



Per Mail  
nadine.schuepbach@bsv.admin.ch  
Bundesamt für Sozialversicherungen  
3003 Bern

Bern, 8. März 2016

## **Teilrevision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL-Reform): Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 25. November 2015 seinen Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG; SR 831.30) in Vernehmlassung gegeben und die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen (Konferenz / KKAK) eingeladen, eine Stellungnahme einzureichen.

Wir danken dem Bundesrat für diese Einladung und reichen unsere Vernehmlassung fristgerecht ein.

Da die Einladung keine strukturierten Fragen enthält, folgen wir im 2. Abschnitt mit unseren Anmerkungen der Struktur der Vernehmlassungsvorlage. Im 3. und 4. Abschnitt stellen wir weitergehende Forderungen.

### **1 Allgemeines**

Der 1966 eingeführte Sozialversicherungszweig der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL) hat sich im Grundsatz für Bund, Kantone und Gemeinden bewährt. Die staatspolitische Berechtigung und der sozialpolitische Nutzen der EL sind unbestritten. Es hat sich in den letzten Jahren aber auch gezeigt, dass das System der EL zahlreiche Fehlanreize setzt und dass die Kostenentwicklung eine unerwünschte Dynamik angenommen hat. Sie stellen die Kantone - die mit 70 Prozent die Hauptträger der Finanzierungslast sind - vor enorme sozial- und finanzpolitische Herausforderungen. Damit die langfristige Tragbarkeit des EL-Systems gewährleistet werden kann, ist eine grundlegende Reform der EL unabdingbar.

Mit der vorliegenden Reform der Ergänzungsleistungen geht der Bundesrat nur einen kleinen Schritt in die richtige Richtung. Die vorgeschlagenen Änderungen erscheinen zwar durchaus geeignet, das System der EL von falschen Anreizen zu einem guten Teil zu befreien und grundsätzliche Optimierungen einzuführen. Die rasante Kostenentwicklung der EL in den letzten zehn Jahren hat aber noch weitere Mängel im und um das System der EL aufgezeigt, die mit der Vorlage nur unzureichend angegangen werden. Es geht dabei um zwei grundlegende Aspekte. Zum einen muss festgestellt werden, dass die EL heute weit über ihren verfassungsmässigen Auftrag – nämlich die Sicherung des Existenzbedarfs – hinausgehen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil im allgemeinen Verständnis bzw. in der Erwartung an die EL oft nicht mehr die Existenzsicherung, sondern die Sicherung des gewohnten Lebensstandards im Vordergrund steht. Diese Erwartung entbehrt jedoch jeder verfassungsmässigen Grundlage. Zum zweiten haben verschiedene Analysen der

Kostenentwicklung im EL-System gezeigt, dass die wesentlichsten Kostentreiber ausserhalb der EL zu finden sind.

Diesem Umstand wird mit der vorliegenden Reform nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Vorlage weist kaum Elemente auf, mit denen die rasante Kostenentwicklung in den EL der letzten Jahre wirksam gedämpft werden könnte.

Im Vordergrund stehen deshalb aus Sicht der Konferenz sowohl Verbesserungen in der EL selbst – vor allem die konsequente Reduktion von Vermögensfreibeträgen in den EL, die Einführung einer Vermögensschwelle und die Einführung von Höchstbeträgen für die EL – als auch "ausserhalb" der EL – wie die Einführung einer gezielteren Pflegefinanzierung, die verbesserte Existenzsicherung durch die Invalidenversicherung und eine klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Zu diesen Themen werden wir uns äussern.

Vor diesem Hintergrund beurteilt die KKAK die Vorlage zur EL-Reform als zu kleinen Schritt in die richtige Richtung. Weitere Schritte, mit denen die EL wieder konsequenter auf die Existenzsicherung ausgerichtet und gleichzeitig bei den grossen Kostentreibern angesetzt wird, müssen aber im Rahmen dieser Revision dringend in Angriff genommen werden.

## 2 Zu den Elementen der Vorlage

Im Folgenden wird auf die Vorlage im Einzelnen eingegangen. Wir verweisen auf die Ziffern im erläuternden Bericht. Dort wo die Konferenz weiter gehende Massnahmen innerhalb des Systems der EL sieht, werden entsprechende Hinweise gemacht. Darüber hinaus gehende Vorschläge sind in Abschnitt 3 und 4 formuliert.

### 2.1 Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge

Wer im Zeitpunkt der Pensionierung über eine gute berufliche Vorsorge und über persönliche Ersparnisse verfügt, verringert damit erheblich das Risiko, später von EL abhängig zu sein. BVG-Kapital anzusparen und bei Seite zu legen soll gefördert werden, auch wenn nur eine vergleichsweise geringe Kostendämpfung für die EL erzielt wird.

Zu beachten ist dabei auch der Grundsatz im BVG Art. 37 Abs.1: "Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen werden in der Regel als Rente ausgerichtet."

#### **Ziffer 2.1.1 Beschränkung der Kapitalbezüge der beruflichen Vorsorge**

Jeder Franken Pensionskassenrente mehr ist ein Franken EL weniger: Dieser ebenso einfache wie logische Zusammenhang muss bei der EL-Reform im Auge behalten werden. Die Studie des BSV über Kapitalbezüge und Ergänzungsleistungen (2014) hat gezeigt, dass schweizweit bei 33 Prozent der neuen EL-Fälle in irgendeiner Form Kapital aus der zweiten Säule bezogen wurde.

Nach Auffassung der Konferenz bedeutet dies in Bezug auf die EL, dass das Risiko einer späteren EL-Abhängigkeit infolge eines Kapitalbezugs verringert werden muss. Versicherte sollen nach einem Kapitalbezug in der zweiten Säule und dem Verbrauch dieser Mittel nicht später EL beanspruchen und damit von der öffentlichen Hand finanziert werden müssen. Die zweite Säule dient gemäss Bundesverfassung der Vorsorge.

Dabei ist es durchaus sachgerecht, die verschiedenen Formen des Kapitalbezugs risikoorientiert unterschiedlich zu bewerten und nicht ein generelles Kapitalbezugsverbot im Bereich der zweiten Säule vorzusehen. Die Wohneigentumsförderung ist ein Verfassungsauftrag. Der Kapitalbezug für den Erwerb von Wohneigentum ist zudem mit den geltenden Regelungen bereits ausreichend begrenzt.

So erscheint es sinnvoll, dass beim Vorbezug für den Erwerb von Wohneigentum keine Einschränkung erfolgen soll. Auch die Absicht, die Rückzahlung von Vorbezügen für Wohneigentumsförderung bis unmittelbar vor Beginn von Altersleistungen zu ermöglichen und dabei den heute geltenden Mindestbetrag von CHF 20'000 zu senken, wird unterstützt.

### **Ziffer 2.1.1.2 Ausrichtung des Altersguthabens in Kapitalform**

Der Sicherung des im BVG angesparten Altersguthabens kommt in Anbetracht der zunehmenden Lebensdauer der Rentnerinnen und Rentner und der anhaltenden Unsicherheit betreffend erzielbarer Rendite am Kapitalmarkt eine hohe Bedeutung zu. Mit einem teilweisen oder ganzen Verbot zur Ausrichtung des Altersguthabens in Kapitalform, wird diesem Umstand aus Sicht der Konferenz angemessen Rechnung getragen.

Die Konferenz spricht sich dabei für die Variante 1 aus: Vollständiger Ausschluss der Ausrichtung des Altersguthabens in Kapitalform für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge.

Darüber hinaus regen wir an zu prüfen, ob und wie weit sich der Vorsorgeschutz dadurch weiter verbessern – und das EL-Risiko vermindern – liesse, dass Freizügigkeitspolice und Freizügigkeitskonten mit Sparguthaben aus BVG Obligatorium nur noch in Rentenform bezogen werden könnten.

### **Ziffer 2.1.1.3 Barauszahlung der Austrittsleistung für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit**

Beim Vorbezug des BVG-Altersguthabens für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit stehen die vom Bundesrat im Vernehmlassungsbericht aufgeführten Risiken im Vordergrund. Zudem wird es in vielen Fällen so sein, dass Selbständigerwerbende nach einem Bezug von Kapital aus der zweiten Säule ihr Geschäft bis zur Pensionierung zwar stabil betreiben, in dieser Zeit ihr Altersguthaben aber nicht wieder aufzubauen vermögen. Wenn diese Personen bei der Pensionierung nicht einen entsprechenden Erlös aus Verkauf oder Übertragung ihres Geschäfts erzielen und diese Mittel für die Altersvorsorge verwenden, besteht ein erhebliches Risiko, dass sie später auf EL angewiesen sein werden.

Die Konferenz unterstützt daher den Vorschlag, dass auch für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit die Barauszahlung des BVG-Obligatoriums ausgeschlossen werden soll.

### **Ziffer 2.1.2.2 Freibeträge auf dem Gesamtvermögen**

Die Konferenz schliesst sich der Auffassung des Bundesrates an, wonach die EL als Bedarfsleistungen nur jenen Personen zukommen sollen, die auch tatsächlich darauf angewiesen sind. Vermögensfreibeträge müssen deshalb so angesetzt sein, dass keine Personen EL erhalten, denen es zumutbar ist, dass sie ihren Lebensunterhalt zumindest für eine gewisse Zeit aus eigenen Mitteln bestreiten, indem sie dafür einen Teil ihres Vermögens einsetzen.

Wir unterstützen die Absicht, die Freibeträge, welche mit Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung per Anfangs 2011 erhöht wurden, wieder zu senken. Allerdings regen wir eine konsequente Reduktion auf den Stand vor 2011 an, also CHF 25'000 für Alleinstehende und CHF 40'000 für Ehepaare sowie CHF 15'000 pro Kind.

Mit der Einführung der Pflegefinanzierung wurde auch der Freibetrag für selbstbewohnte Liegenschaften für diejenigen EL beziehenden Personen erhöht, bei denen ein Ehegatte in einem Heim oder Spital lebt oder eine Hilflosenentschädigung bezieht. In diesen Fällen wurde der Freibetrag auf CHF 300'000 angehoben. Für nicht selbstbewohnte Liegenschaften wurde ein unveränderter Freibetrag von CHF 112'500 beibehalten. Bis Ende 2007 galt noch ein Wert von CHF 75'000.

Dieser heute viel zu hohe Freibetrag von CHF 300'000 privilegiert Immobilienbesitzer in einem Mass, das nicht mehr mit der Grundidee der Selbstverantwortung vereinbar ist. Vermögende Personen, die eine Liegenschaft besitzen, erhalten EL und müssen nur einen geringen oder gar keinen Teil ihres Vermögens einsetzen, um ihren Lebensunterhalt zu decken. Sie werden damit deutlich besser gestellt, als EL Beziehende, die ihr Vermögen anders angelegt haben. Letztlich schützen die heutigen Freibeträge auf selbstbewohnten Liegenschaften die Liegenschaftsbesitzer und deren Erben. Und dies zu Lasten der Steuerzahler.

Daher spricht sich die Konferenz dafür aus, auch den Freibetrag auf selbstbewohnte Liegenschaften in allen Fällen auf den Wert vor 2011 zu senken, also auf einheitlich CHF 112'500.

Denn auch wenn sich die Konferenz gegen das Verbot von Kapitalauszahlungen für den Erwerb von Wohneigentum ausspricht, erachtet sie das EL-System als nicht geeignet für die Wohneigentumsförderung. Im Bereich der Sicherung der Existenz durch Steuergelder ist eine derartige Privilegierung der Vermögenswerte von Liegenschaften, wie das seit 2011 der Fall ist, nicht mehr vertretbar.

Gleichzeitig ist zu prüfen, das Wohneigentum mit einem Grundpfandrecht zu Gunsten der EL-Stelle bzw. des Kantons zu belasten, das im Falle einer späteren Erbteilung auszulösen wäre. Diese Variante war bis Ende 2007 bereits einmal im ELG verankert (Art. 5 Abs. 3).

Diese Vorschläge sichern die Existenz vollumfänglich und führen nicht zu einer Verschiebung in die Sozialhilfe.

### **Ziffer 2.1.3 Anrechnung von Vermögensverzichten**

Mit dem Vorschlag in der EL-Reform wird nicht unmittelbar in die individuelle Lebensführung eingegriffen. Hingegen werden angemessene Sanktionsmöglichkeiten für jene Fälle geschaffen, in denen Personen im Alter ungeachtet ihrer Eigenverantwortung über längere Zeit Ausgaben tätigen, die über dem bis dahin gewohnten Lebensstandard liegen. Zugleich kann die Ungleichbehandlung gegenüber Personen, die im Alter über wenig oder gar kein Vermögen verfügen und auf EL angewiesen sind, vermindert werden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene, klarere und rechtsverbindliche Definition des Vermögensverzichts wird begrüsst. Unter Berücksichtigung der Lebenserwartung wäre zu prüfen, ob ein 10%iger jährlicher Verzehr nicht sogar zu hoch ist.

Die Ausnahmeregelung für Vermögen unter CHF 100'000 erachten wir als sinnvoll und anerkennen, dass bei dieser Massnahme die wahrscheinlich bescheidenen Einsparmöglichkeiten für die EL nicht im Vordergrund stehen.

### **Ziffer 2.1.4 Reinvermögen bei Personen mit Wohneigentum**

Es ist heute so, dass selbstbewohnte Liegenschaften in der EL-Berechnung doppelt privilegiert werden, indem sie zum kantonalen Steuerwert eingesetzt werden und je nach Wohnsituation ein hoher Freibetrag (CHF 112'500 oder sogar CHF 300'000) in Abzug gebracht werden kann. Dies führt gemäss Erfahrungen oft dazu, dass der in der EL-Berechnung berücksichtigte Wert der Liegenschaft tiefer ist als die Hypothekarschulden. In solchen Fällen werden die wirtschaftlichen Verhältnisse der EL-Antragsteller absolut nicht mehr angemessen berücksichtigt.

