

Spitex Schweiz · Effingerstrasse 33 · 3008 Bern

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld AHV, BV, EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per E-Mail an:
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

10. Oktober 2023

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV; Stellungnahme von Spitex Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen gerne Stellung zu der vorgesehenen Änderung.

Allgemeine Bemerkungen

Spitex Schweiz begrüsst die Vorlage im Grundsatz. Sie stellt einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar und anerkennt den Handlungsbedarf bei der Betreuung im Alter. Der unterbreitete Vorschlag kann eine vermeidbare Verschlechterung der Lebensqualität und des Gesundheitszustandes vorbeugen sowie Spitaleintritte und Pflegeheimaufenthalte hinauszögern oder gar verhindern, die EL damit sogar entlasten und die Autonomie sowie die Gesundheit der betagten Menschen stärken.

Als äusserst wichtig betrachtet Spitex Schweiz die wohnformunabhängige Finanzierung für EL-Bezügerinnen und -bezüger. Damit werden keine neuen Schnittstellen geschaffen. Eine Reduktion des Betrachtungsperimeters auf das institutionelle Betreute Wohnen hätte neue Fehlanreize geschaffen.

Auch die Unabhängigkeit von einer Hilflosenentschädigung ist zu begrüssen, da in der Regel ein niederschwelliger Betreuungsbedarf besteht, bevor eine Person im Sinne des Gesetzes hilflos ist.

Aus Sicht von Spitex Schweiz muss die Vorlage jedoch noch optimiert werden, insbesondere in folgenden Punkten:

- **Umfassende Regelung auf Bundesebene**

Die Regelung des Betreuten Wohnens sollte möglichst umfassend auf Bundesebene erfolgen, die wenigen, sehr unterschiedlichen kantonalen Lösungen haben sich nicht

bewährt. Der kantonale, kleinräumige Flickenteppich bringt im Gesundheits- und Sozialwesen kaum Vorteile, verschlingt übermässig Ressourcen und zeigt keinen Nutzen für einfache, schlanke sowie einheitliche Prozesse.

Optimal wäre eine Lösung über jährliche Ergänzungsleistungen.

- **Umsetzung einer eigenständigen Betreuungspauschale**

Auch wenn die vorgeschlagene Lösung viel besser ist als der Status quo, ist angelehnt an Variante 1 der vom Bundesrat geprüften Lösungen (Seite 12 des erläuternden Berichts) die Umsetzung mit einer eigenständigen Betreuungspauschale noch besser geeignet. So könnte entweder eine finanzielle Pauschale oder auch ein Stundenkontingent durch die EL-Stelle zugesagt werden. Damit würden gleich zwei Problematiken entschärft: Sowohl der Nicht-Bezug eigentlich benötigter Leistungen (wegen Vorschusspflicht und Unsicherheit der Anerkennung) als auch die aufwändige Kontrolle am Jahresende. Weiter würde es zusätzlichen Spielraum für individuelle Lösungen schaffen. Von einer Lösung über das Mietzinsmaxima soll man aber absehen. Leistungen sind so vorfinanziert für EL-Beziehende, was die Gefahr des Nicht-Bezugs trotz Anrecht reduziert.

- **Alternativ: Mischung aus jährlicher EL sowie Krankheits- und Behinderungskosten**

Alternativ ist die Variante 3 des Berichtes der vorgeschlagenen Variante vorzuziehen: Eine Mischung aus jährlicher EL sowie Krankheits- und Behinderungskosten könnte bestens umgesetzt werden, indem ein Mietzinszuschlag für eine altersgerechte Wohnung über die jährliche EL und einzelne Betreuungsleistungen über die Krankheits- und Behinderungskosten abgerechnet würden. Die im unterbreiteten Vorschlag vorgesehene Aufnahme eines Mietkostenelements in den Krankheits- und Behinderungskosten widerspricht grundsätzlich der Logik des Gesetzes.

- **Anpassung der Leistungsdefinition**

Spitex Schweiz erachtet eine Anpassung der Leistungsdefinition als zwingend, da nur so die gewünschte, präventive Wirkung auf die Gesundheit und die Lebensqualität älterer Menschen erzielt werden kann.

