

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

Per Mail: [Nadine.Schuepbach@bsv.admin.ch](mailto:Nadine.Schuepbach@bsv.admin.ch)

Bern, 15. März 2016

## **Teilrevision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Möglichkeit am Vernehmlassungsverfahren zur EL-Reform teilnehmen zu können. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

### **Grundsätzliche Einschätzung**

Der verfassungsrechtliche Auftrag der Rentenleistungen der 1. Säule, die Existenzsicherung, konnte bis heute nicht verwirklicht werden. Aus diesem Grund wurden 1966 die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV eingeführt. Sie hatten zu Beginn einen klaren Übergangscharakter, was sich auch in ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung in den Übergangsbestimmungen manifestierte. Als Bedarfsleistungen erweisen sich die EL als wirksames Mittel zur Bekämpfung der Armut, insbesondere der Altersarmut. Heute haben die Ergänzungsleistungen in Art. 112a BV eine dauerhafte Verfassungsgrundlage gefunden und sind ein fester Bestandteil des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit.

### **Versicherungsleistungen der AHV und IV müssen verbessert werden**

Die Ergänzungsleistungen taugen aber nur bedingt, den Verfassungsauftrag der Existenzsicherung im Alter und bei Invalidität zu gewährleisten. So sollten die Ergänzungsleistungen von der Konzeption her in erster Linie für Rentner oder Rentnerinnen vorgesehen sein, die Rentenlücken wegen fehlender oder nur geringfügiger Erwerbsarbeit haben. Sie dürfen nicht als Ersatz für ein zu tiefes Rentenniveau der 1. und 2. Säule herhalten.

Genau diese Ersatzlogik ist jedoch in den letzten Jahren immer stärker in den Vordergrund gerückt. Besonders ausgeprägt ist dies im Fall der Invalidenversicherung. Mittlerweile sind über 43% der IV-RentnerInnen auf Ergänzungsleistungen angewiesen, um über die Runden zu kommen. Wenn für fast die Hälfte aller Menschen mit einer Behinderung das Renteneinkommen in der Schweiz so tief ist, dass Zusatzleistungen für die Existenzsicherung nötig sind, wird klar ersichtlich, dass unser Versicherungssystem bei Invalidität lückenhaft ist. Die EL mussten in den letzten Jahren das mit den zahlreichen Revisionen der IV einhergehende Absinken des Renten-

niveaus ausgleichen. Alleine der Wegfall der Zusatzrenten der IV für Eheleute führte zu 1400 neuen EL-Fällen. Und auch die Aufhebung des Karrierezuschlages in der IV belastet die EL zusätzlich mit jährlich rund 47 Mio. Franken. Zudem erweist sich auch die Rentenabdeckung der beruflichen Vorsorge bei Invalidität als ungenügend.

Aber auch in der Existenzsicherung im Alter wächst die Bedeutung der EL. Das Risiko, als NeurentnerIn Ergänzungsleistungen beantragen zu müssen, um über die Runden zu kommen, ist seit 1999 von 5,7% auf 8,6% markant gestiegen, wie es eine aktuelle Studie der Fachhochschule Bern darlegt. Dies trotz unseres vielgerühmten 3-Säulen-Systems der Altersvorsorge und trotz des nun bereits 30-jährigen Bestehens der obligatorischen beruflichen Vorsorge.

Es ist ein Alarmzeichen für unser Rentensystem, wenn für immer mehr NeurentnerInnen das Renteneinkommen alleine nicht für die Existenzsicherung ausreicht. Der Rückstand der AHV und IV-Rente gegenüber der Lohnentwicklung und somit das Absinken der Ersatzquote der Rente gemessen am letzten Lohn sowie die gesunkenen Umwandlungssätze in der beruflichen Vorsorge begünstigen den Bezug von EL.

Für den SGB ist es daher unausweichlich, dass die Renten der AHV und IV verbessert werden müssen. In der Altersvorsorge würde eine AHV-Altersrentenverbesserung, wie sie die Volksinitiative AHV-plus fordert, die Abhängigkeit von den EL reduzieren und die EL-Ausgaben um rund 400 Millionen pro Jahr entlasten. Auch die vom Ständerat im Rahmen der Revision Altersvorsorge 2020 vorgeschlagene Verbesserung der Altersrenten für NeurentnerInnen würde die EL-Rechnung entlasten.

### **Existenzsicherung garantieren**

Als Bedarfsleistungen sind die EL darauf angewiesen, dass die Ansätze für die Bedarfsrechnung periodisch angepasst werden. Entfällt diese Anpassung, wird die Existenzsicherung gefährdet. Aktuell krankt die Bedarfsrechnung der EL daran, dass die anrechenbaren Mietzinsmaxima viel zu tief sind. Seit der letzten Anpassung im Jahr 2001 sind die Mietzinse in der Schweiz im Durchschnitt um rund 21 Prozent angestiegen. Das anrechenbare Mietzinsmaximum deckt immer weniger die anfallenden Wohnkosten. Die Betroffenen müssen den nicht gedeckten Teil des Mietzinses aus dem Betrag ihrer EL für den allgemeinen Lebensbedarf begleichen. Die Existenzsicherung wird dadurch gefährdet.

