



Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen
Conférence des caisses cantonales de compensation
Conferenza delle casse cantonali di compensazione
Conferenza da las cassas chantunalas da cumpensaziun

Chutzenstrasse 10, 3007 Bern • Telefon 031 379 77 81 • Fax 031 379 77 74 • www.ahvch.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld AHV,
berufliche Vorsorge und EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Bern, 5. Mai 2014

Höhere anrechenbare Mietzinsen bei den Ergänzungsleistungen (EL) Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 12. Februar 2014 seinen Vorwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG; SR 831.30) in Vernehmlassung gegeben und auch unsere Konferenz eingeladen, eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken dem Bundesrat für diese Einladung und reichen unsere Vernehmlassung fristgerecht ein.

Die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen vereinigt als Branchenverband 24 von 26 EL-Stellen. Sie befasst sich deshalb intensiv mit der Weiterentwicklung der EL als bedeutender Bestandteil der 1. Säule.

1. Allgemeine Anmerkungen

Wir halten dafür, dass parallel zum hier vorliegenden Geschäft das Gesamtsystem der EL reformiert wird. Die entsprechenden Vorstösse im Bundesparlament sind eingereicht worden. Aus der Sicht der Durchführung unterstützen wir diese Stossrichtung. Schon im April 2011 hat unsere Konferenz die Geschäftsleitung des BSV proaktiv und konstruktiv mit unseren schriftlichen Überlegungen und konkreten Vorschlägen bedient. Wir sind auch heute noch überzeugt: Die bestehenden Fehlanreize im EL-System sind zu orten und anzupacken. Eine bessere Kostensteuerung ist möglich. Hier stellen wir uns als Partnerin für die politischen und administrativen Behörden auf Stufe Bund und Kantone zur Verfügung.

Die nun vorliegende Anpassung der Mietzinsmaxima hinauszuzögern bis die Gesamtreform spruchreif ist, erscheint uns jedoch nicht vertretbar. Die letzte Anpassung der Höchstbeiträge für die anrechenbaren Mietkosten bei den EL wurde im Jahre 2001 vorgenommen. Seither hat der Anteil an EL-Beziehenden, bei denen das Mietzinsmaximum die effektiv anfallenden Mietkosten noch abdeckt, markant abgenommen. Ein Grund für diese immer mangelhaftere Abdeckung ist die Tatsache, dass der Bundesrat entgegen seiner gesetzlichen Kompetenz in Art. 19 ELG die Mietzinsansätze seit 2001 nicht mehr angepasst hat. Durch das Nichtnutzen seiner Kompetenzen hat der Bundesrat in Kauf genommen, dass die EL die tatsächliche wirtschaftliche Situation der Bezüger nicht mehr korrekt spiegelt. Das muss geändert werden. Hier ist im ELG eine Verpflichtung aufzunehmen.

Nun schlägt der Bundesrat eine Teilrevision des ELG vor. Wir erachten es zwar als sachgerecht und notwendig, die Mietzinse anzuheben, regen aber an, dass gleichzeitig eine Entflechtung von individueller Prämienverbilligung (IPV) und EL vorgenommen wird. Dies verzögert die vorliegende Reform zeitlich in keiner Weise.

2. Entflechtung von Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligung

Wir regen konkret an, ein wichtiges Element der erwähnten, zur Diskussion stehenden Revision des ELG - nämlich die Entflechtung von IPV und EL - im vorliegenden Geschäft vorzuziehen.

EL und IPV sind gemäss der Konzeption der NFA zwei Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen (BBI 2005 6074ff.). In vielen Kantonen partizipieren auch die Gemeinden an der Finanzierung dieser beiden Verbundaufgaben. Deshalb besteht die Gefahr, dass nicht klar ist, welcher Staatsebene die Steuerungsfunktion zukommt. Die vorliegende Vorlage bietet die Gelegenheit, hier Klarheit zu schaffen: Bei der IPV sollen die Kantone den sozialpolitischen Gehalt stärker festlegen können.

Über die EL wird heute als sogenannte Mindestleistung die kantonale bzw. regionale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (KVG) ausbezahlt. Und zwar sobald in der EL-Berechnung die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen schon um einen Franken übersteigen. Damit werden EL-Bezüger gegenüber Personen bevorzugt, die ebenfalls in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, jedoch "nur" IPV beziehen.

EL und IPV berühren sich also sehr stark. Das IPV-Auszahlungsvolumen beträgt jährlich etwa vier Milliarden Franken. Rund 35 % davon (1.4 Milliarden Franken) werden an EL-Bezüger ausgerichtet. Dieses Finanzvolumen an der Schnittstelle EL und IPV von rund 1.4 Milliarden Franken kann gezielter eingesetzt werden. Oder anders gesagt: Die durch die EL ausgelöste Vergütung von überhöhten Durchschnittsprämien ist sozialpolitisch unnötig und finanzpolitisch nicht mehr vertretbar.

Wir schlagen deshalb vor, im Zuge der Anpassung der Mietzinsmaxima in den EL, gleichzeitig eine Entflechtung von EL und IPV vorzunehmen. Die Kantone sollen die Kompetenz erhalten, die für die EL-Berechnung anwendbare KVG-Prämie festzulegen. Der Wert muss jedoch im Minimum einer im Kanton tatsächlich verlangten Prämie entsprechen. Diese neue bundesgesetzliche Grenze und die Verpflichtung der Kantone garantieren die verfassungsrechtliche Existenzsicherung und die Teilhabe am Pflichtleistungskatalog des KVG in absolut genügender Weise. Art. 21a ELG und folglich auch Art. 10 Abs. 3d ELG sind daher entsprechend anzupassen. Diese sozialpolitische Minimalgrenze kann und muss schweizweit einheitlich definiert werden. Mehr aber muss den Kantonen nicht vorgeschrieben werden. Für die EL-Berechnung sind dann die kantonal definierten KVG-Werte heranzuziehen.

Der Vorschlag der Entflechtung führt in der Konsequenz zu zwei wichtigen Fragen, die zu beachten sind: Finanzpolitisch auf Stufe Bund und gesetzestechisch auf Stufe der Kantone.

- Die Entflechtung von IPV und EL führt für den Bund zu keinerlei zusätzlichen Ausgaben. Auch für die Kantone ergeben sich nicht zwingend Mehrkosten, sondern es entsteht Spielraum für die übrigen IPV-Bezügergruppen. Den Kantonen kommt somit eine stärkere sozialpolitische Steuerungsfunktion zu. Dies ohne dass dadurch der Bund zusätzlich finanziell verpflichtet wird. Und dies ohne dass die wichtige sozialpolitische Absicherung der EL-Beziehenden gefährdet wird.
- Beim Fahrplan der Inkraftsetzung gilt es zu beachten, dass in der kantonalen Einführungsgesetzgebung zum ELG festgelegt werden muss, welches staatliche Organ für die Festsetzung der kantonalen IPV zuständig ist. Hier schlagen wir vor, dass analog der Einführung des KVG eine übergangsrechtliche Delegationsnorm zugunsten der Kantonsregierungen geschaffen wird.

3. Zu den Elementen der Vorlage

zu 3.1. Räumliche Gliederung

Der Ansatz, wonach aufgrund der Raumgliederung des Bundesamtes für Statistik (BfS) eine Einteilung der Gemeinden in Regionen erfolgen soll, ist im Grundsatz nachvollziehbar. Wir erachten es aber als zentral, dass ein Mechanismus der Mietzins-Zuteilung gefunden wird, der den unterschiedlichen Mietzinsentwicklungen in den Kantonen ausreichend Rechnung trägt.

Wir vertreten daher die Meinung, dass der Bund das Mietniveau in jeder Gemeinde und jährlich erfassen soll, damit für das Folgejahr klar nachvollziehbare Mietzinsansätze festgelegt werden können. Die Einteilung darf nicht über sozioökonomische oder soziogeographische Kriterien erfolgen, sondern gemäss dem konkreten und tatsächlichen Mietzinsniveau der Gemeinde. Die Unterscheidung in drei Gruppen erachten wir als ausreichend. Ebenso ist wichtig, dass die Einteilung spätestens per 1. Oktober des Vorjahres veröffentlicht wird, damit die Umsetzung für die EL-Stellen möglich ist.

Da das BfS derartige Mietzinshebungen schon heute durchführt, sollten sich auch für die Bundesverwaltung keine erheblichen Mehrarbeiten ergeben. Neu wäre einzig die jährliche Erstellung einer entsprechenden Gemeindefliste für die EL-Berechnungen.

zu 3.3. Familien und Mehrpersonenhaushalte

Die Berücksichtigung der Haushaltsgrösse für die Ermittlung des Mietzinsmaximums pro Person wird der Lage von Familien, den heutigen Wohnformen und den zivilstandsunabhängigen Lebensgemeinschaften deutlich besser gerecht, als die bisherige Lösung.

zu 3.4. Neue Beiträge und künftige Anpassung

Die Zielsetzung, dass in jeder Kategorie (Region und Haushaltsgrösse) in 90 % der Fälle die Mietzinsmaxima ausreichen sollen, erachten wir als angemessen. Während der Bundesrat gestützt auf ELG Art. 19 seit 1990 den allgemeinen Lebensbedarf zeitgleich wie die AHV-/IV-Renten der Entwicklung des Mischindex anpasst, fehlt eine solch konsequente Vorgehensweise für die Anpassung der Mietzinsen. Dies obwohl die bundesgesetzlichen Grundlagen dafür vorhanden sind.