Die Konferenz unterstützt daher die Neuerung, wonach künftig Hypothekarschulden nur noch vom Wert der Liegenschaft abgezogen werden können und schlägt darüber hinaus vor, diese Neuregelung kumulativ zur Senkung des Freibetrags auf selbstbewohnte Liegenschaften einzuführen.

Im Weiteren regen wir eine Vereinheitlichung der Liegenschaftsbewertung von EL-Beziehenden an: Die Bewertung der Liegenschaften soll wie in der AHV (für Erwerbstätige: Art. 23 Abs. 1 AHVV, für Nichterwerbstätige: Art. 29 Abs. 3 AHVV) gemäss den entsprechenden rechtskräftigen kantonalen Veranlagungen unter Berücksichtigung der interkantonalen Repartitionswerte erfolgen.

### **Ziffer 2.1.5 Zurechnung des Vermögens bei Ehepaaren**

Bislang stand bei der Berechnung der EL für Ehepaare die Vermeidung von Härtefällen im Vordergrund. Es sollte verhindert werden, dass der Heimaufenthalt eines Ehegatten für den anderen Teil zu einer massiven wirtschaftlichen Belastung oder gar EL-Abhängigkeit führen würde. Dies wurde höher gewichtet, als die zivilrechtliche Unterstützungspflicht unter Ehegatten.

Wenn nun eine Anpassung vorgeschlagen wird, von der ausschliesslich Ehepaare betroffen sind, welche nebst ihrer Liegenschaft über zusätzliche finanzielle Mittel verfügen, so ist das im Sinne der grundsätzlichen Zielsetzung der EL zu begrüssen, auch wenn dadurch wiederum nicht grosse Einspareffekte erzielt werden. Wir sprechen uns daher für die Umsetzung dieser Massnahme aus.

Bei der getrennten EL-Berechnung für Ehepaare, bei denen ein Ehegatte im Heim oder Spital lebt, zeigt die Praxis in vielen Fällen, dass die Berechnung für den im Heim lebenden Teil einen

Ausgabenüberschuss ergibt, während der zu Hause lebende Ehegatte über einen Einnahmenüberschuss verfügt. Dieser Einnahmenüberschuss darf nach geltendem Recht nicht mit dem Ausgabenüberschuss des im Heim lebenden Ehegatten verrechnet werden.

Wir schlagen vor, ergänzend zur Neugewichtung und –Zuteilung von Vermögen auch die Verrechnung des Einnahmenüberschusses des zu Hause lebenden Ehegatten mit dem Ausgabenüberschuss des im Heim lebenden Teils zuzulassen.

## 2.2 Massnahmen zur Reduktion von Schwelleneffekten

### **Ziffer 2.2.1 EL-Mindesthöhe**

#### **Ziffer 2.2.1.1 Ausgangslage**

Über die EL wird heute als sogenannte Mindestleistung die kantonale bzw. regionale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) ausbezahlt und zwar sobald in der EL-Berechnung die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.

Gemäss EL-Statistik des Bundes 2013, haben die EL-Beziehenden im Jahr 2013 CHF 1.472 Mrd. an individueller Prämienverbilligung (IPV) erhalten. 2014 waren es gar CHF 1.544 Mrd. Bei schweizweit jährlich rund CHF 4 bis 4.2 Mrd. IPV gehen also gut 35 Prozent an EL Beziehende. Dieser hohe Anteil begründet sich v.a. damit, dass die EL Beziehenden dank der ausgerichteten Durchschnittsprämie in der Regel die gesamte OKP (bzw. oft noch mehr) vergütet erhalten, alle anderen IPV-Bezügergruppen in der Regel nur einen Teilbetrag, der oft weniger als 50 Prozent der Durchschnittsprämie ausmacht.

Dieser Umstand wird zunehmend als stossend empfunden, weil damit EL-Bezüger gegenüber Personen bevorzugt werden, die ebenfalls in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, jedoch keine EL sondern "nur normale" IPV beziehen.

#### **Ziffer 2.2.1.2 Anpassung der EL-Mindesthöhe**

Gemäss Vorlage soll die EL-Mindesthöhe auf den Betrag der IPV für die einkommensschwächste Kategorie gesenkt werden, mindestens aber 60 Prozent der Durchschnittsprämie KVG betragen. Mit dieser Massnahme würde zwar ein Schwelleneffekt beim Ein-/Austritt in das bzw. aus dem EL System teilweise korrigiert, was wir sehr begrüessen.

Allerdings bleibt die Regelung zur Ermittlung der Mindesthöhe nach wie vor nicht schlüssig nachvollziehbar. Da wird in der Berechnung zur Ermittlung eines EL-Anspruchs bereits die Durchschnittsprämie KVG eingesetzt. Danach ist ab einem resultierenden Ausgabenüberschuss von CHF 1 die EL-Mindesthöhe zwingend auf die Durchschnittsprämie (heutige Regelung) bzw. mind. auf 60% der Durchschnittsprämie (Vorschlag gem. Vorlage) anzusetzen.

Wir sind der Meinung, dass es vollständig den Kantonen überlassen werden sollte, die Mindesthöhe festzulegen und lehnen die Vorschläge zur Bestimmung der Mindestleistung ab.

Und auch hier sind wir der Ansicht, dass dieser weitergehende Vorschlag für die EL Beziehenden nicht zu unzumutbaren finanziellen Einbussen führt und es weiterhin sichergestellt ist, dass EL-Bezüger über einen vollumfänglichen Krankenversicherungsschutz verfügen.

### **Ziffer 2.2.2 Erwerbseinkommen und EL-Berechnung**

Die finanzielle Situation der IV hat sich in den letzten zehn Jahren massiv verbessert. Die Neurentenquote wurde halbiert, die Anzahl gesprochener IV-Teilrenten hat sich erhöht. Parallel dazu hat sich aber der Anteil an Bezüger von IV-Renten, die EL benötigen, von 23 Prozent auf 44 Prozent erhöht. Offenbar haben die erfolgreiche Entwicklung der IV von der Renten- zur Eingliederungsversicherung und die Tatsache, dass immer mehr junge Menschen IV beziehen, ohne je im Erwerbsleben gestanden zu haben, dazu geführt, dass ein zunehmender Anteil der IV-Bezüger auch EL benötigen. Die IV-Renten vermögen also den Existenzbedarf nicht mehr angemessen zu decken, wie dies eigentlich Art. 112 BV vorsehen würde.

Es stellt sich die Frage, ob die vom Bundesrat vorgeschlagene Neuregelung zur Berücksichtigung des Erwerbseinkommens in der EL-Berechnung einen ausreichenden Erwerbsanreiz und damit eine nennenswerte Entlastung der EL darstellt. Gleichzeitig sollte ein wiederum als sehr stossend empfundener Schwelleneffekt beseitigt werden: EL beziehende Ehepaare mit Kindern weisen nach heutiger Regelung in vielen Fällen ein höheres verfügbares Einkommen auf als Familien ohne EL, in der beide Ehegatten in einem Tieflohnbereich arbeiten.

Der Schwelleneffekt ergibt sich in dem Zusammenhang vor allem aufgrund der privilegierten Einkommensanrechnung für EL Beziehende, der vergleichsweise hohen Ansätze für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern und der Steuerbefreiung der Einkommen aus EL.

### **Ziffer 2.2.2.3 Aufhebung der privilegierten Anrechnung hypothetischer Erwerbseinkommen**

Ein Erwerbsanreiz besteht für eine teilinvalide Person bzw. ihren nicht invaliden Ehegatten nur solange, als das erzielte Einkommen nicht dazu führt, dass die versicherte Person ihren EL- Anspruch verliert. Nach Auffassung der Konferenz steht dies einer möglichst weitgehenden Verwertung der Resterwerbsfähigkeit entgegen.

Zu beachten ist auch, dass das anrechenbare hypothetische Einkommen sich nach aktueller, höchstrichterlicher Rechtsprechung allein an den im ELG definierten Pauschalen für den allgemeinen jährlichen Lebensbedarf von Alleinstehenden (ELG Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 1) orientiert; aktuell sind das CHF 19'290. Das heisst als anrechenbares hypothetisches Einkommen darf weder ein marktüblicher Lohn herangezogen werden, den eine Person aufgrund ihrer Qualifikationen und ihrer beruflichen Erfahrung bis zum Eintreten der Invalidität erzielt hat, noch das Einkommen, das der Ermittlung des IV Grades zugrunde liegt.

Wir regen an, sowohl bei Teilinvaliden als auch nicht invaliden Ehepartnern (vgl. Kommentar zu Ziffer 2.2.2.5 der Vorlage) grundsätzlich und unabhängig vom IV-Grad auf eine Privilegierung der Anrechnung von Einkommen, hypothetisch oder effektiv, zu verzichten. Damit sollen Schwelleneffekte abgebaut und der Anreiz zum Verbleib im EL System verringert werden.

Darüber hinaus müssen die Regelungen konkretisiert werden, wie eine Person nachweisen muss, dass es ihr nicht möglich ist, ihre Resterwerbsfähigkeit zu verwerten. Dies bedarf einer genaueren Beschreibung der objektiven und subjektiven invaliditätsfremden Gründe, welche die Realisierung eines Einkommens erschweren oder verhindern. Gleichzeitig soll rechtlich verankert werden (z.B. auf Verordnungsstufe), wann die Arbeitsbemühungen einer versicherten Person als ausreichend angesehen werden (z.B. durch Anmeldung bei einem RAV) sowie konkrete Vorgaben in Bezug auf qualitativ und quantitativ ausreichende Stellenbemühungen formuliert werden. In diesem Zusammenhang sollte den EL-Stellen die Kompetenz eingeräumt werden, EL beziehende Teilinvalide einem RAV zuzuweisen.

In dem Zusammenhang regen wir an, den EL-Durchführungsstellen auf Gesetzesebene ein Melderecht gegenüber den IV-Stellen einzuräumen. Damit soll die IV-Stelle frühzeitig über Fälle in Kenntnis gesetzt werden, in denen Personen ihre Resterwerbsfähigkeit über längere Zeit nicht ausschöpfen, indem sie wiederholt Arztzeugnisse vorlegen, in denen sie auf ihrer Resterwerbsfähigkeit arbeitsunfähig geschrieben werden. Die IV-Stellen sollen in diesen Fällen prüfen können, ob effektiv nicht-IV-begründende Faktoren vorliegen, die ein Ausschöpfen der Resterwerbsfähigkeit verunmöglichen, oder ob gegebenenfalls eine Revision angezeigt ist.

### **Ziffer 2.2.2.5 Verworfenne Punkte mit der Anrechnung von Erwerbseinkommen**

#### **Anrechnung des Erwerbseinkommens des nicht invaliden Ehegatten**

Der Ansicht des Bundesrates, dass mit einer vollständigen Anrechnung der Erwerbsanreiz gemindert würde, steht die Einschätzung gegenüber, dass mit dem Verzicht auf eine Einkommens-Privilegierung für Personen im erwerbsfähigen Alter der Anreiz vermindert werden soll, im EL System zu verbleiben (vgl. unsere Forderung unter Ziffer 2.2.2.3).

### **Anrechnung der Erwerbseinkommen teilinvalider Personen**

Eine nach IV-Grad differenzierte Anrechnung des Erwerbseinkommens erachten wir ebenfalls als nicht zielführend. Es würden wohl zusätzliche Schwelleneffekte innerhalb der EL (abhängig vom IV Grad) und unverhältnismässige Aufwände in der Durchführung ausgelöst.

Hingegen zeigt die Praxis der EL-Durchführungsstellen, dass die Beschränkung des anrechenbaren Verzichtseinkommens auf maximal den um einen Drittel erhöhten Pauschalbetrag für den Lebensbedarf Alleinstehender einen völlig unzureichenden Anreiz darstellt, die vorhandene Resterwerbsfähigkeit zu verwerten.

Wir teilen die Einschätzung nicht, dass das Eingliederungspotenzial von teilinvaliden Personen ausgeschöpft ist, wie das im Bericht zur Vorlage beschrieben wird (Seite 42 oben).

Daher ist auf Verordnungsebene die rechtliche Grundlage zu schaffen, um in klar begründeten Fällen höhere hyp. Einkommen anrechnen zu können, als was Heute nach ELV Art. 14a vorgesehen ist.

Im Wesentlichen soll es sich dabei um eine Sanktionsmöglichkeit handeln, wenn bspw. eine versicherte, teilinvalide Person trotz gegebener Zumutbarkeit fortwährend ungenügende Arbeitsbemühungen unternimmt oder die Zusammenarbeit mit einem RAV verweigert. Solche Fälle sind mit den per Anfangs 2016 eingeführten Anpassungen an der WEL (Rz. 3424.04) nicht abgedeckt.

### **Ziffer 2.2.3 Verworfenne Massnahmen im Zusammenhang mit dem Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern**

Der Bundesrat verzichtet in seiner Vorlage auf eine Reduktion des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf für Kinder. Einen direkten Vergleich mit den Beiträgen der Sozialhilfe erachtet er als heikel, da die Sozialhilfe neben dem Grundbedarf noch sog. situationsbezogene Leistungen kennt.

Die Konferenz folgt den grundsätzlichen Ausführungen, wonach die Ansätze für den Lebensbedarf von Kindern nicht allein der Existenzsicherung im engeren Sinne, sondern auch der Wahrung der Chancengleichheit auf Entwicklung und Bildung dienen sollen. In der Realität ist es aber so, dass EL beziehende Ehepaare mit Kindern in vielen Fällen ein verfügbares Einkommen erreichen, das über dem liegt, was sie unter normalen Umständen selbst erwirtschaften könnten und damit oft auch über dem liegt, was eine Familie ohne EL zur Verfügung hat.

Wir beantragen deshalb die erneute Prüfung einer angemessenen Äquivalenzskala in der EL zur Bemessung des allgemeinen Lebensbedarfs von Kindern und verweisen in diesem Zusammenhang auch auf den Abschnitt 3, wo wir einen konkreten Vorschlag für die Begrenzung der EL für Personen zu Hause machen.

## **2.3 Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung**

### **Ziffer 2.3.1 KVG-Prämie und EL-Berechnung**

Wie schon bei Ziffer 2.2.1, erwartet die KKAK auch hier, dass die Kantone wieder mehr Kompetenzen und damit auch sozialpolitischen Handlungsspielraum erhalten. Dies erscheint auch deshalb sachgerecht, weil die Durchschnittsprämie für EL-Beziehende nicht über den EL-Verteilschlüssel zwischen Bund und Kantonen finanziert wird, sondern über die kantonalen Mittel für die Prämienverbilligung.

Deshalb soll es den Kantonen freigestellt werden, ob sie für die EL-Berechnung die Durchschnittsprämie, die effektive Prämie (falls diese tiefer ist als die Durchschnittsprämie), oder Zwischenwerte (bspw. einen nach unten begrenzten Prozentsatz der Durchschnittsprämie) einsetzen wollen. Damit soll die Variante 2 der vom Bundesrat zusätzlich geprüften und verworfenen Varianten in die Neuregelung mit einfließen.

Es bleibt anzumerken, dass die damit verbundenen Einsparungen – wie im Bericht aufgezeigt – nicht bei den EL-Ausgaben anfallen werden. Abgesehen vom potenziellen Spareffekt steht für die Kantone aber im Vordergrund, dass sie mit der vorgeschlagenen Anpassung die Möglichkeit erhalten, die zur Verfügung gestellten Mittel für die IPV besser zwischen EL-Beziehenden und übrigen IPV-Berechtigten zu verteilen.

### **Ziffer 2.3.2      *Auszahlung KVG- Prämie und Koordination mit der Prämienverbilligung***

Die vorgeschlagene Ergänzung der Gesetzesbestimmung über die Direktzahlung an die Krankenversicherer (KV) ergibt sich aus den oben beschriebenen Änderungen betreffend EL-Mindestleistung und zu berücksichtigender Prämie in der EL Berechnung. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass die jährliche EL neu geringer sein kann als der Betrag für die Prämie der OKP.

Die Regelung wird begrüsst. Allerdings erachten wir die Einschränkung auf laufende EL als nicht sinnvoll. Spätestens seit Anfang 2014 sind die Kantone verpflichtet, die IPV direkt dem KV auszuführen. Für rückwirkende Fälle besteht in der Regel ein etabliertes Verrechnungsprozedere, das Doppelzahlungen ausschliesst und auch für EL Fälle funktioniert.

In vielen Kantonen, in denen die kantonale Ausgleichskasse sowohl für die EL-Durchführung als auch die IPV-Durchführung verantwortlich ist, erfolgt die Verrechnung schon heute ohne erheblichen Aufwand.

Wenn nun bei rückwirkenden EL-Fällen die IPV nicht mehr dem KV ausbezahlt (bzw. verrechnet) würde, wäre nicht nur mit aufwändigen Systemanpassungen oder manuellen Prozessen zu rechnen, sondern auch mit Doppelzahlungen (wenn bspw. für die Periode der rückwirkenden EL bereits ein Verlustschein besteht).

Die Frage, wie mit bereits ausbezahlter IPV bei zeitlich überlappendem EL-Anspruch umgegangen werden soll, muss auf Verordnungsebene geklärt werden.

### **Ziffer 2.3.3      *Verworfenen Varianten bei der Berücksichtigung der KVG-Prämie***

Im Vorfeld zu dieser Vernehmlassung wurden von verschiedener Seite Vorschläge gemacht und parlamentarische Vorstösse eingereicht, wie die Ungleichbehandlung von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen beseitigt und den Kantonen wieder mehr sozialpolitischer Handlungsspielraum in der Prämienverbilligung eingeräumt werden könnte.

Die Variante 2 sollte nach Ansicht der KKAK Berücksichtigung finden (vgl. unsere Anmerkungen zu Ziffer 2.3.1).

Es darf davon ausgegangen werden, dass den EL-Beziehenden auch in Zukunft keine untragbaren finanziellen Engpässe oder gar Sozialhilfe-Abhängigkeit wegen Krankenversicherungskosten drohen. Zu begrüssen ist auch, dass mit der vorliegenden Lösung durch die EL-Stelle kein Krankenkassen-Wechsel erzwungen werden kann. Es ist den EL-Beziehenden weiterhin frei gestellt, bei welcher Krankenkasse sie sich versichern bzw. sich eine günstigere Krankenkasse zu suchen.

## **2.4      EL Berechnung von Personen im Spital oder im Heim**

### **Ziffer 2.4.1      *Tageweise Berücksichtigung der Heimtaxe in der EL-Berechnung***

Die vorgeschlagene, taggenaue Berechnung der EL für einen Heimaufenthalt korrigiert einen Missstand, nämlich dass die EL Kosten vergütet, die der EL beziehenden Person gar nicht entstanden sind. Der Vorschlag wird unterstützt.

### **Ziffer 2.4.2      *Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an die Pflege im Heim***

Mit Ausnahme der Patientenbeteiligung von max. CHF 21.60 pro Tag werden in der EL Berechnung keine Aufwände für die Pflege gemäss Krankenpflegeversicherung berücksichtigt. Der Vorschlag wird unterstützt.



**Ziffer 2.4.3 Vorübergehende Heimaufenthalte**

Auch vorübergehende Heimaufenthalte von weniger als drei Monaten können bei Durchschnittskosten von CHF 8'700 pro Monat (BFS 19. November 2015) für die betroffenen Personen zu erheblichen finanziellen Belastungen führen.

Es muss in der Regel das Ziel sein, dass betroffene Personen nach vorübergehendem Heimaufenthalt wieder in ihre vorherige Wohnsituation zurückkehren. Dies entspricht dem gesundheitspolitischen Grundsatz „ambulant vor stationär“.

Der Vorschlag, Auslagen für vorübergehende Heimaufenthalte von bis zu drei Monaten künftig über Krankheits- und Behinderungskosten abzurechnen, erscheint sinnvoll und wird unterstützt.

Die Konferenz weist allerdings darauf hin, dass die resultierenden Kosten – auch wenn sie wahrscheinlich vergleichsweise gering sein dürften – zulasten der Quote für Krankheits- und Behinderungskosten gehen und vollständig von den Kantonen finanziert werden.

**2.5 Massnahmen zur Verbesserung der Durchführung****Ziffer 2.5.1 Karenzfrist für ausländische Staatsangehörige**

Die Präzisierung erachten wir als sinnvoll. Der Vorschlag wird unterstützt.

