

Vergütung von Hilfe, Pflege und Betreuung durch die Ergänzungsleistungen

Mit Inkrafttreten der 4. IVG Revision am 1.1.2004 wurde die Vergütungsobergrenze für Krankheitskosten der Ergänzungsleistungen deutlich erhöht. Dank dieser Massnahme sollten auch Personen mit hohem Pflegebedarf eine Alternative zum Heim erhalten. Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger dieser Leistungen blieb jedoch unter den Erwartungen. Die Evaluation schafft einen quantitativen Überblick und gibt Gründe für die Zurückhaltung bei der Inanspruchnahme.



Günther Latzel
BRAINS



Christoph Andermatt
BRAINS

Vorgeschichte, Zweck der Leistungen und gesetzliche Grundlagen

Die Erhöhung der Autonomie der Betroffenen war eines der vier Hauptziele der Botschaft zur 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vom 21.2.2001¹. Das Parlament unterstützte dieses Anliegen noch stärker als der Bundesrat, der die Verdoppelung der Hilflosenentschädigung für zu Hause lebende Menschen mit Behinderungen vorgeschlagen hatte. Um auch Personen mit hohem Pflegebedarf eine Alternative zum Heim zu ermöglichen, erhöhte es die Vergütungsobergrenze für Krankheitskosten der Ergänzungsleistungen für

Alleinstehende von jährlich 25 000 Franken auf 60 000 Franken (bei mittlerer Hilflosigkeit) resp. 90 000 Franken (bei schwerer Hilflosigkeit), für Ehepaare auf bis zu 180 000 Franken.

Diese Regelung trat mit der vierten IVG-Revision am 1.1.2004 in Kraft. Neu daran war – neben der Höhe der Höchstbeträge – Artikel 13a der Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behindernungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKV), gemäss welchem Kosten für direkt angestelltes Personal vergütet werden konnten. Mitte 2005 hatten alle Kantone eine Abklärungsstelle bezeichnet, d.h. ab diesem Zeitpunkt war auch Art. 13a ELKV schweizweit operativ.

In der Verordnung vom 29. Dezember 1997 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKV) ist der Vollzug geregelt. Im Zentrum dieser Untersuchung stehen die Artikel 13ff ELKV:

- Art. 13 Abs. 1–4 regelt die Vergütung von Hilfe, Pflege und Betreuung, welche durch anerkannte (Spitex-) Organisationen erbracht wird.
- Art. 13 Abs. 6–7 regelt die Vergütung von Hilfe und Betreuung im Haushalt, die nicht von einer anerkannten Spitex-Organisation erbracht wird, sondern von einer Person ausserhalb des Haushalts. Für die Inanspruchnahme solcher Leistungen besteht eine Höchstgrenze von 4800 Franken pro Kalenderjahr.
- Art. 13a ELKV regelt die Vergütung der Kosten für direkt angestelltes Pflegepersonal.
- Art. 13b ELKV regelt die Vergütung von Einkommensausfällen pflegender Familienangehöriger.
- Art. 14 ELKV regelt die Vergütung von Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung in Tagesstrukturen.

Ziel der Evaluation und Vorgehen

Die Evaluation sollte quantitative und qualitative Angaben zur Durchführung und zur Wirkung der vom Parlament beschlossenen Massnahmen liefern. Zwei Fragen standen im Vordergrund:

¹ BBl 2001 3205: 01.015 Botschaft über die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, Kap. 1.1.2 – gezielte Anpassungen im Leistungsbereich

- Wie viele Bezügerinnen und Bezüger erhielten Leistungen für Hilfe, Pflege und Betreuung auf der Basis der Artikel 13, 13a, 13b und 14 ELKV?
- Und warum wurden die Leistungen nicht öfter nachgefragt?

