

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld AHV, BV, EL
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

Per Mail an:

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch
katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Bern, 18. Oktober 2023

Vernehmlassung zum Betreuten Wohnen (Änderung des ELG) Vernehmlassungsantwort von **senesuisse**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Mitglieder von **senesuisse** als Verband der wirtschaftlich unabhängigen Alters- und Pflegeinstitutionen sind direkt von den Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen betroffen, deshalb erhalten Sie innert Frist diese Stellungnahme zum Vernehmlassungsverfahren. Seit der Verbandsgründung im Jahr 1996 setzt sich **senesuisse** für die Interessen und Anliegen von Leistungserbringern im Bereich der Langzeitpflege ein. Angeschlossen sind mehr als 450 Institutionen mit über 25'000 Pflegeplätzen und mehr als 30'000 Beschäftigten.

Als Vertreterin der nicht subventionierten Alters- und Pflegeheime setzt sich **senesuisse** für wirtschaftliche und zukunftssträchtige Lösungen im Bereich des Gesundheitswesens und der Sozialwerke ein. Obwohl es sich bei **senesuisse** um einen Verband von Alters-/Pflegeheimen handelt, unterstützen wir die Entlastung dieser stationären Institutionen: Wer gar keinen oder nur einen geringen Pflegebedarf hat, muss eine besser passende Lösung finden können als eine stationäre Pflegeeinrichtung. Aus unserer Sicht **ist das Betreute Wohnen genau diese optimale Lösung** zwischen «einsam und unsicher in einem unpassenden Wohnumfeld» und «Vollpauschal-Daueraufenthalt in einer Pflegeeinrichtung».

1. Grundsätzliche Beurteilung des unterbreiteten Vorschlags

Der unterbreitete Vorschlag stellt eine deutliche Verbesserung im Vergleich zur heutigen Finanzierung dar: Er kann Pflegeheimaufenthalte hinausschieben oder gar verhindern, dadurch die EL nachhaltig entlasten und gleichzeitig die Autonomie sowie Gesundheit der betagten Menschen stärken. Deshalb begrüssen wir die Vorlage im Grundsatz, auch wenn sie inhaltlich noch Optimierungsbedarf hat, als wichtigen Schritt, weil neben den Pflegeleistungen auch Struktur- und Alltagshilfen zu finanzieren sind.

Geeignete Lösungen im Bereich von Wohnen und Betreuung/Pflege im Alter bringen wirklich nachhaltige Verbesserungen. Wenn man bedenkt, dass heute fast ein Drittel der in Alters- und Pflegeheimen wohnenden Menschen einen Pflegebedarf von maximal 1 Stunde pro Tag ausweist, ist der Nachweis eines Bedarfs an «Betreutem Wohnen» bereits erbracht. Weil solche Angebote deutlich günstiger zu realisieren sind als Pflegeeinrichtungen, sollen sie auch über die Ergänzungsleistungen (EL) finanziert werden. Wer Strukturbedarf hat, muss sonst zwangsweise ins Pflegeheim eintreten, obwohl noch Autonomie vorhanden ist. Dies ist weder für die Gesundheit und das Wohlbefinden förderlich, noch ökonomisch sinnvoll. Gerade mit Blick auf die demografische Entwicklung braucht es deshalb die EL-Finanzierung von Betreutem Wohnen in einem gesellschaftlich und finanziell geeigneten Rahmen.

Zu begrüssen ist namentlich, dass der unterbreitete Vorschlag wohnformunabhängig umsetzbar ist, somit keine neuen Leistungskategorien und Bewilligungen geschaffen und kontrolliert werden müssen. Ebenfalls zu unterstützen ist die Unabhängigkeit von einer Hilflosigkeitsbeurteilung resp. der Hilflosenentschädigung.

Wie der erläuternde Bericht sehr gut ausführt (Seite 20), ist eine Koppelung an die Beurteilung der «Hilflosigkeit» nicht geeignet, um das Bedürfnis nach Betreutem Wohnen abzuklären. Um keine unnötige Bürokratie aufzubauen, ist die Abklärung mit bereits bestehenden EL-Stellen der Kantone in Zusammenarbeit mit der behandelnden Ärzteschaft zu begrüssen.

Dies gilt auch für die vom genauen Wohnort unabhängige Leistung der EL, zumal bestehende kantonale Beispiele zeigen, was eine behördliche Anerkennung von Betreuten Wohnformen an Aufwand und Zusatzkosten verursacht.

Die Regelung des Betreuten Wohnens sollte möglichst umfassend auf Bundesebene erfolgen, die wenigen sehr unterschiedlichen kantonalen Lösungen haben sich nicht bewährt. Optimal wäre eine Lösung über jährliche Ergänzungsleistungen.

Auch wenn die vorgeschlagene Lösung viel besser ist als der *status quo*, wäre angelehnt an Variante 1 der vom Bundesrat geprüften Lösungen (Seite 12 des erläuternden Berichts) die Umsetzung mit einer **eigenständigen Betreuungspauschale noch besser geeignet.**

So könnte entweder eine finanzielle Pauschale oder auch ein Stundenkontingent durch die EL-Stelle zugesagt werden. Damit würden gleich zwei Problematiken entschärft: Sowohl der Nichtbezug eigentlich benötigter Leistungen (wegen Vorschusspflicht und Unsicherheit der Anerkennung) als auch die aufwändige Kontrolle am Jahresende. Weiter würde es zusätzlichen Spielraum für individuelle Lösungen schaffen.

Auch **die Variante 3 des Berichtes wäre noch besser als das Vorgeschlagene:** Eine Mischung aus jährlicher EL sowie Krankheits- und Behinderungskosten könnte bestens umgesetzt werden, indem ein Mietzinszuschlag für eine altersgerechte Wohnung über die jährliche EL und einzelne Betreuungsleistungen über die Krankheits- und Behinderungskosten abgerechnet würden. Die im unterbreiteten Vorschlag vorgesehene Aufnahme eines Mietkostenelements in den Krankheits- und Behinderungskosten widerspricht grundsätzlich der Logik des Gesetzes.

2. Allgemeine Bemerkungen zum Betreuten Wohnen

Die Wohnform mit Möglichkeit der Inanspruchnahme spezifischer Unterstützungsangebote stellt für Personen mit tiefem Pflegebedarf insgesamt die weitaus geeignetste Wohnform dar. Als ein Zuhause «zwischen der Mietwohnung und einem Heim» bietet sie weitgehende Autonomie bei maximaler Sicherheit und der Möglichkeit zur schrittweisen Erhöhung der Unterstützung.

Betreutes Wohnen mit Dienstleistungen ist die optimale Lösung, welche die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung abdeckt und Pflegeplätze einspart. Solche altersgerechten Wohnungen ermöglichen die Aufrechterhaltung von Mobilität und regelmässigen sozialen Kontakten.

Das „Betreute Wohnen mit Dienstleistungen“ ist aber nicht nur die optimale, sondern erst noch die kostengünstigste Lösung. Während der Aufenthalt im Alters-, Pflege- oder Behindertenheim derzeit über Ergänzungsleistungen rund 160-200 Franken pro Tag kostet (exkl. Pflegekosten), ist altersgerechtes Wohnen bereits ab 100 Franken pro Tag finanzierbar. Dies ist günstiger als die Kosten für eine einzige Stunde an Spitex-Leistungen, welche gemäss Spitex-Statistik im Schweizer Durchschnitt mehr als 110 Franken beträgt.

