

Gute Betreuung im Alter

Perspektiven für die Schweiz

Paul Schiller Stiftung
Programm « Gute Betreuung im Alter für alle»
c/o BDO AG
Feldmoosstrasse 12
8853 Lachen

Per Email an: sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

23. Oktober 2023

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,
sehr geehrte Damen und Herren

die Paul Schiller Stiftung bedankt sich für die Gelegenheit, zu den Vorschlägen zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zur Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV, Stellung nehmen zu können.

Seit der Publikation einer ersten Recherchestudie 2018 hat die Paul Schiller Stiftung mit einem mehrjährigen Programm das Thema der guten Betreuung im Alter mit weiteren Grundlagenstudien sowie diversen Dialogaktivitäten weiter vertieft. Sie bietet damit Wissen sowie Plattformen für interessierte und betroffene Akteure, um sich auszutauschen und zu informieren. Sie steht dadurch im Austausch mit Akteuren aus allen föderalen Ebenen und allen Fachbereichen und Fachorganisationen, die im Bereich der Betreuung im Alter relevant sind. Basierend auf diesen wissenschaftlichen Grundlagen und dem Stakeholderdialog bezieht die Stiftung zu der Vorlage Stellung. Wir beschränken uns dabei auf die Elemente der Vorlage, die die Betreuung im Alter betreffen.

Grundsätzliche Begrüssung der Vorlage

Aus Sicht der laufenden Bemühungen verschiedener Akteure zur Stärkung einer psychosozialen Betreuung und damit einer ganzheitlichen Unterstützung älterer Menschen begrüssen wir die vorgelegte Vorlage. Besonders positiv zu betonen sind die folgenden Punkte:

- Die eigenständige Betrachtung der Betreuung im Alter
- Die Tatsache, dass eine wohnformunabhängige Finanzierung vorgesehen ist
- Die Anerkennung eines grundsätzlichen Handlungsbedarfs im Thema Betreuung, was im beigelegten Bericht deutlich ausgeführt wird

Anpassungsbedarf in einzelnen Elementen

In der konkreten Umsetzung besteht jedoch noch substanzieller Anpassungsbedarf, um das Ziel eines selbstbestimmten Lebens im Alter zu erreichen und zu gewährleisten:

Stundenkontingenten-Pauschale statt Vorfinanzierung durch ältere Menschen

Die vorgesehene Finanzierung bricht mit der bisherigen Gesetzeslogik: Betreuungskosten fallen dauerhaft an, sie entsprechen damit nicht den bisher über die Krankheits- und Behinderungskosten abgegoltenen, einmalig anfallenden Leistungen. Zudem bedingt die vorgeschlagene Variante eine Vorfinanzierung durch ältere Menschen selber, was bei EL-BezügerInnen eine grosse Hürde für den Leistungsbezug darstellt. Zudem bedeutet diese Finanzierungsart ein hoher administrativer Aufwand.

Aus fachlicher Sicht optimal wäre eine Lösung über die jährlichen Ergänzungsleistungen: Angelehnt an Variante 1 der vom Bundesrat geprüften Lösungen schlagen wir vor, eine eigenständige Betreuungspauschale mit entsprechendem Spielraum für individuelle Lösungen zu realisieren. Von einer Lösung über das Mietzinsmaxima soll aber abgesehen werden. Geprüft werden soll dafür eine Einführung von Stundenkontingenten statt finanzieller Pauschale, so kann dem Nichtbezug und einer aufwändigen Kontrolle am Jahresende vorgebeugt werden.¹ Die Steuerung wäre mittels einer eigenständigen betreuungsspezifischen Bedarfsabklärung und Maximalbeiträgen trotzdem gegeben. Auch in der Position der Sozialdirektorenkonferenz sowie in einem Gutachten von Prof. Dr. Landolt wird diese Variante bevorzugt und deren Vorteile aufgezeigt.

→ Wir regen deshalb an, dass die Variante 1 im Bericht weiterentwickelt wird und die Betreuungsentschädigung **im Rahmen der jährlichen Ergänzungsleistungen abgerechnet und dazu eine neue Betreuungspauschale mit Stundenkontingenten** basierend auf einer eigenständigen, national einheitlichen Betreuungsabklärung als neue Kategorie der jährlichen EL-Berechnung eingeführt wird. Die berechnete Person erhält ein Kontingent an Stunden zugesprochen, welches sie für den Bezug von Betreuungsleistungen bei anerkannten Institutionen einsetzen kann

Minimal müsste die Variante drei des Berichtes umgesetzt werden und der Mietzinszuschlag für altersgerechte Wohnung über die jährliche EL und einzelne Betreuungsleistungen über die Krankheits- und Behinderungskosten abgewickelt werden. So wäre auch die Finanzierung eine Verbundlösung der föderalen Ebenen: Der Bund finanziert den Mietzinszuschlag, die Kantone die einzelnen Betreuungsleistungen. Eine Aufnahme eines Mietkostenelements in den Krankheits- und Behinderungskosten widerspricht der Logik des Gesetzes.

