

Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern

martina.pfister@bsv.admin.ch

Kontakt Sara Schmid
Funktion Mitarbeiterin Sozialpolitik
Tel. direkt 062 206 88 86
E-Mail sara.schmid@procap.ch
Datum 12. September 2019

Eidgenössisches Departement des Innern

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV) – Ausführungsbestimmungen zur EL-Reform

Vernehmlassungsantwort von Procap Schweiz

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Vernehmlassungsunterlagen in obengenannter Angelegenheit und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

1 Zu den einzelnen Artikeln (chronologisch)

Art. 1a, Abs. 4, Bst. a und b: Auslandsaufenthalt aus einem wichtigen Grund

Bst. a

Bei Buchstabe a ist das „zwingend erfordert“ zu streichen oder abzuschwächen, denn bei einer strengen Auslegung ist kaum ein Auslandsaufenthalt unentbehrlich. Für viele Ausbildungen wird ein Auslandsaufenthalt jedoch strengstens empfohlen und erhöht beim Abschluss der Ausbildung die Chancen auf dem Arbeitsmarkt – in gewissen Fächern kann zwar formal auch ohne Auslandsaufenthalt abgeschlossen werden, die Chancen auf eine Stelle sind dann aber verschwindend klein. Daher müssen auch für die Ausbildung empfohlene Auslandsaufenthalte berücksichtigt werden, ansonsten diskriminiert man EL-Beziehende Personen in Ausbildung.

Wir schlagen folgende zwei Anpassungsmöglichkeiten vor:

- *eine Ausbildung im Sinne von Artikel 49^{bis} der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), ~~die einen Auslandsaufenthalt zwingend erfordert;~~*



Procap Schweiz
Frohburgstrasse 4
4600 Olten

Tel. 062 206 88 88
Fax 062 206 88 89

IBAN CH86 0900
0000 4600 1809 1

oder:

- eine Ausbildung im Sinne von Artikel 49^{bis} der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), **die einen wenn ein Auslandsaufenthalt ein empfohlener Teil einer Ausbildung ist oder zur Vorbereitung einer Ausbildung dient zwingend erfordert;**

Bst. b

Bei Buchstabe b, wonach die Pflege von Verwandten einen Auslandsaufenthalt rechtfertigen, müsste das zurzeit im Parlament liegende Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarung von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung (19.027), wonach der Anspruch auf Betreuungsgutschriften auf LebenspartnerInnen ausgeweitet werden soll, berücksichtigt – beziehungsweise müsste die Bestimmung bei Inkrafttreten der Vorlage (19.027) angepasst werden.

Art. 16a Abs. 3: Pauschalen für Nebenkosten

Die Anpassung der Nebenkostenpauschale auf der gleichen Basis wie die Erhöhung der Mietzinsmaxima ist sehr zu begrüßen, wurden doch erstere seit 1998 nicht mehr angepasst. Genauso wie für die Mietzinsmaxima, fordern wir aber auch für die Nebenkostenpauschalen in Zukunft eine regelmässige Anpassung an die relevante Kostenentwicklung.

Art. 16e: Kosten für familienergänzende Betreuung von Kindern

Der Lebensbedarf für kleine Kinder wurde auf Basis einer Studie, welche die Kinderkosten ohne Betreuungskosten analysierte, im Rahmen dieser Reform sehr stark reduziert. Umso wichtiger ist es, dass der Gesetzgeber die Finanzierung der Kosten für die familienergänzende Betreuung separat geregelt hat. Die gewählten Formulierungen in der Verordnung gehen aus unserer Sicht in die richtige Richtung. **Zentral ist, dass in der Umsetzung alle Familien mit EL, welche familienergänzende Betreuung benötigen, diese auch wirklich erhalten.**

Art. 17d: Höhe des Verzichts bei übermässigem Vermögensverbrauch

Procap Schweiz hat die im Rahmen der EL-Revision verschärften Bestimmungen zum Vermögensverzicht stets abgelehnt. Dies insbesondere deshalb, weil die damit einhergehende „Lebensführungskontrolle“ einen unzulässigen Paradigmenwechsel hin zu einem konditionalen Anspruch zu etablieren droht. **Als unverzichtbarer Teil der durch die Verfassung vorgegebenen Existenzsicherung in der 1. Säule dürfen die EL aber nicht in die Bittstelllogik der Sozialhilfe abrutschen, sondern müssen weiterhin ihrem universellen Verfassungsauftrag nachkommen.** Das Parlament (und auch der Bundesrat in der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Fragen) haben in Reaktion auf die Kritik deutlich signalisiert, dass diese Bestimmung mit Augenmass umgesetzt werden soll. Der nun vorgeschlagenen Ausgestaltung dieser neuen Gesetzesbestimmungen zum Vermögensverzicht auf Verordnungsstufe kommt daher grosse Bedeutung zu.



