

Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Stellungnahme von Pro Senectute Schweiz

1. Grundsätzliche Überlegungen

Die Ergänzungsleistungen (EL) sind seit ihrer Einführung 1966, also vor nunmehr 50 Jahren, ein unverzichtbarer Bestandteil des schweizerischen Systems sozialer Sicherheit bei Behinderung oder im Alter. Trotz des schrittweisen Auf- und Ausbaus des Drei-Säulen-Systems der Altersvorsorge sind die Renten für viele Frauen und Männer auch heute noch nicht Existenz sichernd ausgestaltet. Wie die von Pro Senectute veröffentlichte Studie *Leben mit wenig Spielraum* aufgezeigt hat, ist Altersarmut immer noch ein Thema in unserem Land.¹ Ein beachtlicher Teil der Bevölkerung im AHV-Alter ist weiterhin auf Ergänzungsleistungen angewiesen. Dies betrifft gemäss einer neuen Studie der Berner Fachhochschule auch Personen, die gerade erst ins Rentenalter kommen.²

Gemäss Zielvorgabe der Bundesverfassung (Art. 112a BV) soll mit den Ergänzungsleistungen die Deckung des Existenzbedarfs im Alter garantiert sein. Demzufolge kann eine Reduktion des Leistungsniveaus bei den Ergänzungsleistungen nicht in Frage kommen. Es müssen vielmehr bestehende Lücken im EL-System geschlossen werden: So ist beispielsweise die **Anpassung der Mietzinsmaxima an die gestiegenen Wohnkosten ein dringliches Anliegen**. Pro Senectute ist vom Entscheid der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 26. Februar 2016 enttäuscht. Wir erwarten, dass das Parlament dieses Anliegen vordringlich behandelt und umgehend für dessen Verwirklichung sorgen wird.

Die steigenden Ausgaben für Ergänzungsleistungen zur AHV sind zu einem grossen Teil durch die demografische Entwicklung bedingt, die auch zu einem wachsenden Bedarf an Pflegeleistungen führt. Deren Kosten können von vielen Betroffenen aus eigenen Mitteln nicht getragen werden. Die Ergänzungsleistungen übernehmen hier teilweise die Funktion einer Pflegeversicherung.

Der zunehmende Aufwand von Bund und Kantonen für die Ergänzungsleistungen darf kein Argument für Sparmassnahmen auf Kosten der Rentnerinnen und Rentner mit geringen Einkommen sein. Der Bundesrat setzt sich in seinem erläuternden Bericht zur Teilrevision des ELG erfreulicherweise für einen Erhalt des Leistungsniveaus ein. Dieser unterstützungswürdige Grundsatz wird leider nicht bei allen Vorschlägen konsequent eingehalten.

Im Folgenden gehen wir auf die Vorschläge im Einzelnen ein.

2. Massnahmen zur Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge (Erläuternder Bericht: S. 21ff)

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht fest, dass nahezu jede dritte Person, die Ergänzungsleistungen zur AHV erhält, Kapital aus der zweiten Säule bezogen hat (S. 22). Das Risiko, dass Versicherte von der öffentlichen Hand finanziert werden müssten, könne mithilfe von präventiven, den EL vorgelagerten Massnahmen gesenkt werden. Deshalb schlägt der Bundesrat vor, die **Auszahlung des obligatorischen Teils des BVG-Kapitals in Rentenform gegenüber dem Kapitalbezug stärker zu begünstigen**.

¹ Amélie Pilgram, Kurt Seifert: *Leben mit wenig Spielraum. Altersarmut in der Schweiz*. Zürich (Pro Senectute) 2009.

² Luzius von Gunten, Pascale Zürcher, Caroline Pulver, Robert Fluder, Kilian Koch: *Existenzsicherung im Alter. Risikofaktoren und Ursachen für EL-Bezüge bei AHV-Neurentnern und -Neurentnerinnen*. Bern (BFH) 2015.

Pro Senectute begrüsst diesen Vorschlag und weist darauf hin, dass sich der Stiftungsrat von Pro Senectute Schweiz bereits im Februar 2010 in einer Eingabe an den damaligen Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern, Herrn Didier Burkhalter, dafür eingesetzt hatte, die Möglichkeiten des Kapitalbezugs aus der zweiten Säule einzuschränken.