**Ziffer 2.5.2 Gewöhnlicher Aufenthalt in der Schweiz**

Es ist für die EL-Stellen oft nicht einfach festzustellen, ob und wie lange eine Person sich im Ausland aufhält. Die Beweisspflicht, dass sich eine EL beziehende Person zu lange im Ausland aufgehalten hat, liegt bei der EL-Stelle. Hier kann eine präzisere Regelung durchaus hilfreich sein, wenn zu klären ist, ab wann EL einzustellen bzw. wieder auszurichten sind oder ob jemand seinen EL-Anspruch ganz verliert.

Die Neuregelung dient der Eindämmung von ungerechtfertigtem Leistungsbezug und wird begrüsst.

In diesem Zusammenhang wäre es für die EL-Stellen sehr wichtig, mit den kantonalen Migrationsbehörden Daten austauschen zu können und im Zweifelsfall über das kantonale Migrationsamt eine Überprüfung des aufenthaltsrechtlichen Status einer Person auszulösen. Allerdings fehlt derzeit die rechtliche Grundlage dafür noch. Die Motion 14.3307 Pezzatti hat dieses Problem aufgenommen. Dazu liegt als Teil des Massnahmenpakets zur Vermeidung von Missbräuchen bei der Personenfreizügigkeit ein Vorschlag vor, zu dem die Vernehmlassung bereits im Sommer 2014 abgeschlossen worden ist.

Wir regen an, die Regelung betreffend den Datenaustausch zwischen EL-Stellen und Migrationsbehörden aus dem Massnahmenpaket zur Vermeidung von Missbräuchen bei der Personenfreizügigkeit herauszulösen und in die vorliegende EL-Reform zu integrieren. Dazu bräuchte es keine neue Vernehmlassung.

**Ziffer 2.5.3 Zuständigkeit bei Personen im Heim oder Spital**

Diese Regelung stellt für die Praxis eine Erleichterung dar. Aufwändige und mühsame Auseinandersetzungen unter Kantonen über die Zuständigkeit für die EL in Einzelfällen können damit vermieden werden. Der Vorschlag wird unterstützt.

**Ziffer 2.5.4 Zugriff der EL Stellen auf das zentrale Rentenregister**

Die Erweiterung erachten wir als sinnvoll. Der Vorschlag wird unterstützt.

In dem Zusammenhang ein Hinweis zum EL-Register: Eine Anfangs 2014 vom BSV erstellte Rechtsgrundlagenanalyse hat gezeigt, dass die Abfrage besonders schützenswerter Daten im EL Register eine zusätzliche Rechtsgrundlage benötigt. Sofern es diese Abfrage überhaupt braucht und

die DFS berechtigt sein sollen, mind. einen Teil der EL-Daten anderer Kantone über das EL Register abfragen/einsehen zu dürfen, muss also eine rechtliche Grundlage geschaffen werden. Eine solche Neuregelung wollte das BSV ins revidierte ELG aufnehmen.

### **Ziffer 2.5.5 Qualität der Verfahrensabläufe.**

Die EL bilden eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Während der Bund 30 Prozent der Leistungen finanziert, übernehmen die Kantone 70 Prozent. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sieht zudem die Aufsicht über die Verfahrensabläufe der EL-Stellen in der Kompetenz der Kantone. Dies ist auch in den kantonalen Einführungsgesetzen zum ELG so festgehalten und bildet sich zudem in der Berichterstattung der Revisionsstellen an die kantonalen Aufsichtsorgane so ab. Mängel werden in diesen Berichten aufgezeigt und können im Kanton angegangen werden.

Mit der Absicht des Bundesrates, eine Sanktionsmöglichkeit in Form von Kürzungen bei den Verwaltungskostenbeiträgen des Bundes zu schaffen, greift er auf ungebührliche Weise in die bisherige, gut funktionierende Durchführung in den Kantonen ein und führt eine zusätzliche Kontrollebene ein. Es müssten die betroffenen Fälle vom Bundesamt für Sozialversicherungen im Detail nachvollzogen und in der Regel in laufende Verfahren eingegriffen werden.

Dies wäre für alle Beteiligten mit unnötigem administrativem Mehraufwand und Kosten verbunden, ohne dass dem ein angemessener Nutzen gegenüber stehen würde. Es ist Sache der kantonalen Aufsichtsgremien, bei Missständen in den Verfahrensabläufen geeignete Auflagen und Sanktionen zu erlassen. Inwiefern eine Kürzung der Bundesgelder einen Missstand behebt, muss stark angezweifelt werden. Mit dem heutigen Weisungsrecht hat das BSV ausreichende Mittel, um die auf Bundesebene erforderlichen Vorgaben für die Durchführung zu erlassen und durchzusetzen.

Die KKAK lehnt daher den Vorschlag einer in diesem Zusammenhang neu zu schaffenden Rechtsgrundlage (Art. 24 Abs. 2 ELG) ab.

### **Übergangsbestimmung**

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Übergangsregelung würde dazu führen, dass für alle bestehenden EL-Fälle Vergleichsrechnungen angestellt werden müssten und dass zudem über eine Zeit von 3 Jahren praktisch zwei EL-Bestände, einer nach "alter Regelung" und einer nach "neuer Regelung" zu führen wären.

Die vorgeschlagene Übergangsbestimmung lehnen wir daher mit Blick auf die praktische Durchführbarkeit und die damit verbundenen Verwaltungskosten (einschliesslich zu erwartender IT-Systemanpassungen) ab. Die Umstellung soll gesamthaft per Stichtag erfolgen, wie dies bei der Totalrevision des ELG per 2008 auch schon der Fall war.

## **3 Weitere Reformpunkte innerhalb des EL-Systems**

### **3.1 Einführung eines Schwellenwertes beim Vermögen**

Bei der anstehenden EL-Reform muss die Selbstverantwortung dort stärker gewichtet werden, wo sie objektiv einforderbar ist. Personen, welche die wirtschaftlichen Mittel haben, sollen zuerst diese Mittel verwenden, bevor sie steuerfinanzierte Sozialleistungen beantragen können.

Um die Existenzsicherung über die EL von ‚nicht armen‘ Personengruppen abzugrenzen, regen wir an, auf Stufe Gesetz eine Eintrittsschwelle für das Vermögen einzuführen. Hier ist der Bundesgesetzgeber gefordert, eine Lösung zu finden.

Auch diese Massnahme wird zu keinem Transfer in die Sozialhilfe führen und garantiert die Existenzsicherung vollumfänglich. Sobald das Vermögen unter den Schwellenwert fällt, wird eine EL-Berechnung möglich.

### 3.2 Einführung eines EL-Höchstwertes für EL zu Hause

Für Personen im Heim besteht heute schon ein Steuerelement für die Kantone, welches die Höhe der EL begrenzt: Sie können gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG eine maximale Tagestaxe festlegen. Analog dazu muss es auch für Nichtheimbewohner wieder eine EL-Höchstgrenze geben, wie dies bis ins Jahr 2008 der Fall war<sup>1</sup>.