Der in den Erläuterungen beschriebene Paradigmenwechsel und die hervorgehobene Bedeutung psychosozialer Komponenten der Betreuung finden im Gesetzestext ungenügend Eingang. Dies ist jedoch nötig, um bei allen Kantonen und Akteuren ein einheitliches Verständnis für die psychosoziale Betreuung zu fördern.

Vorgelagert zu den Kategorien braucht es eine beschreibende, zielorientierte Definition der zu finanzierenden Leistungen, beispielsweise analog dem Vorschlag des Kanton Zürich zur Revision der Zusatzleistungsverordnung zur Stärkung der Betreuung. Darin schlägt er eine Leistungsdefinition vor, die den psychosozialen Aspekt der Betreuung deutlich besser abzubilden vermag als die vom Bundesrat vorgeschlagene Variante: «Kosten für Unterstützung bei der Haushaltsführung, psychosoziale Betreuung und Begleitung zu Hause oder zur Wahrnehmung von Terminen sowie auf Spaziergängen ausser Haus zur Erhaltung der Mobilität, zum Kontakt mit der Aussenwelt und zur Prävention von Immobilität, sozialer Isolation und psychischen Krisen» (§11b, Abs. 2 ZLV Entwurf).

- **Summarische Einsetzung des Mindestbetrags über alle Kategorien**

Der vorgeschlagene Mindestbetrag der Kantone soll summarisch über alle Kategorien eingesetzt werden können. Damit kann den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen entsprechend nachgekommen werden. Zudem kann der Festlegung kantonal unterschiedlicher Höchstbeiträge in einzelnen Kategorien entgegengewirkt werden.

Spezifische Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen

- **Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 ELG**

Antrag: Der Mietzinszuschlag für ein Zimmer für die Nachtassistenz ist anzupassen.

Begründung: Spitex Schweiz begrüsst die Einführung eines Zuschlags für ein zusätzliches Zimmer für die Nachtassistenz. Damit können die notwendige Ruhe und Privatsphäre gewährleistet werden. Der vorgeschlagene Mietzinszuschlag auf der Basis des Ansatzes für Familienmitglieder ist jedoch zu tief angesetzt und barrierefreie Wohnungen sind teurer als regulärer Wohnraum.

- **Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziffer 3 (in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1bis ELG)**

Antrag: «für Personen mit einem Rollstuhl bei der notwendigen Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung: zusätzlich 6420 Franken;»

Begründung: Heute wird der Zuschlag für die notwendige Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung auf alle im Haushalt lebenden Personen aufgeteilt, also auch auf Personen, die keinen Rollstuhl benötigen. Es gehen somit Anteile des Rollstuhlzuschlages verloren, weil die Personen ohne EL dann «ihren» Teil des Zuschlags gar nicht ausbezahlt erhalten. Eine Anknüpfung des Rollstuhlzuschlages an die auf einen Rollstuhl angewiesene Person ist jedoch notwendig, sodass der Rollstuhlzuschlag jeder Person zustehen muss, die auf einen Rollstuhl angewiesen ist.

- **Art. 14a ELG**

Antrag: Umsetzung der Neuregelung in Art. 10 ELG anstelle von Art. 14a ELG über die jährliche, pauschal geleistete EL.

Eventualantrag: Umsetzung der Neuregelung in Art. 10 ELG anstelle von Art. 14a ELG über die Variante 3, der Mischform aus jährlicher EL-Leistung und Krankheits- und Behinderungskosten.

