

Interpellation CVP-GLP-Fraktion vom 13. Juni 2019

Betreutes Wohnen und andere vorgelagerte Angebote: Bringt die Ergänzungsleistungsreform endlich die notwendigen Verbesserungen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. August 2019

Die CVP-GLP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 13. Juni 2019 nach den Auswirkungen der Reform der Ergänzungsleistungen (EL) des Bundes auf die kantonalen Möglichkeiten zur Förderung von betreutem Wohnen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das EL-System sieht für Personen, die zu Hause leben, und für Personen, die in einem Heim leben, zwei unterschiedliche Finanzierungsmechanismen vor. Ab einem gewissen Pflege- und Betreuungsbedarf ist die ambulante Pflege und Betreuung zu Hause für die betroffenen Personen, die EL beziehen, nicht mehr finanzierbar, während die Pflege und Betreuung im Heim aufgrund der umfassenden Finanzierungsgrundlagen gesichert ist. Wie die Interpellantin ausführt, trägt die Nicht-Anrechenbarkeit von Mehrkosten bei den Mietkosten von Angeboten des betreuten Wohnens zur Finanzierungslücke im dem Heim vorgelagerten Bereich bei. Beim Wohnen zu Hause, wozu auch das Wohnen in Angeboten des betreuten Wohnens gehört, werden nur die im Gesetz festgelegten Mietzinse vergütet. Unter geltendem Recht werden derzeit höchstens Fr. 13'200.– bei Alleinstehenden und Fr. 15'000.– bei Ehepaaren sowie zusätzlich Fr. 3'600.– für eine rollstuhlgängige Wohnung angerechnet.

Dadurch, dass die Finanzierung von Wohnen zu Hause relativ komplex ist und Finanzierungslücken vorhanden sind, werden Übertritte in Pflegeheime und Behinderteneinrichtungen begünstigt, obwohl dies aus pflegerischer und betreuerischer Sicht nicht zwingend notwendig wäre. Die Heimeintritte erfolgen unter anderem aus finanziellen Überlegungen. Für die öffentliche Hand sind Pflegeheimaufenthalte aber wesentlich teurer als das Wohnen zu Hause mit entsprechender ambulanter Versorgung. Sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus alters- und behinderungspolitischer Sicht ist diese Situation nicht ideal. Im Übrigen ist es der Wunsch des Grossteils von Seniorinnen und Senioren sowie von Menschen mit Behinderung, so lange wie möglich zu Hause zu bleiben.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die gezielte Förderung vorgelagerter Angebote ist ein grosses Anliegen der Regierung. Aufgrund seiner Zuständigkeit für die Angebotsplanung erliess das Departement des Innern im Mai 2017 die aktuelle Planung des Platzangebots für den Kanton St.Gallen.¹ Neu wird im Kanton St.Gallen kein Planungsrichtwert mehr vorgegeben, sondern ein Planungskorridor, in dem die Gemeinden ihr Pflege- und Betreuungsangebot bedarfsgerecht positionieren können. Eine Obergrenze zeigt den höchstmöglichen Ausbau an stationären Plätzen auf, die Untergrenze gibt an, welche minimale Platzanzahl eine Gemeinde zur Verfügung stellen muss. Stellt eine Gemeinde eine geringere Platzzahl als die Obergrenze zur Verfügung, muss sie ihr ambulantes Angebot entsprechend ausbauen. Damit verfolgt der Kanton den

¹ Planung des Platzangebots in Einrichtungen zur stationären Betreuung und Pflege von Betagten im Kanton St.Gallen vom 3. Mai 2017, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Alter → Betagten- und Pflegeheime → Bedarf.

Grundsatz «ambulant vor stationär» bzw. «ambulant mit stationär» bereits jetzt konsequent. Nur so können die Folgen der demografischen Entwicklung in Zukunft finanziell tragbar gelöst werden. Die Regierung unterstrich zudem die Wichtigkeit der Durchlässigkeit der Angebote auch in ihrem Bericht zur Umsetzung und den Auswirkungen der Pflegefinanzierung im Kanton St.Gallen (40.17.02).

Auch im Bereich Behinderung analysiert das zuständige Departement des Innern den Bedarf regelmässig und plant darauf basierend das Angebot. Für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots ist hier der Kanton zuständig. Am 12. Februar 2018 genehmigte die Regierung die aktuelle Angebotsplanung für die Jahre 2018 bis 2020². Auch der kürzlich veröffentlichte erste Wirkungsbericht zum kantonalen Behindertengesetz von Ende 2018³ zeigt auf, dass die Stossrichtung der St.Galler Behindertenpolitik ihre beabsichtigte Wirkung im Grossen und Ganzen entfalten kann. Trotzdem wird an einigen Punkten Handlungsbedarf festgestellt, insbesondere auch bei den Finanzierungsregelungen von ambulanten und stationären Wohnangeboten und deren Übergängen. Als Massnahme wurde die «Umsetzung einer gezielten Verlagerungspolitik von stationären zu ambulanten Angeboten» formuliert. Durch gezielte Massnahmen soll eine Verschiebung hin zu mehr ambulanten Betreuungsformen erreicht werden. Dazu sollen die verschiedenen Angebote besser aufeinander abgestimmt, das Beratungsangebot bei Übergängen gestärkt und Finanzmittel stärker subjektorientiert ausgerichtet werden.