Wir regen an, hier eine ergänzende Bestimmung aufzunehmen, die den Bundesrat verpflichtet, in Abhängigkeit der Entwicklung der Mietzinsen eine Anpassung der Mietzinsmaxima vorzunehmen. Und zwar zwingend im Gleichschritt mit der Anpassung des allgemeinen Lebensbedarfs.

zu 3.5. Beteiligung des Bundes an den Heimkosten

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde das ELG per 1. Januar 2008 total revidiert. Die EL wurden mit Art. 112a BV als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen definitiv in der Bundesverfassung verankert.

Der Bund beteiligt sich seither bei den Heimen ausschliesslich an den Kosten zur Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs. Er übernimmt diese zu 5/8, während die Kantone 3/8 zu tragen haben. Die Ermittlung des Bundesanteils erfolgt über die sogenannte Ausscheidungsrechnung.

Die Kantone tragen damit seit NFA denjenigen Anteil der Kosten für jährliche EL vollumfänglich, der über die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs hinaus geht (sogenannte heimbedingte Mehrkosten). Ein eigentlicher Regelungsspielraum besteht für die Kantone in den EL nur noch in der Begrenzung der anrechenbaren Heimtaxen (Art. 10 Abs. 2 Buchstabe a ELG), der Festsetzung des

Betrags für persönliche Auslagen (Art. 10 Abs. 2 Buchstabe b ELG) und der Festlegung des Vermögensverzehr (Art. 11 Abs. 2 ELG).

Seit 2008 zeigt sich nun ein deutlicher Unterschied in der Entwicklung der finanziellen Belastung für Bund und Kantone: Während die vom Bund zu 5/8 zu tragenden Kosten für die Existenzsicherung von 1.834 Mrd. Franken auf 2.116 Mrd. Franken und damit um rund 15 % anstiegen, wuchsen die von den Kantonen vollumfänglich zu tragenden heimbewohnten Mehrkosten von 1.539 Mrd. Franken auf 1.931 Mrd. Franken, also um gut 25 %.

Eine wesentliche Ursache für diesen Kostenanstieg der EL im Heimbereich liegt darin, dass im Zuge der Totalrevision des ELG per 2008 die bestehende Obergrenze bei den jährlichen EL (Art. 3a Abs. 3 altELG) aufgehoben wurde. Damit sollte im Grundsatz ermöglicht werden, dass der finanzielle Bedarf von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern über die EL und in der Regel ohne Beihilfen, Gemeindegzuschüsse oder Sozialhilfe gedeckt werden kann (Art. 10 Abs. 2 ELG). Aufgrund der neuen Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen musste das zwingend zu einem stärkeren Anstieg der Finanzierungslast bei den Kantonen führen.

Wie in der Vorlage unter 2.2.2 beschrieben, reichen heute die geltenden Mietzinsmaxima nur noch bei durchschnittlich 72 % aller EL-Beziehenden zur Abdeckung ihrer Mietkosten aus. Mit zunehmender Anzahl Personen pro Haushalt (Mehrpersonenhaushalte oder Familien) sinkt diese Abdeckung sogar noch massiv.

Wenn der Bundesrat nun vorschlägt, den in der Ausscheidungsrechnung zu berücksichtigenden Betrag für den Mietzins auf dem Stand 2001 einzufrieren, so ist dies in keiner Art und Weise sachgerecht und widerspricht unseres Erachtens auch der NFA-Konzeption. Schon aus dem Vernehmlassungsbericht geht klar hervor, dass die heutigen Mietzinsmaxima seit längerem nicht mehr als existenzsichernd bezeichnet werden können. Der Anteil des Bundes für den Mietzins würde als zum einen auf einem viel zu tiefen Wert eingefroren. Zum anderen würde sich der Bund bei künftigen Mietzinsanpassungen in einem zu geringen Umfang an den Kostensteigerungen beteiligen. Beides hätte zur Folge, dass die Kostenbelastung für die Kantone überproportional zunähme und der Bund dadurch entlastet würde.

Aus diesen Gründen stehen wir dem Einfrieren des Mietzinsmaximums bei 13'200 Franken in der Ausscheidungsrechnung für den Bundesanteil sehr skeptisch gegenüber. Wir halten dafür, diesen Wert zwingend mit der Anpassung des allgemeinen Lebensbedarfes anzupassen. Hier muss im ELG ein verpflichtendes Junktum geschaffen werden.

