

Erwin Carigiet
Uwe Koch

Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

3. Auflage

Schulthess 

Erwin Carigiet/Uwe Koch

Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Darstellung, Charakterisierung
und Wirkungsweise

von

Dr. iur. Erwin Carigiet
lic. iur. Uwe Koch

3., überarbeitete und ergänzte Auflage

Schulthess § 2021

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2021
ISBN 978-3-7255-7668-5

www.schulthess.com

Armut bedeutet nicht, nur eine kleine Menge von Gütern zu besitzen,
Armut bedeutet auch nicht nur ein bestimmtes Verhältnis
von Zielen und Mitteln,
Armut ist vor allem eine Beziehung zwischen Menschen.
Armut ist ein sozialer Status ... und sie hat zugenommen –
sie bildet eine unerfreuliche Trennlinie zwischen den Schichten.
(Marschall Sahlins, Stone Age Economics)

Quelle des Zitats
*Richard Wilkinson und Kate Pickett, Gleichheit ist Glück.
Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Berlin 2010, S. 29*

Inhaltsübersicht

1. Abschnitt	Sozialpolitische Auslegeordnung und Würdigung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	5
2. Abschnitt	Grundlagen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	65
3. Abschnitt	Organisation und Verfahren	75
4. Abschnitt	Anspruchsvoraussetzungen	153
5. Abschnitt	Die jährlichen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	175
6. Abschnitt	Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten	279
Anhang:	Geschichtliche Entwicklung der 1. Säule	311
Sachregister		339

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	VII
Literaturverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXXVII
Einleitung	1
1. Abschnitt Sozialpolitische Auslegeordnung und Würdigung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	5
§ 1 Bedeutung der sozialen Sicherheit im Allgemeinen und der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Besonderen	7
A. Soziale Sicherheit – eine zivilisatorische Errungenschaft und ein wirtschaftliches Erfolgsmodell	7
B. Ergänzungsleistungen zur AHV/IV – Pensionskasse der kleinen Leute und eine Art von Heimpflegeversicherung	11
I. Systematische Einordnung und sozialpolitische Bedeutung der EL	11
II. Die EL als Pensionskasse der kleinen Leute	14
III. Die EL als eine Art von Heimpflegeversicherung	16
§ 2 Reform der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	17
A. Überblick der EL-Reform 2021	17
B. Übergangsbestimmungen	21
C. Würdigung: Stärken und Schwächen der EL-Reform 2021	23
§ 3 Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit	38
A. Vorsorgefähigkeit: strukturelle gesellschaftliche Probleme und Stigmatisierung der Armen	38
B. Soziale Gerechtigkeit und sozialer Ausgleich als sozialpolitische Massstäbe	48
C. Ergänzungsleistungen zur AHV/IV – Erfolgsmodell und Vorbild der Grundsicherung	51
D. Garantistische Logik der Schweizer Sozialpolitik – ein System mit innovativem Potenzial	58

2. Abschnitt Grundlagen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	65
§ 1 Verfassungsrechtliche Grundlage	67
§ 2 Übersicht über die Ergänzungsleistungen	69
A. Funktionsweise	69
B. Gesetzeswerk	71
C. Finanzierung	72
D. Bestandteile der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	73
E. Weitere Arten von Zusatzleistungen zur AHV/IV	73
3. Abschnitt Organisation und Verfahren	75
§ 1 Organisation	77
A. Durchführungskompetenz der Kantone	77
B. Aufsicht des Bundes	78
§ 2 Allgemeine Prinzipien und Begriffe des Verfahrensrechts	79
A. Anwendbares Recht	79
B. Beratungspflicht der Versicherungsträger	80
C. Untersuchungsprinzip	82
I. Das Prinzip	82
II. Beweislast	84
III. Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit	84
IV. Grundsatz der freien Beweiswürdigung	85
D. Auskunft- und Schweigepflicht	86
I. Auskunftspflicht der Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden	86
II. Schweigepflicht	87
E. Treu und Glauben	88
F. Mitwirkungspflichten	89
I. Mitwirkungspflicht der Parteien	89
II. Mitwirkungspflicht von Dritten	90
III. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten	90
1. Nichteintreten	90
2. Entscheid nach pflichtgemäßem Ermessen	91
3. Sperre und Einstellung der Leistung	91

G.	Verfügung	92
I.	Grundsatz	92
II.	Eröffnung der Verfügung	93
III.	Form der Verfügung	93
IV.	Begründungspflicht	94
V.	Zustellung	94
VI.	Rechtskraft	96
H.	Wiedererwägung und Revision	96
I.	Prozessuale Revision	96
II.	Wiedererwägung	97
III.	Wiedererwägung lite pendente	98
IV.	Rechtsbeständigkeit einer Verfügung	99
V.	Vollzug	100
I.	Rechtliches Gehör	101
J.	Akteneinsichtsrecht	102
K.	Einspracheverfahren	103
L.	Beschwerdeverfahren	105
I.	Vor dem kantonalen Versicherungsgericht	105
II.	Vor dem Bundesgericht	107
M.	Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung	107
N.	Aufsichtsbeschwerde	108
O.	Strafbestimmungen	110
§ 3	Das Verwaltungsverfahren vor den EL-Stellen	112
A.	Zuständigkeit	112
I.	Grundlagen	112
II.	Zuständigkeit bei Aufenthalt in einer Wohnung bzw. in einem Haus	113
1.	Anknüpfung an den zivilrechtlichen Wohnsitz	113
2.	Wohnsitz und Zuständigkeit bei minderjährigen Kindern	114
3.	Wohnsitz und Zuständigkeit von Waisen	114
4.	Wohnsitz und Zuständigkeit von Personen unter Beistandschaft	115
III.	Zuständigkeit bei Aufenthalt in einem Spital, Heim oder einer Anstalt	115
IV.	Verfahren in strittigen Fällen	117

B.	Geltendmachung des Leistungsanspruchs	117
I.	Gesuchstellung	117
II.	Prüfung der Gesuche	119
III.	Bearbeitungsdauer	120
C.	Auszahlung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	120
D.	Sicherung der Leistungen	122
E.	Gewährleistung zweckgemässer Verwendung	123
F.	Beginn des Anspruchs	125
I.	Grundsatz	125
II.	Nachzahlungen	126
1.	Heimeintritt	126
2.	Früherer Beginn oder rückwirkende Änderung der Rentenberechtigung	126
3.	Ableben der EL-berechtigten Person	127
4.	Krankheitskosten	127
G.	Ende des Anspruchs	127
H.	Anpassung der Leistungsansprüche an veränderte Verhältnisse	128
I.	Grundsatz	128
II.	Voraussetzungen für eine Anpassung	129
III.	Zeitpunkt einer Anpassung	129
1.	Änderung der Personengemeinschaft und der AHV/IV-Rente	129
2.	Erhöhung des Ausgabenüberschusses	130
3.	Verminderung des Ausgabenüberschusses	130
4.	Anpassung der EL im Rahmen einer periodischen Überprüfung	130
5.	Herabsetzung der EL infolge Anrechnung eines Mindest- erwerbseinkommens nach Art. 14a Abs. 2 und Art. 14b ELV ..	131
I.	Meldepflicht	131
I.	Grundsatz	131
II.	Folgen einer Verletzung der Meldepflicht	133
J.	Überprüfung der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse	133
§ 4	Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen	134
A.	Einleitung	134
B.	Rückerstattungspflichtige Personen und Stellen	135
C.	Ermittlung der Höhe der Rückerstattungsforderung	136
D.	Verwirkung des Rückforderungsanspruchs	137
I.	Relative Verwirkungsfrist von drei Jahren	137

II.	Absolute Verwirkungsfrist von fünf Jahren	138
III.	Verwirkungsfrist bei strafbarer Handlung	139
IV.	Vollstreckungsfrist	140
E.	Erlass der Rückerstattungsforderung	140
I.	Grundsatz	140
II.	Erlassgesuch	141
III.	Guter Glaube	141
IV.	Grosse Härte	142
V.	Die Rückforderung wegen eines Fehlers der EL-Stelle	143
VI.	Die Rückforderung wegen einer rückwirkend ausgerichteten Rentenerhöhung	144
VII.	Gänzlicher oder teilweiser Erlass der Rückerstattung	146
VIII.	Abschreibung uneinbringlicher Rückerstattungen	146
F.	Rückerstattung durch Verrechnung	147
§ 5	Rückerstattungspflicht von Ergänzungsleistungen aus dem Nachlass	148
4. Abschnitt	Anspruchsvoraussetzungen	153
§ 1	Einführung	155
§ 2	Anspruch auf Leistungen der AHV oder IV	155
A.	Übersicht	155
B.	Leistungen der AHV oder IV, die einen Anspruch auf EL auslösen	156
I.	Rentenleistungen der AHV/IV	156
II.	Kinderrente der AHV/IV im Besonderen	157
III.	Hilflosenentschädigung der IV	158
IV.	Taggelder der IV	158
C.	Anspruch auf EL ohne Ausrichtung einer AHV/IV-Rente; rentenlose EL	159
§ 3	Wohnsitz und gewöhnlicher Aufenthalt in der Schweiz	163
§ 4	Karenzfristen	165
A.	Übersicht	165
B.	Angehörige eines EU/EFTA-Staates	165
C.	Ausländische Staatsangehörige eines Nicht-EU/EFTA-Staates	167
D.	Plafonierte Ergänzungsleistung	168
E.	Zusammenfassung	170

§ 5 Exkurs: Auswirkungen des EL-Bezugs auf die ausländerrechtlichen Bewilligungen	170
A. Grundlagen	170
B. Personen aus dem EU/EFTA-Raum	171
C. Personen aus Drittstaaten	172
5. Abschnitt Die jährlichen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	175
§ 1 Berechnung der jährlichen Ergänzungsleistungen	177
A. Übersicht	177
B. Anspruchsermittlung von Ehepaaren	178
I. Gemeinsame Berechnung	178
II. Getrennte Berechnung	179
III. Gesonderte Berechnung bei Heimaufenthalt	180
C. Anspruchsermittlung bei Kindern	180
I. Kinder ohne AHV/IV-Kinderrente	180
II. Kind mit Kinderrente der AHV/IV wohnt bei rentenberechtigten Eltern	181
III. Kind mit Kinderrente der AHV/IV wohnt nicht bei rentenberechtigten Eltern	182
1. Zuständigkeit	182
2. Gesuchstellung	183
3. Akzessorietät des Leistungsanspruchs	184
4. Vermögen	185
5. Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf	185
6. Mietzins	186
7. Berechnung bei Aufenthalt in einem Heim oder einer Pflegefamilie	186
8. Anrechnung von Unterhaltsleistungen des getrennt lebenden Elternteils	186
D. Anspruchsermittlung von Waisen	187
§ 2 Anerkannte Ausgaben	187
A. Grundsätzliches	187
B. Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf	188
I. Höhe des allgemeinen Lebensbedarfs	188
II. Übersicht Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf	189
III. Lebensbedarf für Alleinstehende	189

IV.	Lebensbedarf für Ehepaare	190
V.	Lebensbedarf für Waisen und Kinder	190
C.	Mietzins	191
I.	Übersicht	191
II.	Mietzinsregion	192
III.	Wohnform	193
IV.	Haushaltsgrösse	194
V.	Nebenkosten	195
VI.	Berücksichtigung nur einer Wohnung	196
VII.	Rollstuhlgängige Wohnung	196
VIII.	Mietzins bei Heimaufenthalt	196
IX.	Selbst bewohnte Liegenschaften und Wohnungen	197
D.	Krankenversicherungsprämien	197
E.	Sozialversicherungsbeiträge	198
F.	Gewinnungskosten	199
G.	Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung	201
H.	Familienrechtliche Unterhaltsbeiträge	202
I.	Grundlagen	202
II.	Voraussetzung der geschuldeten Unterhaltszahlungen	202
III.	Voraussetzung der geleisteten Unterhaltszahlungen	203
IV.	Unterhaltsleistungen für Ehegatten	203
V.	Unterhaltsleistungen für Kinder	206
VI.	Verwandtenunterstützungen	207
I.	Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen	207
J.	Ausgaben bei Heimaufenthalt	207
§ 3	Anrechenbare Einnahmen	208
A.	Grundsatz	208
B.	Erwerbseinkommen	208
I.	Grundlagen	208
II.	Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit	209
III.	Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit	210
C.	Hypothetisches Erwerbseinkommen	211
I.	Grundlagen	211
II.	Verzicht auf Erwerbseinkommen von Teilinvaliden	212
1.	Höhe des anzurechnenden Erwerbseinkommens	212
2.	Ausnahmen von der Anrechnung eines hypothetischen Erwerbseinkommens	214

3.	Widerlegung der Vermutung des Art. 14a ELV im Besonderen	215
4.	Verfahren	217
5.	Würdigung	217
III.	Verzicht auf Erwerbseinkommen von Witwen	219
1.	Höhe des anzurechnenden Erwerbseinkommens	219
2.	Würdigung	219
IV.	Verzicht auf Erwerbseinkommen des nicht invaliden Ehegatten	219
1.	Grundlagen	219
2.	Kriterien zur Anrechnung eines hypothetischen Erwerbseinkommens	220
3.	Höhe des anzurechnenden hypothetischen Erwerbseinkommens	222
4.	Verfahren	223
V.	Verzicht auf Erwerbseinkommen bei Versicherten mit Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung	224
VI.	Hypothetische Anrechnung einer Entschädigung für Haushaltsführung oder Kinderbetreuung	224
D.	Vermögen	225
I.	Grundlagen	225
II.	Vermögensschwelle	225
III.	Allgemeiner Vermögensfreibetrag	226
IV.	Vermögensfreibetrag bei selbst bewohnten Liegenschaften	227
V.	Vermögensverzehr	227
VI.	Bestandteile des Vermögens	228
1.	Grundsatz	228
2.	Ausnahme von der Anrechnung von Vermögenswerten	229
3.	Genugtuungszahlungen	230
4.	Freizügigkeitsguthaben und gebundene Vorsorge 3a	230
5.	Das Kindesvermögen	231
6.	Leibrentenversicherungen	231
7.	Unverteilte Erbschaften	232
8.	Schulden und Darlehen	233
VII.	Zeitlich massgebendes Vermögen	234
VIII.	Vermögensertrag	235
E.	Liegenschaften und Grundstücke im Besonderen	235
I.	Übersicht	235
II.	Selbst bewohnte Liegenschaften	236
1.	Vermögensanrechnung	236
2.	Vermögensschwelle	237
3.	Stockwerkeigentum und Erneuerungsfonds	238

4.	Anrechenbare Einnahmen	238
5.	Anerkannte Ausgaben	238
III.	Nicht selbst bewohnte Liegenschaften	239
1.	Vermögensanrechnung	239
2.	Anrechenbare Einnahmen	240
3.	Anerkannte Ausgaben	241
IV.	Ausländische Liegenschaften	241
V.	Zusammenfassung	242
F.	Verzicht auf Vermögen	242
I.	Grundlagen	242
II.	Verzicht durch Veräußerung	244
1.	Grundlagen	244
2.	Veräußerung einer Liegenschaft im Besonderen	246
III.	Verzicht durch übermässigen Vermögensverbrauch	247
1.	Grundlagen	247
2.	Der zu betrachtende Zeitraum	247
3.	Der übermässige Vermögensverbrauch	248
4.	Die Rechtfertigungsgründe	250
5.	Zusammenfassung	253
IV.	Anrechnung und Amortisation	253
V.	Ertrag aus dem Vermögen, auf das verzichtet wurde	254
VI.	Beweislast	254
G.	Voll anrechenbare Einnahmen	255
I.	Grundsatz	255
II.	Renten und andere wiederkehrende Leistungen	255
III.	Familienrechtliche Unterhaltsbeiträge im Besonderen	259
1.	Übersicht	259
2.	Alimentenbevorschussungen	260
3.	Verzicht auf familienrechtliche Unterhaltsbeiträge im Besonderen	260
IV.	Naturaleinkünfte	262
V.	Verzicht auf Einkünfte	262
1.	Grundlagen	262
2.	Verzicht auf Nutzniessung im Besonderen	263
H.	Zeitlich massgebliches Einkommen	263
I.	Nicht anrechenbare Einnahmen	264

§ 4 Besonderheiten der Anspruchsermittlung bei Heimaufenthalt	267
A. Einleitung	267
B. Grundlagen	268
I. Der Begriff Heim	268
II. Spital	268
III. Dauer des Heimaufenthalts	268
IV. Zuständigkeit	269
V. Anspruchsbeginn und Auszahlung	269
C. Anspruchsermittlung	270
I. Grundsatz	270
II. Anerkannte Ausgaben	270
1. Heimkosten	270
2. Heimtaxbegrenzung	271
3. Betrag für persönliche Auslagen	273
III. Anrechenbare Einnahmen	274
1. Vermögen	274
2. Hilflosenentschädigung	274
3. Krankenkassenleistungen	274
IV. Gesonderte Anspruchsermittlung bei Ehepaaren	275
V. Einreichungsfrist	276
VI. EL-Berechnung für Ordensangehörige	276
VII. EL-Berechnung für Personen im Straf- oder Massnahmenvollzug	276
6. Abschnitt Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten	279
§ 1 Übersicht	281
§ 2 Grundsätze für die Kostenvergütung	282
A. Voraussetzungen	282
I. EL-Berechtigung	282
II. Der EL-berechtigten Person entstandene Kosten	282
III. Einreichungsfrist	283
IV. In der Schweiz entstandene Kosten	283
B. Art und Umfang der Vergütung	284
I. Grundsatz	284
II. Auszahlung	284
III. Höchstbetrag der Vergütung	285
1. Der allgemeine Höchstbetrag	285

2. Die Erweiterung des Höchstbetrages bei mittlerer oder schwerer Hilflosigkeit	286
IV. Vergütung bei Einnahmenüberschuss	288
V. Vergütungsanspruch nach dem Tode einer versicherten Person	288
§ 3 Die vergütbaren Kostenarten	289
A. Einleitung	289
B. Die Kostenbeteiligungen	289
C. Zahnbehandlungskosten	290
I. Grundlagen	290
II. Der Begriff Zahnbehandlungskosten	290
III. Die Begriffe «einfach, wirtschaftlich und zweckmässig»	291
IV. Vergütung nach dem UV/MV/IV-Tarif	292
V. Der Kostenvoranschlag	292
VI. Rechtsfolgen eines genehmigten Kostenvoranschlags	294
VII. Die Austauschbefugnis bei den Ergänzungsleistungen	295
D. Pflege und Betreuung zu Hause	296
I. Übersicht	296
II. Kosten für Hilfe und Betreuung zu Hause	297
III. Pflege durch öffentliche, gemeinnützige oder private Spitexorganisationen	298
IV. Pflege durch eine arbeitsvertraglich angestellte Pflegekraft	299
V. Pflege durch Familienangehörige	300
E. Angebote des betreuten Wohnens	302
F. Koordination mit den Assistenzbeiträgen	305
G. Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung von Behinderten in Tagesstrukturen	307
H. Ärztlich angeordnete Bade- und Erholungskuren	308
I. Diätkosten	308
J. Transportkosten	308
K. Hilfsmittel und Hilfsgeräte	309
Anhang: Geschichtliche Entwicklung der 1. Säule	311
Sachregister	339

Einleitung

Die Gesellschaften und der Wohlstand, wie wir sie heute kennen, haben sich in den letzten 200 Jahren entwickelt. Für einen stetig wachsenden Teil der Menschheit haben der Lebensstandard und die Volksgesundheit signifikant zugenommen. Armutsbekämpfung und Wohlstandsteilhabe sind in der westlichen Welt gleichwertige Ziele geworden. Mit dem Aufkommen der Industrialisierung im 19. Jahrhundert setzte sich als wirksame Massnahme gegen die damit verbundenen neuen Formen der Massenarmut im 20. Jahrhundert der Gedanke der Sozialversicherungen und als Antwort auf die «soziale Frage» die Idee der sozialen Sicherheit durch. In der Schweiz langsamer als anderswo, als z.B. in Deutschland.

In der Antike, im Mittelalter und in der Neuzeit bis weit in das 19. Jahrhundert hinein war die Armut noch ein selbstverständlicher Teil der Gesellschaft gewesen.¹ Heute ist sie dies nicht mehr. Soziale Sicherheit² soll den Menschen Sicherheit geben, sie also ganz generell und bei Eintritt von individuellen Notlagen vor existenzieller Not bewahren: «Obwohl in jüngerer Zeit häufig kritisiert, entschärft der Wohlfahrtsstaat eines der grossen Probleme der Menschheit: die Angst vor der Ungewissheit der Zukunft.»³ Armut und Reichtum wirken sich aus: auf das individuelle Schicksal, das Wohlbefinden und die Gesundheit der einzelnen Menschen und ebenso auf den Zustand der Gemeinschaft als Ganzes. Es hat sie unbestrittenermassen seit Menschengedenken gegeben, und es gibt sie unübersehbar auch in der Gegenwart, wobei die (westlichen) Industrieländer und die übrige Welt quantitativ und qualitativ unterschiedlich betroffen sind.

Die Entwicklung des Sozialstaats oder genauer des sozialen Rechtsstaats ist nie abgeschlossen. Die Veränderungen der Arbeits- und Familienwelten sowie die demografische Alterung der Bevölkerung stellen die Gesellschaften und die sozialen Sicherungssysteme vor neue Herausforderungen. Es ist eine zunehmende Fragmentierung der Gesellschaften zu beobachten, und andere Schich-

1 Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung CARIGIET, EL S. 7 ff. und 313 ff.

2 Zum Begriff vgl. TABIN S. 443 ff.

3 VILLIGER S. 29. Zum «Zwang» der modernen Gesellschaften, wirtschaftlich immer weiterzuwachsen, stetig effizienter zu werden, das Leben unablässig zu «optimieren» und den damit verbundenen kulturellen Entwicklungen und Auswirkungen, u.a. auf die Umwelt, vgl. aus soziologischer Sicht ROSA.

ten als noch in den Jahren der Hochkonjunktur nach dem Zweiten Weltkrieg («trente glorieuses»⁴) sind neu temporär oder dauerhaft von Armut bedroht.⁵

Die Vielfalt der sozialen Verhältnisse (Patchworkfamilien und entsprechende mannigfaltige Biografien, neue Wohnformen im Alter usw.) und die Auflösung gewohnter Arbeitsstrukturen rufen nach flexiblerer gestaltbarer sozialer Absicherung, als sie dies bis heute ist. Ergänzende, leichter anpassbare Systeme als die Sozialversicherungen, wie es die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind, könnten hier ein erfolgsversprechender Lösungsweg in der Zukunft sein. Mit der am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzten Revision des EL-Gesetzeswerks ist dies nicht durchwegs gelungen, wie noch aufzuzeigen ist.

Die Existenzsicherung bei Alter und Invalidität gehört seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu den wichtigsten sozialen Aufgaben der Schweiz. Alter und Invalidität sollen nicht zu Verarmung und Ausschluss führen. Hierüber herrscht ein grosser gesellschaftlicher Konsens, wenigstens was das Alter betrifft: Die Sozialversicherungen werden mit ihren Hauptpfeilern der AHV/IV und der obligatorischen sozialen Krankenversicherung – nebst den rechtsstaatlichen Prinzipien unseres Gemeinwesens – als entscheidende Errungenschaft für die Gesellschaft empfunden: Die Solidarität zwischen den Generationen, zwischen Jung und Alt, zwischen Gesunden und Kranken ist gross.⁶

Armut als relativer Begriff kennt verschiedene Abstufungen wie Reichtum auch. Zu jedem Zeitpunkt der Menschheitsgeschichte bedeuten beide Begriffe etwas anderes, ziehen andere Folgen nach sich. Zu jeder Zeit jedoch erscheint als arm, wer sich aus wie auch immer definierter eigener Kraft nicht für sich selber sorgen kann, ständig von andern wirtschaftlich oder persönlich abhängig ist, sich in einer vorübergehenden oder dauernden Situation von individueller Ohnmacht und gesundheitlicher oder sonst die Menschenwürde verletzender existenzieller Schwäche oder Hilflosigkeit befindet.

4 Vgl. BUTTERWEGE S. 162 ff. und 185 ff. – In der (französischsprachigen) Schweiz spricht man von den prosperierenden Jahren nach dem zweiten Weltkrieg – beinahe poetisch – als den «trente glorieuses», während man in Deutschland vom «goldenen Zeitalter der Mittelschicht» spricht (BUTTERWEGE S. 185 f. mit Hinweisen).

5 Cf. RECKWITZ, S. 33 ff., 102 ff., 350 ff., DAHRENDORF S. 243 und CARIGIET, Gesellschaftliche Solidarität S. 35 ff. und 221 ff. – RECKWITZ spricht davon, dass der von ihm diagnostizierte Singularisierungsprozess die Armut verfestige. Besonders in den vom sozialen Abstieg bedrohten Schichten des sogenannten Mittelstandes, der vermehrt nicht mehr vom sozialen Aufstieg und von fairen Wettbewerbsbedingungen träume.

6 Zur Bedeutung der Solidarität zwischen den Generationen FRAGNIÈRE, *Changement* S. 209 ff.

Armut und Reichtum machen betroffen. Sie rufen Gefühle, Empfindungen hervor, sie provozieren Stellungnahmen und Regelungen: Mitgefühl, Verachtung, Scham, Stolz, Mitleid, Hohn, wirtschaftliche Hilfe, Verstossung, Ohnmacht, Überhöhung, Erbarmen, Ausgrenzung, Schuld, Gleichgültigkeit und Solidarität. Die sozioökonomischen Verhältnisse, die Bildung und die damit verbundene *soziale Stellung* beeinflussen das Leben jedes Menschen. Sie beeinflussen die Lebenserwartung, die Gesundheit: Arme Menschen sind kränker, sterben früher als reiche.⁷ Interessant ist, dass egalitäre Gesellschaften, also solche mit einer möglichst gleichmässigen Verteilung des Reichtums bzw. des Wohlstands, über eine bessere Volksgesundheit verfügen als solche mit grossen sozialen Unterschieden.⁸ Auf den Punkt gebracht: *Soziale Sicherheit und Gesundheit sind Geschwister*.⁹

Die Ursprünge der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gehen zwar ins 19. Jahrhundert zurück – der Kanton Genf führt 1849 als erster Kanton eine Alters- und Hinterlassenenversicherung ein –, doch vergeht fast ein Jahrhundert, bis am 1. Januar 1948 das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung in Kraft tritt. Erst zwölf Jahre später ist die gesamte Schweizer Bevölkerung gegen die Risiken der Invalidität versichert. Allerdings vermögen die aufgrund dieser Gesetze ausgerichteten Leistungen seit ihrer Einführung die Existenz der Berechtigten nicht zu sichern. Deshalb werden per 1. Januar 1966 Ergänzungsleistungen zur AHV/IV eingeführt.

Ursprünglich lediglich als Übergangslösung gedacht, haben die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV am 1. Januar 2008 Eingang in die Bundesverfassung gefunden und somit auf Verfassungsstufe die Anerkennung gefunden, welche ihnen in der Praxis schon lange zukommt: Existenzsicherung im Alter, bei Invalidität und beim Tod und Finanzierung von Heimaufenthalten. Trotz Mängeln, auf die einzugehen ist, können sie geradezu als Modell einer schematisierten Existenz- und Grundsicherung dienen. Hohe Einzelfallgerechtigkeit, aber auch generelle Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit sind gewährleistet.

In der ersten Auflage von 1995 ist das System der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV erstmals umfassend dargestellt worden. In der zweiten von 2009 haben insbesondere die massgeblichen Bestimmungen über den Allgemeinen

7 Vgl. BUTTERWEGGE S. 243 (mit zahlreichen Verweisen).

8 WILKINSON/PICKETT S. 100 ff. – Dies gilt vor allem für die Verhältnisse in den reichen Ländern des sogenannten Westens, wie der Wirtschaftshistoriker und die Epidemiologin in ihrem Werk detailliert aufzeigen.

9 Vgl. CARIGIET, Gesellschaftliche Solidarität S. 135 ff.

Teil des Sozialversicherungsrechts und die Neuformulierung des Bundesgesetzes im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs Eingang gefunden. Die vorliegende 3. Auflage enthält die Neuerungen der Reform des Ergänzungsleistungsgesetzes, welche 2021 in Kraft getreten ist, und die neueste eidgenössische und kantonale Rechtsprechung (Stand Ende 2020).

Das Werk richtet sich vornehmlich an Praktikerinnen und Praktiker, welche sich mit den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV auseinandersetzen, sei es als Mitarbeitende einer Beratungsstelle bei Alter und Invalidität oder als Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter. Den Fachpersonen der Durchführungsstellen der Ergänzungsleistungen oder im Studium und der interessierten Leserschaft dient es als Nachschlagewerk.

Durch seine engagierte Mitarbeit hat Marcel Neiningen wesentlich zum guten Gelingen beigetragen, wofür wir ihm herzlich danken.

Erwin Carigiet und Uwe Koch

C. Würdigung: Stärken und Schwächen der EL-Reform 2021

Vorgeschichte und Gründe für die Kostenentwicklung

55

Die EL wurden in drei Revisionen ausgebaut: Sie haben Leistungsreduktionen bei der AHV und der IV aufgefangen sowie die Funktion einer (Heim-)Pflegeversicherung übernommen. Die jüngste Kostenentwicklung wurde zudem durch Gesetzesänderungen ausserhalb des EL-Systems massgeblich beeinflusst: Die Neugestaltungen des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA, 2008) sowie die Neuordnung der Pflegefinanzierung (2011) wirkten sich stark auf das Sozialwerk der EL aus. Dies alles führte zu massiven Kostensteigerungen.

Ein weiterer Kostentreiber sind die steigende Lebenserwartung und die Babyboomer, welche zu einem Zuwachs der Altersrentenberechtigten führten und führen. Die EL «explodierten» mithin ab der Jahrtausendwende geradezu: 2000 betragen die Ausgaben gesamtschweizerisch CHF 2,2 Mia., 2018 waren es bereits knapp über CHF 5 Mia. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Berechtigten von 202 700 auf 328 100 angestiegen. Ende 2018 haben 47,4% der IV-Rentnerinnen und -Rentner und 12,5% der AHV-Rentnerinnen und -Rentner EL erhalten. Allein schon diese Verhältniszahlen machen klar, dass sich die EL zur AHV und IV auf die Lösung struktureller gesellschaftlicher Probleme von erheblicher Relevanz fokussieren.

2018 betragen die Ausgaben für die EL 3,1% aller Sozialversicherungsausgaben der Schweiz.⁵⁵ Setzt man die Summe der Leistungen der EL zur IV ins Verhältnis zur Summe der ausgerichteten IV-Renten, kommt man 2019 auf einen Anteil von 50,5%; 2008 waren es noch rund 34% gewesen. Wesentlich tiefer ist diese Relation bei den EL zur AHV. Hier machten die EL-Ausgaben 8,1% der Rentensumme aus. Dieser Anteil lag 2008 noch bei 7,2%.⁵⁶ Die Zahl der EL zu AHV-Berechtigten dürfte in den kommenden Jahren der zunehmenden Anzahl älterer Menschen folgen und weiter ansteigen. Seit 2006 hat sich demgegenüber das Wachstum bei den EL zur IV verlangsamt. Das Wachstum

55 Der Anteil der EL an den Gesamtausgaben aller Sozialversicherungen für das Jahr 2019 kann erst im Verlauf des Jahres 2021 ermittelt werden. Im Gegensatz zu den zentral verwalteten AHV, IV, EL, EO und ALV ist das Zusammentragen der Daten zur BV naturgemäss aufwendiger. Im Übrigen stehen die Daten der EL für das Jahr 2019 zur Verfügung und werden in diesem Buch dargestellt.

56 BSV 2019 S. 54.

beträgt rund 1,5% pro Jahr – gegenüber rund 2% bei den EL zur AHV. Das BSV rechnet für das Jahr 2030 mit insgesamt 6,3 Milliarden Kosten für die EL.⁵⁷

58 **Strengere Auslandsaufenthaltsregelungen**

Mit diesen Anpassungen sollen allfällige Umgehungen des für die EL vorausgesetzten Lebensmittelpunkts der Leistungsbeziehenden in der Schweiz verhindert werden. Diese Bestimmungen lehnen sich an die bisherigen Regelungen in der Wegleitung an. Die Klärung auf Gesetzesstufe macht aus unserer Sicht Sinn.

59 **Höhere Mietzinsmaxima**

Die für viele EL-Beziehende positivste Änderung der EL-Reform ist die Erhöhung der Mietzinsmaxima. Im Jahr 2017 deckten die Mietzinsmaxima die Mieten von lediglich 68% der Alleinstehenden, 63% der Ehepaare, 51% der Haushalte mit einem Kind und 32% der Haushalte mit zwei Kindern. Den Fehlbetrag mussten die EL-Beziehenden aus den Mitteln bezahlen, welche für den allgemeinen Lebensbedarf vorgesehen waren.⁵⁸

60 Neben einer allgemeinen Erhöhung der Mietzinsmaxima ist insbesondere die Situation für Familien verbessert worden, da bei der Festlegung des Mietzinsmaximums bis zu vier Personen pro Haushalt berücksichtigt werden können. Zudem wird den regional unterschiedlichen hohen Mietzinsen mit der Einführung von drei Regionen Rechnung getragen. Die Regelungen sind bei der Darstellung der Leistungsberechnung im Detail dargestellt.⁵⁹

61 Mit diesem Reformpunkt wurde eine schon seit längerer Zeit bestehende Lücke im EL-System zielgerichtet und gegenüber den Leistungsberechtigten von einer wohlwollenden Haltung geprägt geschlossen.

62 **Spardebatten und Missbrauchsdiskussion im Parlament, dies trotz hoher Effizienz und Effektivität der EL**

Im Parlament und ausserhalb führte das eingangs dieses Kapitels beschriebene Wachstum der Kosten in den Auseinandersetzungen zur EL-Reform zu heftigen Spardebatten und zu einer bemerkenswerten Wiederaufnahme der Missbrauchsdiskussion. Diese dauert an.⁶⁰ Wie auch immer, mit Fug und Recht kann davon gesprochen werden, dass die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

57 BSV 2020A S. 1.

58 BSV 2020E.

59 Vgl. ausführlich Rz 481 ff.

60 Als Beispiele seien erwähnt ALDER S. 9; BROTSCHI, Ärger S. 2; BROTSCHI, Schlupfloch S. 4.

auf effiziente und effektive Art zur Lösung struktureller gesellschaftlicher Probleme beitragen:

- Die Altersarmut ist in der Schweiz seit der Einführung der EL 1966 erfolgreich beseitigt, dies mit der klaren politischen Ansage, dass der Kampf gegen die Altersarmut grundsätzlich keine von der Sozialhilfe zu lösende Aufgabe sei.
- Während von den neuen Altersrentnerinnen und –rentnern 2019 nur 10,3% eine EL beanspruchten, waren es bei den 90- bis 94-Jährigen 24,3%, bei den über 95-Jährigen 32,5%.⁶¹
- Darüber hinaus sichern die EL die Existenz der IV-Rentnerinnen und -Rentner zielgerichtet, und zwar für fast die Hälfte aller Rentnerinnen und Rentnern.
- Von den ganz jungen IV-Berechtigten benötigen 70,2% EL. Mit zunehmendem Alter reduziert sich die Quote bis auf 33,3% bei den 60- bis 64-Jährigen.⁶²
- Damit, also erst durch das Zusammenspiel der EL mit den Grundrenten der AHV und IV sowie mit allfälligen weiteren Leistungen wie jene aus der BV, wird der Verfassungsauftrag, dass die erste Säule *die Existenz der Berechtigten angemessen sicherstellen*⁶³ soll, erfüllt (Art. 112 Abs. 2 lit. a BV).

Seit Jahren wird in der Schweiz von «wirklich Bedürftigen» oder von «Scheininvaliden» gesprochen.⁶⁴ Damit wird suggeriert, dass es in grossem Ausmass 63 «unwirkliche» bzw. «unechte Bedürftige» gebe und einer wachsenden Stigmatisierung von Menschen am Rande der Gesellschaft oder mit eingeschränkter Vorsorgefähigkeit Vorschub geleistet. Es wird ein gefährlicher Graben ausgehoben: Die Begriffe «wirklich Bedürftige» und «finanzierbar» zu konkretisieren,

61 BSV 2020F S. 57. Diese Tendenz hängt mit der steigenden Wahrscheinlichkeit eines Heimeintritts und den damit verbundenen Kosten zusammen. Die Heimtaxen können viele Personen nicht oder nur teilweise aus den eigenen finanziellen Mitteln bestreiten.

62 BSV 2020F S. 57. Diese hohen Anteile entstehen, weil jüngere invalide Personen nicht oder nur kurz erwerbstätig waren und somit bestenfalls über kleine Renten verfügen. Vermögen oder Vermögenserträge daraus sind kaum vorhanden. Sie wohnten zudem häufiger im Heim und tragen deshalb höhere Kosten. Diese Gruppe EL-beziehender Personen ist meistens langfristig auf EL angewiesen. Bemerkenswert ist, dass sich die Anteile sukzessive erhöht haben. 2018 benötigten noch 67,5% der ganz jungen IV-Berechtigten und 32,9% der 60–64-Jährigen EL (BSV 2019 S. 57).

63 Damit ist eine Existenzsicherung gemeint, die über das sogenannte soziale Existenzminimum der Sozialhilfe hinausgeht.

64 Vgl. die Darstellung bei CARIGIET, *Gesellschaftliche Solidarität* S. 130 f. (mit Hinweisen).

ist weder einfach noch gesellschaftspolitisch unproblematisch. Die wirkliche Bedürftigkeit lässt sich nicht nur anhand der Einkommens- und Vermögensverhältnisse bemessen. Diejenigen, die am ehesten die Bedürftigkeit um- und beschreiben oder definieren könnten – die Bedürftigen selber –, werden bei diesen Fragen in der Regel wie selbstverständlich übergangen.⁶⁵ Mit den Bestrebungen, die Solidarität des Sozialstaates abzubauen und die «wirklichen» Bedürftigen allein auf die Unterstützung der Sozialhilfe oder jene der privaten Unterstützung zu verweisen, wird die Tatsache verdrängt, dass die propagierte erhöhte Eigenverantwortung gar nicht von allen Menschen und ihren Familien erfolgreich wahrgenommen werden kann.

64 **Wandel des Charakters der EL**

Dadurch, dass die EL zur AHV für viele Menschen bei einem Heimeintritt zum Zuge kommen, hat sich der Charakter des Sozialwerks stark gewandelt:⁶⁶

- 2019 wohnten 71 834 Personen mit EL in einem Heim. Das sind 21,3% aller EL-Berechtigten. Diese erhielten EL in der Höhe von 2,939 Milliarden: rund 56,5% aller EL.
- Im gleichen Zeitraum lebten 265 189 Personen mit EL zu Hause. Das sind 78,7% aller EL-Berechtigten. Diese erhielten demgegenüber lediglich EL in der Höhe von 2,261 Milliarden Franken: rund 43,5% aller Leistungen.⁶⁷

65 Was steckt hinter diesen Zahlen und den dargestellten Relationen? Bei Heimaufenthalten kommen im Alter zu den «üblichen» Berechtigten, also zu den Menschen, die in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit ohne Weiteres als arm oder einkommensschwach wahrgenommen und anerkannt werden, Menschen aus dem Mittelstand dazu. Dies sind Menschen, die landläufig nicht als arm angesehen werden. Sie gehören zum wie auch immer definierten (unteren) Mittelstand⁶⁸, verfügen also oft (aber nicht durchs Band) über Vermögens-

65 FRAGNIÈRE, Politiques sociales S. 183.

66 Die meisten Kantone haben im Kontext der Neuregelung der Pflegefinanzierung 2011 die Finanzierung der Pflege gemäss KVG aus den EL herausgelöst. Sowohl die Leistung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an die Pflege wie auch der Pflegeanteil bei der Heimtaxe werden in der individuellen EL-Berechnung nicht mehr berücksichtigt. Die Kosten sind also insgesamt noch einiges höher.

67 BSV 2020F S. 52, 54.

68 Zur Situation der «Mitte», des Mittelstandes in einem weiten Sinn cf. BFS 2016B: Die Mitte kann a priori nicht als Problemgruppe bezeichnet werden, es ist allerdings sinnvoll, zwischen unterer und oberer Mitte zu differenzieren. Die untere Mitte weist vor allem in den Bereichen der finanziellen Situation und der Bildung Probleme auf. Dass die in der Studie erwähnte finanzielle Situation durch ausserordentliche Ereignisse wie