

Pro Senectute Schweiz
Lavaterstrasse 60 · Postfach · 8027 Zürich

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Geschäftsfeld AHV, berufliche Vorsorge und EL
Bereich Leistungen AHV/EO/EL
Martina Pfister
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 18. September 2019

Direktion · Ursula Koch
Telefon +41 44 283 89 75 · E-Mail ursula.koch@prosenectute.ch

Verordnung über die Ergänzungsleistungen zu Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV) - Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur «Verordnung über die Ergänzungsleistungen zu Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV)» Stellung zu nehmen.

Grundsätzliche Überlegungen

Obwohl die schweizerische Altersvorsorge ein würdevolles und unabhängiges Leben im Alter ohne existenzielle Not garantieren soll, verfügten auch im Jahr 2015 noch immer 17% der Männer und 31.5% der Frauen nur über eine AHV-Rente (inkl. EL und HE). Mit einer AHV-Rente ist jedoch eine Existenzsicherung selbst bei einer Maximalrente (Einzelpersonen CHF 2'370.-, Ehepaare CHF 3'555.-) kaum möglich. Gemäss der AHV-Statistik von 2018 wird eine solche Maximalrente grossmehrheitlich nicht erreicht und ein nicht zu vernachlässigender Teil der Pensionierten erhält eine deutlich tiefere AHV-Rente.

Ergänzungsleistungen sind eine Bedarfsleistung, um dem sozial schwächsten Teil der Bevölkerung eine Existenz garantieren zu können (BBl 1963 II 520f). Insgesamt ist der Anteil der Personen mit Ergänzungsleistungen zur Altersrente seit Jahren stabil und betrug 12.5% im Jahr 2018. Die steigenden Ausgaben für Ergänzungsleistungen zur AHV sind zu einem grossen Teil durch den demografischen Wandel bedingt, welcher auch zu einem wachsenden Bedarf an Pflegeleistungen führt, deren Kosten von den Betroffenen zunehmend nicht mehr getragen werden können und über Ergänzungsleistungen finanziert werden.

Während die Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) einige wichtige Verbesserungen wie bspw. die Anpassung der Mietzinsmaxima oder auch die Weiterversicherung in der beruflichen Vorsorge von Personen über 58 nach Auflösung eines Arbeitsverhältnisses gebracht hat, wurden insbesondere die Anspruchskriterien erschwert.

Da die Reform der Ergänzungsleistungen in verschiedenen Bereichen Neuland betritt, empfiehlt Pro Senectute, periodisch zu prüfen, ob das verfassungsrechtliche Ziel der Ergänzungsleistungen hinsichtlich der Existenzsicherung (Art. 112a BV) mit den Änderungen erfüllt bzw. der bei der Reform anvisierte Leistungserhalt gewährleistet wird. Schliesslich gilt es auch zu prüfen, welche Wirkung die einzelnen Massnahmen und neuen Kompetenzen (z.B. Rückerstattung bezogener Leistungen, Umsetzung beim Verzicht auf die Nutzniessung oder Wohnrecht, Feststellung von zu tiefen Entäusserungen von Vermögenswerten) bei den Verwaltungskosten der AHV-Ausgleichsstellen sowie auf die Bearbeitungsdauer der EL-Gesuche haben.

ELV Art. 2 Vermögen bzw. ELG Art. 12 Abs. 3

Die Reform des ELG hat neue Anspruchsvoraussetzungen für den EL-Bezug eingeführt, u.a. hat das Parlament eine Schwelle von CHF 100'000.- für Einzelpersonen bzw. CHF 200'000.- für Ehepaare beim Reinvermögen beschlossen. Diese Voraussetzung muss für den gesamten Zeitraum der Leistungszusprache vollständig erfüllt sein. Falls es zu einem Zuwachs kommt, welcher zu einem Reinvermögen oberhalb dieser zulässigen Schwellen führt, erlischt der EL-Anspruch am Ende des Monats.

Während diese Regelung für substantielle Vermögenszuwächse nachvollziehbar ist, führt sie bei geringen kurzfristigen Vermögenszuwächsen zu unverhältnismässigen administrativen Prozessen. Pro Senectute empfiehlt daher, Artikel 2 ELV um eine Bestimmung zu ergänzen, welche eine Verrechnung kleinerer Veränderungen (bspw. in der Höhe eines verfügbaren dreimonatigen EL-Anspruchs) im Reinvermögen direkt und pro rata in den folgenden EL-Auszahlungen ermöglicht, um so absehbare Gesuche auf erneute Ergänzungsleistungen und die damit einhergehenden Verwaltungskosten zu minimieren bzw. zu verhindern.

Formulierungsvorschlag (1) Art. 2 Abs. 2 (neu):

«Sofern das für den Anspruch massgebende Vermögen bei EL-beziehenden Personen die Höhe eines dreimonatigen Anspruches auf Ergänzungsleistungen übersteigt, können die Ergänzungsleistungen vorübergehend ausgesetzt oder anteilmässig gekürzt werden bis das Vermögen wieder die für den Anspruch massgebende Höhe erreicht.»

Alternativ könnten solche administrativen Prozesse minimiert bzw. verhindert werden, wenn die Prüfung des Vermögensstandes klar geregelt wird.

Formulierungsvorschlag (2) Art. 2 Abs. 2 (neu):

«Überschreitet bei einer laufenden jährlichen Ergänzungsleistung der Vermögensstand die Vermögensschwelle, erfolgt eine Aufhebung des Anspruchs erst dann, wenn der Vermögensstand die Vermögensschwelle ununterbrochen während mindestens drei Monaten überschritten hat. Die Aufhebung des Anspruchs erfolgt auf den Beginn des nach der Zustellung der aufhebenden Verfügung folgenden Monats.»

ELV Art. 4 Abs. 3 Anrechenbare Einnahmen

Die Neuformulierung von Art. 4 Abs. 3 wird mit einer Privilegierung von im Heim lebenden Ehegatten gegenüber Alleinstehenden bzw. gegenüber Fällen, in denen sich beide Ehepartner im Heim befinden, begründet. Diese Neuformulierung leitet sich nicht aus den Änderungen des ELG ab, sondern hat ihren Ursprung im Vernehmlassungsverfahren zur ELG-Reform.

Pro Senectute gibt zu bedenken, dass nach einem Heimeintritt eines Ehepartners die Situation und somit auch die Kosten für den anderen Ehepartner zunächst unverändert bleiben (bspw. Mietkosten). Pro Senectute ist der Auffassung, dass es sich daher bei der aktuellen Formulierung des Artikels zumindest kurzfristig nicht um eine Privilegierung handelt. Pro Senectute empfiehlt daher im Artikel eine Frist von sechs Monaten für die Erhöhung des Vermögensverzehr einzuführen, welche es den Betroffenen ermöglicht, sich der neuen Situation anzupassen.

Formulierungsvorschlag Art. 4 Abs. 3bis (neu):

«Lebt nur einer der Ehegatten im Heim oder Spital, ist Artikel 11 Absatz 2 ELG für diesen Ehegatten erst nach einer Frist von sechs Monaten anwendbar.»

ELV Art. 16a Abs. 3

Pro Senectute begrüsst ausdrücklich die Anpassung der Nebenkostenpauschale. Eine regelmässige Überprüfung und Anpassung der Nebenkostenpauschale an die relevante Kostenentwicklung soll zusätzlich geregelt werden.

Formulierungsvorschlag Art. 16a Abs. 3bis (neu):

«Der Bundesrat überprüft periodisch die Entwicklung der Nebenkosten und passt die Nebenkostenpauschale an die Preisentwicklung an.»

ELV Art. 16d Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Neu wird nur noch die tatsächliche Krankenkassenprämie, höchstens jedoch die Durchschnittsprämie vergütet. Es ist somit sicherzustellen, dass die EL-Beziehenden rechtzeitig darüber informiert sind, ob ihre Prämie über bzw. unter der für sie gültigen Durchschnittsprämie anzusiedeln ist, um ggf. die Krankenkasse wechseln zu können.

Wie in den Erläuterungen zur Verordnung festgehalten, sind die Kantone dazu übergegangen, die Krankenkassenprämien bei den Ergänzungsleistungen über die Prämienverbilligungsmittel zu vergüten. Entsprechend werden die Krankenkassenprämien nicht mehr als Teil der Ergänzungsleistungen, sondern in Form von Prämienverbilligungen ausgewiesen. Als Folge werden von den Versicherern die Prämien nicht mehr auf dem «Auszug für die Steuererklärung» aufgeführt, worauf die Steuerabzugsmöglichkeit für die Prämien entfällt. Diese Umstellung hat in der Praxis dazu geführt, dass Beziehende von Ergänzungsleistung seither mit höheren Steuerforderungen konfrontiert sind, als wenn wie bisher die Prämien als Teil der Ergänzungsleistungen vergütet würden. Im Einzelfall macht dies oft nur einige hundert Franken pro Jahr aus, kann aber in der Situation eines EL-Beziehenden existentielle Konsequenzen haben.

Grundsätzlich ist Pro Senectute der Auffassung, dass die Vergütung der Krankenkassenprämien bei den Ergänzungsleistungen nicht über die Prämienverbilligungsmittel zu erfolgen hat und auch nicht als solche ausgewiesen werden soll. Für den Fall, dass hier keine Praxisänderung angestrebt wird, schlägt Pro Senectute vor, die Vergütung der Krankenkassenprämien mittels Prämienverbilligung für EL-Beziehende auf dem Verordnungsweg oder auch in einer weiteren Revision des ELG explizit von den Steuern zu befreien.

Formulierungsvorschlag Art. 16d Abs. 2 (neu):

«Werden im Rahmen der Ergänzungsleistungen Beiträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung geleistet, so sind diese steuerrechtlich gleich zu behandeln wie Geldleistungen der Ergänzungsleistungen.»

ELV Art. 17d Abs. 3 Buchstabe b: Vermögensverzicht und Vermögensverbrauch

In Artikel 17d Abs. 3 werden die Ausnahmen für Vermögensverminderungen gemäss Art. 11a Abs. 3 ELG bestimmt. Die aufgeführte Liste ist im Sinne einer abschliessenden Aufzählung konzipiert (siehe Erläuterungen S. 13).

Aus der Sicht von Pro Senectute darf eine solche Liste ausschliesslich exemplarischen Charakter haben. Eine abschliessende Liste ist klar abzulehnen, da diese allfällige in Zukunft möglicherweise zentrale Ausgaben aufgrund von veränderten Lebensrealitäten nicht berücksichtigen kann und zudem auch keinen Ermessensspielraum vorsieht. Aus diesem Grund fordert Pro Senectute, einerseits in den Erläuterungen den Hinweis auf eine abschliessende Aufzählung zu streichen, andererseits die Formulierung unter Buchstabe b wie folgt anzupassen:

«b. Vermögensverminderungen *insbesondere* aufgrund von: ... ».

Ziffer 5 ist zudem um Auslagen für die *Weiterbildung* zu ergänzen. Ebenfalls nicht berücksichtigt ist die *Reduktion von Arbeitspensen aufgrund der Betreuung und Pflege von Angehörigen*, was auch im Sinn der laufenden Bemühungen des Bundesrates zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung wäre. Schliesslich muss auch der allfällige Fall einer Aussteuerung berücksichtigt werden. Der Begriff des «gewohnten Lebensunterhalts» (Ziffer 6) wird in der Verordnung nicht weiter ausgeführt. Pro Senectute empfiehlt den Begriff besser zu definieren, wobei explizit auf eine breit gefasste Auslegungsmöglichkeit zu achten ist.

ELV Art. 26 Einteilung der Gemeinden in Mietzinsregionen

Dass im Vergleich zur ursprünglichen Botschaft zur Anpassung der Mietzinsmaxima neu auf die neue Gemeindetypologie aus dem Jahre 2012 anstelle derjenigen von 2000 zurückgegriffen wird, ist aus der Sicht von Pro Senectute im Grundsatz nachvollziehbar. Methodische Unterschiede bei den beiden Typologien führen dabei zu einer Neueinteilung von über hundert Gemeinden. Negative Konsequenzen dürften insbesondere in den 125 Gemeinden zu erwarten sein, die von der Kategorie «städtisch» in die Kategorie «ländlich» zurückgestuft wurden und in welchen EL-Beziehende somit vergleichsweise tiefere Mietzinsmaxima geltend machen können.

Dem Vorgehen, die Mietzinsmaxima anhand der Gemeindetypologie festzulegen, liegt die Annahme zugrunde, dass zumindest eine Korrelation zwischen Gemeindetypus und Mietpreisen besteht. Methodisch liegen der Gemeindetypologie 2012 allerdings ausschliesslich raumplanerische Kriterien zugrunde, welche die Mietpreisentwicklung nur indirekt abbilden. Es lässt sich somit nicht ausschliessen, dass Gemeinden in eine tiefe Mietzinsregionen eingeteilt werden, obwohl die Mietzinsen dort deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt liegen. Deshalb schlägt Pro Senectute vor, Art. 26a um eine Bestimmung zu ergänzen, welche die Einteilung in Fällen regelt, in welchen die Mietzinsmaxima entsprechend der Gemeindetypologie deutlich unter den durchschnittlichen Mietzinsen der Gemeinde liegen. In Gemeinden, in welchen der durchschnittliche Mietzins deutlich abweicht bzw. der Deckungsgrad durch die Mietzinsmaxima tief ist, muss eine Einteilung in die nächsthöhere Kategorie verfügt werden können.

Formulierungsvorschlag Art. 26a Abs. 5 (neu):

«Das Eidgenössische Departement des Innern (Departement) teilt Gemeinden der Regionen 2 und 3 in die nächsthöhere Kategorie ein, wenn der durchschnittliche Mietpreise der Gemeinde mehr als 20% höher ist als der Höchstbetrag für den Mietzins der Region.»

Die Mietzinsmaxima wurden zuletzt 2001 angepasst, obwohl die Mieten seither durchschnittlich um rund 20 Prozent angestiegen sind. Pro Senectute hat in den vergangenen Jahren wiederholt auf den Anpassungsbedarf hingewiesen. Nachdem nun endlich ein Durchbruch gelungen ist, ist es für die Betroffenen jetzt umso wichtiger, dass die Reform möglichst schnell umgesetzt wird – schliesslich wird die Miete Monat für Monat fällig. Pro Senectute fordert daher den Bundesrat auf, die Anpassung der Mietzinsmaxima per 1. Januar 2020 vorzuziehen.

ELV Art. 27 Abs. 2 Frist für die Rückerstattung rechtmässig bezogener Leistungen

Bei einem Verkauf von Liegenschaften sieht die Verordnung eine Frist von bis zu einem Jahr vor. Je nach Wohnmarktsituation kann es problematisch sein, diese Frist einzuhalten bzw. der Verkauf kann nur unter dem Verkehrswert oder der Marktwertschätzung stattfinden. Der Artikel ist um eine Regelung für solche Fälle zu ergänzen.

Formulierungsvorschlag Art. 27 Abs. 3 (neu):

«Beim Vorliegen besonderer Umstände auf dem Wohnungsmarkt kann die Frist um ein weiteres Jahr verlängert werden.»

Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen

Für Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen, bei welchen die Reform einen tieferen Betrag oder einen Anspruchsverlust zur Folge hat, gilt gemäss Übergangsbestimmungen des ELG während dreier Jahre nach Inkrafttreten das bisherige Recht. Für Personen, die bei Inkrafttreten der EL-Reform bereits Ergänzungsleistungen beziehen, finden die neuen Bestimmungen der EL-Reform auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens sofort Anwendung, wenn diese einen höheren Betrag der jährlichen Ergänzungsleistungen zur Folge haben (Übergangsbestimmungen ELG e contrario).