Auf die dringend notwendige Anhebung der Mietzinsmaxima warten die Betroffenen schon seit Jahren. Die Lage spitzt sich jährlich zu. Solange die Mietzinsmaxima nicht auf das heutige Niveau der Mietzinse angepasst wird, kann aus Sicht des SGB keine Revision des ELG angestrebt werden.

### **EL als System der Pflegefinanzierung sicherstellen**

Bei der Schaffung des Krankenversicherungsgesetzes war vorgesehen, die Pflege einzubeziehen und die Pflegekosten gemäss KVG vollumfänglich zu übernehmen. Mit der Pflegefinanzierung wurde festgelegt, dass die Patientinnen und Patienten 20% des vom Bundesrat festgelegten höchsten Pfl egetarifs für die Pflege zuhause oder im Pflegeheim übernehmen müssen. Zudem wurde festgelegt, dass die Kantone die Restfinanzierung regeln. Mit dieser Entscheidung hat die Politik bewusst die Krankenversicherung entlastet und Pflegekosten, die über das KVG hätten gedeckt werden müssen, den Privathaushalten übertragen. Dies mit der Begründung, dass bei Bedarf die Ergänzungsleistungen die ungedeckten Pflegekosten übernehmen. So haben sich die Ergänzungsleistungen zur AHV immer mehr zum schweizerischen System der Pflegefinanzierung gewandelt.

Sie kommen insbesondere ins Spiel, um besonders hohe Lebenshaltungskosten – allen voran in Pflegeheimen – zu decken. Damit verhindern die EL bei Pflegebedürftigkeit bis weit in die Mittelschicht hinein das Abrutschen in die Sozialhilfe oder die Inanspruchnahme der Familienunterstützung. Dieses sozialpolitisch bedeutsame Finanzierungsinstrument des Aufenthalts in Alters- und Pflegeheimen gilt es auch weiterhin zu schützen und auszubauen. Denn die EL sollten sich nicht nur auf die Finanzierung von Pflegeheimaufenthalten beschränken. Auch die Kosten für Pflege, Betreuung und hauswirtschaftliche Leistungen daheim, etwa durch die Spitex, sollten mittels EL gedeckt werden. Es darf nicht sein, dass nur begüterte Betagte sich eine Pflege zuhause leisten können.

## **Bemerkungen zu den einzelnen Vorschlägen**

### **Teil-Beschränkung der Kapitalbezüge in der beruflichen Vorsorge**

Wir unterstützen den Vorschlag, dass für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit der Bezug des Freizügigkeitsguthabens in der obligatorischen beruflichen Vorsorge ausgeschlossen sein sollte. Denn die Aufnahme einer selbständigen Erwerbsarbeit erfolgt in vielen Fällen nicht aus freien Stücken, sondern mangels Alternativen auf dem Arbeitsmarkt. Wenn weiterhin Freizügigkeitsgelder dafür eingesetzt werden dürfen, wird dieser Trend begünstigt und das Risiko einer ungenügenden Altersvorsorge wird erhöht.

Den vollständigen Ausschluss des Kapitalbezugs bei Pensionierung erachtet der Schweizerische Gewerkschaftsbund aus Sicht der betroffenen Arbeitnehmenden jedoch als heikel. Obschon aus einer sozialpolitischen Betrachtungsweise der Rentenbezug im Alter die weit sicherere Vorsorgeform ist, dürfte für viele Arbeitnehmenden der Kapitalbezug ihre bevorzugte Vorsorgelösung bleiben. Solange die Lebenserwartung von weniger qualifizierten Arbeitnehmenden deutlich tiefer ist als jene der Hochqualifizierten, bleibt der Wunsch nach einem Kapitalbezug gerechtfertigt. Mit weiteren Senkungen der Umwandlungssätze wird ebenfalls dem Kapitalbezug Vorschub geleistet.

Da der Vorsorgecharakter der beruflichen Vorsorge aber am besten über eine Rentenleistung gewährleistet wird, spricht sich der SGB für die vorgeschlagene Variante 2 aus. Die Beschränkung der Ausrichtung des Altersguthabens in Kapitalform auf die Hälfte des Vorsorgeguthabens erscheint uns in Anbetracht der berechtigten Interessen als eine sinnvolle Lösung.

Wir weisen zudem darauf hin, dass die im Rahmen der Revision Altersvorsorge 2020 vom Ständerat beschlossenen Massnahmen für die Übergangsgeneration aufgrund der Senkung des Mindestumwandlungssatzes die Problematik des Kapitalbezugs zumindest bis 2030 entschärfen werden. Denn die Einmaleinlagen des Sicherheitsfonds sollen nur bei Bezug einer Altersrente ausgerichtet werden. Beim Kapitalbezug würde hingegen der Anspruch auf eine solche Einlage entfallen.

### **Keine Reduktion der Vermögensfreibeträge**

Der SGB möchte an der heutigen Höhe der Vermögensfreibeträge festhalten. Vor allem für EL-Beziehende, die in einem Heim leben, sind die Vermögensfreibeträge von heute Fr. 37'500 für Alleinstehende und Fr. 60'000 für Ehepaare ein wichtiger Garant für einen würdigen letzten Lebensabschnitt. Ein bescheidenes finanzielles Polster zu haben, ist auch für HeimbewohnerInnen, die EL beziehen, sehr wichtig.

Denn die Auslagen etwa für Steuern, Kleidung, Hygieneartikel, Coiffeur oder Verwandtenbesuche sind mit dem zugesprochen Betrag für persönliche Auslagen häufig nicht vollständig gedeckt. Dieser kantonal festgelegte Betrag beläuft sich im Schnitt auf rund Fr. 300 pro Monat. Folglich müssen die persönlichen Auslagen häufig mit dem Ersparten bezahlt werden und letztlich dient der Vermögensfreibetrag auch zur Finanzierung eines schicklichen Begräbnisses.

### **Keine Reduktion der EL-Mindesthöhe**

Der Vorschlag, dass die EL-Mindesthöhe auf den maximalen kantonalen Betrag der individuellen Prämienverbilligung (IPV) und nicht mehr auf der Höhe der Durchschnittsprämie festgelegt wird, lehnt der SGB ab.

In den meisten Kantonen liegt die IPV für die wirtschaftlich schwächste Kategorie deutlich unter der Durchschnittsprämie. Für den überwiegenden Teil der rund 60'000 Personen, die eine EL in der Höhe des Mindestbetrages beziehen, führt diese Regelung zu tieferen Leistungen. Die Krankenkassenausgaben der EL-Beziehenden wären dadurch schlechter abgedeckt. Das verfügbare Einkommen würde dadurch sinken und somit die Existenzsicherung gefährden. Die dadurch entstandenen Einsparungen von jährlich 75 Millionen würden auch nicht im System der IPV verbleiben und somit für eine nötige Verbesserung der kantonalen IPV eingesetzt werden. Denn im Stabilisierungsprogramm 2017-2019 der Bundesfinanzen ist vorgesehen, dass der Bund seinen Anteil an der Finanzierung der IPV um jährlich über 70 Millionen Franken kürzt. Diese Einbusse würden also die Kantone mit den Einsparungen bei den EL-Beziehenden kompensieren.

### **Keine Berücksichtigung der effektiven Krankenversicherungsprämie in der EL-Berechnung**

Der SGB spricht sich gegen den Vorschlag aus, dass die Kantone in der EL-Berechnung anstelle des Pauschalbetrags die tatsächliche Krankenkassenprämie berücksichtigen dürfen.

Pauschalbeträge in den EL wie die Durchschnittsprämie für die Krankenversicherung bei den anerkannten Ausgaben tragen zur administrativen Vereinfachung und zur einheitlichen Regelung bei. Heute werden die Pauschalbeträge für die Krankenversicherung in den EL jährlich und automatisch angepasst. Die Umsetzung des Vorschlages hätte demgegenüber zur Folge, dass Krankenversicherungspolice von etwa 300'000 EL-Beziehenden jährlich eingefordert und der EL-Betrag manuell angepasst werden müsste, was zu einem erheblichen administrativen Aufwand führen würde. Diese Kosten könnten die erwarteten Einsparungen übersteigen.

### **Keine volle Anrechnung des hypothetischen Erwerbseinkommens**

Nach Ansicht des SGB soll bei Teilinvaliden das hypothetische Erwerbseinkommen auch weiterhin zu zwei Dritteln anrechenbar bleiben. Wir erachten die volle Anrechnung als eine ungerechtfertigte Kürzung der EL-Ansätze für die betroffenen Teilinvaliden. Die Existenzsicherung wäre nicht mehr garantiert, was zu einer Verlagerung hin zu den Sozialhilfeleistungen führen könnte. Die mit dieser Massnahme erhofften Einsparungen bei den EL müssten mit steigenden Sozialhilfekosten kompensiert werden. Da sich der Bund an den EL-Ausgaben für die Existenzsicherung beteiligt, fällt die Einsparung aber vor allem beim Bund an. Die Kantone müssten hier die erneute Verlagerung von bundesfinanzierten Sozialleistungen hin zu kantonalen Leistungen verkraften.

### **Keine Überprüfung der Lebensführung in der EL**

Eine gesetzliche Verankerung der Definition des Vermögensverzichts trägt zur Rechtssicherheit bei und erachten wir als sinnvoll. Die damit stärker verbundene Berücksichtigung des Vermögensverzichts dürfte aber die bisherige massengeschäftstaugliche Praxis für die Prüfung des EL-Anspruchs verändern. Wir stehen einer verstärkten Prüfung der Lebensführung innerhalb des EL-Systems skeptisch gegenüber.

### **EL-Berechnung von Personen, die in einem Heim leben**

Wir sind mit den vorgeschlagenen Massnahmen, die einer transparenteren und einfacheren Durchführung der EL-Berechnung und Auszahlung dienen, einverstanden.

Massnahmen zur Verbesserung der Durchführung: Einverstanden.

Wir danken für Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Paul Rechsteiner  
Präsident



Doris Bianchi  
Geschäftsführende Sekretärin