Dies begründet sich wie folgt:

Wie bei jedem anderen Sozialversicherungssystem sollen die Sozialleistungen nicht höher ausfallen als das frühere Erwerbseinkommen. Die Taggelder der IV, der EO, der MSE, der ALV und der UV sind immer tiefer als der versicherte Lohn. Der Standardwert liegt bei den Taggeldern bei 80 Prozent. Auch bei den Renten der ersten und der zweiten Säule wird als verfassungsmässiges Ziel eine Ersatzquote von 60 Prozent des zuletzt erzielten Lohnes angestrebt. Und selbst die Renten der Unfallversicherung decken nicht das ganze versicherte Gehalt.

Bei den EL kann nicht auf dieses versicherte Gehalt zurückgegriffen werden. Aber wenn man von Existenzsicherung spricht, dann muss man als Referenzgrösse das tatsächliche Erwerbseinkommen derjenigen Personen betrachten, welche über ihre Steuern die EL finanzieren. Stark vereinfacht gesagt: Der EL-Betrag darf nicht höher sein als der Lohn eines durchschnittlichen Angestellten. Das bedeutet, dass EL-Bezüger, welche zu Hause leben, durch die EL kein grösseres Einkommen haben sollen als Personen, welche in einer vergleichbaren, durchschnittlichen Einkommensgruppe erwerbstätig sind.

Eine einfache und transparente Variante einer Höchstgrenze ist eine Festlegung direkt im Gesetz, so wie es bei der EL bis Ende 2007 bekannt war. Genau die EL-Revision per 2008 führte zu einem Kostenanstieg. Dem kann begegnet werden, wenn man unter anderen wieder die damaligen bundesgesetzlichen Normen übernimmt.<sup>2</sup>

In praktisch allen Fällen wird das effektive verfügbare Einkommen deutlich über den EL-Höchstwerten liegen, denn zur EL kommen noch weitere Leistungen wie AHV/IV-Renten, BVG-Renten und fallweise weitere Sozialversicherungsleistungen dazu. Das verfügbare Einkommen der EL-Beziehenden erhöht sich zudem noch durch die IPV, die BILLAG-Befreiung und die Steuerbefreiung der EL.

Auch dieser Vorschlag garantiert die Existenzsicherung und führt nicht zu einer Verlagerung in die Sozialhilfe. Aus regulatorischer Sicht muss die Bemessungsgrundlage und die relative Höhe unbedingt auf Stufe Gesetz definiert sein.

### 3.3 Einführung einer EL-Kommission

Die eidgenössische Kommission für die AHV/IV begleitet die Aufsichtsbehörden und den Bundesrat bei der Weiterentwicklung der AHV/IV (Art. 73 AHVG). Auch für das BVG gibt es eine entsprechende Kommission. Leider gibt es bei der EL kein solches Gremium. Wir meinen, dass die heutige Situation der EL unter anderem auch durch den Umstand zu erklären ist, dass es keine Gruppe gab, welche sich diesem Milliardengeschäft EL widmete. Wir fordern deshalb eine von der AHV/IV-Kommission getrennte Kommission, welche Fragen im Zusammenhang mit den EL begutachtet. Im Gegensatz zu den Kommission für AHV/V und BVG, in welcher die Sozialpartner prominent vertreten sind, müssten in der EL-Kommission primär Vertreterinnen und Vertreter der finanzierenden Körperschaften entsprechend ihrer Finanzierungsverantwortung vertreten sein. Das würde heissen, dass 70 Prozent der Kommissionsmitglieder durch die Kantone gestellt werden.

<sup>1</sup> ELG, Stand 28. März 2006:

**Art. 3** Berechnung und Höhe der jährlichen Ergänzungsleistung

<sup>2</sup> Der Jahresbetrag der jährlichen Ergänzungsleistung darf im Kalenderjahr das Vierfache des jährlichen Mindestbetrages der einfachen Altersrente nach Artikel 34 Absatz 5 AHVG33 nicht übersteigen. Besteht der Anspruch auf Ergänzungsleistungen nicht während eines ganzen Jahres, so ist der Höchstbetrag nach Massgabe der Anspruchsdauer zu begrenzen.

<sup>2</sup> Für Personen zu Hause könnte also bspw. wieder gelten:

Der Jahresbetrag der jährlichen EL darf das Vierfache des Mindestbetrages der jährlichen einfachen Altersrente nicht überschreiten. In den Werten 2016 sind dies: 4 x 12 x CHF 1'175 und somit CHF 56'400.

## 4 Weitere Reformpunkte ausserhalb der EL

Die vorliegende EL-Reform konzentriert sich auf Verbesserungen und Optimierungen des bestehenden EL Systems. Sie lässt wesentliche Einflussfaktoren ausserhalb der EL ausser Acht, obwohl diese massgebliche Kostentreiber für die EL darstellen. Daher sollte im Rahmen der EL-Reform die Gelegenheit genutzt werden, um auch bei diesen Kostentriibern anzusetzen. Einige Ansatzpunkte wurden eingangs schon erwähnt und sollen hier näher ausgeführt werden.

### 4.1 Finanzierung von Heim- und Pflegekosten neu regeln

Bedingt durch die demographische Entwicklung wird die Anzahl von Personen, die einen Teil ihres Lebensabends in einem Alters- und Pflegeheim verbringen, weiter zunehmen. Die Ausgaben für EL-Beziehende im Heim (EL zur AHV im Heim) stellen einen zentralen Kostentreiber dar.

Die Ausgaben für EL zur AHV im Heim steigen schneller an als für die übrigen EL. In der Folge hat die EL für gewisse Einkommensbereiche praktisch die Funktion einer Pflegeversicherung übernommen. Die Problematik der Finanzierung der Pflegekosten lässt sich aber nicht länger über die EL lösen. Hier sind dringend andere Ansätze gefragt, die auch schon ausgiebig diskutiert werden, aber ausserhalb des EL-Systems liegen.

#### 4.1.1. Entlastung der Kantone von der Pflegefinanzierung

Mit dem Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die Neuordnung der Pflegefinanzierung hat das Bundesparlament die Kantone verpflichtet, ab 2011 für alle Personen - arm und reich - die Pflegekosten zu finanzieren, welche nicht von den stark begrenzten Pflegebeiträgen der Krankenkassen und dem kleinen Selbstbehalt der Pflegebedürftigen getragen werden.

Die jährlichen Kosten für dieses Finanzierungsmodell gehen für die Kantone in die Milliarden Franken, ohne dass sie die Möglichkeit haben, die dahinterstehende Dynamik zu steuern. Steuergelder für die Pflegebedürftigkeit des Mittelstandes und der Reichen auszugeben, ist aber keine Antwort auf die heutigen gesellschaftlichen Herausforderungen.

Wir regen deshalb dringend an, auf Bundesebene konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Pflegefinanzierung zu erarbeiten. Es ist davon auszugehen, dass Einzelmassnahmen eine zu einseitige Lastenverteilung auslösen würden und kaum politisch durchsetzbar wären. Es ist also nach einer Kombination von Massnahmen zu suchen. Im Vordergrund dürften dabei eine möglichst prämieneutrale Erhöhung der Beiträge der Krankenversicherer<sup>3</sup> bei gleichzeitiger Einführung einer Pflegeversicherung sein.

Bei letzterer sind verschiedenste Modelle (erneut) zu prüfen, die von einer klassischen, beitragsfinanzierten Pflichtversicherung über eine reduzierte Version mit einem monatlichen ‚Pflegezuschlag‘ für alle Versicherten über 50 Jahre bis hin zu dem von Avenir Suisse vorgeschlagenen, individuell angesparten Pflegekapital reichen.

#### 4.1.2. Transparenz und Benchmarks ermöglichen

Es sind schweizweit einheitliche Regelungen für die Rechnungslegung und Berichterstattung von Heimen einzuführen, um den Kantonen wichtige, einheitliche Steuerungsinstrumente in die Hand zu geben. Diese Grundlage ist auf Bundesebene zu schaffen.

<sup>3</sup> Schon in der Botschaft zum KVG (BBl 1992 131) wurde versprochen, dass die Pflegekosten im Pflegeheim über die Krankenversicherung finanziert werden. Dies gilt es einzulösen und die Kantone aus ihrer Finanzierungsverantwortung gemäss Art. 25a KVG wieder zu entlassen.

## 4.2 Aufgabenteilung Bund – Kantone neu regeln

Die mit NFA eingeführte Neuaufteilung der EL Kosten zwischen Bund und Kantonen war primär finanzpolitisch motiviert. Das hat u.a. dazu geführt, dass das System der EL – und damit auch die Kostenentwicklung – heute praktisch nicht mehr gezielt gesteuert werden kann. Die Aufgabenteilung Bund – Kantone ist für die EL daher dringend zu überdenken.

Eine minimale Entflechtung könnte darin bestehen, dass der Bund vollständig für die Finanzierung der Existenzsicherung zuständig wäre, während die sogenannten heimbedingten Mehrkosten vollständig durch die Kantone zu tragen wären. Damit könnte gewährleistet werden, dass der Existenzbedarf im Sinne von Art. 112a BV schweizweit einheitlich definiert wäre.

Gleichzeitig erhielten die Kantone im Bereich der darüber hinausgehenden Leistungen wieder mehr sozialpolitischen und finanziellen Handlungsspielraum. An solchen Überlegungen muss sich eine weitergehende Entflechtung der Verbundaufgabe EL orientieren.

## 5 Zu den Gesetzesartikeln im Einzelnen

Unsere Anmerkungen zu den Gesetzesartikel folgen unseren in Abschnitt 2 gemachten Ausführungen und weitergehenden Vorschlägen, soweit diese die Gesetzesebene betreffen.

### 5.1 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Entwurf)

#### **Art. 4 Abs. 3 und 4**

Keine Anmerkungen

#### **Art. 5 Abs. 3, 5 und 6**

Keine Anmerkungen

#### **Art. 9 Abs. 1, 1bis, 3 und 5 Bst. c<sup>bis</sup>**

Abs. 1 ist in der heutigen Formulierung beizubehalten: *Die jährliche Ergänzungsleistung entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.*

Dementsprechend entfällt auch ELV Art. 26.

Neu soll ein Abs. 3 Bst. d eingeführt werden: *Ergibt die gesondert erfolgte Berechnung der jährlichen Ergänzungsleistungen beim einen Ehegatten einen Ausgabenüberschuss und beim anderen einen Einnahmenüberschuss, so reduziert sich der EL-Anspruch des einen Ehegatten um den Einnahmenüberschuss des anderen Ehegatten.*

#### **Art. 10 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. c, Abs. 2 Einleitungssatz und Bst. a, Abs. 3 Bst. d**

Abs. 3 Bst. d ist anzupassen: *ein jährlicher Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Die Kantone legen den massgebenden Pauschalbetrag fest. Sie stellen dabei sicher, dass mindestens der Betrag für die günstigste, im Kanton angebotene Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erreicht wird.*

#### **Art. 11 Abs. 1 Bst. b, c, g und i, Abs. 3 Bst. g**

Unter Bst. c sind die Freibeträge anzupassen: *25'000 statt 30'000 und 40'000 statt 50'000.*

#### **Art. 11 a**

Keine Anmerkungen

#### **Art. 14 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. b<sup>bis</sup>**

Keine Anmerkungen

#### **Art. 21 Abs. 1 – 1<sup>quater</sup>**

Keine Anmerkungen

**Art. 21a**

Abs. 3 ist zu streichen.

**Art. 24 Abs. 2**

Art. 24 Abs. 2 ist in der heutigen Formulierung beizubehalten: *Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Festsetzung und das Verfahren. Er kann Fallpauschalen festlegen.*

**Art. 26**

Keine Anmerkungen.

**Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...**

Die Übergangsbestimmungen sind durch eine Regelung betreffend Inkraftsetzung zu ersetzen: *Dieses Gesetz tritt auf den 1. Januar 20xy in Kraft.*

5.2 Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

**Art. 30d Abs. 3 Bst. a**

Keine Anmerkungen

**Art. 30e Abs. 3 Bst. a und Abs. 6**

Keine Anmerkungen

**Art. 37 Abs. 2 und 4**

Abs. 2 lautet entsprechend der favorisierten Variante 1: *Das Altersguthaben nach Artikel 15 kann nicht in Kapitalform ausgerichtet werden. Vorbehalten bleibt Absatz 3.*

**Art. 37a Abs. 1**

Keine Anmerkungen

5.3 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

**Art. 5 Abs. 1 Bst. b**

Keine Anmerkungen

## 6 Schlussbemerkungen

Das System der EL hat sich seit 1966 zwar bewährt; die Kostendynamik der letzten zehn Jahre ist für die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen aber besorgniserregend. Durch die EL werden mittlerweile bedarfsabhängige Sozialleistungen erbracht, welche deutlich über den verfassungsmässigen Auftrag der Existenzsicherung hinausgehen. Die Vorlage des Bundesrates fokussiert in dem Zusammenhang auf Aspekte, die im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen geregelt sind. Die eingeschlagene Stossrichtung stimmt, geht aber entschieden zu wenig weit. Die KKAK hat daher in ihrer vorliegenden Stellungnahme weitergehende Massnahmen vorgeschlagen.

Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass über die EL immer mehr Leistungen erbracht werden, mit denen die unzureichenden Leistungen anderer Sozialversicherungen kompensiert werden. Als Beispiel seien die Invaliden- oder die Krankenpflegeversicherung (Alters- und Pflegeheime) erwähnt, bei denen eine starke Verlagerung von Kosten in die EL erfolgt ist.

Die Konferenz regt deshalb mit Nachdruck an, dass gleichzeitig mit der vorliegenden EL Reform auch die massgeblichen Kostentreiber ausserhalb der EL angegangen werden, damit sozialpolitisch und finanziell tragfähige Lösungen mit der nötigen Gesamtsicht gefunden werden können.

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

Wir grüssen Sie freundlich.

Konferenz der kantonalen  
Ausgleichskassen



Andreas Dummermuth  
Präsident