

## ZUSAMMENFASSUNG

---

Im Rahmen der vierten IV-Revision beauftragte das Parlament 2003 den Bundesrat, einen Pilotversuch mit einem Assistenzmodell durchzuführen, in welchem Menschen mit Behinderung mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung in der Ausgestaltung von Pflege und Betreuung ermöglicht wird. Mit dem Pilotversuch sollen Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige definitive Einführung eines Assistenzmodells geschaffen werden. Im Juni 2005 entschied sich der Bundesrat für die Durchführung des Pilotversuchs Assistenzbudget der Fachstelle Assistenz Schweiz (FAssiS) in drei Pilotkantonen (Basel-Stadt, St. Gallen und Wallis) zwischen dem 1. Januar 2006 und dem 31. Dezember 2008.

Zielgruppe des Pilotversuchs sind Bezüger und Bezügerinnen einer Hilflosenentschädigung IV, welche während der Pilotphase nicht in einem Heim wohnhaft sind. Teilnahmeberechtigt sind Personen aus den Pilotkantonen sowie eine begrenzte Anzahl von Personen aus der übrigen Schweiz. Im Pilotversuch werden die bisherige Hilflosenentschädigung (HE), der Intensivpflegezuschlag für Minderjährige und Dienstleistungen Dritter anstelle eines Hilfsmittels der IV durch eine Assistenzpauschale gemäss dem Grad der Hilflosigkeit sowie ein individuelles Assistenzbudget ersetzt. Damit können Betreuungs- und Pflegeleistungen von Dritten oder von Familienangehörigen und Bekannten eingekauft werden.

Die vorliegende Zwischensynthese fasst die bisherigen Erfahrungen mit dem Pilotversuch zusammen. Grundlagen bilden insbesondere die Auswertung der Monitorings bezüglich der Zahl und der Charakteristiken der Teilnehmenden, die Berichterstattung der Durchführungsstellen sowie sechs Evaluationsberichte. Diese befassen sich mit der Organisation und der Durchführung des Pilotversuchs, mit den Erfahrungen der Teilnehmenden, mit dem Verhältnis von Kosten und Nutzen des Pilotversuchs aus der Sicht der Teilnehmenden und der Öffentlichkeit, mit Assistenzmodellen im internationalen Vergleich sowie mit dem Verhältnis der Assistenzmodelle zu weiteren subjektorientierten Leistungen für ein integriertes Leben Behinderter. Da alle am Pilotversuch teilnahmeberechtigten Personen in ausgewählten Kantonen zugelassen waren, liefert die Evaluation für diese Kantone – vorbehaltlich der Effekte auf Grund der zeitlichen Befristung der Massnahme – exakte und differenzierte Resultate. Diese enthalten wertvolle Informationen, welche den Entscheid hinsichtlich einer Verlängerung des Pilotversuchs und des weiteren Vorgehens erleichtern können. Die Zwischensynthese liefert jedoch keine Hochrechnung der Ergebnisse auf die gesamte Schweiz.

### Strukturen und Prozesse

Insgesamt werden die Strukturen des Pilotversuchs von den befragten Vertretungen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), der IV-Stellen und der Stiftung Assistenz Schweiz (SAssiS) als angemessen und effizient beurteilt, und die am Pilotversuch Teilnehmenden sind mit den Durchführungsprozessen mehrheitlich zufrieden. Die Evaluation weist jedoch auf drei generelle Aspekte der Durchführung hin, welche besondere Beachtung verdienen: Erstens kritisieren viele Teilnehmende den mit der Beteiligung verbundenen hohen administrativen Aufwand. Zweitens ist es trotz grosser Anstren-

gungen nur beschränkt gelungen, den Pilotversuch bei der Zielgruppe bekannt zu machen. Drittens sind zwischen den IV-Stellen Vollzugsunterschiede bei der Berechnung des Assistenzbudgets und der Kontrolle festzustellen. Aus Sicht der Evaluation werden diese Unterschiede im Pilotversuch begrüsst, weil dadurch Erfahrungen mit unterschiedlichen Praktiken ermöglicht werden.

Mit dem Pilotversuch Assistenzbudget ist in der Schweiz ein Weg eingeschlagen worden, der in andern Ländern bereits seit einigen Jahren begangen wird. Die ausländischen Modelle sind nicht einheitlich ausgestaltet und unterscheiden sich daher teilweise stark voneinander. Regelmässig werden sie auf die sich verändernden Rahmenbedingungen sowie die sich entwickelnde Praxis in der Umsetzung angepasst. Ein ausgereiftes Referenzmodell liegt somit nicht vor.

#### Nachfrage nach dem Pilotversuch

Ende Juni 2007 nahmen 221 Personen am Pilotversuch teil. 133 Teilnehmende stammen aus Pilotkantonen, 88 aus Nicht-Pilotkantonen.

In den drei Pilotkantonen wurden alle teilnahmeberechtigten Personen zum Pilotversuch zugelassen, so dass Hinweise auf die Nachfrage nach einem künftigen Assistenzmodell vorliegen. Bei den Teilnehmenden in den Pilotkantonen handelt es sich um 98 Erwachsene (74%) und 35 Minderjährige (26%). Unterschieden nach Behinderungsart sind 76 (57%) Teilnehmende körperbehindert, 29 (22%) geistig behindert, 17 (13%) psychisch behindert und 11 (8%) haben eine Sinnesbehinderung. 122 (92%) Personen wohnten bereits vor dem Pilotversuch in einem Privathaushalt, elf (8%) Personen aus den drei Pilotkantonen sind aus einem Heim ausgetreten (10 Erwachsene, 1 Minderjährige).

Im Vergleich zur Gesamtheit der Teilnahmeberechtigten sind Heimbewohnende sowie Personen mit einem leichten Hilflosigkeitsgrad im Pilotversuch deutlich untervertreten. Hingegen ist die Nachfrage bei Personen mit einem schweren Grad an Hilflosigkeit überdurchschnittlich hoch. Die Zusammensetzung der Teilnehmenden bezüglich Behinderungsart entspricht in etwa der Gesamtheit aller Teilnahmeberechtigten, körperbehinderte Personen nehmen jedoch leicht häufiger teil.

In den drei Pilotkantonen nehmen deutlich weniger Personen am Pilotversuch teil, als auf Grund einer vorgängig durchgeführten Befragung bei sämtlichen Bezügerinnen und Bezüger einer Hilflosenentschädigung erwartet wurde. Auf Grund dieser Erhebung ist das BSV in den drei Pilotkantonen von einer Beteiligung von rund 285 Personen ausgegangen. Mit 133 teilnehmenden Personen wird das erwartete Volumen zu 47 Prozent ausgeschöpft. Wichtigste Gründe für eine Nichtteilnahme sind die geringe Bekanntheit des Versuchs sowie ein falsches Modellverständnis bei der Zielgruppe (z.B. die Annahme, man sei nicht berechtigt am Pilotversuch teilzunehmen). Die Evaluation hat ergeben, dass dieser Umstand auch auf die abwartende Haltung der Behinderteninstitutionen und deren zögerliche Informationspolitik zu Beginn des Pilotversuchs zurückzuführen ist. Es gilt auch festzuhalten, dass rund zwei Drittel der Teilnahmeberechtigten, welche in einem Heim wohnen, explizit im Heim bleiben möchten und daher nicht am Pilotversuch interessiert sind. Wie hoch die Nachfrage bei einer allgemeinen Einfüh-

rung ohne Befristung und mit steigendem Bekanntheitsgrad wäre, kann durch einen befristeten Pilotversuch nicht direkt geklärt werden.

#### Nutzen des Assistenzmodells

Im Allgemeinen beurteilen die teilnehmenden Personen mit Behinderung ihren persönlichen Nutzen des Assistenzmodells als hoch. Ihre Lebensqualität ist vor allem in den Bereichen Selbstständigkeit, finanzieller Handlungsspielraum und soziale Integration teilweise massiv gestiegen. Hingegen konnte eine Verbesserung der beruflichen Integration bisher nur in sehr geringem Ausmass festgestellt werden.

Der Pilotversuch hat nur wenige Heimaustritte ermöglicht: Gesamtschweizerisch sind 26 Personen (24 Erwachsene und 2 Minderjährige) aus einem Heim ausgetreten. 90 Prozent der erwachsenen Teilnehmenden aus den Pilotkantonen lebten bereits vor dem Pilotversuch zu Hause, nur 10 Prozent sind aus einem Heim ausgetreten, obwohl ihr Anteil an der Grundgesamtheit 45 Prozent beträgt. Bei den Heimaustretenden handelt es sich überwiegend um körperbehinderte Personen mit einer schweren Hilflosigkeit. Insbesondere in den Pilotkantonen keine Person mit einer geistigen Behinderung aus dem Heim ausgetreten.