Zur Umsetzung dieser Übergangsregelung muss somit bei sämtlichen bei Inkrafttreten der EL-Reform laufenden jährlichen Ergänzungsleistungen von Amtes wegen eine sogenannte Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse gemäss Art. 30 ELV erfolgt sein. Pro Senectute empfiehlt, dies in der Übergangsregelung explizit zu erwähnen.

Problematik der Wohngemeinschaften im neuen ELG

Während die Anpassung der Mietzinsmaxima für Einzelpersonen und Familien bis zu vier Personen eine deutliche Verbesserung bringt, führt die neue Regelung zu einer finanziellen Verschlechterung bei Erwachsenen, welche in Wohngemeinschaften leben. Davon betroffen sind auch nicht-verheiratete Rentnerinnen und Rentner (Konkubinaten). Aufgrund des gesellschaftlichen Wandels dürfte diese Partnerschaftsform zunehmen bzw. auch das Leben in Alterswohngemeinschaften an Bedeutung gewinnen, weshalb vermehrt auch ältere Menschen von dieser Schlechterstellung betroffen sein dürften. Diese Verschlechterung würde

dazu führen, dass sich vermehrt Personen aus finanziellen Gründen dazu gezwungen sehen, in ein Heim oder in einen Einpersonenhaushalt zu wechseln. Wie in der Stellungnahme zur Interpellation 19.3436 auch vom Bundesrat festgestellt, könnten solche Wechsel in der Wohnsituation von EL-Beziehenden zu substantiellen Mehrkosten bei den Ergänzungsleistungen führen. Schliesslich ginge hier auch die wertvolle freiwillige Unterstützung von EL-Beziehenden verloren.

Da die relevanten Bestimmungen (Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 sowie Art. 10 Abs. 1^{bis} des ELG klar formuliert sind, sieht Pro Senectute auf dem Verordnungsweg keine Lösungsmöglichkeit für diese breit anerkannte Problematik. Pro Senectute ersucht den Bundesrat, dem Parlament ohne Verzug einen Lösungsvorschlag im Sinne einer weiteren Revision des ELG zu unterbreiten, um diese Problematik noch vor Ablauf der Übergangsfrist zu lösen. Aus der Sicht von Pro Senectute könnte ein Zusatz zu Art. 10 Abs. 1^{bis} die Problematik entschärfen, indem analog für die Gewährung von Zusatzbeiträgen, eine Plafonierung ab der vierten Person bei der Teilung der anerkannten Beiträge eingeführt wird.

Formulierungsvorschlag Zusatz zu Art. 10 Abs. 1^{bis}:

«Bei Wohngemeinschaften wird die Summe der anerkannten Beiträge nur bis zur vierten Person geteilt.»

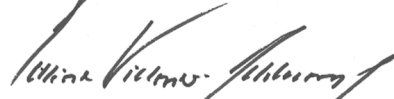
Motion 18.3716: Betreutes Wohnen

Die vom Nationalrat eingebrachte Unterstützung von betreutem Wohnen fand im Ständerat keine Mehrheit. Aufgrund der zu erwartenden Mehrausgaben sollte eine solche Bestimmung einer sorgfältigen Prüfung der Wirkung und breiten Konsultation unterzogen werden. Die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat die Frage nach der Finanzierung des betreuten Wohnens durch die Ergänzungsleistungen mittels einer Motion (18.3716) wieder aufgegriffen.

Pro Senectute befürwortet eine Unterstützung des betreuten Wohnens über die Ergänzungsleistungen. Sollte das Parlament die Motion der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit annehmen, bietet Pro Senectute an, an der Ausarbeitung eines Lösungsvorschlags mitzuhelfen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bei der Überarbeitung des Verordnungsentwurfs.

Freundliche Grüsse
Pro Senectute Schweiz



Eveline Widmer-Schlumpf
Präsidentin des Stiftungsrates



Ursula Koch
Direktorin