

Finanzierung von Pflege, Betreuung und Assistenz: Subjekt- oder Objektfinanzierung?

Stellungnahme einer Arbeitsgruppe der DOK

April 2008

Inhalt:

Ausgangslage und Auftrag	S. 2
Die verschiedenen Modelle	S. 4
Welche Kriterien muss das Finanzierungssystem aus der Sicht der Behindertenorganisationen erfüllen?	S. 6
Welches Modell erfüllt unsere Kriterien am besten?	S. 9

Ausgangslage und Auftrag

1. Ausgangslage

Mit der Inkraftsetzung des NFA auf den 1.1.2008 ist den Kantonen die Aufgabe zugewiesen worden, die Finanzierung der Institutionen für volljährige behinderte Menschen (geschützte Werkstätten, Beschäftigungsstätten, Wohnheime) zu regeln (Art. 112b BV: "Die Kantone fördern die Eingliederung Invalider, insbesondere durch Beiträge an den Bau und Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und Arbeiten dienen." Das IFEG (Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen) legt hierfür gewisse Rahmenbedingungen fest, überlässt es aber den Kantonen, in welcher Form sie die Finanzierung der Institutionen sicherstellen wollen (Subjektfinanzierung, Objektfinanzierung, Mischformen). Die Diskussion hierüber ist in den 26 Kantonen bereits überall im Gange, müssen doch für die Zeit nach Ende der Übergangsperiode, d.h. auf den 1.1.2011, die gesetzlichen Grundlagen geschaffen sein.

In diesem Umfeld ist auch die SODK tätig geworden und hat im Hinblick auf die Diskussion in den Kantonen Herrn Fürsprecher Kurt Jaggi, the move consulting AG, den Auftrag erteilt, die Vor- und Nachteile der Subjekt- und der Objektfinanzierung von Institutionen im Behindertenbereich zu analysieren. Dessen **Bericht vom 18.6.2007** ist nicht nur den Kantonen, sondern auch der Interessengemeinschaft Umsetzung NFA zugestellt worden, in welcher einerseits die DOK, andererseits CURAVIVA, INSOS und Integras die Interessen behinderter Menschen vertreten.

Im Sommer 2008 ist im Rahmen der SODK ein Erfahrungsaustausch zum Thema Subjekt-/Objektfinanzierung vorgesehen. Im Hinblick darauf hat die DOK an ihrer Sitzung vom 6.11.2007 beschlossen, eine vertiefte Auseinandersetzung zur Thematik der Vor- und Nachteile der Subjekt- bzw. Objektfinanzierung im Kreise der DOK zu initiieren. Sie hat eine **Arbeitsgruppe** mit folgenden Personen gebildet:

- Martin Boltshauser, Procap
- Urs Dettling, Pro Infirmis
- Dolly Guyot, ASPr
- Urs Kaiser, Schweiz. Blinden- und Sehbehindertenverband
- Simone Leuenberger, AGILE
- Georges Pestalozzi-Seger, Integration Handicap (Leitung)
- Dorothea Schlapbach, Vereinigung Cerebral Schweiz
- Christa Schönbächler, insieme
- Aida Stähli, Pro Mente Sana

2. Auftrag

Die DOK hat ihrer Arbeitsgruppe folgenden Auftrag erteilt:

- a) es sei der im Auftrag der SODK von Kurt Jaggi verfasste Bericht vom 18.6.2007 zu den Vor- und Nachteilen der Subjekt- und Objektfinanzierung aus der Sicht der Behindertenorganisationen kritisch zu beurteilen;
- b) es sei eine gemeinsame Position der Behindertenorganisationen im Hinblick auf die Finanzierung von Wohnheimen, geschützten Werkstätten und Beschäftigungsstätten zu erarbeiten, dies im Hinblick auf die Diskussionen zur Umsetzung des NFA in der SODK sowie in den einzelnen Kantonen.

Die Arbeitsgruppe der DOK ist in der Folge zum Schluss gelangt, dass es wenig Sinn macht, die Diskussion isoliert in Bezug auf die Finanzierung der bisher von der IV subventionierten Institutionen (geschützte Werkstätten, Beschäftigungsstätten, Wohnheime) zu führen, sondern dass es sich aufdrängt, im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise generell der Frage nachzugehen, mit welchen Modellen die Kosten der Pflege, Betreuung und Assistenz **sowohl im stationären wie auch im ambulanten Bereich** im idealen Fall zu finanzieren sind.

3. Vorgehen

Die Arbeitsgruppe der DOK hat sich zu insgesamt drei Sitzungen getroffen und ist dabei wie folgt vorgegangen:

- Als erstes hat sie die verschiedenen **Modelle** systematisch zu erfassen und einzuordnen versucht.
- Als nächstes hat sie die **Kriterien** formuliert, welche aus der Sicht der Behindertenorganisationen bei der Entwicklung eines Finanzierungssystems nach Möglichkeit erfüllt werden sollten.
- Und schliesslich hat sie die verschiedenen Modelle im Hinblick auf die skizzierten Kriterien beurteilt und **Präferenzen für die Finanzierung von Pflege, Betreuung und Assistenz** aus der Sicht der Behindertenorganisationen entwickelt. *Es handelt sich dabei nicht um eine abschliessende Positionierung der Behindertenorganisationen, sondern um die Skizzierung von Ideen im Hinblick auf die Diskussion in der SODK sowie in den einzelnen Kantonen.*

Die verschiedenen Modelle

Die DOK-AG geht von der Systematik im Bericht von Jaggi aus, verwendet aber bewusst in einzelnen Punkten unterschiedliche Bezeichnungen. Zudem werden die Modelle noch etwas weiter differenziert.