Das Assistenzbudget hat nur beschränkt zu einer Entlastung der Angehörigen hinsichtlich ihres Betreuungsaufwands geführt. Häufig werden Familienangehörige, die bisher unentgeltliche Leistungen erbracht haben, als Assistenzpersonen angestellt. Bisher kostenlos geleistete Arbeit wird nun entlohnt. In einigen Fällen haben die Familienangehörigen auch ihre Erwerbstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt ausser Haus wegen dem Assistenzbudget reduziert oder aufgegeben.

#### Kosten des Assistenzmodells

Zwischen Januar 2006 und Juni 2007 wurden Assistenzgelder in der Höhe von 16 Millionen Franken ausgerichtet. Da gleichzeitig Hilflosenentschädigungen in der Höhe von 3,6 Millionen Franken wegfielen, betrugen die dem Pilotversuch belasteten Leistungen bisher 12,4 Millionen Franken. Den Teilnehmenden werden im Durchschnitt monatlich 4'436 Franken Assistenzgeld (Assistenzpauschale und Assistenzbudget) ausbezahlt. Personen mit einem leichten Grad an Hilflosigkeit erhalten im Durchschnitt 1'313 Franken, Personen mit einem mittleren Grad 3'400 Franken und Personen mit einem schweren Grad 7'588 Franken.

Die Evaluation macht deutlich, dass die Kosten für die Betreuung der Personen mit Behinderungen in den meisten Fällen gestiegen sind. Im Durchschnitt beträgt die Kostensteigerung rund 30'000 Franken pro Jahr. Die vor Projektbeginn formulierte Erwartung, wonach das Assistenzbudget für die Allgemeinheit insgesamt kostenneutral oder gar kostensenkend wirkt, ist somit nicht eingetreten.<sup>1</sup> Ursache dafür ist hauptsächlich der Umstand, dass die Heimaustritte insgesamt nur geringfügig zu Einsparungen führten. Diese hätten die erwarteten Mehrkosten bei Personen, die bereits vor dem Pilotversuch zu Hause gewohnt haben, kompensieren sollen.

<sup>1</sup> Gemeint sind die Kosten für öffentliche Hand sowie für die Gemeinschaft (etwa in Form von IV-Beitragszahlenden).

Die Kosten für die Allgemeinheit nehmen bei *Übertritten vom Heim ins Assistenzmodell* insgesamt ab (durchschnittlich um rund 5'500 Franken pro Jahr und Person, ohne Berücksichtigung von IV-Baubeiträgen). Die Varianz in den Kostenänderungen ist bei den Heimaustretenden jedoch hoch. Heimaustretende mit einer leichten oder mittleren Hilflosigkeit generieren zumeist eine Kostenreduktion von durchschnittlich 31'650 Franken pro Jahr. Bei Heimaustretenden mit schwerer Hilflosigkeit (meist körperlich behinderte Personen) kann es sowohl zu Kostenerhöhungen als auch zu Kostensenkungen kommen. Im Durchschnitt resultiert eine Kostenerhöhung von rund 12'460 Franken pro Jahr. Heimaustretende mit hohem ursprünglichem Kostenniveau generieren meist eine Kostensenkung. Bei einem tiefen ursprünglichen Kostenniveau werden mit dem Assistenzmodell die Kosten für die Allgemeinheit bei Heimaustretenden mit einer leichten oder mittleren Hilflosigkeit gesenkt und bei Heimaustretenden mit schwerer Hilflosigkeit erhöht. In letzteren Fällen ist die Kostenerhöhung jedoch auch mit einer Leistungsausdehnung verbunden. Bei gleicher Leistung ist das Assistenzmodell somit tendenziell günstiger.

Unter allen Teilnehmenden, welche bereits vor Eintritt in einem *Privathaushalt* lebten, betrug die erwartete Kostenzunahme für die Allgemeinheit durchschnittlich rund 38'000 Franken pro Jahr und pro Teilnehmenden; lediglich auf Teilnehmende aus den Pilotkantonen bezogen betragen die jährlichen Mehrkosten knapp 30'000 Franken. Am grössten ist die Kostenerhöhung bei den körperlich behinderten Personen mit einer schweren Hilflosigkeit und einem hohen Assistenzbedarf ausgefallen. Die Kostenerhöhungen entsprechen zu einem Grossteil dem Ausmass bisher unbezahlt geleisteter persönlicher Hilfe von Angehörigen und Bekannten.

Neben einer Erhöhung der Kosten insgesamt erfolgte durch das Assistenzbudget eine Kostenverlagerung von Kantonen, Gemeinden und Krankenversicherungen hin zur Invalidenversicherung.

#### Kosten-Nutzen-Verhältnis

Die Evaluation hat deutliche Hinweise darauf erbracht, dass das Assistenzbudget für alle Teilnehmenden respektive Gruppen von Teilnehmenden mehrheitlich positive Effekte hat. Selbstbestimmung und Eigenverantwortung von Personen mit Behinderungen können erhöht werden. Gleichzeitig steigen jedoch die Kosten, welche die Allgemeinheit zu übernehmen hat (hauptsächlich als Folge der Entschädigung bisher unentgeltlich geleisteter Hilfe). Wie die Kostenerhöhung zu Gunsten einer verbesserten Lebensqualität abgewogen wird, ist letztlich eine politische Frage.

#### Ausblick

Neben den vorliegenden Zwischenergebnissen gilt es im Hinblick auf das weitere Vorgehen zusätzliche Aspekte zu beachten. Es sind dies *erstens* der weitere Evaluationsbedarf, *zweitens* die Exportpflicht im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen mit der Europäischen Gemeinschaft sowie *drittens* die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA):

- Die Zwischensynthese liefert im Rahmen der Möglichkeiten eines Pilotversuchs detaillierte Ergebnisse zu den Auswirkungen eines Assistenzbudgets in drei Pilotkantonen. Verschiedene Aspekte wurden aber noch nicht untersucht. Die Zwi-

schensynthese kann insbesondere noch keine Hochrechnungen und Prognosen zu Entwicklungen im Falle einer allgemeinen Einführung liefern. Diese Schätzungen sollten auf den bisherigen Erfahrungen basieren und gleichzeitig die Vorgaben für ein allenfalls einzuführendes Assistenzbudget möglichst umfassend integrieren. Verschiedene Umstände erschweren diesbezügliche Analysen: Die erst kurze Laufzeit sowie die zeitliche Befristung des Versuchs haben einen Einfluss auf die Ergebnisse, der nicht bekannt ist und nur geschätzt werden kann (z.B. Nachfrageentwicklung, Aufwand, längerfristige Auswirkungen). Zudem ist die Übertragung von Resultaten aus drei Kantonen auf die gesamte Schweiz mit Unsicherheiten behaftet. Die systembedingte Unmöglichkeit einer präzisen Erfassung der individuellen Hilfekosten im gegenwärtigen System erschwert zudem die Schätzung der Kosten im Hinblick auf eine allgemeine Einführung. Aus den gleichen Umständen wurden auch in Ländern, die vergleichbare Modelle mit persönlichen Budgets für Menschen mit Behinderungen kennen, keine umfassenden, dynamischen Kosten- und Finanzierungsanalysen durchgeführt.

- Die schweizerische Hilflosenentschädigung ist als beitragsunabhängige Sonderleistung eingetragen und muss zurzeit nicht exportiert werden. Das Assistenzgeld in seiner derzeitigen Ausgestaltung muss auf Grund der Beurteilung des BSV exportiert werden, jedoch nur an Personen, die in der Schweiz krankensicherungs-pflichtig sind und die Voraussetzungen für eine Hilflosenentschädigung der IV erfüllen. Davon wären schätzungsweise 200 Personen betroffen. Eine Ausgestaltung als Sachleistung bei Krankheit (Kostenerstattung für erbrachte Leistungen) würde es erlauben, das Assistenzgeld nur in der Schweiz zu gewähren. Dazu müsste auch die Verwendung der Assistenzpauschale analog zum Assistenzbudget festgelegt sein, und es müssten die Auslagen belegt werden. Zudem müssten die entsprechenden Regelungen zur Rechnungsstellung, Verwendung und Kontrolle klar im Gesetz oder in der Verordnung verankert sein.
- Ab 2008 sind die Kantone mit den Heimen, den Tagesstätten und den Sonderschulen sowie der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten durch die Ergänzungsleistungen für einen Grossteil der Pflege und Betreuung von behinderten Personen zuständig. Die Invalidenversicherung und damit der Bund bleiben für individuelle Leistungen wie die Hilflosenentschädigung zuständig. Gleichzeitig entfällt die bisherige Beteiligung der Kantone an den Ausgaben der IV. Die im Rahmen des Pilotversuchs festgestellte Kostenverschiebung zu Gunsten der Kantone und zu Lasten der IV würde sich mit der NFA also deutlich verstärken. Die präzisen Auswirkungen auf die zu erwartenden, in jedem Kanton anderen Konzepte zur Betreuung behinderter Personen und Finanzierungsmodelle, sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt. Es stellt sich zudem die Frage, wie eine Koordination eines künftigen Assistenzmodells mit den zu erwartenden kantonal unterschiedlichen Gegebenheiten sichergestellt werden kann.