



Per Email an:

sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

**Sozialdemokratische Partei
der Schweiz**

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Bern, 20. 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 Berset,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Mit vorgeschlagener Gesetzesänderung wird die Motion "Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen" ([18.3716](#)) der Gesundheitskommission des Nationalrats umgesetzt. Ziel der Vorlage ist, älteren Menschen zu ermöglichen, dass sie länger in ihrem eigenen Zuhause leben können und der Heimeintritt herausgezögert wird. Aktuell benötigt rund ein Drittel der Bewohner:innen von Alters- oder Pflegeheimen weniger als eine Stunde Pflege pro Tag. Die Frage, ob diese Personen tatsächlich in einem Heim wohnen müssen, ist demnach mehr als berechtigt und kann einfach beantwortet werden: Nein, müssen sie nicht. Die neu zu vergütenden Betreuungsleistungen sollen das Leben zuhause fördern und damit die Heimeintritte verzögern. Dazu kommt die Berücksichtigung eines Zuschlags für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz für Personen mit einem Assistenzbeitrag und der Änderung der Aufteilung des Zuschlages für eine rollstuhlgängige Wohnung. Ebenfalls Teil der Vorlage ist die Rückforderung des EL-Betrages für die Krankenversicherungsprämie.

Die SP Schweiz befürwortet, dass durch die Umsetzung dieser Motion betreuungsbedürftigen Menschen ermöglicht wird, so lange wie möglich in ihren eigenen vier Wänden wohnen zu dürfen. Mit der Stossrichtung der vorgeschlagenen Anpassung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) sind wir deshalb grundsätzlich einverstanden: Der Handlungsbedarf bei der Betreuung im Alter wird damit anerkannt. Ebenso positiv hervorzuheben ist, dass Betreuung nun endlich eigenständig betrachtet, wie auch von der Hilflosigkeit und Hilflosenentschädigung entkoppelt wird. Wir begrüssen zudem, dass eine wohnformunabhängige Lösung vorgeschlagen wird.

Aus unserer Sicht gibt es dennoch grossen Anpassungsbedarf bei der Vorlage. Um die gewünschte Wirkung zu erzielen, muss noch an zahlreichen Stellen deutlich nachgebessert werden. In den nachfolgenden Abschnitten werden wir uns einzeln zu den aus unserer Sicht unbedingt anzupassenden Bereichen äussern.

1. Verankerung Betreuungsfinanzierung

Bezüglich der Finanzierung und Auszahlung von Betreuungsleistungen sehen wir vor allem zwei Problemfelder: Einerseits die Finanzierung selbst sowie andererseits die mangelnde Definition der Betreuung. Betreuungsleistungen lassen sich nicht abschliessend auflisten und müssen individuell und aufgrund der jeweiligen Lebenssituation ausgestaltet sein. Nur so kann die erhoffte, präventive Wirkung entfaltet werden und die Selbstständigkeit der betroffenen Personen erhalten bleiben. Wir regen deshalb an, dass Betreuung im Rahmen dieser Gesetzesänderung definiert wird. Ebenso fehlte uns in der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ein Hinweis auf betreuende Angehörige und wie deren Tätigkeit abgegolten werden kann. Für die Definition von Betreuung schlagen wir folgenden Wortlaut vor; diese Definition könnte als Ergänzung zu **Art. 14 Abs. 1** aufgenommen werden:

"Betreuung bildet zusammen mit Pflege und (hauswirtschaftlicher) Hilfe das Gesamt an Unterstützungsleistungen für Personen, welche aufgrund der Lebenssituation und physischer, psychischer und/oder kognitiver Beeinträchtigung nicht in der Lage sind, ihren Alltag zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Betreuung ist sorgende Beziehung und findet innerhalb der Handlungsfelder Selbstsorge, Alltagsgestaltung, Teilnahme am sozialen und gesellschaftlichem Leben, gemeinsame Haushaltführung, Beratung und Alltagskoordination und bei Pflegesituationen statt."

