kritikpunkt 4:      Beschränkung auf das Arbeitsvertrags-Modell untauglich und benachteiligend**

Der Vorschlag des Bundesrats, Assistenzleistungen nur innerhalb eines Arbeitsvertrages zuzulassen, führt zu unnötigen administrativen Aufwendungen, zu Benachteiligungen zwischen einzelner Behinderungsarten und widerspricht der Notwendigkeit einer flexiblen Ausgestaltung der Assistenzleistungen im Alltag.

*Unnötige administrative Aufwendungen:* Die Beschränkung auf das Arbeitsvertrags-Modell führt zu erheblichen administrativen Aufwendungen. Zahlreiche Menschen mit Sinnesbehinderung und/oder Mehrfachbehinderung sind denn auch aus dem Pilotversuch ausgetreten, weil sie aufgrund ihrer Behinderung mit den administrativen Hürden, die ein Arbeitgeber-Sein mit sich bringen, nicht klar kamen.

*Fehlende Flexibilität:* Die autonome Gestaltung des eigenen Lebens setzt eine autonome Organisation der Leistungen voraus. Menschen mit Behinderung müssen in der Lage sein, rasch und flexibel mit mehreren Menschen Leistungsvereinbarungen zu treffen. Das Arbeitsvertragsmodell verhindert ein solches Vorgehen faktisch.

#### **Antrag:**

- Art. 42<sup>quinquies</sup> Abs. 1 VE-IVG ist wie folgt anzupassen: «Die Versicherung entrichtet einen Assistenzbeitrag an Hilfeleistungen, die von der versicherten Person benötigt und von einer natürlichen Person erbracht werden.» Rest streichen.

#### **Kritikpunkt 5:      Stundenansätze für Assistenzleistungen zu tief**

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die Stundenansätze für Assistenzdienstleistungen festzulegen. In den Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf wird ausgeführt, dass einheitlich SFr. 30.- pro Stunde und SFr. 50.- pro Nacht vergütet werden sollen. Der Stundenansatz sei deshalb so tief, weil Assistenz keine berufliche Qualifikation erfordere, sondern von Laien erbracht werden.

Diese Annahme entspricht nicht den Anforderungen, die an viele Leistungen gestellt werden. Sie lässt ausser Acht, dass es Menschen gibt, die spezialisierte Unterstützung benötigen. Beispielsweise benötigt eine Person mit einer Hirnverletzung zur Bewältigung des Alltags AssistentInnen mit Kenntnissen über die Auswirkungen einer derartigen Behinderung. Eine Person mit einer psychischen Behinderung ihrerseits benötigt AssistentInnen mit einem gewissen Mass an psychiatrischem Wissen und entsprechenden Handlungsmodellen. AssistentInnen von Menschen mit geistiger Behinderung müssen Grundkenntnisse in Sonderpädagogik mitbringen.

Da qualifizierte Leistungserbringer kaum bereit sein werden mit einem bruttobrutto-Stundenansatz von SFr. 30.- zu arbeiten, ist absehbar, dass die notwendige Qualität der Assistenz in vielen Bereichen nicht gewährleistet ist bzw. zu wenig zahlreiche qualitativ angemessene Angebote zur Verfügung stehen.

**Antrag:**

- Art. 42<sup>quinquies</sup> Abs. 4 lit. b VE-IVG ist wie folgt zu ergänzen: «(...) Es sind zwei Stundenansätze vorzusehen, einer für qualifizierte Dienstleistungen und eine für andere Dienstleistungen;»

**Kritikpunkt 6:      Selbstbehalt unsachgemäss**

Der Bundesrat schlägt vor, dass Assistenznehmende einen Teil der Assistenzkosten in Form eines Selbstbehaltes selber tragen sollen. Es ist nicht einsichtig, weshalb Menschen mit Behinderung dadurch eingeschränkt werden. Menschen, die aufgrund einer Behinderung mit Mehrkosten belastet werden, mussten diese bis anhin zu einem grossen Teil selbst bezahlen. Mit dem restriktiven Vorschlag wird dies weiterhin so bleiben und letztlich die betroffenen in einen Teufelskreis hineinführen.

**Antrag:**

- Art. 42<sup>sexies</sup> VE-IVG ist ersatzlos zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen und stehen Ihnen jederzeit für Auskünfte zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Fachstelle Égalité Handicap  
Dr. iur. Caroline Hess-Klein  
Leiterin

Gleichstellungsrat Égalité Handicap  
Lic. iur. Olga Manfredi  
Co-Präsidentin