

Bundesamt für Sozialversicherungen
Abteilung AHV, BV, EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Bern, 23. Mai 2014

Vernehmlassung zum Vorentwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG); anrechenbare Mietzinsmaxima

Vernehmlassungsantwort von CURAVIVA Schweiz und senesuisse

Sehr geehrte Damen und Herren

Der nationale Dachverband CURAVIVA Schweiz dankt Ihnen, dass er zur oben erwähnten Vernehmlassung eingeladen wurde.

Als Branchen- und Institutionenverband mit arbeitgeberpolitischer Ausrichtung vertritt CURAVIVA Schweiz die Interessen seiner Mitgliederinstitutionen aus den Bereichen Menschen im Alter, Erwachsene Menschen mit Behinderung sowie Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen. Insgesamt vertritt CURAVIVA Schweiz 2'570 Institutionen, in denen rund 115'000 Bewohnerinnen und Bewohner leben und 130'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt sind.

1. Einleitende Bemerkungen

1.1. Gemeinsam erarbeitete Standpunkte von CURAVIVA Schweiz und senesuisse

Die vorliegende Vernehmlassungsantwort wurde von den im Heimbereich tätigen Verbänden CURAVIVA Schweiz und senesuisse gemeinsam erarbeitet.

1.2. Beschränkte Bedeutung der vorliegenden ELG-Änderung für die Heimbranche

Der vorliegende ELG-Änderungsentwurf betrifft die Heime und soziale Institutionen insoweit, als folgende Voraussetzungen im Einzelfall gegeben sind:

- Die in Frage stehenden Bewohner und Bewohnerinnen beziehen Ergänzungsleistungen (EL); und:
- die in Frage stehenden Bewohner und Bewohnerinnen wohnen in betreuten Wohneinheiten von Heimen, sofern der betroffene Kanton solche Einheiten als Teile eines Heims bezeichnet – und nicht als Privatwohnungen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b ELG i. V. m. Art. 25a Abs. 1 ELV);

oder aber die zuständige IV-Stelle hat einer versicherten Person im Zusammenhang mit der Gewährung eine Hilflosenentschädigung als Heimbewohnerin im Sinne von Art. 42^{ter} Abs. 2 IVG eingestuft (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b ELG i. V. m. Art. 25a Abs. 2 ELV).

Obwohl die Erhöhung der Mietzinsmaxima die Heime im beschränkten Sinn nicht unmittelbar direkt betrifft, besteht aus gesamtheitlicher Sicht ein sehr grosses Interesse an den grundsätzlichen Überlegungen und Auswirkungen. Die Mietzinsmaxima sind ein Teil der Finanzierung für Wohnen, Betreuung und Pflege von alten und behinderten Menschen.

1.3. „Betreutes Wohnen“ als sinnvolle Alternative zu Heimaufenthalten

Das betreute Wohnen von Menschen im Alter bzw. mit Behinderung (also das Wohnen in einer Wohneinheit mit Möglichkeit der Inanspruchnahme von spezifischen Unterstützungsangeboten) stellt für Personen mit tiefem Pflegebedarf insgesamt die günstigste Wohnform dar und entlastet zugleich auch die betroffenen Leistungserbringer und Finanzierungswerke und -mechanismen.

Betreutes Wohnen stellt also eine bedeutende Zwischenform in der Pflege und Betreuung von älteren Menschen und von Menschen mit Behinderung dar.

Betreutes Wohnen und Alters-/Pflegeheimaufenthalte weisen gleichwohl spezifische Grundzüge auf, die von einer vollständigen Gleichsetzung und Vermischung beider Betreuungs- und Wohnformen abhalten sollen.

Betreutes Wohnen von älteren Menschen und von Menschen mit Behinderung kann jedoch nur eine sinnvolle Alternative zu Heimaufenthalten sein, wenn es für die Betroffenen im Einzelfall finanziell zumutbar ist.

Deshalb wird hier ein Verbesserungsvorschlag unterbreitet (vgl. unten 4.2 - 4.3), welcher eine breitere Gesamtschau ermöglicht: Die vorliegende Anpassung soll nicht nur das zu Hause wohnen bleiben verbessern, sondern auch sinnvolle Angebote für betreutes Wohnen unterstützen.

Damit kann ein optimales Angebot für ältere Menschen sowie für Menschen mit Behinderung geschaffen werden, für welche heute der unerwünschte Umzug ins Heim nötig ist, was die Ergänzungsleistungen finanziell stark belastet.

CURAVIVA Schweiz und senesuisse bedanken sich deshalb für die Berücksichtigung des unter Ziffer 4.2 - 4.3 aufgeführten Antrags, damit betreutes Wohnen im Alter und für Leute mit Behinderung auch für Personen mit EL-Bedürftigkeit künftig kundenfreundlicher und gleichzeitig günstiger erfolgen kann – zum Wohle aller Betroffenen; Angehörigen und Staatskassen.

2. Heutige Ergänzungsleistungen zu den Mietzinsen

Von den zu Hause lebenden Personen bezogen im Jahr 2012 109'141 Personen eine EL zur AHV, 73'548 Personen eine EL zur IV (vgl. erläuternden Bericht, S. 9).

Der benötigte Mietzins für zu Hause lebende Personen ist einer der Ausgabenposten in den EL. Er ist nicht in der Bedarfspauschale für den allgemeinen Lebensbedarf eingeschlossen, sondern separat betrachtet. Bei der Festsetzung der EL wird der effektive Mietzins bis zu einem gesetzlich festgelegten Mietzinsmaximum anerkannt. Das geltende Recht unterscheidet zwei Mietzinsmaxima, eines für Alleinstehende von 1'100 Franken pro Monat und eines für Ehepaare sowie Familien von 1'250 Franken (also 13'200 Franken respektive 15'000 Franken jährlich; gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 und 2 ELG). Für Personen, welche eine rollstuhlgängige Wohnung benötigen, wird zum Mietzins zusätzlich ein Zuschlag von bis zu 300 Franken im Monat berücksichtigt (Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 ELG).

Die Nebenkosten werden nur in der Höhe des im Mietvertrag vereinbarten Betrags anerkannt, höchstens aber das gesetzliche Mietzinsmaximum. Bei den Mietzinsmaxima handelt es sich somit um Bruttobeträge. Eine allfällige Nach- oder Rückzahlung von Nebenkosten wird in der EL-Berechnung nicht berücksichtigt (Art. 10 Abs. 1 Bst. b ELG).

Leben mehrere Personen im gleichen Mietobjekt, wird zur Feststellung des für die EL-Bezüger anrechenbaren Mietzinses eine Mietzinsaufteilung vorgenommen (Art. 16c ELV). Der Mietzins (inklusive Nebenkosten) wird in diesen Fällen zu gleichen Teilen auf die einzelnen Personen aufgeteilt. In der EL-Berechnung wird dann der effektive Mietanteil der EL-beziehenden Person bis zum festgelegten Maximum berücksichtigt.

Zuletzt wurden die Mietzinsmaxima durch den Bundesrat im Jahr 2001 erhöht, was gemäss Art. 19 ELG in seiner Kompetenz liegt.

Werden die Mietzinsmaxima erhöht, steigen zum einen die Ausgaben der EL für die Personen, welche zu Hause leben (periodische EL). Zum anderen wirkt sich eine Erhöhung nach geltendem Recht auch auf die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Heimkosten aus: Bei in Heimen oder Spitälern lebenden Personen übernimmt der Bund fünf Achtel der jährlichen Ergänzungsleistungen, wozu auch der Mietzins gehört. Der Bundesanteil wird bestimmt, indem für jede EL-beziehende Person im Heim eine EL-Berechnung vorgenommen wird, als lebte sie zu Hause. Dabei wird in jedem Fall der höchstmögliche Mietzins eingesetzt.

Eine Erhöhung der Mietzinsmaxima hat demgemäss auch eine Erhöhung des Bundesanteiles an den Heimkosten zur Folge: Pro im Heim lebende bedürftige Person müsste der Bund den Kantonen fünf Achtel der neuen Mietzinsmaxima bezahlen. Anders bei den zu Hause lebenden EL-Beziehenden: Weil in diesen Fällen jeweils der effektive Mietzins (bis zum Maximalbetrag) berücksichtigt wird, werden nur jene Personen die Erhöhung nutzen und folglich Mehrkosten auslösen, deren Mietzins das heutige Maximum übersteigt. Dies entspricht derzeit rund 28 Prozent der Fälle.

3. Stellungnahmen und Kommentare zu den Einzelnen Bestimmungen

3.1. Übersicht über die geplanten Änderungen

Der Vorschlag des Bundesrats zielt inhaltlich in erster Linie darauf ab, die maximalen Beträge für Mietzinse zu erhöhen, die bei der Berechnung des EL-Anspruchs berücksichtigt werden.

Neben der Erhöhung der Mietzinsmaxima sieht der Bundesrat folgende Massnahmen vor:

- Berücksichtigung der unterschiedlichen Mietzinsbelastung zwischen Grosszentren, Stadt und Land;
- Berücksichtigung der nichtverheiratete Paare und der Wohngemeinschaften;
- Berücksichtigung der rollstuhlgängigen Wohnungen.

Laut Bundesrat soll die Anpassung der Höchstbeträge für die anrechenbaren Mietzinse so ausgestaltet werden, dass sie die Bundesbeteiligung an den Heimkosten nicht beeinflusst (vgl. S. 23 und 27 des erläuternden Berichts des Bundesamts für Sozialversicherungen zum Vorliegenden Entwurf einer ELG-Änderung; nachfolgend: „erläuternder Bericht“).