1. Objektfinanzierung

Im Falle der (reinen) Objektfinanzierung werden die Mittel des Staates und der Sozialversicherungen direkt an den Erbringer der Pflege-, Betreuungs- und Assistenzleistungen (Heim, Beschäftigungsstätte, geschützte Werkstätte, Spitexorganisation) ausgerichtet und nicht an den Empfänger resp. Nutzniesser dieser Leistungen.

Die **ausschliessliche** Objektfinanzierung würde überhaupt keine subjektiven Komponenten wie Steuern enthalten. Sie kommt heute praktisch nur im Bereich der Finanzierung von geschützten Werkstätten zur Anwendung. Häufig ist jedoch die **partielle** Objektfinanzierung: Sie ist im Bereich der Finanzierung von Heimen, Beschäftigungsstätten und Spitex-Diensten weit verbreitet.

Bei einer Objektfinanzierung bestimmt der Staat oder die Sozialversicherung, welches "Objekt" finanziert wird.

Die Objektfinanzierung kann nach verschiedenen **Kriterien** erfolgen:

- **Modell A: Kostenorientierte Objektfinanzierung:** Der Staat und die Sozialversicherungen decken den vom Leistungserbringer geltend gemachten Aufwand (entweder generell oder differenziert pro Aufenthaltstag): Dieser wird entweder zum Voraus auf Grund von objektiven Kriterien und Schätzungen in **Leistungsvereinbarungen** festgelegt oder nachträglich im Rahmen einer **Defizitdeckung** abgegolten.
- **Modell B: Subjektbezogene Objektfinanzierung:** Für die Abgeltung sind in diesem Fall der **individuelle Leistungsbedarf der Nutzerinnen und Nutzer** der Institution massgebend: Je grösser der Pflege-, Betreuungs- und Assistenzbedarf der betreuten Individuen ist, umso mehr erhält der Leistungserbringer im Rahmen der Objektfinanzierung ausbezahlt. Zur Messung des Bedarfs sind spezielle Instrumente erforderlich.

2. Subjektfinanzierung

Im Falle der Subjektfinanzierung werden die Mittel des Staates und der Sozialversicherungen an die behinderte Person, welche auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesen ist, selber ausbezahlt. Sie erhält damit die nötigen Geldmittel, um die benötigten Leistungen zu finanzieren. Die Leistungserbringer ihrerseits stellen für die erbrachten Leistungen Rechnung oder beanspruchen einen Lohn.

Die **ausschliessliche** Subjektfinanzierung ist bisher nur selten praktiziert worden. Hingegen ist die **partielle** Subjektfinanzierung bereits bisher häufig anzutreffen. Das bedeutet, dass eine Leistung teilweise über Subjekt- und teilweise über Objektfinanzierung abgegolten wird. Beispielsweise beim Wohnen in einem Wohnheim: Bezahlung

der Taxe mit Ergänzungsleistungen (Subjektfinanzierung) kombiniert mit der direkten Subventionierung von Wohnheimen (Objektfinanzierung).

Einige Kantone haben per 1.1.2008 die ausschliessliche Subjektfinanzierung für die Heimfinanzierung neu eingeführt. Auch das Modell Assistenzbudget geht von einer ausschliesslichen Subjektfinanzierung (allerdings nur für Personen ausserhalb von Heimen) aus.

Die Subjektfinanzierung kann nach verschiedenen Kriterien erfolgen:

- **Modell C: Pauschale Abgeltung nach funktionellen Kriterien:** Personen, die auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesen sind, erhalten eine Pauschale. Für deren Bemessung sind funktionelle Kriterien massgebend (Ist eine Person nur mit Dritthilfe in der Lage, diese oder jene Verrichtung zu bewältigen?). Die Person ist frei, die erhaltene Pauschale nach eigenem Gutdünken zu verwenden (**Modell der Hilflosenentschädigung**).

Die Gewährung der Leistung kann **unabhängig** von der finanziellen Situation (**Einkommen und Vermögen**) der auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesenen Person erfolgen, wie dies heute bei der Hilflosenentschädigung der Fall ist (**Modell C.1**). Sie könnte theoretisch aber auch von einem finanziellen Bedarf abhängig gemacht werden, was heute allerdings nirgends praktiziert wird (**Modell C.2**).

- **Modell D: Pauschale Abgeltung nach zeitlichen Kriterien:** Personen, die auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesen sind, erhalten eine Pauschale. Für deren Bemessung ist eine Erhebung des zeitlichen Bedarfs an Hilfe massgebend sowie eine Bewertung der Kosten dieser Hilfe nach generalisierten Ansätzen. Die Person ist frei, die erhaltene Pauschale nach eigenem Gutdünken zu verwenden (**Modell des Assistenzbudgets**). Denkbar (aber nicht zwingend) ist in diesem Modell, dass ein Nachweis der Verwendung der erhaltenen Mittel verlangt wird.

