

**Beschluss Nr. 832/2013**

Schwyz, 17. September 2013 / ju

**Lebenssituation von dauerhaft beeinträchtigten Menschen im Pensionsalter**

Beantwortung der Interpellation I 12/13

**1. Ausgangslage**

Am 17. April 2013 haben die Kantonsräte Paul Furrer, Christoph Räber und Franz Rutz folgende Interpellation eingereicht:

*„Wir werden immer älter! Und dies trifft vermehrt auch auf Menschen mit lebenslanger Beeinträchtigung zu. In den nächsten Jahren werden immer mehr behinderte Menschen das Pensionsalter erreichen, welche bis anhin auf Betreuung angewiesen waren. Behinderte Personen, die in geschützten Werkstätten, einer sinnvollen Tagerstruktur und Arbeit nach gingen und welche auch nach ihrer Pensionierung Betreuungsunterstützung benötigen.*

*Sofern sie bereits vor der Pensionierung in ein IV-Wohnheim eingetreten sind, können diese Menschen bis an ihr Lebensende dort betreut werden. Leben sie jedoch bis zur Pensionierung nicht in einem IV-Wohnheim, dürfen sie laut geltendem Gesetz (Bundesgesetz über die Invalidenversicherung Art 10 Abs. 3) nicht mehr aufgenommen werden.*

*Man geht von der Annahme aus, dass behinderte Menschen, wenn sie vor Eintritt ins AHV-Alter nicht auf stationäre Hilfe angewiesen waren, diese auch danach nicht benötigen. Diese Überlegung ist aber falsch, da in der Schweiz der Grossteil der rund 200 000 Menschen mit starken Einschränkungen im Alter zwischen 18 und 64 Jahren durch die Angehörigen betreut werden. Lediglich 32 000 leben in stationären Einrichtungen.*

*Oft ist der Eintritt in ein Pflegeheim die einzige Lösung, wenn die Angehörigen, meistens die Eltern, sich die weitere Betreuung nicht mehr leisten können. Die Lebenserwartung geistig beeinträchtigter Menschen entspricht heute praktisch dem der restlichen Gesellschaft. Das bedeutet, dass diese Menschen etwa 15 Jahre bei guter Gesundheit leben könnten und nicht auf medizinisch-pflegerische Betreuung, wie sie in einem Pflegeheim angeboten wird, angewiesen sind. Die spezielle sozialpädagogische Betreuungsbedürftigkeit dieser Menschen ist für die Pflegeheime eine grosse Herausforderung, da sie nicht adäquat mit den Ansprüchen anderer Pflegeheimbewohnenden, einhergeht.*

*Laut § 8 des Gesetzes über soziale Einrichtungen, SRSZ 380.300, SEG, ist der Kanton für die Errichtung und den Betrieb von Einrichtungen für Menschen mit einer Behinderung zuständig. Er sorgt dafür, dass die erforderlichen Plätze in Tagerstätten, Behindertenheimen und Werkstätten*

zur Verfügung stehen. Im Gegenzug sind laut § 9 SEG die Gemeinden für betagte und pflegebedürftige Menschen zuständig.

Der Regierungsrat wird daher eingeladen, dem Kantonsrat Bericht über die heutige Situation sowie die zu erwartende Entwicklung und das mögliche Vorgehen zu erstatten und insbesondere über folgende Fragen Auskunft zu geben:

