



Eidgenössisches Departement des Innern EDI

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

Bern, 05.10.2023

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) betreffend Anerkennung des betreuten Wohnens Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Die Betreuung im Alter ist für die Städte ein sehr wichtiges Thema. Mit der demografischen Entwicklung steigt die Zahl der älteren Personen. Zudem wird ein zunehmender Anteil dieser Personen keine Angehörigen haben oder keine, die nahe genug wohnen, um Hilfe und Betreuung zu übernehmen. Deshalb sind viele Städte auf der Suche nach Lösungen, um betagte Menschen darin zu unterstützen, möglichst lange ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und an der Gesellschaft teilhaben zu können. Damit die Städte gute Lösungen finden können, ist es aber auch wichtig, dass die anderen Staatsebenen in ihren Zuständigkeitsbereichen aktiv werden.

Der Städteverband ist deshalb sehr erfreut, dass der Bundesrat mit der Vorlage anerkennt, dass im Bereich der Betreuung Handlungsbedarf besteht und nationale Finanzierungslösungen notwendig sind. Die Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen (EL), um die Finanzierung von Betreuungsleistungen für EL-Beziehende zu verbessern, sind ein sehr wichtiger Schritt. Die Kompetenzteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden im EL-Bereich ist je nach Kanton unterschiedlich. Anpassungen auf Bundesebene müssen dies berücksichtigen. Die Städte finanzieren bei der EL wesentlich mit: In elf Kantonen ist die kommunale Ebene in die Finanzierung involviert, gesamtschweizerisch werden ein Viertel der EL-Ausgaben von der kommunalen Ebene getragen. Um dem Handlungsbedarf über die



EL hinaus gerecht zu werden, werden aber über die Vorlage hinausführende Diskussionen notwendig sein. Der Städteverband ist erfreut, dass der Bundesrat diese Ansicht teilt.

Betreuungsbedarf und Hilflosigkeit sind nicht dasselbe und oft entsteht ein Betreuungsbedarf, bevor der Anspruch auf Hilflosenentschädigung gegeben ist. Der Städteverband begrüsst es deshalb, dass die Betreuung eigenständig betrachtet wird und entsprechend von der Hilflosigkeit und der Hilflosenentschädigung entkoppelt wird. Dass die Vorlage eine wohnformunabhängige Lösung vorschlägt, erfüllt ein wichtiges Anliegen des Städteverbands. Nur so kann sichergestellt werden, dass keine neuen Schnittstellen, Ineffizienzen und Ungerechtigkeiten entstehen.

Dass es diese Revision des ELG braucht, ist aus Sicht des Städteverbands unbestritten. Den konkreten Umsetzungsvorschlag rein über die Krankheits- und Behinderungskosten lehnt der Städteverband allerdings ab. Die rein finanzielle Begründung, dass nur die Kantone und Gemeinden profitieren, wenn verfrühte Heimeintritte verhindert werden, und deshalb die Kosten tragen sollen, greift zu kurz und ist nicht korrekt. Wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, sollen Betreuungsleistungen das Wohlbefinden der Personen sicherstellen, verfrühte Heimeintritte verhindern und der Krankheitsprävention dienen. Davon profitieren alle Staatsebenen. Durch die Verzögerung von Heimeintritten werden auch die mit dem Heimaufenthalt verbundenen zusätzlichen EL-Kosten verhindert, wovon auch der Bund profitiert. Zudem kommen im Bereich der Betreuung im Alter unterschiedliche Aufgaben und Kosten auf alle Staatsebenen zu. Die Anpassungen bei der EL müssen darauf abzielen, die Betreuung für diese Bevölkerungsgruppe bestmöglich zu gewährleisten und gleichzeitig eine Lösung zu finden, welche der Systemlogik der EL gerecht wird und mit einem vertretbaren administrativen Aufwand umgesetzt werden kann.

Eine überwiegende Mehrheit der Städte schlägt vor, eine Betreuungspauschale als eigenständiges Element der jährlichen EL vorzusehen, um eine gute Versorgung mit Betreuungsleistungen zu gewährleisten.

Falls trotzdem an einer Abdeckung über die Krankheits- und Behinderungskosten festgehalten wird, spricht sich der Städteverband für die Variante drei aus und plädiert für eine dem Leistungskatalog in Art. 14a ELG vorgelagerte zielorientierte Definition der Betreuung resp. der Betreuungsleistungen. Zudem wünscht er eine Erweiterung des Leistungskatalogs, insbesondere das Element der Beratung und Hilfe bei der Organisation von Betreuungsleistungen erscheint aus Städtensicht sehr wichtig.

Der Städteverband begrüsst, dass die vorliegende Revision genutzt wird, um einige weitere Bestimmungen im ELG anzupassen, bei denen sich Handlungsbedarf gezeigt hat. Allerdings wird der Zuschlag für das Zimmer der Nachtassistenz als zu tief erachtet.

Grundsätzlich ist es den Städten wichtig, dass durch die Anpassungen keine neuen Ungleichheiten entstehen. EL werden zur AHV und zur IV gewährt. Wenn zusätzlich Hilfs- und Betreuungsleistungen übernommen werden, soll dies nicht nur für die EL zur AHV gelten, sondern auch für die EL zur IV.



Detaillierte Ausführungen und Anliegen zu einzelnen Aspekten der Vorlage

1. Vorgeschlagenes Modell zur Berücksichtigung der Betreuungsleistungen

Beurteilung der Modelle:

Im Kapitel 1.2 des erläuternden Berichts werden die vier Varianten vorgestellt, die geprüft wurden. Der Bundesrat hat sich für die vierte Variante entschieden. Die Städte beurteilen die Varianten wie folgt:

Variante 1, Pauschale: Die überwiegende Mehrheit der Städte erachtet eine Pauschale als zielführend, jedoch nicht in der vorgeschlagenen Ausgestaltung. Die Pauschale sollte nicht dem Mietzinsmaxima angehängt werden, sondern nach einer entsprechenden Bedarfsabklärung als eigenständiger Bestandteil der jährlichen EL (Art. 10 ELG) gewährt werden. Das Argument des Bundesrats, dass eine pauschale Abgeltung nicht möglich ist, weil es sich bei den EL um eine Bedarfsleistung handelt, ist nicht nachvollziehbar. Beim Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf handelt es sich ebenfalls um eine Pauschale und auch andere Bedarfsleistungen wie die Sozialhilfe kennen Pauschalen.

Eine (mehrstufige) Betreuungspauschale würde der Logik des Systems entsprechen: Betreuungsleistungen fallen regelmässig und dauerhaft an und gehören zur unmittelbaren Existenzsicherung, deshalb sollten sie Teil der jährlichen EL sein. Zudem wird diese Variante der – auch im erläuternden Bericht ausgeführten – Tatsache gerecht, dass sich Betreuungsleistungen nicht auf einen abschliessenden Leistungskatalog reduzieren lassen. Mit einer Pauschale kann der individuellen Lebenssituation und der Selbstbestimmung Rechnung getragen werden, bei gleichzeitig vertretbarem administrativem Aufwand. Dadurch dass bei einer Pauschale nicht einzelne beanspruchte Leistungen vergütet werden, entfällt auch die Vorfinanzierung durch die Betroffenen. Das ist sehr zu begrüßen, weil die Vorfinanzierung für Personen mit knappen finanziellen Ressourcen eine zusätzliche Hürde darstellt und den Nichtbezug von Leistungen erhöht.

Verschiedene Städte betonen, dass die Gewährung einer Pauschale unbedingt an eine interkantonal standardisierte und idealerweise aufsuchende Bedarfsabklärung geknüpft sein muss. Zudem sollten die betroffenen Personen auch Beratung für die Organisation der gewährten Leistungen erhalten, um sicher zu stellen, dass die Leistungen auch tatsächlich gemäss Bedarf in Anspruch genommen werden.

Einige Städte lehnen aber eine Betreuungspauschale ab. Die Gründe sind unterschiedlich. Einerseits wird angeführt, dass Betreuungsleistungen situativ und individuell anfallen und deshalb nicht über eine Pauschale bei den jährlichen EL abgerechnet werden sollten. Zudem wären Anpassungen in den kantonalen Gesetzen notwendig, dort wo Betreuung heute über die Krankheits- und Behinderungskosten abgerechnet wird. Andererseits wird befürchtet, dass Beratung nicht flächendeckend angeboten oder nicht genutzt wird und Betreuungsleistungen deshalb nicht beansprucht werden. In diesem Fall würde die Zielsetzung verfehlt, das selbstbestimmte Leben zu Hause zu fördern. Eine Stadt verweist zudem auf finanzielle Folgen aufgrund der innerkantonalen Kompetenzteilung.

Variante 2, Betreutes Wohnen in der jährlichen EL: Hier wären von der Wohnform abhängige Zuschläge vorgesehen. Die Städte begrüßen einstimmig, dass der Bundesrat diese Variante abgelehnt



hat. Die Finanzierung der Betreuungsleistungen sollte möglichst unabhängig von der Wohnform erfolgen, damit keine neuen Schnittstellen und Ungerechtigkeiten entstehen.

Variante 3, Mietzuschlag in der jährlichen EL und Betreuungsleistungen in den Krankheits- und Behinderungskosten: Falls die Betreuungspauschale im Sinne der Mehrheit der Städte nicht berücksichtigt wird, beantragt der Städteverband, dass Variante 3 weiterverfolgt wird. Ein Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung ist zielführend, muss aber über die jährliche EL abgewickelt werden, ansonsten wird die bisherige Logik des ELG verletzt. Bei den Krankheits- und Behinderungskosten würden sich die Städte allerdings ausdrücklich Ergänzungen wünschen, die über den vorliegenden Vorschlag hinausgehen (vgl. nachfolgend gewünschte Anpassungen).

Variante 4, Betreuungsleistungen in den Krankheits- und Behinderungskosten: Diese Variante wird von den Städten abgelehnt. Sollte trotzdem daran festgehalten werden, bitten wir um Übernahme der nachfolgend gewünschten Anpassungen.

Formulierung einzelner Gesetzesartikel:

Falls die Betreuungspauschale entgegen dem Wunsch der überwiegenden Mehrheit der Städte nicht zum Zug kommt, beantragt der Städteverband die Übernahme der Variante 3 mit einigen Ergänzungen. In Bezug auf die einzelnen Artikel des Gesetzesentwurfs des Bundesrats würde das Folgendes bedeuten.

- a. Mietzinszuschlag als Teil der jährlichen EL (Art. 14a Abs. 1 Bst. f bzw. Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3)

Art. 14a Abs. 1 Bst. f ~~«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.»~~ streichen.

Dafür Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 ergänzen: «bei der notwendigen Miete einer rollstuhlgängigen oder einer altersgerechten Wohnung: zusätzlich 6420 Franken».

Hier gilt es noch darauf hinzuweisen, dass «altersgerecht» nicht synonym ist mit «barrierefrei», sondern breiter verstanden werden und z.B. auch den sozialen Bedürfnissen der betroffenen Personen Rechnung tragen muss. Die Definition einer altersgerechten Wohnung ist komplex, insbesondere wenn es sich nicht um eine institutionalisierte betreute Wohnung handelt. Deshalb müssen Kriterien geschaffen werden, die für die EL-Stellen praxistauglich sind. Zudem ist in betreuten Wohnformen häufig eine Ansprechperson in der Siedlung als Vorhalteleistung enthalten, d.h. die Verfügbarkeit einer Ansprechperson ist in einer monatlich zu zahlenden Betreuungspauschale oder im Mietzins enthalten. Auch Personen, die keine Beratungen in Anspruch nehmen, zahlen für die Verfügbarkeit der Ansprechperson. Diese Leistung sollte ebenfalls über die EL abgedeckt werden.



b. Anpassungen des Leistungskatalogs (Art. 14a Abs. 1)

Der Städteverband begrüsst die vorgeschlagenen Ergänzungen unter Art. 14a. Allerdings wird aus Sicht der Städte der sozialen und psychosozialen Komponente der Betreuung zu wenig Rechnung getragen, obwohl der Bundesrat im erläuternden Bericht festhält, dass Betreuungsleistungen eine soziale Komponente aufweisen. Um dies zu korrigieren, schlagen wir einerseits eine vorgelagerte Betreuungsbeschreibung vor. Dabei bietet sich eine Orientierung an der Formulierung des Kantons Zürich an, die er in seiner Vernehmlassung zur Anpassung der kantonalen Zusatzleistungen vorgeschlagen hat¹. Andererseits schlägt der Städteverband einige ergänzende Präzisierungen vor (vgl. vorgeschlagene Formulierung des Art. 14a Abs. 1 weiter unten).

Ausserdem beantragt der Städteverband die Aufnahme von drei zusätzlichen Betreuungsleistungen in den Leistungskatalog:

- Auf S. 19 des erläuternden Berichts verweist der Bundesrat auf mögliche Leistungen, wobei auch Administration aufgeführt ist. Es erscheint uns wichtig, dass diese Leistung ebenfalls aufgenommen wird, da sie teilweise einen professionellen und daher mit Kosten verbundenen Umgang erfordert.
- Zudem möchte der Städteverband anregen, Entlastungsdienste für Angehörige ebenfalls explizit aufzuführen, da der Synthesebericht des vom Bund durchgeführten Förderprogramms² «Entlastungsangebote für betreuende Angehörigen» auch auf die Schwierigkeit der Finanzierung von entlastenden Betreuungsleistungen hinweist.
- Sehr wichtig ist aus Städtensicht zudem das Element der Beratung und Hilfe bei der Organisation der Betreuungsleistungen. Das Projekt der Betreuungsgutsprachen in der Stadt Bern hat gezeigt, dass viele Menschen Leistungen nicht in Anspruch nehmen, weil sie nicht in der Lage sind, diese zu organisieren³. Es müssen also nicht nur die Leistungen selber finanziert werden, sondern es muss auch sichergestellt werden, dass Betroffene und ihre Angehörigen Beratung und Hilfe bei der Organisation der Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen können. Die Stadt Luzern macht mit aufsuchender Bedarfsabklärung und einer wirkungszielorientierten Handhabung der Unterstützungsbeiträge durch das gleiche Fachpersonal im Rahmen des Projekts «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» sehr gute Erfahrungen⁴.

Art. 14a Abs. 1 würde entsprechend wie folgt formuliert:

Die Kantone vergüten (...) entstandenen 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.

¹ <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/vernehmlassungen.html> (Änderung der Zusatzleistungsverordnung)

² Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017-2020» (admin.ch)

³ https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/betreuung-im-alter-betreuungsgutsprachen-zeigen-wirkung

⁴ <https://www.stadt Luzern.ch/politbusiness/1648807>



Mindestens vergütet werden:

- a) *Ein Notrufsystem*
- b) *Hilfe im Haushalt, im Sinne der Erhaltung der Kompetenzen und Selbständigkeit*
- c) *Mahlzeitenangebote inkl. Mittagstische und gemeinsame Mahlzeitenzubereitung*
- d) *Begleit- und Fahrdienste (auch solche zur Stärkung der sozialen Teilhabe und Prävention von Einsamkeit, Immobilität und psychischen Krisen)*
- e) NEU: *Hilfe bei der Administration*
- f) NEU: *Beratung und Begleitung in der selbständigen Alltagsgestaltung trotz Einschränkungen und bei der Inanspruchnahme und Koordination der Leistungen*
- g) NEU: *Entlastungsdienste für Angehörige*
- h) *Die Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters, wenn nicht bereits ein Zuschlag gemäss (neuem) Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 gewährt wurde.*

c. Entkoppelung von der Hilflosenentschädigung (Art. 14a Abs. 2)

Der Städteverband stimmt der Formulierung im Gesetzesentwurf ausdrücklich zu. Ein Betreuungsbedarf entsteht häufig vor einer Hilflosigkeit. Es ist deshalb zentral, dass die Betreuung nicht an die Hilflosenentschädigung geknüpft wird. Es ist auch zielführend, dass bereits heute die Hilflosenentschädigung nicht von der Vergütung der Betreuungsleistungen in Abzug gebracht werden darf.

d. Mindestbetrag (Art. 14a Abs. 3)

Dass ein Mindestbetrag pro Person und Jahr festgelegt wird, erscheint dem Städteverband zielführend. Es bleibt aber unklar, wie der vorgeschlagene Mindestbetrag von 13'400 Franken zustande gekommen ist. Der erläuternde Bericht verweist auf die Richtwerte der Betreuungsgutsprachen der Stadt Bern, weicht aber bei den meisten Leistungen von diesen ab. Der Städteverband beantragt, dass die Beträge mit entsprechenden Referenzen begründet werden.

Zudem wäre es aus Sicht der Städte sinnvoll, wenn der Mindestbetrag über sämtliche Betreuungsleistungen hinweg eingesetzt werden könnte. Es sollte verhindert werden, dass Kantone für einzelne Leistungen Höchstbeiträge bestimmen, insbesondere nicht für die Elemente der psychosozialen Betreuung. Nur so kann das Angebot entsprechend den individuellen Bedürfnissen und des entsprechenden Bedarfs je Person genutzt und die gewünschte Wirkung (Krankheitsprävention, Verzögerung Heimeintritt) erzielt werden.

2. Zuschlag für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz (Art. 10 Abs. 1)

Die Einführung eines Zuschlags für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz begrüsst der Städteverband und schliesst sich der Begründung des Bundesrates an: Arbeitgebende mit Assistenz müssen sowohl zum Schutz ihrer eigenen Privatsphäre aber auch derjenigen der Assistenzperson die Möglichkeit haben, ein Zimmer für die Nachtassistenz anzubieten. Der Ansatz für Familienmitglieder ist für die Berechnung des Zuschlags aber ungeeignet, weil damit der Tatsache, dass die Person ein eigenes Zimmer und damit zusätzliches Zimmer braucht, nicht Rechnung getragen wird. Grundsätzlich sollte deshalb der Ansatz für eine zusätzliche Person in einer WG verwendet werden. Da die Nachtassistenz die Gemeinschaftsräume tagsüber nicht mitbenutzt, kann der Ansatz allenfalls reduziert werden.



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

Der Städteverband begrüsst die vorgeschlagene Anpassung. Mit der heutigen Regelung werden Personen mit Rollstuhl benachteiligt, wenn sie mit Personen ohne Rollstuhl zusammenwohnen, weil der Zuschlag auf alle Personen aufgeteilt wird, jenen Personen ohne Rollstuhl aber nicht ausbezahlt wird. Diese Benachteiligung wird mit der vorgeschlagenen Änderung behoben, indem der Rollstuhlzuschlag nur noch auf jene Personen aufgeteilt wird, die einen Rollstuhl benötigen. Einige Städte fänden es sogar angebracht, dass der Rollstuhlzuschlag jeder Person einzeln gewährt wird, weil der Platzbedarf grösser ist, wenn mehrere Personen mit Rollstuhl zusammenwohnen.

4. Rückforderung des EL-Betrags für die Krankenversicherungsprämie

Dieser Anpassung stimmt der Städteverband im Grundsatz zu. Eine gesetzliche Grundlage, um die bisherige Praxis weiterführen zu können, erachten die Städte als notwendig.

Anträge

Zusammenfassend beantragen wir gemäss unseren Ausführungen:

- ▶ **Die Einführung einer Betreuungspauschale als eigenständigen Bestandteil der jährlichen EL vertieft zu prüfen.**
- ▶ **Falls die Betreuungspauschale verworfen wird, Variante 3 mit den von uns genannten Anpassungen zu übernehmen und den Mindestbetrag zu begründen.**
- ▶ **Den Zuschlag für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz zu erhöhen.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen steht Ihnen Franziska Ehrler, Leiterin Sozial- und Gesellschaftspolitik (franziska.ehrler@staedteverband.ch, 031 356 32 47) jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK,
Schweizerischer Gemeindeverband