4. Hinweise zu den Gesetzesartikeln

Art. 13 Abs. 2

Aufgrund der Erläuterungen im Bericht könnte man zum Schluss kommen, es sei das Ziel, die Kostenbeteiligung des Bundes in einer möglichst absoluten Grösse in Franken festzulegen. Dem ist aber nicht so. Ergänzend zu unseren Bemerkungen unter 3.5 ist hier darauf hinzuweisen, dass eine solche Regelung auch der gesamten Kostendynamik der EL nicht gerecht würde bzw. eine dem Grundprinzip der Verbundaufgabe der EL und des NFA zuwider laufende Kostenverlagerung zu den Kantonen bewirken würde.

Da der Bundesrat seit 2001 keine Anpassung der Mietzinsmaxima mehr vorgenommen hat – obwohl das der ursprüngliche Wille des Gesetzgebers und der klare Wortlaut im ELG war – hat sich der Bund im Prinzip seit 2001 in einem zu geringen Umfang an der Kostenentwicklung beteiligt.

Die Formulierung von Art. 13 Abs. 2 ELG ist entsprechend anzupassen und der Bezug zu Art. 10 ELG (neu) herzustellen.

Zudem regen wir an, dass im Übergangsrecht des ELG verankert wird, dass die Kantonsregierungen die Höhe der IPV festlegen können, sofern die ordentliche Einführungsgesetzgebung zum ELG

nicht fristgerecht abgeschlossen werden kann. Dies kann analog dem Absatz 2 der Schlussbestimmungen der KVG-Änderung vom 24. März 2000 erfolgen.

5. Erhöhte Komplexität bei der Umsetzung

Die Schnittstelle zwischen IPV und EL besteht seit der Einführung des KVG im Jahr 1996. Durch die Entflechtung sind keine wesentlichen Mehrarbeiten bei den EL-Stellen notwendig.

Hingegen führt die Einführung von differenzierten Mietzinsansätzen nach Gemeinden zur einer dauernden erhöhten Komplexität der Durchführung und - wegen der EL-Relevanz von Wohnsitzwechseln neu auch innerhalb des Kantons - ebenfalls zu dauerhaft mehr Mutationen. Wir machen darauf aufmerksam, dass die Durchführungskosten entsprechend ansteigen werden. Dieser Umstand ist unbedingt in der Botschaft an das Bundesparlament aufzuzeigen.

6. Schlussbemerkungen

Das System der EL hat sich seit 1966 grundsätzlich bewährt.

Auch die Durchführung der EL durch 24 kantonale Ausgleichskassen hat sich ganz klar als Erfolgsrezept erwiesen. Die Synergie im Bereich der Versicherungsleistungen AHV, IV und EL sowie IPV ist ganz offensichtlich. Für die betroffenen Menschen, ihre Vertretungen, aber auch für die Kantone und den Bund hat sich die verfassungskonforme Umsetzung des Sozialversicherungsrechts (Art. 46 Abs. 1 BV) durch kantonale Organe als ein zuverlässiges und leistungsstarkes Vollzugsmodell bewährt. In betriebswirtschaftlich bedeutenden Bereichen wie Information, Informatik, Fachausbildung, Leistungserbringung, Buchführung, IKS usw. können Doppelspurigkeiten und Fehlzahlungen verhindert werden. Und dies eben nicht nur für die EL, sondern auch für die vorgelagerten Systeme von AHV und IV sowie IPV. Es sind diese zugrunde liegenden kantonalen Organisationsstrukturen, die schon heute wichtige Synergien schaffen und die auch eine effiziente Umsetzung der von uns vorgeschlagenen Entflechtung von EL und IPV garantieren würden.

Das EL-Modell hat aber auch gewisse Mängel. Die gilt es zu orten und zu beheben. Wir nehmen deshalb dankend zur Kenntnis, dass der Bundesrat im November 2013 einen Bericht über „Kostenentwicklung und Reformbedarf“ bei den EL vorgelegt hat. Dieser Bericht bildet die Grundlage für eine sachliche Diskussion, die in eine dringend notwendige Reform des Bundesgesetzes über die EL münden muss.

Wir verstehen die Anpassung der Mietzinsmaxima deshalb als einen wesentlichen, vorgezogenen Schritt auf dem Weg zur ELG-Revision. Dabei sollte unbedingt die Gelegenheit genutzt werden, zeitgleich die wichtige kostendämmende Massnahme der Entflechtung von EL und IPV umzusetzen. Dies umso mehr, als dass der Bund dadurch keinerlei finanzielle Zusatzbelastung erfährt.

Abschliessend danken wir Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie um die Berücksichtigung unserer Anliegen.

**Konferenz der
kantonalen Ausgleichskassen**



Andreas Dummermuth
Präsident

Kopie geht an die Sekretariate der kantonalen Konferenzen SODK, GDK und FDK
Geht auch als E-Mail an katharina.schubarth@bsv.admin.ch