1. Wer ist für die Menschen mit lebenslanger Beeinträchtigung, nach Eintritt ins Pensionsalter zuständig, sofern diese weder als betagt noch als pflegebedürftig gelten?
2. Welche Tagesstruktur- und Entlastungsangebote stehen Menschen mit einer Behinderung im AHV-Alter und deren Angehörigen zur Verfügung?
3. Bestehen mit Anbietern entsprechende Leistungsaufträge? Falls ja, mit welchen?
4. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf neue Leistungsaufträge zu vergeben? Falls ja, an wen?
5. Welche Absprachen bestehen zwischen den Alters- und Pflegeheimen und dem Kanton betreffend Kostenübernahme bzw. Abgeltung von Behinderungs- bedingten Mehrleistungen durch den Kanton?
6. Gelten in Alters- und Pflegeheimen die gleichen Bedingungen wie unter Punkt 5.5 im Kantonalen Behindertenkonzept aufgeführt? Falls ja, welche davon?
7. Sind die bestehenden Angebote im Alter genügend um auf die speziellen Bedürfnisse lebenslang behinderter Menschen eingehen zu können? Falls ja, welche und nach welchen Kriterien?
8. Verfügt die Regierung über statistisches Material, welches die zu erwartende Altersentwicklung von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern mit speziellem Betreuungsbedarf erfasst? Falls ja, welches?
9. Sind zusätzliche Rechtsgrundlagen nötig, um entsprechende Angebote für lebenslang behinderte Menschen im AHV-Alter zu schaffen? Falls ja, welche?“

## **2. Antwort des Regierungsrates**

### 2.1 Allgemeines

#### 2.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Zur Beantwortung der Interpellation müssen verschiedene gesetzliche Grundlagen herangezogen werden, wie z.B. das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG; SR 831.20), das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1), das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3), das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG; SR 831.26), die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 (IVSE; SRSZ 380.311.1), das Gesetz über soziale Einrichtungen vom 28. März 2007 (SEG; SRSZ 380.300), die Verordnung über Behinderteneinrichtungen vom 13. November 2007 (BehiVO; SRSZ 380.312), die Pflegefinanzierungsverordnung vom 3. November 2010 (PFV; SRSZ 361.511), das kantonale Konzept zur Förderung der Eingliederung von erwachsenen Menschen mit Behinderung (Behindertenkonzept; vom Bundesrat am 22. Juni 2011 genehmigt) und die Leistungsvereinbarungen (LV) mit den Behinderteneinrichtungen.

#### 2.1.2 Abgrenzungen und Definitionen

Gemäss Art. 8 Abs. 1 ATSG ist Invalidität die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit. Der Begriff Invalidität bezieht sich damit auf die Erwerbsfähigkeit und auf den Lebensabschnitt des erwerbsfähigen Alters von 18 bis 65 Jahren. In den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen wird denn auch von invaliden Personen z.B. im

IFEG, von Rentenbezügern oder von versicherten Personen z.B. im IVG gesprochen. Entsprechend erlischt der IV-Rentenanspruch beim Eintritt ins Pensionsalter.

Behinderung bezieht sich auf die dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung (BehiG, Art. 2). Behinderung ist demnach ein weiter gefasster Begriff als die Invalidität; erfasst sind etwa auch Personen, die nicht mehr im erwerbsfähigen Alter stehen oder deren Behinderung keine Auswirkungen auf die Erwerbsfähigkeit haben. Behinderung endet in der Regel erst mit dem Tod. In den gesetzlichen Grundlagen ist die Bezeichnung Menschen mit Behinderung oder Behinderte im BehiG, SEG, BehiVO oder dem Behindertenkonzept zu finden.

Beim Begriff „dauerhaft beeinträchtigte Menschen“, der von den Interpellanten verwendet wird, handelt es sich um eine umgangssprachliche Definition. Sie umfasst eine nicht definierte Personengruppe, die jeden Alters oder auch ohne Anspruch auf Versicherungsleistungen beeinträchtigte Personen umfasst. Bei der Beantwortung der Interpellation hält sich der Regierungsrat an die Begriffe der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen.

### 2.1.3 Ambulant vor Stationär

Getreu dem gelebten und in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen formulierten Grundsatz „ambulant vor stationär“ ist auch die Situation und die Betreuung von Menschen mit Behinderung zu verstehen. Dieser Grundsatz macht auch nicht halt, wenn diese Menschen ins Pensionsalter übertreten. Ein Übertritt in diesen Lebensabschnitt geht aber nicht automatisch mit einem höheren Betreuungs- und/oder Pflegeaufwand einher. Das Pensionsalter ist ein technischer Begriff und hat vor allem den Zweck, die Schnittstelle zum erwerbsfähigen Alter und damit zu verschiedenen Sozialwerken zu klären. Im Falle von Menschen mit Behinderung kann davon ausgegangen werden, dass der Zeitpunkt der Pensionierung individuell und teilweise auch früher als bei Menschen ohne Behinderung eintritt.

## 2.2 Zu den Fragen der Interpellanten

2.2.1 Wer ist für die Menschen mit lebenslanger Beeinträchtigung, nach Eintritt ins Pensionsalter zuständig, sofern diese weder als betagt noch als pflegebedürftig gelten?

Gemäss Broschüre „Älterwerden im Kanton Schwyz, Aspekte aus dem Altersleitbild 2006“, wird die Bevölkerungsgruppe der 65-jährigen und älteren Menschen (Pensionsalter) auch als Betagte bezeichnet. Diese Bezeichnung lässt aber keine Rückschlüsse auf deren Hilfe-, Unterstützungs- oder Pflegebedarf zu. Betagte bilden insofern eine sehr heterogene Gruppe. Nur eine Minderheit im Pensionsalter ist pflegebedürftig.

Jeder Mensch ist grundsätzlich für sich selber verantwortlich. Leistungsangebote des Kantons oder der Gemeinde werden nur in Ergänzung zur privaten Hilfe (Subsidiarität) zur Verfügung gestellt. Für Einrichtungen für Menschen mit Behinderung ist gemäss § 8 SEG der Kanton zuständig, für Betagte und Pflegebedürftige sind es die Gemeinden (§ 9). Erst wenn die ambulante Hilfe und Betreuung den Bedürfnissen nicht in geeigneter Weise entsprechen, sind die stationären Angebote in Betracht zu ziehen.

Gängige Praxis ist, dass Menschen mit Behinderung, die bereits vor dem Pensionsalter in einer Einrichtung leben, auch nach der Pensionierung dort bleiben können. Dies gilt auch für ausserkantonale Platzierungen. Diese Personen haben Anspruch auf die bisherigen oder vergleichbare Leistungen (z.B. Beschäftigung anstatt Arbeit). Hingegen begeben sich Personen, die bis zum Pensionsalter im privaten Umfeld gewohnt haben, in der Regel in ein Alters- und Pflegeheim (APH), sofern der Pflegebedarf nicht mehr privat abgedeckt werden kann. Die Finanzierung erfolgt nach den Vorgaben der Pflegefinanzierung.

## 2.2.2 Welche Tagesstruktur- und Entlastungsangebote stehen Menschen mit einer Behinderung im AHV-Alter und deren Angehörigen zur Verfügung?

Der Assistenzbeitrag ermöglicht es Bezügerinnen und Bezüger eine Hilflosenentschädigung, die zu Hause leben oder zu Hause leben möchten und auf regelmässige Hilfe angewiesen sind, eine Person einzustellen, die die erforderlichen Hilfeleistungen erbringt. Mit dem Assistenzbeitrag sollen in erster Linie die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung gefördert werden, damit die betroffenen Personen zu Hause leben können. Im Kanton Schwyz wurde dieser Assistenzbeitrag im Jahr 2012 zehnmal zugesprochen (Geschäftsbericht 2012 der Ausgleichskasse / IV-Stelle Schwyz). Voraussetzung dazu ist im Grundsatz, dass eine uneingeschränkte Handlungsfähigkeit besteht. Personen mit eingeschränkter Handlungsfähigkeit, haben nur unter erschwerten Bedingungen (z.B. eigene Haushaltsführung) Anspruch auf einen Assistenzbeitrag. Nur ein bereits vor Erreichen des Rentenalters ausgerichteteter Assistenzbeitrag kann im Rahmen der Besitzstandsgarantie im AHV-Alter weiterhin gewährt werden.