Das Bundesamt für Sozialversicherungen führte im zweiten Quartal 2007 eine schriftliche Umfrage bei den für die Durchführung der Ergänzungsleistungen zuständigen kantonalen Stellen durch. Der Rücklauf war insgesamt gut. Die Ergebnisse der Umfrage wurden im Rahmen der Evaluation im Sommer/Herbst 2007 in einer Auswahl von fünf Kantonen mittels Dokumentenanalysen und Interviews vertieft.

Die quantitativen Auswirkungen der Artikel 13ff ELKV

Jede neue Massnahme oder Leistung benötigt eine gewisse Anlaufzeit, bis ihre Umsetzung auf breiter Basis erfolgt und erst recht, bevor sie ihre volle Wirkung entfaltet. Die Spanne zwischen der Inkraftsetzung der Artikel 13ff ELKV im Jahr 2004 und 2006, dem Jahr, aus dem Daten zur Auswertung zur Verfügung standen, ist deshalb eher kurz. Ein anderer Grund, der zur Vorsicht bei der Interpretation der Daten mahnt, ist der Umstand, dass die kantonalen Angaben zum Teil auf Schätzungen beruhen; teilweise fehlten präzise Dokumentationen und schliesslich liessen sich die unterschiedlich angelegten Datenbanken nur bedingt in Bezug auf die Evaluationsfragen auswerten. Auf die Darstellung einzelner Kantonsdaten musste deshalb verzichtet werden.

Die folgende Zusammenstellung basiert auf den Ergebnissen der Umfrage des BSV im zweiten Quartal 2007, welche in Interviews mit den EL-Stellen von fünf Kantonen und deren Daten verifiziert und z.T. korrigiert wurden, sowie auf Annahmen der EL-Stellen aufgrund ihrer Erfahrungen.

Überblick über die LeistungsbezügerInnen und die Leistungen (2006)

T1

Durchführung der Pflege und Betreuung durch:	Total BezügerInnen AHV und IV	Leistungen an AHV- und IV-BezügerInnen in Fr.	Quoten IV-BezügerInnen (Schätzung)	BezügerInnen im IV-Alter (Schätzung)	Anteil an BezügerInnen IV-EL zu Hause	Leistungen an IV-BezügerInnen (Schätzung) in Fr.
Anerkannte (Spitex-) Organisationen	13 100	20 150 000	25 %	3 271	4,3 %	5 035 000
Personen ausserhalb des Haushaltes	6 592	11 675 000	50 %	3 296	4,3 %	5 790 000
Direkt angestelltes Pflegepersonal	149	3 300 000	70 %	104	0,1 %	2 310 000
Familienangehörige	109	2 215 000	40 %	44	0,1 %	885 000
In Tagesstrukturen	1 808	3 750 000	80 %	1 446	1,9 %	2 995 000
Total	21 742*	41 090 000	42 %	8 161*	10,7 %	17 015 000

* inkl. BezügerInnen mehrerer Leistungen

Überblick

- Im Rahmen der Vergütung von Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung durch die Ergänzungsleistungen nach Artikel 13ff ELKV erhielten im Jahr 2006 knapp 20 000 Personen (unter Berücksichtigung der «Mehrfach-BezügerInnen») Leistungen über einen Betrag von gut 41 Millionen Franken.
- Im Durchschnitt wurden rund 2 000 Franken pro LeistungsbezügerIn vergütet. Einzelne Vergütungen für die Anstellung von Personal (Art. 13a ELKV) erreichten allerdings um die 100 000 Franken.
- Rund die Hälfte der Aufwendungen wurde anerkannten Spitex-Organisationen vergütet; etwas über ein Viertel entfiel auf die Hilfe und Betreuung im Haushalt durch nicht anerkannte Leistungserbringer ausserhalb des eigenen Haus-

halts, und der letzte Viertel ging an angestelltes Pflegepersonal, Familienangehörige und an Einrichtungen mit Tagesstrukturen.

Die Inanspruchnahme der Massnahmen durch BezügerInnen im IV-Alter

Während das Total «Bezüger AHV und IV» sowie das Total «Leistungen» in Tabelle T1 die Angaben der EL-Stellen für 2006 wiedergeben, beruhen die Quoten der Leistungen und BezügerInnen im IV-Alter auf Schätzungen anhand der Daten und Annahmen der fünf untersuchten Kantone.

- Gut 8 000 Menschen im IV-Alter bezogen rund 17 Millionen Franken aufgrund der Artikel 13ff ELKV.
- Dies entspricht rund 10 Prozent der zu Hause wohnenden BezügerInnen einer Ergänzungsleistung zur IV.

Zu den einzelnen Leistungserbringern:

Anerkannte (Spitex-) Organisationen und Personen ausserhalb des Haushaltes (Artikel 13 ELKV)

- Unter den BezügerInnen von Leistungen anerkannter Spitex-Dienste war nur jede vierte Person im IV-Alter. Deutlich höher – nämlich zwischen 40 bis 60 Prozent – liegt der Anteil IV-BezügerInnen für Leistungen, die von nicht anerkannten Leistungserbringern erbracht wurden.
- Der Aufwand für diese Leistungen kann insgesamt auf knapp 11 Millionen Franken geschätzt werden.
- Die Zahl der LeistungsbezügerInnen und die ausbezahlten Vergütungen stiegen in den letzten Jahren langsam, aber kontinuierlich. Ein Zusammenhang mit der 4. IVG-Revision (ab 2004) konnte hingegen nicht festgestellt werden.

Direkt angestelltes Pflegepersonal und Familienangehörige (Artikel 13a/13b ELKV)

- Eine verschwindend kleine Anzahl Versicherter stellte Personal selbst an, nämlich weniger als ein Promille der zu Hause wohnenden BezügerInnen von Ergänzungsleistungen zur IV.
- Für die direkte Anstellung von Personal durch schweizweit gut 100 Versicherte im IV-Alter wurden 2006 in den untersuchten Kantonen gesamthaft rund 2,3 Mio. Franken vergütet.
- 50 Versicherten wurden 0,9 Mio. Franken für den Erwerbsausfall von Familienangehörigen vergütet (Art. 13b ELKV).
- Die Bandbreiten der durchschnittlich vergüteten Beträge waren sehr gross. Darin drückt sich die Individualität der Bedürfnisse aus, welche von einmaligen kurzen Leistungen bei einem Ausfall einer regelmässigen Hilfe bis zu täglicher aufwändiger Betreuung über lange Zeit reichen kann.

- Diese Vergütungen wurden zu mehr als drei Vierteln von SchweizerInnen beansprucht.
- Mehr Frauen stellten externes Hilfspersonal an, während mehr Männer auf die Hilfe durch Familienangehörige zurückgriffen.

Tagesstrukturen (Artikel 14 ELKV)

- Rund 80 Prozent dieser Leistungen entfielen auf Menschen im IV-Alter, d.h. dass mit einem geschätzten Aufwand von rund 3 Mio. Franken knapp 1500 Personen mit Behinderungen im IV-Alter einen Teil ihrer Zeit in Tagesstätten verbrachten.

Die Umsetzung in den Kantonen

Die befragten EL-Stellen beklagten das Fehlen klarer Rahmenbedingungen und ausreichender Vorgaben des BSV. So waren sie gezwungen, eine eigene Praxis der Vergütungen zu entwickeln. Das führte – abhängig auch vom politischen und administrativen Umfeld in den Kantonen – zu beträchtlichen Unterschieden in der Quantität und Anwendung. Problematisch ist insbesondere die Vergütung von direkt angestellten Personen, weil – nach Auffassung der EL-Stellen – Gesetz und Verordnung diese Massnahme nicht befriedigend regeln: es fehlen Richtwerte, Grenzen, Bandbreiten.

Diese kantonalen Unterschiede lassen sich quantifizieren:

Aufgrund von Durchschnittskosten pro EinwohnerIn und Kanton wurde zuerst untersucht, wie sich die Praxis der Ausrichtung von Leistungen zwischen den Kantonen unterscheidet.