¹ Vgl. dazu das Modell «Betreuungsgeld für Betreuungszeit»: [pss_finanzierungsmodelle_synthesemodell_dt.pdf \(gutal-tern.ch\)](#)

Gute Betreuung im Alter

Perspektiven für die Schweiz

Anpassung der Leistungsdefinition mit klarer psychosozialer Ausrichtung

Unabhängig von der Finanzierungsvariante erachten wir eine **Anpassung der Leistungsdefinition** als zwingend um die gewünschte, präventive Wirkung auf Gesundheit und Lebensqualität älterer Menschen zu erzielen.

- ➔ Wir regen an, sowohl eine Definition der Betreuung per se aufzunehmen als auch insbesondere in der Leistungsdefinition umzudenken: **anstelle des Leistungskataloges**, der immer Schwierigkeiten in der Abgrenzung und Passgenauigkeit auf individuelle Fälle bietet, wird, **ist eine zielorientierte Umschreibung der Leistungen** vorzusehen. So definieren wir Wirkungsziele, statt einzelne Leistungen zu definieren, was fachlich deutlich sinnvoller ist und die Kontrolle auf der Wirkungsebene erlaubt. Auch der Kanton Zürich plant seine EL-Anpassungen mit dieser Zielorientierung.
- ➔ Sollte der Katalog beibehalten werden, regen wir eine **Anpassung des Leistungskataloges** an, um der im Bericht formulierten psychosozialen Ausrichtung der Betreuungsleistungen gerecht zu werden.

Optimale Anpassung:

Art 14a – oder bei einer Realisierung über die jährlich EL Art 10 - ist wie folgt anzupassen:

Abs 1 – Definition (NEU)

Betreuung im Alter ermöglicht älteren Menschen, ihren Alltag zu gestalten und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, auch wenn sie das aufgrund der Lebenssituation oder physischer, psychischer und/oder kognitiver Beeinträchtigung nicht mehr selbständig können. Betreuung ist sorgende Beziehung und findet innerhalb der Handlungsfelder Selbstsorge, Alltagsgestaltung, Teilnahme am sozialen und gesellschaftlichen Leben, gemeinsame Haushaltsführung, Beratung und Alltagskoordination und bei Pflegesituationen statt.

Abs 2 – Wirkungsziele und Zielbereiche definieren statt Leistungskatalog (NEU)

Kantone vergüten (...) mindestens die Kosten für Leistungen, die der Prävention von Immobilität, sozialer Isolation und psychischen Krisen dienen, insbesondere in den Bereichen:

- **Unterstützung der Selbstsorge und Selbständigkeit**
- **Stärkung einer fördernden und sinngebenden Alltagsgestaltung**
- **Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen und sozialen Teilhabe und Kommunikationsmöglichkeiten**
- **Bedarfsermittlung, Beratung und Alltagskoordination von Unterstützungsleistungen auch zur Entlastung von Angehörigen**

- ➔ Diese Formulierung basiert auf den Handlungsfeldern guter Betreuung im Alter gemäss «Wegweiser guter Betreuung im Alter», Age Stiftung, Paul Schiller Stiftung et al. (2020) sowie der Vorlage des Kantons Zürich zur Anpassung seiner Zusatzleistungen für die Finanzierung der Betreuung. Die Vernehmlassung fand im ersten Halbjahr 2023 statt.

Gute Betreuung im Alter

Perspektiven für die Schweiz

Wird der Artikel 14 nicht in diese Richtung angepasst, so regen wir zumindest eine Anpassung der Leistungskategorien an:

Abs 3 – Definition vergütete Leistungen (Änderungen zum Vorschlag sind **fett**)

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

- a) Ein Notrufsystem
- b) Hilfe **und Mitarbeit** im Haushalt **zur Erhaltung der Kompetenzen und Selbständigkeit**
- c) Mahlzeitenangebote **inkl. Mittagstische und gemeinsame Mahlzeitenzubereitung**
- d) **Psychosozial ausgerichtete** 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) **NEU: Entlastungsdienste für Angehörige**
- g) Die Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters
- h) Einen Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung

Sollte darauf verzichtet werden, die obigen Ergänzungsvorschläge zu berücksichtigen, so muss dieser Inhalt spätestens in der Verordnung enthalten sein.