Besonders wichtig scheinen uns folgende Punkte:

Mehrjahresmittel für die Obergrenze

Aus der Perspektive der Gleichbehandlung scheint uns zentral, dass beim Vermögensverbrauch dieselbe mehrjährige Verbrauchssumme unabhängig von der Aufteilung auf die einzelnen Jahre gleichbehandelt wird. Wirtschaftlich ist es unerheblich, ob eine bestimmte Summe gestückelt oder auf einmal ausgegeben wird – entsprechend sollen sie auch gleichbehandelt werden. In der folgenden Tabelle sind drei Personen aufgeführt, die alle über drei Jahre hinweg insgesamt 30'000 Franken verbraucht haben.

	Person 1	Person 2	Person 3
Jahr 1	0 Franken	30'000 Franken	10'000 Franken
Jahr 2	0 Franken	0 Franken	10'000 Franken
Jahr 3	30'000 Franken	0 Franken	10'000 Franken
Verbrauchte Summe über drei Jahre	30'000 Franken	30'000 Franken	30'000 Franken

Da diese drei Personen alle denselben Betrag, nämlich 30'000 Franken über drei Jahre verbraucht haben, sollten sie auch seitens der EL im Jahr 4 und später gleichbehandelt werden. Rechnerisch kann dies gewährleistet werden, indem der Durchschnitt über alle in Frage kommenden Jahre gerechnet wird.

Keine abschliessende Definition der wichtigen Gründe (Art. 17d Abs. 3, Bst. b)

Eine abschliessende Definition der „wichtigen Gründe“ lehnen wir ab, denn dies ist mit den komplexen Lebensrealitäten von EL-Beziehenden bzw. in prekären Verhältnissen lebenden Personen ab 55 Jahren nicht zu vereinbaren. Wenn beispielsweise jemand einen erzwungenen Umzug zu finanzieren und im gleichen Jahr ein abgenutztes Kleinauto zu ersetzen sowie einen innerfamiliären Todesfall zu bewältigen hat, wird diese Person die dafür notwendigen Mehrausgaben – zusätzlich zum alltäglichen, durch Vermögensabbau gedeckten Bedarf – wohl kaum im Rahmen der definierten Obergrenze bewältigen können. Mit den abschliessend definierten wichtigen Gründen wäre in diesem Fall eine Überschreitung für Personen, die bereits EL beziehen, aber nicht zulässig. Eine zu enge Auslegung dieser „wichtigen Gründe“ führt unausweichlich zu langwierigen und unnötigen Gerichtsverfahren. Durch die nachfolgend vorgeschlagenen (oder ähnlichen) Ergänzungen kann dem vorgebeugt werden:

- „Vermögensverminderungen aufgrund von **wichtigen Gründen. Wichtige Gründe sind insbesondere:**“

oder:

- „Vermögensverminderungen aufgrund von **wichtigen Gründen. Wichtige Gründe sind folgende und ähnliche Gründe:**“

Zudem empfehlen wir die Aufnahme eines weiteren Punktes in die exemplarische Aufzählung:

- **„Unerwartete Ausgaben, die den im Rahmen des Existenzbedarfs gewohnten Lebensunterhalt der versicherten Person während des Bezugs von Ergänzungsleistungen gewährleisten.“**

Bst. b, Ziffer 3

In Art. 14 ELG sind „Krankheits- und Behinderungskosten“ als ein fester Begriff definiert. Um Missverständnisse zu vermeiden, schlagen wir vor bei Art. 17d Abs. 3 Bst. b Ziffer 2 **„Krankheits- und Behinderungskosten“ mit „Kosten in Zusammenhang mit Krankheit und Behinderung“ zu ersetzen.** Damit wird deutlich, dass auch Dinge, die nicht in Art. 14 ELG abgedeckt sind, darunterfallen, wie z.B. Brillen, Alternativmedizin, Therapien im Ausland.

- ~~Krankheits- und Behinderungskosten~~
- **„Kosten in Zusammenhang mit Krankheit und Behinderung sowie Prämien für Zusatzversicherungen“**

Bst. b, Ziffer 5

Ziffer 5 muss dahingehend präzisiert werden, dass auch Auslagen für eine berufsorientierte Weiterbildung anerkannt werden. Dazu verweisen wir auf die Antwort des Bundesrats auf die Frage Bertschy (17.5517), wonach aus Sicht des Bundesrats auch Weiterbildungen berücksichtigt werden sollen. Wir schlagen daher folgende Präzisierung vor:

