



Bern, den 28. März 2018

Änderung der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hin- terlassenen- und Invalidenversicherung (ELV)

**Bestimmung des Bundesanteils in Prozent und der mass-
gebenden Anzahl Fälle für die Verwaltungskosten**

Erläuternder Bericht für das Vernehmlassungsverfahren

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	3
2.1	Allgemeine Bemerkungen	3
2.2	Artikel 39 ELV	4
2.3	Artikel 42 <i>b</i> ELV	4
2.4	Artikel 42 <i>c</i> ELV.....	5
3	Finanzielle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone	5
3.1	Auswirkungen in der Vergangenheit beim Bundesanteil.....	5
3.2	Auswirkungen in der Zukunft beim Bundesanteil.....	6
3.3	Festsetzung der Verwaltungskosten	6
4	Inkrafttreten	6

1 Ausgangslage

Die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL) sind eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Es gibt zwei Arten von EL: einerseits die jährliche EL, welche monatlich ausgerichtet wird und andererseits die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Der Bund beteiligt sich nur an der jährlichen EL.

Bei der jährlichen EL zahlt der Bund 5/8 der Existenzsicherung im engeren Sinn. Bei den Personen zu Hause entspricht die ganze jährliche EL der Existenzsicherung. Bei den Personen im Heim macht die Existenzsicherung nur einen Teil der jährlichen EL aus. An den über die Existenzsicherung im engeren Sinn hinausgehenden heimbedingten Mehrkosten beteiligt sich der Bund nicht. Diese heimbedingten Mehrkosten gehen zu Lasten der Kantone. Um den Anteil der Existenzsicherung zu ermitteln, ist eine Ausscheidungsrechnung zu machen. Dabei wird ermittelt, wie hoch der EL wäre, wenn die heimbewohnende Person zu Hause leben würde.

Die Beträge der Existenzsicherung sind in den Buchhaltungen der Kantone nicht enthalten. Sonst müsste bei jeder Auszahlung, Rückforderung, jedem Erlass und jeder Abschreibung von Ergänzungsleistungen die Ausscheidungsrechnung gemacht werden, was ein sehr grosser Aufwand bedeuten würde. Daher wird hilfsweise aufgrund eines Stichtages ein Bundesanteil in Prozent berechnet, der dann auf die effektiven Ausgaben der Kantone, welche in der Buchhaltung ausgewiesen sind, angewendet wird.

In der geltenden Verordnung wird als Stichtag eine Situation im Vorjahr genommen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass dies zu grossen Verzerrungen führen kann, wenn sich im Leistungsjahr das Verhältnis zwischen der Existenzsicherung im engeren Sinn und den heimbedingten Mehrkosten aufgrund von kantonalen Gesetzesänderungen verändert. Der Bundesrat möchte solche Verzerrungen in Zukunft vermeiden. Daher schlägt er eine Änderung des massgebenden Stichtages vor. Neu soll ein Monat im laufenden Jahr die Basis für die Berechnung der Bundesanteile in Prozent bilden.

2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die geltende gesetzliche Regelung bedingt, wie in der Ausgangslage ausgeführt, eine Ausscheidung der Kosten, welche durch den Bund und die Kantone zu finanzieren sind. Für diese Ausscheidungsrechnung gibt es zwei mögliche Vorgehensarten, eine laufende sowie eine stichtagsbezogene Ausscheidung. Dabei haben die Kantone im Rahmen der parlamentarischen Beratung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) aus verwaltungsökonomischen Gründen klar die Stichtagslösung favorisiert.

Dass in der geltenden Verordnung (vgl. Art. 39 Abs. 2 ELV) auf den Dezember des Vorjahres abgestellt wird, hat seinen Grund ebenfalls in verfahrensökonomischen und statistischen Überlegungen. Schon vor dem Inkrafttreten von NFA mussten die EL-Stellen dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) jeweils im Dezember die Daten von EL-beziehenden Personen melden. Da der Termin für die Statistikmeldungen nicht verschoben werden konnte und eine zweite Meldung im laufenden Jahr als zu aufwändig beurteilt wurde, wird für die Berechnung der Bundesanteile in Prozent seit NFA auf den Dezember des Vorjahres abgestellt.

Neben dem Bundesbeitrag an die jährlichen Ergänzungsleistungen beteiligt sich der Bund auch an den Verwaltungskosten für die Festsetzung und Auszahlung der jährlichen Ergänzungsleistungen. Der Bund zahlt eine Fallpauschale. Für die Ermittlung der massgebenden

Anzahl Fälle wird im geltenden Recht ebenfalls auf die Dezembermeldung des Vorjahres abgestellt. Wird der Stichtag für die Festsetzung des Bundesanteils in Prozent vom Vorjahr in das laufende Jahr verlegt, ist diese Änderung auch für die Ermittlung der Fallzahlen für die Vergütung der Verwaltungskosten massgebend. Die Bestimmungen zu den Verwaltungskosten sind demnach ebenfalls zu ändern.

Nach Artikel 26a ELG führt die Zentrale Ausgleichsstelle ein Register der Bezügerinnen und Bezüger. Dieses Ergänzungsleistungsregister ist seit dem 1. Januar 2018 in Betrieb. Es enthält sämtliche Daten, welche die EL-Stellen für die Statistik bisher jeweils im Dezember zu melden hatten. Das Register kann nun anstelle der Dezembermeldung für die Berechnung des Bundesanteils in Prozent sowie zur Ermittlung der massgebenden Anzahl Fälle für die Verwaltungskostenvergütung verwendet werden.

2.2 Artikel 39 ELV

Absatz 2

Der Bundesanteil in Prozent wird aufgrund des Bestandes an einem bestimmten Stichtag bzw. -monat ermittelt. Dieser Absatz regelt, welcher Monat massgebend ist. Neu soll nicht mehr auf die Hauptauszahlung für den Dezember des Vorjahres abgestellt werden, sondern auf den ganzen Monat Mai des laufenden Jahres.

Die Wahl fiel auf den Monat Mai, damit sichergestellt ist, dass die massgebenden Bundesanteile in Prozent für jeden Kanton vor Ende Jahr rechtskräftig vorliegen. Die Bundesanteile in Prozent sind nämlich zu verfügen (Gewährung des rechtlichen Gehörs, Verfügung, Beschwerdefrist von 30 Tagen, Beachtung von Gerichtsferien). Vor der Gewährung des rechtlichen Gehörs sind die Bundesanteile in Prozent auf der Basis des EL-Registers zu ermitteln. Die Bearbeitungsdauer dazu beträgt rund zwei Monate.

Die kantonalen EL-Durchführungsstellen können die Mehrzahl der Mutationen vor allem bei Heimtaxerhöhungen bis Ende April verarbeiten. Ein früherer Monat als der Mai wäre daher nicht sinnvoll.

Absatz 3

Nach dem geltenden Recht melden die EL-Stellen die Daten dem BSV. Da das Ergänzungsleistungsregister von der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) geführt wird (vgl. Art. 26a ELG), müssen die Daten neu dieser Stelle gemeldet werden. In der massgebenden Wegleitung zum Ergänzungsleistungs-Register (WL-ELReg) ist vorgesehen, dass die monatlichen Meldungen der EL-Stellen an das Register jeweils bis spätestens am 10. Tag des Folgemonats zu erfolgen haben. Daher wird in diesem Absatz nun festgehalten, dass die Meldung bis am 10. Juni bei der ZAS eintreffen muss.

2.3 Artikel 42b ELV

Absatz 2

Die Falldaten, welche heute nach Artikel 39 Absätze 2 und 3 ELV dem BSV gemeldet werden, werden auch für die Ermittlung der Fallzahlen verwendet. Die Änderung in Artikel 39 Absatz 2 ELV bedingt daher eine Anpassung des massgebenden Monats (neu Mai anstelle von Dezember des Vorjahres).

2.4 Artikel 42c ELV

Absatz 2

Die massgebende Anzahl Fälle steht erst im Laufe der zweiten Jahreshälfte fest (nach der Gewährung des rechtlichen Gehörs, vgl. Erläuterungen zu Art. 39 ELV). Daher sind im Leistungsjahr neu Vorschüsse auszurichten. Auf das ELG ist das Subventionsgesetz anwendbar. In Anwendung von Artikel 23 Absatz 2 des Subventionsgesetzes beträgt der höchstzulässige Prozentsatz für Vorschüsse 80 Prozent. Mit Satz 2 wird festgelegt, welche Fallzahlen der Vorschussberechnung zugrunde liegen.

Absatz 3

Die Saldozahlung ist bis spätestens Mitte Januar des folgenden Jahres zu leisten. Damit ist sichergestellt, dass die Saldozahlung beim Bund noch der Staatsrechnung des Jahres, für das die Verwaltungskosten geleistet werden, belastet werden kann. Die Saldozahlung kann jedoch auch schon früher erfolgen.

3 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

3.1 Auswirkungen in der Vergangenheit beim Bundesanteil

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten von NFA (1. Januar 2008) führte die Anwendung eines Stichtages des Vorjahres dazu, dass der Bund – im Vergleich zu einem Stichtag des laufenden Jahres – zu hohe Zahlungen leistete. Seit 2013 ist ein gegenteiliger Effekt zu vermerken.

Die folgende Tabelle zeigt die Situation auf. Dabei bedeutet "geltende Ordnung = Stichtag im Vorjahr" und "neue Ordnung = Stichtag im laufenden Jahr".

<i>in Millionen Franken</i>	2008 ²⁾	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jährliche EL zur AHV ¹⁾	1'897	2'024	2'135	2'234	2'301	2'370	2'461	2'512	2'584
Bundesbeitrag nach geltender Ordnung	550.0	584.0	598.7	612.9	644.4	668.0	696.2	709.6	737.8
Bundesbeitrag nach neuer Ordnung	550.0	569.8	584.8	622.5	647.6	670.9	695.4	717.7	741.4
Veränderung Bundesbeitrag EL zur AHV	0.0	-14.3	-14.0	9.6	3.1	2.9	-0.8	8.1	3.6
Jährliche EL zur IV ¹⁾	1'475	1'551	1'603	1'678	1'745	1'752	1'785	1'814	1'851
Bundesbeitrag nach geltender Ordnung	595.9	625.7	637.8	657.3	686.4	678.1	702.2	713.4	727.5
Bundesbeitrag nach neuer Ordnung	595.9	618.9	629.0	660.2	674.6	689.6	703.0	714.6	729.2
Veränderung Bundesbeitrag EL zur IV	0.0	-6.8	-8.8	2.9	-11.8	11.5	0.8	1.2	1.7

¹⁾ Ohne Krankenkassenprämien

²⁾ Im 2008 war aufgrund einer Übergangsbestimmung der Dezember 2008 massgebend

3.2 Auswirkungen in der Zukunft beim Bundesanteil

Aus den Erfahrungen der Vergangenheit ist kein Trend ersichtlich. Es lassen sich daher keine Aussagen darüber ableiten, ob die Anpassung der Verordnung eher für den Bund oder die Kantone von Vorteil sein wird. Unter der Annahme, dass die Verhältnisse des Jahres 2016 sich auf die Zukunft übertragen lassen, führt die vorgeschlagene Massnahme beim Bund zu einer jährlichen Belastung im einstelligen Millionenbereich und einer entsprechenden Entlastung der Kantone. Der Umstand, dass die Daten betreffend das Jahr 2018 in keinem Jahr zur Berechnung des Bundesbeitrags herangezogen werden, ist demnach für die Kantone ebenfalls tendenziell von Vorteil.

3.3 Festsetzung der Verwaltungskosten

Durch die Änderung des massgebenden Monats für die Ermittlung der Fallzahlen entstehen im ersten Jahr der Anwendung der neuen Methode geringfügige Mehrkosten bei der Vergütung der Verwaltungskosten durch den Bund, da die Fallzahlen üblicherweise im Verlauf der Zeit zunehmen und deshalb im Mai leicht höher sind als im Dezember des Vorjahres. Die Mehrkosten für den Bund dürften allerdings kleiner sein als eine Million.

4 Inkrafttreten

Der Bundesbeitrag in Prozent wird im laufenden Jahr (2018) noch nach bisherigem Recht festgesetzt. Die neuen Bestimmungen für die Festsetzung des Bundesbeitrages sollen bereits für das Jahr 2019 gelten. Daher soll die Verordnungsänderung auf den 1. Januar 2019 in Kraft treten.