Denkbar ist, dass die pauschale Abgeltung **unabhängig** von den finanziellen Verhältnissen (**Einkommen, Vermögen**) der auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesenen Person erfolgt (**Modell D.1**). Denkbar ist aber auch, dass Einkommen und Vermögen der Person bis zu einem gewissen Grad bei der Leistungsfestlegung im Sinne einer zumutbaren Eigenfinanzierung mitberücksichtigt werden, wie dies z.B. beim **Pilotversuch Assistenzbudget** der Fall ist (**Modell D.2**).

- **Modell E: Abgeltung nach Vorlage von Rechnungen:** Bei diesem Modell bezahlt die auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesene Person die Rechnungen der Leistungserbringer oder bezahlt ihnen Lohn und stellt danach dem Staat oder einer Sozialversicherung Rechnung, welche diese dann ganz oder teilweise decken. Dieses Modell kann einerseits mit einer **Bedarfserhebung** verbunden werden (Kontrolle bei den Heimtarifen, Bedarfserhebung im ambulanten Bereich), andererseits können (müssen aber nicht zwingend) die anerkannten **Leistungserbringer** abschliessend definiert werden, wie dies heute bei der **Kranken- und Unfallversicherung** z.B. der Fall ist.

Denkbar ist, dass die Rechnungen **unabhängig von den finanziellen Verhältnissen** (Einkommen, Vermögen) der auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesenen Person vergütet werden, wie dies heute in der **Kranken- und Unfallversicherung** der Fall ist (**Modell E.1**). Denkbar ist jedoch auch, dass die Rechnungen nur soweit vergütet werden, als es der betroffenen Person nicht möglich ist, die Rechnungen mit eigenen Mitteln (Einkommen und Vermögen) zu begleichen, wie dies heute bei den **Ergänzungsleistungen** der Fall ist (**Modell E.2**).

Welche Kriterien muss das Finanzierungssystem aus der Sicht der Behindertenorganisationen erfüllen?

1. Wahlfreiheit

Menschen mit einer Behinderung haben wie alle anderen Menschen in unserer Gesellschaft ein Recht darauf, ihre Lebens- und Wohnform frei bestimmen zu dürfen. Dieses Recht auf freie Wahl der Wohn- und Lebensform ist Ausfluss der Grundrechte der persönlichen Freiheit und der Niederlassungsfreiheit.

Die Wahlfreiheit beinhaltet

- die Freiheit zu wählen, ob man in einer eigenen Wohnung, in einem Heim oder in einer Zwischen- und Mischform leben will
- die Freiheit zu wählen, in welchem Heim man leben will resp. welche Dienste oder Personen man im Falle eines Wohnens ausserhalb von Heimstrukturen für die Pflege, Betreuung und Assistenz beanspruchen will
- die Freiheit der Wahl des Ortes resp. des Kantons (oder sogar des Landes), in dem man leben will

Das zu wählende Finanzierungssystem muss diese Wahlfreiheit garantieren. Es soll keine Anreize und Zwänge enthalten, welche das Wohnen ausserhalb eines Heimes mangels Finanzierbarkeit der benötigten Pflege-, Betreuungs- und Assistenzleistungen massiv erschweren oder verunmöglichen, und es muss garantieren, dass Menschen mit Behinderung bestimmen können, von wem sie sich pflegen, betreuen und assistieren lassen. Umgekehrt darf das zu wählende Finanzierungssystem auch nicht dazu führen, dass Menschen mit erheblichem Pflege-, Betreuungs- und Assistenzbedarf sich einen Aufenthalt in einem angemessenen Heim mangels Finanzierbarkeit nicht mehr leisten können.

2. Durchlässigkeit, Flexibilität

Selbst wenn sich Menschen mit einer Behinderung im Wesentlichen für eine bestimmte Wohnform entschieden haben, so haben sie oft das Bedürfnis (resp. werden sie oft auch gezwungen), vorübergehend oder auch längerfristig andere Angebote in Anspruch zu nehmen. So besteht bei Heimbewohnern das Bedürfnis, Wochenenden und Ferien ausserhalb von Heimstrukturen verbringen zu dürfen; Personen, die ausserhalb von Heimstrukturen leben, sind andererseits oft gezwungen, sich zur Entlastung der Betreuungspersonen vorübergehend in eine Institution zu begeben (Entlastungsaufenthalte); schliesslich sehen sich Personen mit stark schwankendem Gesundheitsverlauf (insb. Menschen mit einer psychischen Behinderung) immer wieder gezwungen, vorübergehend in eine Klinik oder eine andere stationäre Wohnform zu wechseln.

Das zu wählende Finanzierungssystem muss genügend flexibel sein, um diesem wechselnden Bedarf gerecht zu werden. Es muss die Durchlässigkeit zwischen privatem Wohnen und Wohnen in institutionellem Rahmen ermöglichen, ohne dass den Menschen mit einer Behinderung dadurch unangemessene finanzielle Belastungen erwachsen oder die Erfüllung derartiger Bedürfnisse mangels Finanzierbarkeit ganz verunmöglicht wird.

