



Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

nadine.schuepbach@bsv.admin.ch

Bern, 16. März 2016

Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL-Reform) Stellungnahme Schweizerischer Gemeindeverband

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. November 2015 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit uns aus Sicht der rund 1'600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Allgemeine Bemerkungen

Das System der Ergänzungsleistungen (EL) ist ein wichtiger Pfeiler der sozialen Sicherheit in der Schweiz, das nicht in Frage gestellt werden darf. AHV- und IV-Bezüger werden so bedarfsorientiert unterstützt, wenn die Renten nicht ausreichen, um die minimalen Lebenskosten zu decken. Der im 2013 vom Bundesrat verabschiedete Bericht «Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf» zeigt Verbesserungsmöglichkeiten auf, die den Erhalt des Leistungsniveaus und die Behebung von Fehlanreizen zum Ziel hat. Diese Stossrichtung wird auch vom SGV klar begrüsst.

Die Ausgaben der EL stiegen in den letzten zehn Jahren schweizweit um nicht weniger als 50 Prozent auf 4,5 Milliarden Franken an. Dies geht aus einer im Mai 2015 publizierten Studie des Schweizerischen Arbeitgeberverbands hervor. Wesentliche Kostentreiber sind dabei die demographische Entwicklung, systembedingte Änderungen im EL-Bundesgesetz (Aufhebung Höchstbetrag und Erhöhung Vermögensfreibeträge) sowie die Gesetzesrevisionen in der IV. Rund ein Drittel der Kostensteigerung stellt reine Kostenverlagerungen dar (Entlastung von IV, Sozialhilfe). Die Kostenentwicklung bei den EL ist besorgniserregend und macht deutlich, dass akuter Handlungsbedarf besteht. Gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen wachsen die EL-Ausgaben bei unveränderten Rahmenbedingungen bis 2020 um eine weitere Milliarde auf 5,5 Milliarden Franken jährlich an. Die Sicherung der langfristigen Finanzierung dieser auf Bundesebene reglementierten gesetzlichen Leistungen stellt dabei neben den Kantonen auch die Gemeinden vor eine grosse Herausforderung. Zwar werden die EL mit öffentlichen Geldern des Bundes (5/8 der Kosten) und der Kantone (3/8 der Kosten) finanziert. Die meisten Kantone verlagern jedoch erhebliche Finanzierungsanteile für die EL wiederum auf die Gemeinden. Im Kanton Zürich beispielsweise bezahlen die Gemeinden mit 56% mehr als der Kanton.

2012 machte der Anteil der Gemeinden schweizweit mehr als eine Milliarde Franken aus.¹ Städte und Gemeinden haben daher ein grosses Interesse an der Mitwirkung bei den Reformprozessen. Aus Sicht des SGV sind die EL als Verbundaufgabe mit einem bedeutenden Finanzierungsanteil des Bundes beizubehalten, um weitere Verlagerungen der Kosten auf Kantone und Gemeinden zu vermeiden. Insofern nehmen wir positiv zur Kenntnis, dass das duale Finanzierungssystem mit der vorliegenden Reform nicht in Frage gestellt wird.

Der Umbau des EL-Systems ist komplex. Für ein zukunftsfähiges EL-System ist es zentral, dieses ganzheitlich zu reformieren und mit Blick auf das Gesamtsystem der sozialen Sicherheit zu konzipieren. Aus Sicht des SGV ist es daher eine vertane Chance, die EL-Reform losgelöst von aktuellen Reformprozessen wie der Altersvorsorge 2020, der Weiterentwicklung der IV und der Evaluation der Pflegefinanzierung anzugehen. Es gilt auch die Entwicklung der ganzen Gesundheitskosten, insbesondere der Pflegekosten, und die Strategien zur Langzeitpflege zu berücksichtigen. Die Pflegefinanzierung wird namentlich dann Bestandteil der EL wenn der Selbstbehalt in den Pflegeeinrichtungen finanziert werden soll. Allfällige Aus- und Wechselwirkungen dieser unterschiedlichen Reformbemühungen sind schwierig vorherzusehen. Im Weiteren ist es verfehlt, einzelne Massnahmen wie die parallel laufende Revision betreffend die Erhöhung der Mietzinsmaxima bei den EL anzugehen. Der diesbezügliche Entscheid der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SGK, die Detailberatung der Anpassung der Mietzinsmaxima bei den EL bis Ende Jahr zu sistieren, ist aus Sicht des SGV zu begrüssen. Dann sollte auch die Botschaft des Bundesrates zur EL-Reform vorliegen.

Der SGV bedauert, dass einige wichtige Reformanliegen wie zum Beispiel die finanzielle Abgeltung der verschiedenen Formen des betreuten Wohnens nicht Gegenstand dieser Vorlage sind. Nicht nur aus sozialpolitischen Überlegungen sind solche Wohnformen sinnvoll, sie werden auch von immer mehr betagten Personen in Anspruch genommen. Entsprechend sollten sie für alle EL-Beziehenden zugänglich sein. Seit Inkrafttreten des NFA werden die Krankheits- und Behinderungskosten ausschliesslich durch die Kantone finanziert. Innerhalb des bundesrechtlichen Rahmens steht es ihnen frei zu entscheiden, welche Kosten sie vergüten wollen. Die Angebote des betreuten Wohnens fallen jedoch teilweise weder unter die Kategorie der Krankheits- und Behinderungskosten noch unter Wohnkosten, an denen sich der Bund beteiligt. Diese Umstände führen zu Finanzierungslücken, so dass pflegebedürftige EL-Beziehende wiederum aus finanziellen Gründen gezwungen sind, in ein Heim zu ziehen. Der Bund sollte sich dieser neuen Entwicklung von betreuten Wohnformen finanziell wie gesetzlich nicht verschliessen. Der SGV regt an, die Diskussion zu dieser Thematik auf Bundesebene weiterzuführen, um schweizweit einheitliche Rahmenbedingungen in Bezug auf Vergütungsmöglichkeiten in der Gesetzgebung vorzusehen. Daneben wäre es sinnvoll, auch den Grundsatz „ambulant vor stationär“ mit Anreizen zu hinterlegen.

Der Behebung von Fehlanreizen und dem Abbau von Schwelleneffekten ist eine hohe Priorität einzuräumen. Insbesondere bei den EL zur IV gilt es, positive Arbeitsanreize zu setzen, um den beruflichen Wiedereinstieg zu fördern. Dazu gehört auch, dass eine Debatte über die angemessene Höhe der Existenzsicherung geführt wird. Dabei darf eine Reform der EL nicht dazu führen, dass armutsbetroffene Personen, nebst Ergänzungsleistungen auch auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Im besten Fall führt die Reform zu EL-Minderausgaben von 171 Millionen Franken im Jahr 2022. Dem Sparpotenzial stehen allerdings Mehrkosten von rund 168 Millionen Franken aufgrund der geplanten Erhöhung der Mietzinsmaxima gegenüber (im Jahr 2022). Die Vorlage verfolgt im Kern gute Reformansätze. Die grossen Einsparungen angesichts der Ausgabendynamik lassen sich damit aber nicht erzielen.

¹ <http://www.sozinventar.bfs.admin.ch/Pages/ReportsFinStat.aspx>

Bemerkungen zu einzelnen Punkten der Revision

1. Bewahrung des Kapitals der beruflichen Vorsorge

Zu den wichtigsten Neuerungen der EL-Reform zählt die Einschränkung des Kapitalbezugs der beruflichen Vorsorge. Der Kapitalbezug soll entweder gänzlich ausgeschlossen (Variante 1) oder auf 50 Prozent (Variante 2) beschränkt werden. Der SGV befürwortet die vorgeschlagene Einschränkung des Kapitalbezugs und spricht sich für Variante 1 aus. Diese Massnahme gewährleistet im Alter eine gewisse materielle Sicherheit. Der obligatorische Teil des BVG-Kapitals bis zum Erreichen des Rentenalters wird damit besser geschützt und die Auszahlung in Rentenform gegenüber dem Kapitalbezug stärker begünstigt. Ebenso stimmt der SGV dem Ausschluss des Bezugs von Freizügigkeitsguthaben aus der obligatorischen beruflichen Vorsorge für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit zu. Mit der Barauszahlung für die Unternehmensgründung laufen die betroffenen Personen Gefahr, die gesamte zweite Säule oder einen Teil davon zu verlieren, wenn das Geschäft nicht die erwarteten Rendite erreicht und Konkurs angemeldet werden muss. Ein beträchtlicher Teil der selbständig Erwerbenden muss ihre Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen wieder aufgeben. Damit ist die Existenzsicherung im Alter gefährdet. Um das Risiko zu minimieren, dass diese Personen auf EL angewiesen sind, soll die Barauszahlung des BVG-Obligatoriums deshalb folgerichtig ausgeschlossen werden. Der SGV bedauert allerdings, dass die skizzierten Massnahmen zur Stärkung der Auszahlung in Rentenform mit Verweis auf die Reform der Altersvorsorge 2020 nicht weiterverfolgt werden.

2. Stärkere Berücksichtigung des Vermögens bei der EL-Berechnung

Versicherte, die ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus dem Vermögen decken können, sollen durch die EL nicht bzw. nicht vollumfänglich unterstützt werden. Aus diesem Grund wird bei der EL-Berechnung ein Teil des Gesamtvermögens, das einen bestimmten Freibetrag übersteigt, jährlich als Einnahme angerechnet. Eine weitere Massnahme der EL-Reform sieht vor, die Vermögensfreibeträge bei der EL-Berechnung von derzeit 37'500 auf 30'000 Franken zu senken (bei Ehepaaren von 60'000 auf 50'000 Franken). Dies ist aus Sicht des SGV grundsätzlich zu begrüssen, geht aber zu wenig weit. Die EL sollen gezielt jenen Personen zugutekommen, die ihren Lebensunterhalt nicht mit Renten, Einkommen und Vermögen decken können. Bei der Höhe der Freibeträge besteht daher durchaus noch Spielraum. Der SGV regt insbesondere an, auch die Freibeträge auf selbstbewohnten Liegenschaften nochmals zu prüfen, auf die ein gesonderter Freibetrag gewährt wird. Diese Ungleichbehandlung privilegiert Liegenschaftsbesitzer und deren Erben. Der Kapitalschutz zugunsten der Nachkommen ist ein Systemfehler und widerspricht dem Solidaritätsgedanken von Sozialversicherungen.

3. EL-Mindesthöhe

In den meisten Kantonen erhalten die EL-beziehenden Personen heute einen EL-Betrag, der mindestens der Durchschnittsprämie des jeweiligen Kantons bzw. der jeweiligen Prämienregion entspricht. Kleine EL-Beträge werden somit in der Regel auf die Höhe der Durchschnittsprämie angehoben und erzeugen beim Ein- und Austritt aus dem EL-System einen Schwelleneffekt. Die Vorlage sieht vor, die Mindesthöhe der Existenzsicherung auf den Betrag der höchsten Prämienverbilligung für Personen ohne EL- und Sozialhilfeanspruch zu senken und dabei eine Mindestgrenze von 60 Prozent der Durchschnittsprämie nicht zu unterschreiten. Der SGV begrüsst die Senkung des EL-Mindestanspruchs. Damit können unerwünschte Schwelleneffekte und Ungleichheiten abgebaut werden. Auf die vorgeschlagene Begrenzung, wonach der EL-Betrag nicht weniger als 60 Prozent der Durchschnittsprämie betragen soll, ist zu verzichten, weil damit neue Schwelleneffekte geschaffen werden.

4. Berücksichtigung von Erwerbseinkommen in der EL-Berechnung

Nach geltendem Recht wird bei invaliden Personen mit einer Teilrente in der EL-Berechnung ein hypothetisches Erwerbseinkommen berücksichtigt. Dadurch wird der Anreiz, die zumutbare Erwerbstätigkeit voll auszuschöpfen, verringert. Um den beschriebenen Widerspruch aufzulösen und gleichzeitig die Attraktivität der effektiven Erwerbseinkommen gegenüber den hypothetischen zu erhöhen, sollen letztere künftig vollumfänglich angerechnet werden. Damit sinkt der Betrag der EL. Der SGV unterstützt grundsätzlich die Behebung von Fehlanreizen oder Systemfehlern in der EL. Die vorgeschlagene Massnahme führt jedoch dazu, dass teilinvalide Personen, die auf dem Arbeitsmarkt schwer bzw. nicht integrierbar sind, einen beträchtlichen Unterstützungsbeitrag einbüßen und damit vermehrt auch auf Sozialhilfe angewiesen wären. Korrekturen von Systemfehlern dürfen nicht zu einem Leistungsabbau und damit zu einer Verschiebung in die Sozialhilfe führen.

5. Betrag für allgemeinen Lebensbedarf von Kindern

Der SGV bedauert, dass Anpassungen beim allgemeinen Lebensbedarf von Kindern und somit Familien nicht weiterverfolgt werden. Der Bundesrat hält in seinem Bericht von 2013 selber fest, dass grosse Ungleichheiten zwischen den Systemen EL, dem betriebsrechtliches Existenzminimum und der Sozialhilfe bestehen. In der Praxis führt dies bei den EL immer wieder zu Ansprüchen auf ein Familieneinkommen, die eine angemessene Existenzsicherung übersteigen. Insbesondere in jenen Fällen, in denen ein erwirtschaftetes Einkommen systembedingt privilegiert und nicht voll angerechnet wird.

6. Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämie in der EL-Berechnung

Als Teil der Existenzsicherung wird die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung OKP in der EL-Berechnung als Ausgabe anerkannt. Bisher wurde dabei ein Pauschalbetrag berücksichtigt. Neu sollen die Kantone die Möglichkeit erhalten wahlweise die tatsächliche Prämie zu berücksichtigen, falls diese tiefer ist als die Durchschnittsprämie, um Übervergütungen zu verhindern. Der SGV steht dieser Massnahme skeptisch gegenüber. Es ist davon auszugehen, dass auf die EL-Durchführungsstellen mit der skizzierten Umstellung ein erheblicher Mehraufwand zukommt. Ausserdem ist zu bezweifeln, ob die angestrebte Reduktion des Verwaltungsaufwands bei den Krankenkassen erreicht werden kann. Denn die in der EL-Berechnung zu berücksichtigende Prämie entspricht in der Realität oft nicht der effektiv von den EL-Bezüglern bezahlten Prämie. Der SGV spricht sich daher für eine Beibehaltung der bisherigen Pauschalbeiträge für die EL-Berechnung aus.

7. Anpassungen bei der EL-Berechnung für Personen im Heim

Der SGV begrüsst die vorgeschlagenen Massnahmen, wonach in der EL-Berechnung nur noch die Heimtaxe für diejenigen Tage berücksichtigt werden, die vom Heim auch tatsächlich in Rechnung gestellt werden. Er begrüsst insbesondere, dass vorübergehende Heimaufenthalte bis zu drei Monaten neu als Krankheits- und Behindertenkosten über die EL vergütet werden sollen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident



Hannes Germann
Ständerat

Direktor



Reto Lindegger