Die Auswertung der schriftlichen Umfrage bei den EL-Stellen ergab ein sehr uneinheitliches Bild: In zehn Kantonen wurden für Leistungen gemäss Artikel 13ff ELKV im Jahr 2006 weniger als 10 Rappen pro EinwohnerIn ausgerichtet, in weiteren acht weniger als 10 Franken. Eine

dritte Gruppe von Kantonen lag zwischen 10 und 50 Franken pro EinwohnerIn. Und nur drei Kantone lagen darüber, die Bandbreite reichte im Jahr 2006 bis rund 400 Franken pro EinwohnerIn.

Dieses Ergebnis wurde in einem zweiten Schritt mit der Verteilung der periodischen EL verglichen, wo das Verhältnis zwischen Minimum und Maximum rund eins zu zwei beträgt. Im Vergleich dazu sind die kantonalen Umsetzungen und die Praktiken der Ausrichtung von Leistungen gemäss Art. 13ff ELKV und insbesondere Art. 13a ELKV sehr uneinheitlich.

Obwohl die neuen Massnahmen erst seit Kurzem in Kraft sind, gehen die befragten EL-Stellen nicht davon aus, dass in den nächsten Jahren grössere Änderungen der Praxis zu erwarten sind.

Kommentare zu Konzept und Vollzug

Hauptziel des qualitativen Teils der Evaluation war die Beantwortung von Fragen auf der Konzeptebene und zum Vollzug. Dieser Teil der Evaluation basiert auf einer Dokumentenanalyse und den ausführlichen Interviews mit den für die Durchführung Zuständigen in den fünf beteiligten Kantonen. Auch die «KundInnenseite» wurde einbezogen: Stellungnahmen wurden von direkt Betroffenen eingeholt und – in der Annahme, dass die Organisationen der Selbsthilfe und der Fachhilfe (potenzielle) BezügerInnen von Leistungen beraten oder begleitet haben – von VertreterInnen von 13 Organisationen in einer Fokusgruppe oder in persönlichen, z.T. telefonischen Interviews.

Zum Grundkonzept

Übereinstimmung besteht darin, dass der Aufbau des Konzepts auf der Bedarfsabhängigkeit ein Hauptproblem ist: Indem die Vergütung (eines Teils) des notwendigen Pfl-

ge- und Betreuungsbedarfs in den EL-Bereich verlegt wird, ist sie von den wirtschaftlichen Verhältnissen der betroffenen Person abhängig, was grundsätzlich fragwürdig sei. Wer schwerbehindert sei und trotzdem ein Einkommen erziele, müsse die Assistenzkosten so lange selbst bezahlen, bis das Einkommen auf das EL-Minimum gesunken sei. Gleichzeitig werde damit eine Hürde errichtet, besonders für Leute, welche (noch) keine EL beziehen, z.B. weil ihr Vermögen noch zu hoch ist.

Eine andere Argumentationslinie befasste sich mit versicherungspolitischen und Föderalismus-Fragen: Auch wenn der politische Druck gross sei, wird die Tendenz als problematisch betrachtet, die Sozialversicherungen zu entlasten und dafür andere Systeme, wie die EL, die zur Zeit (noch) nicht im Fokus der politischen Debatte steht, und die Sozialhilfe zu belasten.

Ein weiteres Problem, das vor allem von Vertretungen der Betroffenen angeführt wurde, liegt in der Unsicherheit in Bezug auf die neuen Massnahmen und ihre Auswirkungen, welche Betroffenen keine dauerhafte Leistungsgarantie gäben und welche es als Wagnis erscheinen liessen, die Sicherheit einer «Rundum-Versorgung» im Heim aufzugeben.

