

Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern

martina.pfister@bsv.admin.ch

Bern, 10. Juli 2019

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset, lieber Alain

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Im Folgenden nehmen wir zu einzelnen Artikeln Stellung:

- **Art. 17d, Vermögensverzicht und Vermögensverbrauch:** Der SGB 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. Der nun vorgeschlagenen Ausgestaltung dieser neuen Gesetzesbestimmungen zum Vermögensverzicht auf Verordnungsstufe kommt daher grosse Bedeutung zu. Bei der Auflistung der wichtigen Gründe für eine zulässige Überschreitung der Obergrenze zum Vermögensverzicht ist nun der sechste Punkt 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"**. 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 und einen innerfamiliären Todesfall zu bewältigen hat, wird dies – zusätzlich zum alltäglichen, durch Vermögensabbau gedeckten Bedarf – wohl kaum im Rahmen der definierten Obergrenze zu leisten sein. Mit den abschliessend definierten wichtigen Gründen wäre in diesem Fall eine Überschreitung für Personen, die bereits EL beziehen, aber nicht zulässig. Im Folgenden die spezifischen Forderungen des SGB zur Anpassung von Artikel 17d Abs. 3 Bst. b:

- **Aufnahme einer weiteren Ziffer in die exemplarische Aufzählung: "Unerwartete Ausgaben, die den im Rahmen des Existenzbedarfs gewohnten Lebensunterhalt der versicherten Person während des Bezugs von Ergänzungsleistungen gewährleisten."**
- **Expliziter Ausschluss des potenziell abschliessenden Charakters der Aufzählung (der so nur im vorliegenden Erläuternden Bericht konstruiert, jedoch im Gesetz nicht festgelegt wird). Dies liesse sich am einfachsten durch eine Ergänzung des einleitenden Satzes erreichen: "Vermögensminderungen insbesondere aufgrund von: [...]."**
- **Ergänzung von Ziffer 5: "Auslagen für berufsorientierte Aus- und Weiterbildung".**
- **Art. 26, Einteilung der Gemeinden 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.**
- **Art. 16a Abs. 3, Pauschale 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 (siehe Kommentar zur Anpassung der Mietzinsmaxima weiter unten).
- **Art. 1a Abs. 4. Bst. a, Auslandsaufenthalt bei Ausbildung:** Gemäss Vorschlag soll ein Auslandsaufenthalt nur berücksichtigt werden, wenn dieser für die Ausbildung *"zwingend"* erforderlich ist. Diese Vorgabe sollte dahingehend abgeändert werden, dass auch *"empfohlene"* Auslandsaufenthalte berücksichtigt werden müssen.

- **Art. 16e Abs. 2. Bst. b, Familienergänzende Kinderbetreuung:** Der SGB schlägt vor, die mit der Formulierung *"aus gesundheitlichen Gründen"* gemachte Einschränkung zu streichen.

Des Weiteren möchten wir auf folgende wichtige Punkte aufmerksam machen:

- **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. Er hat diese Kompetenz seit dem Jahr 2001 aber leider nie ausgeübt, was bekannterweise 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 zugrundeliegenden 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 Zweijahresrhythmus. 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, was bei der nächsten Gelegenheit korrigiert werden sollte.
- **Prämienerstattung und 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 Prämienerrstattungen 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 Nun hat der SGB die im Rahmen der EL-Revision beschlossene Senkung der Mindesthöhe auf die kantonal höchste IPV-Leistung bzw. mindestens 60% der Durchschnittsprämie zwar stets stark kritisiert, zumindest wird dadurch aber erstmals überhaupt eine schweizweit geltende Mindesthöhe festgelegt. Was wir diesbezüglich aber nicht akzeptieren können, ist die im Erläuternden Bericht an die Kantone gerichtete Aufforderung, *"den Betrag, der in der EL-Berechnung für*

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

die Krankenversicherungsprämie berücksichtigt wird, aus dem Bundesbeitrag für die Prämienverbilligung nach Artikel 66 KVG [zu] finanzieren". 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 Prämienübernahme im Rahmen der EL und Sozialhilfe sowohl gemäss ELG als auch gemäss KVG widerrechtlich ist. Dies wird übrigens auch durch Art. 54a Abs. 1 ELV 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.** Der SGB 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.

- **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.
- **Wohngemeinschaften:** Die neue Definition der Mietzinsmaxima bringt massive finanzielle Verschlechterungen für Erwachsene, die in Wohngemeinschaften leben – auch dies eine sowohl sozial sehr sinnvolle als auch finanziell sehr günstige Wohnform. **Dieses Problem ist breit anerkannt, weshalb wir den Bundesrat dazu auffordern, nach Möglichkeit bereits im Rahmen dieser Verordnungsrevision, eine Lösung vorzuschlagen.** Die Beantwortung der Motion Quadranti (19.3436) liefert dazu hoffentlich bereits erste Anhaltspunkte.

Zum Schluss möchten wir an dieser Stelle festhalten, dass wir den **vorgesehenen Zeitplan für das Inkrafttreten der neuen Verordnung nicht gutheissen können.** Zwar begrüssen wir die zügige Eröffnung ebenso wie 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. Wir kritisieren diese Verzögerung der Inkraftsetzung der neuen Mietzinshöchstbeträge. Diese könnte – angesichts der unmissverständlichen Definition der neuen Beträge und Geltungsbereiche – problemlos auch vorab vollzogen werden; ohne Vernehmlassung und per 1.1.2020. Den im Erläuternden Bericht gemachten

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

Verweis auf die nötigen "Anpassungen bei den Informatiksystemen und Arbeitsabläufen" können wir in diesem Fall nicht gelten lassen. Dasselbe gilt zudem für den Anspruch älterer Erwerbsloser, bei einem Stellenverlust ab Alter 58 in der Vorsorgeeinrichtung des letzten Arbeitgebers versichert zu bleiben. Auch hier fordern wir nach einer Inkraftsetzung per 1.1.2020.

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und danken Ihnen herzlich für die Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Reto Wyss
Zentralsekretär