- **„Auslagen für berufsorientierte Aus- und Weiterbildung“**

Bst. b, Ziffer 6

Dieser sechste Punkt ist bei der Auflistung der wichtigen Gründe für eine zulässige Überschreitung der Obergrenze zum Vermögensverzicht entscheidend: Wenn in den Jahren vor dem EL-Bezug mit dem erzielten Einkommen der gewohnte Lebensunterhalt nicht mehr finanziert werden kann – beispielsweise aufgrund einer Aussteuerung –, dann muss dafür der Rückgriff auf allfälliges Vermögen (insbesondere auch auf ausbezahltes PK-Kapital) in jeder Höhe sanktionsfrei möglich sein. Diese Regelung ist vor allem deshalb entscheidend, weil die Verzichtsobergrenze für AHV-RentnerInnen bereits ab 55 Jahren gilt. **Unterstreichen möchten wir dabei, dass der „gewohnte Lebensunterhalt“ klar grosszügiger auszulegen ist, als das im Anschluss durch die EL abgesicherte „soziale Existenzminimum“.**

Ebenfalls möchten wir betonen, dass der „gewohnte Lebensunterhalt“ auch keineswegs gleich wie die „gewohnte Lebenshaltung“ (vgl. Botschaft zum 3 Säulen-System, 1975) ausgelegt werden darf. Darin wird die „gewohnte Lebenshaltung“ als 60% des Bruttolohns definiert. Das ist klar ungenügend! Der gewohnte Lebensunterhalt stellt die üblichen Jahresausgaben, einschliesslich unerwarteter Ausgaben (siehe Ausführungen zu Art. 17d Abs. 3

Bst. b), die eine versicherte Person vor dem Einkommensverlust gemäss damaligen Einkommens- und Vermögensverhältnissen sinnvollerweise tätige oder hätte tätigen können.

Art. 17d Abs. 3, Bst. d

Hier müsste davon abgesehen werden, dass eine angemessene Gegenleistung vorausgesetzt wird. Denn es ist eben gerade Sinn und Zweck einer Genugtuung, diese nach eigenem Gutdünken einzusetzen. Die Notwendigkeit einer angemessenen Gegenleistung widerspricht diesem Sinn und Zweck. Weiter ist auch bei Integritätsleistungen darauf zu achten, dass sie sowohl bezüglich Einkommen als auch Vermögen für die Versicherten keine negativen Auswirkungen auf ihre EL haben.

Art. 17e Abs. 1: Berücksichtigung des Vermögens, auf das verzichtet wurde

Die jährliche Verminderung von 10'000 Franken muss nicht nur für die Berechnung der Ergänzungsleistungen, sondern auch für die Vermögensschwelle akzeptiert werden.

Wir schlagen folgende Präzisierung bei Art. 17e Abs. 1 vor:

- *Der anzurechnende Betrag des Vermögens, auf das gemäss Artikel 11a Absätze 2 und 3 ELG verzichtet wurde, wird für **die Vermögensschwelle und die Berechnung der Ergänzungsleistungen jährlich um 10 000 Franken vermindert.***

Art. 26: Einteilung in Mietzinsregionen

Es erscheint sinnvoll und nachvollziehbar, dass für die Einteilung der Gemeinden auf die drei für die Mietzinsmaxima definierten Regionen die BFS-Gemeindetypologie aus dem Jahr 2012 als Grundlage genommen wird, und nicht die in der ursprünglichen Botschaft zur Erhöhung der Mietzinsmaxima verwendete Typologie aus dem Jahr 2000. Weil sich diese Typologien allerdings nicht nur in ihrer Aktualität, sondern auch methodisch unterscheiden, entstehen dabei einige Diskrepanzen. Negative Folgen haben diese insbesondere für die EL-Beziehenden der 125 Gemeinden, welche in der 2000-Typologie noch den Agglomerationsgemeinden, in der 2012-Typologie dann aber dem ländlichen Raum zugeordnet wurden. Der im erläuternden Bericht gemachten Begründung, dass für diese Fälle „davon auszugehen ist, dass damit der Höhe der Mietpreise besser Rechnung getragen wird“ können wir nicht vorbehaltlos beipflichten. Dies deshalb, weil sich gemäss unserer Analyse insgesamt 36 der neu zum ländlichen Raum – und damit zur Region mit den tiefsten neuen Mietzinsmaxima – zählenden Gemeinden in Kantonen befinden, deren Mietpreise sich deutlich über dem Schweizer Durchschnitt bewegen. Dieses kantonale Mietzinsniveau wird auch in den betroffenen Gemeinden zu spüren sein – egal, ob Letztere aus methodischen oder aus durch die Raumentwicklung gegebenen Gründen neu zum ländlichen Raum zählen. Zusätzlich zu diesen 36 Gemeinden kommen noch weitere 27 Gemeinden, die sich in Kantonen befinden, welche seit dem Jahr 2000 deutlich überdurchschnittliche Mietpreiserhöhungen verzeichneten. **Für diese Gemeinden ist deshalb eine sofortige Prüfung der Deckungsquote prioritär.** Entsprechende Anträge zur Erhöhung der Höchstbeträge um 10% müssen in der Folge für die betroffenen Gemeinden von den Kantonen unverzüglich gestellt werden.