Zu Art. 37 Abs. 2 und 4 BVG:

Der Bundesrat schlägt zwei Varianten vor: Der Kapitalbezug im Vorsorgefall soll ausgeschlossen (Variante 1) oder die Ausrichtung des Altersguthabens in Kapitalform soll auf die Hälfte des Vorsorgeguthabens beschränkt werden (Variante 2). Pro Senectute unterstützt Variante 2 mit folgender Begründung: Personen mit geringem Alterskapital lassen sich heute das Altersguthaben vielfach in Kapitalform auszahlen. Diese Praxis ist gut nachvollziehbar, denn vielfach gehören sie Berufsgruppen an, deren durchschnittliche Lebenserwartung geringer ist als jene von Besserverdienenden. Deshalb sollte auch künftig ein limitierter Kapitalbezug möglich bleiben.

Zu Art. 5 Abs. 1 Bst. b FZG:

Der Bundesrat schlägt zudem vor, den **Bezug des Freizügigkeitsguthabens für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit** gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b FZG **auszuschliessen** und begründet dies damit, dass mehr als zehn Prozent der selbständig erwerbenden Personen, die ihre zweite Säule in bar bezogen haben, ihr Vorsorgekapital ganz oder teilweise verloren (Erläuternder Bericht, S.27f). Sie sind damit auch eher auf Ergänzungsleistungen angewiesen als Personen, die ihr Freizügigkeitsgutgaben nicht vorzeitig bezogen haben. Pro Senectute unterstützt diesen Vorschlag.

Zu Art. 11 Abs. 1 Bst. c ELG:

Als weitere Massnahme schlägt der Bundesrat vor, die mit dem Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung am 1. Januar 2011 angehobenen **Freibeträge auf dem Gesamtvermögen wieder zu senken**. Der Bundesrat begründet dies damit, dass die EL nur jenen Personen zukommen soll, die tatsächlich darauf angewiesen sind. Hohe Freibeträge würden dazu führen, dass auch solche Personen durch die EL unterstützt werden, die ihren Lebensunterhalt zumindest für eine gewisse Zeit noch in zumutbarer Weise aus eigenen Mittel bestreiten könnten.

Pro Senectute ist mit diesem Vorschlag nicht einverstanden. Die Freibeträge wurden erst 2011 angehoben und sind mit heute 37'500 Franken für Alleinstehende und 60'000 Franken für Ehepaare keineswegs überrissen. So reicht beispielsweise das Taschengeld für Personen in stationären Pflegeeinrichtungen oft kaum aus, um die dringenden Bedürfnisse zu befriedigen. Der finanzielle Spielraum solcher Personen sollte nicht weiter eingeschränkt werden.

Die **Freibeträge auf selbstbewohnten Liegenschaften** sollen gemäss Auffassung des Bundesrates im bisherigen Umfang beibehalten werden. Der Bundesrat will jedoch auf Verordnungsebene festlegen, dass Hypothekarschulden nur noch vom Wert der Liegenschaft, nicht mehr vom Gesamtvermögen in Abzug gebracht werden können. Er will damit einer zu weit gehenden Privilegierung von Besitz an Wohneigentum entgegenreten. Pro Senectute unterstützt diesen Vorschlag.

Zu Art. 11a Abs. 2 und Abs. 3 [neu] ELG:

Der Bundesrat schlägt weiterhin vor, eine **rechtliche Definition des Vermögensverzichts** einzuführen. Die Grenze für einen zu schnellen Vermögensverzehr soll bei zehn Prozent des Vermögens pro Jahr festgelegt werden. Für Vermögen unter 100'000 Franken soll eine Ausnahmeregelung gelten. Hier soll die Grenze 10'000 Franken pro Jahr betragen. Darüber hinausgehende Ausgaben, die ohne Rechtspflicht oder triftigen Grund erfolgen, sollen einen Vermögensverzicht darstellen.

Da sich die bisherige Rechtspraxis bewährt hat, ist auf die Verankerung einer solchen Definition im ELG zu verzichten.

Zu Art. 9 Abs. 3 Bst. c ELG:

Der Bundesrat schlägt vor, die **Aufteilung des Vermögens bei Ehepaaren, bei denen ein Ehegatte in einem Heim oder Spital lebt**, neu so zu regeln, dass das Vermögen – nach Abzug der Freibeträge – nicht mehr hälftig geteilt werden soll, sondern zu drei Vierteln dem Ehegatten im Heim und zu einem Viertel dem Ehegatten zu Hause zugerechnet wird (Erläuternder Bericht, S. 35ff). Für Pro Senectute ist dieser Vorschlag schwer nachvollziehbar – vor allem deshalb, weil die möglichen Auswirkungen einer solchen Neuregelung kaum abzuschätzen sind. Es könnte durchaus sein, dass auf diese Weise zusätzliche Personen in finanzielle Schwierigkeiten geraten und dadurch auf Ergänzungsleistungen angewiesen sein werden. Pro Senectute schlägt deshalb vor, die Folgen einer solchen Regelung zuerst wissenschaftlich abzuklären.

