

Gesundheits- und Sozialdepartement
Departementssekretariat
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern
Telefon +41 41 228 60 84
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Per E-Mail

Sekretariat.abel@bsv.admin.ch

Luzern, 26. September 2023

Protokoll-Nr.: 1021

Vernehmlassung zur 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

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie uns eingeladen, bis am 23. Oktober 2023 in obgenannter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danke ich Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und teile Ihnen mit, dass wir die Zielsetzung der Gesetzesänderung unterstützen. Die vorgeschlagene Beschränkung auf betagte Menschen, die vollumfängliche Berücksichtigung der Betreuungsleistungen als Krankheits- und Behinderungskosten und deren Finanzierung durch die Kantone lehnen wir jedoch ab.

Wir begrüssen das mit der Vorlage verfolgte Ziel der Förderung der Autonomie älterer Menschen. Durch die geplante Revision des ELG wird die Wahlfreiheit bezüglich Wohnform für betagte Menschen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen erheblich verbessert. Der Regierungsrat begrüsst die durch die ELG-Revision vorgesehene wohnformunabhängige Unterstützung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern und unterstützt die Umschreibung des betreuten Wohnens und das damit verbundene Verständnis, dass mittels Betreuung das selbstständige Leben zuhause oder in einem institutionalisierten betreuten Wohnen ermöglicht wird.

Wir weisen gleichzeitig darauf hin, dass es über das ELG hinaus weiterer Anstrengungen bedarf, um das selbstbestimmte Wohnen von betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen zu fördern. Denn mit einem Leistungsausbau im ELG werden einzig jene Personen erreicht, die einen Anspruch auf EL haben. Nachweislich sind auch für Menschen ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen Finanzierungslücken bei der Betreuung zu schliessen.

Anstelle einer Finanzierung über die Krankheits- und Behinderungskosten favorisieren wir die Einführung einer Betreuungspauschale, in ähnlicher Weise, wie dies in der Variante 1 des erläuternden Berichts beschrieben wird. Ebenso sollen die kantonalen Kompetenzen insbesondere bei der Ermittlung des Bedarfs durch die vorgesehene Regelung nicht eingeschränkt und somit bereits geltende kantonale Regelungen nicht übersteuert werden. Grundsätzlich ist der Kanton Luzern der Ansicht, dass mit einer ELG-Revision die Aufwärtskompatibilität in jeglichen Bereichen erhalten bleiben muss und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz einzuhalten ist.

Im Gegensatz zum Motionstext und dem Entwurf sind wir davon überzeugt, dass eine Anpassung des ELG gleichermassen für betagte und behinderte Menschen gelten soll. Eine Ungleichbehandlung zwischen betagten Menschen und Menschen mit Behinderung lässt sich nicht legitimieren und ist daher zu vermeiden. Anstatt zusätzliche Unterschiede bei den Unterstützungsleistungen und Finanzierungsinstrumenten zwischen betagten Menschen und Menschen mit Behinderung einzuführen, sind im Gegenteil AHV- und IV-Leistungen gezielt anzugleichen.

Zu den einzelnen Bestimmungen der Gesetzesänderung bringen wir zudem folgende Bemerkungen an:

Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 sowie 1^{bis} ELG – Rollstuhlzuschlag

Die vorgesehene Änderung der Aufteilung des Zuschlags für die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung wird begrüsst. Allerdings scheinen die vorgesehenen Zuschläge (265 bis 270 Franken) je nach Region unrealistisch. Deshalb bitten wir darum, die Höhe der Zuschläge nochmals zu überprüfen.