Andererseits stellt sich uns die Frage der Ausgestaltung der Finanzierung. Betreuungskosten fallen dauerhaft an. Dauerhaft anfallende Kosten werden Stand heute über die jährliche EL abgerechnet - krankheits- und behinderungsbedingte Kosten hingegen als einmalige Kosten, die je nachdem von Jahr zu Jahr unterschiedlich hoch ausfallen. Der Bundesrat schlägt nun vor, dass die Betreuungskosten rückerstattet werden. Das heisst, dass die Bezüger:innen die Kosten vorschliessen und im Nachhinein eine Rückerstattung beantragen können. Damit einher geht die Unsicherheit, ob die Kosten tatsächlich rückerstattet werden und wenn ja, ob vollumfänglich oder nur partiell. Würde nun eine bedarfsbasierte Pauschale mit Stundenkontingenten geprüft, gäbe dies den EL-Bezüger:innen grösserer finanzielle Sicherheit und eine Stärkung der Entscheidungsfreiheit. Andererseits wäre somit auch die Vorfinanzierung der betroffenen Personen umgangen - welche für Menschen mit knappem Budget per se bereits ein Problem darstellt. Zudem wäre der Administrationsaufwand geringer als bei einer Abwicklung über Krankheits- und Behinderungskosten. Die Steuerungsmöglichkeit des Bundes bleibt derweil dank der Bedarfsabklärung und Maximalbeträgen jederzeit bestehen. Wir fordern deshalb, dass die Betreuungsentschädigung im Rahmen der jährlichen EL abgerechnet wird. Dafür könnte beispielsweise eine Betreuungspauschale eingeführt werden, welche als neue Kategorie in die jährliche EL-Berechnung einfliesst.

2. Mindestbeitrag: flexible Einsetzung über alle Kategorien sicherstellen

Der seitens Bundesrats definierte Mindestbetrag, den die Kantone aufwenden müssen, beträgt 13'400 Franken. Dieser orientiert sich an jährlichen Richtwerten pro definierte Kategorie; wie hoch die Beträge pro Kategorie mindestens sein müssen, ist nicht definiert. Dieser Mindestbetrag ist aus unserer Perspektive zu tief angesetzt. Wir fordern die Verwaltung auf, hier grosszügiger auszugestalten. In vorliegender Vernehmlassung

schlagen wir zudem eine Ergänzung dieser Kategorien vor; wir fordern deshalb, dass der Minimalbetrag bei der Aufnahme von weiteren Kategorien erhöht wird, um eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen.

Den Kantonen kommt in dieser Vorlage eine bedeutende Rolle zu. Da nun weder Mindest- noch Maximalbeträge pro Kategorie nicht definiert sind, wird den Kantonen überlassen, wie viel pro Kategorie ausgegeben wird - und ob sie eigenständig solche Mindest- und Maximalbeträge festlegen. Um nun zu verhindern, dass sich die Beiträge von Kanton zu Kanton unterscheiden, fordern wir, dass der Betrag über sämtliche Kategorien hinweg eingesetzt werden kann. Dies ist insofern wichtig, als dass die konkrete Ausgestaltung schlussendlich kaum auf kantonaler Ebene stattfinden wird, sondern die Kantone dies an die Gemeinden delegieren werden. Damit droht ein kommunaler Flickenteppich und eine potenziell geschaffene Ungleichbehandlung von Bezugsberechtigten. Wird darauf verzichtet, den Betrag über sämtliche Kategorien hinweg einsetzbar zu machen, so ist spätestens auf Verordnungsstufe zu regeln, wie hoch die Beiträge pro Kategorie mindestens auszufallen haben, um interkantonal kein Ungleichgewicht zuzulassen. Generell ist jedoch darauf zu verzichten, dass Maximalbeträge pro Kategorie festgelegt werden können.