3. Massnahmen zur Reduktion von Schwelleneffekten (Erläuternder Bericht: S. 37ff)

Zu Art. 9 Abs. 1 ELG:

Der Bundesrat schlägt vor, die **Mindesthöhe der Ergänzungsleistungen auf die Höhe der individuellen Prämienverbilligung (IPV) für die einkommensschwächste Kategorie der Nicht-EL-beziehenden Personen zu senken**. Er weist darauf hin, dass in vielen Kantonen die Durchschnittsprämie, die in der EL-Berechnung anerkannt wird, mehr als doppelt so hoch ist wie die höchste Prämienverbilligung für Personen ohne EL- oder Sozialhilfanspruch und einem vergleichbaren Einkommen. Der Bundesrat schliesst sich der Forderung mehrerer Kantone an, wonach EL-berechtigte Personen hinsichtlich der IPV nicht besser gestellt werden sollten als die übrige Bevölkerung.

Damit die finanziellen Einbussen von EL-berechtigten Personen nicht zu stark ausfallen, schlägt der Bundesrat vor, dass der anrechenbare Betrag nicht weniger als 60 Prozent der Durchschnittsprämien ausmachen soll. Pro Senectute kann sich diesem Vorschlag grundsätzlich anschliessen, befürchtet jedoch eine unverhältnismässige Zunahme des administrativen Aufwands.

4. Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Erläuternder Bericht: S. 45ff)

Zu Art. 21a ELG:

Gemäss Vorschlag des Bundesrates sollen die Kantone künftig berechtigt sein, **in der EL-Berechnung die tatsächliche Prämie zu berücksichtigen, wenn diese tiefer ist als die Durchschnittsprämie**. Der Bundesrat argumentiert, eine Übervergütung, die durch die EL bei Personen mit einer tiefen Krankenversicherungsprämie vorgenommen wird, entspreche nicht dem Charakter einer echten Bedarfsleistung. Pro Senectute schliesst sich diesem Vorschlag

an, befürchtet jedoch auch hier eine unverhältnismässige Zunahme des administrativen Aufwands. Pro Senectute empfiehlt deshalb, diesen Aufwand vorgängig im Rahmen einer Studie zu belegen.

5. EL-Berechnung von Personen, die in einem Heim oder Spital leben
(Erläuternder Bericht: S. 49ff)

Zu Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG:

Der Bundesrat schlägt vor, dass in der EL-Berechnung nur die Heimtaxe für diejenigen Tage berücksichtigt werden soll, die vom Heim auch tatsächlich in Rechnung gestellt werden. Ausserdem sollen vorübergehende Heimaufenthalte künftig als Krankheits- und Behinderungskosten über die EL abgerechnet werden. Pro Senectute ist mit diesen Vorschlägen einverstanden.

6. Massnahmen zur Verbesserung der Durchführung (Erläuternder Bericht: S. 51ff)

Zu Art. 4 Abs. 3 [neu] und 4 [neu] sowie Art. 5 Abs. 3, 5 [neu] und 6 [neu] ELG:

Der Bundesrat schlägt vor, die geltenden Bestimmungen zur Karenzfrist für ausländische Staatsangehörige und zum gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz zu präzisieren. Pro Senectute ist damit einverstanden.

Zu Art. 21 Abs. 1, 1^{bis} [neu], 1^{ter} [neu], 1^{quater} [neu] ELG:

Der Bundesrat schlägt weiterhin vor, dass für die Festsetzung und Auszahlung der EL immer der Wohnsitzkanton vor dem Heimeintritt zuständig sein soll – auch dann, wenn vor dem Heimeintritt noch kein EL-Anspruch bestanden hat. Pro Senectute begrüsst diesen Vorschlag.

Zu Art 26 ELG:

Der Bundesrat schlägt vor, den EL-Stellen den Zugriff auf das zentrale Rentenregister gemäss Art. 26 ELG zu ermöglichen. Pro Senectute stimmt diesen Vorschlag zu.

Zu Art. 24 Abs. 2 ELG:

Der Bundesrat schlägt ausserdem eine Regelung vor, die es dem Bund ermöglichen soll, bei mangelhafter Durchführung seine Beiträge an die Verwaltungskosten zu kürzen. Pro Senectute erhebt keinen Einwand gegen diesen Vorschlag.