Art. 10 Abs. 1 lit. b Ziff. 4 und Abs. 1^{bis} ELG – Zuschlag zu den Mietkosten für Nachtassistenz

Der erläuternde Bericht hält fest, dass Nachtassistenzen während ihren Einsätzen einen Ort brauchen um sich zurückzuziehen und um ausruhen zu können. Es sei für beide Seiten unzumutbar, dass die Assistenzperson in der Küche, auf dem Sofa oder im selben Zimmer schläft. Damit kommt klar zum Ausdruck, dass es sich um ein allgemeines Problem des Assistenzbeitrages handelt. Die Unzumutbarkeit besteht in allen Fällen und nicht nur bei Personen mit Anspruch auf EL. Im Übrigen erachten wir den vorgeschlagenen Zusatzbetrag in Höhe des Ansatzes für eine zweite Person nach Art. 10 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 erster Strich ELG (270 Franken pro Monat in den Mietzinsregionen 1 und 3 und 265 Franken in der Mietzinsregion 2) als nicht sachgerecht. Bei der zweiten Person nach Art. 10 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 erster Strich ELG handelt es sich um Familienmitglieder wie Ehegatten oder Kinder, die in der Berechnung der EL berücksichtigt werden. Ehegatten können oft in einem Raum übernachten, auch bei kleinen Kindern ist dies möglich. Somit ist davon auszugehen, dass der Zuschlag für eine zweite Person nach Art. 10 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 erster Strich ELG die Mietkosten für ein zusätzliches Zimmer für die Assistenzperson nicht vollständig abdecken kann.

Wir beantragen deshalb, auf den vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 10 des ELG zu verzichten.

Art. 14a ELG – Vergütung von Betreuungsleistungen

Wir begrüssen die vorgesehene Koordination mit anderen Leistungen, wie der Hilflosenentschädigung (HE) und dem IV-Assistenzbeitrag; insbesondere den Vorschlag, dass die HE weiterhin nicht als Einkommen angerechnet werden darf und dass sie keine Voraussetzung für

den Bezug von über das ELG finanzierte Betreuungsleistungen sein soll. Zudem begrüßen wir die vorgesehene Regelung zum Bedarfsnachweis. Denn die Kompetenz, den Bedarf einer Betreuungsleistung festzulegen, soll weiterhin bei den Kantonen liegen, da sie bereits heute entsprechende Leistungen vergüten und Abklärungen durchführen. Wichtig ist, dass bestehende kantonale Modelle durch die neuen Regelungen nicht eingeschränkt oder durch Bundesrecht übersteuert werden.

Wir unterstützen die Förderung des Verbleibs zu Hause und des selbstbestimmten Wohnens. Allerdings erachten wir das vom Bundesrat vorgeschlagene Finanzierungsmodell als nicht optimal. Aus fachlicher Sicht wäre eine Lösung über jährliche EL, angelehnt an Variante 1 der vom Bundesrat geprüften Lösungen, vorzuziehen. Dabei soll aber nicht wie in Variante 1 des Bundesratsberichtes beschrieben, eine Erhöhung der Mietzinsmaxima erfolgen, sondern eine eigenständige Betreuungspauschale eingeführt werden. Eine (allenfalls abgestufte) Pauschale als Teil der jährlichen EL ist gerechtfertigt, weil es sich bei den Betreuungskosten in der Regel um regelmässig anfallende, konstante Ausgaben handelt. Sie fördert die Selbstbestimmung, weil die EL-Bezügerinnen und -bezüger in der Verwendung der Pauschale frei sind. Zudem ist sie verwaltungsökonomisch effizient. Wird unser Vorschlag der Betreuungspauschale als Ergänzung der jährlichen EL nicht weiterverfolgt, präferiert die SODK die im Bericht skizzierte Variante 3: Mit dieser «Mischvariante» würden Elemente der Mietkosten für altersgerechte Wohnungen über die jährliche EL und einzelne Betreuungsleistungen über die Krankheits- und Behinderungskosten abgegolten.

Nachfolgend sind einige Hinweise aufgeführt, wie die grundlegende Überarbeitung aus unserer Sicht zu erfolgen hat.

- Nach der vorgeschlagenen Regelung haben nur Personen, die das Rentenalter erreicht haben, Anspruch auf die Vergütung der aufgeführten Betreuungsleistungen. Es gibt jedoch keine stichhaltigen Gründe dafür, weshalb Personen mit einer IV-Rente von der Vergütung dieser Leistungen ausgeschlossen werden sollten. Der Bedarf für betreutes Wohnen existiert sowohl im AHV als auch im IV-Bereich. Eine mögliche Kostensenkung durch eine Verzögerung von Heimeintritten ist somit auch im IV-Bereich vorhanden, wobei es dort nicht nur um ein Verzögern der Heimeintritte geht, sondern in zahlreichen Fällen darum, Möglichkeiten zu schaffen, um das stationäre Wohnen verlassen zu können. Zudem wurde bisher bei der in Art. 14 Abs. 1 lit. b ELG enthaltenen Formulierung zur Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause auch nicht zwischen Personen mit einer Rente der AHV oder der IV unterschieden. Im Weiteren fordert die SODK in ihrer am 22. Januar 2021 beschlossenen Vision für das selbstbestimmte Wohnen von betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen bis im Jahr 2030 die freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform und individualisierte, bedarfsgerechte Leistungen. Dabei unterscheidet die Vision nicht zwischen betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen.
- Die vorgeschlagene Variante regelt sämtliche zu vergütende Betreuungsleistungen im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten. Dazu gehört auch ein Zuschlag für eine altersgerechte Wohnung. Der ausschlaggebende Punkt für die Wahl dieser Variante scheint die Finanzierung zwischen dem Bund und den Kantonen gewesen zu sein, da im erläuternden Bericht mehrmals auf die äusserst angespannte Lage der Bundesfi-

nanzen hingewiesen wird. Die Krankheitskosten werden bekanntermassen zu 100 Prozent von den Kantonen finanziert. Einen Variantenentscheid nur aufgrund von finanziellen Überlegungen zu treffen, erachten wir jedoch nicht als zielführend. Mit dieser Variante müssten z.B. neu die Mieten teilweise über die jährliche EL und teilweise über die Krankheitskosten abgewickelt werden. Unlösbare Abgrenzungsfragen sind somit vorprogrammiert. Mieten müssen grundsätzlich in die Berechnung für die jährliche EL einfließen.

- Damit das betreute Wohnen in den EL anerkannt und berücksichtigt wird, wird vorgeschlagen, eine unabhängige Abklärungsstelle zu schaffen. In diesem Zusammenhang sind noch eine Reihe von Fragen offen: Wie sind die Abklärungsstellen ins System der EL eingeordnet? Welche Anforderungen sind an die Abklärungsstellen zu stellen? Wer und wie würde eine solche unabhängige Stelle qualifizieren und garantieren? Wer beaufsichtigt diese Stelle? Wären die EL-Stellen an die Feststellung des Bedarfes gebunden? Wie müsste priorisiert werden, wenn der festgestellte Bedarf den Rahmen der Finanzierung übersteigt?
- Es erscheint verwirrend, dass der Zuschlag für die altersgerechte Wohnung über das System der Krankheitskosten erfolgen soll, der Zuschlag für eine rollstuhlgängige Wohnung jedoch nicht. Das könnte bei der Anpassung der Höchstansätze zu weiteren Problemen führen.

Vor diesem Hintergrund beantragen wir, das Konzept gemäss den Vorschlägen von Art 14a und 16 der Vernehmlassungsvorlage grundsätzlich zu überarbeiten. Die jetzige Formulierung wird abgelehnt.

Art. 21b ELG – Rückzahlung der an den Krankenversicherer ausgerichteten EL

Der Datenaustausch und der Geldfluss zwischen den Kantonen und den Krankenversicherern ist eine komplexe Angelegenheit. In den letzten Jahren hat sich aber das austarierte System sehr gut bewährt. Der Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern war ebenfalls vollständig in dieses System integriert. Mit dem Bundesgerichtsentscheid 147 V 369 kamen gewisse Zweifel auf, ob dies auch weiterhin der Fall sein kann. Die vorgeschlagene neue Bestimmung von Art 21b orientiert sich an den bereits bisher geltenden Bestimmungen des ATSG. Diese neue Bestimmung ermöglicht, wie es auch in den Erläuterungen festgehalten wird, die bisherige Praxis zweifelsfrei fortzuführen.

a) Art. 21b Abs. 1 ist als «kann-Bestimmung» formuliert. Juristisch bedeutet dies, dass die darin enthaltene Regelung von den Betroffenen freiwillig umgesetzt werden kann. Wenn eine Person zu Unrecht EL bezogen hat, muss die EL-Durchführungsstelle rechtlich die zu Unrecht bezogene EL beim Krankenversicherer zurückverlangen.

b) Die Formulierung «fünf vorausgegangene Jahre» soll entsprechend der bisherigen Praxis im Datenaustausch Prämienverbilligung präzisiert werden. Heute werden rückwirkende Meldungen der Kantone von den Krankenversicherern i.d.R. mindestens für das laufende und die vier ganzen vorausgegangenen Kalenderjahre verarbeitet.

c) Der Klarheit halber soll auch festgehalten werden, dass EL-Beträge für die Krankenversicherung, die einen Zeitraum betreffen, der weiter zurückliegt, direkt bei der Bezügerin oder dem Bezüger zurückzufordern sind.

d) Ausserdem soll in Abs. 1 anstelle von «Ergänzungsleistungen» – wie in Art. 21a – der Begriff «Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung» verwendet werden. Damit wird klargestellt, welcher Teil der EL gemeint ist, und in Art. 21a und 21b wird Gleiches gleich benannt.

e) Die Rückforderung entspricht im Übrigen nicht in jedem Fall dem ursprünglich dem Krankenversicherer gemeldeten Betrag. Daher sollte im zweiten Satz von Abs. 1 «höchstens» eingefügt werden.

Art. 21a Abs. 1 enthält keine zeitliche Beschränkung der Auszahlung des EL-Betrags für die obligatorische Krankenversicherung direkt an den Krankenversicherer. Dieser Betrag müsste somit rückwirkend zeitlich unbeschränkt direkt dem Krankenversicherer ausbezahlt werden. In der Praxis verarbeiten die Krankenversicherer jedoch aus nachvollziehbaren Gründen rückwirkende Meldungen der Kantone zeitlich beschränkt. Es ist deshalb in Art. 21a eine zeitliche Beschränkung entsprechend der heutigen Praxis der Krankenversicherer und analog zu jener von Art. 21b Abs. 1 einzufügen. Gleichzeitig ist der Klarheit halber festzuhalten, an wen der EL-Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung ausbezahlt ist, wenn der Anspruch einen weiter zurückliegenden Zeitraum betrifft.

Des Weiteren soll in der Verordnung das Verfahren insofern näher geregelt werden, als dass der Kanton den Betrag beim Krankenversicherer erst zurückfordern soll, wenn die Rückforderungsverfügung rechtskräftig geworden ist. Eine solche Regelung wäre aus unserer Sicht technisch schwer umsetzbar (z.B. Gerichtsferien usw.). Zudem wird der Eingang von Beschwerden von den Gerichten nicht umgehend gemeldet. Bei einer Rückforderung aufgrund von Schenkungen oder Erbschaft kann es vorkommen, dass die Leistungen infolge Verzögerungen nicht mehr zurückbezahlt werden können, wodurch der Ausgleichskasse ein erheblicher Schaden entsteht. Wir schlagen deshalb vor, dass die Durchführungsstelle ein Mahnstopp meldet, sobald eine Einsprache oder Beschwerde eingeht.

Um eine reibungslose Umsetzung der neuen Bestimmungen in den Kantonen zu garantieren, ist eine angemessene Frist bis zur Inkraftsetzung vorzusehen. Das Risiko von Verwerfungen zu Ungunsten der EL-Beziehenden ist in jedem Fall zu verhindern.

Abschliessend danke ich Ihnen erneut für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die angemessene Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Dr. iur. Michaela Tschuor
Regierungsrätin