Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 91 (1994)

Heft: 9

Artikel: Behinderte hoffen auf Assistenzentschädigung : zur Finanzierung von Pflege und Betreuungskosten

Autor: Pestalozzi-Seger, Georges

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838445

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

besser gestellt, die wegen ihres Gebrechens gar nie normal erwerbstätig hätten sein können. Dieser Vorschlag sei zwar schon von verschiedenen Seiten gemacht worden, aber es fehle der finanzielle Erfolg: «Die ganze Verwaltung der IV ist zu billig, sie beansprucht nur 3,5 Prozent der Gesamtausgaben», betont Gamper, von daher sei das Sparpotential nicht sehr gross. *cab*

Behinderte hoffen auf Assistenzentschädigung

Zur Finanzierung von Pflege und Betreuungskosten

Die mangelnde Absicherung des Pflegerisikos Behinderter – darunter ist sowohl die medizinische Pflege, die Grundpflege, Haushilfe und Betreuung zu verstehen – stellt eine Lücke im schweizerischen Sozialversicherungssystem dar. Georges Pestalozzi-Seger, Leiter des Rechtsdienstes für Behinderte, zeigt im folgenden Beitrag mögliche Lösungswege auf.

1. Vorbemerkungen

a. Die spezifische Lage schwerbehinderter Menschen

Dass viele behinderte Menschen mit ihren Renten den Lebensunterhalt nicht zu decken vermögen, ist eine Tatsache, die in der öffentlichen Diskussion weitgehend bekannt ist; die Situation Behinderter unterscheidet sich diesbezüglich auch nicht wesentlich von derjenigen anderer Personengruppen wie vieler Betagter, Alleinerziehender oder Familien mit geringem Erwerbseinkommen.

Für einen Teil der Behinderten rangiert das Problem der Finanzierung des gewöhnlichen Lebensunterhalts allerdings nicht einmal an vorderster Stelle: Es handelt sich um die Gruppe der schwerbehinderter Menschen, die täglich bei der Bewältigung des Alltags auf intensive Dritthilfe angewiesen sind. Für sie stellt sich in oberster Priorität die Frage, wie sie die enorm hohen Kosten dieser täglichen Hilfe finanzieren können.

Wieviele solche schwerbehinderte Menschen zählen wir in der Schweiz? Mangels einer Schwerbehindertenstatistik müssen wir zur Beantwortung dieser Frage auf die Statistiken der IV und AHV greifen: Danach beziehen immerhin 19 579 Personen im IV-Alter eine Hilflosenentschädigung (Stand 1993); im AHV-Alter sind es 26 945 Personen, wobei die Zahl um einiges höher wäre, wenn auch die AHV die Hilflosenentschädigung leichten Grades kennen würde. Schliesslich beziehen etliche Personen ihre Hilflosenentschädigung von der Unfallversicherung. Bei all diesen Menschen handelt es sich durchwegs um Schwerbehinderte, welche regelmässig auf Dritthilfe angewiesen sind.

b. Pflege, Betreuung, Assistenz

Zu dieser Dritthilfe gehören nicht nur die medizinische Pflege im engeren Sinn

und die Grundpflege im weiteren Sinn (Hilfe beim Anziehen, bei der Körperpflege, beim Essen usw.). Dazu gehört auch die notwendige Hilfe bei der Haushaltführung (Einkaufen, Kochen, Wäsche) wie auch bei den üblichen sozialen Betätigungen (Fortbewegung, Kontaktaufnahme, Besuch von Veranstaltungen u. a. m.). Schliesslich muss bei geistig (und z. T. auch psychisch) behinderten Menschen die Betreuung als notwendiger Bestandteil der Dritthilfe angesehen werden.

In Anbetracht dieses weiten Spektrums vermag es nicht zu befriedigen, wenn für all diese Hilfeleistungen der Oberbegriff der «Pflege» verwendet wird. Die Behindertenorganisationen ziehen deshalb seit einiger Zeit den Begriff der «Assistenz» als umfassenden Oberbegriff vor: Er schliesst ohne weiteres alle notwendigen Formen der Dritthilfe ein und basiert auf einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen der behinderten und der assistierenden Person.

c. Hohe Kosten

Die Pflege- resp. Assistenzkosten sind in den letzten Jahren stark angestiegen. Es kann an dieser Stelle nicht im einzelnen auf die Gründe für diese Kostenexplosion eingegangen werden, im Vordergrund stehen jedoch zweifellos der Anstieg der Löhne im Pflegebereich, die Verbesserung des Pflegestandards (vorab in den Heimen) sowie die sinkende Bereitschaft zu unentgeltlicher Betreuungsarbeit im Rahmen der Familienstrukturen.