### *Beratung*

Die Pro Senectute berät auch Menschen mit Behinderung im Pensionsalter. Procap bietet ihren Mitgliedern ungeachtet ihres Alters Beratungsleistungen an. Der Elternverein für Menschen mit einer geistigen Behinderung, Insieme, unterstützt Ratsuchende bei der Suche nach einer geeigneten Anlaufstelle (Pro Infirmis, Pro Senectute, Procap usw.).

### *Betreuung*

Begleitetes Wohnen, ungeachtet des Alters, wird von Pro Infirmis und von der Stiftung Phönix angeboten.

Die Stiftung Phönix wie auch der Sozialpsychiatrische Dienst (SPD) bieten Tagesstätten für Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung an (Integrierte Sozialpsychiatrische Tagesstätten). Eine Bestimmung bezüglich des Höchstalters gibt es nicht.

### *Entlastung, Freizeit*

Insieme bietet folgende Entlastungen an: Regelmässige Freizeitanlässe, einwöchiges Lager im Sommer, Entlastungsdienst z.B. für betagte Eltern oder für alleinstehende Menschen mit Behinderung.

## 2.2.3 Bestehen mit Anbietern entsprechende Leistungsaufträge? Falls ja, mit welchen?

Kantonale Leistungsverträge oder -aufträge (Leistungsvereinbarungen, LV) für stationäre Leistungen bestehen mit den vier Einrichtungen für Menschen mit Behinderung im Kanton Schwyz (Stiftung BSZ; Stiftung Phönix; Verein Procap Höfli, Wangen; St. Antonius, Hurden). In den zurzeit gültigen LV sind keine spezifischen Aussagen resp. Aufträge für Personen im Pensionsalter enthalten. Es ist vorgesehen, diese Thematik in die neuen LV ab 2014 zu integrieren. Die in den letzten Jahren erstellten Wohnheime für Behinderte (BSZ Höchenen, Phönix Buttikon) wurden bereits auf eine vermehrte Pflegebedürftigkeit ausgerichtet (z.B. Pflegebäder).

Mit Anbietern von ambulanten Leistungen bestehen LV sowohl mit Pro Senectute (PS) als auch mit Pro Infirmis (PI). Dabei steht vor allem die Sozialberatung und bei PI zusätzlich Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Wohn- und Beschäftigungsplätzen und die Verbilligung von Transportdiensten für Mobilitätsbehinderte im Vordergrund.

Mit APH oder Entlastungsdiensten von Insieme, Procap oder PI bestehen von Seiten des Kantons keine LV. Situativ erhalten einzelne Anbieter Unterstützungsbeiträge aus dem Lotteriefonds.

2.2.4 Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf neue Leistungsaufträge zu vergeben?  
Falls ja, an wen?

Es ist zurzeit nicht beabsichtigt, Verträge mit neuen Leistungserbringern einzugehen.

2.2.5 Welche Absprachen bestehen zwischen den Alters- und Pflegeheimen und dem Kanton betreffend Kostenübernahme bzw. Abgeltung von behinderungsbedingten Mehrleistungen durch den Kanton?

Für Menschen mit Behinderung im APH gelten die Regeln der Pflegefinanzierung. Das heisst, dass nicht KVG-pflichtige Betreuungsleistungen durch die Betroffenen zu finanzieren sind. Festlegung der Höhe und der darin enthaltenen Angebote der Betreuungstaxe ist Sache der Einrichtungen. Zur Deckung der Kosten können die Betroffenen die Leistungen der Sozialwerke in Anspruch nehmen. Diesbezüglich sind keine weiteren Absprachen zu treffen.

2.2.6 Gelten in Alters- und Pflegeheimen die gleichen Bedingungen wie unter Punkt 5.5 im Kantonalen Behindertenkonzept aufgeführt? Falls ja, welche davon?

