

Wohn- und Betreuungssituation von Personen mit Hilflosenentschädigung nach der 4. IV-Revision

Der Anteil der zu Hause wohnenden erwachsenen Bezügerinnen und Bezüger einer Hilflosenentschädigung (HE) stieg von 50% im Jahr 2004 auf 59% im Jahr 2011. Inwieweit ist diese Zunahme auf die mit der 4. IV-Revision eingeführten Massnahmen zurückzuführen? Wie organisieren und finanzieren die zu Hause wohnenden Personen ihre Pflege? Auf diese und weitere Fragen gibt eine neue, im Rahmen des zweiten Forschungsprogramms zur Invalidenversicherung (FoP2-IV)¹ durchgeführte Studie detailliert Auskunft. Dazu wurden einerseits Registerdaten der Invalidenversicherung ausgewertet und andererseits eine schriftliche Befragung bei rund 5 000 Betroffenen durchgeführt.



Jürg Guggisberg
BASS, Bern

Der Bundesrat stellte in der Botschaft zur 4. IV-Revision fest, dass es Personen mit einer Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung (HE) an Selbstbestimmungsmöglichkeiten fehle, insbesondere im Hinblick auf die Wahl der Wohnform. Um die Situation dieser Personen entsprechend zu verbessern, wurden im Rahmen

der 4. IV-Revision u.a. folgende Massnahmen eingeführt:

- **Verdoppelung der Hilflosenentschädigung (HE)** bei zu Hause Wohnenden
- Einführung der **lebenspraktischen Begleitung (lpB)** bei den zu Hause lebenden Erwachsenen mit psychischer oder leichter geistiger Behinderungen.

Der folgende Beitrag gibt Auskunft darüber, inwieweit die in diese beiden Massnahmen gesteckten Ziele erreicht wurden. In der Hauptstudie wurden neben der Zielgruppe der Erwachsenen HE-Bezügerinnen und -bezüger auch die Situation der Minderjährigen mit einer HE und deren pflegenden Angehörigen vertiefend

betrachtet. Die Resultate dazu sind im Hauptbericht zu finden.

Entwicklung der Wohnsituation: Leben im Heim oder zu Hause

Bezüglich der Wohn- und Betreuungssituation von Erwachsenen mit behinderungsbedingtem Hilfsbedarf hat der Bundesrat mit der 4. IV-Revision die Besserstellung von zwei Zielgruppen ins Auge gefasst.² Die erhöhten Ansätze für die Hilflosenentschädigung sollten erstens Betroffenen ermöglichen, möglichst lange selbstständig zu Hause zu wohnen und einen allfälligen Heimeintritt zu vermeiden. Zweitens wurde anerkannt, dass Menschen mit psychischen oder leichten geistigen Behinderungen auf Hilfe und Assistenz im persönlichen Leben angewiesen sind. Weil das geltende System vor der 4. IV-Revision in erster Linie auf die Beeinträchtigung körperlicher Funktionen abgestellt hatte, erhielten psychisch und leicht geistig Behinderte oftmals keine Hilflosenentschädigung. Um diesem Personenkreis auch ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen, wurde eine Entschädigung für die lebenspraktische Begleitung eingeführt.

Im Lichte dieser Ziele lassen sich aufgrund der durchgeführten Analysen zur Wohnsituation folgende Schlüsse ziehen:

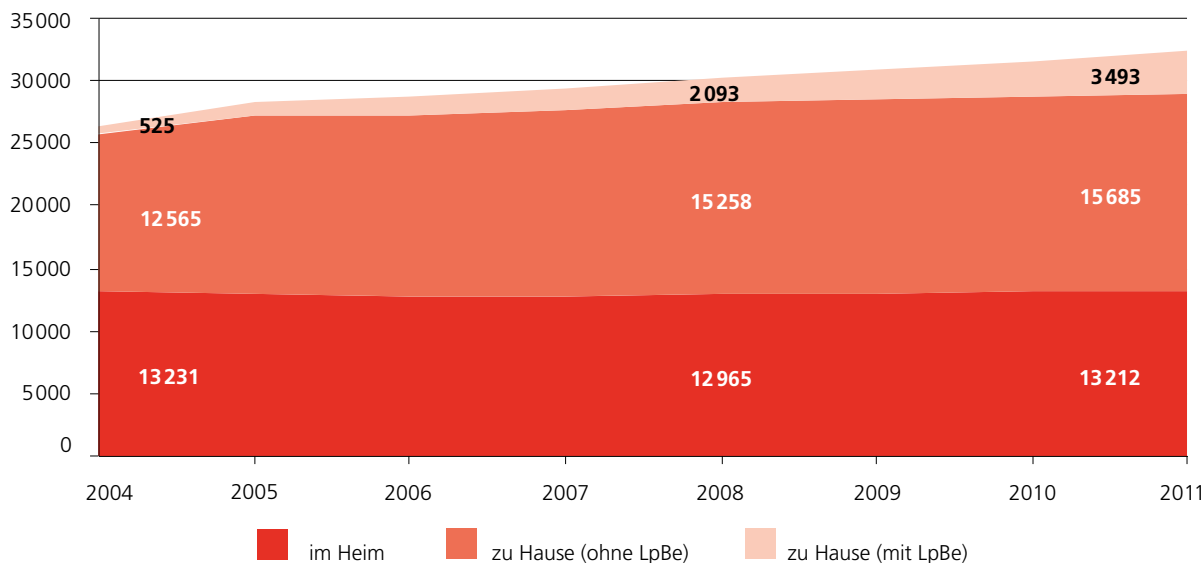
Seit der Verdoppelung der HE für daheim Wohnende im Jahr 2004 stieg der Anteil der zu Hause wohnenden erwachsenen HE-Bezügerinnen und -bezüger innerhalb von acht Jahren um 9%-Punkte von 50 auf 59%. Dies entspricht einer Zunahme um rund 6 000 Personen. Es hat demnach eine Entwicklung in die mit der 4. IV-Revision angestrebten Richtung stattge-

1 Wohn- und Betreuungssituation von Personen mit Hilflosenentschädigung in der IV: Eine Bestandesaufnahme im Kontext der Massnahmen der 4. IVG-Revision, in Beiträge zur sozialen Sicherheit 2013 (Forschungsbericht Nr. 2/13); www.bsv.admin.ch/Praxis → Forschung → Publikationen

2 Botschaft vom 21. Februar 2001 über die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (BBl 2001, 3205)

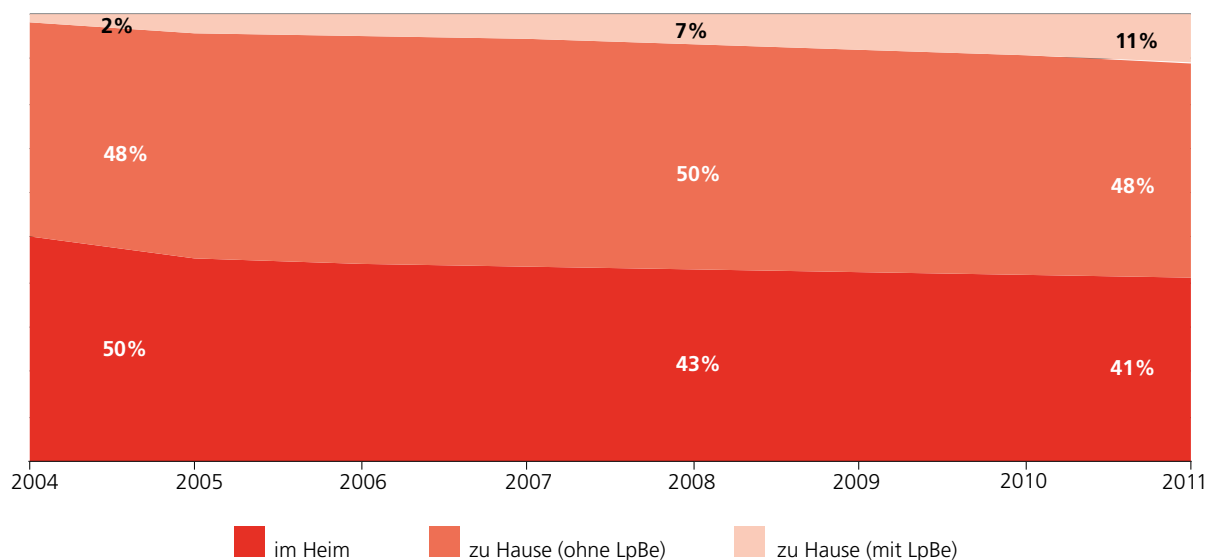
Bestand HE-Bezüger/innen nach Wohnform und Leistung

G1



Anteilswerte HE-Bezüger/innen nach Wohnform und Leistung

G2



Quelle: IV-Registerdaten 2004 bis 2011 (BSV); Berechnungen BASS

funden. Auf die Frage, welche Rolle die 4. IV-Revision dabei gespielt hat, geben die durchgeführten Analysen einige wichtige Hinweise. Erstens kann rund ein Drittel des verzeichneten Anstiegs auf die Erweiterung des Kreises Anspruchsberechtigter zurückgeführt werden, die sich mit der Einführung der lebenspraktischen Begleitung ergeben hat (rund drei von 9%-Punkten). Letztere wird im Gegensatz zur HE ausschliesslich

an daheim Wohnende ausgerichtet. Systemlogisch führte die gesteigerte Inanspruchnahme dieser Leistung unweigerlich zu einer Erhöhung der Quote bei der Gruppe der zu Hause Lebenden. Von der verbleibenden Steigerung um 6%-Punkte kann zweitens knapp ein Drittel (also rund 2%-Punkte) direkt mit der Erhöhung der HE für daheim Wohnende in Zusammenhang gebracht werden. Gemäss einer aus den Befragungsergeb-

nissen abgeleiteten Hochrechnung würden ohne Verdoppelung der HE im Jahr 2011 rund 600 Personen mehr im Heim statt zu Hause wohnen. Rund die Hälfte davon, geschätzte 300 Betroffene, wären ohne Erhöhung der HE in ein Heim eingetreten (vermeidene Heimeintritte) und für rund weitere 300 hat sie einen Heimaustritt massgeblich befördert. Mit den Effekten beider Massnahmen, der Einführung der lebenspraktischen

Begleitung und der Verdoppelung der HE für daheim Lebende, lässt sich demnach etwas mehr als die Hälfte der Verschiebung bei den Anteilswerten der zu Hause Wohnenden erklären. Der Rest des Anstiegs ist wohl auf mehrere Faktoren zurückzuführen, u.a. auch auf den schon länger anhaltenden Trend, eher zu Hause als in einem Heim wohnen zu wollen. Weil keine Daten zur Wohnsituation vor 2004 vorliegen, kann diese Vermutung jedoch nicht schlüssig überprüft werden.

Zu den Gründen, weshalb jemand zu Hause oder in einem Heim wohnt, lässt sich festhalten, dass es mehrheitlich eine Kombination aus **individuellen Präferenzen** sowie der **gesundheitlichen, familiären** und **finanziellen Situation** ist, die für die Wahl der Wohnform ausschlaggebend ist. So geben 94% der zu Hause wohnenden Befragten an, dass sie das Leben ausserhalb eines Heims dem Heimleben vorziehen und 83% bestätigen, dass sie nicht in ein Heim eintreten werden, solange ein Leben ausserhalb finanziert werden kann. Zwei Drittel der zu Hause wohnenden Erwachsenen mit HE stimmen der Aussage zu, dass sie wahrscheinlich in einem Heim wohnen würden, wenn sie nicht mit ihren Angehörigen zusammenwohnen könnten. Zudem halten 71% der Befragten dieser Gruppe fest, dass ihre gesundheitliche Situation einen Heimeintritt nicht notwendig macht.

Die Aussagen zur finanziellen Situation zeigen auf, dass die HE in Bezug auf die Wahl der Wohnform, insbesondere für ein Leben zu Hause, eine zentrale Rolle einnimmt. Ihr Gewicht für die Wahlfreiheit verdeutlicht sich in der Zustimmung von 71% der Befragten zur Aussage, dass diese ihr Leben ausserhalb eines Heims ohne die Hilflosenentschädigung nicht mehr finanzieren könnten und sie in ein Heim eintreten müssten. Gleichzeitig zeigt sich, dass nur sehr wenige

Personen, die sich konkret mit einem Heimeintritt auseinandersetzen oder auseinandergesetzt haben, dies hauptsächlich aus finanziellen Gründen (5%) tun, sondern primär aus familiären (47%), gesundheitlichen (27%) oder persönlichen (17%). Die finanzielle Situation ist demnach nur in sehr wenigen Fällen der Hauptgrund, einen Heimeintritt in Betracht zu ziehen. Dieser Schluss wird auch durch die Ergebnisse aus der Befragung der Heimbewohnerinnen und -bewohner gestützt. Der weitaus am häufigsten genannte Hauptgrund, weshalb jemand ein Leben im Heim vorzieht, sind die Pflege und Betreuung (79%), die in bestimmten Situationen im Heim offensichtlich besser gewährleistet werden können als zu Hause. Dies korrespondiert mit dem Befund, dass nur gerade 4% der Heimbewohner/innen angeben, dass sie aus dem Heim austreten würden, wenn sie mehr Geld hätten. Dennoch haben bei 39% der Befragten beim Heimeintritt neben anderen auch finanzielle Gründe mitgespielt.

Insgesamt zeigt sich, dass eine grosse Mehrheit (rund 80%) der Befragten beider Gruppen mit ihrer aktuellen Wohnsituation zufrieden ist. Allerdings sind jene HE-Bezügerinnen und -bezüger, die zu Hause wohnen, mit 53% deutlich häufiger sehr zufrieden als Heimbewohnerinnen und -bewohner (29%).

Es ist möglich, dass für diejenigen Personen, die für die Wahl ihrer Wohnform hauptsächlich finanzielle Gründe nennen, der mit der 6. IV-Revision (Revision 6a) eingeführte Assistenzbeitrag, der zusätzlich zu einer HE bezogen werden kann, eine Option darstellt, mit der sich die Wohnform selbstbestimmter wählen liesse. Inwieweit diese Annahme zutrifft, wird sich jedoch erst nach der Einführungsphase der neuen Leistung zeigen. Grundsätzlich sprechen die an dieser Stelle präsentierten Ergebnisse dafür, dass der Assistenzbeitrag kurzfristig (noch) nicht sehr häufig nachgefragt werden wird, er sich jedoch mittel- und

längerfristig durchaus etablieren könnte.

Im Jahr 2011 bezogen rund 10% der HE-Bezügerinnen und -bezüger, insgesamt 3500 Personen, eine lebenspraktische Begleitung. Rund zwei Drittel davon gaben an, dass sie ohne IpB ein Leben ausserhalb des Heims möglicherweise nicht mehr finanzieren könnten und allenfalls in einem Heim wohnen müssten.

Die erhobenen Zahlen verdeutlichen, dass erstens die von der Revision anvisierten Zielgruppen mit der neuen Entschädigung erreicht werden konnten und dass diese, zweitens, tatsächlich zur Erhöhung der Selbstbestimmung bezüglich Wohnform beiträgt.

Organisation und Finanzierung der Pflege und Betreuung zu Hause

Mit der Verdoppelung der HE für zu Hause wohnende erwachsene HE-Bezügerinnen und -bezüger wollte der Bundesrat dazu beitragen, «[...]» dass behinderte Personen mit einem regelmässigen Bedarf an Betreuung oder Pflege die dadurch entstehenden Kosten (mindestens teilweise) decken können.³ Darüber, inwieweit die HE zur Deckung der Betreuungskosten eingesetzt wird und inwiefern sie diese zu decken vermag, geben die Ergebnisse der Studie etliche Hinweise.

Zuerst einmal gilt es festzuhalten, dass der weitaus grösste Teil, rund vier Fünftel, der Betreuungs- und Pflegeleistungen zugunsten von HE-Bezügerinnen und -bezüger, die zu Hause wohnen, in Form von nicht erwerbsmässig betriebener Arbeit erbracht wird. Entweder wird diese durch Haushaltsmitglieder (65%) oder durch haushaltsexterne Verwandte oder Bekannte (16%) übernommen. Das restliche knappe Fünftel (19%) wird von haushaltsexternen, bezahlten Pflegenden erbracht. Dieses Pflegevolumen wird durch knapp zwei Drittel der zu Hause lebenden HE-Bezügerinnen und -bezüger (64%)

³ Botschaft vom 21. Februar 2001 über die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (BBL 2001, 3025)

ausgelöst. Rund ein Drittel der Befragten nimmt demnach keine bezahlten Leistungen in Anspruch. Der Anteil derer, die bezahlte Pflegenden einsetzen, variiert mit dem Hilflosigkeitsgrad. Insbesondere Personen mit schwerer Hilflosigkeit (82%) kaufen deutlich häufiger Leistungen ein als solche mit mittlerer oder leichter.

