



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

25. Mai 2021

Nr. 2021-292 R-721-26 Parlamentarische Empfehlung Eveline Lüönd, Schattdorf zu Bedarfsgerechte Unterstützung; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 24. März 2021 reichte Landrätin Eveline Lüönd, Schattdorf, und drei Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner die Parlamentarische Empfehlung zu Bedarfsgerechte Unterstützung ein. Die Landrätinnen und Landräte ersuchen den Regierungsrat, Artikel 11 Absatz 2 im Reglement über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei Ergänzungsleistungen vom 10. Dezember 2019 (RB 20.2435) ersatzlos zu streichen. Begründet wird der Vorstoss damit, dass in Uri die Anspruchsvoraussetzungen für die Vergütung von Betreuung und Begleitung zu hoch seien. Wenn nur Personen Anspruch auf Vergütung solcher Kosten hätten, die im Sinne der Alter- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV) oder der Unfallversicherung (UV) hilflos seien, wie dies Artikel 11 Absatz 2 vorsehe, dann würden vulnerablen, aber nicht hilflosen Personen die Unterstützung in Form von Betreuung und Begleitung versagt, obschon sie auch darauf angewiesen seien. Dies betreffe oftmals psychisch erkrankte Menschen. Die vulnerablen Personen würden dann zu vereinsamen drohen, weil ihre Handlungsspielräume eingeschränkt seien. Eine gute Betreuung, die über den Pflegebedarf hinausgehe, sei für sie von grosser Bedeutung.

II. Antwort des Regierungsrats

1. Allgemeines

Bund und Kantone richten Ergänzungsleistungen (EL) aus an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Invalidenversicherung (IV) nicht gedeckt sind (Art. 112a Bundesverfassung [BV]; SR 101). Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) regelt den Umfang und die Finanzierung der Ergänzungsleistungen.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, wurde auch das ELG umfassend geändert. Der Bund beteiligt sich seither mit 5/8 an der Finanzierung der jährlichen Ergänzungsleistungen (exklusive Heimkosten), die Kantone mit 3/8 (Art. 13 Abs. 1 ELG). Die Krankheits- und Behinderungskosten, die

Bestandteil der Ergänzungsleistungen sind (Art. 3 Abs. 1 ELG), finanzieren alleine die Kantone (Art. 16 ELG).

Das ELG legt in Artikel 14 gewisse Mindeststandards an die Krankheits- und Behinderungskosten fest. Es gibt vor, welche krankheits- und behinderungsbedingten Bedürfnisse, die für Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger nicht oder nur schwierig finanzierbar sind, die Kantone bis zu welcher minimalen Höhe insgesamt vergüten müssen. Dazu zählen etwa zahnärztliche Behandlungen, Transporte, Diäten, Hilfsmittel und ärztlich angeordnete Kuren, aber auch Hilfe und Betreuung zu Hause und in Tagesstrukturen. Im Übrigen ist es seit spätestens 2011 Sache der Kantone zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen sie Krankheits- und Behinderungskosten bis zu welcher Höhe pro Bedürfnis vergüten wollen. Bis Ende 2010 regelte noch eine Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) diese Einzelheiten (inzwischen aufgehobene Verordnung vom 29. Dezember 1997 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen [ELKV]; SR 831.301.1).

In Uri hält die Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (RB 20.2425) im Grundsatz fest, dass Kosten im Rahmen der bundesrechtlichen Beträge (Art. 14 Abs. 3 bis 5 ELG) insoweit vergütet werden, als sie im Rahmen einer wirtschaftlichen und zweckmässigen Leistungserbringung entstanden sind und nicht von anderen Versicherungen oder Dritten übernommen werden (Art. 6 Abs. 1 Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV). Gestützt auf die in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV enthaltene Rechtsetzungskompetenz hat der Regierungsrat die Einzelheiten über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei Ergänzungsleistungen erstmals in einem Reglement vom 26. Oktober 2010 geregelt und es auf 2011 in Kraft gesetzt (Nr. 2010-650 R-721-11). Er hat sich dabei - wie die meisten anderen Kantone auch - sehr stark an der altgedienten ELKV orientiert. Gestützt auf dieses Reglement hat der Kanton Uri zwischen 2017 und 2019 Krankheits- und Behinderungskosten in der Höhe von durchschnittlich 1,37 Millionen Franken pro Jahr vergütet.

