

Pa. Iv. 12.409 NR Lohr Entschädigung von Hilfeleistungen von Angehörigen im Rahmen des IV-Assistenzbeitrages: Argumentarium SODK¹

1. Ausgangslage

Menschen mit einer Behinderung, die auf regelmässige Hilfe zu Hause angewiesen sind und deshalb eine Hilflosenentschädigung (HE) erhalten, können seit 2012 dank dem Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung Assistenzpersonen anstellen. Diese leisten ihnen Assistenz bei alltäglichen Lebensverrichtungen, im Haushalt oder bei einer Erwerbstätigkeit.

Das geltende Invalidenversicherungsgesetz (IVG) schliesst gewisse Gruppen von Assistenzpersonen aus. Demnach dürfen Menschen, die einen IV-Assistenzbeitrag beziehen, folgende Personen nicht mittels Arbeitsvertrag anstellen: Ehepartner, Ehepartnerin bzw. eingetragene Partnerin, eingetragener Partner; Lebenspartner bzw. –partnerin; Verwandte in auf- oder absteigender Linie: Kinder, Eltern, Enkel, Grosseltern und Unselbständige (z.B. Angestellte von Organisationen wie z.B. Spitex oder soziale Einrichtungen).

Die Entschädigung von betreuenden Angehörigen im Rahmen des IV-Assistenzbeitrages wurde bei der IV-Revision 6a im Jahr 2010 von den eidgenössischen Räten abgelehnt. 2012 reichte Nationalrat Lohr die [Parlamentarischen Initiative Lohr 12.407](#) ein. Sie verlangt, das Invalidenversicherungsgesetz (IVG) sei derart anzupassen, dass Assistenzleistungen von Angehörigen im Rahmen des IV-Assistenzbeitrages zu maximal 80 Prozent entschädigt werden.

Fast zehn Jahre später ist das Anliegen der Entschädigung von betreuenden Angehörigen nun wieder aktuell in der Bundespolitik, weil die beiden zuständigen Kommissionen (SGK) des National- und Ständerates im Sommer 2021 der Pa. Iv. 12.407 Folge gaben. Die SGK-N muss nun eine entsprechende Vorlage zur Teilrevision des IVG erarbeiten. Über den Zeitplan und das Vorgehen der SGK-N ist der SODK aktuell nichts bekannt (Stand Juni 2022).

2. Änderungen des Umfelds seit Einführung des IV-Assistenzbeitrags

Der IV-Assistenzbeitrag folgt dem Grundgedanken der Behindertenrechtskonvention der UNO (UN-BRK), sein Leben selbstbestimmt führen zu können (vgl. UN-BRK, Art. 19 «Unabhängige Lebensführung und Einbezug in die Gemeinschaft»). In den sog. General Comments² wird diese Bestimmung wie folgt konkretisiert (Nr. 5 in Randziffer 67):

«Die Vertragsstaaten sollten pflegenden Angehörigen angemessene Unterstützungsdienste zur Verfügung stellen, um sie so in die Lage zu versetzen, ihr Kind oder ihre Verwandte/ ihren Verwandten bei selbstbestimmtem Leben in der Gemeinschaft zu unterstützen. Diese Unterstützung sollte Entlastungspflege, Kinderbetreuung und andere Dienste zur Unterstützung von Eltern beinhalten. Auch finanzielle Unterstützung ist für pflegende Angehörige, die häufig in extremer Armut leben und keine

¹ Vom Plenum SODK am 6. Mai 2022 grundsätzlich genehmigt. Die vom Plenum SODK empfohlenen Überarbeitungen bzgl. UN-BRK, Einarbeitung Botschaft Bundesrat zur IV-Revision und Betonung der positiven Aspekte wurden vom Präsidium SODK am 7. Juli 2022 genehmigt.

² Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (2017) zum selbstbestimmten Leben und Inklusion in die Gemeinschaft (deutsche Übersetzung): https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_5.pdf

Möglichkeit haben, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, von grosser Bedeutung. Die Vertragsstaaten sollten für Familien darüber hinaus soziale Unterstützung bereitstellen und die Entwicklung von Beratungsdiensten, Unterstützungskreisen und anderen angemessenen Unterstützungsmöglichkeiten fördern.»