Zudem scheint es Procap Schweiz wichtig, dass Gemeinden, die gleich hohe oder höhere Mietzinse haben wie jene in Region 1, vom Bundesrat in die Region 1 zugeteilt werden können. Wir fordern, den Art. 26 Abs. 1 ELV mit folgendem Abs. 1a zu ergänzen:

- 1 (bisher): *Die Region 1 entspricht der Kategorie 111 der Gemeindetypologie 2012 (25 Typen). Sie umfasst die fünf Grosszentren Bern, Zürich, Basel, Genf und Lausanne.*
- 1a (neu): ***Der Bundesrat teilt weitere Gemeinden, die von ihrem Mietzinsniveau mit den fünf Grosszentren vergleichbar sind, in die Region 1 ein.***

Denn die Dichte ist zwar grundsätzlich ein variables Kriterium, um Gemeinden in die drei Regionen für die Mietzinsmaxima einzuteilen. Wenig Sinn macht allerdings, dass die teuerste Region 1 unabhängig von den empirisch tatsächlich feststellbaren Mietzinsen in einem Ort ausschliesslich den 5 Grosszentren zustehen. Einerseits ist mit der aktuellen Bevölkerungsdynamik nicht auszuschliessen, dass andere Zentrumsregionen bezüglich der Mietzinsen ähnlich teuer werden. Andererseits ist heute schon das Preisniveau in gewissen Agglomerationsgemeinden ähnlich hoch oder sogar höher als im Grosszentrum selber (z.B. Muri bei Bern, Küsnacht bei Zürich oder Cologny bei Genf).

Um Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich zu behandeln, macht es Sinn, Gemeinden mit einem gleich hohen oder gar höheren Mietzinsniveau als in den fünf Grosszentren ebenfalls in der Region 1 einzuordnen. Andernfalls ist zu erwarten, dass EL-Beziehende aus diesen Gemeinden vermehrt in die Grosszentren abwandern, was zu einer Entmischung verschiedener Schichten führen würde, die auch bevölkerungspolitisch sehr unerwünscht wäre.

Art. 26a: Senkung oder Erhöhung der Mietzinshöchstbeträge

Die Voraussetzungen für eine Senkung bzw. Erhöhung der Mietzinsmaxima scheinen uns sinnvoll gelöst. Falls ein Kanton eine Senkung der Höchstbeträge für den Mietzins in einer Gemeinde beantragt, muss sorgfältig überprüft und sichergestellt werden, dass tatsächlich der Mietzins von 90 Prozent der EL-beziehenden Personen in den Gemeinden durch die Höchstbeträge gedeckt ist.

2 Weitere wichtige Punkte

Gemeinschaftliches Wohnen muss weiterhin möglich sein

Procap Schweiz begrüsst im Rahmen dieser EL-Reform (16.065) insbesondere die langgeforderte Erhöhung der Mietzinsmaxima. Die beschlossene Erhöhung der Mietzinsmaxima (+18% für Einzelpersonen) entlastet endlich viele EL-Beziehende, auch wenn sie die entsprechend beobachtete Mietzinszunahme (+25% seit dem Jahr 2001) noch keineswegs

wettmacht und bei der nächsten Gelegenheit zu korrigieren ist (vgl. Ausführungen im nächsten Punkt).

Höchst problematisch sind jedoch die Auswirkungen der neuen Berechnungsformel bei den anrechenbaren Mietzinsmaxima für Erwachsene mit Behinderungen, die mit ihren Eltern oder in Wohngemeinschaften (WGs) wohnen. Für alle unverheirateten Erwachsenen verschlechtert sich die Situation durch die EL-Reform dramatisch, denn die neue Berechnungsformel schränkt EL-Beziehende in ihrer Freiheit ihren Wohnort und die Wohnform zu wählen massiv ein. Während die individuellen Mietzinsmaxima für Einpersonenhaushalte und Familien erhöht werden, erleiden Personen, die mit einem oder mehreren Mitbewohnern zusammenleben, starke Einbussen und werden **praktisch gezwungen, in teurere, aber besser finanzierte, Einpersonenhaushalte umzuziehen.**

Ein Beispiel: Einer Person mit einer Behinderung, die bei ihren Eltern oder mit zwei MitbewohnerInnen lebt, stehen neu 575 Franken pro Monat zu (Region 2). Falls EL-Beziehende mit den neuen Ansätzen überhaupt noch ein Zimmer in einer Wohngemeinschaft finanzieren können, werden sie faktisch kaum mehr einen Beitrag an Gemeinschaftsräume leisten können – was wir im Gegensatz zum Bundesrat (vgl. Interpellation Quadranti (19.3436)) gerade in ausserfamiliären Wohnverhältnissen als höchst problematisch erachten.