Der Regierungsrat hat dieses Reglement 2019 total überarbeitet und es auf 2020 in Kraft gesetzt. Drei Gründe haben ihn zu diesem Schritt bewogen: Erstens wollte er gewisse Regelungspunkte präzisieren, um die Rechtssicherheit bei der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten zu erhöhen. Zweitens wollte er zusätzliche Anreize schaffen, um es Menschen mit Behinderung und betagten Menschen zu ermöglichen, möglichst lange selbstbestimmt zu Hause zu leben. Und drittens nutzte er die Gelegenheit, das Reglement vorzeitig den Vorgaben der EL-Reform anzupassen, die das eidgenössische Parlament im März 2019 beschlossen hatte und die 2021 in Kraft getreten ist.

2. Leistungen, die auf ein selbstbestimmtes Leben gerichtet sind

2.1 Die Leistungen nach Bundesrecht

Die AHV, IV und UV sehen folgende Leistungen vor, um Menschen mit Behinderung und betagten Menschen ein autonomes, selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen:

2.1.1 Hilfloosenentschädigung der AHV und IV/UV

Bezügerinnen und Bezüger einer Alters- oder Invalidenrente, die in den alltäglichen Lebensverrichtungen regelmässig auf die Hilfe Dritter angewiesen sind oder der persönlichen Überwachung bedürfen, erhalten eine Hilfloosenentschädigung schweren, mittleren oder leichten Grads. Der Anspruch entsteht nach einer Karenzfrist von einem Jahr. Die alltäglichen Lebensverrichtungen betreffen sechs Bereiche, nämlich «Ankleiden, Auskleiden», «Aufstehen, Absitzen, Abliegen», «Essen», «Körperpflege», «Verrichten der Notdurft» und die «Fortbewegung/Kontaktaufnahme innerhalb und ausserhalb der Wohnung». Mit der Hilfloosenentschädigung sollen Versicherte in die Lage versetzt werden, die von Dritten benötigte Hilfe zu finanzieren und damit ihr Leben so autonom wie möglich zu gestalten.

2.1.2 Hilfloosenentschädigung der IV infolge lebenspraktischer Begleitung

Volljährige Versicherte, die zu Hause leben und wegen der Beeinträchtigung ihrer Gesundheit dauernd auf lebenspraktische Begleitung (z. B. Hilfe beim Kontakt mit Ämtern oder Gefahr einer dauernden Isolation) angewiesen sind, haben ebenfalls Anspruch auf eine Hilfloosenentschädigung. Sie werden mit Versicherten mit einer leichten Hilfloosigkeit gleichgestellt. Ziel der lebenspraktischen Begleitung ist es zu verhindern, dass Personen verwahrlosen und/oder in ein Heim eintreten müssen.

2.1.3 Assistenzbeitrag der IV

Seit 2012 kennt die IV schliesslich den Assistenzbeitrag. Er soll den auf Assistenz angewiesenen Versicherten ein möglichst selbstbestimmtes, eigenverantwortliches Leben zu Hause ermöglichen. Die Betroffenen stellen eine Assistenzperson an und erhalten von der IV die Mittel, um den Lohn und die Sozialversicherungsbeiträge der Assistenzperson zu bezahlen.

Allen diesen Leistungen ist gemeinsam, dass die kantonalen IV-Stellen den Grad der Hilfloosigkeit und den Umfang der benötigten Assistenz bei den Versicherten vor Ort in einem differenzierten Verfahren abklären. Bezahlt werden die Leistungen aus dem AHV- oder IV-Fonds bzw. von der Unfallversicherung.

2.2 Die Leistungen nach kantonalem Recht

Wie oben ausgeführt, hält der Bund die Kantone an, Menschen mit Behinderung und betagten Menschen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, zusätzlich zu den monatlichen Ergänzungsleistungen die Kosten für in Anspruch genommene Hilfe und Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen zu vergüten (Art. 14 Abs. 1 Bst. b ELG). Die Kantone sind weitgehend frei zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen sie solche Kosten bis zu welcher Höhe vergüten.

In Uri widmet sich der dritte Abschnitt des Reglements vom 10. Dezember 2019 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei Ergänzungsleistungen diesen Unterstützungsleistungen. Die Absätze 1 der Artikel 9 bis 11 definieren, was das Reglement unter den Begriffen «Pflegeleistungen», «Haushaltshilfe» und «Betreuung/Begleitung» versteht. Die «Betreuung/Begleitung» im Besonderen umfasst alle Leistungen, die auf den Erhalt und die Förderung der Selbstständigkeit und

Selbstbestimmung von Versicherten gerichtet sind und die weder Pflegeleistungen noch Haushaltshilfe im Sinne des Reglements darstellen. Als Beispiele nennt das Reglement die Unterstützung von versicherten Personen bei der Tagesstrukturierung sowie ihre Anleitung, Lebensverrichtungen vorzunehmen bzw. soziale Kontakte zu pflegen. Die Absätze 2 der Artikel 9 und 10 sowie Absatz 3 von Artikel 11 bezeichnen sodann die anerkannten Leistungserbringer pro Unterstützungsleistung, die Absätze 3 von Artikel 9 und 10 und der Absatz 4 von Artikel 11 die Kosten, die den Leistungserbringern vergütet werden können.