Artikel 23 Absatz 5 der UN-BRK enthält weiter den Grundsatz, dass Kinder weitestgehend in der Familie betreut werden sollen. Sinn und Zweck dieses Grundsatzes ist es, dass Kinder nicht ausserhalb der Familien in Heimen untergebracht werden sollen. Zur Entschädigung der Betreuung von Kindern durch Angehörige zu Hause äussert sich dieser Grundsatz nicht.³

Der neu 2012 eingeführte Assistenzbeitrag hatte gemäss dem Schlussbericht 2020 zur Evaluation des IV-Assistenzbeitrages⁴ eine entlastende Wirkung auf die Familie und das Umfeld der IV-assistenzbeziehenden Personen. 70% der befragten Personen gaben an, dass sich die zeitliche Belastung der Angehörigen durch den Assistenzbeitrag verringert hat, bei einem Viertel stark. 39% benötigten im Vergleich zur Situation vor dem Assistenzbeitrag weniger Pflege von Personen, die im gleichen Haushalt wohnen. 34% nehmen seit dem Assistenzbeitrag auch weniger unbezahlte Hilfe von Personen ausserhalb des Haushaltes in Anspruch. Dennoch gaben zwei Drittel der Befragten an, dass die Angehörigen aufgrund der Behinderung der IV-assistenzbeziehenden Personen nach wie vor zeitlich stark oder sehr stark belastet werden.

Der Bundesrat ging in der Botschaft 2010 zur IV-Revision 6a davon aus, dass nicht in allen Fällen der ganze Hilfebedarf finanziell abgegolten wird, sondern Familienangehörige auch in Zukunft einen Teil der Hilfeleistungen übernehmen. Auch bei Nachbarn oder Bekannten könne damit gerechnet werden, dass gelegentlich Hilfeleistungen ohne Entschädigung erbracht würden.⁵

Mit diversen Anpassungen in verschiedenen Gesetzen auf Bundesebene (z.B. OR, AHVG, EO) wurde die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenpflege im Jahr 2019 von den eidgenössischen Räten klar verbessert.⁶

In einigen Kantonen wird im Zusammenhang mit den neuen Finanzierungsmodellen für ambulante Leistungen beim Wohnen die Thematik der Entschädigung von betreuenden Angehörigen ebenfalls diskutiert.⁷ Jüngstes Beispiel ist das Selbstbestimmungsgesetz des Kantons Zürich. Im Februar 2022 hat der zürcherische Kantonsrat entschieden, dass Leistungen auch von natürlichen Personen, d.h. auch von betreuenden Angehörige erbracht werden dürfen. Die Höhe der Leistung, die einer einzelnen privaten Leistungserbringerin abgegolten wird, ist beitrags- und mengenmässig begrenzt und orientiert sich am IV-Assistenzbeitrag. Ausgeschlossen als Leistungserbringende sind einzig Beiständinnen und Beistände für die von ihnen betreuten Menschen mit Behinderung.⁸

3. Anliegen der verschiedenen Interessengruppen

Anliegen der IV-assistenzbeziehenden Personen

- Die Flexibilisierung des Assistenzbeitrags trägt dazu bei, dass betreuungsbedürftige Menschen mit Behinderungen ihr Leben selbstbestimmter organisieren können. Jede IV-assistenzbeziehende Person soll dabei wählen dürfen, ob sie Angehörige oder Dritte für Assistenzleistungen als Arbeitnehmerinnen anstellen und entlohnen will.

³ Vgl. auch Liesen/Wyder, Zur Einführung der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich, 2020, S. 73. Abgesehen davon sind es nicht einzig Angehörige von (minderjährigen) Kindern, die Assistenzleistungen erbringen. Zu denken ist auch an den Partner oder die Partnerin einer assistenzbeziehenden Person oder die Betreuung von Eltern durch erwachsene Kinder.

⁴ Evaluation Assistenzbeitrag 2012 bis 2019, Schlussbericht 2020, Zuhanden Bundesamt für Sozialversicherungen BSV; Jürg Guggisberg, Severin Bischof, Bern, September 2020, S. 17 (Schlussbericht 2020).

⁵ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket), BBl 2010 1817, 1868. Der Bundesrat ging von 20 Prozent des gesamten Hilfebedarfs aus, dies entsprach 19 Stunden pro Monat.

⁶ Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vom 20. Dezember 2019.

⁷ Beispielsweise ist im Vernehmlassungsentwurf des Kantons Bern zum «Behindertenleistungsgesetz» vom Juni 2020 eine Entschädigung von Angehörigen vorgesehen.

⁸ Artikel 6, 21 und 34 des Gesetzes über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung (Selbstbestimmungsgesetz, SLBG) vom 28.2.2022.

- Die Hilflosenentschädigung wird nach geltendem Recht pauschal ausbezahlt. Angehörige mit der HE zu entschädigen, ist somit rechtlich zulässig. Beim IV-Assistenzbeitrag ist dies hingegen ausgeschlossen. Es gibt keinen sachlichen Grund, weshalb beim IV-Assistenzbeitrag dieser Ausschluss gerechtfertigt sein soll, bei der HE aber nicht.
- In der alltäglichen Betreuungssituation ist die Hilfe durch Angehörige häufig der direkteste und effizienteste Weg. Vor allem bei unregelmässigen Hilfeleistungen oder während der Nacht ist es schwierig, externe Assistenzpersonen zu finden. Als wichtigster Grund für das Nicht-Ausschöpfen des zur Verfügung stehenden IV-Assistenzbeitrags wurde im Schlussbericht 2020 die unbezahlte Hilfe vom Partner oder der Partnerin beziehungsweise von Familienangehörigen genannt (36% aller Assistenzbeziehenden mit nicht voller Inanspruchnahme).⁹ Damit reduziert sich faktisch die Nachfrage nach IV-Assistenzleistungen. Dürfen künftig auch Angehörige von IV-assistenzbeziehenden Personen entschädigt werden, dürfte sich damit automatisch die Inanspruchnahme des zur Verfügung stehenden IV-Assistenzbeitrages erhöhen.
- Die Unterstützung durch Angehörige ist insbesondere auch für Menschen unverzichtbar, die auf Kontinuität und Stabilität der Bezugspersonen angewiesen sind und denen es krankheitsbedingt schwerfällt, mit Veränderungen und neuen Situationen zurechtzukommen. Dazu gehören u.a. Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen.

Anliegen der IV-assistenzleistenden Angehörigen

- Der Support und die Wertschätzung für alle betreuenden Angehörigen sind wichtig. Es besteht der politische Wille auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, betreuende Angehörigen bei ihrer Tätigkeit zu entlasten.
- Sofern betreuende Angehörige indessen bereit sind, Betreuungsleistungen zu erbringen und dies von der IV-assistenzbeziehenden Person so erwünscht ist, sollten sie dafür aber auch finanziell entschädigt werden dürfen. Die Entschädigung für geleistete Assistenz ist auch deshalb gerechtfertigt, weil betreuende Angehörige in der Regel auf einen Teil ihres Haushalteinkommens verzichten und zusätzlich damit auch ihre eigene Altersvorsorge schmälern.

Anliegen der IV

- Der Bundesrat begründete in der Botschaft 2010 zur IV-Revision 6a den Ausschluss von betreuenden Angehörigen mit den Kostenfolgen: «*Eine weitergehende Entschädigung von Angehörigen würde ebenfalls zu deutlichen Mehrkosten für die IV führen, weil dann deutlich mehr Personen einen Assistenzbeitrag in Anspruch nehmen würden. In erster Linie würde dies zu einer Erhöhung des Haushaltseinkommens, nicht aber unbedingt zu einer Betreuungssituation mit mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Menschen mit einer Behinderung führen (Mitnahmeeffekt)*».¹⁰
- Die Pa. Iv. Lohr verlangt keine umfassende Entlohnung von Assistenzleistungen von Angehörigen im Rahmen des IV-Assistenzbeitrags. Sie ist nämlich auf maximal 80 Prozent des Ansatzes für andere Assistenzpersonen beschränkt.¹¹ Es ist den uns zugänglichen Materialien nicht zu entnehmen, warum der Normalansatz für IV-assistenzleistende Personen limitiert werden soll.¹²
- Den Umfang der zu erwartenden Mengenausweitung wegen der Entschädigung von betreuenden Angehörigen wurde durch den Bundesrat bzw. das BSV bisher nicht konkretisiert. Die SODK verfügt über keine Zahlen zu den finanziellen Auswirkungen.
- Der Bundesrat ging in seiner Botschaft 2010 davon aus, dass mit einer Entschädigung für Angehörige die Nachfrage sich um mindestens das Doppelte oder gar Dreifache erhöhen würde. Er sprach

⁹ Schlussbericht 2020, S. 71 (vgl. Fn 2).

¹⁰ BBI 2010 1817, 1867.

¹¹ Ab 1.1.2022 beträgt der Normalansatz 33.50 Franken pro Stunde.

¹² Möglicherweise hängt dies mit einer Vorgabe des früheren Pilotprojekts Assistenzbudget zusammen. Das vom BSV initiierte Projekt lief von 2006 -2011 in den Kantonen Basel-Stadt, St. Gallen und Wallis. In diesem Projekt konnten auch Angehörige Assistenzleistungen erbringen. Es gab jedoch eine Kostenbeteiligung von 20% für die assistenzbudgetbeziehenden Personen, d.h. nur 80% wurden vergütet ([Webseite BSV zu Pilotprojekt Assistenzbudget](#), abgerufen 19.1.2022). Als im Jahr 2012 die Parlamentarische Initiative eingereicht wurde, beeinflusste dieses Pilotprojekt stark die damalige politische Diskussion.

von Mehrkosten zwischen 80- 150 Millionen.¹³ 2020 betragen die Ausgaben für den IV-Assistenzbeitrag für erwachsene Menschen ungefähr 75 Millionen Franken. Gestützt auf die damalige Argumentation des Bundesrates und extrapoliert für das Jahr 2020 wäre mit Mehrkosten von 150 – 225 Millionen zu rechnen.

- In der Botschaft 2010 zur IV-Revision 6a wurde weiter wie folgt zu den Kostenfolgen argumentiert: «Der Ausschluss von direkten Familienangehörigen ergibt sich aus dem Umstand, dass eine finanzielle Abgeltung von Familienarbeit eine übergeordnete gesellschaftspolitische Frage mit hohen Kostenfolgen ist, die nicht isoliert im Rahmen dieser Vorlage behandelt werden soll. Familienarbeit, welche mehrheitlich durch Frauen erbracht wird, wird heute mittels Betreuungsgutschriften der AHV gewürdigt (Artikel 29^{septies} AHVG).»

Anliegen der Kantone

- Der IV-Assistenzbeitrag wird zehn Jahre nach seiner Einführung von erwachsenen Menschen mit Behinderungen weniger als erwartet beansprucht. Es ist mit Blick auf die Vision der SODK zum selbstbestimmten Wohnen 2021 erwünscht, dass der IV-Assistenzbeitrag mehr beansprucht wird. Damit können Heimeintritte verhindert oder verzögert und ambulante Leistungen beim Wohnen gefördert werden.
- Die Entlohnung der IV-Assistenzleistungen von Angehörigen trägt dazu bei, die professionellen Assistenzdienste zu entlasten, die in den künftigen Jahren mit einem Mangel an qualifizierten Fachkräften konfrontiert sein werden.
- Der IV-Assistenzbeitrag für Angehörige kann die Verdienstaufschläge mindern, die mit diesem Engagement häufig verbunden sind. Die damit verbundene bessere finanzielle Absicherung ist eine Massnahme zugunsten einer ausgebauten Unterstützung betreuender Angehöriger, wie sie viele Kantone mit eigenen Aktionsplänen und Strategien aktiv fördern.
- Wenn sich die finanzielle Situation betreuender Angehöriger im Alter verbessert, reduziert das den Bedarf für Unterstützungsleistungen der Kantone (u.a. EL zur AHV).
- Die Entlohnung von IV-assistenzleistenden Angehörigen birgt das Risiko, dass damit reziproke Abhängigkeiten im Betreuungsverhältnis geschaffen werden, welche die emotionalen Bindungen gefährden können. Zudem besteht das Risiko von Rollenkonflikten oder einer Überforderung der betreuenden Angehörigen. Dieses reziproke Abhängigkeitsverhältnis kann sich auch auf die Qualität des Betreuungsverhältnisses auswirken. Nicht zu vergessen ist, dass die Bereitschaft, eine Angehörige anzustellen wie auch als Angehörige angestellt zu werden, sich ändern kann. Der Arbeitsvertrag kann von der assistenzleistenden wie auch von der assistenzbeziehenden Person innerhalb der Fristen des Obligationenrechts gekündigt werden.
- Für die Pflege im Rahmen der Spitex bestehen Erfahrungen mit der Anstellung von Angehörigen.¹⁴ Pflegenden Angehörige können durch eine Spitex-Organisation angestellt werden, d.h. der Arbeitsvertrag wird zwischen der Organisation und den Angehörigen abgeschlossen. Die Spitex-Organisation übernimmt dabei Arbeitgeberfunktionen und ist auch für die Qualität der geleisteten Pflege durch die Angehörigen verantwortlich. Eine solche Anstellung durch eine Organisation ist aufgrund der gesetzlichen Grundlagen des IV-Assistenzbeitrages rechtlich nicht möglich. Damit fällt diese Möglichkeit der Qualitätssicherung der betreuenden Angehörige durch einen Arbeitgeber, der nicht mit der assistenzbeziehenden Person identisch ist, weg.
- Falls Angehörige fachlich qualifizierte Betreuungsleistungen nur dann erbringen dürfen, wenn sie über die entsprechenden Qualifikationen verfügen, so müssten diese Qualifikationen definiert und geprüft werden.¹⁵ Viele Angehörige haben sich indessen Fachwissen und Praxiserfahrung angeeignet, ohne über einen schulischen Abschluss zu verfügen. Zudem gibt es auch für andere IV-Assistenzpersonen keine Anforderungen über bestimmte fachliche Qualifikationen zu verfügen. Sie einzig für Angehörige zu verlangen, würde zu einer Ungleichbehandlung mit assistenzleistenden Angehörigen führen.