Werden Leistungen eingekauft, gehen von den dafür getätigten Ausgaben rund zwei Drittel (66%) in behinderungsbedingte Hilfe und Dienstleistungen, davon der grösste Teil entweder an privat beauftragte Personen (32%), an die Spitex (15%) oder an Transportdienste (10%). Insgesamt 13% werden für Aufenthalte in betreuten Einrichtungen (z. B. Tages- und Werkstätten) und rund zehn Prozent für Medikamente und Arztbesuche ausgegeben. Die durchschnittlichen Ausgaben für diese Leistungen steigen mit zunehmender Hilflosigkeit. Im Durchschnitt geben die zu Hause wohnenden und bezahlte Hilfe beanspruchenden HE-Bezüglerinnen und -bezüger bei leichter Hilflosigkeit rund 462 Franken (Median 260) dafür aus, bei mittelschwerer 682 (Median 400) und bei schwerer Hilflosigkeit 1180 Franken (Median 850). Dass der (arithmetische) Durchschnittswert bei leichter Hilflosigkeit fast doppelt so hoch ist wie der Median, deutet darauf hin, dass relativ viele Personen tiefe und wenige sehr hohe Ausgaben haben, was zu einer rechtsschiefen Verteilung führt.

Die erhobenen Daten zeigen, dass Personen mit leichter Hilflosigkeit einen deutlich höheren Anteil der HE für extern eingekaufte Leistungen ausgeben als Personen mit mittlerer und schwerer Hilflosigkeit. Je nachdem, welches Mass für die Berechnungen verwendet wird, beträgt bei leichtem Hilflosigkeitsgrad der durchschnittliche Anteil der Ausgaben für extern eingekaufte Leistungen an der HE zwischen 56 (Median) und 100% (Mittelwert), bei mittlerem Hilflosigkeitsgrad 34 (Median) bzw. 59 Prozent (Mittelwert) und bei schwerem 46 (Median) bzw. 63% (Mittelwert). Basierend auf dem Median pro Haushalt, der externe Leistungen einkauft, werden bei einer HE leichten Grades rund 200 Franken, bei einer HE mittleren Grades rund 700 Franken und bei einer HE schweren Grades rund 1000 Franken nicht für externe Leistungen ausgegeben und fliessen somit ins Haushaltsbudget. Setzt man diesen Beitrag in Beziehung zu den von Angehörigen oder anderen Haushaltsmitgliedern durchschnittlich erbrachten Pflegeleistungen, gehen, unabhängig vom Hilflosigkeitsgrad, rund fünf Franken pro erbrachte Pflegestunde in die Haushaltskasse.

Insgesamt verdeutlichen die Zahlen, dass für Personen mit regelmässigem Betreuungs- und Pflegebedarf die HE eine wichtige Entlastung darstellt. Sie wird einerseits für den Einkauf von externen Pflegeleistungen eingesetzt und andererseits fliesst ein

beachtlicher Teil davon in das allgemeine Haushaltsbudget. Damit wird ein Teil der durch die Angehörigen geleisteten Pflege, wie vom Gesetzgeber beabsichtigt, indirekt abgegolten. Die Ergebnisse verweisen aber auch darauf, dass die häusliche Pflege von Personen mit einer Behinderung in relativ hohem Ausmass von der Bereitschaft der Angehörigen und Drittpersonen abhängt, die notwendigen Leistungen zu erbringen.

Fazit

Die präsentierten Ergebnisse zeigen erstens, dass die Verdoppelung der HE für Menschen mit einer Behinderung die Wahlfreiheit bezüglich Wohnsituation erhöht hat. Zweitens bedeutet die Einführung der lebenspraktischen Begleitung für Menschen mit psychischer oder leicht geistiger Behinderung eine Besserstellung. Sie ermöglicht einem Grossteil dieser Personen, ein selbstbestimmteres Leben in den eigenen vier Wänden. Ein Teil der Verlagerung, die vom Leben im Heim zum Leben Daheim stattgefunden hat, ist direkt auf diese zwei Massnahmen der 4. IV-Revision zurückzuführen.

Jürg Guggisberg, Soziologe und Ökonom,
BASS, Bern
E-Mail: juerg.guggisberg@buerobass.ch