Heute hat noch immer fast ein Drittel der Bewohner von Alters-/Pflegeheimen einen (gemäss KVG errechneten) Pflegebedarf von weniger als einer Stunde pro Tag. Offensichtlich benötigen diese Personen eine geeignete Wohnstruktur. Der Pflegeheimplatz ist aus finanziellen Gründen vielfach die einzige Alternative ist (etwa, weil die Mietzinsmaxima der EL nicht für andere geeignete Angebote ausreichen, der Heimaufenthalt aber vollständig bezahlt wird).

Da heute die Hälfte aller Heimbewohner EL-Bezüger sind, könnten also allein für „Betreutes Wohnen im Alter“ enorme finanzielle Einsparungen realisiert werden.

Aus Sicht von **senesuisse** kann die wirklich nachhaltige Verzögerung oder Vermeidung des Pflegeheimintritts aber nur mit optimal geeigneten Angeboten gelingen:

In einer rollstuhlgängigen, mit einem hausinternen Notrufsystem ausgerüsteten und in der Regel einem Pflegeheim angegliederten Wohnung kann bis zu einem erhöhten Pflegebedarf bedeutend spezifischer und effizienter die nötige Unterstützung geleistet werden, als dies der Spitex in den ursprünglichen Wohnungen möglich ist. Die Zentrierung mehrerer Wohnungen an einem Ort ermöglicht zusätzliche Einsparungen bei den Pflegekosten, weil nebst dem Wegfall von Anfahrts- und Abfahrtsweg für einfachere Tätigkeiten im Gegensatz zur „externen Spitex“ nicht nur bestens ausgebildetes Pflegepersonal eingesetzt werden kann. Damit wird erst noch der Mangel an Pflegefachpersonal reduziert. Gleichzeitig ist die Leistung der nötigen Pflege besser garantiert als am ursprünglichen Wohnort. Auch bei zunehmendem Pflegebedarf müssen die Bewohnenden ihre rollstuhlgängige Wohnung nicht verlassen und können durch das ohnehin anwesende Pflegepersonal betreut werden. Eine 24-stündige Notrufbereitschaft mit sofortiger Interventionsmöglichkeit gewährleistet sowohl für Betroffene wie auch für Angehörige bestmögliche Sicherheit.

Nach den Erfahrungen des Kantons Bern sind sehr gute ans Pflegeheim angegliederte Betreute Wohnungen mit einer Tagespauschale von 115 Franken finanzierbar, während die EL für das Pflegeheim heute Ansätze zwischen rund 160-200 Franken kennt. Statt der heute bloss dualen Lösung (in der Mietwohnung oder im Heim) ist dringend das optimale Zwischenangebot des Betreuten Wohnens auch per EL zu finanzieren – aus ökonomischen Gründen vorzugsweise mit einer Vielzahl solcher Wohnungen am gleichen Ort.

3. Rückmeldung zur konkret vorgesehenen Revision für Betreutes Wohnen

a) Zu Art. 14a ELG: Umsetzung der Neuregelung in Art. 10 ELG statt Art. 14a ELG

Die geplante Regelung in Art. 14a ELG unter dem Titel der Vergütung anfallender Krankheits- resp. Behinderungskosten ist deutlich **besser als die aktuell fehlende Regelung**.

Zu bevorzugen wäre aber die Umsetzung in Art. 10 ELG unter dem Titel der jährlichen Ergänzungsleistungen, **dies in der Form einer Pauschale**.

Auch die in Variante 1 des erläuternden Berichts vorgeschlagene und in der Folge verworfene Regelung wäre eine Umsetzung unter Art. 10 und somit zu bevorzugen. Als einziger Nachteil wird die Entlastung der Kantonsbudgets zu Lasten des Bundes aufgeführt, was aber auch in anderen Bereichen kompensiert werden könnte (z. B. der Aufteilung auf 3/8 und 5/8). Der Finanzausgleich alleine darf kein Grund sein, die beste Gesamtlösung zu verwerfen.

