



Mitbericht

EL-Reform: Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Ausgleichskasse Zug nimmt nachfolgend im Rahmen eines Mitberichts Stellung zum Entwurf der Revision der ELV im Rahmen der EL-Reform. Sie beschränkt sich in der Stellungnahme im Wesentlichen auf Bestimmungen, soweit die Tätigkeiten der Ausgleichskasse direkt betroffen sind.

I. Vorbemerkung

Am 22. März 2019 verabschiedeten National- und Ständerat die Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes (EL-Reform), welche diverse Neuerungen im Ergänzungsleistungssystem bringen wird. Dementsprechend ist nun auch die Verordnung zu den Ergänzungsleistungen anzupassen und die Ausführungsbestimmungen sind anhand den neuen Begebenheiten zu aktualisieren.

Die Ergänzungsleistungen zeichnen sich – mit wenigen Ausnahmen - durch relativ einfache Handhabbarkeit aus, welche es der den Durchführungsstellen ermöglicht, diese mit relativ geringem Aufwand durchzuführen. Ein geringer Aufwand erfordert allerdings, dass die Verwaltung anhand von einfach darzubringenden Belegen einen klaren Entscheid treffen kann. Ermessensentscheide sind möglichst zu vermeiden, da Ermessen jeweils grösseren Beweisaufwand erfordert und gleichzeitig die Anfechtbarkeit mittels Rechtsmittelverfahren begünstigt. Dies gilt es auch zukünftig zu vermeiden. Ausführliche und genaue Ausführungsbestimmungen zur neuen gesetzlichen Regelung sind deshalb unbedingt notwendig, soll der Verwaltungsaufwand in Grenzen gehalten werden. Gleiches gilt für die Verfahrensdauer. Der Gesetzestext der EL-Reform tendiert mit verschiedenen Neuerungen allerdings in eine andere Richtung. Umso wichtiger ist es, der Verwaltung klare Vorgaben zu geben, wie die EL-Reform durchzuführen ist und wie im Einzelfall klare Entscheide gefällt werden können. Dies dient auch dem Erfordernis einer gesamtschweizerisch einheitlichen Durchführung der Ergänzungsleistungen trotz föderaler Durchführungsstrukturen sowie generell der Rechtssicherheit.

II. Anträge

1. zu Art. 1a

- 1.1 Bei Vorliegen wichtiger Gründe sei die EL erst 90 Tage nach Art. 1 einzustellen, wenn sich drei Tage vor Ablauf der Frist nach Art. 1 zeigt, dass diese aus wichtigen Gründen nicht eingehalten werden kann.
- 1.2 Die Aufzählung der wichtigen Gründe sei als "abschliessend" zu bezeichnen.
- 1.3 Absatz 4 sei zu streichen.
- 1.4 Eventualiter sei Absatz 4 Buchstabe b zu streichen.
- 1.5 Subeventualiter sei der Begriff "Pflege" nach Absatz 4 lit. b genauer zu definieren.



2. zu Art. 1 und 1a

- 2.1 Der Zeitpunkt der Wiederausrichtung der EL nach Rückkehr in die Schweiz sei für Art. 1 Abs. 3 sowie Art. 1a Abs. 2 gleich zu regeln.

3. zu Art. 1b

- 3.1 Die Dauer des Unterbruchs der Karenzfrist aus wichtigem Grund sei Art. 1a anzupassen.

4. zu Art. 2

- 4.1 Art. 2 sei zu präzisieren hinsichtlich des Zeitpunktes, wann die Vermögensschwelle zu prüfen ist, allenfalls wie mit transitorischen Positionen umzugehen ist.
- 4.2 Es sei festzulegen, welche Vermögenspositionen zu welchem Wert einzurechnen sind.

5. zu Art. 16d

- 5.1 Unter "in Rechnung gestellt" sei der Rechnungsbetrag zu verstehen, welcher eine versicherte Person netto unter Abzug sämtlicher Rabatte und Gutschriften zu bezahlen hat.
- 5.2 Art. 16d sei mindestens drei Monate vor den übrigen Bestimmungen in Kraft zu setzen.

6. zu Art. 16e

- 6.1 Die mit einer Erwerbstätigkeit zusammenhängenden Betreuungskosten seien als Gewinnungskosten zu behandeln.
- 6.2 Die mit der Erwerbstätigkeit zusammenhängenden Betreuungskosten seien nur bis zur Höhe des angerechneten Erwerbseinkommens als abzugsfähig zu bezeichnen.
- 6.3 Eventualiter seien die mit der Erwerbstätigkeit zusammenhängenden Betreuungskosten auf die Ansätze der kantonalen Steuergesetzgebung zu beschränken.
- 6.4 Die Verordnung habe zu präzisieren, dass es sich um anerkannte institutionalisierte Betreuungseinrichtungen handeln muss.
- 6.5 In der Verordnung sei zu definieren, was unter alleinerziehendem Elternteil zu verstehen ist.

7. zu Art. 17d

- 7.1 Art. 17d sei dahingehend zu ergänzen, als zu regeln ist, wie es sich bei Ehepartnern oder verschiedenen, in die Berechnung der EL einbezogenen Personen bezüglich des zulässigen Vermögensverbrauchs in welchem Alter verhält (Art. 11a Abs. 4 ELG).
- 7.2 Die nicht zu berücksichtigenden Vermögensverminderungen sind zu präzisieren. Insbesondere ist festzuhalten, ob und welche Art von Vermögensverminderungen zu welchem Wert nicht berücksichtigt werden dürfen (einfach / luxuriös / Lebensstil etc.).
- 7.3 Die Verordnung habe zu definieren, wann eine Ausgabe als Werterhalt einer Liegenschaft, wann als Wertvermehrung anzurechnen ist.

8. zu Art. 21

- 8.1 Art. 21 sei zu streichen.
- 8.2 Eventuell sei der Fristbeginn auf den Zeitpunkt anzusetzen, zu dem die notwendigen Unterlagen voll-



ständig auf der Durchführungsstelle vorhanden sind.

9. zu Art. 21c

- 9.1 Art. 21c sei zu ergänzen mit der Meldepflicht und der Rückerstattungspflicht der Heime und Spitäler, welchen die EL-Ansprüche im Umfang der Tagestaxe abgetreten wird.
- 9.2 Art. 21c sei zu vereinfachen, indem nach Abzug der KV-Prämien der ganze Restbetrag der EL für die Begleichung der abgetretenen Heimkosten verwendet werden darf.

10. zu Art. 26

- 10.1 Für die Einteilung der Gemeinden sei anstatt auf die Gemeindetypologie und die Stadt/Land-Typologie auf eine aussagekräftige Mietzinsstatistik abzustellen.

11. zu Art. 26a

- 11.1 Art. 26a sei dahingehend zu ergänzen, als definiert werden muss, zu welchem Zeitpunkt die Höhe der Mietzinsen massgebend für eine allfällige Anpassung sind.
- 11.2 Art. 26a sei zu ergänzen mit der Bestimmung, dass der Bundesrat bis zum 30. September des Vorjahres entscheidet.

12. zu Art. 27

- 12.1 Es sei zu präzisieren, welche Vermögenswerte und Schulden angerechnet werden.
- 12.2 Die Erben seien gegenüber den Durchführungsstellen einer umfassenden Auskunft- und Mitwirkungspflicht zu unterstellen.
- 12.3 Den Durchführungsstellen seien gesetzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, um zu den notwendigen Angaben zu kommen, allenfalls aufgrund der Akten zu entscheiden oder eine Rückforderung zu verlangen.

13. zu Art. 27a

- 13.1 Für Spezialfälle sei festzuhalten, ob und wie das Vermögen anzurechnen ist. Insbesondere sei zu regeln, ob Verzichtvermögen einzurechnen ist.

14. zu Art. 54a Abs. 5bis

- 14.1 Absatz 5bis sei zu ergänzen mit dem Verweis auf die tatsächliche Prämie gemäss Art. 16d.
- 14.2 Art. 54a Abs. 5bis sei mindestens drei Monate vor den übrigen Bestimmungen in Kraft zu setzen.