Einschränkungen durch die Verordnung und das Konzept der Hilflosigkeit

Durch einzelne Bestimmungen in der Verordnung wird in den Augen der Betroffenen die ursprüngliche Idee des Gesetzgebers zurückbuchstabiert. Beispielsweise werde die Freiheit der LeistungsbezügerIn in der Anstellung des Personals eingeschränkt, wenn gemäss Art.13a ELKV Abs.2 angeordnet wird, dass die vom Kanton zu bezeichnende Stelle nicht nur Bedarf und Umfang abklärt, sondern auch die dafür erforderliche Qualifikation vorgibt.

In Bezug auf die Hilflosigkeit wurde angemerkt, die Eintrittshürde sei

für Menschen mit einer Sinnesbehinderung, einer psychischen, einer leichten geistigen Behinderung oder einer Hirnverletzung aufgrund der einseitigen Ausrichtung der Kriterien der Hilflosigkeit auf Körperbehinderung und Pflege oft nicht zu überwinden.

Probleme der Umsetzung

Insgesamt ist sowohl für die EL-Stellen wie auch aus der Sicht der Betroffenen und ihrer Vertreter das Verfahren z.T. sehr aufwändig. Dies treffe umso mehr zu, wenn sich die Situation der betroffenen Person ändere. Die behinderte Person benötige die neue oder zusätzliche Hilfe in der Regel per sofort, die Bewilligungsfristen könnten aber mehrere Monate dauern. Zudem seien die Betroffenen, aber auch die lokalen Behörden wenig und schlecht informiert, was die Beratung angesichts der unterschiedlichen kantonalen Praktiken zusätzlich erschwere.

Bisher kam es nur zu wenigen Einsprachen, welche intern geregelt werden konnten. Drei Fälle sind bekannt, in denen Entscheide einer EL-Stelle angefochten und weitergezogen wurden.

Fazit

Ziel der Erhöhung der Vergütungsobergrenze für Krankheitskosten der Ergänzungsleistungen war es, auch Personen mit hohem Pflegebedarf eine Alternative zum Heim zu ermöglichen. Als Zielgruppen definiert waren grundsätzlich alle zu Hause lebenden EL-BezügerInnen mit einer Gesundheitsbeeinträchtigung, bzw. für 13a ELKV die IV- und AHV-LeistungsbezügerInnen mit mittelschwerer und schwerer Hilflosigkeit. Diese Zielgruppen wurden nur in sehr geringem Ausmass erreicht.

Die unter den Erwartungen gebliebene Inanspruchnahme hat verschiedene Ursachen. Als erste ist die Entstehungsgeschichte zu nennen,

denn sie hat Konsequenzen auf allen Ebenen: Die kantonalen EL-Stellen, die mit der Umsetzung beauftragt waren, fanden zum einen, dass die Vergütung der Kosten für Pflege, Betreuung und Hilfe zu Hause eher ins IVG als ins ELG gehört, weil es sich dabei nicht eigentlich um Bedarfsleistungen, sondern um Leistungen handelt, die unabhängig von der ökonomischen Situation der Betroffenen notwendig sind. Zum andern konnten sich die EL-Stellen nicht einfach auf die Verordnung und auf Vorgaben des BSV in Form von Anweisungen, Richtlinien etc. stützen. Sie mussten zuerst selber eine Praxis entwickeln. Aufgrund der Zunahme der EL-Fälle immer stärker belastet, ist es bis zu einem gewissen Grad verständlich, dass sie sich mit der Umsetzung und Bekanntmachung der Möglichkeiten, Leistungen aufgrund von Art. 13a ELKV in Anspruch zu nehmen, nicht sehr beeilten. Das zeigt sich in der z.T. zögerlichen Einrichtung der kantonalen Abklärungsstellen und dem eher passiven Informationsverhalten. Aufgrund der untersuchten Kantone scheint zudem – was inhaltlich wichtiger ist – die neue Regelung von den EL-Stellen eher restriktiv ausgelegt worden zu sein.

Eine andere Ursache liegt bei den Fachorganisationen der Behindertenhilfe, welche Mühe mit der Umsetzung des Parlamentsbeschlusses bekundeten. Ein Zweck der vom Parlament durchgesetzten Regelung war, es den Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, selbst das von ihnen benötigte Personal einzustellen. Mit dem Ansatz von 25 Franken pro Stunde wurde signalisiert, dass dabei nicht an Fachpersonal gedacht war. Dies konnte für die Fachorganisationen, die lange für die Professionalisierung der Pflege, Betreuung und Hilfe zugunsten von Menschen mit Behinderungen gekämpft hatten, weder aufgrund ihres Selbstverständnisses noch aus ökonomischen Gründen ein Anreiz sein, die neue Regelung zu forcieren.

Dass von den Menschen mit Behinderungen und ihren Selbsthilfeorganisationen der Impuls des Parlaments nicht enthusiastischer aufgenommen wurde – immerhin handelte es sich um eine deutliche Erhöhung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel – hängt sicher mit der mangelhaften Information zusammen. Wäre dies die einzige Ursache, so könnte man erwarten, dass die Tendenz der Inanspruchnahme nach einer Einführungsphase immer stärker zunähme. Daran ist zu zweifeln, weil etliche Hindernisse auf verschiedenen Ebenen im Weg stehen: Das Grundkonzept der Übertragung der neuen Leistungen auf die Ergänzungsleistung; die teils vage, teils restriktive und zum Teil dem ursprünglichen Zweck widersprechende Formulierung der Verordnung, welcher eine zum Teil noch restriktivere Auslegung seitens der kantonalen EL-Stellen folgt; der praktische Ausschluss der Menschen mit Sinnes-, psychischer und leichter geistiger Behinderung von den Leistungen wegen «nur» leichter Hilflosigkeit. Diese und verschiedene andere Schwierigkeiten dürften auch in Zukunft einen starken Schub der Inan-

spruchnahme dieser Leistungen verhindern.

Hinzu kommt die von den Betroffenen gespürte Unsicherheit, ob die Regelungen längerfristig so bleiben, bzw. wie sie sich weiter entwickeln werden. Wenn man einen «sicheren» Heimplatz aufgibt, um selbstständig zu leben, ist man auf langfristige Gewissheit angewiesen. Mindestens zum Zeitpunkt der Evaluation im Herbst 2007 empfanden die Befragten die Aussicht, dass die Massnahme auf den 1.1.2008 mit der Einführung der NFA definitiv auf die Kantone übertragen würde, eher als eine Verlängerung der Unsicherheit.

Am Beispiel der Kantone mit etwas höherer Inanspruchnahme zeigt sich, dass diese eher pessimistische Prognose durch ein anderes, optimistischeres Szenario verdrängt werden könnte: Art.13a (und auch 13b) ELKV haben ein, wenn auch begrenztes, so doch mindestens deutlich höheres Potenzial. Voraussetzung ist, dass das «Arbeitgebermodell» sehr aktiv propagiert und gefördert wird – wie dies in einzelnen Kantonen Pro Infirmis bzw. ihre Exponenten und kleinere Selbsthilfeorganisationen tun. Die potenziel-

len LeistungsbezügerInnen werden aktiv unterstützt, beraten und in ihren Verhandlungen mit den EL-Stellen begleitet. Zudem können sie bei der Anwendung des Arbeitsrechts auf die Anstellungsverhältnisse auf Unterstützung zählen und werden administrativ entlastet. Die Inanspruchnahme in den betreffenden Kantonen ist immer noch niedrig, liegt aber sehr deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt. Die durch die EL-Stellen und die Vertretungen der Betroffenen ausgesprochenen Empfehlungen für Verbesserungen dürften sich für sie, aber auch für die bisher noch zurückhaltenden Kantone als hilfreich erweisen.

Günther Latzel, Dr. rer. publ., Partner von BRAINS, Berater im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesen.

E-Mail: latzel@brains.ch

Christoph Andermatt, lic. phil. I, Partner von BRAINS, Berater im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesen.

E-Mail: andermatt@brains.ch