2. Am 15. August 2017 legte das Departement des Innern im Auftrag der Regierung einen Entwurf für einen V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz zur Vernehmlassung vor. Der Entwurf regelte überwiegend Fragen zur stationären Sozialhilfe und zur Sozialberatung. Aufgrund der Ergebnisse der Berichterstattung der Regierung zur Umsetzung und zu den Auswirkungen der Pflegefinanzierung im Kanton St.Gallen sah der Entwurf auch eine neue Bestimmung zur Finanzierung von betreutem Wohnen vor. Die Vernehmlassungsergebnisse zum V. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz zeigten, dass die Notwendigkeit der Förderung von vorgelagerten Angeboten unbestritten ist. Da sich die Vernehmlassungsteilnehmenden bezüglich der konkreten Ausgestaltung einer entsprechenden Bestimmung aber nicht einig waren, wurde die Bestimmung aus der Vorlage gestrichen, um deren Behandlung nicht unnötig zu verzögern.

Im Rahmen der Beratung des V. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz (22.18.11) erteilte der Kantonsrat der Regierung am 17. September 2018 dann den Auftrag, ihm innert sechs Monaten nach Abschluss der Beratungen der EL-Reform auf Bundesebene Botschaft und Entwurf vorzulegen für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, damit Mehrkosten für angepasste, barrierefreie Wohnungen mit gesicherter Betreuung (betreutes Wohnen) über die EL vergütet werden können.

Anfang Juli 2019 schickte die Regierung eine Vorlage für einen IX. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz (sGS 351.5) in die Vernehmlassung. Darin wird eine gesetzliche Grundlage für die Anrechnung von Mehrkosten in anerkannten Angeboten des betreuten Wohnens vorgeschlagen. Die Gesetzesänderung wurde zudem zum Anlass genommen, auf Verordnungsstufe eine Verbesserung der Situation von zu Hause betreuten EL-beziehenden IV-Rentnerinnen und -Rentnern zu schaffen. Die Vorlage wird dem Kantonsrat noch im Jahr 2019 zugeleitet.

² Angebot für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen: Bedarfsanalyse und Planung für die Periode 2018 bis 2020, Bericht des Departementes des Innern vom 5. Februar 2018, abrufbar unter: www.soziales.sg.ch → Behinderung → Einrichtungen für Menschen mit Behinderung → Bedarf analysieren und Angebote planen → Planungsbericht 2018–2020.

³ Wirkungsbericht Behindertenpolitik im Kanton St.Gallen, Bericht des Departementes des Innern vom 27. November 2018, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Behinderung → Behindertenpolitik.

3. Die EL-Reform auf Bundesebene enthält keine Anpassungen zur weiteren Förderung vorgelegter Angebote. Allerdings werden durch die Reform die geltenden Mietzinsmaxima angepasst. Diese werden neu je nach Region unterschiedlich festgelegt. Für Alleinstehende beträgt das neue Mietzinsmaximum in Region 1 Fr. 16'440.–, in Region 2 Fr. 15'900.– und in Region 3 Fr. 14'520.–. Für eine zweite im selben Haushalt lebende Person werden unabhängig von der Region zusätzlich Fr. 3'000.– angerechnet. Für eine rollstuhlgängige Wohnung werden nochmals zusätzlich Fr. 6'000.– angerechnet. Die Gemeinden im Kanton St.Gallen sind den Regionen 2 und 3 zugeteilt.

Auch der Bund diskutierte im Rahmen der EL-Reform (16.065) die Einführung einer Regelung im Bereich des betreuten Wohnens. Die zuständige Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR) schlug vor, für die Miete einer angepassten, barrierefreien Wohnung mit gesicherter Betreuung einen Mietzuschlag von bis zu Fr. 15'000.– zu schaffen. Der Nationalrat wandelte diesen Vorschlag insofern ab, als dass er die Vergütung im Rahmen der Krankheits- und Behinderungskosten vorsah, konkret mittels einer Erhöhung der Höchstansätze für diese auf Fr. 37'500.– für Alleinstehende und Fr. 75'000.– für Ehepaare. Der Ständerat lehnte diese Lösung anschliessend jedoch ab, woraufhin die SGK-NR eine Kommissionsmotion (18.3716) einreichte, die den Bundesrat beauftragt, eine Gesetzesänderung vorzulegen, um die Finanzierung von betreutem Wohnen über die EL sicherzustellen. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion, der Nationalrat nahm sie im März 2019 an. Eine Lösung auf Bundesebene ist damit zu erwarten, die Ausgestaltung ist aber noch offen. Die vorgelegte Lösung auf kantonaler Ebene ist gleichwohl sinnvoll, da offen ist, wie lange die Erarbeitung einer Vorlage auf Bundesebene dauern wird und weil ein Bedürfnis nach einer raschen kantonalen Regelung aufgrund des klaren Auftrags des Kantonsrates ausdrücklich besteht.

4. Wie bereits erwähnt, ergeben sich aus der EL-Reform für die Kantone keine zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten im Bereich des betreuten Wohnens. Der Kanton St.Gallen nutzt den vorhandenen Spielraum der geltenden Gesetzgebung mit der Vorlage zum IX. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz aus. Die vorgesehene Lösung wird bei Inkrafttreten einer allfälligen Bundeslösung auf ihre Kompatibilität mit dieser zu überprüfen sein.