

Beschluss Nr. 323/2022
Schwyz, 12. April 2022 / ju

Motion M 9/21: Altern in Würde! Die Ergänzungsleistungen für Alters- und Pflegeheime anpassen
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 25. Oktober 2021 haben Kantonsrätin Aurelia Imlig-Auf der Maur und Kantonsrat Dr. Antoine Chaix folgende Motion eingereicht:

«Bereits im Jahr 2017 hat die Schwyzer Sektion der Heimverbands von Curaviva darauf hingewiesen, dass die von der Regierung festgelegten Ergänzungsleistungen für die BewohnerInnen in den Schwyzer Alters- und Pflegeheimen zu tief sind. Einzelne Heime verlangen keine kostendeckenden Tarife um zu vermeiden, dass ihre BewohnerInnen Sozialhilfe beantragen müssen. Dies widerspricht der per 01.01.2012 eingeführten Spezialfinanzierung im Kanton Schwyz, welche verlangt, dass Heime selbsttragend sein sollten. Teilweise können sie nicht mehr der Würde im Alter entsprechende Betreuung anbieten. Trotzdem müssen einige der Bewohnerinnen und Bewohner von der Sozialhilfe aufgefangen werden, was von vielen Betroffenen als unwürdig wahrgenommen wird und auch dem Sinne der per 01.01.2011 eingeführten bundesweiten Neuregelung der Pflegefinanzierung widerspricht. Dieses Dilemma soll durch eine Erhöhung der Grenzwerte bei den Ergänzungsleistungen für HeimbewohnerInnen im Kanton Schwyz gelöst werden.

Es werden zwei Kategorien von Ergänzungsleistungen ausgerichtet: Leistungen für Personen in Heimen, die monatlich ausbezahlt werden, und die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Bei Personen, die in einem Heim oder im Spital leben, werden anerkannt:

- die Tagestaxe*
- der Betrag für persönliche Auslagen wie den Kauf von Kleidern, Produkten für die Körperhygiene, Zeitungen, Steuern, usw.*

Die Tagestaxen und die Beiträge für persönliche Auslagen sind im Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SRSZ 362.200, §§5-6) und in der zugehörigen Vollzugsverordnung (SRSZ 362.211) festgelegt.

Die Regierung anerkennt in ihrer Antwort zur Interpellation I 2/20 «Ergänzungsleistungen für Heimbewohner in Einrichtungen für behinderte Menschen» den Bedarf, die Leistungen anzupassen: «Die EL-Gesetzgebung will vermeiden, dass Personen in Pflegeheimen vermehrt Sozialhilfe beziehen müssen. Deshalb rechtfertigt es sich, die EL im Bereich der Pflegeheime den steigenden Pensionskosten anzupassen. »

Der Vergleich mit den umliegenden Kantonen von persönlichen Auslagen pro Monat und der Pensionstaxe im Pflegeheim zeigt, dass der Kanton Schwyz tiefste Leistungen festgelegt hat.

	SZ	ZG	LU	NW	OW	UR	ZH	SG
Persönliche Auslagen pro Monat	CHF 442	CHF 545	CHF 457	CHF 441	CHF 442	CHF 523	CHF 545	CHF 408-544
Ergänzungsleistungen Pflegeheime	CHF 161	CHF 186	CHF 182	CHF 196	CHF 199	CHF 180	k.A.	CHF 180

Für ein Altern in Würde müssen die Beiträge der Ergänzungsleistungen dringend angepasst werden.

Wir bitten den Regierungsrat dem Kantonsrat eine Revision des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vorzulegen und die entsprechenden Anpassungen in der zugehörigen Vollzugsverordnung vorzunehmen, sodass die Grenzwerte für die Heimtaxe sowie die Tarife für persönliche Auslagen in Heimen mindestens auf den Median der umliegenden Kantone zu liegen kommen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ergänzungsleistungen helfen mit, den Heimaufenthalt zu finanzieren

Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) dienen gemäss Art 112a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Bundesverfassung, SR 101) der Deckung des Existenzbedarfs von AHV- und IV-Beziehenden. Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 6. Oktober 2006 (ELG, SR 831.30) legt zwei grundlegende Arten der EL-Berechnung vor: Für Versicherte, die zu Hause leben und für Versicherte, die in einem Heim leben. Gemäss Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG ist die Tagestaxe im Heim eine anerkannte Ausgabe bei den EL. Die Kantone können die Kosten begrenzen, die wegen des Aufenthaltes in einem Heim berücksichtigt werden. Sie sorgen dafür, dass durch den Aufenthalt in einem Pflegeheim in der Regel keine Abhängigkeit von der Sozialhilfe entsteht.