¹³ BBI 2010 1817, 1873.

¹⁴ Pflegenden Angehörige bei der Spitex anstellen, Manual, Lara Nonnenmacher et al., Careum Hochschule, 2021.

¹⁵ So für die Spitex: Pflegenden Angehörige ohne ein Pflegefachdiplom dürfen von Spitex-Betrieben einzig für Grundpflegeleistungen angestellt werden (BGE 145 V 161 vom 18. April 2019).

4. Positionen der SODK

- Die SODK unterstützt das Anliegen der Parlamentarischen Initiative Lohr 12.409. Sie fordert eine Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes zu Gunsten einer Entschädigung von betreuenden Angehörigen im Rahmen des IV-Assistenzbeitrages.
- Der Support und die Wertschätzung für alle betreuenden Angehörigen sind sehr wichtig. Die Entlohnung der IV-Assistenzleistungen von Angehörigen trägt dazu bei, die professionellen Assistenzdienste zu entlasten, die in den künftigen Jahren mit einem Mangel an qualifizierten Fachkräften konfrontiert sein werden. Das zentrale Anliegen der UN-BRK, dass Selbstbestimmung und Wahlfreiheit beim Wohnen gewährleistet wird, kann dadurch gefördert werden.
- Die Vision der SODK von 2021 zum selbstbestimmten Wohnen sieht ebenfalls vor, dass betreuende Angehörige angemessen unterstützt und entlastet werden. Eine Entschädigung von Hilfeleistungen für Angehörige im Rahmen des IV-Assistenzbeitrages ist eine finanzielle Unterstützung, die angemessen ist.
- Es müssen jedoch Rahmenbedingungen festgelegt werden, welche die Selbstbestimmung garantieren, eine Abhängigkeit von Angehörigen verhindern und die Qualität der Betreuungsleistungen berücksichtigen.¹⁶
- Um Interessenkonflikte zu vermeiden, sollen Angehörige nur dann Assistenzleistungen erbringen dürfen, falls sie für die assistenzbeziehende Person keine Beistandschaft ausüben.
- Das Risiko einer Abhängigkeit der assistenzbeziehenden Person relativiert sich zudem, falls sie umfassend beraten und informiert wurde, damit sie eine fundierte Entscheidung treffen kann. Deshalb ist es wichtig, dass eine solche Beratung von einer unabhängigen Stelle angeboten und durch die IV finanziert wird.
- Auch für assistenzleistende Angehörige sind Beratungs- und Weiterbildungsangebote zu schaffen und von der IV zu finanzieren. Assistenzleistende Angehörige sollen regelmässig auf diese Angebote hingewiesen werden, um kritische Situationen frühzeitig erkennen zu können.
- Das Risiko der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Angehörigen ist in Relation zum wirtschaftlichen Risiko, das durch die unbezahlte Betreuung durch Angehörige entsteht, zu setzen. Falls der Gesetzgeber dieses Risiko minimieren will, so bieten sich folgende Möglichkeiten an, die vertieft geprüft werden müssten:
 - die Entschädigungshöhe der finanzierten Leistungen durch Angehörige wird beschränkt (z.B. höchstens 80% der Entschädigung für andere Assistenzpersonen) oder
 - die Leistungen dürfen einen bestimmten Umfang nicht überschreiten (z.B. max. 20 Stunden pro Woche bzw. 50% Stelle) oder
 - der Anteil aller Assistenzleistungen durch Angehörige wird mengenmässig begrenzt (z.B. höchstens 1/3 aller zugesprochenen Assistenzleistungen dürfen durch Angehörige erbracht werden).

¹⁶ Nicht im Einzelnen geprüft wurde, inwieweit arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Problemstellungen bei der Entschädigung von Angehörigen im Rahmen des IV-Assistenzbeitrages bestehen. Möglicherweise sind die entsprechenden Sozialversicherungsgesetzgebungen (z.B. AHVG, BVG, IVG) anzupassen, damit die Entschädigung von Angehörigen durch die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen nicht erschwert wird.