Gemäss erläuterndem Bericht führt die Änderung zu Mehrkosten von insgesamt 76 Millionen Franken pro Jahr, davon haben der Bund 47 Millionen Franken und die Kantone 29 Millionen Franken zu tragen (vgl. S. 26).

In der vorliegenden ELG-Änderung sind etwa folgende Massnahmen bzw. Anpassungen nicht vorgesehen:

- Änderung des Verfahrens der Nebenkosten in den EL;
- Stärkung der Wohnhilfen des Bundes;
- Überprüfung der Mietzinse durch die EL-Stellen.

3.2. Wortlaut der revidierten ELG-Bestimmungen

3.2.1. Art. 10 Abs. 1 Bst. b, 1^{bis} und 1^{ter} ELG

Art. 10 Abs. 1 Bst. b, 1^{bis} und 1^{ter} (neu)

¹ Bei Personen, die nicht dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben (zu Hause lebende Personen), werden als Ausgaben anerkannt:

[...]

b. der Mietzins einer Wohnung und die damit zusammenhängenden Nebenkosten; wird eine Schlussabrechnung für die Nebenkosten erstellt, so ist weder eine Nach- noch eine Rückzahlung zu berücksichtigen; als jährlicher Höchstbetrag werden anerkannt:

1. für eine alleinlebende Person: 16'140 Franken in einem Grosszentrum, 15'480 Franken in einer Stadt und 14'400 Franken auf dem Land,
2. bei mehreren im gleichen Haushalt lebenden Personen:
 - für die zweite Person: zusätzlich 2'760 Franken in einem Grosszentrum, 2'700 Franken in einer Stadt und 3'000 Franken auf dem Land,
 - für die dritte Person: zusätzlich 2'400 Franken in einem Grosszentrum, 1'500 Franken in einer Stadt und 1'800 Franken auf dem Land,

- für die vierte Person: zusätzlich 1'800 Franken in einem Grosszentrum, 1'500 Franken in einer Stadt und 1'200 Franken auf dem Land.
- Für weitere Personen werden keine Zusatzbeträge mehr berücksichtigt.

3. bei der notwendigen Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung: zusätzlich 3'600 Franken.

^{Ibis} Bei mehreren im gleichen Haushalt lebenden Personen ist der Höchstbetrag der anerkannten Mietkosten für jede anspruchsberechtigte oder in der gemeinsamen EL-Berechnung zu berücksichtigenden Person nach Artikel 9 Absatz 2 einzeln und unter Berücksichtigung der Haushaltgrösse festzusetzen.

^{Iter} Der Bundesrat teilt für die Berücksichtigung der anerkannten Mietzinse die Gemeinden auf der Grundlage der Raumgliederung des Bundesamtes für Statistik in drei Regionen Grosszentren, Stadt und Land ein.

3.2.2. Art. 13 Abs. 2 ELG

Art. 13 Abs. 2

Bei in Heimen oder Spitälern lebenden Personen übernimmt der Bund fünf Achtel der jährlichen Ergänzungsleistungen, soweit die Summe des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1, des Betrags von 13200 Franken für den Mietzins und der Beträge für die anerkannten Ausgaben nach Artikel 10 Absatz 3 nicht durch die anrechenbaren Einnahmen gedeckt sind; die mit dem Heim- oder Spitalaufenthalt in direktem Zusammenhang stehenden Einnahmen werden dabei nicht berücksichtigt. Den Rest tragen die Kantone.

4. Beurteilung der geplanten Änderungen durch CURAVIVA Schweiz und senesuisse

4.1. Kurzbeurteilung der geplanten ELG-Änderungen

Die Ausführungen im erläuternden Bericht sind aus Sicht von CURAVIVA Schweiz und senesuisse korrekt und nachvollziehbar. Die beiden Verbände weisen jedoch darauf hin, dass diese Mietzinsmaxima keineswegs ausreichen, um optimale Liegenschaften mit altersgerechten und/oder behindertengerechten Wohnformen zu finanzieren.

Wenn ein Eintritt ins Alters- oder Pflegeheim hinausgezögert werden soll, müssen rollstuhlgängige Wohnungen mit Leistungen in der Pflege kombiniert angeboten werden. Solche Angebote sind sehr gefragt, aber heute über die Ergänzungsleistungen nicht bezahlbar: Damit die nötigen Investitionen in Angebote von betreutem Wohnen im Alter bzw. mit Behinderung vorgenommen werden, sind minimale Mietzinse zwischen 2'000 und 2'500 Franken pro Monat nötig. Auch wenn dies als relativ hoch erscheint, kann im Vergleich zu den durchschnittlichen Kosten eines Heimaufenthalts mit diesen Ausgaben bis zu 50 Prozent der EL-Kosten eingespart werden.

Ansonsten begrüssen CURAVIVA Schweiz und senesuisse die vorgelegten Änderungen grundsätzlich. Obwohl sie als Verbände der Alters- und Pflegeeinrichtungen handeln, ist es das Anliegen von CURAVIVA Schweiz und senesuisse, dass nicht möglichst viele Menschen diese auf hohe Pflegebedürftigkeit und Demenz ausgelegte Infrastruktur benötigen. Vielmehr liegt das allgemeine Interesse auf der bedürfnisgerechten und effizienten Leistungserbringung. Deshalb unterstützen CURAVIVA Schweiz und senesuisse die Bemühungen, damit nicht mehr (wie heute) als ein Drittel der Plätze in Alters-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen von Personen

mit einem Pflegebedarf von unter 60 Minuten pro Tag beansprucht wird: Für diese Personen sind geeignete Wohnformen mit ergänzend angebotener Pflege, Betreuung und Restauration nötig, welche auch über die Ergänzungsleistungen finanzierbar werden müssen.

CURAVIVA Schweiz und senesuisse nehmen auf die verschiedenen Aspekte der vorliegenden geplanten ELG-Änderung summa summarum wie folgt Stellung:

- CURAVIVA Schweiz und senesuisse begrüßen grundsätzlich die beabsichtigte Erhöhung der maximalen Beträge für Mietzinse, die bei der Berechnung des EL-Anspruchs gemäss vorliegendem Vorentwurf künftig zur Anwendung gelangen sollen.

Der geplante Umfang dieser Erhöhung der Mietzinsmaxima ist jedoch für bewohnergerechtes betreutes Wohnen im Alter bzw. mit Behinderung ungenügend. Wenn nicht nur Zusatzausgaben resultieren sollen, sondern auch ein sinnvoller Anreiz zu organisierten Wohnangeboten statt Heimeintritten, müssen zusätzliche Ergänzungen vorgenommen werden. In dieser Hinsicht haben CURAVIVA Schweiz und senesuisse einen ergänzenden Vorschlag erarbeitet (vgl. unten 4-2 – 4.3).

- CURAVIVA Schweiz und senesuisse beantragen, dass eine schweizweit einheitliche Definition des Begriffs „betreutes Wohnen im Alter“ bzw. „mit Behinderung“ im ELG verankert wird.
- CURAVIVA Schweiz und senesuisse begrüßen die geplante Berücksichtigung der unterschiedlichen Mietzinsbelastung zwischen Grosszentren, Stadt und Land – sowie die Art und Weise dieser vorgesehenen Berücksichtigung.
- CURAVIVA Schweiz und senesuisse begrüßen, dass die finanzielle Situation von nichtverheirateten Paaren und Wohngemeinschaften realitätsnäher berücksichtigt wird.
- CURAVIVA Schweiz und senesuisse begrüßen die weitere Berücksichtigung der rollstuhlgängigen Wohnungen sowie deren Umfang. Dabei muss aber ausdrücklich auf die Wohnung selbst und nicht auf die darin wohnenden Personen abgestellt werden: Auch wenn die Bewohnenden (noch) über keine Hilflosenentschädigung verfügen oder keine medizinische Gehbeeinträchtigung nachweisen, muss gestützt auf die rollstuhlgängige Infrastruktur der Zuschlag bezahlt werden, damit auch bei Personen mit Demenz oder anderen Beeinträchtigungen die entsprechenden Mehrkosten für die schwellenlose Wohnungserstellung abgedeckt werden.
- CURAVIVA Schweiz und senesuisse begrüßen, dass kein aufwändiger Mechanismus zur Überprüfung der Mietzinse durch die EL-Stellen im Rahmen des vorliegenden Vorentwurfs vorgesehen ist.
- CURAVIVA Schweiz und senesuisse begrüßen, dass keine Änderung des Verfahrens der Nebenkosten in den EL vorgesehen ist.
- Zum Weglassen einer Stärkung der Wohnhilfen des Bundes nehmen CURAVIVA Schweiz und senesuisse keine Stellung. Hier wird gleichwohl zu bedenken gegeben, dass nicht nur die Mietzinse in den letzten 13 Jahren deutlich gestiegen sind, sondern auch die Erstellungskosten für Alters-, Pflege- und Behindertenheime.

4.2. Erhöhung der maximalen Beträge für Mietzinse, die bei der Berechnung des EL-Anspruchs berücksichtigt werden sollen

4.2.1. Inhalt

Vorschlag zur Formulierung eines neuen Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 4 sowie Artikels 10 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4 ELG:

Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 4 ELG (neu)

4. Die Ansätze von Ziff. 1 - 3 für den allgemeinen Lebensbedarf erhöhen sich um 50 Prozent, sofern die Anspruchsberechtigten in einer behinderten- und altersgerechten Wohnform leben.

Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 ELG (neu)

4. Die Ansätze von Ziff. 1 - 3 für Miet- und Nebenkosten erhöhen sich um 50 Prozent, sofern die Anspruchsberechtigten in einer behinderten- und altersgerechten Wohnform leben.

4.2.2. Begründung

Die Mietzinsmaxima gemäss ELG hat der Bundesrat letztmals im Jahr 2001 um 1'200 Franken pro Jahr erhöht – für Alleinstehende und Ehepaare gleichermassen. Damit betragen sie heute jährlich 13'200 Franken für Alleinstehende und 15'000 Franken für Ehepaare (Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 und 2 ELG).

Während der zehn darauffolgenden Jahre sind jedoch die Mietzinse in der Schweiz im Durchschnitt um 18 Prozent angestiegen. Im Jahr 2010 reichte das anrechenbare Mietzinsmaximum für nur noch 40 bis 75 Prozent der EL-beziehenden Personen.

Deswegen begrüssen CURAVIVA Schweiz und senesuisse die Aktualisierung und Erhöhung der Mietzinsmaxima grundsätzlich, damit diese den aktuellen Verhältnissen auf dem Mietmarkt besser entsprechen.

Der vorliegende Vorentwurf zur ELG-Änderung sieht die Erhöhung der jährlichen Höchstbeträge für Mietzinse wie folgt vor: Auf 16'140 Franken (monatlich 1'345 Franken) für eine alleinlebende Person in einem Grosszentrum; auf 15'480 Franken (monatlich 1'290 Franken) für eine alleinlebende Person in einer Stadt; auf 14'400 Franken (monatlich 1'200 Franken) für eine alleinlebende Person auf dem Land (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 revELG).

Eine solche Erhöhung halten CURAVIVA Schweiz und senesuisse aber für ungenügend, um optimale Angebote für beeinträchtigte Personen zu schaffen. Auch mit diesen vorgesehenen Höchstbeträgen für den Mietzins ist ein menschenwürdiges Wohnen im Alter bzw. mit Behinderung in einer betreuten Wohnung in Tat und Wahrheit öfter nicht finanzierbar. Es droht die Zementierung des aktuellen Zustandes, dass auch Personen mit geringen Einschränkungen ins Heim eintreten müssen, weil die EL-Mietzinsmaxima für auf diese Bedürfnisse ausgerichtete Angebote nicht ausreichen. Die Beträge wurden ja „so gewählt, dass für jede Kategorie (Region sowie Haushaltgrösse) eine möglichst einheitliche Abdeckung von 90 Prozent erreicht wird“ (erläuternder Bericht, S. 22).

Die gleiche Beurteilung gilt für die vorgesehene Erhöhung der Höchstbeträge für Zusatzbeträge zum Mietzins, wenn mehrere Personen im gleichen Haushalt leben (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 i. V. m. Art. 10 Abs. 1^{bis} revELG).

4.3. Nationale Begriffsdefinition des „betreuten Wohnens im Alter“ bzw. des „betreuten Wohnens mit Behinderung“

Betreutes Wohnen stellt eine bedeutende Zwischenform in der Pflege und Betreuung von älteren Menschen und von Menschen mit Behinderung dar.

Betreutes Wohnen von älteren Menschen und von Menschen mit Behinderung kann jedoch nur eine sinnvolle Alternative zu Heimaufenthalten sein, wenn es für die Betroffenen im Einzelfall finanziell zumutbar ist.

Die vorgesehene Erhöhung der Mietzinsmaxima wird deshalb von CURAVIVA Schweiz und senesuisse unter dem Vorbehalt begrüsst, wenn gleichzeitig die Bezahlbarkeit angemessener Angebote von betreutem Wohnen mit Ergänzungsleistungen ermöglicht wird.

Aus wichtigen Gründen der Kohärenz und Kongruenz beantragen CURAVIVA Schweiz und senesuisse, dass eine schweizweit einheitliche Definition des Begriffs betreutes Wohnen im Alter bzw. betreutes Wohnen mit Behinderung im ELG verankert wird.

4.3.1. Inhalt

Vorschlag zur Formulierung eines neuen Artikels 9 Absatz 5 Buchstabe i ELG:

Art. 9 Abs. 5 Bst. i (neu)

Der Bundesrat bestimmt:

[...]

- i. die Definition des betreuten Wohnens; dabei gelten als behinderten- und altersgerechte Wohnformen jene Angebote für betreutes Wohnen für Menschen im Alter oder für Menschen mit Behinderung, welche kumulativ folgende Dienstleistungen gewährleisten:
 - Behindertengerechte Bauweise;
 - 24-Stunden-Notrufdienst mit Fachpersonal und maximaler Interventionszeit von 15 Minuten;
 - integrierte Pflegeabteilung mit der Möglichkeit, jederzeit in die stationäre Pflege überzutreten.

Um aus betreutem Wohnen im Alter beziehungsweise mit Behinderung Nutzen ziehen zu dürfen, ist nicht erforderlich, dass der betroffenen Person eine Hilfloosenentschädigung der AHV oder IV zugesprochen worden ist.

4.3.2. Begründung

Betreutes Wohnen ist die optimale Lösung für Wohnen, Betreuung und Pflege für ältere und/oder behinderte Menschen. Einerseits können Bewohnerinnen und Bewohner von solchen Wohnungen sehr lange in ihrer gewohnten und sicheren Umgebung bleiben. Andererseits ist dieser Aufenthalt viel günstiger als die beiden Alternativen (Heimaufenthalt resp. Spitex mit hohen Wegkosten). Auch die Kantone sind sich einig, dass es viel mehr Liegenschaften mit etlichen Wohnungen und integrierter Pflegeabteilung geben sollte. Die Nachfrage ist viel grösser als das Angebot.

Gemäss einer aktuellen Studie der Uni Basel (SHURP, 2013) sind mehr als 30 Prozent der in Alters- und Pflegeheimen lebenden Personen in den tiefen Pflegestufen 1-3 (von 12) eingestuft. Für sie sollte es bessere Lösungen als den Heimaufenthalt geben.

Ein betreutes Wohnen mit Dienstleistungen ist diese optimale Lösung, welche die Bedürfnisse der älteren oder behinderten Bevölkerung weitgehend abdeckt und Pflegeplätze einspart. Solche alters- bzw. behindertengerechte Wohnungen ermöglichen Aufrechterhaltung von Mobilität und regelmässigen sozialen Kontakten; 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.

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 alters- bzw. behindertengerechtes Wohnen bereits für weniger als 100 Franken pro Tag finanzierbar. Dies ist auch tiefer als die Kosten für eine einzige Stunde an Spitex-Leistungen (inkl. Wegzeit), welche gemäss Spitex-Statistik rund 110 Franken pro Tag beträgt. 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 tertiärem Pflegepersonal reduziert.

Folgende Dienstleistungen sollten in diesem Zusammenhang gewährleistet werden, um den begrenzt erhöhten Betrag zu rechtfertigen:

- Behindertengerechte Bauweise;
- 24-Stunden-Notrufdienst mit Fachpersonal und maximaler Interventionszeit von 15 Minuten;
- integrierte Pflegeabteilung mit der Möglichkeit, jederzeit in die stationäre Pflege überzutreten.

Als Vorbild dient die ehemalige Regelung im Kanton Bern (die sich bis Ende 2012 sehr gut bewährt hatte, aber wegen der Vereinheitlichung mit nationalem Recht befristet war), welche diese günstige und einfach umsetzbare Lösung mit angemessenen Pauschalen von 115 Franken pro Tag für EL-Bezüger vorsah (vgl. Artikel 34 EV ELG, BSG 841.311).

Von diesen Angeboten mit betreutem Wohnen im Alter bzw. mit Behinderung sollen Personen profitieren, welche einen Pflege- oder Betreuungsbedarf haben, aber keinen Heimplatz beanspruchen wollen oder sollen. Deshalb muss ein Eintrittskriterium bestehen, welches unabhängig von der Gewährung einer Hilflosenentschädigung zur AHV oder IV ist.

Diese wichtige Präzisierung muss ins Gesetz aufgenommen werden, als am besten geeignet erscheint hierfür die beantragte Ergänzung in Art. 9 Abs. 5 Bst. i ELG.

4.4. Berücksichtigung der unterschiedlichen Mietzinsbelastung zwischen Grosszentren, Stadt und Land

Im Grundsatz begrüssen CURAVIVA Schweiz und senesuisse die geplanten Änderungen in Art. 10 Abs. 1^{ter} revELG. Die Unterscheidung der Mietzinsbelastung zwischen Grosszentren, Stadt und Land auf der Grundlage der Typologie und Raumgliederung des BFS, welche

Kriterien wie Arbeitsplätze, der Mehrfamilienhausanteil, Reichtum, Tourismus, Bevölkerungsstruktur und die Zentrumsfunktion berücksichtigt, ist sinnvoll.

Weiter wird von CURAVIVA Schweiz und senesuisse begrüsst, dass die rechtliche Umsetzung dieser Berücksichtigung auf Verordnungsstufe durch den Bundesrat erfolgt, auf der Grundlage der Raumgliederung des BFS.

Die Anforderungen welche an eine Delegationsbestimmung bezüglich Normdichte gestellt werden, sind aus Sicht von CURAVIVA Schweiz und senesuisse eingehalten.

Auch der Verzicht auf eine zusätzliche Differenzierung wird begrüsst, um das System nicht unnötig kompliziert werden zu lassen.

Der vorliegende Lösungsvorschlag bestehend aus drei Regionen für die EL-Mietzinsmaxima (Grosszentren, Städte, Land) und die dazu vorgesehene regionale Einteilungsmethode für die EL-Mietzinsmaxima jeder einzelnen Gemeinde wird von CURAVIVA Schweiz und senesuisse auch nicht beanstandet.

Kongruent dazu wird von CURAVIVA Schweiz und senesuisse auch der Verzicht auf eine Unterscheidung der Mietszinsmaxima nach der Einteilung der Krankenversicherungsprämien nicht infrage gestellt, da die Verwendung dieser Einteilung einen regelmässigen Abgleich dieser nicht durchwegs einheitlichen Kriterien verlangen würde – in einem System, das stetem Wandel unterliegt.

4.5. Berücksichtigung der finanziellen Situation von nichtverheirateten Paaren und Wohngemeinschaften

Laut erläuterndem Bericht genügten im Jahr 2012 die Mietzinsmaxima bei einem dreiköpfigen Familienhaushalt in noch knapp 60 Prozent der Fälle, um deren Bedürfnisse abzudecken, während bei einer vierköpfigen Familie die Abdeckung unter 50 Prozent und bei einem Fünfpersonenhaushalt um rund 40 Prozent lag (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht.).

Die Zunahme jüngerer IV-Rentner/innen und damit auch jüngerer EL-Beziehender in den letzten Jahren führte zu mehr Familien bei den EL-Beziehenden (vgl. S. 20 im erläuternden Bericht).

Deswegen begrüssen CURAVIVA Schweiz und senesuisse, dass die vorliegend geplante ELG-Revision diesem Umstand Rechnung tragen will, indem das Mietzinsmaximum aufgrund der Haushaltgrösse festgesetzt – und dadurch die Situation der Familien im ELG besser berücksichtigt wird.

Mit der geplanten Plafonierung einer Berücksichtigung der Haushaltgrösse durch Zusatzbeträge nur bis und mit der vierten Person können sich CURAVIVA Schweiz und senesuisse abfinden, da dieses Auffangsystem den tatsächlichen Bedürfnissen gerecht werden dürfte: Auch wenn keine genaueren Angaben über grössere Haushalte vorliegen, darf davon ausgegangen werden, dass nur in vereinzelt Haushalten die vorgesehene Begrenzung relevant würde.

Auch die Tatsache, dass die geplante ELG-Änderung eine Festlegung der Mietzinsmaxima für jede Person einzeln und ein Ende der Verknüpfung mit dem Zivilstand vorsieht, entspricht aus Sicht von CURAVIVA Schweiz und senesuisse einer besseren Berücksichtigung der heutigen

sozialen Verhältnisse sowie einer gerechteren Behandlung der Ehepaare gegenüber den alleinstehenden oder in eheähnlichen Lebensgemeinschaften (Konkubinaten) lebenden Personen mit EL, die mit weiteren (gegebenenfalls EL-beziehenden) Personen im gleichen Haushalt leben. Richtigerweise wird mit der vorgesehenen Regelung der tatsächlichen Mietzinsteilung in Mehrpersonenhaushalten bzw. der in Tat und Wahrheit bereits heute in diesen Fällen oft vorgenommene Aufteilung des Mietzinses auf die Anzahl Personen im Haushalt sinnvoll Rechnung getragen.

Zum Grundbetrag, der dem Höchstbetrag einer alleinstehenden Person entspricht, soll der Zusatzbetrag für die zweite, dritte und vierte Person hinzugerechnet werden (vgl. erläuternden Bericht, S. 21). Gegen diese geplante Berechnungsmethode haben CURAVIVA Schweiz und senesuisse auch nichts einzuwenden.

4.6. Berücksichtigung der rollstuhlgängigen Wohnungen

Für Personen, welche eine rollstuhlgängige Wohnung benötigen, berücksichtigt das geltende Recht einen Mietzins, der jährlich bis zu 3'600 Franken höher sein kann (Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 ELG). Die vorliegende ELG-Änderung belässt dieses System beim Alten führt also weiter, dass bei Personen, die nicht dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben (zu Hause lebende Personen), für die notwendige Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung: zusätzlich ein jährlicher Höchstbetrag von 3'600 Franken als Ausgabe anerkannt wird (Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 revELG).

CURAVIVA Schweiz und senesuisse begrüßen die Beibehaltung der Berücksichtigung von rollstuhlgängigen Wohnungen im Rahmen des ELG. Dabei muss aber ausdrücklich auf die Wohnung selbst und auf nicht die darin wohnenden Personenabgestellt werden: Auch wenn die Bewohnenden (noch) über keine Hilflosenentschädigung verfügen oder keine medizinisch Gehbeeinträchtigung nachweisen, muss gestützt auf die rollstuhlgängige Infrastruktur der Zuschlag bezahlt werden, damit entsprechende Baukosten abgedeckt werden und der Anreiz zur Miete behindertengerechter Wohnungen statt dem Heimeintritt besteht.

Auch dem geplanten Umfang des zusätzlichen Höchstbetrags von 3'600 Franken pro Jahr stimmen CURAVIVA Schweiz und senesuisse zu: Dieser Betrag reicht in der Regel für die zusätzlichen Mietzinskosten durch die Berücksichtigung der Rollstuhlzugänglichkeit einer Wohnung.