15. zu Lebensbedarf Kinder

- 15.1 Zu Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 und 4 ELG sei eine Ausführungsbestimmung zu erlassen, welche die Zählung und Reihenfolge der Kinder definiert, wenn Kinder einer EL-Berechnungsgemeinschaft sowohl über als auch unter 11 Jahre alt sind.

16. zu Berechnung Heimkosten

- 16.1 Es seien Ausführungsbestimmungen zu erlassen über die korrekte Berechnung der Tagestaxen bei Ein-, Aus- und Übertritt ins oder vom Heim, bei untermonatigen Taxänderungen sowie hinsichtlich des Begriffs "in Rechnung gestellt".



17. zu Anrechnung des Erwerbseinkommens

- 17.1 Es sei zu präzisieren, wer unter "Ehegatten ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen" gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. a ELG zu verstehen ist.
- 17.2 Es sei zu präzisieren, wie das Einkommen einer Person mit eigenständigem EL-Anspruch und dasjenige seines Ehegatten hinsichtlich der Privilegierungen anzurechnen ist.

18. zu Übergangsbestimmungen

- 18.1 Falls nötig sei in der Verordnung festzuhalten, dass die Vergleichsrechnung nach Absatz 1 der Übergangsbestimmung nur für die Berechnung der Anspruchshöhe, nicht aber für die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen im Rahmen der Vermögensschwelle gilt.
- 18.2 Der Vergleich zwischen dem EL-Anspruch nach bisheriger Regelung und nach neuer gemäss Übergangsbestimmungen Absatz 1 sei einmal, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens durchzuführen.
- 18.3 Es seien Anweisungen zu formulieren, ob vor die Inkraftsetzung zurückreichende Ansprüche nach alter oder neuer Berechnungsart festzustellen seien.
- 18.4 Es sei zu präzisieren, ob hinsichtlich des Vermögensverzichts für Vermögen, das vor Inkrafttreten der EL-Reform verbraucht worden ist, die bisherige gesetzliche Regelung zur Anwendung gelangt.

III. Allgemeine Bemerkungen

Die EL-Reform erfordert in einigen Punkten genaue Anweisungen, wie die Gesetzesbestimmungen zu verstehen und zu handhaben sind. Insbesondere werden neu Bestimmungen eingeführt, welche den Durchführungsstellen zusätzliches Ermessen einräumen (z.B. "Lebensunterhalt und Abgrenzung Wertvermehrung / Werterhalt bei übermässigem Vermögensverbrauch, wichtige Gründe bei Auslandsaufenthalt, Rechtfertigung von Betreuungskosten etc.). Diesbezüglich wären konkrete und eindeutige Vorgaben zu begrüssen. Die EL-Reform verlangt schon auf Gesetzesstufe erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand (Rückforderungsverfahren nach dem Tod der versicherten Person, Ermittlung der Notwendigkeit von familienergänzender Betreuung, Ermittlung des zulässigen Vermögensverbrauchs). Die Durchführungsbestimmungen in der Verordnung sollten deshalb das Ziel verfolgen, diesbezüglich klare Rahmenbedingungen zu schaffen, damit der Aufwand auch künftig tief gehalten werden kann. Zu berücksichtigen ist immer auch, dass zusätzliche Ermessensentscheide und Beweisverfahren das Risiko zusätzlicher Rechtsmittelverfahren enthalten. Unseres Erachtens genügt der Verordnungsentwurf diesen Anforderungen nicht.

Im Einzelnen äussert sich die Ausgleichskasse zu den vorgesehenen Artikeln wie folgt:

IV. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 1

Die klare Regelung, ab wann von einem Unterbruch des gewöhnlichen Aufenthaltes in der Schweiz gesprochen werden kann, ist zu begrüssen. Unklar bleibt, ob bei einem Auslandsaufenthalt über den Jahreswechsel, welcher mehr als drei Monate dauert, zusätzlich dem vorhergehenden (oder massgebenden) Kalenderjahr angerechnet werden können. In diesem Fall würden die entsprechenden Tage doppelt gezählt, bzw. in beiden Berechnungsvarianten berücksichtigt. Dies ist entsprechend zu präzisieren.

Art. 1a



Eine Verlängerung der Frist auf ein ganzes Jahr rechtfertigt sich nicht. Es ist zu prüfen, welche Verlängerung der Frist der jeweilige wichtige Grund rechtfertigt. Wenn die Frist durch wichtige Gründe verlängert werden muss, wäre als bessere Alternative eine Regelung einzuführen, nach welcher beispielsweise mehr Zeit zur Rückreise eingeräumt wird, wenn drei Tage vor Ablauf der Dreimonatsfrist ein wichtiger Grund eintritt. Eine Verlängerung um weitere 90 Tage erscheint in einem solchen Fall als angemessen.

Präzisiert werden sollte, dass die Aufzählung der wichtigen Gründe *abschliessend* ist. Dies wäre im Sinne der Vorbemerkung. Es ist bei allen Gründen grundsätzlich jeweils zu prüfen, ob der Ausnahmegrund nicht ohnehin zum Verlust des Wohnsitzes und des gewöhnlichen Aufenthalts führt (z.B. lange Pflege einer angehörigen Person im Ausland). Der Lebensmittelpunkt und insbesondere der Ort des beabsichtigten dauernden Aufenthalts dürften beispielsweise dort liegen, wo Pflege und Betreuung naher Angehöriger erfolgt.

Hinsichtlich des zu erwartenden Aufwandes muss klar festgehalten werden, dass die Abklärung der wichtigen Gründe einen nicht unerheblichen Aufwand verursachen werden. Die abzuklärenden Verhältnisse liegen im Ausland, es dürfte in vielen Fällen relativ schwierig sein, an verlässliche Informationen heranzukommen, gerade auch deshalb, weil der Kontakt zu den Personen im Ausland zu suchen ist und diese – aufgrund der erschwerten Verhältnisse der wichtigen Gründe gerade bei höherer Gewalt oder Unfall – schwer zu kontaktieren sind.

Insbesondere der Ausnahmetatbestand der Pflege schwer erkrankter Verwandter ist aber *ersatzlos* zu streichen. Die Kontrolle dieser Bestimmung, das Aufstellen von Kriterien sowie eine sinnvolle Begrenzung ist für die Ausgleichskasse praktisch unmöglich. Zahlreiche Fragen bleiben offen: Sind medizinische Atteste notwendig? Kann der Umfang der Pflege auf irgendwelche Weise um- oder beschrieben werden? Sind tägliche Zeitvorgaben zu verlangen? Solcherlei Vorgaben wiederum verlangen ausführliche Abklärungen und insbesondere Kontrollmöglichkeiten der Ausgleichskasse mit entsprechendem Aufwand. Die Pflege kranker Verwandter im Ausland läuft Gefahr, zur Ausrede Nr. 1 zu werden, wenn die ordentliche Frist von drei Monaten überschritten wird. Zudem stellen sich Fragen über die Intensität der Pflege, der medizinischen Notwendigkeit, des Inhalts. Soweit eine Anlehnung an die Voraussetzungen für Betreuungsgutschriften erfolgen soll (vgl. erläuternder Bericht), wären Abklärungen vor Ort hinsichtlich Hilflosigkeit (HE) erforderlich, um zu objektiven Resultaten zu kommen. Die Pflege schwer erkrankter Verwandter im Ausland ist mit der Pflege in der Schweiz oftmals kaum vergleichbar. So müssen je nach finanziellen Verhältnissen Angehörige einen Grossteil der Behandlungspflege übernehmen, es sind teilweise Haushalte zu führen und ganze Familien zu managen. Dies ist sehr stark von der Kultur und vom örtlichen Gesundheitswesen abhängig. Schweizerische Standards können wohl kaum verlangt werden. Es ist hingegen grundsätzlich davon auszugehen, dass innert relativ kurzer Zeit die Pflege des Verwandten vor Ort durch Dritte organisiert werden kann. Es kann nicht sein, dass die Ergänzungsleistung künftig quasi die Pflegekosten im Ausland übernimmt. Ist eine auslandabwesende EL-beziehende angehörige Person die einzige Möglichkeit, eine Verwandte im Ausland zu pflegen, muss praktisch Wohnsitzverlegung vermutet werden, das Unterlassen der Organisation einer Dritthilfe als Verzicht auf den gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz. Der Ausnahmetatbestand der Pflege (lit. b) lässt sich nicht sinnvoll und kontrolliert durchführen, er ist deshalb zu streichen.

