

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen
3003 Bern

(per E-Mail an: Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch)

Bern, 13. September 2023

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG). Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV:

Stellungnahme des Vorstands der SODK

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur *Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG). Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV* Stellung zu nehmen. Wir äussern uns gerne wie folgt:

Allgemeine Bemerkungen: Zustimmung zum Ausbau

Mit der Motion der SGK-N 18.3716 *Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen* hat das Bundesparlament den Bundesrat beauftragt, eine Gesetzesänderung vorzulegen, welche die Finanzierung von betreutem Wohnen über die EL zur AHV sicherstellt.

Das betreute und begleitete Wohnen ist seit längerem ein Kernthema der SODK. Richtungsweisend für die nächsten Jahre ist die im Januar 2021 verabschiedete **Vision der SODK** für das **selbstbestimmte Wohnen** von betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen. Damit sie ihre Wohnform frei wählen können, braucht es bedarfsgerechte Unterstützungs- und Betreuungsleistungen. Im Bereich der Betreuung bestehen in der Schweiz aktuell aber massgebliche Finanzierungslücken, die zu Fehlanreizen führen.

Die SODK nimmt deshalb erfreut zur Kenntnis, dass der Bundesrat den Handlungsbedarf im Bereich des selbstbestimmten Wohnens von betagten Menschen anerkennt. Durch eine Revision des ELG wird die Wahlfreiheit bezüglich Wohnform erheblich verbessert. Die SODK erachtet die durch die ELG-Revision vorgesehene wohnformunabhängige Unterstützung von EL-Bezügerinnen und Bezügerinnen somit als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Sie begrüsst die Umschreibung des betreuten Wohnens und das damit verbundene Verständnis, dass mittels Betreuung das selbständige Leben zuhause oder in einem institutionalisierten betreuten Wohnen ermöglicht wird.

Die SODK erachtet einen Ausbau der Ergänzungsleistungen (EL) als zweckmässig, um das selbstbestimmte Wohnen von betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen zu begünstigen: Dies entspricht einer Ausweitung der bestehenden Praxis, denn bereits heute werden

Betreuungsleistungen teilweise über die EL finanziert. Zudem ist ein EL-Ausbau effektiv, da gezielt jene Personen unterstützt werden, die wegen ihres bescheidenen Vermögens ihre Betreuung kaum selbst zahlen könnten oder durch die Betreuungskosten stark belastet sind.

Die SODK weist jedoch gleichzeitig darauf hin, dass es über das ELG hinaus jedoch weiterer Anstrengungen bedarf, um das selbstbestimmte Wohnen von betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen zu fördern. Denn mit einem Leistungsausbau im ELG werden einzig jene Personen erreicht, die einen Anspruch auf EL haben. Die Erfahrung zeigt aber, dass insbesondere auch betreuungsbedürftige Personen mit bescheidenen Mitteln – jedoch knapp über der EL-Anspruchsberechtigung – einen Finanzierungsbedarf haben, sofern sie eine Betreuung in Anspruch nehmen. Für die SODK ist deshalb klar, dass auch für Menschen ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen Finanzierungslücken bei der Betreuung zu schliessen sind.

Keine Zustimmung zum gewählten Modell

Im Gegensatz zum Motionstext und dem Entwurf des Bundesrats geht die SODK davon aus, dass eine Anpassung des ELG gleichermaßen für betagte und behinderte Menschen gelten muss. Somit muss nicht nur die EL zur AHV, sondern auch die EL zur IV im Geltungsbereich einer neuen Regelung liegen. Eine Ungleichbehandlung zwischen betagten Menschen und Menschen mit Behinderung ist unzulässig und käme einem Paradigmawechsel gleich. So sieht das geltende ELG bislang keine Unterscheidungen zwischen der EL zur IV und der EL zur AHV vor. **Die SODK fordert deshalb, dass die vorgeschlagene Revision gleichermaßen auf die EL zur IV anwendbar ist.** Anstatt zusätzliche Unterschiede bei den Unterstützungsleistungen und Finanzierungsinstrumenten zwischen betagten Menschen und Menschen mit Behinderung einzuführen, sind im Gegenteil AHV- und IV-Leistungen gezielt anzugleichen. Dies entspricht auch der aktuellen Stossrichtung des Parlaments (z.B. Umsetzung Postulat 22.42624; Prüfung, die Beschränkung des Assistenzbeitrags auf die IV aufzuheben und diesen auch in der AHV zu nutzen).

Während die SODK die Wahlfreiheit und die Umschreibung des betreuten Wohnens begrüsst, lehnt sie die vom Bundesrat vorgesehene Variante ab. Anstelle einer Finanzierung über die Krankheits- und Behinderungskosten beantragt die SODK die Einführung einer Betreuungspauschale, in ähnlicher Weise, wie dies in der Variante 1 des erläuternden Berichts beschrieben wird.

Die SODK begrüsst hingegen, dass die kantonalen Kompetenzen insb. bei der Ermittlung des Bedarfs durch die vorgesehene Regelung nicht eingeschränkt und somit bereits geltende kantonale Regelungen nicht übersteuert werden. Generell sind wir der Ansicht, dass die Aufwärtskompatibilität in jeglichen Bereichen erhalten bleiben muss. Einige Kantone haben bereits sehr gute Systeme ausgearbeitet, welche durch eine eidgenössische Regelung nicht eingeschränkt werden dürfen.

Zu den einzelnen Artikeln des ELG

Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 sowie 1^{bis}

Rollstuhlzuschlag:

Die SODK begrüsst die in Art. 10 Abs. 1^{bis} ELG vorgesehene Änderung der Aufteilung des Zuschlags für die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung. Nach geltendem Recht wird der Rollstuhlzuschlag durch die Anzahl der Personen einer Wohngemeinschaft geteilt, wobei dann jene Anteile der Personen, die keine EL oder keinen Rollstuhl haben, nicht vergütet werden. Die Revision beseitigt nun die Benachteiligung von Personen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind und in einer Wohngemeinschaft leben.

Nachtassistenz:

Die SODK begrüsst den neu vorgesehenen Zuschlag zur Deckung zusätzlicher Mietkosten für die Miete eines Zimmers für die Nachtassistenz. Allerdings sind aus unserer Sicht die vorgesehenen

Zuschläge (CHF 265-CHF 270.-) je nach Region eher unrealistisch. Deshalb bitten wir den Bundesrat, die Höhe der Zuschläge nochmals zu überprüfen.

Art. 14a (neu)

Die Förderung des selbständigen und selbstbestimmten Wohnens im Alter ist ein zentrales Anliegen der Gesetzesrevision. Die SODK unterstützt grundsätzlich diese Zielformulierung.

Bedarfsnachweis:

Wir begrüßen die vorgesehene Regelung zum Bedarfsnachweis. So soll die Kompetenz, den Bedarf einer Betreuungsleistung festzulegen, weiterhin bei den Kantonen liegen, da sie bereits heute entsprechende Leistungen vergüten und Abklärungen durchführen. Wichtig ist aus Sicht der SODK vor allem, dass bestehende kantonale Modelle durch die neuen Regelungen nicht eingeschränkt oder durch Bundesrecht übersteuert werden.

Koordination mit anderen Leistungen:

Die SODK begrüsst die vorgesehene Koordination mit anderen Leistungen, wie der Hilflosenentschädigung (HE) und dem IV-Assistenzbeitrag. Sie begrüsst insbesondere den Vorschlag, dass die HE weiterhin nicht als Einkommen angerechnet werden darf und dass sie keine Voraussetzung für den Bezug von über das ELG finanzierte Betreuungsleistungen sein soll.

Berücksichtigung des Vermögens:

Die SODK erachtet den Verzicht auf eine stärkere Anrechnung des Vermögens für die vorgeschlagenen Betreuungsleistungen als sinnvoll.

Wahl des Finanzierungsmodells:

Die SODK ist grundsätzlich erfreut über die Einführung einer wohnformunabhängigen Lösung und den gewählten weiten Betreuungsbegriff. Sie begrüsst die damit beabsichtigte Förderung des Verbleibs zu Hause und des selbstbestimmten Wohnens. Damit wird unser Anliegen mitgetragen, dass Leistungen und nicht Angebotsstrukturen finanziert werden sollen.

Allerdings lehnen wir das vom Bundesrat vorgeschlagene Finanzierungsmodell ab. Aus fachlicher Sicht ist eine Lösung über jährliche EL, angelehnt an Variante 1 der vom Bundesrat geprüften Lösungen, angezeigt. Dabei darf aber nicht wie in Variante 1 des Bundesratsberichtes beschrieben, eine Erhöhung der Mietzinsmaxima erfolgen, sondern es ist eine eigenständige Betreuungspauschale einzuführen.

Konkret beantragt die SODK, im ELG unter Artikel 10 eine neue drei- bzw. mehrstufige **Betreuungspauschale** (z.B. analog zur Hilflosenentschädigung) **als Ergänzung der jährlichen EL** einzuführen, die auf einer unabhängigen Bedarfsabklärung beruht und monatlich ausbezahlt wird. Das ergibt Sinn, weil es sich bei den Betreuungskosten in der Regel um regelmässig anfallende, konstante Ausgaben handelt. Anders als der Bund schätzen die Kantone dieses Modell als durchaus umsetzbar ein, es wäre zudem unkompliziert. Eine Pauschale hat einige Vorzüge:

- Sie ist am besten geeignet, ein breites und umfassendes Spektrum an Betreuungsleistungen abzudecken.
- Sie fördert die Selbstbestimmung, weil die EL-Bezügerinnen und -bezüger in der Verwendung der Pauschale frei sind.
- Sie ist verwaltungsökonomisch effizient.

Wird unser Antrag zur Einführung der Betreuungspauschale als Ergänzung der jährlichen EL nicht berücksichtigt, präferiert die SODK die im Bericht skizzierte Variante 3: Mit dieser "Mischvariante" würden Elemente der Mietkosten für altersgerechte Wohnungen über die jährliche EL und einzelne Betreuungsleistungen über die Krankheits- und Behinderungskosten abgegolten. Elemente der

Mietkosten müssen dabei zwingend über die jährliche EL abgewickelt werden, um der bisherigen Logik des ELG zu folgen. Diese Variante birgt aus Sicht der Kantone zudem den Vorteil, dass sich der Bund zumindest bei den Mietkosten mit 5/8 an der Finanzierung beteiligen würde.

Sollte der Bundesrat an seinem vorgeschlagenen Finanzierungsmodell festhalten, so fordert die SODK eine Anpassung der Liste der Betreuungsleistungen. Dies erscheint zwingend, um die gewünschte präventive Wirkung auf Gesundheit und Lebensqualität älterer Menschen zu erzielen. Vorgelagert zu den Kategorien braucht es zudem eine beschreibende, zielorientierte Definition der zu finanzierenden Leistungen.

Die SODK beantragt deshalb folgende Anpassungen des Artikels 14a (Ergänzungen jeweils fett und kursiv):

Art. 14a (neu)

Kantone vergüten (...) mindestens die Kosten für ***die psychosoziale Betreuung und Begleitung zu Hause, die Unterstützung bei der Haushaltsführung oder zur Wahrnehmung von Terminen sowie auf Spaziergängen ausser Haus, um die Mobilität, und den Kontakt mit der Aussenwelt zu erhalten und zur Prävention von Immobilität, sozialer Isolation und psychischen Krisen.***

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...);

f) (...);

g) (neu) Beratung und Begleitung in der selbständigen Alltagsgestaltung trotz Einschränkungen und bei der Inanspruchnahme und Koordination der Leistungen;

h) (neu) Entlastungsdienste für Angehörige.

Art. 16

Im vom Bundesrat vorgeschlagenen Modell legiferiert der Bund, die Kantone müssen sämtliche Kosten tragen. Dies läuft der fiskalischen Äquivalenz zuwider.

Der Bundesrat begründet seinen Vorschlag damit, dass die zu erwarteten Einsparungen durch verzögerte Heimeintritte zugunsten der Kantone ausfallen. Es ist jedoch keineswegs sicher, dass die prognostizierten Einsparungen in der ausgewiesenen Grössenordnung eintreffen und in jedem Fall würden die Einsparungen erst verzögert erfolgen. Die SODK beantragt deshalb, dass die Effekte der neuen Bestimmungen und insbesondere die Kostenfolgen nach 5 Jahren überprüft werden.

Art. 21b (neu)

GDK und SODK begrüssen, dass mit diesem Artikel eine explizite gesetzliche Grundlage für die bisherige Praxis von Rückforderungen von EL-Beträgen für die obligatorische Krankenpflegeversicherung geschaffen werden soll. Das heutige System hat sich in den letzten Jahren sehr bewährt. Es gewährleistet eine rationelle Abwicklung zehntausender Rückforderungen von IPV und EL-Beträgen pro Jahr. Eine Änderung des Rückforderungsprozesses würde nicht nur eine Anpassung des elektronischen Datenaustausches bedingen, sondern vor allem zu komplexeren und fehleranfälligeren Verfahren führen und das Funktionieren des bewährten Datenaustausches gefährden.

Anträge zu Absatz 1:

- a) Art. 21b Abs. 1 ist als «kann-Bestimmung» formuliert. Juristisch bedeutet dies, dass die darin enthaltene Regelung von den Betroffenen freiwillig umgesetzt werden kann. Wenn eine Person zu Unrecht EL bezogen hat, *muss* die EL-Durchführungsstelle rechtlich die zu Unrecht bezogene EL beim Krankenversicherer zurückverlangen.
- b) Die Formulierung «fünf vorausgegangene Jahre» soll entsprechend der bisherigen Praxis im Datenaustausch Prämienverbilligung präzisiert werden. Heute werden rückwirkende Meldungen der Kantone von den Krankenversicherern i.d.R. mindestens für das laufende und die vier ganzen vorausgegangenen Kalenderjahre verarbeitet.
- c) Der Klarheit halber soll auch festgehalten werden, dass EL-Beträge für die Krankenversicherung, die einen Zeitraum betreffen, der weiter zurückliegt, direkt bei der Bezügerin oder dem Bezüger zurückzufordern sind.
- d) Ausserdem soll in Abs. 1 anstelle von «Ergänzungsleistungen» – wie in Art. 21a – der Begriff «Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung» verwendet werden. Damit wird klargestellt, welcher Teil der EL gemeint ist, und in Art. 21a und 21b wird Gleiches gleich benannt.
- e) Die Rückforderung entspricht im Übrigen nicht in jedem Fall dem ursprünglich dem Krankenversicherer gemeldeten Betrag. Daher sollte im zweiten Satz von Abs. 1 «höchstens» eingefügt werden.

Wir schlagen aus diesen Gründen folgende Änderungen und Präzisierungen vor:

¹«Der Kanton kann verlangt Ergänzungsleistungen den Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, die den er für ~~fünf vorausgegangene Jahre~~ das laufende und die vier ganzen vorausgegangenen Kalenderjahre ausgerichtet hat, beim Krankenversicherer zurückverlangen. Dies höchstens in dem Umfang, in dem der Kanton ihm Ergänzungsleistungen den Betrag ausbezahlt hat und die Rückerstattungspflicht der Bezügerin oder des Bezügers rechtskräftig ist. Ist eine Rückforderung für einen Zeitraum rechtskräftig verfügt, der weiter zurückliegt, verlangt der Kanton den Betrag direkt bei der Bezügerin oder dem Bezüger zurück. Das Verfahren regelt der Bundesrat. »

Artikel 21a Absatz 1

Art. 21a Abs. 1 enthält keine zeitliche Beschränkung der Auszahlung des EL-Betrags für die obligatorische Krankenversicherung direkt an den Krankenversicherer. Dieser Betrag müsste somit rückwirkend *zeitlich unbeschränkt* direkt dem Krankenversicherer ausbezahlt werden. In der Praxis verarbeiten die Krankenversicherer jedoch aus nachvollziehbaren Gründen rückwirkende Meldungen der Kantone zeitlich beschränkt. Es ist deshalb in Art. 21a eine zeitliche Beschränkung entsprechend der heutigen Praxis der Krankenversicherer und analog zu jener von Art. 21b Abs. 1 einzufügen. Gleichzeitig ist der Klarheit halber festzuhalten, an wen der EL-Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung ausbezahlt ist, wenn der Anspruch einen weiter zurückliegenden Zeitraum betrifft.

Wir beantragen deshalb folgende Präzisierungen:

¹«Der Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d ist für das laufende und die vier ganzen vorausgegangenen Kalenderjahre in Abweichung von Artikel 20 ATSG direkt dem Krankenversicherer ausbezahlt. Betrifft der Anspruch einen Zeitraum, der weiter zurückliegt, erfolgt die Auszahlung direkt an die Bezügerin oder den Bezüger. »

II.

Um eine reibungslose Umsetzung der neuen Bestimmungen in den Kantonen zu garantieren, ist eine angemessene Frist bis zur Inkraftsetzung vorzusehen. Das Risiko von Verwerfungen zu Ungunsten der EL-Beziehenden ist in jedem Fall zu verhindern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

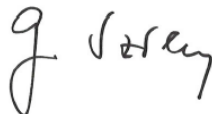
Freundliche Grüsse

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Die Präsidentin Die Generalsekretärin



Nathalie Barthoulot
Regierungsrätin



Gaby Szöllösy