

Per E-Mail an:

martina.pfister@bsv.admin.ch

Bern, 18. September 2019 – CST/dgl

Ausführungsbestimmungen zur EL-Reform Änderung der Verordnung über die Ergänzungsleistungen (ELV)

Vernehmlassungsantwort des Verbandes *senesuisse*

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in der rubrizierten Vernehmlassung. Weil die Finanzierung für *senesuisse* als Verband der wirtschaftlich unabhängigen Alters- und Pflegeinstitutionen eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren des Gesundheitssystems darstellt, erhalten Sie in der angesetzten Frist diese Stellungnahme.

Im Jahr 1996 wurde der Verband *senesuisse* gegründet. Seither vertritt er die Interessen und Anliegen von Leistungserbringern im Bereich der Alterslangzeitpflege. Mehr als 400 Institutionen mit rund 25'000 Pflegeplätzen sind Mitglied. Weil schweizweit schon mehr als die Hälfte der Pflegeheimbewohner über Ergänzungsleistungen (EL) finanziert werden, ist die Vorlage für unsere Betriebe essentiell – ganz besonders auch die Detailvorschriften zur neuen Regelung der Direktüberweisung von EL an Pflegeheime. In der vorliegenden Vernehmlassungsantwort nimmt *senesuisse* zu jenen Massnahmen Stellung, die einen direkten oder starken indirekten Bezug zur Tätigkeit der Mitgliederinstitutionen aufweisen.

A Stellungnahme zur unterbreiteten Vorlage

- *senesuisse* fordert die Beibehaltung des heutigen Wortlauts in Art. 4 Abs. 3 ELV betreffend die anrechenbaren Einnahmen.
- *senesuisse* begrüsst Art. 17d Abs. 3 eELV nachdrücklich betreffend die Nichtabrechnung als Vermögensverzicht bei Vermögensgebrauch – insbesondere die Ziffern 3 und 6.
- *senesuisse* beantragt in Art. 21 Abs. 1 eELV eine maximale Behandlungsfrist für Gesuche von 60 Tagen anstatt den vorgeschlagenen 90 Tagen.
- *senesuisse* beantragt eine Ergänzung von Art. 21c eELV, damit auch der Patientenbeitrag bei in Pflegeheimen wohnenden Personen direkt ans Pflegeheim ausbezahlt wird.
- *senesuisse* beantragt die Aufnahme einer Ergänzung im Bst. b von Art. 21c eELV, um eine Abtretung des Betrags für „persönliche Auslagen“ ans Pflegeheim zu ermöglichen.
- *senesuisse* begrüsst die Einführung der Regelungen von Art. 26 und 26a eELV, zur die Einteilung der Gemeinden in Regionen und Senkung/Erhöhung der Mietzinshöchstbeträge. Darüber hinaus beantragt *senesuisse* eine Präzisierung in Art. 26a Abs. 2 eELV, damit eine stichhaltige Begründung und entsprechende Nachweise erforderlich sind, wenn eine Gemeinde oder ein Kanton eine Senkung des Mietzinshöchstbetrags vornehmen will.

B Stellungnahme zu den einzelnen unterbreiteten Bestimmungen

1. Art. 4 Abs. 3 eELV (anrechenbare Einnahmen)

senesuisse lehnt die vorgeschlagene Änderung ab. Das Parlament hat trotz der sehr breiten und ausgiebigen Diskussion des Gesetzes keine Anpassung dieser heute geltenden Regelung beschlossen oder auch nur vorgeschlagen. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, dass die begründete Besserstellung von Ehepaaren, bei denen ein Ehegatte im Spital oder Heim lebt, einfach ohne Not aufgehoben werden soll. Schliesslich wurde diese Regelung eingeführt, damit der noch zu Hause lebende Ehegatte nicht gezwungen ist, das Eigenheim zu verkaufen. Nachdem das Parlament mit Art. 9a ELG die Vermögensschwellen angepasst hat und darüber hinaus mit Art. 16a ELG erst noch einen Ausgleich über die Rückzahlungspflicht beschloss, besteht erst Recht ein Bedürfnis für diese Regelung, damit nicht nochmals eine zusätzliche Verschlechterung für zum Heimeintritt gezwungene Paarteile eintritt.

Antrag 1:

Beibehaltung des heutigen Wortlauts von Art. 4 Abs. 3 ELV; Verzicht auf die vorgeschlagene Änderung zum Nachteil der Paare, bei denen sich ein Ehegatte im Spital oder Heim aufhält.

2. Art. 17d eELV (Höhe des Verzichts bei übermässigem Vermögensverbrauch)

senesuisse hat sich bereits im Rahmen der ELG-Diskussion des Parlaments gegen die Neuregelung zur Bestrafung in Fällen von „Vermögensverzicht“ ausgesprochen. Diese führt zu grossem Abklärungsaufwand bei den Ausgleichskassen, beschneidet die Eigentumsrechte der Rentnerinnen und Rentner und steht in keinem Verhältnis zu möglichen EL-Einsparungen. Die Heime hätten dabei besonders mit negativen Folgen zu rechnen, weil der EL-Entscheid leider erst Monate nach dem Heimeintritt erfolgt (vgl. dazu die Nachstehende Forderung, dass die Frist zur Behandlung nicht auf maximal 90, sondern maximal 60 Tage festgesetzt sein müsste). Bis zu diesem Zeitpunkt sind schon Kosten in der Höhe von vielen tausend Franken angefallen, welche durch einen negativen Entscheid wegen „Vermögensverbrauchs“ kaum mehr erhältlich wären; zudem würde die gesamte Finanzierung des Aufenthalts in Frage gestellt – mit entsprechend grossem Risiko, dass EL-Bedürftige gar keinen Platz erhalten.

Deshalb begrüssen wir es, wenn wenigstens die neu in Abs. 3 von Art. 17d eELV enthaltene Aufzählung der „nicht als Verzicht berücksichtigten Vermögensminderungen“ möglichst umfassend ausfällt. Rentnerinnen und Rentner müssen über ihre Vermögenswerte weiterhin in einem vernünftigen Umfang verfügen dürfen, ohne sogleich die Reduktion oder gar Streichung von EL-Ansprüchen befürchten zu müssen. Insbesondere die Nicht-Berücksichtigung der Vermögensverminderungen gemäss Bst. b von Art. 17d Abs. 3 eELV sind diesbezüglich positiv zu bewerten und eher noch auszubauen.

Wir sind uns der Schwierigkeit der konkreten Berechnungen bewusst, welche das Parlament mit dieser Regelung herbeiführt. Deshalb muss im Rahmen der Verordnung beachtet werden, dass die Entscheid-Instanzen einen genügend grossen Spielraum erhalten. Zwar werden die „Ausgaben für den gewohnten Lebensunterhalt“ (Ziff. 6) besonders schwierig einzugrenzen sein, aber ohne eine solche Regelung würde die Lebensqualität der Rentnerinnen und Rentner stark beschnitten. Es muss ja letztlich darum gehen, bei stossenden „Missbräuchen“ von grosser absichtlicher Vermögensverminderung eingreifen zu können – und nicht die Anschaffung eines neuen PW im Rentenalter zu bestrafen. Die Umsetzung auf Verordnungsstufe scheint gemessen am schwierigen Auftrag gut gelungen. Leidtragende einer restriktiven Auslegung des Vermögensgebrauchs wären letztlich „unschuldige“ Betroffene, Sozialhilfestellen und Heime – mit grossem Aufwand für alle.

Antrag 2:

Der Absatz 3 von Art. 17d eELV ist in seiner Ausgestaltung sehr zu begrüßen. Besonders die Ziffern 3 und 6 müssen so beibehalten resp. auf keinen Fall restriktiver ausgestaltet werden. Zudem ist auf eine grosszügige Auslegung der Bestimmungen zur Nichtanrechnung zu achten.

3. Art. 21 eELV (Bearbeitungsdauer)

Das EDI schlägt vor, dass innerhalb von 90 Tagen über Anspruch und Höhe einer jährlichen Ergänzungsleistung verfügt wird (Art. 21 Abs. 1 eELV).

Aus Sicht von **senesuisse** ist diese Frist zu lang angesetzt: Mit der Zeit erhöht sich das Risiko erheblich, dass der Antragsteller / die Antragstellerin auf Sozialhilfe zurückgreifen muss. Selbst das EDI möchte dies möglichst vermeiden (s. erläuternden Bericht, S. 14). Ebenfalls muss in Betracht gezogen werden, dass die Frist konsequenterweise erst ab dem Zeitpunkt läuft, an welchem sämtliche Unterlagen eingereicht worden sind (vgl. Art. 21 Abs. 2 eELV e contrario). Aus diesen Gründen kann **senesuisse** nicht nachvollziehen, warum sich das EDI auf die «von einigen Durchführungsstellen angegebene durchschnittliche Bearbeitungsdauer» von 70 Tagen stützt, um diese Frist festzulegen. **senesuisse** spricht sich gegen diese verkehrte Priorisierung aus. Zielführender wäre es, wenn die kantonalen Stellen für Ergänzungsleistungen die nötigen organisatorischen Vorkehrungen trafen, sodass eine Frist von 60 Tagen zur Bearbeitung der Anträge eingehalten werden kann: Diese 60 Tage stellen eine für die zuständigen EL-Stellen durchaus zumutbare Maximaldauer für die Antragsbearbeitung dar; dies auch in Anbetracht dessen, dass – wie das EDI es selbst formuliert – für Personen mit knappen Ressourcen 90 Tage eine lange Zeit sind (s. erläuternden Bericht, S. 14).

In Art. 21 Abs. 2 eELV wurde zudem ein Rettungsanker eingebettet: Laut dieser Bestimmung sind Vorschussleistungen auszurichten, wenn die Frist nicht eingehalten werden kann, sofern die antragstellende Person ihrer Mitwirkungspflicht vollumfänglich nachgekommen ist und ein Anspruch nachgewiesen wurde. Dies ist aus Sicht von **senesuisse** eine äusserst begrüssenswerte Vorrichtung, welche auch die beantragten 60 Tage etwas relativiert, aber gleichzeitig den Ausgleichskassen einen Anreiz zur rechtzeitigen Bearbeitung gibt.

Antrag 4:

Die in Art. 21 Abs. 1 eELV vorgesehene Behandlungsfrist soll höchstens 60 Tage betragen und diese Bestimmung wie folgt angepasst werden:

Nach Eingang einer Anmeldung für eine jährliche Ergänzungsleistung ist grundsätzlich innerhalb von ~~90~~ 60 Tagen über Anspruch und Höhe der Leistung zu verfügen.

4. Art. 21c eELV (Auszahlung bei Personen in einem Heim oder Spital)

Für **senesuisse** ist diese Regelung von enormer Bedeutung, nachdem es uns gelungen ist, das Parlament von der Notwendigkeit dieser Abtretung und Direktauszahlung zu überzeugen. Weil mehr als die Hälfte der Bewohnerinnen und Bewohner in Pflegeheimen für den Aufenthalt Ergänzungsleistungen benötigen und sich in den letzten Jahren die Fälle von zweckwidriger Verwendung von EL-Geldern mehren, besteht Handlungsbedarf. Besonders nach dem Tod von Bewohnern verwenden deren Nachkommen die letzten EL-Beiträge für andere Zwecke als die Begleichung der Heimkosten (für welche aber die EL ja eigentlich ausgerichtet werden). Weil anschliessend das Erbe ausgeschlagen wird, bleiben die Leistungserbringer auf den Kosten für die erbrachten Leistungen sitzen. Ein Vorgehen gegen die Nachkommen, die EL zweckentfremdet verwenden, ist fast immer aussichtslos.

Gemäss der Diskussion in den Räten ist es das Ziel, die für den Heimaufenthalt errechneten und überwiesenen Beiträge auch tatsächlich umfassend dem Heim zukommen zu lassen. In der ELV ist also die Regelung so auszugestalten, dass eine zweckwidrige Verwendung von EL-Geldern in möglichst vielen Fällen verhindert werden kann. Zudem soll der Administrativaufwand für die Ausgleichskassen (und auch betroffene Personen oder deren Vertreter) möglichst gering sein.

Zur weiteren Absicherung, damit EL-Gelder zweckgemäss verwendet werden, verlangt **seneuisse** die Aufnahme einer zusätzlichen Abtretungsregelung im neuen Art. 21c eELV. Es muss sichergestellt werden, dass der gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG geschuldete Patientenbeitrag an Pflegeheimaufenthalte direkt dorthin überwiesen wird. Direkt nach Buchstabe a (Überweisung an die Krankenversicherer) muss deshalb als Buchstabe b eine Überweisung des Patientenbeitrags an Pflegeheime aufgenommen werden (Antrag 5). Damit sinkt das Risiko, dass die für diesen Aufenthalt errechneten EL-Gelder anderweitig eingesetzt werden; man garantiert direkt die Übernahme der Gesundheitskosten (analog den Krankenkassenprämien).

Der in der vorgelegten Regelung eingebaute Schutz des für „persönliche Auslagen“ bestimmten Betrags leuchtet nur auf den ersten Blick ein. Gerade bei in Heimen lebenden Personen ist zu beachten, dass diese meist gar nicht mehr selbstbestimmt über das Geld verfügen können. Vielmehr sind es die Rechtsvertreter oder Angehörigen, welche sich um die Verwaltung der Finanzen kümmern. Zudem sind es die Heimbetriebe, welche den optimalen Einsatz dieses „Sackgeldes“ zur Förderung der bestmöglichen Lebensqualität kennen und passende Leistungen im Interesse dieser Bewohnerinnen und Bewohner organisieren. Deshalb sollte der Betrag für „persönliche Auslagen“ auch direkt den Heimen abgetreten werden können, damit diese Zusatzleistungen wie etwa Coiffeur, Pedicure, Ausflüge und ein Glas Wein organisieren und finanzieren können. Letztlich haben Heimbewohner in der Realität kaum Möglichkeiten, ihr „Sackgeld“ ausserhalb der vom Heim organisierten Leistungen auszugeben. Deshalb muss in der ELV vorgesehen werden, dass der Betrag für persönliche Auslagen auch ans Heim abgetreten werden kann, was auch die administrative Verwaltung seitens Rechtsvertreter und Ausgleichskasse vereinfacht (Antrag 6). Eine solche Zusatzregelung würde ausserdem in jenen Fällen helfen, wo die Ergänzungsleistungen nicht zur Ausfinanzierung des Heimaufenthalts genügen (wenn etwa infolge konkreter Umstände eine Kürzung der EL erfolgte oder Nebenleistungen zusätzlich zur Heimtaxe zu finanzieren sind) und deshalb ein Anteil der „persönliche Gelder“ dafür eingeplant ist.

Antrag 5:

Ergänzung um einen zusätzlichen Buchstaben zwischen a. und b. von Art. 21c eELV für die Direktüberweisung des Patientenbeitrags an Pflegeheime, etwa mit folgendem Wortlaut:

b. Für in Pflegeheimen wohnende Personen wird anschliessend der Patientenbeitrag gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG ans Pflegeheim ausbezahlt.

Antrag 6:

Ergänzung des Vorschlags betreffend den Betrag für „persönliche Auslagen“ (Bst. b. im Entwurf), etwa mit folgendem Wortlaut:

*Von der restlichen Ergänzungsleistung ... zustehenden Betrag entspricht. **Heimbewohnern oder deren Rechtsvertretern steht es frei, diesen Betrag ans Heim abzutreten, so dass die Überweisung direkt an dieses erfolgt.***

5. Art. 26 und 26a eELV (Einteilung der Gemeinden in Mietzinsregionen und Senkung oder Erhöhung der Mietzinshöchstbeträge)

senesuisse hat sich in der parlamentarischen Debatte für eine Erhöhung der Beiträge an die Mietzinsen ausgesprochen, damit sich betagte oder behinderte Menschen (namentlich auch ohne Rollstuhl) eine ihrer Situation angepasste Infrastruktur leisten können. Zwar genügt die Erhöhung in vielen Fällen noch nicht, um schwellenfreies Wohnen zu garantieren – und leider schon gar nicht Wohnformen von betreutem Wohnen. Dennoch ist es ein Schritt in die richtige Richtung, welcher nicht durch zu grosse finanzpolitische Spielräume der Gemeinden oder Kantone wieder zunichte gemacht werden darf. Entsprechend ist eine restriktive Regelung zur Möglichkeit der Beitragssenkung zu begrüssen.

Die sinnvolle und einfache Einteilung in die Regionen ist im Entwurf bestens gelungen. Zudem begrüsst es **senesuisse**, dass bei vorgesehenen Beitragssenkungen gewisse Hürden eingebaut werden. Es ist sicherlich korrekt, dass Gemeinden oder Kantone nicht einfach willkürlich eine Senkung der Beiträge um 10 Prozent vornehmen dürfen, sondern hierfür eine stichhaltige Begründung und entsprechende Nachweise beim Bundesamt eingeben müssen. Wir beantragen, dass der Verordnungstext in Art. 26a Abs. 2 eELV dies noch etwas präzisier zum Ausdruck bringt.

Antrag 7:

Einführung der Regelungen wie im Entwurf vorgeschlagen und Präzisierung in Art. 26a Abs. 2 eELV, etwa mit folgendem Wortlaut:

*c. Eine **stichhaltige Begründung und entsprechende Nachweise**.*

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

senesuisse

Christian Streit
Geschäftsführer