



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per E-Mail an:

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Basel, 17. Oktober 2023

Regierungsratsbeschluss vom 17. Oktober 2023

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

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

Art. 10 Abs. 1 lit. b Ziff. 4 ELG – Zuschlag zu den Mietkosten für Nachtassistenz

Die Einführung eines Zuschlags für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz wird ausdrücklich begrüsst. Wir erachten jedoch 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 zu tief.

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 Ergänzungsleistungen (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. Um zu verhindern, dass die Person mit einem Assistenzbeitrag nicht noch mehr ungedeckte Kosten hat (durch die monatlichen Höchstansätze für den Hilfebedarf gemäss Art. 39e Abs. 2 der Verordnung über die Invalidenversicherung [IVV] und durch die Pauschale für den Nachtdienst gemäss 39f Abs. 3 IVV von höchstens 164.35 Franken pro Nacht), ist sicherzustellen, dass die Kosten für ein zusätzliches Zimmer vollständig abgegolten werden können.

Da es sich bei der Assistenzperson um eine Person handelt, die nicht in der EL-Berechnung berücksichtigt wird, ähnelt die Wohnform mit einer Nachtassistenz eher einer Wohngemeinschaft (vgl. Randziffer [Rz.] 3232.06 der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV [WEL], Stand 1. Januar 2023). Bei Einzelpersonen, die in einer Wohngemeinschaft leben, gelangt unabhängig von der Haushaltsgrösse immer das Mietzinsmaximum einer Person in einem Zweiperso-

nenhaushalt zur Anwendung (Art. 10 Abs. 1^{ter} ELG). Dies führt in der Mietzinsregion 1 zu einem Mietzinsmaximum von 867.50 Franken pro Monat, in der Mietzinsregion 2 zu einem solchen von 842.50 Franken pro Monat und in der Mietzinsregion 3 zu einem solchen von 782.50 Franken pro Monat. Da die Assistenzperson die Gemeinschaftsräume tagsüber nicht mitbenutzt, kann unter der Annahme eines hälftigen Anteils von Gemeinschaftsräumen der Zuschlag um 25 Prozent reduziert werden.

Wir schlagen folgende Formulierung von Art. 10 Abs. 1 lit. b Ziff. 4 ELG vor:

«für Personen mit einem Anspruch auf einen Assistenzbeitrag nach Artikel 42^{quater} IVG, die eine Nachtassistenz benötigen und der Assistenzperson ein Zimmer zur Verfügung stellen: zusätzlich 75 Prozent des Betrages nach Artikel 10 Absatz 1^{ter} erster Satz;»

Art. 10 Abs. 1^{bis} ELG – Aufteilung des Rollstuhl- und Nachtassistentenzuschlags

Die vorgesehene Aufteilung des Zuschlags für die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung und des Zuschlags für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz auf die Mitglieder des Haushalts wird begrüsst. Allerdings gilt es zu beachten, dass bei einer Wohnung, in der mehr als eine auf einen Rollstuhl angewiesene Person leben, nach geltender Regelung der Rollstuhlzuschlag von aktuell 6'420 Franken pro Jahr trotzdem nur einmal berücksichtigt wird (Art. 10 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 ELG; Rz. 3234.01 zweiter Absatz WEL). Die Anzahl der auf einen Rollstuhl angewiesenen Personen in einer Wohnung spielt aber eine Rolle für die Mehrkosten, da zwei zusammenlebende Personen im Rollstuhl wohl eine grössere Wohnfläche benötigen, als wenn nur eine von zwei zusammenlebenden Personen auf einen Rollstuhl angewiesen ist. Aus diesem Grund sollte die Anknüpfung für den Rollstuhlzuschlag nicht wie bisher an die rollstuhlgängige Wohnung, sondern an die auf einen Rollstuhl angewiesene Person erfolgen.

Entsprechend schlagen wir folgende neue Formulierung von Art. 10 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 ELG vor:

«für Personen mit einem Rollstuhl bei der notwendigen Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung: zusätzlich 6420 Franken;»

Art. 14a ELG – Vergütung von Betreuungsleistungen

Die vorgesehene Berücksichtigung von Betreuungsleistungen bei der Berechnung von EL wird grundsätzlich begrüsst. Allerdings sieht der Regierungsrat noch Anpassungsbedarf.

Es gibt 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.

Die vorgeschlagene Variante regelt sämtliche zu vergütenden Betreuungsleistungen über die Krankheits- und Behinderungskosten. Der ausschlaggebende Punkt für die Wahl dieser Variante scheint für den Bundesrat die Vermeidung von Mehrkosten für den Bund zu sein, da im Erläuternden Bericht mehrmals auf die äusserst angespannte Lage der Bundesfinanzen hingewiesen wird. Dieser Variantenentscheid widerspricht jedoch den NFA-Grundsätzen, welche die Finanzierung der Ergänzungsleistungen von zu Hause lebenden Personen als Verbundaufgabe definieren, die nach Art. 13 Abs. 1 ELG zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen finanziert werden.