Begründung: Eine Umsetzung über Art. 10 ELG weist beträchtliche Vorteile auf:

- Benötigte Betreuungsleistungen sind individuell und lassen sich nicht abschliessend auflisten. Nur wenn sie aufgrund der jeweiligen Lebenssituation ausgestaltet sind, entfalten sie die optimale präventive Wirkung.
- Nach Logik des ELG sind krankheits- und behinderungsbedingten Kosten einmalige oder sehr unterschiedlich hoch ausfallende Ausgaben. Dauerhaft anfallende Kosten werden unter dem Titel der «jährlichen EL» aufgeführt. Betreuungskosten fallen dauerhaft an, weil sie zur unmittelbaren Existenzsicherung gehören. Sie sind gesetzessystematisch unter Art. 10 ELG zu verankern.
- Mit der Abwicklung über die jährlich, pauschal ausgerichteten EL entfällt auch die Vorfinanzierung. Bei der Administrierung über die Krankheits- und Behinderungskosten in Art. 14a ELG müssen Bezügerinnen und Bezüger die Rechnungen zuerst begleichen und dann den Betrag bei den EL-Stellen zurückfordern. Dies ist für Menschen mit knappem Budget und bei Unsicherheit der Anerkennung einer in Anspruch genommenen Leistung ein Problem, wodurch das Risiko eines Leistungsverzichts hoch ist. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit der Verschlechterung der Lebensqualität und des Gesundheitszustandes beziehungsweise eines Spitaleintritts oder eines vorzeitigen Heimeintritts bei betagten Personen.

- Der Administrationsaufwand ist geringer als bei einer Abwicklung über Krankheits- und Behinderungskosten, wenn nicht einzelne Rechnungen geprüft und vergütet werden müssen. Dadurch reduziert sich auch das Risiko der unterschiedlichen Auslegung der Kantone.
- Mittels Bedarfsabklärung und Maximalbeiträgen bleibt die Steuerungsmöglichkeit des Staates gleichzeitig bestehen.

Die Umsetzung unter Art. 10 ELG ist deutlich zielführender als unter Art. 14a ELG. Dies gilt ebenfalls für die Variante 3, der Mischform aus jährlicher EL-Leistung und Krankheits- und Behinderungskosten: Beide Varianten sind bezüglich Wirkung und Administrativaufwand vorteilhafter als die vorgeschlagene Umsetzung über Art. 14a ELG.

- **Art. 14a**

Antrag: «Krankheits- und Behinderungskosten von Personen, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a, a^{ter}, b Ziffer 1, c oder d haben.»

Begründung: Die EL für betreutes Wohnen ist auch auf den IV-Bereich auszudehnen. Die Ergänzung ist konsequenterweise auch in Absatz 1 vorzunehmen (siehe nachfolgend).

- **Art. 14a Abs. 1**

Antrag «Die Kantone vergüten Personen, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a, a^{ter}, b Ziffer 1, c oder d haben, für Hilfe, Pflege und Betreuung zuhause nach Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b mindestens die Kosten für Unterstützung bei der Haushaltsführung, psychosozialer Betreuung und Begleitung zu Hause oder zur Wahrnehmung von Terminen sowie auf Spaziergängen ausser Haus zur Erhaltung der Mobilität, zum Kontakt mit der Aussenwelt und zur Prävention von Immobilität, sozialer Isolation und psychischen Krisen.»

Begründung: Die aktuell in Art. 14a Abs. 1 formulierten Kategorien gewichten die in den Erläuterungen hervorgehobene psychosoziale Komponente der Betreuung zu wenig. Die im Kanton Zürich bei dessen eigener Vernehmlassung zur Anpassung der Zusatzleistungen beschriebene Definition soll als Zielformulierung übernommen werden. Auf die vorgeschlagene, folgende, detaillierte Auflistung kann verzichtet werden.

Eventualantrag: «Die Kantone (...) mindestens die Kosten für:

- a) ein Notrufsystem;*
- b) Hilfe im Haushalt, im Sinne der Erhaltung der Kompetenzen und Selbständigkeit;*
- c) Mahlzeitenangebote inkl. Mittagstische und gemeinsame Mahlzeitenzubereitung;*
- d) Psychosoziale Begleit- und Fahrdienste zur Stärkung der sozialen Teilhabe und Prävention von Einsamkeit, Immobilität und psychischen Krisen*
- e) Beratung und Begleitung in der selbständigen Alltagsgestaltung trotz Einschränkungen und bei der Inanspruchnahme und Koordination der Leistungen*
- f) die Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters; und*
- g) einen Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung, sofern kein Anspruch auf einen Zuschlag nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 3 für diese Wohnung besteht.»*

Begründung: Wird an einer Leistungsdefinition gemäss den in der Vorlage aufgeführten Kategorien festgehalten, sollten die Leistungen präzisiert und ergänzt werden.

Die Aufnahme der neuen Kategorie von Beratung und Begleitung ist im doppelten Sinn wichtig: Einerseits darf die finanzierte Betreuungsunterstützung nicht nur auf Aktivitäten fokussieren (Mahlzeiten, Haushaltsaufgaben, Arzt-/Coiffeur-Besuche usw.), sondern muss auch die Alltagsgestaltung beinhalten. Den grössten Teil ihrer Zeit verbringen ältere Menschen an ihrem Wohnort. Dass die Zeit zu Hause sinngebend und aktivierend gestaltet wird, ist ein zentrales Element für die Erhaltung der Selbstständigkeit und Lebensqualität, Begleitung gehört somit in den Leistungskatalog. Andererseits haben die in den Städten Bern und Luzern durchgeführten Pilotversuche zur Betreuungsfinanzierung gezeigt, wie hoch die Hürde für die Inanspruchnahme ist. Entsprechend sind eine Beratung und Begleitung bei Inanspruchnahme von Leistungen aufzunehmen.

- **Art. 14a Abs. 2**

Bemerkung: Die Entkoppelung der EL für das betreute Wohnen von einer eventuellen Hilflosenentschädigung wird ausdrücklich begrüsst. Erhält eine Person eine Hilflosenentschädigung, ist es in den meisten Fällen bereits deutlich zu spät für geeignete Leistungen des Betreuten Wohnens.

- **Art. 14a Abs. 3**

Antrag: Erhöhung des vorgeschlagenen Mindestbetrags und Präzisierung der summarischen Einsetzung

Begründung: Der Bund definiert einen minimalen EL-Beitrag, den die Kantone als Dach fixieren können. Er schlägt CHF 13'400 vor. Die Herleitung der Betragshöhe der einzelnen Kategorien wird in den Erläuterungen nicht weiter ausgeführt. Der vorgeschlagene Mindestbeitrag, den die Kantone als Höchstbeitrag festsetzen können, erscheint uns angesichts der aufgelisteten Leistungskategorien als zu tief veranschlagt. Er ist zu erhöhen.

Es wird eine Präzisierung vorgeschlagen, so dass der Betrag über sämtliche Kategorien hinweg (so sie denn erhalten bleiben) eingesetzt werden kann. Es gilt zu verhindern, dass Kantone für einzelne Kategorien Höchstbeiträge bestimmen. Nur so kann das Angebot entsprechend den individuellen Bedürfnissen der EL-bezugsberechtigten Person genutzt werden und Heimeintritte wirkungsvoll verzögert und verhindert werden.

Insgesamt erachten wir die vorgeschlagene Revision als Schritt in die richtige Richtung. Wir erhoffen uns die Bereitschaft, mit den von uns gestellten Anträgen die Vorlage zu verbessern. Damit kann ein für viele Menschen wichtiges Anliegen, die Stärkung ihrer Autonomie, erreicht werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Spitex Schweiz



Marianne Pfister
Co-Geschäftsführerin



Patrick Imhof
Leiter Politik

Spitex Schweiz ist der nationale Dachverband von Spitex-Kantonalverbänden und weiteren Organisationen für professionelle Pflege und Unterstützung zu Hause. Er setzt sich auf nationaler Ebene für die Interessen der Mitglieder und deren lokalen Spitex-Organisationen ein und stellt Dienstleistungen für die gesamte Branche zur Verfügung. Rund 400 Organisationen mit über 40'000 Mitarbeitenden pflegen und betreuen Menschen jeden Alters, damit diese weiterhin in ihrer gewohnten Umgebung leben können. Unsere Organisationen versorgen rund 80% der Spitex-Klientinnen und -Klienten in der ganzen Schweiz.