3. Integration und Partizipation

Menschen mit Behinderung sollen am gesellschaftlichen und beruflichen Leben wie alle anderen Menschen teilnehmen können. Das bedingt einerseits, dass Betreuung und Assistenz auch in den Randstunden (z.B. frühmorgens und spätabends) beansprucht werden können und auch im Hinblick auf Freizeit, Familien- und Berufsleben zur Verfügung stehen.

Andererseits setzt eine solche Teilnahme am gesellschaftlichen Leben voraus, dass die betroffenen Personen über genügend finanzielle Mittel verfügen, um die im Rahmen einer solchen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben anfallenden Kosten (Transporte, kulturelle Ausgaben, Restaurantbesuche) bezahlen zu können. Das zu wählende Finanzierungssystem darf deshalb nicht dazu führen, dass Menschen, die auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesen sind, wegen der Kosten der Pflege, Betreuung und Assistenz ihr ganzes Leben lang am Existenzminimum bleiben. Eine allfällige Kostenbeteiligung der betroffenen Menschen muss sich am üblichen Lebensstandard der Bevölkerung orientieren. Das System muss insbesondere sicherstellen, dass finanzielle Anreize für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit verbleiben. Der Bedarf an Pflege, Betreuung und Assistenz darf schliesslich niemals zu einer Sozialhilfeabhängigkeit führen.

4. Sicherstellung der Angebote, Planbarkeit

Menschen mit Behinderung sind darauf angewiesen, dass genügend ihren individuellen Bedürfnissen angepasste Angebote zur Pflege, Betreuung und Assistenz sowohl im stationären und halbstationären Bereich (Heimplätze, Beschäftigungsplätze und geschützte Arbeitsplätze) wie auch im ambulanten Bereich (Spitex, Assistenz- und Entlastungsangebote usw.) bestehen. Insbesondere für besonders vulnerable Gruppen (wie z.B. Menschen mit Mehrfachbehinderungen oder mit schweren Verhaltensauffälligkeiten) muss ein angepasstes Angebot sichergestellt werden, damit es in Krisensituationen nicht zu einer Überforderung der Angehörigen oder zu menschenunwürdigen Situationen für die betroffenen Personen kommt.

Das zu wählende Finanzierungssystem muss garantieren, dass die nötigen Angebote langfristig sichergestellt werden können, was (zumindest bis zu einem gewissen Grad) eine Planung voraussetzt. Bedarfsplanung und Finanzierung sind miteinander zu verknüpfen. Die Anbieter benötigen im Hinblick auf die Vornahme von Investitionen und die Aufrechterhaltung einer entsprechenden Infrastruktur genügend Sicherheiten.

5. Sicherstellung der Qualität von Pflege, Betreuung und Assistenz

Menschen mit Behinderung haben ein Recht darauf, Pflege, Betreuung und Assistenz in guter Qualität in Anspruch nehmen zu können. Bei der Festlegung der Qualitätskriterien ist dabei nicht nur auf objektive Massstäbe abzustellen, sondern auch auf die konkreten Bedürfnisse der betroffenen Personen Rücksicht zu nehmen.

Das zu wählende Finanzierungssystem sollte sicherstellen, dass die Dienstleistungsangebote nicht nur in quantitativ genügender Anzahl, sondern auch in angemessener, der Einzelsituation gerecht werdender Qualität zur Verfügung stehen. Das bedingt, dass mit der Finanzierung von Dienstleistungen im Auftragsverhältnis auch eine gewisse Kontrolle betreffend die Einhaltung von Qualitätskriterien verbunden werden kann.

6. Preis - Leistungsverhältnis

In Anbetracht der relativ knappen finanziellen Mittel des Staates und der Sozialversicherungen einerseits und der Kostspieligkeit einer qualitativ guten Pflege, Betreuung und Assistenz andererseits haben auch Menschen mit Behinderung ein grosses Inter

esse daran, dass die zur Verfügung stehenden Mittel optimal zugunsten der betroffenen Personen eingesetzt und keine unnötig teure Infrastrukturen finanziert werden.

Das zu wählende Finanzierungssystem soll dafür sorgen, dass die eingesetzten finanziellen Mittel auf zweckmässige Art und Weise den betroffenen Menschen zugute kommen und dass die notwendige Pflege, Betreuung und Assistenz möglichst preisgünstig erbracht werden kann unter gleichzeitiger Wahrung der Qualitätsstandards.

7. Einfachheit

Das zu wählende Finanzierungssystem darf nicht zu komplex sein. Es muss nach Möglichkeit von den auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesenen Personen (insbesondere auch solchen mit einer geistigen, psychischen oder Mehrfachbehinderung) organisatorisch und administrativ selber (ev. mit Assistenz) bewältigt werden können, ohne dass deswegen zusätzliche vormundschaftsähnliche Strukturen aufgebaut werden müssen. Ist ein gewisser Aufwand unumgänglich, so muss dafür gesorgt werden, dass die administrative und organisatorische Hilfe ebenfalls finanziell abgegolten wird.

Welches Modell erfüllt unsere Kriterien am besten?