Als beste Variante für eine Vergütung von Betreuungsleistungen bei zu Hause lebenden Personen erachten wir die Einführung einer mehrstufigen Betreuungspauschale, deren Höhe zwingend mit einer professionellen und unabhängigen Bedarfsabklärung zu ermitteln ist und die bei den

anerkannten Ausgaben unter Art. 10 Abs. 1 ELG berücksichtigt wird. Ein solches Vergütungsmodell im Rahmen der jährlichen EL hat einige sachliche Vorzüge:

- Die Pauschale berücksichtigt am besten die Tatsache, dass sich Betreuungsleistungen nicht abschliessend auflisten lassen und individuell aufgrund der jeweiligen Lebenssituation ausgestaltet sein müssen, um die gewünschte präventive Wirkung entfalten zu können.
- Die Pauschale fördert die Selbstbestimmung, weil die EL-beziehenden Personen in der Verwendung der Pauschale frei sind.
- Mit der Abwicklung über die jährlichen EL entfällt die Vorfinanzierung. Bei einer Vergütung über die Krankheits- und Behinderungskosten müssen die EL-beziehenden Personen die Rechnungen zuerst selbst begleichen und dann den Betrag bei den EL-Stellen einfordern.
- Der Verwaltungsaufwand mit einer Pauschale bei den Ausgaben für die jährlichen EL ist kleiner als bei einer Vergütung über die Krankheits- und Behinderungskosten, da nicht einzelne Rechnungen abgerechnet werden müssen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung enthält eine Liste von Leistungskategorien, deren Kosten durch die Kantone zwingend zu vergüten sind. Der Regierungsrat sieht die Festschreibung einer abschliessenden Liste von Massnahmen in einem Bundesgesetz sehr kritisch als eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und rät dringend davon ab. Gerade im Bereich der Betreuung sind dynamische Prozesse im Gang (gesellschaftlich, technologisch, medizinisch usw.), welche die Anforderungen und den Bedarf an die Instrumente in den nächsten Jahren laufend ändern können und werden. Bei der gesetzlichen Festschreibung von konkreten Leistungen könnten neue, kosteneffizientere und innovative Massnahmen nicht vergütet werden, ohne dass vorher ein Bundesgesetz geändert werden muss. Als Beispiel kann das Notrufsystem genannt werden: es ist gut möglich, dass Notrufsysteme zukünftig durch innovative Technologien ersetzt werden, welche nicht mehr als «Notrufsystem» klassifiziert werden können, aber wirkungsvoller und zweckmässiger sind. Diese wären dann nicht finanziert, während veraltete, teurere Systeme finanziert wären. Der Regierungsrat empfiehlt dringend, im Bundesgesetz nur den Zweck der zu finanzierenden Instrumente festzuschreiben und die Ausgestaltung der Einzelleistungen den Kantonen oder noch besser den betroffenen Personen zu überlassen.

Des Weiteren besteht bei einer abschliessenden Liste auf Bundesgesetzesstufe die Gefahr, dass im Einzelfall nicht alle Betreuungsleistungen, die aufgrund der jeweiligen Lebenssituation einer Person notwendig sind, um einen Heimeintritt verzögern zu können, abgedeckt werden können. Mit der Berücksichtigung einer Betreuungspauschale bei der Berechnung der jährlichen EL hingegen besteht dieses Problem nicht, da im Rahmen der Bedarfsabklärung der individuelle Betreuungsbedarf ermittelt und die dem Bedarf entsprechende Betreuungspauschale festgelegt werden kann. Durch die Möglichkeit der Begrenzung der Betreuungspauschale bleibt die Steuerungsmöglichkeit der Kantone dennoch erhalten. Zudem könnte mit einer allgemeinen Beschreibung der Betreuungsleistungen die Betreuung definiert werden, wie es beispielsweise der Kanton Zürich plant (siehe § 11b Abs. 2 lit. a der Zusatzleistungsverordnung).

In Art. 14a Abs. 2 ELG wird ausgeführt, dass die Hilflosenentschädigung von der Vergütung nicht in Abzug gebracht werden darf. Wir begrüssen diese Nichtberücksichtigung der Hilflosenentschädigung, solange die Betreuungsleistungen keine Leistungen im Bereich von Lebensverrichtungen umfassen, die bei der Anspruchsprüfung einer Hilfslosenentschädigung von Bedeutung sind. Im Übrigen würde die Hilflosenentschädigung auch bei einer Betreuungspauschale in Art. 10 Abs. 1 ELG nicht berücksichtigt, da die Hilflosenentschädigung bei der Berechnung der EL von zu Hause lebenden Personen nicht angerechnet werden darf (Art. 11 Abs. 3 lit. d ELG).

