



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen

Per Mail:
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Liebefeld, 20. Oktober 2023

Vernehmlassung: Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zu AHV

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie über die oben genannte Gesetzesänderung informiert. Der Verein GERONTOLOGIE CH, nationaler Fachverband für Berufsleute im Altersbereich, bedankt sich für die Möglichkeit, dazu Stellung nehmen zu können.

GERONTOLOGIE CH begrüsst die Vorlage aus mehreren Gründen. Sie trägt verschiedenen Entwicklungen Rechnung und schafft eine neue, zukunftsgerichtete Lösung zugunsten älterer Personen. Eine gute Betreuung im Alter ist noch nicht eigenständig geregelt und finanziert. Umso mehr begrüssen wir den Paradigmenwechsel des Bundesrates. Er will die Autonomie älterer Menschen und das Wohnen im eigenen Zuhause fördern. Damit ältere Menschen so lange wie möglich selbstbestimmt und selbständig im eigenen Zuhause wohnen (bleiben) können, benötigen sie Hilfe und Betreuung im Haushalt, beim Einkauf und verschiedenen gesundheits- und teilhabefördernden Aktivitäten. Entsprechend besteht Handlungsbedarf bei der Anpassung der Ergänzungsleistungen als Basis für eine bedeutende Neuausrichtung. Damit wird den vielfältigen Lebensrealitäten älterer Personen Rechnung getragen. Die finanziellen Mittel können so bestmöglich für die erforderlichen Leistungen eingesetzt werden.

Die hohe Bedeutung von Betreuung und der entsprechende Bedarf wird auf fachlicher Ebene schon lange betont und diskutiert. Eine Gesetzesanpassung zur finanziellen Regelung wird zu einem deutlichen Wandel in der Betreuungskultur beitragen. Besonders begrüsst werden:

- Die neuen Leistungen sind nicht an eine spezifische Wohnform gebunden. Dadurch wird auch bei steigendem Betreuungsbedarf die Wahlfreiheit gestärkt.
- Selbstständiges Wohnen und eine selbstbestimmte Lebensführung bis ins hohe Alter werden gefördert. Damit wird dem Wunsch einer grossen Mehrheit älterer Menschen entsprochen, im gewohnten Zuhause und Wohnumfeld leben und alt werden zu können.
- Die Gesetzesanpassung trägt dazu bei, dass die öffentliche Hand für Aufenthalte in Pflegeheimen finanziell entlastet wird. Gleiches gilt für ältere Personen, die nicht mehr wegen geringen finanziellen Mitteln und/oder fehlenden betreuenden Angehörigen vorzeitig in eine stationäre Einrichtung wechseln müssen.
- Die Betreuung erhält die erforderliche Beachtung und Stärkung. Damit rücken die Bedürfnisse und vielfältigen Lebensrealitäten älterer Menschen in den Fokus.



A) Ausgangslage

Angesichts der demografischen Entwicklung steigt der Anteil der älteren Bevölkerung in der Schweiz weiter an (2022: 1'691'600 über 65-Jährige, Bundesamt für Statistik). In den nächsten Jahren wird die ältere Bevölkerungsgruppe stark wachsen. Verbunden mit der Langlebigkeit wird sich diese Entwicklung auf verschiedene Lebensbereiche – darunter Wohnen und Alltagsgestaltung/-bewältigung – spürbar auswirken, diverse Anpassungen sowie neue Ansätze erfordern. Aufgrund der guten Gesundheit und Autonomie können bereits heute viele ältere Menschen bis ins fortgeschrittene Alter zu Hause wohnen bleiben.