Die heutige Repatriierungspraxis bei Unfällen im Ausland zeigt zudem, dass verunfallte Personen regelmässig nach relativ kurzer Zeit in die Schweiz zurücktransportiert werden können. Eine Verlängerung der Dreimonatsfrist auf ein Jahr rechtfertigt sich deshalb nicht und wiegt insbesondere den mit der Prüfung dieses Tatbestands zu erwartende Aufwand nicht auf, weshalb der entsprechende lit. c ebenfalls zu streichen ist.

Das Gleiche gilt für die Verunmöglichung der Rückkehr aufgrund höherer Gewalt (lit. d). Grundsätzlich reicht ein Vierteljahr für die Rückkehr auch aus, wenn die geplante Rückkehr verunmöglicht wird. Bei Geiselnahme im Ausland ist grundsätzlich damit zu rechnen, dass sowohl Essen als auch Unterkunft gegeben sind. Eine entführte Person hat ohnehin keinen Zugriff auf seine Ergänzungsleistungen.



Aufgrund der genannten Überlegungen ist die konkrete Nennung wichtiger Gründe in Art. 1a Abs. 4 gänzlich zu streichen. Wichtige Gründe sind im Einzelfall zu prüfen.

Widerspruch zwischen Art. 1 und 1a

Die Wiederausrichtung der EL nach Rückkehr in die Schweiz ist nicht einheitlich. Während Art. 1 Abs. 3 festhält, dass die EL ab dem Monat wieder ausgerichtet wird, der auf die Rückkehr in die Schweiz folgt, wird die EL im Fall von Art. 1a Abs. 2 ab dem Monat wieder ausgerichtet, in welchem die Rückkehr erfolgt. Diese beiden unterschiedlichen Zeitpunkte sind zu vereinheitlichen. Eine unterschiedliche Regelung rechtfertigt sich nicht. Wollte man verhindern, dass faktisch vier Monate Auslandsaufenthalt möglich sind (vgl. Erläuternder Bericht S. 4), wäre der erlaubte Auslandsaufenthalt von 3 auf 2 Monate zu reduzieren. Einzelne Auslandmonate sind zudem durchführungstechnisch ohnehin nur schwer zu kontrollieren.

Art. 1b

Während im Falle von Art. 1a (wichtige Gründe) die Abwesenheitsfrist erst nach einem Jahr als unterbrochen gilt, muss in den übrigen Fällen e contrario darauf geschlossen werden, dass die Karenzfrist sofort unterbrochen wird. Anders als Art. 1, der sich auf das Aufenthaltserfordernis für den laufenden EL-Anspruch und nicht auf die Karenzfrist bezieht, müsste bei Art. 1b somit explizit erwähnt werden, wenn auch hier die Dreimonatsregel ("Karenzfrist für den Unterbruch der Karenzfrist") gelten müsste.

"Unterbrochen" bedeutet entsprechend der bisherigen Praxis den Neubeginn der Karenzfrist. Im Übrigen ist auf die Bemerkungen zu Art. 1a zu verweisen, welche auch für den Unterbruch der Karenzfrist gelten.

Art. 2

Vorab ist zu definieren, welcher Stichtag für die Erfüllung der Vermögensschwelle gilt. Während Art. 9a ELG den EL-Anspruch generell daran anknüpft, eine bestimmte Vermögensschwelle unterschritten zu haben, knüpft die ELV an die Neuanmeldung an. Im ersten Fall kann der Anspruch bei Überschreitung der Vermögensschwelle entfallen, im zweiten Fall bleibt der Anspruch bestehen, wenn die Vermögensschwelle zu einem späteren Zeitpunkt einmal überschritten wird. Die Frage ist also, ob es sich bei der Vermögensschwelle um eine Anspruchsvoraussetzung bei der EL-Anmeldung oder um eine laufend zu erfüllende Anspruchsvoraussetzung handelt. Selbst die Erläuterungen bleiben hierzu widersprüchlich.

Probleme dazu stellen insbesondere kleinere Vermögensschwankungen um die Schwelle herum dar (z.B. Abgang Miete Ende Monat, Zugang Rente anfangs Monat, transitorische Positionen). Es soll nicht jedes Mal eine Einstellung und Neuanmeldung erfolgen müssen. Bei grösseren Vermögenszugängen, welche die Vermögensschwelle erheblich (z.B. im fünfstelligen Bereich, grosser Gewinn, Erbschaft) überschreiten, ist die Auszahlung von EL aber stossend, gar rechtsungleich und kann der Bevölkerung nicht erklärt werden.

Die Ausgleichskasse spricht sich klar dafür aus, dass die Vermögensschwelle nur zum Zeitpunkt der erstmaligen Beanspruchung geprüft wird. Wird die Vermögensschwelle zu einem späteren Zeitpunkt überschritten, wirkt als Korrektiv immerhin die Anpassung des Vermögensverzehr, und die Rückforderung von Vermögen über Fr. 40'000.– beim Tode des EL-Bezügers bleibt ebenfalls vorbehalten. Allerdings ist hierzu wiederum zu ergänzen, dass in diesem Falle einer EL-beziehenden Person während der Dauer des Leistungsbezugs mehr Geld zur Verfügung steht, wenn die Vermögensschwelle nachträglich wieder überschritten wird. Und immerhin verwirkt die Rückerstattungspflicht 10 Jahre nach Entrichtung der Leistung. Die Diskrepanz ist zu klären.

Die Abklärung des Vorhandenseins von Vermögen und dessen Bemessung im Ausland ist besonders aufwendig. Es wird keinesfalls so sein, dass gestützt auf eine kurze Vermögenszusammenstellung relativ



schnell ein Anspruch abgewiesen werden kann. Gerade die Frage, ob im Ausland Vermögen vorhanden ist, insbesondere Liegenschaften, wird von Versicherten oftmals ungenau, oberflächlich oder gar nicht beantwortet, weshalb ausführliche Nachfragen erforderlich sind. Diesbezüglich ist besondere Sorgfalt notwendig.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen muss Art. 2 überarbeitet und präzisiert werden. Insbesondere ist zu klären, welche Vermögenspositionen (z.B. Freizügigkeitsguthaben, hypothetische Vermögen, Vermögen im Ausland oder Erbschaften in unklarer Höhe) einberechnet werden müssen, und ob nach einem Anfangsstichtag tatsächlich die Vermögensschwelle nicht mehr gelten soll.

Art. 4

Die Neuerung bezüglich Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 2 ELG (Abs. 3) und des Vermögensverzehr (Abs. 4 lit. d) wird begrüsst.

Art. 8

Präzisierung aufgrund der Tatsache, dass die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht mehr in allen Kantonen als Bestandteil der EL-Berechnung ausgewiesen sind. Hierzu haben wir keine Bemerkungen.

Art. 15e

Da der Vermögens- und Einnahmeverzicht neu explizit geregelt wird, wird hier festgehalten, wie der Wert des Verzichts auf Nutzniessung oder Wohnrecht zu berechnen ist. Hierzu haben wir keine Bemerkungen.

Art 16d

Gestützt auf den aus den Erläuterungen hervorgehenden Sinn der Bestimmung soll lediglich diejenige Krankenpflegeversicherungsprämie angerechnet werden, welche in Rechnung gestellt wird und tatsächlich zu bezahlen ist. Sofern also Familienrabatte oder die Rückerstattung der CO₂-Abgabe von der Prämie abgezogen werden, sind diese bei der Anrechnung als Ausgabe somit insofern berücksichtigt, als sie bei der in Rechnung gestellten Prämie bereits abgezogen sind. Anzurechnen ist, was auf dem Einzahlungsschein steht. Somit bleibt ein Familienrabatt oder die CO₂-Abgabe nicht beim Versicherten, sondern wird bei der EL abgezogen, was der Beschränkung der EL auf die Existenzsicherung entspricht.