In Art. 14a Abs. 3 ELG wird ein Mindestbetrag von 13'400 Franken pro Person und Jahr definiert. Für die Herleitung dieses Betrages wird auf die jährlichen Richtwerte der Betreuungsgutsprachen der Stadt Bern verwiesen. Allerdings weichen die im erläuternden Bericht für die einzelnen Leistungen aufgeführten Zahlen in den meisten Fällen von diesen Richtwerten ab. Es sollte deshalb im Bericht ausgeführt werden, weshalb es zu diesen Abweichungen kommt und wie die Werte in

diesen Fällen festgelegt worden sind. Im Übrigen passt die Formulierung in Art. 14a Abs. 3 ELG nicht zum Modell mit einer Betreuungspauschale. Die Bestimmung müsste angepasst werden und zwar dahingehend, dass die höchste Betreuungspauschale mindestens 13'400 Franken pro Person und Jahr zu betragen hat.

Art. 21b Abs. 1 ELG – Rückzahlung der an den Krankenversicherer ausgerichteten EL

Nach Art. 21a Abs. 1 ELG ist bei einem Anspruch auf EL der Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung direkt dem Krankenversicherer ausbezahlt. Bezüglich der Rückerstattung dieser direkt dem Krankenversicherer ausbezahlten EL hat das Bundesgericht in BGE 147 V 369 festgehalten, dass der Krankenversicherer für die Entgegennahme von EL im Rahmen von Art. 21a ELG als blosser Inkasso- bzw. Zahlstelle zu qualifizieren ist und dass den Krankenversicherer folglich keine Rückerstattungspflicht trifft. Die unrechtmässig bezogenen EL, die direkt an den Krankenversicherer ausbezahlt worden sind, sind daher gestützt auf Art. 25 Abs. 1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ausschliesslich von der EL-beziehenden Person zurückzuerstatten. Somit gelten für die Verwirkung des Rückforderungsanspruchs die Bestimmungen von Art. 25 Abs. 2 ATSG. Gemäss Art. 25 Abs. 2 erster Satz ATSG erlischt der Rückforderungsanspruch spätestens fünf Jahre seit der Auszahlung der einzelnen Leistung; wird der Rückerstattungsanspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, dann ist diese Frist massgebend (Art. 25 Abs. 2 zweiter Satz 2 ATSG). So gilt eine Verjährungsfrist von sieben Jahren, wenn der Tatbestand des unrechtmässigen Bezugs von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe nach Art. 148a Abs. 1 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) erfüllt ist (Art. 97 Abs. 1 lit. d StGB), oder sogar eine Verjährungsfrist von 15 Jahren, wenn der Tatbestand des Betruges nach Art. 146 Abs. 1 StGB vorliegt (Art. 97 Abs. 1 lit. b StGB).

Wenn der neue Art. 21b Abs. 1 erster Satz ELG nun die Rückbezahlung der EL durch die Krankenversicherer an die EL-Stelle gestützt auf Art. 24 Abs. 1 ATSG auf fünf Jahre beschränken will, so widerspricht dies der geschilderten Rechtslage, da Art. 24 ATSG die Verwirkungsfrage bei der Rückforderung von unrechtmässig bezogenen Leistungen nicht umfasst, sondern diese Frage durch Art. 25 Abs. 2 ATSG geregelt wird (vgl. Ueli Kieser, Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, 4. Aufl. 2020, N 6 f. zu Art. 24 ATSG). Dies bedeutet, dass der vorgeschlagene Art. 21b Abs. 1 erster Satz ELG eigentlich nicht rechtmässig ist.

Wir schlagen folgende Formulierung von Art. 21b Abs. 1 erster Satz ELG vor:

«Der Kanton kann Ergänzungsleistungen, die er in den Fristen von Art. 25 Abs. 2 ATSG ausgerichtet hat, beim Krankenversicherer zurückverlangen.»

Art. 21b Abs. 2 ELG – Erlass der an den Krankenversicherer ausgerichteten EL

Gemäss vorgeschlagenen Art. 21b Abs. 2 ELG soll der Kanton die Rückerstattung der an den Krankenversicherer direkt ausbezahlten EL erlassen, wenn die EL-beziehende Person die Erlassvoraussetzungen gemäss Art. 25 Abs. 1 zweiter Satz ATSG erfüllt. Aus unserer Sicht ist diese Bestimmung überflüssig. Aus BGE 147 V 369 geht eindeutig hervor, dass die Rückerstattungspflicht auch für die EL, die direkt an den Krankenversicherer ausbezahlt werden, ausschliesslich bei der EL-beziehenden Person liegt. Somit ist klar, dass bereits nach der geltenden Rechtslage die Erlassvoraussetzungen des guten Glaubens und der grossen Härte nach der EL-beziehenden Person zu beurteilen sind und dass eine Rückforderung bei Vorliegen der beiden Erlassvoraussetzungen zu erlassen ist. In diesem Sinn hält bereits heute Rz. 4651.02 WEL fest, dass sich bei einer Rückforderung, die auch den jährlichen Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung umfasst, der Erlass auch auf diesen Betrag erstreckt.

Wir beantragen daher, Art. 21b Abs. 2 ELG ersatzlos zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Ausführungen. Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Dr. Antonios Haniotis, Leiter Amt für Sozialbeiträge (antonios.haniotis@bs.ch, Tel. 061 267 86 39), zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin