

Vortrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion an den Regierungsrat betreffend das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden- versicherung (EG ELG)

Allgemeines

1.1 Ausgangslage

Personen, welche eine Alters- oder Invalidenrente beziehen, haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) zur Deckung ihres Existenzbedarfs (Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, ELG¹). Diese bestehen einerseits aus einer *jährlichen EL* zur ausgerichteten Alters- oder Invalidenrente sowie andererseits in der Vergütung von *Krankheits- und Behinderungskosten*. Die jährliche EL entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen (Artikel 9 ELG). Diese Regelung entspricht auch der heute geltenden Ordnung des Bundesgesetzes vom 18. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (aELG)².

Bis Ende 2007 werden die Ergänzungsleistungen vom Bund subventioniert. Die Kantone regeln bis zu diesem Zeitpunkt – innerhalb der bundesrechtlichen Vorschriften – in eigener Kompetenz den Anspruch auf Ergänzungsleistungen (Artikel 1a aELG sowie Gesetz vom 16. November 1989 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, ELGK³, und Verordnung vom 20. Dezember 1989 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, ELVK⁴).

Der Bund beteiligt sich bis Ende 2007 an den Aufwendungen der Kantone für die jährliche EL sowie für die Krankheits- und Behinderungskosten mit Beiträgen, welche nach deren Finanzkraft abgestuft sind und mindestens 10, höchstens 35 Prozent der gesamten Aufwendungen betragen (Artikel 9 aELG). Im Kanton Bern beliefen sich die gesamten Aufwendungen für die EL im Jahr 2006 auf 425.5 Mio. Franken. Daran beteiligte sich der Bund mit 32 Prozent, das heisst mit 136.1 Mio. Franken.

Im Rahmen der NFA hat der Bund das aELG am 6. Oktober 2006 total revidiert und per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Auf den gleichen Zeitpunkt wird auch die revidierte Verordnung vom 15. Januar 1971 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV)⁵ in Kraft treten.

¹ BBl 2006 8389ff.

² SR 831.30

³ BSG 841.31

⁴ BSG 841.311

⁵ SR 831.301 und Vernehmlassungsentwurf des revidierten Teils der ELV (E-ELV) unter: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1499/Bericht_Vorlage.pdf (pdf-Seite 28ff. und 87ff.)

Die neue Ordnung bewirkt eine Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen. So gehen die jährlichen EL in die Regelungskompetenz des Bundes über. Die Kantone regeln weiterhin deren Durchführung und haben einzig bei der EL für Personen, die in Heimen oder Spitälern wohnen, einen Regelungsspielraum bei der Begrenzung der Tagestaxen (Artikel 10 Absatz 2 Bst. a ELG), der Festlegung des Betrags für persönliche Auslagen (Artikel 10 Absatz 2 Bst. b ELG) sowie dem anrechenbaren Vermögensverzehr (Artikel 11 Absatz 2 ELG). Die Regelung der Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten (Artikel 14 - 16 ELG) geht vom Bund ganz an die Kantone über. Der Bund schreibt jedoch einen Leistungskatalog vor (Artikel 14 Absatz 1 ELG).

Neben den Aufgabenverschiebungen erfährt auch die Finanzierung der EL wesentliche Änderungen. So werden die jährlichen EL neu zu fünf Achteln durch den Bund und zu drei Achteln von den Kantonen getragen (Artikel 13 Absatz 1 ELG). Zudem beschränkt sich der Bundesanteil bei der jährlichen EL für Heim- und Spitalbewohnerinnen und -bewohner auf die allgemeine Existenzsicherung, wie wenn sie zu Hause leben würden (Artikel 13 Absatz 2 ELG). Das Budget der gesamten Aufwendungen für die EL im Kanton Bern beläuft sich im Jahr 2008 auf 524 Mio. Franken. Daran steuert der Bund voraussichtlich 137 Mio. Franken bei. Der Bund beteiligt sich neu auch an den Verwaltungskosten, indem er Fallpauschalen ausrichtet (Artikel 24 ELG und Artikel 42a E-ELV). Der diesbezügliche Bundesbeitrag wird sich im Jahr 2008 auf ca. 3 Mio. Franken belaufen. Die Kantone finanzieren neu vollumfänglich die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten (Artikel 16 ELG).

Die Kantone müssen somit ihre Vollzugsbestimmungen anpassen und ebenfalls per 1. Januar 2008 in Kraft setzen. Eine Übergangsfrist bis am 31. Dezember 2010 gilt einzig für die kantonale Regelung der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Bis zu diesem Zeitpunkt können die Kantone die Artikel 3 – 18 der Bundesverordnung vom 29. Dezember 1997 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKV)⁶ weiter anwenden (Artikel 34 ELG).

1.2 Revisionsbedarf der kantonalen Regelung

Das ELGK und die ELVK regeln den Vollzug der bundesrechtlichen Regelung für den Kanton Bern. Um die neuen bundesrechtlichen Vorschriften wie vorgegeben rechtzeitig am 1. Januar 2008 in Kraft setzen zu können, verabschiedete der Regierungsrat am 20. Juni 2007 mit der Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EV ELG)⁷ einen Erlass von Dringlichkeitsrecht nach Artikel 88 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV)⁸. Eine Dringlichkeitsverordnung gilt längstens fünf Jahre. Innerhalb dieser Frist muss sie durch eine Anpassung des ordentlichen Rechts abgelöst werden, was mit dem vorliegenden Gesetz geschieht. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hätte das revidierte ELGK nicht auf 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden können. Aus rechtssetzungstechnischen Gründen wird das ELGK total revidiert. Es heisst zudem neu Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EG ELG).

⁶ SR 831.301.1

⁷ BAG 07-76

⁸ BSG 101.1

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1

Der Regelungsgegenstand des vorliegenden Gesetzes bezieht sich auf die eidgenössischen Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen. Dazu gehören insbesondere das total revidierte ELG und die revidierte ELV.

Artikel 2

Nach der alten Ordnung bestand ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen nur, wenn die kantonale Regelung einen solchen ausdrücklich vorsah (Artikel 1a Absatz 1 aELG). Neu regelt das ELG den Anspruch auf Ergänzungsleistungen einheitlich (Artikel 4ff. ELG). Die Kantone haben nur noch in einzelnen Punkten die Kompetenz, eigene Regelungen aufzustellen.

Artikel 3

Personen, welche eine jährliche Ergänzungsleistung beziehen, haben auch Anspruch auf die Vergütung ihrer Krankheits- und Behinderungskosten (Artikel 14 Absatz 1 ELG). Ebenso erhalten Personen ohne jährliche Ergänzungsleistung ihre Krankheits- und Behinderungskosten vergütet, wenn sie diese mit ihrem Einnahmenüberschuss nicht decken können (Artikel 14 Absatz 6 ELG).

In der heute geltenden Ordnung sind diese Kosten umfassend und abschliessend in der Bundesverordnung vom 29. Dezember 1997 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKV) geregelt. In der neuen Ordnung wird diese Aufgabe ganz den Kantonen übertragen. Um gewisse Standards für eine gesamtschweizerische einheitliche Vergütungspraxis zu gewährleisten, legt das ELG einen Leistungskatalog fest (Artikel 14 Absatz 1 ELG):

- zahnärztliche Behandlung;
- Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen;
- ärztlich angeordnete Bade- und Erholungskuren;
- Diät;
- Transporte zur nächstgelegenen Behandlungsstelle;
- Hilfsmittel und
- die Kostenbeteiligung in der Krankenversicherung (Franchise sowie Selbstbehalt gemäss Artikel 64 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [KVG]⁹).

Dieser Katalog entspricht den heute vergüteten Leistungen gemäss ELKV. Die Kantone sind neu frei, weitere Leistungen zu vergüten. Der Kanton Bern macht davon nicht Gebrauch. Es soll der in Artikel 14 Absatz 1 ELG aufgeführte Leistungskatalog zur Anwendung kommen (**Absatz 1**). Sämtliche vergüteten Krankheits- und Behinderungskosten werden neu von den Kantonen selber finanziert (vgl. Ausführungen unter Ziffer 1.1; Artikel 16 ELG).

⁹ SR 832.10

Die Kantone können die Vergütung der Kosten auf die im Rahmen einer wirtschaftlichen und zweckmässigen Leistungserbringung erforderlichen Ausgaben beschränken (Artikel 14 Absatz 2 ELG). Davon wird in **Absatz 2** Gebrauch gemacht. Analog dem Krankenversicherungsbereich sollen auch hier nur wirtschaftliche und zweckmässige Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden. Im Bereich der Zahnbehandlungen gilt dieser Grundsatz schon heute (Artikel 8 ELKV): Das bedeutet, dass von zwei möglichen Zahnbehandlungen die günstigere vergütet wird, wenn beide Behandlungsarten dem gleichen Zweck dienen. Die Behandlung eines erkrankten Zahnes gilt zudem nur dann als zweckmässig, wenn sie der Herstellung der Kaufunktion dient. Je nach Lage des Zahnes im Gebiss werden die Kosten der Behandlung oder des Ersatzes nicht übernommen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit soll im Kanton Bern für den gesamten Leistungskatalog (Artikel 14 Absatz 1 ELG; siehe oben) gelten.

Weiter haben die Kantone die Kompetenz, den Anspruch auf die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten sowie die Obergrenzen dieser Vergütungen festzulegen, welche aber die Höchstbeträge der bisherigen bundesrechtlichen Ordnung (ELKV) nicht unterschreiten dürfen (Artikel 14 Absatz 3 ELG). Sie werden vom Regierungsrat gestützt auf Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe e in der Ausführungsverordnung geregelt.

Artikel 4

Wie bereits in der bisherigen bundesrechtlichen Ordnung müssen die Kantone Personen, welche möglicherweise anspruchsberechtigt sind, angemessen informieren (Artikel 21 Absatz 3 ELG). Die bisherige kantonale Regelung sah vor, dass diese Personen umfassend über ihren Anspruch informiert werden müssen (Artikel 1 Absatz 2 ELGK). Daran wird festgehalten. Die zuständigen Stellen des Kantons oder der Gemeinden haben weiterhin umfassend über die EL-Anspruchsberechtigung zu informieren.

Artikel 5

Wie im bisherigen Recht (Artikel 3 ELGK) wird der Ausgleichskasse des Kantons Bern (AKB) der Vollzug des Gesetzes übertragen.

Artikel 6

Diese Bestimmung über die Rechnungsführung entspricht der bisherigen Regelung von Artikel 5 ELGK. Sie wurde lediglich sprachlich präzisiert.

Artikel 7

Die **Absätze 1 bis 3** entsprechen der bisherigen Regelung von Artikel 6 ELGK. Sie wurden lediglich sprachlich präzisiert.

Neu beteiligt sich der Bund an den Verwaltungskosten mittels Fallpauschalen (Artikel 24 ELG und Artikel 42a E-ELV). Diese Mitfinanzierung ergibt sich aus der NFA (vgl. Ausführungen unter Ziffer 1.1) und betrifft somit nur das Verhältnis zwischen Bund und Kanton. Aus diesem Grund verzeichnet der Kanton mit den neu vom Bund ausgerichteten Fallpauschalen gesamthaft gesehen keine Mehreinnahmen. Die Fallpauschalen werden aus diesem Grund zur Mitfinanzierung der Verwaltungskosten der Ausgleichskasse des Kantons Bern (AKB) verwendet (**Absatz 4**). Die Verwaltungskosten der AHV-Zweigstellen werden weiterhin von den Gemeinden getragen (ebenfalls **Absatz 4**).

Artikel 8

Die AKB benötigt für die Bearbeitung der Gesuche um Ergänzungsleistungen und für die Berechnung der laufenden Ergänzungsleistungen verschiedene aktuelle Daten der EL-Gesuch stellenden Personen und der EL-Bezügerinnen und –Bezüger (zum Beispiel Name, Vorname, Adresse, Geburtsdatum, Zivilstand, Anzahl Kinder, Angaben über Vormund-, Beirat- und Beistandschaft). Da diese Angaben auf den EL-Gesuchsformularen auf deren Richtigkeit kontrolliert werden müssen und nicht immer vollständig sind beziehungsweise bei EL-Bezügerinnen und –Bezügern auf deren Aktualität kontrolliert werden müssen, ist die AKB heute gezwungen, bei den Gemeinden, AHV-Zweigstellen und Zivilstandsämtern jeweils um die Bestätigung oder die Ergänzung der entsprechenden Daten anzufragen. Im zentralen elektronischen Personenregister (ZPV) sind die von der AKB benötigten Daten aktuell und zentral gespeichert. Der automatische Zugriff auf die ZPV-Daten mittels Abrufverfahren ermöglicht der AKB, auf eine effiziente Weise die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Daten der EL-Gesuchstellerinnen und -Gesuchsteller sowie den EL-Bezügerinnen und –Bezüger systematisch zu kontrollieren und zu vervollständigen. Dadurch können auch Fehlüberweisungen von Ergänzungsleistungen verhindert werden (beispielsweise bei nicht gemeldeter, geänderter Familienstruktur oder Vormundschaft). Artikel 8 führt auch zu einer Entlastung der Gemeinden, AHV-Zweigstellen und Zivilstandsämter, da diese von der AKB nicht mehr für Personendaten angefragt werden müssen.

Artikel 9

Die Regelung der Organisation und des Verfahrens für den Vollzug dieses Gesetzes wird auch in der neuen Ordnung den Kantonen übertragen (Artikel 21 ELG). Artikel 9 verweist auf das anwendbare, ergänzende Recht. **Absatz 1** entspricht unverändert Artikel 3 Absatz 2 ELGK. Da die Haftung für Schäden mit Absatz 1 nicht geregelt ist, verweist **Absatz 2** auf die diesbezügliche Anwendbarkeit des Personalgesetzes.

Artikel 10

Dem Regierungsrat wird die Kompetenz erteilt, in den Bereichen, die gemäss ELG von den Kantonen geregelt werden müssen, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen (**Absatz 1**). Gemäss **Absatz 2** sind dies insbesondere die Höhe der anrechenbaren Heim- und Spitalaufenthaltskosten (**Buchstabe a**), die Beträge für die persönlichen Auslagen von Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben (**Buchstabe b**), der Vermögensverzehr (**Buchstabe d**), der Anspruch von Krankheits- und Behinderungskosten sowie die zu vergütenden Höchstbeträge (**Buchstabe e**), die Organisation (**Buchstabe f**) und das Verfahren (**Buchstabe g**).

Neben diesen Punkten wird dem Regierungsrat zudem die Kompetenz erteilt, die Bewertung von unbeweglichem Vermögen zu regeln (**Buchstabe c**). Gemäss Artikel 17 Absatz 6 ELV können die Kantone anstelle des Verkehrswertes einheitlich den für die interkantonale Steuerausscheidung massgebenden Repartitionswert anwenden. Der Sinn dieser Regelung besteht darin, dass bei der Berechnung der EL nicht aufwändige Abklärungen zur Ermittlung des Verkehrswertes vorgenommen werden müssen.

Der Kanton Bern wendet bereits heute den Repartitionswert an. Diese Praxis hat sich bewährt und wurde vom Schweizerischen Bundesgericht explizit für den Kanton Bern bestätigt. Da dieses Prinzip des Repartitionswertes nur als feststehende Praxis existiert und deshalb von der Bürgerin und vom Bürger nicht ohne weiteres nachgeschlagen werden kann, soll es im Sinne der Rechtssicherheit vom Regierungsrat in den Ausführungsbestimmungen geregelt werden.

Im Kanton Bern werden heute die anrechenbaren Heim- und Spitalaufenthaltskosten bei Personen, die dauernd oder längere Zeit in einer solchen Einrichtung leben, entsprechend dem Pflege- und Betreuungsaufwand bei der einzelnen Bewohnerin/dem einzelnen Bewohner erhoben. Mit **Absatz 2** wird dem Regierungsrat die Kompetenz erteilt vorzusehen, dass der Pflege- und Betreuungsaufwand (auch weiterhin) nach von ihm anerkannten Bewohnerbeurteilungssystemen erhoben wird.

Artikel 11

Das vorliegende Gesetz ersetzt das ELGK vom 16. November 1989 vollständig. Das ELGK wird daher aufgehoben (**Ziffer 1**).

Gleichzeitig wird die dringliche Einführungsverordnung vom 20. Juni 2007 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung (EV ELG) aufgehoben (**Ziffer 2**). Diese Verordnung beinhaltet Dringlichkeitsrecht (Artikel 88 Absatz 3 KV), gilt längstens bis zum 31. Dezember 2012 und wird mit dem EG ELG vorzeitig durch ordentliches Recht ersetzt.

Artikel 12

Die EV ELG vom 20. Juni 2007 enthält Dringlichkeitsrecht. Sie soll so rasch wie möglich von ordentlichem Recht abgelöst werden. Das Gesetz tritt deshalb am 1. Januar 2010 in Kraft.

Genehmigung durch den Bund

Gemäss Artikel 29 ELG sind die vom Kanton erlassenen Vollzugsbestimmungen zum ELG dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten.

Finanzielle Auswirkungen

Das EG ELG legt einerseits die Grundsätze der Ergänzungsleistungen fest, soweit sie von den Kantonen zu regeln sind, und gibt dem Regierungsrat andererseits die Kompetenz, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zum EG ELG zu erlassen. Dies hat keine direkten finanziellen Auswirkungen.

Die Ausführungsbestimmungen zum EG ELG werden konkrete finanzielle Auswirkungen haben, da der Regierungsrat auf jener Stufe die Höhe der anrechenbaren Heimkosten, der persönlichen Auslagen von Heimbewohnerinnen und -bewohnern usw. festlegen wird. In der Dringlichkeitsverordnung (EV ELG) wählte der Regierungsrat eine insgesamt kostenneutrale Regelung bezüglich der Leistungen gegenüber der EL-Empfängerinnen und -Empfänger.

Personelle Auswirkungen

Es ergeben sich keine personellen Auswirkungen.

Auswirkungen auf die Gemeinden

Mit dem automatischen Zugriff der AKB auf das zentrale elektronische Personenregister (ZPV; Artikel 8) werden die Gemeinden und AHV-Zweigstellen in ihrer Administration entlastet, da sie der AKB keine Auskünfte mehr über Personendaten erteilen müssen.

Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf die Wirtschaft.

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Bern,

Der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor

Werner Luginbühl, Regierungsrat