Aufbau und Sicherung des Angebotes

Neben der Finanzierung der Leistungen sollten die Kantone auch verpflichtet werden, ein Angebot an guter Betreuung zu garantieren. Dies könnte als zusätzlicher Abschnitt in Art. 16 aufgenommen werden. Zudem sollten die im Bericht konstatierten grossen Unterschiede zwischen den Kantonen und die nun gewollte Ausweitung des Angebotes zum Anlass genommen werden, um den Ausbau des Angebotes auch von Bundesebene zu unterstützen. Ein Impulsprogramm – ähnlich wie das im Kinderbetreuungsbereich realisiert wurde – könnte einen wichtigen Anstoss und Anreiz sein für den notwendigen quantitativen und qualitativen Ausbau von Betreuungsangeboten, die den Bedürfnissen älterer Menschen gerecht werden und der möglichst langen Selbständigkeit dienlich sind.

Art 16

(Änderungen zum Vorschlag sind **fett**)

Die Kantone finanzieren die Kosten nach Artikel 14 und 14a. **Sie sind in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Bezirken verantwortlich für ein quantitativ und qualitativ genügendes Angebot an Betreuungsleistungen. Die Kantone legen die Vorgaben für die Qualität der Angebote fest und beaufsichtigen die Durchführung. Der Bund unterstützt die Entwicklung des Angebotes mit einem Impulsprogramm.**

Gute Betreuung im Alter

Perspektiven für die Schweiz

Mindestbeitrag flexibel einsetzbar

Der Bundesrat beziffert den Mindestbetrag, den die Kantone minimal als Maximalbeitrag festlegen dürfen, bei 13'400.- Franken. Zusammengesetzt ist dieser aus Schätzungen je Kategorie der Leistungen. Die Berechnungsgrundlage ist unklar. Wir schlagen hier eine empirisch fundierte Schätzung vor als Basis für die parlamentarische Debatte, die die Vollkosten beim Einsatz der notwendigen Fachpersonen für eine qualitative gute Betreuung berücksichtigt.

Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass – egal wie hoch der Beitrag schlussendlich ist – der Betrag über alle Leistungskategorien flexibel verwendet werden kann. Eine Definition von Maximalbeiträgen je Leistungskategorie schränkt den Handlungsspielraum, um auf die individuelle Situation der älteren Menschen bei der Gestaltung des Betreuungsangebotes eingehen zu können, unnötig ein.

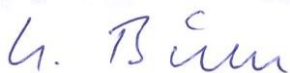
Erweiterung Bezugsberechtigte über heutige EL-Grenzen hinaus & aktive Information

Bisherige Betreuungsfinanzierungen zum Beispiel in den Städten Luzern, Bern und Zürich (geplant) setzen bewusst die Finanzierungsgrenzen nicht gleich mit den EL-Einkommens- und Vermögensgrenzen. Die Betreuungsfinanzierung ist auch für Personen leicht oberhalb der EL-Grenze und im unteren Mittelstand nicht leistbar.

- Wir regen an, dass die Betreuungsfinanzierung analog den bisherigen Erfahrungen in den Städten Personen **oberhalb der EL-Grenzen festzulegen oder noch besser einen einkommens- und vermögensabhängigen Eigenanteil** vorzusehen, der von 0% (bis EL-Grenze) bis zu 100% (Plafond zu bestimmen) stetig oder progressiv zunimmt. Die Grenze muss zudem klar nachvollziehbar sein, um möglichst keine Unsicherheit bei potenziell Bezugsberechtigten zu generieren.
- Zudem soll bereits der Bund vorsehen, dass bei der Einführung dieser neuen Leistungen sowie dauerhaft darüber hinaus, die Kantone verpflichtet werden, die ältere **Bevölkerung proaktiv über die mögliche Betreuungsfinanzierung zu informieren**. Inspiration liefern hier die Informationen zur Prämienverbilligung in gewissen Kantonen. Ziel des Gesetzes ist die Stärkung der Selbstbestimmung älterer Menschen und ihr Verbleib zu Hause. Der Bezug der Leistungen ist damit explizit erwünscht und sollte entsprechend gefördert werden.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anregungen und die Möglichkeit der Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen
Im Namen der Stiftung



Herbert Bühl, Präsident