Bei grösseren Wohngemeinschaften sind die Beträge sogar derart tief, dass ein Umzug zweifellos unausweichlich ist. Zur Illustration: In einer 16er Clusterwohngemeinschaft beträgt der monatliche Betrag an die Miete noch 122.50 Franken, was auch der Bundesrat als „tatsächlich sehr tief“ erachtet (vgl. Antwort auf die Interpellation Quadranti (19.3436)). EL-Beziehende sehen sich also gezwungen aus Wohngemeinschaften, die die soziale Integration stärken und gegenseitige Unterstützungsmöglichkeiten bieten, auszuziehen und in besserfinanzierte, aber teurere, Einpersonenhaushalte zu ziehen. **Dies widerspricht nicht nur diametral dem Interesse und dem Willen der Betroffenen, sondern auch der Zielsetzung dieser Reform, Kosten einzusparen. Durch diese Umzüge entstehen zusätzlich auch erhebliche Betreuungskosten** (z.B. werden externe Dienstleistungen wie Spitex und Assistenz nötig, wo vorher die Mitbewohnenden unterstützt haben).

- **Wir fordern den Bundesrat dringendst auf, sich bereits im Rahmen dieser Verordnungsrevision um eine schnelle Lösung dieses Problems zu bemühen sowie eine generelle Änderung dieser Formel im Gesetz anzustreben. Das verfassungsmässig garantierte Recht auf soziale Sicherheit und das in der UNO-BRK statuierte Recht auf unabhängige Lebensführung sowie Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft müssen gewährt sein.**

Wir begrüssen daher, dass sich der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Quadranti (19.3438) bereiterklärt hat, „zu prüfen, inwieweit der Problematik der grossen Wohngemeinschaften auf Verordnungsebene entsprochen werden kann“. Zentral ist jedoch auch, dass für alle unverheirateten Erwachsenen die Mietzinsbeiträge so berechnet werden, dass sie die Wahlfreiheit der Wohnform weiterhin ermöglichen und das Gleichbehandlung nicht verletzt wird. **Mögliche Lösungsansätze** könnten in Richtung eines Mindestbetrags zielen, der für Personen mit Behinderungen, die mit den Eltern oder in WGs leben gelten, wie auch für Personen im Konkubinat gilt, damit die Wahlfreiheit bei der Wohnform gewahrt und das Gebot der Gleichbehandlung eingehalten wird. Procap fordert zudem zu

prüfen, ob nicht wie bisher alle unverheirateten Erwachsenen bei der Mietzinsberechnung als unabhängige Einheit behandelt werden sollen. Nur bei verheirateten Paaren oder Erwachsenen mit ihren minderjährigen Kindern handelt es sich um eine Einheit, bei der man die neue Berechnungsmethode mit der Personenanzahl sinnvoll anwenden kann. Die anderen Wohnformen (Konkubinat, erwachsene Kinder mit Eltern, WGs) sind unabhängige Einheiten, die schneller auseinanderziehen und mit der neuen Berechnungsformel dann einen grossen administrativen Mehraufwand und Zusatzkosten verursachen.

Auf Verordnungsstufe wäre zudem eine breite Auslegung einer Wohnungsdefinition, gerade für Personen, die in grossen Cluster-WGs wohnen und die besonders hart von der neuen Regelung betroffen sind, als Möglichkeit zu prüfen (z.B. eine Kochnische im Zimmer genügt um als Wohnung zu gelten). Bei einer Gesetzesrevision stellt sich grundsätzlich die Frage, weshalb in Art. 10 Abs. 1^{bis} ELG bei mehreren im gleichen Haushalt lebenden Personen die Summe der anerkannten Beträge durch die Anzahl aller im Haushalt lebenden Personen geteilt wird, die Zusatzbeträge aber nur bis zur vierten Person gewährt werden. Diese Berechnungsformel geht gerade – aber nicht nur – für Gross-WGs nicht auf.

Im Zusammenhang mit dem Rollstuhlzuschlag stellt sich beim gemeinschaftlichen Wohnen ein weiterer Punkt, der im Rahmen der vorliegenden Änderung der ELV, zwingend einzu beziehen ist: **Bei auf einen Rollstuhl angewiesenen EL-Beziehenden in einer gemeinschaftlichen Wohnform ist unabdingbar, dass der Rollstuhlzuschlag gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 ELG erst nach der Teilung gemäss Art. 10 Abs. 1^{bis} ELG (Teilung der anrechenbaren Mietzinshöhe durch die Anzahl der im gleichen Haushalt lebenden Personen) berücksichtigt und nicht ebenfalls durch die Anzahl Mitbewohnender geteilt wird.** Procap Schweiz fordert den Bundesrat deshalb auf, im Rahmen der vorliegenden Änderung der ELV festzuhalten, dass der Rollstuhlzuschlag bei EL-Beziehenden in einer gemeinschaftlichen Wohnform voll und ganz bei den anrechenbaren Wohnkosten der EL-Bezügerin bzw. des EL-Bezügers zu berücksichtigen ist.

Zukünftige kontinuierliche Anpassung der Mietzinsmaxima

Der Bundesrat hatte stets die Kompetenz, die anrechenbaren Mietzinsmaxima – analog des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf – auf dem Verordnungsweg zu erhöhen, bzw. der Realität auf dem Wohnungsmarkt anzupassen. Leider hat er diese Kompetenz seit dem Jahr 2001 nie ausgeübt, was dazu geführt hat, dass mit den steigenden Mieten (+25% seit dem Jahr 2001) die reale EL-Leistungshöhe insgesamt stetig abgenommen hat. Die „Verpolitisierung“ der Mietzinsmaxima – zuerst im Rahmen der separaten Vorlage über die Erhöhung der Mietzinsmaxima, dann im Rahmen der dieser Vernehmlassung zugrunde liegenden EL-Revision – mag dem Bundesrat zwar kurzfristig die Hände gebunden haben. Heute gilt es allerdings festzustellen, dass erstens die Verordnungskompetenz in dieser Frage auch nach der EL-Revision uneingeschränkt gegeben ist und zweitens der politische Entscheid des Parlaments zur Erhöhung der Mietzinsmaxima zwangsläufig auch dahingehend Geltung entfalten muss, **dass der Bundesrat die Mietzinshöchstbeträge in Zukunft – wie alle anderen entsprechenden Parameter – auf dem Verordnungsweg erhöht.** Er kommt damit nicht zuletzt seiner eigenen, für die EL-Revision gefassten Zielsetzung des „Erhalts des Leistungsniveaus“ nach.

Die zukünftigen Anpassungen haben dabei unbedingt kontinuierlich zu erfolgen, d.h. **möglichst analog der Anpassung der AHV/IV-Renten und des EL-Lebensbedarfs im Zwei-**

jahresrhythmus. Die durch Art. 10 Abs. 1^{sexies} ELG in Aussicht gestellte Überprüfung und Anpassung der Mietzinsmaxima nur alle zehn Jahre lehnen wir mit Verweis auf den Zusatz „mindestens“ ab. Der nächsten Erhöhung kommt dabei besondere Bedeutung zu, denn die im Rahmen der EL-Revision beschlossene Erhöhung der Mietzinsmaxima (+18% für Einzelpersonen) macht die entsprechend beobachtete Mietzinszunahme (+25% seit dem Jahr 2001) noch keineswegs wett. Dies sollte bei der nächsten Gelegenheit korrigiert werden.

Betreutes Wohnen

Nachdem die Förderung des Betreuten Wohnens im Rahmen der EL-Revision leider fallen gelassen wurde, hat die SGK-N dazu wenigstens eine Kommissionsmotion (18.3716) eingereicht. **Wir halten den Bundesrat dazu an, nach erfolgter parlamentarischer Annahme dieser Motion rasch eine griffige Gesetzesvorlage zu präsentieren.** Der Bund muss sich dabei substantziell an einer Lösung beteiligen und darf deren Umsetzung nicht ausschliesslich an die Kantone delegieren (wie es die erste Stellungnahme des Bundesrates auf die Motion befürchten lässt). Das Betreute Wohnen ist nicht nur eine sinnvolle, sondern – durch die damit einhergehende Vermeidung unnötiger Heimeintritte – auch eine sehr günstige Wohnform. Dies gilt nicht nur für den AHV-Bereich, sondern auch für Personen mit IV-Rente und EL.

Prämienersatzung statt Prämienverbilligung

Im Gegensatz zum Bund, haben in den vergangenen Jahren viele Kantone bei den Prämienverbilligungen massiv gespart, was durch den stetigen Rückgang des Kantonsanteils an der Finanzierung dieser Sozialleistung zum Ausdruck kommt. Diese Sparmassnahmen gingen fast ausschliesslich zu Lasten der Individuellen Prämienverbilligung (IPV), wohingegen die Prämienersatzungen für Sozialhilfebeziehende und insbesondere für EL-Beziehende zumeist – und völlig zu Recht – unangetastet blieben. Im Rahmen der IPV sind die Folgen für die Betroffenen drastisch: Schweizweit ging die BezügerInnenquote seit 2010 um 22% zurück, während sich zusätzlich die durchschnittliche Verbilligung praktisch halbierte. Bei Haushalten mit Kindern zeigte sich dies dadurch, dass fast sämtliche Kantone gesetzeswidrig tiefe Ansätze festsetzten.¹

Betreffend der im Rahmen der EL-Revision beschlossene Senkung der Mindesthöhe auf die kantonal höchste IPV-Leistung bzw. mindestens 60% der Durchschnittsprämie können wir die im erläuternden Bericht an die Kantone gerichtete Aufforderung, *„den Betrag, der in der EL-Berechnung für die Krankenversicherungsprämie berücksichtigt wird, aus dem Bundesbeitrag für die Prämienverbilligung nach Artikel 66 KVG [zu] finanzieren“* nicht akzeptieren. Dies ist zwar bereits heute gängige Praxis in den Kantonen, unterminiert aber immer mehr die zentrale Funktion der IPV, die Nachteile der Einheitsprämie für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen auszugleichen. Ein Gutachten² von Prof. Thomas Gächter kommt zum Schluss, dass die Verwendung von Bundesgeldern zur Prä-

¹ Siehe Bundesgerichtsurteil 8C_228/2018 sowie "Monitoring 2017 – Wirksamkeit der Prämienverbilligung", BAG (2018)

² "Verwendung der Beiträge des Bundes zur individuellen Prämienverbilligung (IPV) durch den Kanton Zürich", Prof. Dr. iur. Thomas Gächter (2017)

mienübernahme im Rahmen der EL und Sozialhilfe sowohl gemäss ELG als auch gemäss KVG widerrechtlich ist. Dies wird übrigens auch durch Art. 54 Abs. 1 der hiermit vorgeschlagenen ELV-Anpassung untermauert. Dieser besagt: *Die Kantone dürfen in der Abrechnung über die Ergänzungsleistungen die jährlichen Beträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d ELG nicht einsetzen.* **Die im erläuternden Bericht gemachte Aufforderung an die Kantone, die bestehende Praxis der Zweckentfremdung von Bundesgeldern beizubehalten ist daher komplett fehl am Platz.** Procap Schweiz fordert seinerseits die Kantone dazu auf, diese Zweckentfremdung endlich durch die Aufstockung der eigenen Mittel für die Prämienübernahme im Rahmen der EL und Sozialhilfe zu unterbinden. Der Nachholbedarf ist dabei gross: So verwenden die Kantone gemäss OKP-Statistik 2017 bereits 649 Millionen der 2615 Millionen IPV-Beiträge des Bundes für die Prämienübernahme im Rahmen der EL und Sozialhilfe.

EL-Bezügerin und -Bezüger auch wer nur den Mindestbeitrag erhält

Die jährliche Ergänzungsleistung entspricht dem Beitrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen (Art. 9 Abs. 1 ELG). Die KV-Prämie ist eine anerkannte Ausgabe (Art. 10 Abs. 3 Bst. d ELG). Wer nur die Mindest-EL erhält (neu ELG Art. 9 Abs. 1), erhält keine Auszahlung, sondern es wird der (neue) Mindestbeitrag (Anteil KV-Prämie) an die KV überweisen. Schon heute klammern einige Kantone die Krankenkassenprämie aus der EL-Berechnung aus. Die Antragsteller haben dann den Eindruck, dass sie nicht EL-Bezüger sind, weil (ohne Berücksichtigung der KV-Prämie) ein Einnahmeüberschuss resultiert. **Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass auch bei diesem Mindestanspruch ein EL-Bezug vorliegt und somit Krankheits- und Behinderungskosten abgerechnet werden können.** Gemäss Art. 14 ELG haben Bezügerinnen und Bezüger von EL Anspruch auf Ersatz von Krankheits- und Behinderungskosten. Möglicherweise handelt es sich nur um ein Vollzugsproblem. Diese Problematik kann sich aber akzentuieren, wenn die „Kassen“ (EL / IPV) vermischt werden. **Es wäre daher hilfreich in der Verordnung explizit zu regeln, dass als EL-Bezüger auch gilt, wer nur den Mindestbeitrag erhält.**

Heimeintritt und Vermögensschwelle gemäss Art. 9a ELG

Wir möchten auf mögliche Problematiken in Bezug auf die Vermögensschwelle bei einem Heimeintritt in der Umsetzung aufmerksam machen: Gemäss Art. 9a Abs. 2 ELG sind Liegenschaften, die von Bezügerinnen oder einer Person, die in die Berechnung der Ergänzungsleistung eingeschlossen ist, bewohnt werden, nicht Bestandteil des für die Eintrittsschwelle massgebenden Reinvermögens. Bei Ehepaaren, bei denen ein Ehegatte in einem Heim lebt, wird gemäss Art. 9 Abs. 3 ELG die jährliche Ergänzungsleistung für jeden Ehegatten „gesondert“ berechnet. Art. 9 Abs. 3 Bst. c ELG besagt wiederum, dass dem im Heim lebenden Ehegatten drei Viertel der Liegenschaft, in welcher der zu Hause lebende Ehegatte wohnt, angerechnet werden. Wir sehen eine **Gefahr, dass dadurch dem im Heim lebenden Ehegatten drei Viertel der Liegenschaft bei dem für die Vermögensschwelle massgebenden Reinvermögen angerechnet wird. Die Ausklammerung der Liegen-**

schaft mit Bezug auf die Vermögensschwelle gemäss Art. 9a Abs. 2 ELG muss auch in diesen Situationen zum Zuge kommen.

Zudem weisen wir darauf hin, dass, solange eine Rückkehr nach Hause noch möglich ist und die Wohnung beibehalten wird, der Mietzins und die damit zusammenhängenden Nebenkosten nebst den Heimkosten während maximal eines Jahres als zusätzliche Ausgabe zu berücksichtigen (WEL Rz. 3390.01). Eine analoge Regelung wird für den Alleinstehenden, der vor dem Heimeintritt in der eigenen Liegenschaft gewohnt hat, vorzusehen sein. **Die Regelung hätte also vorzusehen, dass die Liegenschaft mit Bezug auf die Vermögensschwelle bei einem Heimeintritt solange beim Reinvermögen nicht berücksichtigt wird, als eine Rückkehr nach Hause noch möglich ist.** Ausserdem sollte bei einem definitiven Heimeintritt eine gewisse **Schonfrist** vorgesehen werden, bevor die Liegenschaft mit Bezug auf die Vermögensschwelle beim Reinvermögen berücksichtigt wird.

Problematik im Zusammenhang mit der Erlassmöglichkeit bei EL-Rückforderungen

Bei einer Rückforderung von Ergänzungsleistungen fordert die EL-Stelle die den Krankenkassen ausbezahlten Krankenkassenprämien zurück. Diese erstatten den Betrag der EL-Stelle und fordern die nun ausstehenden Krankenkassenprämien bei den Betroffenen zurück. Die Betroffenen können in Bezug auf die restlichen zurückgeforderten EL ein Erlassgesuch stellen (vorausgesetzt sind guter Glaube und wirtschaftliche Härte), nicht aber für denjenigen Teil, den die EL bei den Krankenkassen zurückgefordert hat. Es wird den Betroffenen für den Anteil der KK-Prämien also die Erlassmöglichkeit verwehrt.

Wir schlagen folgende Lösung vor:

- Procap Schweiz fordert eine Praxisänderung: Die EL-Stellen sind anzuweisen, im Falle eines Erlasses von der Rückforderung der Krankenkassenprämien abzusehen.

Zu den Übergangsbestimmungen

Gemäss Art. 25 Abs. 2 Bst. b ELV wird die jährliche EL bei einer Erhöhung des Ausgabenüberschusses erst auf den Beginn des Monats, in dem die Änderung gemeldet wurde, neu verfügt. Es muss verhindert werden, dass bei Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der EL-Reform bereits eine jährliche EL beziehen, die für sie günstigeren Bestimmungen der EL-Reform erst dann zum Tragen kommen, wenn sie einen entsprechenden Antrag gestellt haben. Dies könnte mit folgender Regelung erfolgen:

- ***„Die EL-Stellen überprüfen bei allen Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der EL-Reform Anspruch auf jährliche Ergänzungsleistungen haben, die wirtschaftlichen Verhältnisse. Hat die EL-Reform einen höheren Betrag der jährlichen Ergänzungsleistungen zur Folge, ist diese auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der EL-Reform neu zu verfügen.“***

Zum Schluss möchten wir an dieser Stelle festhalten, dass wir den **vorgesehenen Zeitplan für das Inkrafttreten der neuen Verordnung nicht gutheissen können.** Zwar be-

grüssen wir die zügige Eröffnung, wie auch die aufgrund der Sommerpause verlängerte Dauer der Vernehmlassung. Nicht akzeptieren können wir allerdings den dadurch ausgelösten Aufschub der überfälligen Erhöhung der Mietzinshöchstbeträge um ein weiteres Jahr. Für die sehr vielen davon betroffenen Beziehenden von Ergänzungsleistungen ist das nicht nur ein grosser symbolischer Frust. Es bedeutet für sie auch ganz konkret, dass sie ein weiteres Jahr mit anerkanntermassen zu tiefen Leistungen durchkommen müssen, während zudem auch im Jahr 2020 die Mietpreise im relevanten Segment mancherorts sogar weiter steigen werden. **Die Inkraftsetzung der neuen Mietzinshöchstbeträge könnte – angesichts der unmissverständlichen Definition der neuen Beträge und Geltungsbereiche – problemlos auch vorab vollzogen werden; ohne Vernehmlassung und per 1.1.2020.** Mit dem Vorziehen der Anpassung der Mietzinsmaxima erfolgt die Änderung gestaffelt und ermöglicht den Kassen einen einfacheren Übergang, da andere Anpassungen, wie die Überprüfung sämtlicher Krankenkassenprämien für die Berechnung ab 2021, mit einem erheblichen Aufwand verbunden sind. Den im erläuternden Bericht gemachten Verweis auf die nötigen „Anpassungen bei den Informatiksystemen und Arbeitsabläufen“ können wir in diesem Fall nicht gelten lassen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit einer Stellungnahme und bitten Sie höflich, diese zu berücksichtigen. Für ergänzende Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Martin Boltshauser, Rechtsanwalt
Mitglied der Geschäftsleitung
Leiter Rechtsdienst



Sara Schmid
Mitarbeiterin Sozialpolitik