1. Vorbemerkungen

Die verschiedenen Modelle weisen – was die Erfüllung der aufgeführten Kriterien betrifft – ihre je eigenen Chancen und Risiken auf. Ganz generell verheisst die Subjektfinanzierung ein grösseres Potential für die Verstärkung der Wahlfreiheit und der Partizipation, während die Stärken der Objektfinanzierung eher bei der Planbarkeit, der Sicherung der Angebotsqualität sowie der Einfachheit liegen. Erst bei der konkreten Ausgestaltung eines Finanzierungsmodells zeigt sich, ob die Chancen eines Modellansatzes genutzt und die Risiken minimiert werden können. Eine Positionierung für das eine oder andere Modell ist deshalb nur möglich, wenn dieses mit einer Reihe von Bedingungen verknüpft wird.

Wenn im Folgenden ein Modell im Hinblick auf die Diskussion um die künftige Ausgestaltung der Finanzierung von Pflege, Betreuung und Assistenz vorgeschlagen wird, so soll darauf geachtet werden, dass es in der konkreten politischen Realität Unterstützungschancen hat. Den Kriterien der Finanzierbarkeit und der Realisierbarkeit im rechtlichen Kontext eines föderalistischen Systems soll deshalb ein nicht unbedeutendes Gewicht zukommen.

Schliesslich soll unterschieden werden zwischen der Finanzierung von Pflege, Betreuung und Assistenz im Bereich des Privatlebens einerseits und im Bereich der Arbeit andererseits. Eine unterschiedliche Behandlung des Arbeitsbereichs drängt sich unseres Erachtens wegen der spezifischen Konstellationen in diesem Bereich auf. Wir verweisen auf die Begründung im entsprechenden Kapitel hin. Auch im Bericht Jäggi wird auf die besondere Situation bei der Arbeitsassistenz hingewiesen.

2. Privater Lebensbereich

a) Subjektfinanzierung als Grundsatz, verbunden mit einer partiellen Objektfinanzierung

Die Kosten der Pflege, Betreuung und Assistenz im privaten Lebensbereich (hierzu zählen wir alle Lebensbereiche mit Ausnahme des Bereichs der bezahlten Erwerbsarbeit) sollen nach Möglichkeit im Rahmen einer **Subjektfinanzierung** vergütet werden. Wir bevorzugen die Subjektfinanzierung, weil diese dem einzelnen Individuum am ehesten die Möglichkeit verschafft, seine Lebensform nach eigener Wahl zu bestimmen. Durch die Behinderung ist das selbstbestimmte Handeln der betroffenen Personen oftmals eingeschränkt. Das Finanzierungssystem darf hier nicht noch zusätzliche Schranken schaffen. Integration und Partizipation sind am ehesten mit einem Modell der Subjektfinanzierung zu erreichen. Auch kann mit einer solchen Finanzierung am besten sichergestellt werden, dass die individuellen Bedürfnisse der Personen mit Unterstützungsbedarf sowie des unmittelbaren sozialen Umfelds berücksichtigt werden.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass bei einem radikalen Wechsel zur alleinigen Subjektfinanzierung ein adäquates Grundangebot im stationären, halbstationären und ambulanten Bereich in Folge der Unwägbarkeiten des Marktes und den damit verbundenen Unsicherheiten im Hinblick auf Investitionen nicht in genügendem

Masse sichergestellt werden kann. Dies könnte für gewisse Gruppen (wie z.B. für psychisch behinderte Menschen mit rasch wechselndem Betreuungsbedarf) zu erheblichen Problemen führen. Es macht deshalb Sinn, dass die Kantone weiterhin in Form einer **partiellen Objektfinanzierung** (nach dem **Modell A**) **Infrastrukturbeiträge an Institutionen** (wie z.B. Wohnheime, Tagesstätten, Kompetenzzentren mit gemischten Angeboten, Spitex-Organisationen und Assistenzdienste) entrichten. Mit diesen Objektfinanzierungsbeiträgen sollen im stationären Bereich bauliche Investitionen, Einrichtungen sowie Reservekapazitäten für Aufnahmen in Notfällen abgegolten werden, im ambulanten Bereich Vermittlungsdienste und Strukturen für kurzfristige Notfalleinsätze. Die eigentliche Pflege, Betreuung und Assistenz soll jedoch nicht über die Objektfinanzierung, sondern allein über eine Subjektfinanzierung abgegolten werden. Mit einer solchen partiellen Objektfinanzierung wird die Wahlfreiheit der Menschen mit Unterstützungsbedarf und ihre Selbstbestimmung nicht beeinträchtigt: Sie können ihre Pflege, Betreuung und Assistenz immer noch ausserhalb der unterstützten Institutionen einkaufen. Die Durchlässigkeit des Systems wird tendenziell gefördert, weil für Krisen und Entlastungen ein Grundangebot sichergestellt bleibt. Und der Kanton behält gewisse Steuerungsinstrumente, mit welchen das Angebot bedarfsgerecht geplant, die Qualität beeinflusst und sichergestellt werden kann, dass Angebote auch für Schwerstbehinderte bestehen.

b) Welches Modell der Subjektfinanzierung?

Wir sind der Meinung, dass eine Kombination verschiedener Modelle am ehesten den Bedürfnissen sämtlicher auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesenen Personen entgegenkommt:

- Alle Personen mit einem erheblichen Bedarf an Pflege, Betreuung und Assistenz sollen weiterhin einen Sockelbetrag im Sinne einer pauschalen Abgeltung erhalten, deren Höhe nach funktionellen Kriterien bestimmt wird (**Modell C1**): Die heutige **Hilflosenentschädigung** soll beibehalten werden, wobei eine Verfeinerung des Einstufungssystems anzustreben ist.
- Diejenigen Kosten, die nicht durch diesen Sockelbeitrag abgedeckt sind, sollen nach Vorlage der entsprechenden Rechnungen abgegolten werden (**Modelle E.1 und E.2**), wie dies bereits heute durch die **Krankenversicherung** und die **Ergänzungsleistungen** geschieht. Dies bedingt aber, dass die Palette vergütbarer Leistungen massiv erweitert wird und auf die Anrechnung von Eigenmitteln (Einkommen und Vermögen) entweder ganz verzichtet wird oder diese erst ab einem (weit höheren) Grenzbetrag mitberücksichtigt werden.
- Wahlweise sollen Personen an Stelle des oben beschriebenen Systems der Vergütung auf Rechnungsstellung hin eine pauschale Abgeltung gestützt auf eine Bedarfserhebung (**Assistenzbudget**) beanspruchen können, wobei in diesem Fall ebenfalls keine Eigenfinanzierung (oder eine solche zumindest erst ab einem weit höheren Grenzbetrag) in Betracht fällt (**Modell D.1**).

Was spricht für diese Modellkombination?

- Die heutige **Hilflosenentschädigung** hat sich im grossen und ganzen bewährt und soll deshalb nicht abgeschafft werden. Eine Ergänzung und Verfeinerung des Einstufungssystems ist allerdings unbedingt anzustreben, damit der Bedarf bei allen Behinderungsarten angemessen erfasst wird.

Die Hilflosenentschädigung ermöglicht zwar nur in den allerwenigsten Fällen die volle Finanzierung des nötigen Bedarfs an Pflege, Betreuung und Assistenz, sondern leistet meistens nur einen Beitrag daran. Dadurch, dass die Festlegung nach einzelnen funktionellen Kriterien erfolgt, ist das Verfahren zur Festlegung jedoch relativ einfach. Es spielt keine Rolle, wie die Pflege, Betreuung und Assistenz tatsächlich organisiert wird, massgebend ist nur der objektive Bedarf. Über den zugesprochenen Betrag kann frei verfügt werden, ohne Rechenschaft ablegen zu müssen, was der Forderung nach Selbstbestimmung optimal entgegenkommt.

- Weil die Pauschalabgeltung im Rahmen der Hilflosenentschädigung in den allerwenigsten Fällen die Kosten der nötigen Pflege, Betreuung und Assistenz zu decken vermag, sollen die ungedeckten Kosten wie bis anhin gestützt auf die Vorlage von Rechnungen und Lohnabrechnungen vergütet werden, und zwar einerseits (wenn es sich um Rechnungen anerkannter Leistungserbringer handelt) durch die **Kranken- und Unfallversicherung**, andererseits (wenn es sich um Rechnungen nicht anerkannter Leistungserbringer sowie um Lohnabrechnungen für angestellte Assistenzkräfte handelt) durch die **Ergänzungsleistungen**. Hierbei sind aber gewisse Schwachstellen im System der Ergänzungsleistungen, welche regelmässig zu Finanzierungslücken führen, unbedingt auszumerken:
 - Einerseits ist zu vermeiden, dass die **Voraussetzungen für die Vergütung einzelner Kosten zu eng formuliert** werden: So sollte es beispielsweise auch Bezüglern einer Hilflosenentschädigungen leichten Grades erlaubt werden, Assistenzpersonen anzustellen; und es darf nicht sein, dass die benötigte Hilfe im Haushalt nur bis zu einer Obergrenze von 4'800.- im Jahr vergütet wird, obschon die Kosten in Einzelfällen erheblich höher liegen. Darüber hinaus muss die Palette vergütbarer Leistungen deutlich erweitert werden. Wenn die Voraussetzungen weiterhin so eng wie bisher formuliert sind, schränkt das System die Wahlfreiheit auf unzulässige Art ein.
 - Andererseits darf bezüglich der vergütbaren Kosten zwischen Heimbewohnern einerseits und Nichtheimbewohnern **keine allzu rigide Grenze** gezogen werden: Nichtheimbewohner müssen z.B. die Kosten von Entlastungsaufenthalten in Pflegeinstitutionen als behinderungsbedingte Kosten zur Vergütung einreichen können. Wenn dies nicht ermöglicht wird, besteht keine Flexibilität und Durchlässigkeit zwischen den Systemen.
 - Schliesslich muss den auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesenen Personen ein **genügend grosser Betrag zur Deckung der allgemeinen Lebensbedürfnisse** zur Verfügung stehen. Das gilt in erster Linie für die Heimbewohner, denen heute in den meisten Kantonen ein viel zu kleiner Betrag für die persönlichen Auslagen angerechnet wird, mit dem eine echte Integration und Partizipation unmöglich ist. Es gilt aber auch für diejenigen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen: Sie sollen sich nicht den Grossteil ihres Erwerbs für die Finanzierung der Pflege, Betreuung und Assistenz im Sinne einer Eigenfinanzierung anrechnen lassen müssen. Das System der Freibeträge muss im Hinblick auf die Finanzierung von behinderungsbedingten Kosten eine Erweiterung erfahren.
- **Das Modell des Assistenzbudgets** ergänzt an sich als Alternative die Hilflosenentschädigung in idealer Weise: Es berücksichtigt den effektiven zeitlichen

Aufwand an Pflege, Betreuung und Assistenz, den eine Person in den verschiedenen Lebensbereichen benötigt. Dieser wird ebenfalls mit einer Pauschalentschädigung vergütet, über welche frei verfügt werden kann. Bedingung ist allerdings, dass bei der Erhebung des Assistenzbedarfs alle nötigen Hilfen berücksichtigt werden (wie z.B. auch die Assistenz im Haushalt, bei der Kommunikation sowie die lebenspraktische Begleitung bei Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung) und dass das Budget nicht so begrenzt wird, dass schliesslich doch nur ein Teil der benötigten Assistenz finanziert werden kann. Bei der Wahl der Dienstleistungserbringer dürfen keine unzulässigen Einschränkungen erfolgen. Insbesondere muss es möglich sein, ambulante Dienstleistungen auch bei Unternehmen wie Spitex-Organisationen, Wohnheimen und anderen Kompetenzzentren einzukaufen. Werden diese Bedingungen eingehalten, so können - zumindest für bestimmte Personengruppen - Wahlfreiheit und Partizipation optimal verwirklicht werden.

Eine allgemeine obligatorische Einführung des Modells Assistenzbudget für alle Personen, die auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesen sind, empfiehlt sich jedoch nicht. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Modell den Bedürfnissen und dem Wunsch aller behinderten Personen entspricht. Dies aus verschiedenen Gründen: Einerseits bedingt dieses Modell einen hohen Grad an Organisationsfähigkeit, insb. wenn die benötigte Pflege, Betreuung und Assistenz im Rahmen eines Arbeitgebermodells eingekauft werden soll. Andererseits ist die Bedarfserhebung relativ aufwändig, was bei Personen mit einem relativ stabilen Gesundheitszustand (Körperbehinderte, Sinnesbehinderte) kein unüberwindbares Hindernis darstellt, wohl aber wenn sich der Bedarf ständig verändert (wie dies bei vielen Menschen mit einer psychischen Behinderung der Fall ist). Schliesslich ist das Modell zwar im Hinblick auf das Leben ausserhalb von Heimen erprobt worden, nicht aber für Heimbewohner: Es bestehen gewisse Zweifel betreffend der sinnvollen Umsetzbarkeit bei einem Heimaufenthalt.

Das Modell des Assistenzbudgets soll deshalb ein "**freiwilliges**" Modell sein, welches von Personen unter bestimmten im Gesetz festzusetzenden Bedingungen an Stelle des oben skizzierten erweiterten EL-Modells beansprucht werden kann. Diese Bedingungen dürfen die Wahlfreiheit jedoch nicht grundsätzlich einschränken: Alle Menschen mit einer Behinderung – unabhängig von der Art ihrer Behinderung – müssen das Assistenzbudget wählen können.

Die Finanzierung soll wenn immer möglich über die **Invalidenversicherung** erfolgen; subsidiär fällt auch eine Finanzierung durch die **Kantone** in Betracht, welche dafür im Bereich der Ergänzungsleistungen entlastet werden.

3. Arbeitsbereich

a) Weshalb eine Sonderregelung für den Arbeitsbereich?

Es gibt 3 grundsätzliche Überlegungen, welche eine unterschiedliche Finanzierungsregelung im Arbeitsbereich erfordern:

- Anders als im Bereich des Privatlebens, wo Pflege, Betreuung und Assistenz unvermeidbar sind, besteht im Arbeitsbereich grundsätzlich kein Arbeitszwang (insbesondere nicht bei Menschen mit einer erheblichen Behinderung und Bezug einer ganzen Invalidenrente): Ob Assistenz benötigt wird oder nicht, hängt somit

nicht nur von der objektiven gesundheitlichen Beeinträchtigung ab, sondern auch davon, ob jemand einer Arbeit tatsächlich nachgeht oder nicht und wo der Arbeitsplatz ist (Arbeitsweg!).

- Das Ausmass der benötigten Assistenz hängt ganz konkret von der Arbeit und der Stelle ab, die eine Person bekleidet. Bei gleichem Ausmass der gesundheitlichen Beeinträchtigung wird an einem Arbeitsplatz mehr Assistenz benötigt, an einem anderen weniger: Ob z.B. Gehörlose Hilfe durch Dolmetscher benötigen oder nicht, hängt davon ab, wie sehr die konkrete Arbeit Kommunikation voraussetzt. Bei jedem Stellenwechsel kann auch der Bedarf ändern.
- Ein reines Subjektfinanzierungssystem für Menschen, die bei geringem Lohn in einer geschützten Werkstätte arbeiten, würde zur merkwürdigen Konstellation führen, dass eine Person z.B. monatlich Fr. 1'500.- bezahlen muss, um schliesslich einen Lohn von Fr. 500.- zu beziehen. Auch wenn die Ausgaben von Fr. 1'500.- schliesslich wieder gedeckt werden, wird der unmittelbare Anreiz, Arbeit zu leisten, dadurch stark beeinträchtigt.

Aus den genannten Gründen schlagen wir vor, die Finanzierung der im Zusammenhang mit der Arbeit benötigten Betreuung und Assistenz **vom konkreten Arbeitsplatz** abhängig zu machen. Weiter soll in diesem Bereich unterschieden werden, ob eine Person in einer **geschützten Werkstätte** arbeitet oder an einem nicht subventionierten **Arbeitsplatz in der freien Wirtschaft**.

b) Geschützte Werkstätten

Die geschützten Werkstätten werden heute ausschliesslich objektfinanziert. Wir schlagen vor, dass dies weiter der Fall sein soll. Dabei bevorzugen wir das **Modell B (subjektbezogene Objektfinanzierung)**: Die Institution, welche eine geschützte Werkstätte betreibt, wird direkt vom **Kanton** finanziert, und zwar abhängig vom individuellen Bedarf an Betreuung und Assistenz der beschäftigten Arbeitnehmer mit einer Behinderung.

Mit der Objektfinanzierung kann das Angebot bedarfsgerecht geplant und sichergestellt werden, und es kann die Qualität der Betreuung optimal gewährleistet werden. Der Kanton kann mit gewissen Auflagen auch sicherstellen, dass die Träger der geschützten Werkstätten die Integration in den ersten Arbeitsmarkt fördern, indem sie z.B. in Betrieben integrierte geschützte Arbeitsplätze anbieten. Das System stellt für die Betroffenen (mit einer grösstenteils geistigen oder psychischen Behinderung) keine Probleme bei der Handhabung, sie sind vom administrativen Aufwand entlastet. Die Wahlfreiheit (Wahl unter möglichen geschützten Werkstätten) ist zwar nicht voll gewährleistet, was aber letztlich nicht primär von der Finanzierung, sondern vor allem davon abhängt, dass das Angebot an geschützten Arbeitsplätzen ohnehin knapp ist. Die Möglichkeit, einen Arbeitsplatz in der freien Wirtschaft zu wählen, wird aber nicht eingeschränkt, wenn die unter c) vorgeschlagene Finanzierung eingeführt wird. Schliesslich ist auch die Durchlässigkeit und Flexibilität gewährleistet, wenn eine Person neben einer geschützten Arbeitsstelle auch eine Teilstelle auf dem freien Arbeitsmarkt bekleidet.

c) Freier Arbeitsmarkt

Arbeitsassistenten bei Personen, die in der freien Wirtschaft tätig sind, wird heute nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen finanziert: Die IV bezahlt **Dienstleistungen von Dritten**, die bei der Arbeit an Stelle eines Hilfsmittels benötigt werden, allerdings unter äusserst restriktiven Bedingungen, was dem Modell E1 entspricht.

Wir betrachten eine **Subjektfinanzierung** in diesem Bereich grundsätzlich als sinnvoll. Eine Objektfinanzierung fällt nicht ernsthaft in Betracht: Es gibt nur in Teilbereichen Institutionen, die Arbeitsassistenten anstellen und zur Verfügung stellen (wie z.B. PROCOM, die Gehörlosendolmetscher vermittelt). Massgebend muss für die Finanzierung der **zeitliche Aufwand** sein, sodass das **Modell D1** (Assistenzbudget) in Frage kommt oder das **Modell E1** (Finanzierung aufgrund vorgelegter Rechnungen). Es wäre auch denkbar, eine **Kombination der Modelle** vorzusehen: Es würde zuerst der benötigte Aufwand geschätzt, die Verhältnismässigkeit beurteilt und ein Budgetrahmen zugesprochen. Ersetzt werden dann aber nur die Kosten, für welche Rechnungen vorgelegt werden, und zwar maximal bis zum zugesprochenen monatlichen Budget.

Die Arbeitsassistenten darf unter keinen Umständen mit einer Eigenfinanzierung verknüpft werden. Wer arbeitet, soll dadurch nicht einkommens- und vermögensmässig belastet werden; dies würde jeglichen Arbeitsanreiz im Keime ersticken. Die Modelle D2 und E2 sind in diesem Bereich abzulehnen.

Wer soll für die Kosten der Arbeitsassistenten aufkommen? Nahe liegend ist es, dass die **Invalidenversicherung**, welche die berufliche Eingliederung in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen stellt, für die Kosten der Arbeitsassistenten aufkommt, gleich wie sie für die Kosten von Hilfsmitteln aufkommt, welche im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit benötigt werden. Die Finanzierung durch die Invalidenversicherung kann im Rahmen eines **Assistenzbudgets** oder im Rahmen der **Vergütung von Dienstleistungen Dritter** erfolgen. Letzteres bedingt allerdings ebenfalls eine Gesetzesrevision: Es darf nicht sein, dass nötige Arbeitsassistenten nur dann finanziert wird, wenn sie konkret ein bestimmtes Hilfsmittel ersetzt. Die heutige gesetzliche Konstruktion verursacht immer wieder Finanzierungslücken.