Für den Anspruch auf den Zuschlag für rollstuhlgängige Wohnungen gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 revELG muss es sich also um entsprechend gebaute Wohnungen handeln– und nicht um ärztlich nachgewiesenen Rollstuhlbedarf der betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner.

Deswegen wird folgende Anpassung der Formulierung von Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 ELG beantragt:

Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3

¹ Bei Personen, die nicht dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben (zu Hause lebende Personen), werden als Ausgaben anerkannt:

[...]

b. der Mietzins einer Wohnung und die damit zusammenhängenden Nebenkosten; wird eine Schlussabrechnung für die Nebenkosten erstellt, so ist weder eine Nach- noch eine Rückzahlung zu berücksichtigen; als jährlicher Höchstbetrag werden anerkannt:

[...]

3. bei der Miete einer Wohnung, welche rollstuhlgängig gebaut worden ist: zusätzlich 3'600 Franken.

4.7. Verzicht auf einen Mechanismus zur Überprüfung der Mietzinse durch die EL-Stellen

Die Einführung eines Mechanismus zur Überprüfung der Mietzinse durch die EL-Stellen würde in Tat und Wahrheit zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand für die zuständigen EL-Stellen führen, ohne dass der Vorteil einer solchen Massnahme beachtlich wäre. Das bestehende System mit Bezahlung effektiver Mietzinsen und Festlegung von Maxima hat sich bewährt, es gibt keinen Grund für kompliziertere Regulierungen.

Deswegen begrüssen CURAVIVA Schweiz und senesuisse, dass die vorgelegte Revision keinen Mechanismus zur Überprüfung der Mietzinse durch die EL-Stellen vorsieht.

4.8. Verzicht auf eine Änderung des Verfahrens der Nebenkosten in den EL

Auch hier stellen CURAVIVA Schweiz und senesuisse fest, dass eine Änderung des Verfahrens der Nebenkosten in den EL zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand für die zuständigen EL-Stellen führen würde, ohne dass Vorteile dieser Massnahme beachtlich wären.

Deshalb begrüssen CURAVIVA Schweiz und senesuisse, dass keine Änderung des Verfahrens der Nebenkosten in den EL vorgesehen ist.

4.9. Weiterführung der bisherigen Beteiligung des Bundes an den Heimkosten

Der Bund bezahlt für jede im Heim lebende Person mit EL-Anspruch den maximalen Mietzins. Ohne weitere Massnahmen würde mit der geplanten ELG-Änderung die Beteiligung des Bundes an den Heimkosten durch die Erhöhung der Mietzinsmaxima deshalb stark zunehmen. Um dies zu vermeiden, ist im Rahmen der vorliegenden Revision vorgesehen, dass für die Ausscheidungsrechnung der Betrag des heute geltenden Mietzinsmaximums für Alleinstehende (nämlich 13'200 Franken pro JAhr) weiter verwendet wird – und nicht die erhöhten Beträge (vgl. erläuternden Bericht, S. 8 und 23).

Die Motion Nr. 11.4034 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 13. Oktober 2011, worauf die vorliegende Gesetzänderung beruht, verlangt ausdrücklich, dass die finanziellen Auswirkungen, welche allfällige Anpassungen der Mietzinsmaxima nach sich ziehen, die Heimkostenbeteiligung des Bundes nicht tangieren.

Deswegen haben CURAVIVA Schweiz und senesuisse im Grundsatz nichts gegen die Tatsache einzuwenden, dass die vorliegende ELG-Änderung die Heimkostenbeteiligung des Bundes nicht tangiert. Es ist hier nicht Sache dieser Verbände, sich in die finanzielle Aufteilung zwischen Bund und Kantonen einzumischen. Und auch das vorgesehene System zur Bewahrung der heutigen Heimkostenbeteiligung des Bundes wird nicht beanstandet. Hier wird aber zu bedenken gegeben, dass nicht nur die Mietzinse in den letzten 13 Jahren deutlich gestiegen sind, sondern auch die Erstellungskosten für Alters-, Pflege- und Behindertenheime.

Wir danken Ihnen für die ernsthafte Prüfung und Berücksichtigung der oben aufgeführten Anliegen von CURAVIVA Schweiz und senesuisse und stehen für jeglichen sinnvollen Beitrag zur Ausarbeitung der entsprechenden Botschaft des Bundesrates gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Ignazio Cassis
Präsident von CURAVIVA Schweiz



Dr. Hansueli Mösle
Direktor von CURAVIVA Schweiz

Bei Rückfragen zur vorliegenden Vernehmlassungsantwort wenden Sie sich bitte an:

Yann Golay Trechsel
Verantwortlicher Public Affairs CURAVIVA Schweiz
E-Mail: y.golay@curaviva.ch
Tel: 031 385 33 36