Gestützt auf Artikel 11 Absätze 3 und 4 Reglement vergütet der Kanton Uri seit 2020 seinen EL-Bezüglichen und -Bezüglichen, die mindestens leichten Grads hilflos sind, folgende Leistungen:

- an angestellte Betreuungspersonen: 30 bis 45 Franken pro Stunde,
- an anerkannte Institutionen der Behindertenhilfe (z. B. Pro Infirmis): 90 Franken pro Stunde, maximal 360 Franken pro Woche (bis 2020: 25 Franken pro Stunde, maximal 4'800 Franken pro Jahr),
- an Entlastungsdienste zu Hause (z. B. Schweizerisches Rotes Kreuz [SRK]): 45 Franken pro Stunde und
- an externe Tagesstrukturen (z. B. Tagesatelier der Stiftung Behindertenbetriebe Uri [SBU], Tagesheim der Pro Senectute Uri): 45 bis 70 Franken pro Tag (bis 2020: 45 Franken).

Mit diesen im Vergleich zu den altrechtlichen Bestimmungen teilweise höheren und in der Summe teilweise unlimitierten Leistungen schaffte der Regierungsrat für Menschen mit Behinderung und betagten Menschen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, einen Anreiz, möglichst lange selbstbestimmt zu Hause zu leben. 2020, im ersten Jahr nach Inkrafttreten des überarbeiteten Reglements, gab der Kanton für «Haushaltshilfe» und «begleitetes Wohnen» rund 180'000 Franken aus (nach Abzug der bundesrechtlichen Leistungen; Art. 8 Abs. 4 Reglement), 25'000 Franken mehr als im Vorjahr.

3. Die Anbindung an eine Hilflosenentschädigung

3.1 Die Anbindung der «Betreuung/Begleitung» zu Hause

Gemäss Artikel 11 Absatz 2 des Reglements über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei Ergänzungsleistungen werden «Betreuung/Begleitung» Versicherten vergütet, die im Sinne der AHV, IV oder UV hilflos sind. Der Regierungsrat hat sich dabei von folgenden Überlegungen leiten lassen:

Bei der Erstberatung der EL-Reform im März 2018 nahm der Nationalrat eine Bestimmung auf, wonach das betreute Wohnen durch Ergänzungsleistungen unterstützt werden soll. Der Ständerat wollte eine solche Bestimmung jedoch nicht ohne sorgfältige Prüfung der Wirkung aufnehmen. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-NR) verzichtete in der Folge auf eine Regelung im Rahmen der EL-Reform und brachte das Anliegen im Nationalrat als Motion und somit als Auftrag an den Bundesrat ein. Zwei Tage, nachdem der Regierungsrat das totalrevidierte Reglement über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei Ergänzungsleistungen beschlossen hatte, stimmte der Ständerat der Motion am 12. Dezember 2019 als Zweitrat zu.

Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) erstattete dem federführenden Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) bereits 2018 einen Bericht zu Fragen rund um das betreute Wohnen, insbesondere zur Finanzierung und zu allfälligen Kostenersparnissen des betreuten Wohnens gegenüber einem Eintritt in eine Pflegeinstitution. Im Bericht wird ausgeführt, dass der ursprüngliche Vorschlag des Nationalrats die Zusatzfinanzierung des betreuten Wohnens über die EL an die Bedingung knüpfte, dass die EL-beziehende Person Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung mindestens leichten Grads hat. Ob diese Anbindung der Zusatzfinanzierung an die Hilflosenentschädigung sinnvoll ist, konnte das BASS dem BSV nicht abschliessend beantworten.

Für eine Anbindung spricht laut Bericht, dass

- die Abklärung einer Hilflosigkeit den Fokus nicht nur auf rein pflegerische Bedürfnisse richtet, sondern auch betreuereische Bedürfnisse und Alltagshandlungen miteinbezieht,
- es sich bei der abklärenden IV-Stelle um eine unabhängige Stelle handelt und
- sich die Anbindung auf bestehende Abklärungsstrukturen stützen kann.

Gegen eine Anbindung spricht laut Bericht, dass

- die Hilflosenentschädigung ein zu hohes Mass an Einschränkung voraussetzt,
- die Karenzfrist von einem Jahr dazu führen kann, dass Betroffene in der Zwischenzeit ins Heim eintreten und
- wichtige und grosse Zielgruppen, insbesondere Personen, bei denen soziale Probleme im Vordergrund stehen, von der Zusatzfinanzierung nicht profitieren können.

Bezüglich Finanzierung von betreutem Wohnen ist Uri heute vielen Kantonen einen Schritt voraus. Welche Kosten auf den Kanton zukommen würden, wenn er Versicherten «Betreuung/Begleitung» unbesehen einer anerkannten Hilflosigkeit vergüten würde, wäre völlig ungewiss. Weiter nimmt der Regierungsrat an, dass EL-Bezügerinnen und -Bezüger erst dann tatsächlich auf eine zusätzliche Finanzierung von betreutem Wohnen angewiesen sein sollten, wenn sie im Sinne der bundesrechtlichen Bestimmungen wenigstens leichten Grads hilflos sind. Gerade psychisch beeinträchtigte Menschen erfüllen diese Voraussetzung bereits dann, wenn sie zwei Stunden pro Woche auf lebenspraktische Begleitung angewiesen sind (oben, 2.1.2). Erfüllen psychisch beeinträchtigte EL-Bezügerinnen und -Bezüger diese Mindestanforderung nach Bundesrecht, dann haben sie grundsätzlich auch Anspruch auf darüberhinausgehende kantonale Leistungen, erfüllen sie sie dagegen nicht, so sollte nach Ansicht des Regierungsrats auch keine kantonale Unterstützung erforderlich sein. Denn würden psychisch beeinträchtigte Menschen bereits dann zu vereinsamen drohen, wenn sie weniger als zwei Stunden pro Woche Unterstützung benötigen, so wäre es am Bundesgesetzgeber, aktiv zu werden.

In Uri reicht es für die Zusprache von Leistungen nach Artikel 11 Reglement aus, wenn eine Hilflosigkeit festgestellt ist. Die Karenzfrist brauchen Betroffene nicht abzuwarten. Einem Argument im Bericht BASS, das gegen eine Anbindung der Betreuungsleistungen zu Hause an eine Hilflosenentschädigung spricht, trägt das Urner Reglement mit anderen Worten bereits Rechnung.

Würde Artikel 11 Absatz 2 ersatzlos gestrichen, wie es die Parlamentarische Empfehlung fordert, so könnte sich jeder EL-Bezüger und jede EL-Bezügerin in Uri schon bei kleinstem Bedarf betreuen und begleiten lassen - dies mit unbezifferbaren Kostenfolgen für den Kanton. Die Ausgleichskasse Uri müsste Art und Ausmass der benötigten Unterstützung in jedem Einzelfall abklären lassen. Dies wäre

einerseits sehr aufwendig, weil sich die Ausgleichskasse nicht mehr auf die IV-Stelle verlassen könnte (oben, 2.1 am Ende), andererseits kaum möglich, weil es an entsprechenden Abklärungsinstrumenten fehlt. Die Frage der Anbindung einer Zusatzfinanzierung für betreutes Wohnen bzw. «Betreuung/Begleitung» ist, wie gezeigt, umstritten. Aus Sicht des Regierungsrats macht es deshalb Sinn, auf die Gesetzesänderung des Bundesrats zu warten, die er in Beantwortung der Motion «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» am Ausarbeiten ist. Letztlich wird es wohl Aufgabe des eidgenössischen Parlaments sein, auf diese Frage eine abschliessende Antwort zu geben. Der ursprüngliche Vorschlag des Nationalrats sah jedenfalls eine Anbindung vor und auch die Betreuungsgutschriften sind an die Voraussetzung geknüpft, dass die betreuten Verwandten Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV, IV oder UV haben (Art. 29 Abs. 1 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]; SR 831.10).

3.2 Die Anbindung der externen Tagesstrukturen

Im revidierten Reglement vom 10. Dezember 2019 wird auch die Betreuung in externen Tagesstrukturen (z. B. Tagesatelier, Tagesheim) unter den «Unterstützungsleistungen zu Hause» (3. Abschnitt) geregelt, was der Systematik des Reglements widerspricht. In diesem Punkt wird der Regierungsrat das Reglement anpassen. Menschen mit Behinderung und betagte Menschen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, sollen wie unter dem bis Ende 2019 gültig gewesenen Recht die Kosten für solche Strukturen auch dann vergütet erhalten, wenn sie nicht hilflos sind.

Zusammengefasst ist der Regierungsrat bereit, eine Anpassung des Reglements bei der Anbindung der externen Tagesstrukturen zu prüfen. Hingegen lehnt er zurzeit eine Öffnung im Sinne der Parlamentarischen Empfehlung ab.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Parlamentarische Empfehlung nicht zu überweisen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Text der Parlamentarischen Empfehlungen); Mitglieder des Regierungsrats; Sozialversicherungsstelle Uri; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Soziales und Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