Sowohl im SEG als auch in der BehiVO und der BetreuVO sind die grundsätzlichen Bedingungen zu Rechten und Pflichten für Personen in Einrichtungen verankert. Detaillierte Ausführungen finden sich in den Qualitätsrichtlinien. Das Behindertenkonzept listet einzelne Grundsätze zu den Personenrechten in Behinderteneinrichtungen auf. Für Menschen mit Behinderung, die sich in APH aufhalten, gelten die Grundsätze ebenfalls, sofern die Pflegebedürftigkeit keine Einschränkungen fordert.

2.2.7 Sind die bestehenden Angebote im Alter genügend um auf die speziellen Bedürfnisse lebenslang behinderter Menschen eingehen zu können? Falls ja, welche und nach welchen Kriterien?

Für Personen, welche in einem privaten Umfeld leben und Pflege oder Haushalthilfen in Anspruch nehmen müssen, steht die Spitex zur Verfügung.

Im Falle von Pflegebedürftigkeit, insbesondere wenn diese die Möglichkeiten der Spitex oder des Entlastungsdienstes SRK überschreitet, kann im APH eine fachgerechte Pflege sichergestellt werden. In Behinderteneinrichtungen wird bereits Pflegepersonal beschäftigt, damit die fachgerechte Pflege sichergestellt werden kann.

2.2.8 Verfügt die Regierung über statistisches Material, welches die zu erwartende Altersentwicklung von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern mit speziellem Betreuungsbedarf erfasst? Falls ja, welches?

Aus dem IVSE-Register der sich bereits in einer Behinderteneinrichtung befindlichen Personen können Berechnungen angestellt werden. Es wird zwischen Personen über 65 Jahren mit innerkantonaler Platzierung (ikik) und Personen, die ausserkantonale platziert sind (ikak), unterschieden.

Jahr	Anzahl ikik <sup>1</sup>	Anzahl ikak <sup>2</sup>	Total Anzahl	Kosten (ohne Sozialwerke)
2008	23	13	36	Fr. 2.2 Mio (Rechnung)
2013	35	25	60	Fr. 4.0 Mio (Budget)
2018 <sup>3</sup>	66	39	105	Fr. 6.5 Mio (Hochrechnung)

<sup>1</sup> ikik; Innerkantonale Person (Schwyzer) in innerkantonaler Einrichtung.

<sup>2</sup> ikak; innerkantonale Person (Schwyzer) in ausserkantonaler Einrichtung.

<sup>3</sup> Zahlen für 2018 auf der Grundlage 2013 hochgerechnet. Eine entsprechende Unschärfe liegt vor.

Die IV-Stelle Schwyz führt keine Statistik über IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern mit speziellem Betreuungsbedarf. Gemäss einer Auswertung der Ausgleichskasse Schwyz über die Anzahl EL-Fälle kann festgestellt werden, dass von den 336 EL-Bezügern mit Aufenthalt in einer Einrichtung für Menschen mit Behinderung (IV-Wohnheim) 307 im IV-Alter und 29 im AHV-Alter sind. Bezügerinnen und Bezüger von EL, speziell „Nichtheimbewohner“ haben Anspruch auf die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Dazu zählen unter anderem die Übernahme der Kosten für begleitetes Wohnen, Haushalthilfe, Hilfsmittel, die Kosten für direkt angestelltes Pflegepersonal usw. Insgesamt wurden per 2012 Fr. 4 841 460.-- an Krankheitskosten rückvergütet.

2.2.9 Sind zusätzliche Rechtsgrundlagen nötig, um entsprechende Angebote für lebenslang behinderte Menschen im AHV-Alter zu schaffen? Falls ja, welche?“

Die bestehenden Rechtsgrundlagen geben dem Regierungsrat genügend Spielraum, die stationären Angebote auf die Bedürfnisse von betagten Menschen mit Behinderung auszurichten.

### **Beschluss des Regierungsrates**

1. Die Vorsteherin des Departementes des Innern wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat Kantonsrat (2); Staatskanzlei; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales (2).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber