

Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 84
Telefax 041 228 60 97
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Abteilungen AHV, BV, EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Luzern, 13. Mai 2014

Protokoll-Nr.: 547

**Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV
(ELG): anrechenbare Mietzinsmaxima
Stellungnahme der Regierung des Kantons Luzern**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrats teile ich Ihnen mit, dass wir die Anpassung der anrechenbaren Mietkosten an den aufgelaufenen Mietkostenindex als richtig betrachten.

1. Allgemeines

Wir machen grundsätzlich darauf aufmerksam, dass auf Bundesebene diverse Vorstösse eingereicht wurden, die das geltende System der Ergänzungsleistungen (EL) reformieren sollen. Im Fokus der Forderungen stehen die Feststellung und Beseitigung von Fehlanreizen im heutigen EL-System.

Nachdem die letzte Anpassung der Höchstbeiträge bei den anrechenbaren Mietkosten bei den Ergänzungsleistungen mehr als zehn Jahre zurück liegt, unterstützen wir die Bestrebungen, diesen Teil der Reform vorzuziehen. Dies erscheint uns umso wichtiger, als der Anteil an EL-Bezügern, bei denen die effektiven Mietkosten durch das Mietzinsmaximum gedeckt werden kann, stark abgenommen hat. Ein Grund für diese immer geringere Abdeckung ist die Tatsache, dass der Bundesrat entgegen seiner gesetzlichen Kompetenz in Art. 19 ELG die Mietzinsansätze seit 2001 nicht mehr angepasst hat. Dadurch hat er in Kauf genommen, dass die EL die tatsächliche wirtschaftliche Situation der Bezüger nicht mehr korrekt wiedergibt. Dies ist unseres Erachtens dringend zu ändern.

2. Entflechtung von Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligung

Bei der vorgesehenen Revision des ELG sollte ein wichtiges Element - die Entflechtung von individueller Prämienverbilligung (IPV) und EL - vorgezogen werden. Mit dem heutigen System werden bei festgestellter EL-Berechtigung die kantonalen bzw. regionalen Durchschnittsprämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung als Mindestleistung vergütet. Damit werden in Kantonen, in welchen die kantonal festgelegten IPV-Ansätze unter den Durchschnittsprämien liegen, EL-Bezüger gegenüber den übrigen IPV-Berechtigten bevorzugt.

Wir bitten den Bund deshalb dringend, gleichzeitig mit der Anpassung der Mietzinsmaxima in den EL auch die EL und die IPV zu entflechten. Die Kantone sollten die Kompetenz erhalten,

die für die EL-Berechnung anwendbare KVG-Prämie selber festzulegen. Der Betrag muss mindestens einer im Kanton tatsächlich verlangten Prämie entsprechen. Art. 10 Abs. 3d und Art. 21 a ELG sind dahingehend anzupassen, dass die Kantone für EL-Beziehende gleiche Richtprämien festlegen können wie für die übrigen IPV-Beziehenden. Das Bundesrecht würde damit noch immer gewährleisten, dass jeder EL-Bezüger Zugang zum Pflichtleistungskatalog des KVG hätte. Dieser Vorschlag führt zu drei Konsequenzen, die beachtet werden sollten:

- Die Ungleichbehandlung von EL-Beziehenden und "ordentlichen" IPV-Beziehenden kann beseitigt werden.
- Die Entflechtung von IPV und EL führt für den Bund zu keinerlei Mehrausgaben. Den Kantonen entstehen ebenfalls keine zusätzlichen Ausgaben. Im Gegenteil, durch frei werdende Mittel entsteht finanzieller Spielraum.
- Beim Fahrplan der Inkraftsetzung muss beachtet werden, dass in der kantonalen Einführungsgesetzgebung zum ELG bestimmt werden muss, welches staatliche Organ für die Festsetzung der kantonalen IPV zuständig ist.

3. Elemente der Vorlage

3.1. Räumliche Gliederung

Der Ansatz, wonach aufgrund der Raumgliederung des Bundesamtes für Statistik (BfS) eine Einteilung der Gemeinden in drei Gruppen erfolgen soll, ist nachvollziehbar. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Einteilung geeignet ist, den regional unterschiedlichen Mietzinsentwicklungen der letzten Jahre genügend Rechnung zu tragen. Daher sollte den Kantonen im ELG die Kompetenz erteilt werden, Gemeinden in begründeten Einzelfällen in eine andere als die aufgrund der BfS Statistik vorgegebene Region einzuteilen. Vor allem in denjenigen Fällen, wo die durchschnittlichen Mietzinse einer Gemeinde deutlich (Betrag oder Prozentsatz X) über den anderen Gemeinden derselben Region liegen. Dieser "deutliche Unterschied" muss in einem Frankenbetrag oder durch einen Prozentsatz definiert werden.

3.2. Familien und Mehrpersonenhaushalte

Den heutigen Wohnformen und den unterschiedlichen Lebensgemeinschaften wird die Ermittlung und Berücksichtigung des Mietzinsmaximums pro Person deutlich besser gerecht, als die bisherige Lösung.

3.3. Neue Beiträge und künftige Anpassung

Das angestrebte Ziel, dass in jeder Kategorie (Region/Haushaltsgrösse) in 90 % der Fälle die Mietzinsmaxima ausreichen, erachten wir als angemessen. Seit 1990 passt der Bundesrat gestützt auf Art. 19 ELG den allgemeinen Lebensbedarf gleichzeitig mit den AHV-/IV-Renten der Entwicklung des Mischindex an. Eine solche Regelung fehlt bei der Anpassung der Mietzinsen. Es wäre deshalb dringend angezeigt, hier eine zusätzliche Bestimmung aufzunehmen, welche den Bundesrat verpflichtet, eine Anpassung der Mietzinsmaxima abhängig von der Entwicklung des Mietzinsindex vorzunehmen. Dies soll gleichzeitig mit der Anpassung des allgemeinen Lebensbedarfes erfolgen.

3.4 Beteiligung des Bundes an den Heimkosten

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde das ELG per 1. Januar 2008 total revidiert. Die EL wurden mit Art. 112a BV als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen definitiv in der Bundesverfassung verankert. Der Bund beteiligt sich seither bei den Heimen ausschliesslich an den Kosten zur Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs. Er übernimmt diese zu 5/8, während die Kantone 3/8 zu tragen haben. Die Ermittlung des Bundesanteils erfolgt über die sogenannte Ausscheidungsrechnung. Die Kantone tragen seither denjenigen Anteil an den Kosten für jährliche Ergänzungsleistungen, der über die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs hinaus geht (heimbedingte Mehrkosten), vollumfänglich selbst. Ein Handlungsspielraum besteht

für die Kantone nur noch bei der Festsetzung des Betrags für persönliche Auslagen und bei der Festlegung des Vermögensverzehr, sowie in beschränktem Masse bei der Begrenzung der anrechenbaren Heimgewerbesteuer.

Seit 2008 zeigt sich ein deutlicher Unterschied in der Entwicklung der finanziellen Belastung für Bund und Kantone: Während die vom Bund zu tragenden 5/8 der Kosten für die Existenzsicherung von 1,834 Milliarden Franken auf 2,116 Milliarden Franken (+ 15 %) anstiegen, stiegen die von den Kantonen zu tragenden heimbewohnten Mehrkosten von 1,539 Milliarden Franken auf 1,931 Milliarden Franken (+ 25%).

Den Vorschlag des Bundesrates, den in der Ausscheidungsrechnung zu berücksichtigenden Betrag für den Mietzins mit Stand 2001 einzufrieren, erachten wir als ungeeignet. Gleichzeitig steht er im Widerspruch zu den Vorgaben des NFA. Der Anteil des Bundes würde auf einem viel zu tiefen Wert zementiert. Aus dem Vernehmlassungsbericht geht klar hervor, dass die heutigen Mietzinsmaxima seit längerem nicht mehr existenzsichernd sind. Gleichzeitig würde sich der Bund bei künftigen Mietzinsanpassungen in einem zu geringen Masse an der Kostensteigerung beteiligen. Beides führt dazu, dass die Belastung für die Kantone unverhältnismässig ansteigen und im Gegenzug der Bund massiv entlastet würde.

Aus diesen Gründen lehnen wir das Einfrieren des Mietzinsmaximums auf 13'200 Franken für den Bundesanteil ab. Die neuen Mietzinsmaxima der jeweiligen Mietzinsregion sollen bei der Festlegung des Bundesanteils berücksichtigt werden.

4. Hinweise zu den Gesetzesartikeln

Art. 13 Abs. 2

Die Ausführungen im erläuternden Bericht lassen den Schluss zu, die Kostenbeteiligung des Bundes sei in einem absoluten Frankenbetrag festzulegen. Eine solche Regelung würde der Kostendynamik bei den EL nicht gerecht. Sie würde gar dem Grundprinzip der Verbundaufgabe bei der EL nach NFA widersprechen, indem die Kosten sukzessive auf die Kantone überwältigt würden. Es gilt zu beachten, dass sich der Bund aufgrund der seit 2001 vom Bundesrat unterlassenen Anpassung der Mietzinsmaxima seit Jahren in zu geringem Masse an den EL-Kosten beteiligt hat. Die vorgeschlagene Anpassung der Beteiligung des Bundes an den Heimkosten gemäss dem neuen Art 13 Abs. 2 ELG lehnen wir daher ausdrücklich ab. Damit würde der Bund Lasten im Bereich der EL auf die Kantone abwälzen. Es gibt keinen sachlichen Grund, wieso die EL für Personen im Heim oder Zuhause unterschiedlich finanziert werden soll. Die Formulierung von Art. 13 Abs. 2 ist entsprechend anzupassen und der Bezug zu Art. 10 Abs. 2 Bst. B, 1bis und 1ter (neu) ist herzustellen.

Gleichzeitig empfehlen wir, bereits im Übergangsrecht des ELG zu verankern, dass die Kantonsregierungen die Höhe der IPV auch für EL-Beziehende festlegen können, sofern die ordentliche Einführungsgesetzgebung zum ELG nicht fristgerecht abgeschlossen werden kann. Dies könnte analog dem Absatz 2 der Schlussbestimmungen der KVG-Änderung vom 24. März 2000 erfolgen.

5. Erhöhte Komplexität bei der Umsetzung

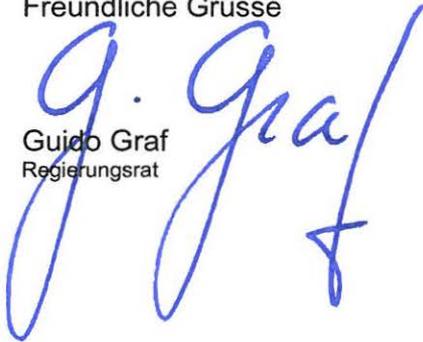
Seit der Einführung des KVG (1996) besteht die Schnittstelle zwischen Prämienverbilligung und Ergänzungsleistungen. Es gilt zu beachten, dass die Einführung von nach Gemeinden differenzierten Mietzinsansätzen zu einer erhöhten Komplexität bei der Durchführung führt. Wegen der Relevanz von Wohnsitzwechseln bei der EL - neu auch innerhalb des Kantons - dürfte dieser Systemwechsel zu vermehrten Mutationen und somit zu einem grösserem Verwaltungsaufwand führen. Wir erachten es als notwendig und sachlich begründet, dass Art. 24 ELG bzw. der Kostenverteilungsschlüssel der Verwaltungskosten angepasst wird. Durch den Bund verursachte komplexere Systeme sollen gemäss NFA auch bei der Vergütung der Durchführungskosten verursachergerecht abgegolten werden.

6. Schlussbemerkungen

Das System der EL hat sich seit der Einführung 1966 bewährt. Die Kostenentwicklung innerhalb der letzten Jahre gibt aber Anlass zur Besorgnis. Im November 2013 hat der Bundesrat einen vom Bundesparlament verlangten Bericht vorgelegt, welcher sich mit der Kostenentwicklung und dem Reformbedarf bei den Ergänzungsleistungen auseinandersetzt. Dieser Bericht dürfte die Basis für eine umfassende und sachlich dringende Neugestaltung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen sein. Uns scheint es angezeigt, die Anpassungen mit der laufenden Reform der „Altersvorsorge 2020“ zu koordinieren. Für's Erste sind wir der Auffassung, dass der kleine Zwischenschritt (Mietzinsmaxima) die Gelegenheit bietet, kostendämmende Massnahmen (Entflechtung von IPV und EL) aufzunehmen ohne die Bundesfinanzen zusätzlich zu belasten.

Wir danken Ihnen für die uns gebotene Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Ausführungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage gebührend zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Guido Graf
Regierungsrat

Kopie (per Mail):
katharina.schubarth@bsv.admin.ch