Wer heute in einem öffentlich subventionierten Heim einen Platz findet, zahlt in aller Regel eine Heimtaxe von täglich mindestens Fr. 90.– (monatlich Fr. 2700.–) bis hin zu mehr als Fr. 200.– pro Tag (monatlich Fr. 6000.–). In privaten Heimen liegen die Ansätze noch um einiges höher.

Aber auch die ambulante Pflege ist kostspielig, soweit sie nicht unentgeltlich erfolgt: Gehen wir von einem Stundenansatz von Fr. 25.– (inkl. Lohnnebenkosten) aus, was sicher an der unteren Grenze liegt, so ergeben sich bei täglicher Pflege von 2 Stunden Kosten von Fr. 50.– pro Tag resp. Fr. 1500.– pro Monat; bei intensiver Pflege von 5 Stunden belaufen sich die Kosten bereits auf Fr. 125.– pro Tag resp. Fr. 3750.– pro Monat und liegen damit im Bereich der Ansätze subventionierter Heime.

Jahresbudget Schwerbehinderter im Heim

Auslagen:		
– Heimtaxe (365 × 120.–)	Fr. 43 800.–	
– Krankenkassenprämien	Fr. 2 000.–	
– Beitrag für persönliche Auslagen (kt. Ansatz)	Fr. 4 200.–	50 000.–
Einnahmen:		
– IV-Rente	Fr. 15 000.–	
– Erwerbseinkommen	Fr. 3 000.–	
– Hilflosenentschädigung	Fr. 9 000.–	
– Ergänzungsleistungen	Fr. 23 000.–	50 000.–

2. Der Ist-Zustand: Wer kommt für die Kosten auf?

Wie finanziert nun ein behinderter Mensch, der selber nicht über hohes Einkommen oder Vermögen verfügt, diese Assistenzkosten überhaupt? Die wichtigsten Finanzierungsquellen sollen im folgenden in einer kurzen Übersicht dargestellt werden, wobei wir uns auf die Lage der Personen im IV-Alter (18 bis 62/65 Jahre) beschränken.

a. Krankenkassenleistungen

Von Gesetzes wegen sind die Krankenkassen nicht verpflichtet, irgendwelche Beiträge an die Kosten der Pflege und Assistenz von selbständig oder in Heimen lebenden Behinderten zu leisten. Wenn sie dies im ambulanten Bereich in der Praxis dennoch tun, so basiert dies auf Vereinbarungen in den einzelnen Kantonen, welche die Kassen zur Übernahme eines Anteils an den Kosten der Krankenpflege und der Grundpflege durch öffentliche oder gemeinnützige Organisationen verpflichten. Die Hilfe im Haushalt und die Assistenz beim sozialen Leben sind davon ausgeschlossen; auch sind die Beiträge in vielen Kantonen äusserst bescheiden. Viele Krankenkassen sind zudem in den letzten Jahren dazu übergegangen, Beiträge an die Kosten ambulanter Pflege nur noch aus Zusatzversicherungen anzubieten: Behinderte Menschen haben keinen rechtlichen Anspruch auf Aufnahme in eine solche Zusatzversicherung.

Tendenziell noch weniger haben Behinderte, die in einem Heim leben, von der Krankenversicherung zu erwarten: Beiträge an die Pflege erhalten sie nur, wenn dies in einem Vertrag zwischen kantonalem Krankenkassenverband und der betreffenden Institution vorgesehen ist; die Beiträge beschränken sich dabei häufig auf einen symbolischen «Zustupf» an die Kosten. Die eigentlichen IV-subventionierten Wohnheime werden von solchen Verträgen in aller Regel gar nicht erfasst.

b. Hilflosenentschädigung der IV:

Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der IV hat, wer in mindestens zwei alltäglichen Lebensverrichtungen

