

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

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

Liestal, 17. 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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 21. Juni 2023 zum oben erwähnten Geschäft und nehmen dazu gerne Stellung.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des Fachkräftemangels stellt die Sicherstellung der pflegerischen Versorgung von nicht spitalbedürftigen Personen aller Altersstufen sowie die Betreuung von betagten Personen eine grosse Herausforderung dar. Die gesellschaftliche Entwicklung mit Bedürfnissen nach mehr Autonomie und Selbstbestimmung erfordert insbesondere einen Wandel in der Betreuungskultur. Daher sollen betreute Wohnformen gefördert und auch in Anspruch genommen werden, damit Plätze in Pflegeinstitutionen nur beansprucht werden, wenn sie notwendig sind. Im diesem Zusammenhang spielen betreute Wohnformen eine Schlüsselrolle und müssen gefördert werden. Im Kanton Basel-Landschaft ist dies bereits heute gesetzlich geregelt.

I Allgemeine Bemerkungen

1. Systematik und Kostenregelung

Durch die vorgesehene Vergütung der Betreuungsleistungen über die Krankheits- und Behindernungskosten werden die Kosten alleine von den Kantonen getragen. Begründet wird dies mit den aufgrund der verzögerten Heimeintritte eintretenden kantonalen Einsparungen. Ob diese – wie im erläuternden Bericht ausgeführt – im prognostizierten Ausmass eintreten werden, ist schwer einzuschätzen. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die verzögerten Heimeintritte zu einer Kosteneindämmung führen. Einzelne Pflegeheimbewohnende mit einem geringen Pflegebedarf wohnen heute aus sozialen Gründen oder Sicherheitsgründen im Heim. Es wird daher nie möglich sein, sämtliche Personen mit tiefem Pflegebedarf zuhause zu betreuen. Wir erachten daher Ihre Schätzung zur Kosteneinsparung als zu optimistisch.

Bei der Vorlage unzureichend berücksichtigt bleibt zudem das Risiko der Kostenausweitung. Gemäss den vorgesehenen Regelungen können sämtliche EL-Bezüger/-innen ab Alter 65, welche nicht in einem Alters- und Pflegeheim wohnen, in den Genuss der neuen Leistungen kommen.

Dies umfasst somit auch eine Vielzahl von Personen, welche heute solche Leistungen anderweitig finanzieren oder darauf verzichten. Es besteht somit die Gefahr, dass zusätzliche Leistungen an Personen vergütet werden, bei welchen ein Heimeintritt in weiter Ferne steht. Eine Abgrenzung zwischen Leistungen, welche den Heimeintritt verzögern und Leistungen an Personen ohne Absicht, demnächst in ein Heim einzutreten, ist in der Praxis extrem schwierig.

Der Bedarf jeder erbrachten Leistung muss abgeklärt werden können und zwar im Hinblick darauf, ob sich damit ein Heimeintritt verzögert oder nicht. Den Kantonen müssen die entsprechenden Möglichkeiten gegeben werden. Dies muss im Gesetz deutlicher festgehalten werden.

Die Rückvergütung der tatsächlichen Kosten bedeutet somit eine massive Erhöhung des administrativen Aufwandes der Durchführungsstellen. Zudem müssten mit dem vorgeschlagenen System die EL-Beziehenden die Leistungen vorfinanzieren. Für EL-Beziehende ohne Vermögen wird dies schwierig.

Die vorgeschlagene Variante regelt sämtliche zu vergütende Betreuungsleistungen, wozu auch ein Zuschlag für eine altersgerechte Wohnung und die Vergütung der Wohnungsanpassung an die Bedürfnisse des Alters und Behinderung gehören, im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten. Der ausschlaggebende Punkt für die Wahl dieser Variante scheint die Finanzierung zwischen dem Bund und den Kantonen gewesen zu sein, da im erläuternden Bericht mehrmals auf die äusserst angespannte Lage der Bundesfinanzen hingewiesen wird. Einen Variantenentscheid nur aufgrund von finanziellen Überlegungen zu treffen, erachten wir nicht als zielführend. Mit der vorgesehenen Variante müssten z. B. neu die Mieten teilweise über die jährliche EL und teilweise über die Krankheits- und Behinderungskosten abgewickelt werden. Unlösbare Abgrenzungsfragen sind somit vorprogrammiert. Mieten müssen grundsätzlich in die Berechnung für die jährliche EL einfließen.

Weiter widerspricht die vorgeschlagene Gesetzesänderung dem Grundsatz "wer bezahlt bestimmt".

Unseres Erachtens gibt es zwei Lösungsvarianten welche geeigneter sind, das betreute Wohnen gesetzlich zu regeln und der Gesetzessystematik sowie der Kostenverteilung gerechter werden:

Variante A: Nebst "zu Hause und "im Heim" wird eine dritte Wohnform "betreutes Wohnen" im Gesetz aufgenommen und mittels Pauschale vergütet.

Gemäss dieser Variante würde die Aufnahme einer dritten Wohnform "betreutes Wohnen" (nebst den bestehenden Wohnformen "zu Hause" und "im Heim") der Systematik des Gesetzes besser entsprechen. Das "betreute Wohnen" könnte sodann mit einem mehrstufigen Betreuungspauschalen-System vergütet werden. Die Vergütungen können mit einer professionellen und unabhängigen Bedarfsabklärung ermittelt und bei den Ausgaben unter Art. 10 Abs. 3 ELG berücksichtigt werden. Ein solches Vergütungsmodell hat folgende Vorzüge:

- Die Pauschale berücksichtigt die Tatsache, dass sich Betreuungsleistungen nicht abschliessend auflisten lassen und individuell aufgrund der jeweiligen Lebenssituation ausgestaltet sein müssen, um die gewünschte präventive Wirkung entfalten zu können.
- Die Pauschale fördert die Selbstbestimmung, weil die EL-beziehenden Personen in der Verwendung der Pauschale frei sind.
- Mit der Abwicklung über die jährlichen EL entfällt die Vorfinanzierung. Bei einer Vergütung über die Krankheits- und Behinderungskosten müssen die EL-beziehenden Personen die Rechnungen zuerst selbst begleichen und dann den Betrag bei den EL-Stellen einfordern.

- Der Verwaltungsaufwand mit einer Pauschale bei den Ausgaben für die jährlichen EL ist kleiner als bei einer Vergütung über die Krankheits- und Behinderungskosten, da nicht einzelne Rechnungen abgerechnet werden müssen.

Variante B: Delegationsnorm an die Kantone ohne verbindliche Aufzählung der Leistungen und ohne "Mindest-Höchstbeträge".

Es gilt eine Bestimmung zu evaluieren, welche die Kantone verpflichtet, Massnahmen zur Förderung des betreuten Wohnens zu ergreifen. Dies im Sinne einer allgemeinen Delegationsnorm ohne abschliessende Leistungsaufzählung. Insbesondere diese abschliessende Leistungsaufzählung im Gesetz greift zu weit und wird entsprechend abgelehnt. Auf die Festlegung eines "Mindest-Höchstbetrag" soll verzichtet werden.

Antrag: Das Konzept gemäss den Vorschlägen von Art 14a und 16 der Vernehmlassungsvorlage ist grundsätzlich zu überdenken. Die Möglichkeit einer dritten Wohnform "betreutes Wohnen" bei der jährlichen EL mit einer abgestuften Pauschale ist zu prüfen. Die jetzige Formulierung wird abgelehnt.

Antrag: Die Möglichkeit eines allgemein formulierten Auftrags (Delegationsnorm) an die Kantone ist zu prüfen. Von einer abschliessenden Aufzählung der Leistungen ist abzusehen.

2. Inkrafttreten

Der Zimmerzuschlag für die Nachtassistenz gemäss Art. 10. Abs. 1 Bst. b. Ziffer 4 und der Rollstuhlzuschlag Abs. 1^{bis} sollen, sofern die Referendumsfrist im 2024 abläuft, gemäss dem vorliegenden Vorschlag rückwirkend per 1. Januar 2024 in Kraft treten. Das rückwirkende Inkrafttreten von Gesetzesanpassungen ist grundsätzlich verboten. Die im erläuternden Bericht vorgebrachten Argumente für eine rückwirkende Inkraftsetzung der vorgenannten Bestimmungen überzeugen nicht. Obwohl nachvollziehbar ist, dass eine Aufgabe der Wohnform vermieden werden soll, vermag eine rückwirkende Inkraftsetzung dies nicht unbedingt verhindern. Bis die rückwirkende Inkraftsetzung erfolgt, kann die – wenn auch nur vorübergehende – finanzielle Verschlechterung nicht von allen mit eigenen Mitteln überbrückt werden. Sofern die Referendumsfrist erst im Jahr 2025 oder später abläuft, ist der lückenlose Übergang nach dem Auslaufen der Übergangsregelung der Revision 2021 per Ende 2023 ohnehin nicht möglich.

Antrag: Auf die rückwirkende Inkraftsetzung ist gänzlich zu verzichten.

Im Kanton Basel-Landschaft sind die Gemeinden die Träger der Pflegeheime. Der Kanton finanziert aber die Krankheits- und Behinderungskosten. Die Gemeinden haben somit den Nutzen von einem späten Heimeintritt, der Kanton bezahlt aber die zusätzlichen Betreuungskosten. Die fiskalische Äquivalenz ist nicht gegeben. Die Finanzierung muss daher neu geregelt werden. Zudem müssen die Bestimmungen im Bundesgesetz auf kantonaler Ebene konkretisiert werden. Die Kantone benötigen Zeit, um die notwendigen kantonalen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen bzw. anzupassen. Dies wird voraussichtlich mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Antrag: Das Inkrafttreten oder der Vollzug soll frühestens 2 bis 3 Jahre nach dem Beschluss erfolgen, damit die Kantone genügend Zeit für die Umsetzung haben.

3. Ungleichbehandlung der IV-Bezüger/innen

Gemäss den vorgeschlagenen gesetzlichen Neuerungen haben einzig Personen, die das Rentenalter erreicht haben, einen Anspruch auf die vorgesehenen Betreuungsleistungen. Diese Ungleichbehandlung ist nicht nachvollziehbar. Mit den neuen Regelungen sollen Heimeintritte verhindert oder verzögert werden, was in gleicher Weise relevant ist für Personen mit Behinderungen. Wir

würden es bevorzugen, wenn der Bund im Rahmen der EL den Kantonen Auftrag und Gestaltungsraum in diesem Thema gibt (siehe oben). Wenn aber Leistungen und Beiträge im Rahmen der EL detailliert vorgeben werden sollen, dann soll kein unterschiedlicher Standard für Personen im AHV-Alter und IV-Alter definiert werden.

4. Begriffe

Das Schreiben von Bundespräsident Alain Berset vom 21. Juni 2023 steht im Widerspruch zur gesetzlichen Regelung, dass *der Begriff des betreuten Wohnens in diesem Zusammenhang breit auszulegen sei und sowohl das Wohnen im eigenen Zuhause mit Assistenzleistungen als auch das betreute Wohnen im Heim umfassen soll*. Wenn mit dem betreuten Wohnen der Heimeintritt vermieden oder verzögert werden soll, wie kann dann das betreute Wohnen auch im Heim stattfinden? Im Bericht wird Pflege und Betreuung zum Teil vermischt. (z.B. S. 9 f. Beitrag Krankenversicherung an Pflegeleistung wird unter "Leistungen für Betreuung in den Sozialversicherungen" aufgelistet.).

Diese Beispiele zeigen, dass die Abgrenzung zwischen Alters- und Pflegeheimen (APH) und betreutem Wohnen einerseits und betreutem Wohnen und Wohnen zuhause andererseits offenbar schwierig anmutet. Nach der hier vertretenen Auffassung müssten klare Abgrenzungen vorgenommen werden können, allenfalls mittels Legaldefinitionen entweder auf kantonaler Ebene oder auf Bundesebene. Auch unter Berücksichtigung des Argumentes, dass eine schweizweite Vereinheitlichung der Leistungen angestrebt wird, erscheinen klare Abgrenzungsnormen notwendig.

Antrag: Legaldefinitionen für die Abgrenzung zwischen APH und betreutem Wohnen einerseits und betreutem Wohnen und Wohnen zuhause andererseits.

II Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 – Zuschlag zu den Mietkosten für Nachtassistenz

Die Einführung eines Zuschlags für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz wird grundsätzlich begrüsst. Es könnte sich in der Praxis allerdings als äusserst schwierig herausstellen, zu überprüfen, ob der betreuenden Person tatsächlich ein Zimmer zur Verfügung gestellt wird. In Fällen, in welchen die Person die Wohnung mangels eines solchen Zimmers wechseln muss, erscheinen Aufwand und Nutzen in einem Missverhältnis. Des Weiteren ist es nicht nachvollziehbar, warum dieser Zuschlag einzig im Rahmen der Ergänzungsleistungen erfolgen soll. Der erläuternde Bericht hält fest, dass Nachtassistenzen während ihren Einsätzen einen Ort brauchen um sich zurückzuziehen und um ausruhen zu können. Es sei für beide Seiten unzumutbar, dass die Assistenzperson in der Küche, auf dem Sofa oder im selben Zimmer schläft. Diese Unzumutbarkeit besteht in allen Fällen und nicht nur bei Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Entsprechend erscheint eine Vergütung der entstehenden zusätzlichen Mietkosten im Rahmen des Assistenzbeitrages sachgerechter.

Antrag: Die Finanzierung eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz hat im Rahmen des Assistenzbeitrages zu erfolgen. Auf den vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 10 des ELG ist zu verzichten.

Art. 10 Abs. 1^{bis} – Aufteilung des Zuschlags für die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung

Die vorgesehene Praxisänderung wird grundsätzlich nicht bemängelt. Die Umsetzung einer rückwirkend anderen Vergütung ist hingegen nicht praktikabel (siehe allgemeine Anmerkungen).

Art. 14a Abs. 1 – Umfang der Hilfe, Pflege und Betreuung

Bei diesen Leistungen ist der Bedarf schwierig abzuschätzen. Wann ist es beispielsweise nicht mehr zumutbar, dass eine Wohnung selbst geputzt wird?

Antrag: Den Kantonen soll hier explizit die Möglichkeit gegeben werden, eigene Bedarfsabklärungen durchzuführen und die Leistungen bei Nicht-Bedarf zu verweigern (allenfalls auch für Art.14).

Bestimmte Leistungen wie niederschwellige Unterstützungsangebote und sozialbetreuerische Leistungen (z.B. Begleit- und Besuchsdienste, Fahrdienste, etc.) werden derzeit nicht über die Ergänzungsleistungen finanziert. Dies soll neu mit der Aufnahme von Fahr- und Begleitdiensten als Betreuungsleistung geändert werden. Diese Leistung schiesst über das Ziel hinaus und ist zudem in der Praxis kaum überprüfbar. Wann hat jemand den Anspruch zum Coiffeur oder zu Verwandten gefahren zu werden? Diese Leistungen bergen zudem eine grosse Missbrauchsgefahr. Es ist zumutbar, dass die Transportkosten für Freizeit-/Kultur oder ähnlichen Vorhaben über den Betrag des persönlichen Bedarfs gedeckt werden.

Antrag: Fahr- und Begleitdienste sollten ersatzlos aus den Betreuungsleistungen gestrichen werden.

Die Vergütung des Zuschlags für Miete einer altersgerechten Wohnung sollte nicht über Krankheits- und Behinderungskosten erfolgen. Es handelt sich dabei um einen im Voraus bekannten und stets gleichbleibenden Betrag, welcher ohne grossen Mehraufwand in der jährlichen Bedarfsrechnung aufgenommen werden könnte. Es wäre zudem ein Leichtes, diesen Zuschlag als Pauschale auszurichten. Eine monatliche Rückvergütung über die Krankheits- und Behinderungskosten ist im Gegensatz dazu mit unnötig viel administrativem Aufwand sowohl für die Empfänger als auch für die Durchführungsstellen behaftet.

Antrag: Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung muss über die jährlichen Ergänzungsleistungen und nicht über Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden.

Art. 14a Abs. 2 – Unabhängigkeit von der Hilflosenentschädigung

In Art. 14a Abs. 2 ELG wird ausgeführt, dass die Hilflosenentschädigung von der Vergütung nicht in Abzug gebracht werden darf. Wir begrüssen diese Nichtberücksichtigung der Hilflosenentschädigung, solange die Betreuungsleistungen keine Leistungen im Bereich von Lebensverrichtungen umfassen, die bei der Anspruchsprüfung einer Hilflosenentschädigung von Bedeutung sind. Im Übrigen würde die Hilflosenentschädigung auch bei einer Betreuungspauschale in Art. 10 Abs. 3 ELG nicht berücksichtigt, da die Hilflosenentschädigung bei der Berechnung der EL von zu Hause lebenden Personen nicht angerechnet werden darf (Art. 11 Abs. 3 Bst. d ELG).

Antrag: Art. 14a Abs. 2 ELG ist dahingehend zu ergänzen, dass mit Art. 14a Abs. 1 keine Leistungen finanziert werden dürfen, welche bei der Anspruchsprüfung einer Hilflosenentschädigung von Bedeutung sind.

Art. 14a Abs. 3 – Mindest-Höchstbeiträge

Art. 14a Abs. 1 ist eine Spezifizierung von Art. 14 Abs. 1 Bst. b. Für Art. 14a Abs. 1 soll ein Mindest-Höchstbeitrag von 13'400 Franken gelten. In Art. 14 Abs. 3 sind aber bereits Mindest-Höchstbeiträge für den ganzen Art. 14 Abs. 1 festgelegt. Es ist unklar, ob die Mindest-Höchstbeiträge in Art. 14a Abs. 3 zusätzlich zu den Mindest-Höchstbeiträgen aus Art. 14 Abs. 3 gelten oder bereits

darin enthalten sind (und dann entsprechend weniger Gelder für die anderen Leistungen nach Art. 14 Abs. 1 zur Verfügung stehen).

Antrag: Auf die Festsetzung von "Mindest-Höchstbeiträgen" ist zu verzichten.

Falls an den «Mindest-Höchstbeiträgen» festgehalten werden soll, müssen die Kantone zusätzlich die Möglichkeit haben, für jede Leistung einzeln einen Höchstbetrag festzulegen. Wenn nur eine Leistung gemäss Art. 14a Abs. 1 in Anspruch genommen wird (z.B. Mahlzeitenangebot), dann kann der Höchstbetrag von 13'400 Franken für diese eine Leistung zu hoch sein.

Antrag: Art. 14a Abs. 3 ist insofern zu präzisieren, als dass die Kantone die Freiheit haben, für jede einzelne Leistung einen Höchstbetrag und/oder einen gesamten Höchstbetrag festzulegen.

Art. 16 – Kantonale Finanzierung

Gemäss der Vorlage beläuft sich der Anteil im Heim lebender EL-Fälle mit höchstens 60 Minuten Pflege pro Tag auf 30%. Hier soll sich der Heimeintritt mit den neuen Massnahmen verzögern. Der vom Bund ausgewiesene Anteil ist plausibel. Allerdings postuliert er, dass bereits ab dem 4. Jahr das Einsparpotenzial voll ausgeschöpft sein wird, weil zukünftig Personen mit niedriger Pflegestufe nicht in ein Heim eintreten werden. Diese Prognose ist zu optimistisch. Es wird immer Personen geben, welche – trotz geringem Pflegebedarf – ein Heim gegenüber einer anderen Betreuungsform bevorzugen. Zudem ist mit einer Mengenausweitung bei Personen zu rechnen, welche auch ohne die neuen Vergütungen nicht in ein Heim gegangen wären.

Antrag: Art. 14a Abs. 1 Bst. f soll nicht über die Krankheits- und Behinderungskosten finanziert werden, so dass sich der Bund angemessen an den Mehrkosten beteiligt.

Art. 21b – Rückvergütung Krankenversicherer

Die Einführung einer gesetzlichen Grundlage zur Beibehaltung der bisherigen Praxis wird sehr begrüsst.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Prüfung unserer Anliegen. Bei Fragen können Sie sich gerne an Tom Tschudin von der SVA Basel-Landschaft (tom.tschudin@sva-bl.ch / 061 425 22 03) oder Michael Bertschi von der Finanz- und Kirchendirektion (michael.bertschi@bl.ch / 061 552 56 35) wenden.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin