

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

Per Mail an
Frau Nadine Schuepbach
Eidg. Departement des Innern EDI
3003 Bern
Nadine.Schuepbach@bsv.admin.ch

Bern, 17. März 2016

Teilrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform) – Stellungnahme von Travail.Suisse

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum oben erwähnten Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu können. Da die Ergänzungsleistungen aus Sicht von Travail.Suisse ein unentbehrlicher Bestandteil der ersten Säule darstellen, ist die Revision für die Arbeitnehmenden sowie die AHV- und IV-Rentner/innen von grosser Tragweite.

1. Generelle Bemerkungen

Dank einem gut funktionierenden System der Ergänzungsleistungen (EL) konnte die Altersarmut in den letzten Jahrzehnten zurück gedrängt werden. Mit der demografischen Entwicklung steigen nun die Kosten in den EL an. Die EL zahlen jedoch nicht nur den Preis für die Alterung der Gesellschaft, sondern auch für Kürzungen in vorgelagerten Systemen. So mussten die EL im Bereich der Invalidenversicherung immer stärker auffangen, was an Kürzungen in der IV beschlossen wurde. Die EL-Bezüger/innen-Quote stieg auf weit über 40 Prozent. Kommt hinzu, dass neue Generationen mehr Brüche in der Familien- und Erwerbsbiografie haben. Man denke hier z.B. an die Betroffenheit durch Scheidungen, welche stark gestiegen ist. Konsequenz: Die EL-Quote zur Existenzsicherung steigt auch bei den unter 70-jährigen an, welche eine traditionell tiefe EL-Quote aufweisen. Auch die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse trägt zu diesem Effekt bei.¹ Die EL zahlt also den Preis für

¹ Berner Fachhochschule 2015: Existenzsicherung im Alter. Risikofaktoren und Ursachen für EL-Bezüge bei AHV-Neurentnern und Neurentnerinnen.

mehrere gesellschaftliche Entwicklungen, die sie selber nicht beeinflussen kann: Es ist der Preis für die heutige Lebensweise, für die heutigen politischen Rahmenbedingungen und das heutige Arbeitsmarktsystem. Nicht detailliert nachgewiesen ist, inwiefern der Kapitalbezug in der zweiten Säule dazu beiträgt, dass im Rentenalter irgendeinmal das Geld fehlt. Klar ist aber, dass der Hauptthrust der Kostensteigerungen den oben geschilderten Entwicklungen geschuldet ist und nicht dem in letzter Zeit medial immer öfter verbreiteten und befeuerten „Verjubeln“ von Vorsorgegeld. Vielmehr ist es so, dass gewisse Personen heute gezwungen sind, den Kapitalbezug in der zweiten Säule zu machen: Wer vor der Pensionierung länger arbeitslos ist, muss sein Vorsorgegeld ab dem Freizügigkeitskonto in Kapitalform beziehen. Eine Rente zu akzeptablen Konditionen bei einem Versicherer einzukaufen, ist praktisch unmöglich. Verbesserungen hierfür sind in der Reform der Altersvorsorge zu erreichen.

Dass die EL all diese gesellschaftlichen Entwicklungen aufzufangen vermag und die Existenzsicherung gewährleistet, ist eine grosse Errungenschaft. Diese Errungenschaft darf auch mit dem zunehmenden demografischen Druck nicht aufs Spiel gesetzt werden. Aus Sicht der betroffenen AHV- und IV-Rentner/innen sind die Leistungen der EL existenziell, es gibt keinen Plan B. Es darf nicht dazu kommen, dass neben den EL auch noch Sozialhilfe bezogen werden muss. Leider bedroht die kürzlich von der SGK-Nationalrat beschlossene weitere Verzögerung bei der Anpassung der anrechenbaren Mietzinsen diese Existenzsicherungsfunktion der EL für viele Personen mit hohen Mietzinsen. Seit 2001 sind die Mietzinsen massiv angestiegen, die anrechenbaren Mietzinsmaxima wurden hingegen nie angepasst. Wird mit dieser Anpassung bis zum In-Kraft-Treten der EL-Reform zugewartet, droht vielen Betroffenen ein Abgleiten in die Sozialhilfe. Das ist nicht tragbar und wirkt dem Sinn der EL diametral entgegen. Travail.Suisse fordert deshalb mit Nachdruck, dass die längst fällige Anpassung an die höheren Mietzinsen vorgenommen wird, bevor über Sparmassnahmen bei den EL diskutiert wird. **Travail.Suisse wird nicht auf eine EL-Reform eintreten, solange die anrechenbaren Mietzinsmaxima nicht den heutigen Realitäten auf dem Wohnungsmarkt angepasst werden.** Die Vorschläge liegen auf dem Tisch, der Ball diesbezüglich liegt beim Parlament.

Unter Vorbehalt der oben dargelegten Bedingungen, teilt Travail.Suisse zwar grundsätzlich die durch den Bundesrat angekündigten Ziele der Reform, die da sind: Erhalt des Leistungsniveaus, Sparkapital BVG schützen, Fehlanreize vermindern sowie Durchführung vereinheitlichen. Travail.Suisse anerkennt auch den Willen des Bundesrats, die Revision sozialverträglich zu gestalten. Allerdings ist der Weg zu diesen Zielen für Travail.Suisse nicht immer nachvollziehbar. Letztlich handelt es sich mehrheitlich trotzdem um Abbaumassnahmen. Travail.Suisse hätte sich eine Revision gewünscht, welche der Funktion der EL als System der Pflegefinanzierung besser Rechnung trägt. So wäre die Revision auch eine Chance, die Pflege und Betreuung zu Hause zu stärken. Es sollte sich in Zukunft besser vermeiden lassen, dass Betroffene aus finanziellen Gründen gezwungen werden, in ein Heim einzutreten. In vielen Kantonen liesse sich durch bessere Vergütungsmöglichkeiten in der Pflege und Betreuung zu Hause Anreize installieren, um Heimeintritte zu vermeiden. Diese Chance lässt der Bundesrat weitgehend ungenutzt. Zu stark steht die kurzfristige Kostensenkung im Mittelpunkt.

Im Folgenden nehmen wir zu den aus unserer Sicht wichtigsten Punkten der Reform inhaltlich Stellung.

2. Bemerkungen zu einzelnen Reformpunkten

2.1 Kapitalbezug in der beruflichen Vorsorge beschränken

Der Bundesrat will den Kapitalbezug einschränken, dort wo er als Risiko für die EL eingestuft wird. Dabei werden Vorbezüge für den Erwerb von Wohneigentum, die Barauszahlung bei endgültigem Verlassen der Schweiz und die Kapitalabfindung bei geringem Altersguthaben nicht als Risiko für die EL eingestuft. Travail.Suisse schliesst sich dieser Analyse an. Hingegen schlägt der Bundesrat vor, die Barauszahlung für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit und Kapitalabfindungen des Altersguthabens zum Zeitpunkt der Pensionierung zu beschränken.

Travail.Suisse begrüsst die Massnahme, die Barauszahlung des BVG-Obligatoriums bei Selbständigkeit auszuschliessen. Die Überlebensdauer von neu gegründeten Unternehmen, welche mit Pensionskassengeldern finanziert wurden, ist oft nur kurz. Die bezogenen Beträge sind hingegen gross, so dass die Folge massiv tiefere Renten sind. Oft werden solche Firmengründungen auch auf Druck von aussen in die Wege geleitet und sind nicht sehr durchdacht.

Bezüglich einer Beschränkung der Ausrichtung des Altersguthabens in Kapitalform vertritt Travail.Suisse eine differenzierte Position: Grundsätzlich ist es wünschenswert, wenn die Altersleistungen in Rentenform ausbezahlt werden. Nur eine Rente garantiert ein regelmässiges Einkommen während der gesamten Dauer des Rentenalters. Es ist nicht die Idee der Altersvorsorge, dass jeder im Alter sein Geld selber anlegen muss und das Anlagerisiko trägt. Eine Rente bietet somit den besten Schutz vor Altersarmut und gewährleistet ein würdiges Alter. Travail.Suisse begrüsst deshalb eine Beschränkung des Kapitalbezugs im Obligatorium der beruflichen Vorsorge. Heute wird der Kapitalbezug allerdings auch von vielen Personen mit bescheidenen beruflichen Qualifikationen in Anspruch genommen. Ihre Lebenserwartung ist gegenüber besser qualifizierten Arbeitnehmenden erwiesenermassen deutlich geringer². Deshalb haben Sie ein legitimes Interesse, wenigstens einen Teil des Vorsorgekapitals bereits zum Zeitpunkt der Pensionierung zur Verfügung zu haben. Ein gänzlich Verbot des Kapitalbezugs im Obligatorium würde diese Personen unverhältnismässig bestrafen. Travail.Suisse spricht sich deshalb für eine Einschränkung des Kapitalbezugs, jedoch nicht für eine Verunmöglichung aus und plädiert für Variante 2.

Die Massnahme stellt so oder so ein starker Eingriff dar, welche umfassend legitimiert werden muss. Die Zahlen im Bericht zur Vernehmlassung geben erste Anhaltspunkte in welchen Grössenordnungen sich die Kapitalbezüge bewegen. Allerdings fehlt eine genaue Analyse der Ursachen und der Folgen des Kapitalbezugs und eine offene Kommunikation einer solchen Analyse. So kann ein Kapitalbezug in gewissen Fällen zwar die Wahrscheinlichkeit für den Bezug von EL vergrössern, in andern Fällen aber auch dazu führen, dass erst später oder in weniger grossem Umfang auf die EL zurück gegriffen werden muss. Um nicht der Polemik in diesem politisch umstrittenen Bereich Tür und Tor zu öffnen, ist eine genaue Kenntnis der Hintergründe in der politischen Debatte unerlässlich.

² Wanner et al. (2012): Mortalité différentielle en Suisse 1990-2005.

2.2 Senkung der Vermögensfreibeträge

Der Bundesrat schlägt vor, die Vermögensfreibeträge für Alleinstehende auf 30'000 Franken und bei Ehepaaren auf 50'000 Franken zu senken. Travail.Suisse ist zwar einverstanden, dass von EL-Bezüger/innen keine allzu grossen Vermögensbeträge angehäuft werden dürfen. Allerdings besteht heute auf Grund der zu tiefen Festsetzung der anrechenbaren Mietzinsausgaben häufig die Notwendigkeit, dass EL-Bezüger/innen den restlichen Betrag der Miete aus dem allgemeinen Lebensbedarf der EL und auch mit ihrem Vermögensfreibetrag decken müssen. Zusätzlich wäre eine Senkung der Freibeträge auch bei Personen im Heim problematisch: Heimbewohner/innen verfügen in den meisten Kantonen nur über höchst bescheidene Beträge für persönliche Auslagen. Sie sind damit ebenfalls auf ein minimales Vermögen angewiesen. Solange diese Notwendigkeiten bestehen, spricht sich Travail.Suisse gegen eine Senkung der Vermögensfreibeträge aus.

2.3 Reduktion von Schwelleneffekten

Heute entspricht die EL-Mindesthöhe in den meisten Kantonen der Durchschnittsprämie KVG. Das erzeugt Schwelleneffekte. Nun soll die Mindesthöhe auf den Betrag der höchsten Prämienverbilligung für Personen ohne EL-Anspruch festgelegt werden, wobei der Mindestbetrag 60 Prozent der Durchschnittsprämie nicht unterschreiten darf. Travail.Suisse lehnt diesen Vorschlag ab. Er käme für den überwiegenden Teil der Personen, welche eine EL in der Höhe des Mindestbetrages beziehen (rund 60'000 Personen) einer Leistungskürzung gleich. Dies ohne dass Gewähr dafür besteht, dass die Kantone die Einsparungen für anderweitige individuelle Prämienverbilligungen einsetzen. Gleichzeitig sollen bei Personen, welche ihre Erwerbsfähigkeit nicht voll ausschöpfen in der EL-Berechnung die hypothetischen Einkommen voll als Einnahme angerechnet werden. Dies würde zu unangebrachten Leistungskürzungen bei IV-Teilrentner/innen führen. Dass die Resterwerbsfähigkeit von Menschen mit einer IV-Teilrente oft nicht ausgenützt wird, hat wenig mit falschen Anreizen zu tun, sondern schlicht damit, dass die erforderlichen Arbeitsstellen auf dem Arbeitsmarkt nicht vorhanden sind. Leistungskürzungen in diesem Bereich würden zu einer Verlagerung in die Sozialhilfe führen. Da Travail.Suisse ein Nebeneinander von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe entschieden ablehnt, sprechen wir uns gegen diese Massnahme aus.

2.4 Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämie in der EL-Berechnung

Heute wird bei den Ausgaben für die obligatorische Krankenpflegeversicherung ein Pauschalbetrag in der Höhe der Durchschnittsprämie des jeweiligen Kantons/der jeweiligen Prämienregion als Ausgabe angerechnet. Neu sollen die Kantone die tatsächlich bezahlte Prämie berücksichtigen können, falls diese tiefer ist. Es ist verständlich, dass EL-Beziehende grundsätzlich gemäss ihren realen Ausgaben beurteilt werden sollen. Es liegt jedoch in der Natur des Systems, dass mit Pauschalen operiert werden muss. So auch bei den Mietzinsmaxima. Auch dort geht man der Durchführbarkeit wegen von (zu tiefen) Pauschalbeträgen aus. Mit dem Vorschlag des Bundesrates müssten neu die Versicherungspolizen der mehreren Hunderttausend EL-Bezüger/innen jährlich kontrolliert werden. Das bedeutet einen erheblichen administrativen Aufwand. Es gibt weitere Gründe, welche gegen eine solche Änderung sprechen: Der Anreiz, zu einem Anbieter mit einer billigeren Prämie zu wechseln, würde für die Betroffenen sinken, was die Kosten der Krankenpflegeversicherung insgesamt ansteigen lässt. Zudem besteht keine Sicherheit, dass das eingesparte Geld anderweitig für

Prämienverbilligungen eingesetzt wird. Travail.Suisse spricht sich aus den genannten Gründen gegen diese Massnahme aus.

2.5 Anrechnung von Vermögensverzichten

Der Bundesrat schlägt vor, den Begriff des Vermögensverzichts gesetzlich zu definieren. Travail.Suisse steht einer solchen Regelung skeptisch gegenüber. Die vorgeschlagene Regelung kann zu einer eigentlichen Kontrolle der Lebensführung führen. In der Regel wird der Vermögensverzicht bei der EL-Anmeldung auch rückwirkend geprüft. Es dürfte in der Praxis schwierig sein, im Rahmen einer Verordnung für alle Lebenslagen zu beurteilen, ob getätigte Ausgaben in der Vergangenheit „aus besonders wichtigen Gründen“ erfolgt sind oder nicht. Travail.Suisse hat Verständnis dafür, klare Kriterien bei bereits EL-Beziehenden Personen zu definieren, um „Luxus-Ausgaben“ zu vermeiden. Die vorgeschlagenen Massnahmen gehen aber weit darüber hinaus.

Zu den vorgeschlagenen Verbesserungen in der Durchführung nehmen wir positiv Stellung. Sie tragen zu einem schweizweit einheitlichen Vollzug bei.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen,



Adrian Wüthrich
Präsident



Matthias Kuert Killer
Leiter Sozialpolitik