Jahresbudget Schwerbehinderter ausserhalb Heim

Auslagen:		
– Allgemeiner Lebensunterhalt (Existenzminimum gemäss ELG)	Fr. 16 140.–	
– Miete	Fr. 6 000.–	
– Krankenkassenbeiträge	Fr. 2 000.–	
– Pflege-/Assistenzkosten	Fr. 24 000.–	48 140.–
Einnahmen:		
– IV-Rente	Fr. 15 000.–	
– Krankenkassenleistungen	Fr. 6 000.–	
– Hilflosenentschädigung IV	Fr. 9 000.–	
– Ergänzungsleistungen	Fr. 18 140.–	48 140.–

wie Aufstehen/Absitzen, Anziehen/Ausziehen, Körperpflege, Verrichten der Notdurft, Essen, Fortbewegung/Kontakt mit der Umwelt regelmässig auf Dritthilfe angewiesen ist oder dauernd persönlich überwacht werden muss. Die Hilflosenentschädigung wird in Form einer monatlichen *Pauschale* gewährt, sobald die Voraussetzungen erfüllt sind. Das hat den Vorteil, dass die Empfänger dieser Leistung nicht zeitlebens über ihre gesamten Auslagen, die behinderungsbedingt anfallen, Buch führen und mit der Sozialversicherung einzeln abrechnen müssen. Die Pauschalabfindung hat den weiteren Vorteil, dass die Behinderten in ihrem Entscheid *autonom* bleiben, von wem sie die nötige Assistenz beanspruchen wollen. Je nach den Verhältnissen können sie die Hilfe von Familienangehörigen, Freunden und Freundinnen, gemeinnützigen Diensten, privaten Dienstleistungsbetrieben oder von privat angestellten Personen organisieren. Sie bleiben selber für den optimalen Einsatz der Hilfe verantwortlich.

So befriedigend das Prinzip ist, so mangelhaft ist allerdings die Ausgestaltung der Hilflosenentschädigung heute noch: Insbesondere ist die Höhe der Entschädigung derart bescheiden, dass damit nur ein Bruchteil der anfallenden Kosten gedeckt werden kann. Bei sog. «leichter» Hilflosigkeit beträgt die Entschädigung Fr. 188.– im Monat, bei «mittlerer» Hilflosigkeit Fr. 470.–, bei «schwerer» Hilflosigkeit Fr. 752.–: Dass sich damit die nötige Assistenz etwa bei einem selbständig lebenden schwerbehinderten Tetraplegiker nicht finanzieren lässt, braucht wohl nicht weiter erläutert zu werden.

c. Ergänzungsleistungen

Krankenkassenbeiträge und Hilflosenentschädigungen werden unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen einer Person ausgerichtet; anders ist dies bei den Ergänzungsleistungen, welche als Bedarfsleistungen das Existenzminimum sichern sollen.

In den letzten Jahren haben sich die Ergänzungsleistungen zum eigentlichen Auffangbecken für die Finanzierung von Pflege- und Assistenzkosten entwickelt. Dies gilt in allererster Linie für die Heimbewohner, die für die Finanzierung der Taxen heute häufig den maximal möglichen Betrag von Fr. 26 900.–/Jahr (Fr. 73.–/Tag) an Ergänzungsleistungen beziehen. Die meisten von ihnen kommen damit knapp durch und führen ein Leben auf der Basis eines äusserst bescheiden berechneten Existenzminimums. Anderen reicht auch dieser Beitrag nicht zur Deckung der enorm hohen Heimtaxen: Sie müssen Fürsorgegelder in Anspruch nehmen.

Aber auch jene schwerbehinderten Menschen, die ausserhalb eines Heimes leben, sind zunehmend auf Ergänzungsleistungen angewiesen. Im Laufe der letzten Jahre hat das Bundesamt für Sozialversicherung dafür gesorgt, dass die Möglichkeiten einer Anrechnung von Assistenzkosten bei der Berechnung des EL-Anspruchs stetig erweitert worden sind: Berücksichtigt werden nicht nur die Kosten, die von gemeinnützigen Spitex-Organisationen in Rechnung gestellt werden, sondern – zumindest bei Schwerbehinderten – auch die Kosten privat angestellter Personen, und schliesslich selbst die Kosten, welche Familienangehö-

rige geltend machen können, sofern sie eine Erwerbseinbusse erleiden.

Diese erfreuliche Entwicklung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich im Bereich der Finanzierung ambulanter Pflege und Assistenz durch die Ergänzungsleistungen noch erhebliche Lücken bestehen, die immer wieder dazu führen, dass schwerbehinderte Menschen ein selbständiges Leben ausserhalb eines Heimes nicht zu finanzieren vermögen und resigniert in ein Heim eintreten müssen.

d. Fazit

Heute ist es schwerbehinderten Menschen in aller Regel nicht möglich, mit Hilfe der Leistungen von Kranken- und Invalidenversicherung die hohen Assistenzkosten zu finanzieren. Wer nicht das Glück hat, über eigenes Vermögen und Einkommen zu verfügen oder über eine Haftpflicht- oder Unfallversicherung abgedeckt zu sein, ist auf die Ergänzungsleistungen angewiesen oder muss gar Fürsorgegelder in Anspruch nehmen: Einem Grossteil der schwerbehinderten Menschen verbleibt damit nur noch ein Leben auf der Grundlage des Existenzminimums ohne reelle Aussicht, sich aus dieser beengenden Situation jemals befreien zu können; aber auch jene, die noch über ein gewisses Vermögen verfügen, sehen dieses in aller Regel rasch dahinschwinden und finden sich nach wenigen Jahren ebenfalls in Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe.

3. Lösungsansätze

Es gibt verschiedene Bestrebungen, den wenig befriedigenden Ist-Zustand fürschwerbehinderte Menschen zu verbessern: Sie sollen im folgenden kurz vorgestellt werden; ein Blick über die Grenze nach Deutschland soll anschliessend zeigen, dass das Problem keineswegs ein spezifisch schweizerisches ist und dass Lösungen nicht unbedingt ins Reich der Utopien gehören.

a. KVG-Totalrevision

Im Rahmen der demnächst zur Abstimmung gelangenden Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes ist eine gesetzliche Grundlage vorgesehen, welche den Bundesrat ermächtigt, die von den Kassen zu übernehmenden Pflichtleistungen bei ambulanter Pflege sowie bei Aufenthalt in einem Pflegeheim festzulegen. Welche Leistungen der Bundesrat den Kassen materiell vorschreiben will ist allerdings bis heute nicht bekannt. Anzunehmen ist, dass die Kassen – sollte das Gesetz jemals angenommen werden – bei ambulanter Pflege einen Beitrag an die Kosten der medizinischen Pflege und der Grundpflege entrichten werden müssen, kaum jedoch an die Kosten der Haushaltführung und der sozialen Assistenz. Im stationären Bereich ist ein Beitrag an die Kosten der Pflege und Betreuung zu erwarten, der allerdings nur einen Bruchteil der Kosten decken dürfte; unklar ist auch noch, welche Institutionen unter den Begriff des «Pflegeheimes» fallen, wie er im Gesetzesentwurf formuliert ist.

Welche Lösung der Bundesrat auch immer treffen wird: Wir dürfen von ihr einen gewissen Beitrag zur Finanzierung der Assistenzkosten schwerbehinderter Menschen erwarten, mehr als ein Beitrag wird es allerdings kaum sein.

b. IVG-Revision: Assistenzentschädigung?

Bei der IV stehen zur Zeit die Bemühungen um die finanzielle Sanierung der Versicherung im Vordergrund; wann allenfalls ein materieller Ausbau der Leistungen ins Auge gefasst werden kann, ist noch höchst ungewiss. Immerhin gibt es aber substantielle Vorschläge zu einer 4. IVG-Revision, die von einer Arbeitsgruppe der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK in einem vielbeachteten Papier[1] formuliert worden sind. Unter den aufgeführten Vorschlägen findet sich auch jener, wonach die heutige Hilflosenentschädigung zu einer Assistenzentschädigung umgebaut werden soll, welche je nach Schwere der Behinderung monatliche Pauschalen zwischen Fr. 376.– und 1880.– vorsieht. Für die Bemessung der Entschädigung innerhalb dieses Rahmens soll der zeitliche Bedarf an behinderungsbedingt notwendiger Assistenz massgebend sein, wobei auch die Hilfe bei der Haushaltsführung und dem sozialen Leben mitberücksichtigt werden sollen.

c. 3. ELG-Revision

Bestrebungen zur Verbesserung des Ist-Zustandes finden sich schliesslich auch im Rahmen der zwar noch für diese Legislaturperiode vorgesehenen, mittlerweile aber ebenfalls etwas ins Stocken geratenen 3. ELG-Revision: Hier geht es primär darum, bestehende Lücken zu schliessen und zu verhindern, dass schwerbehinderte Menschen trotz Ergänzungsleistungen zusätzlich Sozialhilfe beanspruchen müssen. Dieses Ziel kann wohl nur erreicht werden, wenn die maximalen jährlichen Grenzbeträge für den Bezug von Ergänzungsleistungen aufgehoben oder zumindest erheblich erhöht werden. Im weiteren wird es nötig sein, eine umfassendere gesetzliche Grundlage für die Übernahme der Kosten ambulanter Pflege, Betreuung und Assistenz zu schaffen, und schliesslich werden Koordinationsregeln einzuführen sein, die verhindern, dass bei ausserkantonalem Heimaufenthalt schwerwiegende Finanzierungslücken entstehen.

d. Deutsche Pflegeversicherung

Es tut bisweilen gut, bei der Suche nach Lösungen auch einen Blick über die Grenze zu werfen: In Deutschland wurde trotz schwierigem sozialpolitischem Umfeld im Mai 1994 ein Pflege-Versicherungsgesetz verabschiedet. Es handelt sich bei dieser Pflegeversicherung um eine «echte» Versicherung, die ihre Leistungen unabhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen einer Person erbringt. Vorrangiges Ziel der Versicherung ist es dabei, «die häusliche Pflege und die Pflegebereitschaft der Angehörigen und Nachbarn zu unterstützen, damit die Pflegebedürftigen möglichst lange in ihrer häuslichen Umgebung bleiben können».

Zu diesem Zwecke werden den ausserhalb eines Heimes wohnenden Versicherten zwei Varianten angeboten, unter denen sie wählen können: Entweder sie beziehen die Leistung als *Sachleistung,* indem sie häusliche Pflegehilfe durch Pflegekräfte in Anspruch neh-

[1] 4. IVG-Revision, Vorschläge einer DOK-Arbeitsgruppe zu einer grundlegenden IV-Revision, September 1992.

men, die von der Pflegekasse oder einer angeschlossenen Institution angestellt sind: In diesem Fall werden monatlich bis zu 750 DM (Pflegestufe I), 1800 DM (Pflegestufe II), oder 2800 DM (Pflegestufe III, in Ausnahmefällen gar bis zu 3750 DM) vergütet. Oder die Versicherten organisieren ihre Pflege selber: Dann erhalten sie ein pauschales *Pflegegeld* von 400 DM (Pflegestufe I), 800 DM (Pflegestufe II) oder 1300 DM (Pflegestufe III). Diese zweite Variante entspricht unserer Hilflosenentschädigung, wobei auch für die Festlegung der Pflegestufen ähnliche Kriterien gewählt werden wie im schweizerischen System mit dem Unterschied, dass auch die Hilfe bei der Haushaltführung berücksichtigt wird. Die beiden Varianten können auch kombiniert werden, indem zum Teil Sachhilfe und zum Teil ein (gekürztes) Pflegegeld in Anspruch genommen wird.

e. Schlussbemerkungen

Im heutigen System spielen die Ergänzungsleistungen eine zentrale Rolle bei der Finanzierung der Assistenzkosten schwerbehinderter Menschen. Dies wird sich kurzfristig nicht ändern lassen, weshalb es sicher richtig ist, alle Bestrebungen zur Optimierung des EL-Systems zu unterstützen, um eine zusätzliche Abhängigkeit schwerbehinderter Menschen von Sozialhilfegeldern zu vermeiden. Der hierfür notwendige finanzielle Aufwand sollte sich in engen Grenzen halten.

Mittel- und langfristig kann allerdings ein System, welches Menschen mit grossem Assistenzbedarf zeitlebens auf dem Existenzminimum behaftet, sozialpolitisch nicht als erstrebenswert angesehen werden. Es müsste deshalb eine Lösung angestrebt werden, bei der die Finanzierung behinderungsbedingter Assistenz primär über einkommen- und vermögensunabhängige Versicherungsleistungen erfolgt, wie dies auch bei anderen Grossrisiken heute üblich ist. Ob die Absicherung über eine eigene Versicherung wie in Deutschland oder über bestehende Versicherungen wie die Krankenversicherung oder die IV/AHV erfolgt, müsste noch einlässlicher geprüft werden: Einen bedenkenswerten Lösungsansatz bieten dabei zweifellos die Vorschläge zu einer Assistenzentschädigung im Rahmen der IV und der AHV.

Es wird heute vielerorts ein Marschhalt bei der Weiterentwicklung unseres Sozialversicherungssystems gefordert. Es könne in Anbetracht der finanziellen Lage höchstens noch darum gehen, einzelne Lücken zu schliessen: Die mangelnde Absicherung des Pflegerisikos stellt nun aber gerade eine solche Lücke dar, vielleicht sogar die derzeit bedeutendste Lücke.

Georges Pestalozzi-Seger