

PRÜFUNG

Evaluation der Massnahmen im Bereich selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen

Bundesamt für Sozialversicherungen und Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Schweiz hat 2014 die UNO-Behindertenrechtskonvention ratifiziert. Damit hat sie sich verpflichtet, die Gleichberechtigung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu fördern, was unter anderem das selbstbestimmte Wohnen betrifft. Bei Letzterem geht es darum, den betroffenen Personen ein Spektrum an Leistungen für die Unterstützung zu Hause anzubieten.

Sowohl die Kantone als auch der Bund verfügen über Kompetenzen in diesem Bereich. So sind die Kantone für die Hilfe und Pflege von Personen mit Behinderungen zu Hause zuständig und beteiligen sich an der Finanzierung der Pflege zu Hause. Die Entscheidung, die Hilfe zu Hause zu finanzieren, liegt in ihrem Ermessen. Ebenso stellen sie Unterkünfte innerhalb von Institutionen zur Verfügung und finanzieren diese. Die Invalidenversicherung (IV) unterstützt das selbstbestimmte Wohnen invalider Personen über zwei wichtige Instrumente: die Hilfenlosenentschädigung (HE) und den Assistenzbeitrag. Bei erwachsenen Versicherten belaufen sich die Kosten für diese beiden Leistungen auf mehr als 400 Millionen Franken pro Jahr (ungefähr 320 Millionen für die HE und 90 Millionen für den Assistenzbeitrag). Im Jahr 2023 waren das ungefähr 4 % der Gesamtausgaben der IV. Dieses System wird durch weitere Leistungen vonseiten der Sozialversicherungen und der Kantone ergänzt, zum Beispiel durch die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten im Rahmen der Ergänzungsleistungen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Kohärenz der Leistungen bewertet, die erwachsenen IV Empfängerinnen und -Empfängern gewährt werden, um das selbstbestimmte Wohnen dieser Personen zu fördern. Es ging darum, zu bewerten, ob das System, das sich aus diesen Leistungen zusammensetzt, so ausgestaltet ist, dass das selbstbestimmte Wohnen gefördert wird, ob der Zugang zu den Leistungen für die Empfängerinnen und Empfänger sichergestellt ist, ob der Bund über die notwendigen Steuerungsinstrumente verfügt und ob es die Leistungen den Empfängerinnen und Empfängern ermöglichen, in der Wohnung ihrer Wahl und zu möglichst geringen Kosten zu wohnen.

Keine koordinierte Strategie und unklare Rahmenbedingungen

Das selbstbestimmte Wohnen von Menschen mit Behinderungen ist ein Querschnittsthema für die öffentliche Hand. Die EFK hat jedoch festgestellt, dass es keine klare und koordinierte Gesamtstrategie zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens gibt. Die Analyse zeigt, dass das System, das sich aus sehr unterschiedlichen Leistungen zusammensetzt, kompliziert und in seiner Gesamtheit wenig transparent ist. Die Zugangsbedingungen variieren je nach Leistung und hängen insbesondere vom Pflegebedarf, von der Gewährung einer IV-Rente oder einer HE, vom Einkommen und vom Vermögen ab. Die Systeme und der Umfang der Leistungen für Personen mit Behinderungen variieren je nach Kanton. Die verschiedenen in die Gewährung der Leistungen involvierten Instanzen handeln wenig koordiniert. Insgesamt hängen die Leistungen, auf die eine Empfängerin oder ein Empfänger Anspruch hat, von so vielen Faktoren ab, dass das Risiko einer Ungleichbehandlung sehr hoch ist. Ebenso führt diese Komplexität zu Ineffizienzen. Der Zugang zu den Leistungen ist nicht für alle Zielgruppen sichergestellt. Im Unterschied zum Wohnen in einer Institution sind die Rahmenbedingungen bezüglich des selbstbestimmten Wohnens von Personen mit Behinderungen, die zu Hause wohnen, nicht formalisiert. Seit 2023 erstellen Bund und Kantone im Rahmen des Schwerpunktprogramms «Wohnen» eine Auslegeordnung zu dieser Situation und prüfen Lösungen, um diese Situation zu verbessern.

Ungenügende Kostentransparenz und fehlende gemeinsame Steuerungsinstrumente

Weder der Bund noch die Kantone verfügen über transparente und vollständige Daten zu den Wohnkosten von Personen mit Behinderungen, ob die Betroffenen nun in einer Institution oder zu Hause wohnen. Das macht es unmöglich zu bestimmen, welche Wohnlösung (zu Hause oder in einer Institution) im konkreten Fall am geeignetsten und kostengünstigsten wäre. Auch werden die Versicherten nicht immer ermuntert, sich für die günstigste Wohnlösung zu entscheiden. Zudem verfügen die verschiedenen Akteure über keine gemeinsamen Steuerungsinstrumente. Während die Mehrheit der Versicherten mit ihrer Wohnsituation und mit der Hilfe, die ihr zuteilwird, zufrieden ist, beurteilt ungefähr ein Viertel der HE-Empfängerinnen und -Empfänger die Unterstützungsleistungen zu Hause vonseiten der öffentlichen Hand als ungenügend. Da es jedoch keine Steuerungsmöglichkeiten gibt, ist es schwierig, die Leistungen gezielt und effizient zu verbessern.

Eine Vereinfachung bei den IV-Leistungen ist nötig

Die HE wird in Form einer monatlichen Pauschale ausbezahlt, deren Betrag vom Hilflosigkeitsgrad abhängt. Die Empfängerinnen und Empfänger können frei über die Pauschale verfügen. Dies ermöglicht ihnen eine grössere Flexibilität. Die HE zieht keine grundsätzliche Kritik nach sich. Unter gewissen Bedingungen haben die HE Empfängerinnen und -Empfänger, die zu Hause wohnen, auch Anspruch auf einen Assistenzbeitrag, wenn sie Assistenzpersonal beschäftigen. Dieser Beitrag wurde als Nischenleistung mit komplexen Zugangsbedingungen ausgestaltet. Die Anforderungen dafür sind hoch, denn die Empfängerinnen und Empfänger müssen Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber werden, was mit einem beträchtlichen administrativen Aufwand verbunden ist. Zum Zeitpunkt seiner Einführung stellte er eine innovative Leistung dar, und er wird auch immer noch von der Mehrheit der Empfängerinnen und Empfänger geschätzt. Jedoch führt die Entwicklung neuer kantonaler Leistungen zugunsten von Personen mit Behinderungen zu grösseren Schwierigkeiten, da der Assistenzbeitrag sich schlecht in die Palette der kantonalen Leistungen einfügt. Zudem führt die Unterteilung in HE und Assistenzbeitrag als zwei separate Leistungen zu Ineffizienzen.

Möglichkeiten zur Optimierung bei der Umsetzung

Das System ist aufgrund der Fragmentierung der Leistungen schwierig zu verstehen. Zudem kommen die kantonalen Leistungen ergänzend zu den Leistungen vonseiten der Sozialversicherungen zum Einsatz. Jede der in die Gewährung der verschiedenen Leistungen involvierten Instanzen ist auf diejenigen Leistungen spezialisiert, die sie selbst anbietet. Die Versicherten werden also manchmal an verschiedene Ansprechpartner verwiesen oder müssen darauf warten, dass mehrere Akteure über ihren Fall entscheiden, bevor ihr Anspruch auf eine Leistung geklärt ist.

Beim Assistenzbeitrag werden von der öffentlichen Hand keinerlei Qualitätsanforderungen an das beschäftigte Personal gestellt, da es sich hierbei um ein Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer handelt. Das birgt für Personen mit Behinderungen ein Risiko, insbesondere wenn es sich bei ihnen um vulnerable Personen handelt. Des Weiteren weisen die vorhandenen Mechanismen zur Betrugsbekämpfung im Bereich Schwarzarbeit gewisse Mängel auf. Schliesslich gibt es für die Bedarfsabklärung, die im Rahmen der HE und des Assistenzbeitrags durchgeführt wird, unterschiedliche Prozesse, was zu einer wiederholten und von der versicherten Person als übergriffig empfundenen Abklärung führt.

Das System muss insgesamt besser koordiniert werden

Nach Ansicht der EFK müssen eine nationale Strategie und ein Aktionsplan zum selbstbestimmten Wohnen entwickelt sowie die Rahmenbedingungen und die Aufteilung der zukünftigen Aufgaben zwischen Bund und Kantonen geklärt werden. Eine nationale Strategie bezüglich des selbstbestimmten Wohnens erfordert auch die Entwicklung gemeinsamer Steuerungsinstrumente sowie die Erhöhung der finanziellen Transparenz bezüglich der verschiedenen Massnahmen zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens. Ausserdem ist es notwendig, den Assistenzbeitrag zu vereinfachen. Ebenso müssen die Arbeitsbedingungen des Assistenzpersonals stärker überprüft werden. Die EFK hat sieben Empfehlungen an das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) sowie an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) abgegeben. Mithilfe dieser Empfehlungen soll

sichergestellt werden, dass die Massnahmen zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens insgesamt künftig besser koordiniert werden und dass die Gleichbehandlung der Versicherten gewährleistet ist.

Im Dezember 2024 hat der Bundesrat ein Rahmengesetz für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen entworfen, das diesen bei der Wahl ihrer Wohnform mehr Freiheit einräumen soll. Dabei handelt es sich um einen indirekten Gegenvorschlag zur im September 2024 eingereichten Volksinitiative für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Ebenso sieht der Bundesrat eine Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vor. Dazu hat er Vorbereitungsarbeiten eingeleitet.

Die Schlussfolgerungen der EFK stimmen mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Stossrichtung überein. Das neue Rahmengesetz über die Inklusion wie auch die vorgesehene Revision des IVG bieten die Möglichkeit, die in diesem Bericht empfohlenen Verbesserungen vorzunehmen.