Eine Umsetzung unter Art. 10 ELG hätte einige bedeutende Vorteile, darunter namentlich:

- Benötigte Betreuungsleistungen sind **sehr individuell** und sie lassen sich auch nicht abschliessend auflisten. Nur wenn sie aufgrund der jeweiligen Lebenssituation ausgestaltet sind, entfalten sie die **optimale präventive und kurative Wirkung**.
- Nach Logik des Gesetzes sind «krankheits- und behinderungsbedingten Kosten» einmalige oder sehr unterschiedlich hoch ausfallende Ausgaben. Die dauerhaft anfallenden Kosten werden unter dem Titel der «jährlichen EL»; aufgeführt. Weil Betreuungskosten dauerhaft anfallen und zur unmittelbaren Existenzsicherung mit geringen kurzfristigen Schwankungen gehören, sind sie **gesetzsystematisch unter Art. 10 zu subsumieren**.
- Bei der vorgeschlagenen Verankerung in Art. 14a ELG müssen bedürftige Betagte die Rechnungen zuerst begleichen und dann den Betrag bei den EL-Stellen zurückfordern (bei Abwicklung über die jährliche EL entfällt diese Vorfinanzierung). Dies ist für Menschen mit knappem Budget und bei Unsicherheit der Anerkennung ein Problem, womit das **Risiko für Leistungsverzicht** und resultierenden vorzeitigen Heimeintritt (zu) hoch ist.
- Um einem aufwändigen Abrechnungsverfahren mit Einzelrechnungen vorzubeugen, kann eine bedarfsbasierte **Pauschale mit Stundenkontingenten geprüft werden**. Für EL-Beziehende bietet diese Variante die höchste finanzielle Sicherheit sowie eine Stärkung ihrer Entscheidungsfreiheit; sie können zu ihrer Situation passende Leistungen auswählen.

- Der **Administrationsaufwand ist geringer** als bei einer Abwicklung über Krankheits- und Behinderungskosten, wenn nicht einzelne Rechnungen vergütet werden müssen und geprüft werden muss, ob diese der Definition der finanzierten Leistungen entsprechen. Es reduziert auch die Gefahr der unterschiedlichen Kategorien-Auslegung der Kantone.

Mittels Bedarfsabklärung und Maximalbeiträgen bleibt die Steuerungsmöglichkeit des Staates bestehen. Somit ist die **Umsetzung unter Art. 10 insgesamt deutlich vorteilhafter als unter Art. 14a. Dies gilt ganz besonders für die geprüfte Variante 1, aber ebenfalls für die Variante 3: Beide sind bezüglich Wirkung und Administrativaufwand vorteilhafter als die vorgeschlagene Umsetzung über Art. 14a ELG.**

b) Zu Art. 14a Abs. 1 ELG: Konkretisierung der Leistungen und ihres Zwecks

Die vorgeschlagene **Beschreibung der Leistungen** ist bereits ganz gut gelungen, kann aber gerade bezüglich Bedeutung der psychosozialen Betreuung noch verbessert werden (diese ist zwar im erläuternden Bericht gut beschrieben, aber im Gesetzestext nicht enthalten). Einleitend sollte der vor kurzer Zeit im Kanton Zürich ausformulierte Text als geeignete Zielorientierung übernommen werden:

«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.»

Wird an einer **Leistungsdefinition** festgehalten, so sollte die nachfolgende Präzisierung und Ergänzung der Leistungen erfolgen (Ergänzungen in Fettdruck):

«Kantone vergüten (...) mindestens die Kosten für:

- a) Ein Notrufsystem*
- b) Hilfe im Haushalt, **im Sinne der Erhaltung der Kompetenzen und Selbständigkeit***
- c) Mahlzeitenangebote **inkl. Mittagstische und gemeinsame Mahlzeitenzubereitung***
- d) **Psychosoziale Begleit- und Fahrdienste zur Stärkung der sozialen Teilhabe und Prävention von Einsamkeit, Immobilität und psychischen Krisen***
- e) **NEU: Beratung und Begleitung in der selbständigen Alltagsgestaltung trotz Einschränkungen und bei der Inanspruchnahme und Koordination der Leistungen***
- f) Die Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters*
- g) Einen Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung»*

Die Aufnahme der neuen Kategorie von **Beratung und Begleitung** ist im doppelten Sinn wichtig: Einerseits darf die finanzierte Betreuungsunterstützung nicht alleine auf 'Aktivitäten' fokussieren (Mahlzeiten, Haushaltsaufgaben, Arzt-/Coiffeur-Besuche usw.), sondern muss auch die Alltagsgestaltung beinhalten. Dass die überwiegende Zeit zu Hause sinngebend und aktivierend gestaltet wird, ist ein zentrales Element für die Erhaltung der Selbständigkeit und Lebensqualität, «Begleitung» gehört somit in den Leistungskatalog. Andererseits haben die in den Städten Bern und Luzern durchgeführten Pilotversuche für Betreuungsfinanzierung gezeigt, wie hoch die Hürde für die Inanspruchnahme ist, weil der Überblick über die Angebote fehlt und Viele diese nicht selber organisieren können. Entsprechend ist eine «Beratung und Begleitung» bei der Inanspruchnahme der Leistungen aufzunehmen.

c) Zu Art. 14a Abs. 2 ELG: Zusammenhang mit der Hilflosenentschädigung

Die Regelung ist wie vorgeschlagen sehr zu unterstützen.

Erhält eine Person eine Hilflosenentschädigung, ist es in den meisten Fällen bereits deutlich zu spät für geeignete Leistungen des Betreuten Wohnens. Es handelt sich um zwei unterschiedliche Beurteilungsgrundlagen und muss deshalb auch getrennte Finanzierungen vorsehen.

d) Zu Art. 14a Abs. 3 ELG: Höchstansätze für die Vergütung der Leistungen

Insgesamt ist bei einer Umsetzung über die «Krankheits- und Behinderungskosten» **mit sehr grossen kantonalen Unterschieden und unnötigem Administrativaufwand zu rechnen**. Deshalb ist (wie oben beschrieben) eine Umsetzung über die jährlichen EL vorzuziehen. Wird aber am vorgeschlagenen System festgehalten, so muss zumindest eine **manifestere Zuordnung der Vergütungshöhe auf die verschiedenen Leistungskategorien erfolgen**.

Der Bund definiert einen minimalen Maximalbeitrag, den die Kantone als Dach fixieren können. Er schlägt 13'400 Franken vor und basiert diese auf im Bericht festgehaltenen Beträge, deren Herleitung er aber nicht weiter ausführt.

Wir schlagen die Präzisierung vor, dass der Betrag über sämtliche Kategorien hinweg (so sie denn erhalten bleiben) eingesetzt werden kann. Nur so kann das Angebot entsprechend der individuellen Bedürfnisse und des entsprechenden Bedarfs je Person genutzt werden und Heimeintritte wirkungsvoll verzögert und verhindert werden. Es sollte verhindert werden, dass Kantone für einzelne Kategorien unpassende Höchstbeiträge bestimmen.

Insgesamt ist der vorgeschlagene gesamte Minimalbetrag CHF 13'400 Franken zu tief angesetzt, wenn damit auch für grösseren Betreuungsbedarf geeignete Wohnformen finanzierbar sein sollen.

Aus Sicht von *senesuisse* ist deshalb der Betrag von CHF 13'400 Franken alleine für die Leistung «Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung» als Minimum vorzuschreiben, während die anderen aufgeführten Leistungen zu weiterer Finanzierung berechtigen müssen.

4. Rückmeldung zu Art. 10 Abs. 1^{bis} ELG und Art. 21b ELG

Wir begrüssen diese Anpassungen wie vorgeschlagen.

Bei Personen mit einem Assistenzbetrag ist die Berücksichtigung eines Zuschlags für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz notwendig.

Die Verankerung einer Rückforderung des EL-Beitrags an die Krankenversicherungsprämie ist sinnvoll.

5. Ausblick

Soll ein Eintritt ins Alters- oder Pflegeheim hinausgezögert werden, müssen Wohnformen mit Leistungen in der Pflege und Betreuung kombiniert angeboten werden. Das Angebot des Betreuten Wohnens greift besonders dann positiv (und wirkt gegenüber einem vorzeitigen Heimeintritt klar kostensenkend), wenn aufgrund körperlicher oder kognitiver Defizite der punktuelle Einsatz der Spitex nicht mehr ausreicht und das soziale Netz (Angehörigenpflege) nicht nah genug vorhanden ist. Selbst für viele Personen mit demenzieller Erkrankung ist es möglich, einen kleinen Haushalt im Betreuten Wohnen zu führen, wenn sie mit Leistungen wie Grundpflege, kontrollierte Medikamenteneinnahme, Verpflegungsmöglichkeit, Notruf, Brandmeldeanlage und eine interne Anlaufstelle/Beratung einen sicheren Rahmen haben.

Besteht die ausreichende Finanzierung solcher Wohnformen, muss die auf hohe Pflegebedürftigkeit und Weglaufgefährdung ausgelegte Infrastruktur der Pflegeheime nicht anderen Personen als Zuhause dienen. Für Personen mit geringerem Pflegebedarf sind geeignete Wohnformen mit ergänzend angebotener Pflege, Betreuung und Restauration nötig, welche auch über die Ergänzungsleistungen finanzierbar sein müssen.

Die kostengünstige Zwischenlösung zwischen reiner Spitex und Heimeintritt ist sehr gefragt, aber heute über die Ergänzungsleistungen nicht bezahlbar. Damit die nötigen Investitionen in Angebote von „Betreutem Wohnen im Alter“ vorgenommen werden, sind Zusatzvergütungen zwischen 2'000 und 3'000 Franken pro Monat nötig. Auch wenn dies als relativ hoch erscheint, kann im Vergleich zu den durchschnittlichen Kosten eines Heimaufenthalts mit diesen Ausgaben von rund 30-50 Prozent der EL-Kosten eingespart werden.

„Betreutes Wohnen“ stellt eine bedeutende Zwischenform („zwischen ambulant und stationär“) in der Pflege und Betreuung von älteren Menschen dar. Diese ist gerade für viele alternde Personen die optimale Wohnform und entlastet die Angehörigen und die Gesellschaft.

Mit Blick auf die demografische Entwicklung sollte eine Finanzierungslösung für Betreutes Wohnen im Alter möglichst bald im ELG verankert werden.

Aus Sicht von *senesuisse* sind aber noch weitere Schritte nötig: Der Mensch muss im Zentrum stehen und eine hohe Passgenauigkeit der bezahlten Leistungen zu seiner individuellen Lebenssituation gesichert sein. Nur so erhalten wir die gewünschte Wirkung und können die Ressourcen optimal einsetzen. Die Finanzierungssysteme müssen Leistungen ermöglichen, die zu den Lebensumständen des Menschen passen – und nicht dazu führen, dass sich Lebensentwürfe an Finanzierungssysteme anpassen müssen und möglicherweise gar einer finanziellen und persönlichen Selbständigkeit entgegenwirkt wird. **Deshalb ist die strikte Trennung zwischen ambulanter und stationärer Pflege aufzuheben:** Geeignete Zimmer, welche die Anforderungen der kantonalen Pflegeheimplanung erfüllen, müssen sowohl die Pflege über eine Spitex-Organisation als auch die Anerkennung als Pflegeheimzimmer flexibel ermöglichen.

Wir danken Ihnen für die geleistete Arbeit sowie für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

senesuisse



Christian Streit
Geschäftsführer