Gemäss Strukturerhebung¹ wohnten 2016 96% der älteren Personen zu Hause, nur 4% lebten in einem Alters- und Pflegeheim oder einer Spitaleinrichtung. Diese Zahlen sind Abbild des Bedürfnisses älterer Menschen so lange wie möglich im gewohnten Wohnumfeld leben zu können (Eigentum oder Miete). Das durchschnittliche Alter beim Eintritt in ein Pflegeheim lag 2021 bei 81.7 Jahren². Die Tatsache, dass ein Drittel der in einem Alters- oder Pflegeheim lebenden Personen weniger als eine Stunde Pflege pro Tage benötigt³, verdeutlicht die fehlende Notwendigkeit eines Eintritts in eine stationäre Einrichtung. Mit betreutem Wohnen und ambulanter Pflege kann den Bedürfnissen dieser Personen in ihrem eigenen Zuhause besser entsprochen werden. Heimeintritte werden dadurch verzögert oder vermieden. Zu beachten ist jedoch, dass immer mehr Menschen in der Schweiz ohne betreuende Familienangehörige alt werden⁴.

Die starke Zunahme der älteren Bevölkerung stellt Langzeitpflegeeinrichtungen vor grosse Herausforderungen. OBSAN prognostizierte 2022 bis 2040 bei gleichbleibender Handhabung den Bedarf zahlreicher zusätzlicher Pflegeheime. Dies wäre mit enormen Bau- und Betriebskosten verbunden, was v.a. Kantone und Gemeinden massiv finanziell belasten würde. Ausserdem würde diese Entwicklung den Bedürfnissen der älteren Bevölkerung und deren Wunsch, im angestammten Zuhause alt zu werden, entgegenlaufen.

B) Anmerkungen zu den Änderungen des Gesetzesvorschlages

Gerne nehmen wir zu den einzelnen Punkten und Änderungen des Gesetzesvorschlages Stellung.

Geprüfte Varianten

Wir danken für die Ausführungen zu den verschiedenen Varianten, den damit verbunden Vor- und Nachteilen und Finanzierungsmöglichkeiten. Eine eigenständige Betreuungspauschale scheint grundsätzlich begrüssenswert, da sie vermutlich den administrativen Aufwand reduziert, einfach zu beantragen und nach individuellen Bedürfnissen zu beanspruchen wäre. Eine einheitliche Pauschale würde vermutlich dazu beitragen, dass diese Leistungen eher in Anspruch genommen werden, und die angestrebte Wirkung erzielt wird.

Gemäss erläuterndem Bericht³ wurde Variante 1 aus verschiedenen Gründen verworfen. Sollte sie nicht weiterverfolgt werden können, wäre Variante 3 zu berücksichtigen (Mietzinszuschlag in der jährlichen EL

¹ Bundesamt für Statistik (2018): Die Wohnverhältnisse der älteren Menschen in der Schweiz, 2016.

² Bundesamt für Statistik: Durchschnittsalter beim Eintritt in ein Pflegeheim, 2021, Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED).

³ Bundesamt für Sozialversicherung (2023): Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV. Erläuternder Bericht.

⁴ Heger-Laube I., Durollet R., Bochsler Y., Janett S. und Knöpfel C. (2023): Alt werden ohne betreuende Familienangehörige. Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.



und Betreuungsleistungen in den Krankheits- und Behinderungskosten). Die Betreuungsleistungen bedürfen unserer Meinung nach einer Präzisierung (siehe nachfolgende Anmerkungen zu Art. 14a Abs. 1).

Ergänzung mit Definitionen

Wie im erläuternden Bericht³ angesprochen fehlt eine bundesrechtliche und schweizweit einheitliche Definition von «betreutem Wohnen». Gleiches wird für den Begriff «Betreuung» festgestellt. Diese gilt es in den Gesetzestext oder in die entsprechende Verordnung aufzunehmen, um ein gemeinsames Verständnis und damit eine schweizweit einheitliche Handhabung sicherzustellen⁵.

- **Definition «Wohnen mit Betreuung»:** Mit der Anpassung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) unterbreitet der Bundesrat einen Vorschlag für eine wohnformunabhängige Lösung. Als betreutes Wohnen gelten im weiteren Sinne das Wohnen im eigenen Zuhause mit Betreuungsleistungen und das betreute Wohnen in einer Institution. Angesichts dessen, dass Wohnformen im Wandel sind und neue entstehen werden, wird eine Definition begrüsst. Damit kann die zukunftsgerichtete Erweiterung der EL bezüglich Vielfalt an Wohnformen zum Ausdruck gebracht werden. Dies gilt insbesondere für das Wohnen im eigenen Zuhause. Es kann über den klassischen Ein- und Zweipersonenhaushalt hinausgehen. Explizit einzuschliessen sind auch Wohngemeinschaften und andere Wohnformen. So wird sichergestellt, dass die neuen Leistungen heute und in Zukunft – unabhängig von der Wohnform – in Anspruch genommen werden können und die angestrebte Gleichbehandlung erzielt wird.
- **Definition «Betreuung»:** Die Betreuung zu definieren ist ebenfalls wesentlich, um einerseits ein einheitliches und v.a. umfassendes Verständnis sicherzustellen. Andererseits um die hohe individuelle Bedeutung von Betreuung für die Autonomie älterer Menschen zu betonen, deren Förderung der Bundesrat mit dieser Gesetzesanpassung anstrebt.

Gute Betreuung definiert sich als sorgende Beziehung und als unterstützendes Handeln. Dieses orientiert sich an der Lebensgeschichte, der Lebenssituation, den Bedürfnissen und dem Wohlbefinden der älteren Person⁵. Die zentralen Ziele sind selbstbestimmte Lebensführung, Wohlbefinden, innere Sicherheit.

Die exemplarisch genannten Leistungen (3.1.2 des erläuternden Berichtes³) machen deutlich, dass sie Betreuung nicht abschliessend beschreiben können. Sie lässt sich nicht in einer allgemeingültigen Liste von Aufgaben oder Tätigkeiten zusammenfassen. Denn sie richtet sich nach den unterschiedlichen Unterstützungsbedürfnissen älterer Personen⁵.

Am Beispiel der digitalen Nutzung wird deutlich, dass der Leistungskatalog auch Entwicklungen unterworfen sein wird, wie z.B. der digitalen Transformation. Sie werden sich zunehmend und in verschiedenen Ausprägungen im Leben aller – auch älterer Personen – bemerkbar machen. Betreuung kann ebenso in der Unterstützung digitaler Inklusion von Bedeutung sein.

Begriffe je nach Sprachversion

Wir erlauben uns eine Anmerkung zu den verwendeten Begriffen und Unklarheiten zwischen «autonomie» (Selbstbestimmung) und «indépendance fonctionnelle» (Selbstständigkeit). Diese bezieht sich auf die französische Version des erläuternden Berichtes. Dort werden die Begriffe «autonome / autonomie»

⁵ Knöpfel C., Pardini R., Heinzmann C. (2020): Wegweiser für gute Betreuung im Alter.



(Selbstständigkeit) verwendet, um eine «(perte d')indépendance» zu bezeichnen (vgl. nachfolgende Beispiele). Wir regen an, diese Unklarheiten im Weiteren zu berücksichtigen. Beispiele sind:

- Seite 2, Condensé: «... Les nouvelles prestations reconnues soutiennent la possibilité de continuer à vivre à domicile de manière autonome ...» (version en allemand : das selbstständige Wohnen)
- Seite 15, 2.1.1: «...tenue autonome du ménage» (version en allemand: selbstständige Haushaltsführung)
- Seite 18, 3.1.1: «...L'assistance a pour but de promouvoir et de maintenir une autonomie existante. Cela implique que les bénéficiaires de prestations d'assistance doivent avoir un minimum d'autonomie» (version en allemand: ...geht es darum, eine bestehende Selbstständigkeit zu fördern und zu erhalten. Das bedingt, dass die Personen, die in den Genuss von Betreuungsleistungen kommen können, ein Mindestmass an Selbstständigkeit aufweisen.)
- Ebenso z.B. Seiten 19, 20, 21: «...capacité d'habiter de façon autonome...» (version en allemand: Wohnkompetenzen)
- Bei anderen Passagen (z.B. Seite 7 und 17) wird der Begriff «autonomie» korrekt verwendet.

Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 | Mietzuschlag für ein zusätzliches Zimmer für die Nachtassistenz

Die Begründung des Bundesrates ist schlüssig. Der Mietzuschlag für eine Nachtassistenz wird begrüsst, da er ebenfalls den veränderten Bedürfnissen Rechnung trägt.

Art. 14a Abs. 1 | Anpassung des Leistungskatalogs

Der Bundesrat bevorzugt gemäss erläuterndem Bericht³ die Variante 3 (vgl. 1.2). Im Hinblick auf die damit verbundene Bedarfsabklärung gilt es den Leistungskatalog anzupassen und zu erweitern. Hier regen wir eine Beschreibung der zu finanzierenden Leistungen an. Als Orientierung kann die Formulierung des Kantons Zürich dienen, die er in seiner Vernehmlassung zur Anpassung der kantonalen Zusatzleistungen vorgeschlagen hat.

Wir regen folgende Präzisierungen und Ergänzungen der Leistungen an (kursiv und unterstrichen entspricht neuem Text). Im erläuternden Bericht wurden die sozialen und psychosozialen Aspekte der Betreuung und deren Wirkung auf Gesundheit und Lebensqualität deutlich betont. Sie kommen bei der Beschreibung der Leistungen nicht ausreichend zum Ausdruck:

Die 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. Mindestens vergütet werden:

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



- Anmerkung zu d): Begleit- und Fahrdienste sind für verschiedene ausserhäusliche Aktivitäten unerlässlich. Eine breite Auslegung ist wünschenswert, d.h. nicht nur Fahrdienste, sondern auch öV-Begleitung oder on-demand-Angebote sollten eingeschlossen werden.
- Anmerkung zu h): Vorgesehen sind Leistungen für kleinere Wohnanpassungen (z.B. Rampen an Schwellen, Haltegriffe im Bad, Handläufe, Türöffner), die mittels Betreuungsgutsprachen vergütet werden können. Damit sollen Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse älterer Menschen vorgenommen werden können. Diese Vergütung eignet sich insbesondere für Personen mit Wohneigentum, ist aber mit der erforderlichen Einwilligung auch im Mietverhältnis denkbar. Als Richtwert werden CHF 3'000.- genannt. Dieser Betrag ist eher tief angesetzt. Wohnraumanpassungen können teuer ausfallen. Hier ergeben sich aber auch Grenzen in Bezug auf das Verbleiben im angestammten Zuhause und einem allfälligen Wechsel in ein institutionalisiert betreutes Wohnen, wenn das Ausmass erforderlicher Wohnanpassungen hoch ausfällt.
- Anmerkung zu g): Betreuende und pflegende Angehörige ermöglichen mit ihrem oft hohen und langandauernden Einsatz, dass Menschen mit altersbedingten und gesundheitlichen Einschränkungen so lange wie möglich zu Hause leben können. Dies entspricht vielfach dem Wunsch der unterstützungsbedürftigen Person und wird auch von vielen betreuenden Angehörigen positiv bewertet. Studien belegen, dass betreuende Angehörige aufgrund des oft hohen Betreuungsaufwandes einem erhöhten Risiko für körperliche und psychische Erkrankungen ausgesetzt sind⁶. Auch finanzielle Belastungen werden von einigen betreuenden Angehörigen genannt. Entlastungsdienste für betreuende Angehörige sind erforderlich, um zumindest kurze Auszeiten zu ermöglichen. Ansonsten können die hohen und kontinuierlichen Belastungen zu Erkrankungen führen und u.U. mit kostspieligen Spital- und/oder Heimaufenthalten verbunden sein. Bei anspruchsvoll zu Betreuenden können hohe Belastungen und Überforderungen auch zu Aggressionen, Misshandlungen und zu Isolation der Dyade von unterstützter Person und betreuenden Angehörigen führen. Mit einer punktuellen Entlastung kann sowohl die Betreuung langfristig sichergestellt als auch die Gesundheit der Angehörigen erhalten werden.

Wichtig ist zusätzlich die Betonung, dass der Leistungskatalog nicht abschliessend ist. Er muss Spielraum bieten, um den individuellen und sich verändernden Bedürfnissen sowie der Vielschichtigkeit von Betreuung gerecht zu werden. Es gilt zu prüfen, ob und in welchem Detaillierungsgrad die Leistungen im Gesetz oder in der entsprechenden Verordnung beschrieben werden sollen. Letztere würde vermutlich ermöglichen, den Leistungskatalog bei Bedarf einfacher und schneller anzupassen. Gleichzeitig ist der erweiterte Leistungskatalog von allen Kantonen einheitlich zu übernehmen und – wiederum im Sinne der Gleichbehandlung – eine Harmonisierung vorzunehmen.

Art. 14a Abs. 2 | Entkopplung von der Hilfslosenentschädigung

Der Formulierung im Gesetzesentwurf wird zugestimmt. Es ist wichtig, dass die Betreuung nicht an die Hilfslosenentschädigung geknüpft wird.

Art. 14a Abs. 3 | Mindestbetrag

Es ist grundsätzlich zielführend, einen Mindestbetrag pro Person und Jahr festzulegen. Im Sinne einer kantonalen Harmonisierung ist ein einheitlicher Mindestbetrag zu begrüssen, um wohnortsspezifische Ungleichheiten oder eine Schlechterstellung im Falle eines Umzugs in einen anderen Kanton zu vermeiden.

⁶ Bundesamt für Gesundheit BAG (2020): Synthesebericht. Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020».



Der vorgeschlagene jährliche Mindestbetrag von CHF 13'400.- pro Person wird im erläuternden Bericht als Kostenschätzung ausgewiesen. Hier würde eine differenzierte Herleitung begrüsst. Die Erfahrungswerte der Kantone AG, BE, ZH, welche gemäss erläuterndem Bericht bereits wohnformunabhängige Betreuungsleistungen vergüten, könnten zur Festlegung eines Mindestbetrags beitragen.

Es widerspricht der Natur der vielfältigen individuellen und sich verändernden Bedürfnisse von Betreuung, wenn pro Leistungsbereich jährliche Beträge bzw. Kostenanteile festgelegt werden. Der Mindestbetrag muss zwingend flexibel über sämtliche Betreuungsleistungen hinweg eingesetzt werden können. Andernfalls ist zu befürchten, dass die erwünschte Wirkung nicht zum Tragen kommt (Förderung der Autonomie, mit bedarfsgerechter Betreuung und verzögertem oder entfallendem Heimeintritt).

Es ist nachvollziehbar, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten beschränkt wird. Zu bedenken ist, dass es auch immer mehr ältere Personen des unteren Mittelstandes gibt, welche ihre Existenz sichern, aber keine Betreuung finanzieren können. Dazu sind sie gänzlich auf freiwillige Unterstützung angewiesen. Damit die erwünschte Wirkung (Vermeidung eines verfrühten Heimeintrittes) erzielt werden kann, sind die Anspruchsvoraussetzungen sorgfältig zu prüfen. Mit einem Zusatz im Gesetz könnte diesem Umstand Rechnung getragen werden. Kantone können ermächtigt werden, den Kreis der Anspruchsberechtigten in den unteren Mittelstand um einen gewissen höheren max. Einkommensbetrag zu erweitern (z.B. 10-20% höher als die aktuelle Berechtigungs-Obergrenze für Ergänzungsleistungen).

C) Fazit

Mit der präsentierten Vorlage anerkennt der Bundesrat die präventive Wirkung einer guten Betreuung im Alter. Er bringt zum Ausdruck, dass grosser Handlungsbedarf besteht, Betreuung eigenständig zu regeln und zu finanzieren. Damit wird die wohnformunabhängige Betreuung in der Schweiz gestärkt. Entscheidend ist, dass die Leistungen stärker psychosozial ausgerichtet werden. So kann künftig den Bedürfnissen und Lebensrealitäten älterer Menschen besser Rechnung getragen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Eliane Leuzinger, Leiterin Fachstelle angewandte Gerontologie zur Verfügung (eliane.leuzinger@gerontologie.ch).

Freundliche Grüsse

GERONTOLOGIE CH

Dr. phil. Delphine Roulet Schwab
Präsidentin

Urs Gfeller
Geschäftsführer