

Pro Senectute Schweiz
Lavaterstrasse 60 · Postfach · 8027 Zürich

Eidgenössisches Departement des Innern
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Zürich, 20. Oktober 2023

Direktion · Alain Huber
Telefon +41 44 283 89 95 · E-Mail alain.huber@prosenectute.ch

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 Bundespräsident Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV Stellung nehmen zu können. Mit dieser Reform anerkennt der Bundesrat die präventive Wirkung guter und bedarfsorientierter ambulanter Betreuung im Alter.

Pro Senectute engagiert sich seit ihrer Gründung für das Wohl, die Würde und die Rechte älterer Menschen und stellt deren Bedürfnisse und Interessen sowie jene der Angehörigen und Bezugspersonen ins Zentrum ihrer Tätigkeit. Im Jahr 2022 leistete Pro Senectute schweizweit über 1,5 Millionen Einsätze zur Unterstützung älterer Menschen in ihrem eigenen Zuhause. Mit den Hilfen zu Hause sorgen die 24 kantonalen und interkantonalen Pro Senectute Organisationen in allen Landesteilen dafür, dass Seniorinnen und Senioren dort unterstützt werden, wo das Leben zu Hause beschwerlich ist. Pro Senectute misst der Vorlage eine entscheidende Bedeutung für die Seniorinnen und Senioren in der Schweiz bei. An der vorliegenden Vernehmlassung haben alle Pro Senectute Organisationen mitgewirkt; sie ist in der Gesamtorganisation entsprechend breit abgestützt.

Vor diesem Hintergrund erachtet Pro Senectute die Vorlage zur Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV als wichtigen Schritt, welchem vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des Trends in Richtung ambulanter Versorgung besondere Bedeutung zukommt. Insbesondere der Vorschlag einer wohnformunabhängigen Lösung sowie die Unabhängigkeit von der Hilflosenentschädigung werden begrüsst. Pro Senectute weist nachfolgend auf einige für die ältere Bevölkerung zentrale Punkte hin, welche die Finanzierung sowie den Umfang und die Definition der Leistungen betreffen.

Grundsätzliche Überlegungen

Über 91 Prozent der Menschen über 65 leben in der Schweiz zu Hause. Dieser Wert hält sich in den letzten Jahren stabil, wobei der Wunsch, in den eigenen vier Wänden alt zu werden, sich mit der Pandemie verstärkt hat. Mit der richtigen Unterstützung kann diesem Wunsch Rechnung getragen werden. Pro Senectute weiss aus ihrer Erfahrung im Rahmen der Hilfen zu Hause wie auch dank ihrer Studie «Betreuung zu Hause: Bedarf und Kosten», dass 42 Prozent der Menschen über 62 Jahren punktuell Unterstützung benötigen. Dank dieser individuellen Unterstützung können Selbstständigkeit und Mobilität erhalten, der

Pro Senectute Schweiz

Lavaterstrasse 60 · Postfach · 8027 Zürich · Telefon 044 283 89 89
Fax 044 283 89 80 · info@prosenectute.ch · prosenectute.ch

Postkonto 87-500301-3
IBAN: CH91 0900 0000 8750 0301 3



Gesundheitszustand stabilisiert und verfrühte Heimeintritte reduziert werden. So gilt es in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass fast ein Drittel der Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen einen Pflegebedarf von weniger als einer Stunde pro Tag hat. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass etwa die Hälfte aller Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen EL beziehen. Die umfassendere Finanzierung eines Heimaufenthaltes durch die EL führt dazu, dass in vielen Fällen ein Heimplatz nicht ausschliesslich aus gesundheitlichen Überlegungen in Anspruch genommen wird, sondern auch finanzielle Aspekte eine Rolle spielen. Entsprechend können mit einer Unterstützung von Betreuungsleistungen mittels EL insbesondere im angestammten Zuhause bedeutende finanzielle Einsparungen realisiert werden. Gute psychosoziale Betreuungsleistungen und vor allem auch ein stärkerer Einbezug von solchen können zudem massgeblich dazu beitragen, die Gesundheitskosten zu reduzieren.

Ältere Menschen benötigen in ihrem eigenen Zuhause mit zunehmendem Alter Unterstützung. Aktuell gehen die Betreuungskosten fast vollständig zulasten der Seniorinnen und Senioren. Es ist daher davon auszugehen, dass nicht alle benötigten Leistungen in Anspruch genommen werden.

Vor diesem Hintergrund begrüsst Pro Senectute die Vorlage zur Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV ausdrücklich. Pro Senectute sieht in drei Bereichen Handlungsbedarf, welche in der Vorlage zu berücksichtigen sind:

- 1) Betreuungsleistungen müssen sich am Ziel orientieren, älteren Menschen durch den Erhalt und die Förderung der Selbstständigkeit ein möglichst langes Leben im eigenen Zuhause zu ermöglichen.
- 2) Betreuung muss gesetzlich klar definiert und unabhängig der jeweiligen Wohnform sichergestellt werden.
- 3) Der Anspruch und die Finanzierung von Betreuungsleistungen müssen analog zu den Pflegeleistungen geregelt werden. Nur so erhalten Menschen mit ausgewiesenem Betreuungsbedarf auch in schwierigen finanziellen Verhältnissen einfach Zugang zu bedarfsorientierten Leistungen.

Dieser Handlungsbedarf deckt sich weitgehend mit der Zielsetzung der Vorlage. So beabsichtigt die Gesetzesanpassung die Anerkennung des wohnformunabhängigen betreuten Wohnens im Rahmen der EL zur Sicherstellung des Bedarfs der EL-Beziehenden im Rentenalter nach sozialer Unterstützung und nach Betreuung zur Bewältigung des Alltags.

Pro Senectute begrüsst die Vorlage als bedeutenden Schritt in die richtige Richtung. Insbesondere hervorzuheben sind das breite Betreuungsverständnis sowie der Vorschlag einer wohnformunabhängigen Lösung sowie die Unabhängigkeit von der Hilflosenentschädigung. Diese Elemente tragen dem Wunsch Rechnung, möglichst im angestammten Zuhause alt zu werden.

Finanzierung der Leistungen

Für die Vorlage wurden insgesamt vier Varianten geprüft, wie betreutes Wohnen über die Ergänzungsleistungen berücksichtigt werden könnte. Im Entwurf wird eine Abgeltung der Betreuungsleistungen in den Krankheits- und Behinderungskosten entsprechend Variante 4 vorgeschlagen. Diese berücksichtigt, dass sich Betreuungsleistungen nicht abschliessend auflisten lassen und individuell aufgrund der jeweiligen Lebenssituation ausgestaltet sein müssen, um die gewünschte präventive Wirkung entfalten zu können und die Selbstständigkeit zu erhalten sowie den Verbleib zu Hause zu ermöglichen.

Zudem wird argumentiert, dass diese Variante der bisherigen Logik entspricht, indem Ausgaben, die einmalig sind oder pro Jahr sehr unterschiedlich ausfallen, über die krankheits- und behinderungsbedingten Kosten abgerechnet werden, dauerhaft anfallende Kosten jedoch über die jährliche EL. Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass Betreuungskosten durchaus dauerhaft anfallen und nur geringen kurzfristigen Schwankungen unterworfen sind.

In diesem Sinne wird seitens Pro Senectute eine Variante mit jährlichen EL in Anlehnung an die erste Variante als zweckmässiger erachtet. Um einem aufwändigen Abrechnungsverfahren vorzubeugen, kann eine bedarfsbasierte Pauschale mit Stundenkontingenten geprüft werden. Dies würde für EL-Beziehende zu

einer höheren finanziellen Sicherheit führen und ihre Autonomie dahingehend erhöhen, dass sie für ihre Situation bedarfsgerechte Leistungen entsprechend den Kontingenten auswählen können.

Mit der Abwicklung über die jährliche EL entfällt zudem die Vorfinanzierung. Gemäss der im Entwurf vorgeschlagenen Variante müssen EL-Beziehende die Rechnungen zuerst begleichen, um den Betrag bei den EL-Stellen anschliessend zurückzufordern. In dieser Hinsicht besteht für Menschen mit knappem Budget per se ein Problem. Hinzu kommt die Unsicherheit, ob die Leistung von der EL übernommen wird. Beide Punkte dürften dazu führen, dass Unterstützungsleistungen nicht dem Bedarf entsprechend bezogen werden.

Der Administrationsaufwand dürfte sich bei der Abwicklung über die jährliche EL im Vergleich zu einer Abwicklung über die Krankheits- und Behinderungskosten ebenfalls reduzieren. So müssen nicht einzelne Rechnungen geprüft und vergütet werden. Zudem reduziert sich so das Risiko einer unterschiedlichen Auslegung sowohl bei der Anerkennung der Leistungen als auch bei den Rückerstattungsmöglichkeiten durch die Kantone (vgl. hierzu den Bericht des Büro BASS S. VIII). Mittels der Bedarfsabklärung und der Maximalbeiträge bleibt die staatliche Steuerungsmöglichkeit gleichzeitig bestehen. Zusätzlich würde die Einführung von Betreuungsgutscheinen oder aber die Zahlungsabwicklung durch Clearing-Stellen direkt mit den Leistungserbringenden den zielgerichteten Einsatz von Betreuung begünstigen, sodass Betreuung ihren präventiven Effekt entfalten kann und dazu beiträgt, verfrühte Heimeintritte zu vermeiden. Dies bedeutet aber, dass die Anspruchskriterien für Betreuung klar definiert werden müssen.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten empfiehlt Pro Senectute die Ausarbeitung einer Umsetzung über die jährliche EL gemäss Art. 10. Dabei soll jedoch nicht, wie in Variante 1 des Berichtes beschrieben, eine Erhöhung der Mietzinsmaxima erfolgen, sondern eine eigenständige mehrstufige Betreuungspauschale basierend auf einer unabhängigen Bedarfsabklärung eingeführt werden. Wird diese Option der jährlichen EL nicht weiterverfolgt, schlagen wir vor, die im Bericht skizzierte Variante 3 (Mischform von jährlicher EL und Krankheits- und Behinderungskosten) umzusetzen. Dabei müssten Elemente der Mietkosten (z.B. Mietzuschlag gemäss Art 14a Abs. 1 Buchstabe f des Entwurfes) über die jährliche EL abgewickelt werden, um der bisherigen Logik des ELG zu folgen.

Leistungskategorien

In der Vorlage fehlt eine allgemeine Definition von Betreuung. Die Rede ist von einem «Leistungskatalog». Die im Gesetzestext knapp gehaltenen Beschreibungen der Leistungen bergen die Gefahr einer stark abweichenden Auslegung der Anspruchsberechtigungen durch die Kantone. Sollte die Finanzierung durch Variante 4 gewählt werden, sprich die EL-Beziehenden in Vorleistung gehen müssen, stellt eine abweichende Auslegung respektive unklare Anrechenbarkeit der Betreuungsleistung ein hohes Risiko für die Beziehenden dar. Pro Senectute regt neben einer allgemeinen Definition deshalb eine ausführlichere Beschreibung der Leistungskategorien an. Sollte in der verfolgten Variante eine Beschreibung der Leistungen vorgenommen werden, so schlägt Pro Senectute eine Anpassung des aktuellen Vorschlages vor. Aufgrund der grossen Erfahrung in der Beratung und der Erbringung von Betreuungsleistungen bietet Pro Senectute bei der Ausformulierung des Gesetzestextes und der Leistungskategorien gerne ihre Unterstützung an.

Die aktuell formulierten Kategorien bieten ein hohes Risiko, dass die im Bericht deutlich formulierte soziale bzw. psychosoziale Komponente der Betreuung in der Umsetzung nicht eingelöst wird. Die Kategorien fokussieren zu stark auf bauliche Massnahmen oder reine Hilfeleistungen. Wie der Überblick über die Leistungen in den Kantonen zeigt, ist das Verständnis für psychosoziale Betreuung noch nicht in allen Kantonen bzw. bei allen Akteuren gleich weit fortgeschritten. Wird die psychosoziale Komponente nur im Bericht erwähnt und nicht im Gesetzestext festgehalten, besteht die Gefahr, dass es zu grossen kantonalen Unterschieden kommen wird. Konkret fehlen unter den aufgeführten Leistungen zunächst Besuchsdienste.

Positiv zu beurteilen ist, dass Begleit- und Fahrdienste nicht mehr auf Fahrten zur Wahrnehmung medizinischer Termine begrenzt sind. Pro Senectute empfiehlt dennoch, diese um einen Zusatz zur Stärkung der sozialen Teilnahme und Prävention von Einsamkeit und Immobilität zu ergänzen. Analog wären auch die aufgeführten Mahlzeitenangebote um eine psychosoziale Komponente zu erweitern. Neben den klassischen Mahlzeitendiensten sollten u.a. Mittagstische und gemeinsame Mahlzeitenzubereitung angeführt werden. Schliesslich sollte auch die Kategorie «Hilfe im Haushalt» im Gesetzestext durch einen Zusatz ergänzt werden, der die Erhaltung der Kompetenzen und Selbstständigkeit berücksichtigt.

Viele Menschen im Pensionsalter – insbesondere Alleinstehende – wechseln in intermediäre Wohnformen oder Alters- und Pflegeheime aufgrund ihres Sicherheitsbedürfnisses, etwa aus Angst vor Stürzen. Trotz nachgewiesenem Nutzen für den Erhalt der Mobilität und Selbstständigkeit wie auch zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls (Sturzprävention) sind Bewegungsangebote ebenfalls nicht berücksichtigt. Ebenfalls nicht abgebildet sind administrative Unterstützungen, welche nachweislich in der Alltagsunterstützung zu einer Entlastung führen.

Schliesslich ist die Aufnahme einer neuen Kategorie von Unterstützung und Begleitung im doppelten Sinne von hoher Bedeutung. Einerseits darf die finanzierte Betreuungsunterstützung nicht ausschliesslich auf Hilfeleistungen fokussieren, sondern muss auch die Alltagsgestaltung beinhalten. Eine sinngebende und aktivierende Alltagsgestaltung ist ein zentrales Element für die Erhaltung der Selbstständigkeit und Lebensqualität. Entsprechend muss eine Unterstützung und Begleitung zu dieser Alltagsgestaltung ebenfalls berücksichtigt werden. Andererseits haben die in den Städten Bern und Luzern durchgeführten Pilotversuche für Betreuungsfinanzierung gezeigt, dass die Hürde für die Inanspruchnahme insbesondere im mangelnden Überblick über die Angebote sowie in der Schwierigkeit der Organisation dieser Angebote besteht. Entsprechend muss deshalb sichergestellt werden, dass eine Unterstützung, Begleitung und Koordination in Bezug auf die Unterstützungsleistungen finanziert ist.

Besonders aufgeführt ist die Unterstützung von Wohnungsanpassungen an die Bedürfnisse des Alters. Auch wenn die Wohnungsanpassung als im Grundsatz sinnvoll einzustufen ist, setzt das Mietrecht baulichen Massnahmen enge Grenzen. Gemäss Art. 260a OR sind bauliche Veränderungen seitens der Mieterschaft ohne schriftliche Zustimmung des Vermieters nicht erlaubt. Wird diese Zustimmung nicht eingeholt, kann der Vermieter das Wohnverhältnis kündigen. Insbesondere kann der Vermieter verlangen, die baulichen Veränderungen per Ende des Mietverhältnisses rückgängig zu machen. Weiter stellen sich Fragen einer Entschädigung für den Mehrwert bzw. hinsichtlich der Altersentwertung bei einer schriftlichen Vereinbarung zwischen den Mietparteien.

In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass die Unterstützung von Wohnungsanpassungen an die Bedürfnisse des Alters bei Mietverhältnissen nur in einem äusserst begrenzten Ausmass zur Anwendung kommen kann. Wie im erläuternden Bericht erwähnt, dürfte dies daher in erster Linie Besitzerinnen und Besitzern von Wohneigentum nützen.

Der Mietzuschlag für altersgerechte Wohnung ist insofern gerechtfertigt, als dass altersgerechte Wohnungen teurer sind. Gemäss BASS-Bericht beträgt die Abweichung zu den durchschnittlichen Kosten von betreutem Wohnen auch bei den heute gültigen Mietzinsmaxima der EL rund 200 Franken pro Monat. Je nach Definition könnte der Betrag aber deutlich höher ausfallen. Entsprechend würde der Zuschlag bereits einen Grossteil des festgesetzten Mindestbetrages binden. Da die Definition einer altersgerechten Wohnung in der Verantwortung der Kantone liegt, sind zudem sehr heterogene Anforderungen, welche auch preis- und kostenwirksam sind, zu erwarten. In Anbetracht des aktuellen Mangels an altersgerechten Wohnungen wären hier eher tiefe Anforderungen anzusetzen. Um der bisherigen Logik des ELG zu folgen, soll der Mietzuschlag jedoch nicht wie im Entwurf in Art. 14a Abs. 1 Buchstabe f, sondern in Art. 10 ELG integriert werden.

Zusammenfassend könnte eine Formulierung, welche die oben erwähnten Punkte umfasst, wie folgt lauten:

- a) Ein Notrufsystem **und weitere Hilfsmittel**
- b) Beratung und Begleitung bei und Hilfe in der Haushaltsführung, *Gesundheitsprävention* und Alltagsgestaltung **zur Erhaltung der Kompetenzen, Selbstständigkeit und Mobilität sowie administrative und digitale Unterstützung**
- c) Mahlzeitenangebote **inklusive Mittagstische und gemeinsame Mahlzeitenzubereitung**
- d) Begleit- und Fahrdienste, **darunter insbesondere solche mit psychosozialer Ausrichtung zur Stärkung der sozialen Teilhabe und Prävention von Einsamkeit, Immobilität und psychischen Krisen**
- e) Die Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters
- f) Einen Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung [...]

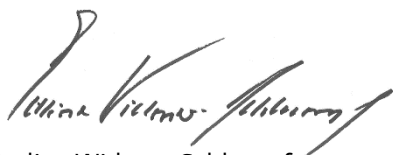
Weitere Bemerkungen

In Art. 14a Abs. 3 wird der Mindestbetrag auf 13 400.- Franken für die Leistungen gemäss Art. 14a Abs. 1 festgelegt. Pro Senectute vertritt die Auffassung, dass der definitive Mindestbetrag Anpassungen der Leistungskategorien berücksichtigen muss. Vor dem Hintergrund der Teuerung in der jüngeren Vergangenheit soll zudem eine Koppelung des Mindestbetrages an den Landesindex der Konsumentenpreise erfolgen. Pro Senectute schlägt daher vor, Art. 14a um einen vierten Absatz zu ergänzen: «Der Mindestbetrag gemäss Art. 14a Abs. 3 wird jährlich der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise des Bundesamtes für Statistik angepasst.»

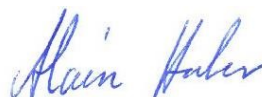
Aus Sicht von Pro Senectute spielt die Frage der Bedarfsabklärung eine zentrale Rolle, um sicherzustellen, dass sich Betreuung positiv auf den Erhalt der Selbstständigkeit, der Fähigkeiten und des Gesundheitszustands auswirken kann. Die verschiedenen Akteure der Altersarbeit weisen diesbezüglich viel Erfahrung in der Beurteilung des Betreuungsbedarfs auf und könnten diese Abklärungsfunktion dank bestehender Instrumente einnehmen.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bei der Überarbeitung des Entwurfs sowie des erläuternden Berichts danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse
Pro Senectute Schweiz



Eveline Widmer-Schlumpf
Präsidentin des Stiftungsrates



Alain Huber
Direktor