In diesem Zusammenhang möchten wir zudem darauf hinweisen, dass die gesamte Vorlage auf die Nachfrageseite fokussiert, die Angebotsseite jedoch gänzlich ausblendet. Wir regen deshalb an, dass spätestens auf Verordnungsstufe diskutiert wird, inwiefern die Kantone verpflichtet werden sollen, die entsprechenden Leistungen anzubieten. Denn den Bezugsberechtigten nützen Mindestbeträge für Leistungen nichts, wenn diese Leistungen nicht angeboten werden: Ein Mindestbetrag für Mahlzeitangebote ist durchaus sinnvoll - aber nur, wenn in der entsprechenden Region auch so ein Angebot besteht. Wir weisen deshalb in diesem Rahmen darauf hin, dass nun auch die Kantone in der Pflicht stehen, ein entsprechendes Angebot auf die Beine zu stellen und dafür verantwortlich sind, dass Betreuungsleistungen auch die Menschen im jeweiligen Kanton erreichen.

3. Ergänzung um psychosoziale Hilfestellungen

In der gesamten Vorlage fehlt die Berücksichtigung psychosozialer Hilfestellung. Solche sind elementar wichtig für eine gute Gesundheit. Es ist fachlich unbestritten und durch zahlreiche Studien belegt, dass eine gute Betreuung die Gesundheit massgeblich fördert. Die geistige Gesundheit ist stark von der Anzahl gelebter Beziehungen zu Mitmenschen abhängig. Die Sozialbetreuung ist zudem vor allem bei älteren Menschen mit wenigen sozialen Kontakten wirksam: Sie hilft auch gegen Vereinsamung, einem starken Risikofaktor für Pflegebedürftigkeit und Demenz. Die aktuell formulierten Kategorien bieten ein hohes Risiko, dass die im Bericht deutlich formulierte soziale und psychosoziale Komponente der Betreuung in der Realität nicht eingelöst wird. Dementsprechend schlagen wir zwei Varianten vor, um psychosoziale Hilfestellungen angemessen zu berücksichtigen:

Variante 1:

Als präferierte Variante schlagen wir folgende Ergänzung für **Art. 14a** vor (unterstrichen/kursiv):

"Kantone vergüten (...) mindestens die Kosten für Unterstützung bei der Haushaltsführung, psychosozialen 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."

Variante 2:

Wird der Artikel 14a nicht gesamthaft umgeschrieben, so fordern wir, **Art. 14a Ziffer 1** wie folgt abzuändern (Bst. d), respektive ergänzen (g bis k) (unterstrichen/kursiv):

"d. Besuchs-, Begleit- und Fahrdienste, um auch soziale Teilhabe, d.h. Teilnahme an soziokulturellen Anlässen, regelmässige Sozialkontakte und sinngebende Alltagsgestaltung, zu ermöglichen"

(...)

g. Beratung und Alltagskoordination

h. Entlastungsdienste für Angehörige

i. die Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters

k. einen Zuschlag für die Miete altersgerechter Wohnungen

Sollte darauf verzichtet werden, die obigen Ergänzungsvorschläge zu berücksichtigen, so muss dieser Inhalt spätestens in der Verordnung enthalten sein.

4. Ausweitung Anerkennung betreutes Wohnen auf EL zur IV

Das Kernelement dieser Vorlage ist die Anerkennung des betreuten Wohnens durch die EL im AHV-Alter. Damit wird das selbstständige Wohnen gefördert und eine längere Unabhängigkeit im Alter ermöglicht. Dieses Element begrüssen wir, wie weiter oben ausgeführt, ausdrücklich: Es ist sehr wichtig, dass ältere Menschen so lange wie möglich daheim wohnen können und sie nicht aus finanziellen Gründen in eine notabene viel teurere Lösung, namentlich Pflegeheime, wechseln müssen - weil die Kosten für die Betreuung daheim nicht übernommen wird. Für uns ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb die Finanzierung von Betreuungsleistungen nur für Menschen im Rentenalter und nicht auch gleichwohl für IV-Rentner:innen gelten soll. Denn der Bedarf für betreutes Wohnen existiert im AHV- wie auch IV-Bereich gleichermaßen. Die erwünschte Kostensenkung durch einen späteren Heimeintritt im AHV-Bereich ist ebenso im IV-Bereich vorhanden. Bei Letzteren geht es zwar nicht primär um ein Verzögern von Heimeintritten, sondern vielmehr auch um die Möglichkeit, aus dem stationären Wohnen herauszukommen. Da die entsprechenden Artikel im ELG nun angepasst werden, ist für uns nicht ersichtlich, weshalb die gleichen Ergänzungen nicht auch für IV-Rentner:innen gelten sollen und fordern aus Gründen der Gleichbehandlung eine entsprechende Ausweitung. Die Schweiz ist nicht zuletzt durch die Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung zu ermöglichen und Strukturen zu schaffen, damit Menschen in selbstgewählten Wohnformen leben können. Wir fordern daher, dass der **Art. 14a ELG** wie folgt (unterstrichen/kursiv) angepasst wird:

Abs. 1 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:

(...)

f. einen Zuschlag für die Miete einer alters- oder behinderungsgerechten Wohnung, sofern kein Anspruch auf einen Zuschlag nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 3 für diese Wohnung besteht.

5. Zusätzliches Zimmer Nachtassistenz: substanzielle Erhöhung notwendig

Neu soll in den Ergänzungsleistungen ein Zuschlag bei den Mietkosten berücksichtigt werden, damit Nachtassistenzen ein eigenes Zimmer angeboten werden kann. Diese Gesetzesanpassung begrüssen wir ausdrücklich. Mit den seit 2021 geltenden Mietzinsmaxima für Personen, die in gemeinschaftlichen Wohnformen (WG) leben und bei denen keine gemeinsame EL-Berechnung erfolgt, lässt sich ein zusätzliches Assistenzzimmer nach Ablauf der 3-jährigen Übergangsfrist und somit ab 2024 nicht mehr finanzieren. Ein zeitnaher Zuschlag kann verhindern, dass Personen langfristig aus den WG ausziehen müssen. Allerdings lässt sich dies nur dann verhindern, wenn die Wohnung mit dem zusätzlichen Assistenzzimmer durch diesen Zuschlag auch tatsächlich finanziert werden kann. Der Bundesrat schlägt einen Zuschlag vor, der dem Betrag für eine zweite Person bei der Berücksichtigung des Mietzinses in der EL-Berechnung entspricht. Dies wird mit dem entsprechenden Zuschlag von monatlich Fr. 270 (Region 1), Fr. 265 (Region 2), Fr. 270 (Region 3) aber nicht gewährleistet. Dass der vorgeschlagene Zuschlag deutlich zu tief ist, lässt sich sowohl mit den gesetzlich bereits anerkannten Ansätzen als auch mit empirischen Argumenten aufzeigen. Für eine wirksame Problemlösung fordern wir daher eine deutliche Erhöhung des Zuschlags. Angemessen wäre, dass sich dieser Zuschlag am Betrag für Personen in Wohngemeinschaften von Fr. 867.50 (Region 1), Fr. 842.50 (Region 2), Fr. 782.50 Franken (Region 3) orientiert.

Hinzu kommt die Problematik, wenn ein Nachtassistenzzimmer für eine rollstuhlgängige Wohnung gesucht (und gefunden) werden soll. Insgesamt sind sehr wenige Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt rollstuhlgängig, was die Wahlfreiheit stark einschränkt und Personen zwingt, mit dem vorhandenen Angebot zurechtzukommen und in Kauf zu nehmen, überhöhte Mietzinse zu bezahlen. Die Mehrkosten bei der Miete aufgrund eines zusätzlichen Zimmers (von 2 auf 3, von 2.5 auf 3.5, von 3 auf 4 Zimmer) betragen im Durchschnitt über alle Regionen, gemäss einer Untersuchung der Behindertenverbände, 625 Franken. Damit übersteigen sie den im Vorentwurf vorgesehenen Betrag in allen drei Regionen deutlich. Damit wird offensichtlich, dass die Zuschläge für ein Nachtassistenzzimmer differenzier ausbezahlt werden sollten. Wir unterstützen deshalb die beiden vorgeschlagenen Varianten von Behindertenverbänden, den **Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 ELG** wie folgt zu ändern (unterstrichen/kursiv):

Variante 1:

"für Personen mit einem Anspruch auf einen Assistenzbeitrag nach Artikel 42quater IVG, die eine Nachtassistenz benötigen und der Assistenzperson ein Zimmer zur Verfügung stellen: zusätzlich der Betrag nach Art. 10 Abs. 1ter Satz 1 (jährlicher Höchstbetrag der anerkannten Mietkosten für eine Person in einem Haushalt mit zwei Personen) Ziffer 2 erster Strich"

Variante 2:

"für Personen mit einem Anspruch auf einen Assistenzbeitrag nach Artikel 42quater IVG, die eine Nachtassistenz benötigen und der Assistenzperson ein Zimmer zur Verfügung stellen: zusätzlich 85% des Betrages nach Art. 10 Abs. 1^{er} (85% des jährlichen Höchstbetrags der anerkannten Mietkosten für eine Person in einem Haushalt mit zwei Personen) der Betrag nach Ziffer 2 erster Strich"

Wichtig scheint uns insbesondere, dass keine fixe Zahl ins Gesetz geschrieben wird, um eine Dynamik beizubehalten, sodass sich die Beträge anpassen können, wenn sich der Wohnungsmarkt verändert.

6. Anspruch Rollstuhlzuschlag pro Person statt pro Wohnung

Stand heute werden die Zuschläge für die notwendige Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung auf sämtliche im gleichen Haushalt lebenden Personen aufgeteilt. Somit also auch auf Personen, welche gar keinen Rollstuhl benötigen. In diesem Sinne begrüssen wir die Neuformulierung des Gesetzestextes (Art. 10, Abs. 1^{bis} ELG) ausdrücklich. Wichtig ist jedoch auch, Art. 10, Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 entsprechend anzupassen. Denn die Anzahl Personen, welche pro Wohnung auf einen Rollstuhl angewiesen sind, hat sehr wohl Auswirkungen auf die entsprechenden Mehrkosten. Angefangen mit der grösseren Fläche, die benötigt wird bis hin zu allenfalls ein zweites, barrierefreies Badezimmer. Deshalb ist es wichtig, dass der Rollstuhlzuschlag an die auf einen Rollstuhl angewiesene Person geknüpft wird. Wir fordern deshalb, dass der **Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3** wie folgt angepasst wird (unterstrichen/kursiv):

"3 für Personen mit einem Rollstuhl bei der notwendigen Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung: zusätzlich 6420 Franken"

7. Rückforderung EL-Betrag für Krankenversicherungsprämie

Bei einer Rückforderung der EL bei den Krankenversicherern muss zwingend sichergestellt werden, dass die versicherten Personen für den gleichen Zeitraum rückwirkend Prämienverbilligungen beantragen können. Denn sonst drohen rückwirkende Anträge zu verwirken; die Rückforderungen für Versicherte müssen mindestens für den gleichen Zeitraum möglich sein, wie die Rückforderungen der EL. Entsprechend schlagen wir vor, den **Art. 21b Abs. 1 ELG** wie folgt zu ändern (unterstrichen/kursiv):

"Der Kanton kann Ergänzungsleistungen, die er für fünf vorausgegangene Jahre ausgerichtet hat, beim Krankenversicherer zurückverlangen. Dies in dem Umfang, in dem der Kanton ihm Ergänzungsleistungen ausbezahlt hat und die Rückerstattungspflicht der Bezügerin oder des Bezügers rechtskräftig ist. Das Verfahren regelt der Bundesrat. Die Kantone stellen dabei sicher, dass für den gleichen Zeitraum von Amtes wegen rückwirkend der Anspruch auf eine Prämienverbilligung geprüft wird."

8. Bezugsberechtigte – Ausdehnung Bezüger:innenkreis

Der Kreis von EL-Bezugsberechtigten ist gewollt sehr eng definiert und beschränkt sich auf rentenberechtigte Menschen, die mit ihren bestehenden Renten (seitens IV oder AHV) nicht genügend Geld zur Existenzsicherung haben. Es gibt aber darüber hinaus Menschen des unteren Mittelstandes, deren Renten gerade zur Existenzsicherung ausreichen, die zu ihrer Betreuung ganz auf Freiwilligenarbeit angewiesen sind und sich Betreuungsarbeit nicht finanzieren können. Deshalb stellt sich die Frage, ob der Bezüger:innenkreis der für die Mitfinanzierung von Betreuungsarbeit berechtigten Personen auf den unteren Mittelstand ausgeweitet werden sollte. Diese Berechtigung sollte einfach und mit einem für alle verständlichen Grenzwert definiert werden. Nur so werden die notwendigen Betreuungsleistungen dann auch genutzt. Und nur so kann effektiv vermieden werden, dass unnötige Heimeinweisungen erfolgen und damit massive

Kosten für die Kantone und Gemeinden entstehen. Deshalb sollten die Kantone die Möglichkeit haben, Betreuungsleistungen auch für den unteren Mittelstand mitzufinanzieren. Das Einfachste wäre, dazu eine maximale Einkommensgrenze festzulegen. Die genaue Höhe der Einkommensgrenze für Ein- und Mehrpersonenhaushalte kann zu einem späteren Zeitpunkt definiert werden. Wir schlagen im Sinne der Erweiterung des Bezüger:innenkreises vor, den **Artikel 14a** um eine **Ziffer 4** zu ergänzen:

4 Die Kantone können die Berechtigung zu Leistungen gemäss Ziffer 1 für Personen in Einzelpersonenhaushalten bis zu einem steuerbarem Einkommen von ... und für Personen in Mehrpersonenhaushalten bis zu einem steuerbaren gemeinsamen Einkommen von ... vorsehen.

9. Information Bezüger:innenkreis

Abschliessend möchten wir gerne noch auf einen weiteren Bereich hinweisen, der uns am Herzen liegt. Nämlich die Divergenz zwischen Bezüger:innen von Ergänzungsleistungen und der erheblichen Anzahl Menschen, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen hätten, jedoch keine Ergänzungsleistungen beziehen. Zahlreiche Studien belegen, dass es diesen Gap gibt. Die Gründe dafür sind divers und reichen von einem mangelnden Wissensstand über den bewussten Leistungsverzicht aus Angst vor Konsequenzen (sei es Scham bis hin zum Landesverweis). Von daher würden wir es sehr begrüessen, wenn mit dieser Revision eine zusätzliche Ergänzung in dem Sinne, dass die Kantone verpflichtet sind, aktiv die Berechtigten zu evaluieren und zu informieren, vorgenommen wird. Gewisse Kantone handhaben dies bei der Prämienverbilligung im KVG bereits ähnlich. Es ist aus unserer Sicht nicht verständlich, wieso die Ergänzungsleistungen nach wie vor dem Prinzip der Hol-Schuld folgen und nicht, wie gemäss eigentlichem Geltungsbereich, all jenen zugutekommen sollten, die sie benötigen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüessen.

SP Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Anna Storz
Fachreferentin