Die genaue Definition der von den Krankenversicherern zu liefernden Daten bzw. der anzurechnenden Krankenversicherungsprämie ist eminent wichtig. Die von den Krankenversicherungen zu liefernden Daten sind deshalb zum Voraus und ohne Fragen offen zu lassen zu definieren (vgl. Art. 54). Liefern die Krankenversicherungen unterschiedliche Daten ab, ist das Chaos bei der Einführung der neuen Regelung vorprogrammiert. Es drohen erheblicher Aufwand, rechtsungleiche Leistungszusprachen, falsche Berechnungen und Rückforderungen. Die Frage des Prozesses der Datenübermittlung ist deshalb eminent wichtig und deren abschliessende und zweifelsfreie Regelung absolute Voraussetzung für die Umsetzung.

Die Meldepflicht der Krankenversicherungen ist zudem mindestens drei Monate vor den übrigen Bestimmungen in Kraft zu setzen, damit bei Einführung der neuen Berechnungsstruktur die Zahlen bekannt sind.

Art. 16e



Bisher wurden Betreuungskosten als Gewinnungskosten vom Erwerbseinkommen abgezogen. Es stellt sich die Frage, ob dies neu in jedem Fall grundsätzlich erwerbsunabhängig geschehen soll. Betreuungskosten, welche aus gesundheitlichen Gründen anfallen, sind (mangels Erwerbseinkommen) voll abzuziehen. Es rechtfertigt sich aber nicht, dass erwerblich bedingte Betreuungskosten voll abzugsfähig sind, während das dazugehörige Erwerbseinkommen privilegiert wird. Die Ausweitung auf gesundheitliche Gründe entspricht einer Anspruchsausweitung. Der Verordnungsgeber hat sich klar darüber zu äussern, ob auch erwerblich bedingte Betreuungskosten voll abzugsfähig sind. Zudem sind die erwerblich bedingten Betreuungskosten auf die Höhe des angerechneten Erwerbseinkommens zu beschränken.

Sehr problematisch ist, dass die Betreuung, insbesondere in Tagesfamilien, nicht näher definiert wird. Tagesfamilien treten in zahlreichen Organisationsformen und Ausgestaltungen auf. Es ist deshalb nicht sinnvoll, Kosten jeder Art von Tagesfamilien zu berücksichtigen, sondern es ist festzulegen, welche Art von Tagesfamilien zu berücksichtigen sind. Eine Beschränkung auf Tagesfamilien, welche in Netzwerken organisiert sind, sichert nicht nur eine entsprechende Qualität, sondern ermöglicht es, auf objektive Kriterien zurückzugreifen bei der Prüfung der Frage, ob die entstandenen und bei den Ergänzungsleistungen anfallenden Kosten gerechtfertigt sind. Dazu gehört nicht nur ein nachvollziehbares und einheitliches Tarifsysteem, sondern auch die Prüfung der Tätigkeit und Qualität der Betreuung sowie der Anforderungen der Betreuungspersonen. Es ist deshalb absolut notwendig, dass lediglich Kosten aus institutionalisierter Betreuung anerkannt werden. Als Alternative dazu könnten die Betreuungskosten auch auf den steuerlich zulässigen Abzug beschränkt werden.

Im Rahmen der Prüfung der Schadenminderungspflicht wird die Ausgleichskasse zu prüfen haben, ob und inwieweit die Kinderbetreuung im Sinne von Art. 16e notwendig ist, also ob die Eltern tatsächlich gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen oder ob tatsächlich die medizinischen Gründe eine eigene Betreuung der Kinder verunmöglicht. Dazu sind Arbeitsverträge, Lohnausweise, aber auch Einsatz- und Anwesenheitspläne der Eltern einzuholen und zu prüfen sowie Verträge mit Leistungserbringern (Kindertagesstätten, Tagesfamilien) zu konsultieren. Dies bringt enormen Mehraufwand im Rahmen der zusätzlichen Beweiserhebungen und allenfalls im Rahmen von Rechtsmittelverfahren (weil Ermessensausweitung).

Unzureichend geklärt ist zudem, wer als alleinerziehend gilt. Wie verhält es sich mit Kindern zweier formell alleinerziehender Elternteile, welche eine Lebensgemeinschaft oder mindestens eine Wohngemeinschaft bilden? Diesbezüglich besteht Unklarheit. Das Ermessen, welches der Ausgleichskasse überlassen wird, führt in Rechtsmittelverfahren und verhindert klare und effiziente Entscheide.

Art. 17a

Die Schulden müssen nachgewiesen werden, was grundsätzlich der versicherten Person obliegt. Als Schuld ist anzuerkennen, was die wirtschaftliche Substanz des Vermögens belastet (BGE 142 V 311), weshalb Schulden wie die Rückzahlung von Sozialhilfe kaum darunter fallen, denn die Möglichkeit einer Rückzahlungspflicht dürfte bei EL-Bezüglern eher hypothetisch sein.

Kosten, die durch die EL gedeckt werden, können nicht unter Schulden angerechnet werden (Bundesgericht 9C_396/2013). Darunter fallen z.B. Wohnkosten oder der allgemeine Lebensbedarf.

Wir gehen davon aus, dass die bisherige Praxis beibehalten wird.

Art. 17b und 17c

Übernahme der Rechtsprechung mit Konkretisierung, wann Leistung und Gegenleistung nicht adäquat sind. Unter Rechtspflicht wird lediglich eine gesetzliche oder gerichtlich auferlegte Pflicht verstanden. Moralische Verpflichtungen fallen nicht darunter.



Art. 17d

Gemäss Art. 11a Abs. 3 ELG kann die Grenze von Fr. 10'000.– oder 10 % überschritten werden, wenn ein wichtiger Grund dafür vorliegt.

In diesem Zusammenhang ist offen, inwieweit eine gemäss Bundesgericht verpönte "Lebensführungskontrolle" durchgeführt wird. Es ist davon auszugehen, dass die ersten Fr. 10'000.– quasi begründungslos verbraucht werden dürfen. Für darüber liegende Beträge ist die Frage nach dem wichtigen Grund zu stellen. Hierfür ist allerdings wohl weiterhin vom Verbot der "Lebensführungskontrolle" auszugehen.

Unklar ist zudem, wie der Vermögensverbrauch von Ehepaaren zu handhaben ist (Art. 11a Abs. 4 ELG). Gesetzt der Fall, der Ehemann ist 10 Jahre älter als die Ehefrau. Gilt die Beschränkung des Vermögensverbrauchs ab dem Zeitpunkt, wenn der Ehemann 55 Jahre alt ist, die Ehefrau also erst 45, oder ist auf das Alter der Ehefrau abzustellen, also 54, und der Ehemann darf noch im Alter von 63 Jahren Vermögen über der Grenze von Art. 11a Abs. 3 ELG verbrauchen? Müssen gar getrennte Berechnungen gemacht werden? Diesbezüglich ist Klarheit zu schaffen.

Die nicht zu berücksichtigenden Vermögensverminderungen sind präziser zu formulieren. Sind sämtliche Ausgaben zum Werterhalt von Liegenschaften anzurechnen, bzw. ist es in schwierigen Abgrenzungsfällen tatsächlich an der Ausgleichskasse zu entscheiden, ob eine Ausgabe dem Werterhalt oder der Aufwertung einer Liegenschaft dient? Diese neue Ermessenskompetenz bringt Mehraufwand hinsichtlich der Abklärungen wie auch der Rechtsmittelverfahren. Es kann nicht der Ausgleichskasse obliegen wie Werterhalt von Wertvermehrungen abzugrenzen ist. Der mutmassliche Vermögensverzicht kann einige Jahre zurückliegen. Dementsprechend gestalten sich Abklärungen schwierig. Wir stellen gleichzeitig fest, dass auch der Werterhalt von nicht selbst bewohnten Liegenschaften unberücksichtigt bleiben muss. Dies erschwert die Abklärungen zusätzlich. Ebenso wenig ist es an der Ausgleichskasse zu bestimmen, ob auch luxuriöse Zahnbehandlungen berücksichtigt werden. Schliesslich bleiben auch laufenden Ausgaben für den Lebensunterhalt vor dem EL-Bezug unberücksichtigt. Die Definition der Ausgaben für den Lebensunterhalt ist ebenfalls völlig unklar, und es stellt sich die Frage, inwieweit überhaupt eine "Lebensführungskontrolle" stattfinden darf. Wichtig ist, dass keine Ausgaben doppelt angerechnet werden (z.B. Gewinnungskosten, ärztliche Behandlungen).

Art. 19

Diese Bestimmung vermag wohl gewisse Mehrausgaben zu bewirken.

Art. 21

Hier stellt sich grundsätzlich die Frage nach der neuen gesetzlichen Grundlage für die Bestimmung. Gemäss Art. 19 Abs. 2 ATSG "können" Vorschusszahlungen ausgerichtet werden, nicht "müssen". Die Bestimmung ist systemwidrig: In der Regel ist die Versicherung vorleistungspflichtig, welche die schlechtere Leistung erbringt (vgl. Art. 70 ATSG). Dies mit der Begründung, dass bei nachträglicher Leistungspflicht der Versicherung, welche die bessere Leistung erbringt, Nachzahlungen und nicht Rückforderungen erfolgen müssen.

Muss eine versicherte Person infolge eines finanziellen Engpasses Sozialhilfe beziehen, erhält aber zu einem späteren Zeitpunkt rückwirkend EL, so wird die EL aufgrund des von der Sozialbehörde regelmässig gestellten Verrechnungsantrags die Schuld des Versicherten bei der Sozialhilfe begleichen. Aufgrund des höheren Leistungsniveaus der EL bleibt dem Versicherten dennoch ein Nachzahlungsbetrag. Dieser Mechanismus funktioniert regelmässig und problemlos, weshalb überhaupt keine Veranlassung besteht, eine Vorschusszahlung an die versicherte Person vorzusehen.



Wird die EL vor die Sozialhilfe gestellt (die zwar keine Versicherung ist, aber die Vorleistungsfunktion übernimmt), erfolgt allenfalls, wenn nachträglich deren Leistungspflicht abgelehnt wird, eine Rückforderung, wenn sie Vorschusszahlungen ausgerichtet hat. Im Rahmen der Sicherung der Existenz ist zu erwarten, dass diese nicht mehr eingefordert werden können.

Der Kontrollstichtag für die 90-Tagefrist ist unbedingt auf das *Vorhandensein der vollständigen Unterlagen bei der Durchführungsstelle* festzusetzen. Ab diesem Zeitpunkt hat es die Ausgleichskasse abgesehen von aufwendigen Drittabklärungen, z.B. im Ausland, in der Hand, den Entscheid rechtzeitig zu erlassen. Wird die Frist ab Anmeldedatum gemessen, benötigt man viel Kontrollaufwand für die Zeiträume, in denen auf Unterlagen der Gesuchsteller gewartet wird (z.B. mittel Protokollierung). Es wird für die Ausgleichskasse in jedem Fall notwendig sein, die Einhaltung der Mitwirkungspflicht genau zu prüfen und zu verfolgen.

Zudem ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Abklärungstiefe sinken wird, dies nota bene bei generell zunehmendem Abklärungsaufwand. Diese kurze Frist ist als das *Gegenteil einer Qualitätssicherungs-massnahme* zu bezeichnen. Kann die Frist nicht eingehalten werden, beispielsweise infolge verzögerter Mitwirkung Dritter, sinkt somit infolge weniger tiefer Abklärungen das Abklärungsniveau, was sich im Sinn höherer Leistungen auswirken könnte, oder es muss innert kurzer Zeit mehr Abklärungsaufwand betrieben werden, was höhere Verwaltungskosten zur Folge haben wird. Wird der Verwaltungskostenbeitrag des Bundes dann noch gekürzt (Art. 42e ELV), so ist in erster Linie der Kanton, nicht aber die Ausgleichskasse die Trägerin der Konsequenzen (vgl. Bemerkungen zu Art. 42e ELV).

Sehr problematisch ist in diesem Zusammenhang auch der Begriff, wonach Vorschussleistungen bezahlt werden müssen, wenn ein Anspruch "nachgewiesen erscheint". Das Bundesgericht hat im Urteil I 451/2004 Erw. 4 ausführlich dazu Stellung genommen, was unter "nachgewiesen erscheint" zu verstehen ist. Es bezieht sich dabei auf Art. 19 Abs. 4 ATSG, wo Vorschusszahlungen grundsätzlich geregelt sind. Damit dürfte die entsprechende Rechtsprechung (welche sich übrigens auf die Auffassung des BSV stützte) auch auf Art. 21 ELV anwendbar sein. Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass "nachgewiesen erscheint" einen höheren Beweisgrad als "überwiegend wahrscheinlich" darstellt. Ein Anspruch muss also mit einem höheren Beweisgrad als "überwiegend wahrscheinlich" ausgewiesen sein. Das Bundesgericht äusserte sich damals allerdings zu einer IV-Rente. Dort ist es möglich, dass der Anspruch auf eine Rente zweifelsfrei feststeht, deren Höhe aber noch nicht. Im Gegensatz dazu ist ein Anspruch auf EL gleichzeitig mit einem spezifischen und individuell errechneten Geldbetrag verbunden. Es bestünde bei einer Vorschusszahlung sogleich die Möglichkeit einer Rückforderung. Dazu hat das Bundesgericht ausgeführt, es dränge sich eine zurückhaltende Praxis der Bejahung von Vorschusszahlungen auf, "da sich gerade in derartigen Fällen bei nachträglich festgestellten fehlenden Anspruchsvoraussetzungen eine allfällige Rückforderung von Leistungen als äusserst schwierig gestalten würde". Dieses Risiko ist im Rahmen der EL noch grösser, geht es doch um Existenzsicherung. Es wäre deshalb im Falle des "nachgewiesen Erscheinens" schwierig, den Umfang einer Vorschusszahlung zu beziffern. Steht der Betrag aber zweifelsfrei und im hohen Beweisgrad fest, kann ohnehin gerade definitiv verfügt werden. Denkbar ist letztlich nur der Fall, in dem ein Mitarbeiter der Durchführungsstelle sämtliche Unterlagen auf dem Tisch hat, den Entscheid aber nach einem freien Tag oder bei übermässiger Arbeitsbelastung für ihren nächsten Arbeitstag vorbehält, und gleichzeitig die 90-Tage-Frist am dazwischenliegenden Tag abläuft. Andernfalls würde ein Anspruch nicht als nachgewiesen "erscheinen", weil der Anspruch gerade nicht zweifelsfrei nachgewiesen ist. Im genannten Beispiel würde aber die Ausgleichskasse sogleich am nächsten Arbeitstag des Mitarbeiters eine definitive Verfügung erlassen, weshalb die Bezahlung von Vorschussleistungen obsolet wäre. Es zeugt von einem massiven, aber völlig ungerechtfertigten Misstrauen den Durchführungsstellen gegenüber, wenn geglaubt wird, dass Dossiers, anhand welcher ein Anspruch als nachgewiesen "erscheint", wochen- oder monatelang liegen bleiben würde, ohne dass die Verfügung erlassen wird.

Nicht auszuschliessen ist letztlich, dass Durchführungsstellen im Zweifelsfalle über das "Erscheinen" des Nachweises einen Anspruch als nicht überwiegend wahrscheinlich ablehnen. Die Gefahr besteht, dass die Bestimmung toter Buchstabe wird.



Art. 21c

Grundsätzlich ist die Regelung zu begrüssen. Wichtig und zu ergänzen ist aber, dass Heime oder Spitäler, die von einer Abtretung profitieren, in die Pflicht genommen werden können, veränderte Sachverhalte, z.B. Taxanpassungen direkt zu melden, und dass diese die Konsequenzen tragen müssen. Zwar können bereits nach heutiger Regelung (Art. 2 ATSV) auch Heime rückerstattungspflichtig werden. Eine Auskunftspflicht der Heime besteht aber nicht. Zur Verdeutlichung ist die Bestimmung deshalb mit einem zweiten Absatz zu ergänzen, wonach die Heime und Spitäler melde- und rückerstattungspflichtig sind. Somit halten sich Recht (direkt zu beziehen, vermindertes Inkassorisiko) und Pflicht (Meldung von Veränderungen) die Waage, und die Heime und Spitäler müssen für die Meldung neuer Taxen einstehen. Für die Ausgleichskasse würde dies eine bessere Meldepraxis bedeuten.

Die Regelung kann noch vereinfacht werden. Die Aufstückelung des EL-Betrags ist aufwendig und verwirrend für die versicherte Person. Es ist nicht nötig, den Betrag für persönliche Auslagen auszusondern und dem Versicherten direkt auszubezahlen. Der Versicherte erhält nebst der Ergänzungsleistung (meist) eine AHV-Rente unterschiedlicher Höhe und / oder andere Geldleistungen. Die in der EL-Berechnung berücksichtigten übrigen Ausgabenpositionen sollten damit gedeckt sein. Wenn nun die ganzen Heimtaxen durch die EL gedeckt würden, erhält die versicherte Person gleich viel, wie wenn sie den Betrag für persönliche Auslagen vorab erhält. Beispiel:

Eine Person bekommt Fr. 28'440.– AHV Rente und Fr. 48'290.– EL, insgesamt 76'730.–. Sie muss damit Ausgaben in gleicher Höhe berappen, die da sind: Heimkosten Fr. 65'700.–, KV-Prämie Fr. 4'600.– und persönliche Auslagen Fr. 6'430.–.

Von der EL wird vorab die KV-Prämie bezahlt, es verbleiben Fr. 72'130.–.

Variante 1 (separate Ausscheidung pers. Auslagen vor Heimkosten):

Von Fr. 72'130.– müssen nun Fr. 6'430.– pers. Auslagen bezahlt und deshalb abgezogen werden. Es verbleiben Fr. 65'700.–. Gemäss dem Entwurf Art. 21c ELV sind nun davon Fr. 37'260.– an das Heim zu bezahlen. Die übrigen Fr. 28'440.– Heimkosten muss die versicherte Person aus der AHV-Rente bezahlen, es bleibt ihr also nichts davon übrig (was auch dem Wesen der EL entspricht).

Variante 2 (ohne Kürzung der Heimkosten):

Von Fr. 72'130.– werden die Heimkosten in der Höhe der EL von Fr. 43'690.– abgezogen. Damit ist die EL aufgebraucht. Es bleibt aber noch die Rente von Fr. 28'440.–. Davon muss die versicherte Person noch Fr. 22'010.– ans Heim zahlen. Es verbleibt der Betrag für persönliche Auslagen von Fr. 6'430.–.

Die Rechnung zeigt, dass das der versicherten Person zur Verfügung stehende Geld zusammengezählt werden muss. Aufgrund der Bedarfsrechnung reicht das Geld für das Heim immer, wie auch für die persönlichen Auslagen. In der Variante 2 können aber mehr Heimkosten direkt durch Abtretung gedeckt werden als in Variante 1. Der Versicherte muss selbst weniger aktiv beisteuern. Seine EL wird zwar aufgebraucht, es bleibt ihm rechnerisch aber mehr von der AHV-Rente.

Insgesamt braucht es die komplizierte und für EL-Bezüger schlecht verständliche Unterteilung der EL bei Abtretung der Heimkosten nicht.

Bei einer Aufteilung des EL-Betrags auf verschiedene Empfänger ist mit Mehraufwand zu rechnen.

Art. 26



Die Zuteilung der Gemeinden ist nicht nachvollziehbar. Die Einteilung der Gemeinden anhand der Typologien Grosszentrum, Stadt und Land ist für die Abbildung der Mietzinse nicht geeignet. Ein Vergleich mit den statistischen Mietpreiserhebungen zeigt, dass die hohen Mietpreise nicht auf die Städte Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf beschränkt sind, sondern dass diverse andere Regionen ebenfalls von sehr hohen Mietzinsen betroffen sind. Massgebend für die Mietzinsobergrenze kann nicht die Annahme sein, dass in einer städtischen Grossagglomeration die Mietpreise generell hoch sind, sondern dass rentenbeziehende Personen am Existenzminimum sich auf dem freien Mietmarkt eine Wohnung mieten müssen. Die Mietzinsobergrenzen sind denn auch nicht am statistisch erhobenen generellen Mietpreis festgemacht, sondern an der Abdeckung bei 90 % der EL-Beziehenden (Art. 10 Abs. 1quinquies ELG). Somit dürfen die Mietpreisregionen nicht an der Urbanität der Region definiert werden, sondern sind an den konkreten statistischen Angaben für die Mietpreise einzelner Gemeinden oder Regionen auszurichten. Es ist unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit nicht nachvollziehbar, weshalb eine Person, welche in einer Gemeinde der Region 2 wohnt, sich aus Gründen der Mietzinsbeschränkung nicht in gleichem Masse auf das Recht der freien Wahl ihrer Wohnung berufen darf wie eine Person in einer Stadt der Region 1, auch wenn die Mietpreise vergleichbar hoch sind.

Die Erklärungen dazu in den Erläuterungen sind nicht nachvollziehbar. Ein Blick auf die Einteilung der Gemeinden in der Gemeindetypologie zeigt, dass die Orientierung an Gemeindegrenzen dazu führt, dass je nach Gemeindegrösse ländliche, intermediäre und städtische Gemeinden unmittelbar aneinandergrenzen und damit auch in den entsprechenden Mietzinsregionen landen. In der Realität erscheint dies willkürlich. Es ist bekannt, dass sich Mietzinse nicht an Gemeindegrenzen halten und diese sich eher nach der wirtschaftlichen Kraft einer Region (also nicht einzelnen Gemeinde) richten. Die in den Erläuterungen beschriebene Korrektur ist nicht nachvollziehbar. Die Abdeckung der Mietzinse von über 85 % (S. 17 der Erläuterungen) bezieht sich jeweils auf die Gesamtheit der Mietzinsregionen, nicht auf einzelne Gemeinden.

Die mangelhafte Einteilung der Gemeinden in Mietzinsregionen bewirkt, dass gewisse Kantone vermehrt und regelmässig eine Erhöhung der Mietzinshöchstbeträge beantragen müssen, was zu Mehraufwand hinsichtlich der statistischen Erfassung und der Bearbeitung der Gesuche führt.

Art. 26a

Für die Durchführung dieser Regelung benötigt man statistische Erhebungen über die Mietzinse einzeln aufgeteilt auf die Gemeinden. Es wird nicht definiert, wer diese Statistik führt, wo die Daten abgeholt werden müssen. Die notwendigen Statistiken sind erst einmal einzuführen. Die Erhebung der Daten wird durch die Ausgleichskasse erfolgen müssen, da es nicht um die Mietkosten generell geht, sondern darum, dass die Mietkosten von 90 % der EL-Bezüger gedeckt sein müssen. Der dazugehörige Mehraufwand bei der Ausgleichskasse beschlägt nicht nur die Kontrolle über jeden einzelnen Fall, sondern auch das Führen der Statistik.

Es ist nicht geklärt, zu welchem Stichtag die Mietzinsen erhoben und verglichen werden müssen.

Eine Frist, bis wann das EDI zu entscheiden hat, fehlt, ist aber deshalb erforderlich, weil die Ausgleichskasse ihre Anpassungen ab jeweils November des Vorjahres vornehmen können muss.

Art. 27

Die Zahlungsfrist von drei Monaten kommt den Erben entgegen. Richtig ist, die Rückzahlungsfrist nach Eintritt der Rechtskraft der Rückerstattungsverfügung anzusetzen, was aber bedeutet, dass im Falle eines Rechtsmittelverfahrens Jahre vergehen können. Nicht zu vernachlässigen ist auch, dass allenfalls auch noch andere Vermögenswerte vorhanden sind, welche verwertet werden müssen (Schmuck, Autos, Sammlungen etc.). Deshalb ist die Beschränkung der Ausnahme auf Liegenschaften zu eng.



Es ist zu beachten, dass hinsichtlich der Feststellung der Rückforderung keine Frist gesetzt ist. Dies ist auch korrekt, muss doch grundsätzlich – neu – nach dem Tod des EL-Bezügers ein Revisionsverfahren durchgeführt werden, worin festgestellt wird, welches Vermögen noch vorhanden ist. Gerade wenn Erben nicht bekannt sind, kann dieses mühsam und zeitraubend sein, ist man doch allenfalls auf deren Mitwirkung angewiesen. Möglicherweise sind nämlich gerade nach dem Tod einer Person die entsprechenden Bankkonten oder andere Vermögenswerte vorerst nicht zugänglich. Zudem sind Erben festzustellen und die Erbschaft ist zu bewerten. Vermögen im Ausland ist festzustellen und zu bewerten, ausserkantonale Vermögenswerte sind festzustellen. Es erfolgt praktisch ein zusätzliches Revisionsverfahren hinsichtlich der Vermögensverhältnisse. Dies bedeutet einen zusätzlichen enormen Aufwand für die Ausgleichskasse.

Zudem stellt sich die Frage, was zu tun ist, wenn Erben nicht kooperieren bei der Feststellung des Vermögens. Gegen die Erben, welche nicht Leistungsbezüger sind, hat die Ausgleichskasse keine Druckmittel zur Hand, weil sie nicht der Mitwirkungspflicht unterstehen. Ihnen kann keine Leistung gekürzt werden. Für diesen Fall ist die Mitwirkungspflicht der Erben zu statuieren und die Möglichkeit einzuräumen, die Rückforderung auf summarische Art festzusetzen (Art. 43 Abs. ATSG aufgrund der Akten, oder mittels Veranlagung).

Ob die Ausgleichskasse bei der Festsetzung der Rückforderung bzw. bei der Feststellung des Vermögens auf das Steuerinventar gemäss § 147 Steuergesetz zurückgreifen kann, ist fraglich.

Letztlich stellt sich die Frage, ob es unter verschiedenen Gläubigern des Erblassers eine Rangfolge gibt. Es ist durchaus möglich, dass noch andere Ansprüche gegen die Erbschaft vorliegen. Diese Klärung kann allerdings langwierig sein.

Art. 27a

Die Bewertung des Vermögens entspricht auch der Bewertung der Vermögenswerte für die Berechnung des laufenden Anspruchs.

Allerdings ist nicht klar, was es mit Verzichtvermögen oder mit ausländischen Grundstücken auf sich hat. Wird Verzichtvermögen in die Berechnung einbezogen, stehen die Erben möglicherweise vor grösseren Schulden. Die Rückforderung solcher Leistungen dürfte regelmässig zu komplizierten und umfangreichen Verfahren führen. Umgekehrt würde das ausser Acht lassen des Verzichtvermögens Anreiz schaffen, Vermögen in letzter Minute zu veräussern.

Die Feststellung des Wertes ausländischer Grundstücke ist zeitaufwändig und komplex und dürfte zu erheblichem Mehraufwand führen.

Art. 42e

Diese Bestimmung ist in erster Linie ein Druckmittel auf die Kantone, ihren Durchführungsstellen genügend Ressourcen für die Durchführung der EL zur Verfügung zu stellen. Stellt der Kanton nicht die nötigen Ressourcen zur Bearbeitung der Dossiers zur Verfügung, kürzt der Bund seine Verwaltungskostenbeiträge an den Kanton. Der Kanton muss damit ein eminentes Interesse daran haben, der Ausgleichskasse die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit die Tätigkeit der Ausgleichskasse die Vorgaben gemäss Art. 24 Abs. 2 zweiter Satz ELG einhält.

Unter diesem Gesichtspunkt betrifft die Regelung die Ausgleichskasse nur indirekt.

Art. 42f



Es ist immerhin denkbar, dass Weisungen des BSV oder Verordnungen nicht durch die Rechtsprechung geschützt werden und die Ausgleichskasse zu einem anderen Handeln zwingen. Hier bleibt die Praxis abzuwarten.

Art. 54a Abs. 5bis

Der Termin, bis wann die Krankenversicherungen die Meldung der Krankenversicherungsprämien vornehmen müssen (5. Dezember), ist äusserst spät für die Ausgleichskasse. Sie muss die neuen Prämien in die individuellen EL-Berechnungen einfügen und rechtzeitig vor Ende Dezember verfügen können.

Zudem bestimmt Absatz 5bis nicht klar, welche Prämie gemeldet werden muss. Vergleiche dazu die Ausführungen zum Art. 16d. Weshalb hier nicht die gleiche Formulierung gewählt wurde wie in Art. 16d ist nicht nachvollziehbar und kann ins Chaos führen. Die Krankenversicherungen sind zu verpflichten, *die tatsächlich in Rechnung gestellte Prämie* unter Abzug sämtlicher Rabatte und Vergütungen (CO2) zu melden. Wesentlich ist, dass es sich um die in Rechnung gestellte Prämie handelt, also um den Betrag, welcher eine versicherte Person tatsächlich und netto zu bezahlen hat! Geschieht dies nicht, werden die Krankenversicherungsprämien nicht korrekt an die EL-Ausgaben angerechnet. Folge davon sind Wiedererwägungen, Rückforderungen mit entsprechenden Rechtsmittelverfahren. Dies ist deshalb unbedingt zu präzisieren.

Die Meldung der Krankenversicherungsprämie muss im Voraus geschehen, allerspätestens am 5. Dezember des Vorjahres. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, also der entsprechenden Neuberechnung der Leistungen, müssen die Krankenversicherungsprämien also bekannt sein. Die Meldepflicht der Krankenversicherer ist deshalb *mindestens drei Monate vor den übrigen* – materiellen – Bestimmungen in Kraft zu setzen, damit die entsprechenden Berechnungen erfolgen können.

V. Ergänzende Anträge

Lebensbedarf Kinder (Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 und 4 ELG)

Bezüglich dem anrechenbaren Lebensbedarf bei Kindern ist keine Neuerung der ELV vorgesehen, obschon hier Fragen offen sind, die einer Klärung in der ELV bedürfen.

Hier ist die Reihenfolge der Kinder zu bestimmen, nach welcher die Abstufung vorzunehmen ist: Werden Gruppen gebildet von Kindern unter 11 und Kindern über 11, und innerhalb der Gruppe jeweils das erste Kind und die weiteren Kinder mit entsprechender Kürzung gezählt, oder wird die Kürzung über allen Kinder – egal ob über 11 oder unter 11 – durchgehend gemacht?

Beispiel 1: 4 Kinder im Alter von 15, 13, 11, 8: Lebensbedarf wie folgt:

Kind 1: 10'170.–
 Kind 2: 10'170.–
 Kind 3: 6'780.– (3. Kind über 11)
 Kind 4: 7'080.– (1. Kind unter 11)

oder:

Kind 1: 10'170.–
 Kind 2: 10'170.–
 Kind 3: 6'780.–
 Kind 4: 3'540.– (= 3/6 von 7'080.–, weil 4. Kind insgesamt)

-> Differenz Fr. 3'540.– / Jahr bzw. immerhin Fr. 295.– / Monat



Beispiel 2: 3 Kinder im Alter von 13, 11, 8:

Kind 1: 10'170.–

Kind 2: 10'170.–

Kind 3: 7'080.– (1. Kind unter 11)

oder

Kind 1: 10'170.–

Kind 2: 10'170.–

Kind 3: 4'720.– (4/6 von 7'080.–, weil 3. Kind insgesamt)

-> Differenz Fr. 2'360.– / Jahr bzw. immerhin Fr. 196.– / Monat

Beispiel 3: 2 Kinder im Alter von 12, 9

Kind 1: 10'170.–

Kind 2: 7'080.– (1. Kind unter 11)

oder

Kind 1: 10'170.–

Kind 2: 5'900.– (5/6 von 7'080.–, weil 2. Kind insgesamt)

-> Differenz Fr. 1'180.– / Jahr bzw. immerhin Fr. 98.– / Monat

Berechnung Heimkosten (Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG)

Es fehlen Ausführungen über die Rechnungsweise der tageweisen Anrechnung der Heimtaxen. Wie wird der Übergang von zu Hause ins Heim, Übertritte Spital – Heim etc. berechnet (tageweise?), was geschieht nach dem Todestag einer im Heim wohnenden Person? Was bedeutet der Passus "...in Rechnung gestellt werden..." gegenüber der heutigen Regelung? Wird mehr als die Tagestaxe in Rechnung gestellt, was wird angerechnet?

Anrechnung des Erwerbseinkommens (Art. 11 Abs. 1 lit. a ELG)

Der Begriff "Ehegatten ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen" gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. a ELG ist zu präzisieren. Ehegatten ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen sind selten. Die meisten Ehegatten sind in die Berechnung einbezogen und haben zumindest einen unselbständigen Leistungsanspruch. Besser wäre es, von "Ehegatten, die in die Berechnung einbezogen sind" oder "Ehegatten ohne *selbständigen* Anspruch" zu sprechen. Der nicht mehr abänderbare Gesetzestext muss in der Verordnung präzisiert werden.

Vorgesehen ist, dass bei Ehegatten ohne (wohl selbständigen) Anspruch auf Ergänzungsleistungen das Erwerbseinkommen nur noch zu 80 % angerechnet werden soll. Damit ist das Erwerbseinkommen von Ehegatten ohne Anspruch auf EL dreifach privilegiert: Beschränkung auf 80 %, Anrechnung zu 2/3, Freibetrag.

Unklar ist, ob die Privilegierungen von EL-Ansprechenden als alternativ zu betrachten sind. Das Erwerbseinkommen der Person mit EL-Anspruch wird zu 2/3 angerechnet, dasjenige seines Ehegatten ohne eigenen Anspruch zu 4/5? Und ist das Erwerbseinkommen der Ehegatten um den Freibetrag zu reduzieren oder gilt der Freibetrag nicht? Dies ist im Gesetz unklar und sollte präzisiert werden.



Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 22. März 2019

Es fehlen Ausführungsbestimmungen zu den Übergangsbestimmungen zum ELG, die in der Verordnung näher zu präzisieren sind:

Die Vermögensschwelle gemäss Art. 9a ELG bewirkt in jedem Fall eine Schlechterstellung nach Inkrafttreten, wenn sie überschritten ist. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Übergangsbestimmung bedeutet, dass bei Überschreiten der Vermögensschwelle die EL in jedem Fall noch drei Jahre weiterläuft, oder bezieht sich die Übergangsbestimmung lediglich auf die eigentliche Anspruchsberechnung nach Erfüllen der Voraussetzungen hinsichtlich der Vermögensschwelle?

Grundsätzlich äussert sich Absatz 1 der Übergangsbestimmungen nicht darüber, ob die Vergleichsrechnung von Amtes wegen oder auf Antrag zu erfolgen hat. Wir gehen davon aus, dass der Vergleich von Amtes wegen gemacht werden muss.

Wenn davon auszugehen ist, dass der Vergleich von Amtes wegen erfolgen muss, ist in den Ausführungsbestimmungen zu präzisieren, dass die Vergleichsrechnung nur einmal, nämlich zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes zu erfolgen hat. Es wäre weder vom Aufwand her vertretbar noch zielführend, und widerspräche dem Sinn und Zweck von Übergangsbestimmungen, wenn die versicherte Person während dreier Jahre quasi zwischen den zwei Regelungen hin- und herwechseln könnte. Zweck von Übergangsbestimmungen ist, dass Rechtssicherheit geschaffen wird, und im Rahmen der Verhältnismässigkeit für Personen und Institutionen, welche durch die neue Regelung benachteiligt werden könnten, eine angemessene Übergangszeit geschaffen wird, um die neue finanzielle Situation bewältigen zu können. Ist einmal auf die neue Berechnungsart gewechselt, muss es bei dieser bleiben.

Alles andere bewirkt bei der Ausgleichskasse einen enormen Mehraufwand. Grundsätzlich wäre zu jedem Zeitpunkt einer Neuberechnung, welcher bei jeder versicherten Person mindestens einmal jährlich eintritt, eine doppelte Berechnung notwendig. Das alte Berechnungssystem könnte nicht nach und nach verlassen werden, sondern würde immer wieder reaktiviert. Dieser Aufwand ist nicht vertretbar.

Es fehlt zudem eine Anweisung, wie mit Berechnungen umgegangen werden muss, welche rückwirkend hinter das Datum der Inkraftsetzung der EL-Reform zurückreichen, z.B. bei langjährigen IV-Abklärungen oder bei Rückforderungen. Welche Berechnungsart ist für den Anspruch vor Inkrafttreten anzuwenden? Dies ist zu regeln.

Absatz 3: Die Bestimmung von Art. 11a Abs. 3 und 4 im Zusammenhang mit der Übergangsbestimmung Abs. 3 geht möglicherweise hinter die heutige Praxis zurück. Das heisst: Es werden bereits heute unerklärliche Vermögensverminderungen im hohen Bereich (etwa nach summarischer Berechnung der Lebenshaltungskosten vor EL-Bezug) als Vermögensverzicht angerechnet. Die heutige Anrechnung von unerklärlichem Vermögensverbrauch zurückliegender Jahre würde unterbrochen und mit dem Inkrafttreten der EL-Reform erneut gestartet. Rechnerisch bringt die Neuregelung zwar Klarheit. Es stellt sich aber die Frage, ob die Vermögensverminderung im Zeitraum vor Inkrafttreten weiterhin nach der bisher geltenden Praxis beurteilt werden kann.

VI. Zusammenfassung

Die Revision der ELV ist aufgrund der gesetzlichen Neuerungen im ELG notwendig. Sie präzisiert an vielen Orten, was durch den Gesetzgeber offen gelassen wurde. Allerdings ist sie für die Belange der Ausgleichskasse viel zu ungenau. Zahlreiche offene Fragen, welche sich aus der Perspektive der Ausgleichskasse ergeben, sind nicht beantwortet. Werden sie nicht in der ELV geregelt, dürften sie Gegenstand vieler Gerichtsverfahren werden und die Ressourcen der Ausgleichskasse noch zusätzlich binden.



Die durch die EL-Reform eingeführten Neuerungen bedeuten insgesamt für die Ausgleichskasse einen gewaltigen Mehraufwand, einerseits da die bisher relativ grobe Vereinzelung der Berechnungspositionen differenzierter wird und dadurch vermehrt Unterscheidungen getroffen werden müssen (z.B. Lebensbedarf Kinder), andererseits da infolge der Einräumung vermehrten Ermessens der Abklärungsaufwand und auch der Rechtsmittelaufwand steigen wird. Insbesondere der neu entstehende Aufwand für Abklärungen im Ausland und bei Angehörigen oder Erben dürfte enorm steigen. Gleichzeitig wird eine Bearbeitungsfrist eingeführt, deren Nichteinhaltung zu Sanktionen des Bundes führt. Schliesslich ist nochmals auf die Wichtigkeit einer zweifelsfreien und absolut wasserdichten Regelung der Meldepflicht der Krankenversicherer hinzuweisen. Werden die Rechnungsdaten nicht jedes Jahr einheitlich und pünktlich geliefert, ist die pünktliche Neuberechnung der meisten Leistungen nicht gewährleistet und der Aufwand für Nachberechnungen, Nachzahlungen oder Rückforderungen steigt ins Unermessliche.

Mit dem heutigen Personalbestand wird all dies nicht zu bewältigen sein.

Unter diesen Umständen sind zahlreiche zusätzliche Bestimmungen aufzunehmen, welche die Durchführung der Ergänzungsleistungen dahingehend regeln, dass erstens nicht kantonal unterschiedliche Praxen entstehen, und zweitens nicht wegen neuen Ermessensbefugnissen zahlreiche Gerichtsverfahren, welche einer gewünschten verfahrensmässig raschen Erledigung entgegenstehen, durchgeführt werden müssen.

pc/17.07.2019