Im Nachgang zur Neuordnung der Pflegefinanzierung hat der Kantonsrat mit Beschluss vom 20. Mai 2010 das kantonale Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 28. März 2007 (KELG, SRSZ 362.200) angepasst. Gemäss § 5 Abs. 2 KELG kann der Regierungsrat für Grundleistungen und Pflegeaufwand unterschiedliche Begrenzungen festlegen. Gestützt auf das KELG hat der Regierungsrat diese Aufgabe mit der Vollzugsverordnung zum Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 11. Dezember 2007 (VVzKELG, SRSZ 362.211) wahrgenommen: Gemäss § 7a Abs. 2 und 3 VVzKELG werden über die EL einerseits die Kostenbeteiligung an den Pflegekosten übernommen (zurzeit maximal 23 Franken im Tag) sowie die Pensionstaxe. Die Pensionstaxe beträgt maximal 300 Prozent des auf den Tag umgerechneten Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf für Alleinstehende. Der vom Bundesrat festgelegte Lebensbedarf beträgt im Jahr

2022 Fr. 19 610.--. Dieser Wert vervielfacht um 300 Prozent und geteilt durch 365 Kalendertage ergibt eine maximal anrechenbare Pensionstaxe pro Tag von Fr 161.--. Als Pensionstaxe werden Aufwendungen für Unterkunft (Logis), Verpflegung und Betreuung gemäss Taxordnung der Heiminstitution anerkannt. Zuschläge für Einzelzimmer oder für nicht Gemeinde- bzw. Kantons-einwohner werden berücksichtigt. Aus dieser Logik gibt es bei der EL-Berechnung im Heim damit zwei anrechenbare zentrale Werte: Eigenanteil Pflegekosten und die Pensionstaxe.

Entsprechend dem Lebensbedarf gemäss ELG hat sich die maximal anrechenbare Pensionstaxe in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt: Fr. 161.-- (2022); Fr. 161.-- (2021); Fr. 160.-- (2020); Fr. 160.-- (2019); Fr. 159.-- (2018); Fr. 159.-- (2017); Fr. 159.-- (2016); Fr. 159.-- (2015); Fr. 158.-- (2014); Fr. 158.-- (2013).

Diese Darstellung spiegelt die heute geltende Regelung für die Begrenzung der Pensionstaxe im Kanton Schwyz. Unter Ziff. 2.3 wird auf die Lage in den Nachbarkantonen eingegangen.

2.2 Monitoring Pensionstaxenbegrenzung und Sozialhilfe

Gestützt auf die sozialpolitische Zielsetzung in Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG hat das Departement des Innern die Ausgleichskasse Schwyz beauftragt, ein Monitoring einzuführen und jene Fälle zu erkennen, bei welchen die maximale EL-Pensionstaxe die Pensionstaxe nicht abdeckt und welche zusätzlich auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind.

Für den Beobachtungszeitraum ab 2017 bis 2021 zeigt sich folgendes Bild: Durchschnittlich 43 Pflegeheimbewohner wurden infolge der Begrenzung bei der EL-Pensionstaxe explizit zu Bezüglern von wirtschaftlicher Sozialhilfe der Gemeinden. Im Verhältnis zu insgesamt 798 EL-Bezüglern im Pflegeheim (Mittelwert für den Beobachtungszeitraum) ergibt sich somit eine durchschnittliche Abhängigkeit von 5.4 %. Dass diese Personen wegen Sozialhilfegeldern nicht «in Würde» im Heim leben, ist eine Interpretation der Motionäre.

Im Rahmen der aktuellsten Umfrage vom Februar 2022 zeigt sich, dass 52 Personen infolge EL-Pensionstaxenbegrenzung zusätzlich auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen waren. Dies auf dem Gesamtbestand von 686 Pflegeheimbewohner mit Ergänzungsleistungen zur AHV/IV per 31. Dezember 2021. Das sind 7.6 % der EL-Bezüglern im Heim oder 1.4 % vom gesamten EL-Bestand. Dieser Wert von 52 hat sich in den vergangenen vier Auswertungsjahren eingependelt (2021: 52 Fälle; 2020: 50 Fälle; 2019: 47 Fälle; 2018: 48 Fälle).

Für den Regierungsrat ist damit erwiesen, dass «in der Regel», das heisst bei aktuell rund 92 % aller EL-Bezüglern im Pflegeheim, die Taxbegrenzung eben nicht zur Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Sozialhilfe führt. Die Vorgaben des Bundes werden damit im Grundsatz erfüllt.

2.3 Umfrage bei Nachbarkantonen

Neben der Frage der Sozialhilfeabhängigkeit sind jedoch auch noch weitere Aspekte zu beachten. Die Ausgleichskasse Schwyz hat deshalb eine Umfrage bei den EL-Stellen der sieben Nachbarkantone gemacht. Es wurden erfragt:

- a. gesetzlichen Grundlagen;
- b. die Einordnung eines Betrages für «Betreuung» bzw. deren Definition;
- c. Periodizität der Anpassung der maximal anrechenbaren Heimtaxen;
- d. Frage nach einer offiziellen «Prüfstelle bzw. Bewilligungsstelle» für die Heimtaxen;
- e. Monitoring Heimtaxenbegrenzung und Sozialhilfeabhängigkeit.

Erkenntnisse:

- a. Die konkrete Festlegung der Taxbegrenzung erfolgt auf Stufe Regierung,
- b. Neben Kost und Logis ist auch die Betreuung explizit in der EL-Pensionstaxe enthalten,
- c. Die Anpassung der EL-Taxbegrenzung erfolgt automatisch am Lebensbedarf gemäss Bundesrecht (Kantone Luzern und Zug), jährlich durch die Regierung (Kantone Glarus und Nidwalden), bei Bedarf (Kantone Zürich und St. Gallen) oder alle zwei Jahre (Kanton Uri). Nur Uri kennt eine Art Mechanismus,
- d. Drei Kantone kennen eine «Bewilligungsstelle für Pensionstaxen»: Fachstelle im Volkswirtschaftsdepartement (Glarus), Rahmentarif durch den Regierungsrat (Zug), Höchstbetrag durch den Regierungsrat (Uri),
- e. In keinem Nachbarkanton erfolgt ein systematisches Monitoring der Sozialhilfefälle wie im Kanton Schwyz.

Zusammenfassend kann für die Festlegung der maximalen Pensionstaxe festgestellt werden: Eine regelmässige Überprüfung der Pensionstaxe, welche auch die Betreuung enthält, erfolgt grossmehrheitlich auf der Stufe Regierungsrat.

2.4 Unterschiedliche Kostenstruktur der Pflegeheime im Kanton Schwyz

Aus der Analyse der öffentlich zugänglichen Taxordnungen der Heime zeigt sich, dass in der Kategorie «billigstes Zimmer» bei 18 von 24 Heimen die heutige maximale EL-Pensionstaxe ausreicht. Das Angebot bzw. die Verfügbarkeit in dieser Kategorie dürfte aber ausgeschöpft sein. Die vollständig unterschiedlichen Angebote je Zimmer (z. B. Grösse, Alt- oder Neubau, Dusche, WC, Balkon, Etage usw.) verunmöglichen zudem einen objektiven Vergleich.

Die individuellen Finanzierungsstrukturen und Investitionsentscheide (Investitions-Beträge und -Zyklen) der Heime bestimmen im Rahmen deren Kostenrechnung den betriebswirtschaftlich notwendigen Preis. Die Trägerschaft der Heime kann und muss aufgrund der betriebswirtschaftlichen lokalen Gegebenheit über die Pensionstaxen entscheiden. Eine objektive durchschnittliche Pensionstaxe über alle Heime im Kanton Schwyz kann nicht hergeleitet werden. Eine betriebswirtschaftliche Kalkulation der Heimpreise kann deshalb grundsätzlich keine Grundlage für die sozial- und finanzpolitische Bestimmung der EL-Pensionstaxenbegrenzung sein.

2.5 Neufestlegung Pensionstaxenbegrenzung

Die Motion fordert, dass der Grenzwert der Pensionstaxe mindestens auf den Median der umliegenden Kantone zu liegen kommt.

Der Regierungsrat erachtet eine eingehende Überprüfung einer Anpassung der EL-Pensionstaxenbegrenzung aufgrund der Entwicklung der Sozialhilfeabhängigkeit infolge Heimaufenthalt und auf Basis der Auswertung der Umfrage bei ausgewählten Nachbarkantonen als sachlich opportun und zeitlich angebracht. Ein blosses Abstellen auf die aktuellen Werte der EL-Pensionstaxenbegrenzung in den Nachbarkantonen ist in Anbetracht der unterschiedlichen Finanzierungsformen und Kostenstrukturen in den Kantonen jedoch nicht nachhaltig.

Die Anpassung der EL-Pensionstaxenbegrenzung ist aber nur ein Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt. Weitere grundsätzliche Aspekte sind die Kostenentwicklung in den Pflegeheimen und die Förderung ambulanter Lösungen als Alternative zu einem teuren Aufenthalt in einem Pflegeheim. Eine rein einseitige Lösung wie die Erhöhung der EL-Pensionstaxengrenze kann auch Fehlanreize mit sich bringen. Sie entbindet die Träger der Pflegeheime teilweise, bautechnisch oder betriebswirtschaftlich ein Augenmerk auf die Kostenentwicklung zu richten. Es soll grundsätzlich ein Anreiz bestehen, günstige Plätze anbieten zu können. Es ist allenfalls auch in Betracht zu ziehen,

dass der Kanton als EL-Zahler ein Instrument erhält, um auf die Kostenentwicklung in den Heimen und somit auf die Pensionstaxen Einfluss nehmen zu können. Bezüglich einer Förderung von kostengünstigeren ambulanten Lösungen könnte z. B. die Finanzierung bzw. Mitfinanzierung von (begleitetem) Wohnen in altersgerechten Wohnungen durch die EL in Betracht gezogen werden. Eine Mitfinanzierung über die EL von betreutem Wohnen ist zurzeit auf nationaler Ebene in Diskussion. Die Frage wird zu einem späteren Zeitpunkt sicher auch im Kanton Schwyz aktuell werden.

2.6 Betrag für persönliche Auslagen der Pflegeheimbewohner

EL beziehende Personen, die im Heim leben, erhalten einen Betrag für persönliche Auslagen angerechnet. Die Motion fordert, dass die Tarife für persönliche Auslagen in Heimen mindestens auf den Median der umliegenden Kantone zu liegen kommen.

Gemäss der aktuellen Aufstellung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) für die Werte 2021 (BSV Mitteilung Nr. 436 vom 21. Mai 2021) zeigt sich, dass in verschiedenen Kantonen unterschiedliche Werte für persönliche Auslagen verwendet werden. Es wird z. B. unterschieden, ob eine Person in einem IV-Wohnheim, in einem Altersheim oder einem Pflegeheim wohnt. In der isolierten Betrachtung «Betrag für persönliche Auslagen von Pflegeheimbewohner» gewähren nur gerade drei Kantone einen höheren Betrag als der Kanton Schwyz. Der Kanton Schwyz positioniert sich in diesem Vergleichswert nachweislich im obersten Betragssegment. Die Notwendigkeit einer Anpassung ist somit nicht gegeben.

2.7 Antrag des Regierungsrates

Zusammenfassend spricht sich der Regierungsrat für eine eingehende Überprüfung einer Anpassung der EL-Pensionstaxenbegrenzung aus unter Berücksichtigung weiterer Aspekte wie die Steuerung der Kostentwicklung in den Pflegeheimen und die Förderung von kostengünstigeren ambulanten Lösungen. Eine Anpassung des Betrages für persönliche Auslagen ist jedoch nicht notwendig. Dem Kantonsrat wird deshalb beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 9/21 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales; Ausgleichskasse Schwyz.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber