



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
UNION PATRONALE SUISSE  
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und Ergän-  
zungsleistungen (ABEL)  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

Per E-Mail: Nadine.Schuepbach@bsv.admin.ch

Zürich, 16. März 2016 MK/sm  
kaiser@arbeitgeber.ch

## **Teilrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform): Stellungnahme zur Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 80 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 1,8 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Zur Zukunftssicherung verfügt der Verband über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

### **Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):**

- Das System der bedarfsorientierten Ergänzungsleistungen zu AHV und IV hat sich im Grundsatz bewährt. Keine Sozialversicherung ist so effektiv wie die Ergänzungsleistungen (EL). Insbesondere die demografische Alterung stellt das EL-System allerdings vor eine finanzielle Belastungsprobe. Innert weniger Jahre droht ohne Massnahmen erneut ein gewaltiger Kostenanstieg, der zu rund 70 Prozent die Kantone belastet und damit insbesondere sie vor grosse Herausforderungen stellt.
- Der SAV hat sich als erste Organisation überhaupt der Herausforderung angenommen und u.a. auch eine umfassende Studie erstellen lassen. Diese zeigt deutlich: Mit einer kosmetischen Reform, wie sie der Bundesrat nun vorschlägt, lässt sich die EL längerfristig nicht sichern. **Wer die soziale Sicherheit der Schwächsten weiterhin und auch langfristig garantieren will, muss das System der EL gründlich modernisieren.**
- **Diverse der vorgeschlagenen Massnahmen kann der SAV zwar unterstützen, doch handelt es sich dabei bestenfalls um erste kleine Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltig finanzierbaren EL, die dem Verfassungsauftrag, der Existenzsicherung, auch dauerhaft**

**nachkommen kann. Angesichts der gewaltigen Herausforderung genügt eine Vorlage mit einem Optimierungspotenzial von total rund CHF 150 bis 170 Mio. in keiner Weise.**

- Wie der SAV in seinem Positionspapier vom 8. Mai 2015 ([www.arbeitgeber.ch](http://www.arbeitgeber.ch)) festhielt, ergibt sich aus der Analyse ein Handlungsbedarf auf zwei Ebenen:
- **Die Transparenz und die Steuerbarkeit des EL-Systems müssen verbessert werden.**  
Heute bezahlt der Bund für Entscheide, die auf kantonaler Ebene gefällt werden, und umgekehrt. Nötig ist deshalb wenigstens eine minimale Entflechtung der Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Als minimale Lösung muss ins Auge gefasst werden, die Existenzsicherung zu Hause vollständig dem Bund zu übertragen, während die Kantone vollständig nicht nur für die Finanzierung der Heim- und Pflegekosten, sondern auch für deren Steuerung zuständig werden müssten.
- **Fehlanreize müssen ausgemerzt werden.**
- Nebst der Entflechtung muss eine Reform insbesondere auch die Behebung von Fehlanreizen bringen. Darunter fällt der Abbau von Schwelleneffekten in der IV, aber auch eine Reihe von Massnahmen, wie sie der SAV im Rahmen der Reform Altersvorsorge 2020 unterstützt (schrittweiser Anstieg des Referenzalters, Ausweitung der BVG-Beitragspflicht auf das 21. Lebensjahr, Prüfung einer obligatorischen beruflichen Vorsorge auch für Selbständigerwerbende, Besserstellung von Teilzeitarbeitenden in der beruflichen Vorsorge durch Anbindung des Koordinationsabzugs an den Beschäftigungsgrad). Nebst der EL-Reform sind somit insbesondere die Reform Altersvorsorge 2020 sowie die gleichzeitig angelaufene nächste IV-Revision für die Gesundheit des EL-Systems von Bedeutung.
- Darüber hinaus ist eine ganze Reihe von weiteren Massnahmen notwendig. So namentlich der stärkere Einbezug von Vermögen durch eine verstärkte Berücksichtigung des freiwilligen Vermögensverzichts, die präzisere Anrechnung des Vermögens und tiefere Vermögensfreibeträge und die Beseitigung von unerwünschten Steuereffekten. So müsste auch die Aufhebung der Steuerbefreiung der EL vorangetrieben werden. Insgesamt muss das Prinzip der Selbstverantwortung zwingend wieder stärker in den Fokus rücken. **Der SAV verlangt deshalb auch die Einführung einer Vermögensschwelle für den Bezug von EL.**
- Des Weiteren fehlt es aber auch an einer schweizweit einheitlichen **systematischen Missbrauchsbekämpfung** (insbesondere bei nicht deklariertem Vermögensbesitz im Ausland, insbesondere Immobilien, und gleichzeitigem EL-Bezug in der Schweiz). Sodann ist eine komplette Entflechtung von individuellen Prämienverbilligungen und EL zur Behebung von Ineffizienzen nötig.
- Zu prüfen ist ferner die **Wiedereinführung einer EL-Obergrenze** (insbesondere für zu Hause lebende EL-Bezüger) analog zum System bis 2007. Denn die Aufhebung war nicht nur kostentreibend, sondern führt auch zu einer abnehmenden Akzeptanz des EL-Systems in der Bevölkerung.
- Zusammenfassend stellte der SAV bereits in seinem Positionspapier fest, dass für die nun anstehende Modernisierung des EL-Systems eine ganzheitliche Betrachtung zwingend ist. So geht es auch nicht an, eine einzelne, erneut kostentreibende Vorlage vorab zu verabschieden, wie dies der Bundesrat mit der Vorlage zur Anpassung der anrechenbaren Mietzinsmaxima vorschlug. Am 26. Februar 2016 hat die SGK-N diesbezüglich nun richtigerweise einen Riegel geschoben und das Geschäft sistiert. Sie hat damit den Weg geebnet für eine ganzheitliche Reform der EL, ohne vorweg einen einzelnen Baustein heraus zu brechen. Der SAV wird denn auch eine entsprechende isolierte Mietzinsvorlage definitiv nicht unterstützen, denn sie würde alleine Mehrkosten in der EL auslösen, die mindestens gleich hoch sind wie die mit dieser Vorlage angedachten Einsparungen.

- **Der SAV fordert unter dem Strich eine grundlegende Überarbeitung und Ergänzung der Vorlage. Eine Vorlage muss über die Vorschläge der Vernehmlassungsvorlage hinaus mit allen vorgenannten Elementen ergänzt werden.** Nur so lässt sich die Kostendynamik substanziell brechen und das bewährte System der EL zukunftsfähig modernisieren. Was es bedeutet, die Reform eines Sozialwerks nicht frühzeitig und entschlossen an die Hand zu nehmen, hat sich im Rahmen der Leidensgeschichte der IV klar gezeigt. Niemand kann an einer solchen Entwicklung ein Interesse haben. Schon gar nicht, wer es mit der nachhaltigen Existenzsicherung für die Schwächsten unserer Gesellschaft ernst meint.
- Was die konkreten Vorschläge des Bundesrats anbelangt, so wird die Massnahme zum Verbot des Kapitalbezugs aus der obligatorischen beruflichen Vorsorge zwecks Begründung einer selbständigen beruflichen Tätigkeit nicht unterstützt. Die Massnahme könnte sich für die Kassen von Bund, Kantonen und Gemeinden gar als Schuss in den Ofen erweisen. Denn der mutmasslich zu erzielenden Einsparung bei der EL von lediglich CHF 8 Mio. pro Jahr dürften wesentlich höhere Steuererträge aus den vielen erfolgreichen Neugründungen gegenüber stehen. Stattdessen sollte – wie vom SAV bereits mehrfach gefordert – die Einführung eines BVG-Obligatoriums für Selbständigerwerbende ernsthaft geprüft werden. Im Gegensatz dazu überwiegen die Argumente für die Einschränkung des Kapitalbezugs im Zeitpunkt des Altersrücktritts die Gegenargumente. Eine klare Mehrheit unserer Mitglieder ist denn auch bereit, diese Massnahme mitzutragen. Allerdings ist sie zwingend zu beschränken auf das BVG-Obligatorium.
- Nicht einverstanden ist der SAV mit dem Bundesrat, das Thema Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern nicht weiter zu verfolgen. Insbesondere für Familien macht die Höhe der EL die Invalidenrente überhaupt erst attraktiv. Bei Familien mit unterstützungspflichtigen Kindern sollte das durch Ergänzungsleistungen erzielte Gesamteinkommen nicht deutlich höher liegen können als von Erwerbstätigen mit Familie beziehungsweise vor dem Eintritt der Invalidität. **Eine Senkung der Kinderpauschale oder die Einführung einer angemessenen Äquivalenzskala in der EL zur Bemessung des allgemeinen Lebensbedarfs von Kindern ist deshalb geboten.**
- Abgelehnt wird last but not least die Einführung einer gesetzlichen Grundlage dafür, dass die Beiträge des Bundes an die Verwaltungskosten bei mangelhafter Durchführung gekürzt werden können. Diese Massnahme ist aus dem Kontext gegriffen und wird bestenfalls die administrativen Kosten zusätzlich erhöhen.
- Alle übrigen Massnahmen werden gemäss den Detailbemerkungen dieser Stellungnahme teilweise oder vollständig unterstützt.

## 1. Vorbemerkungen

Das System der bedarfsorientierten Ergänzungsleistungen zu AHV und IV hat sich im Grundsatz bewährt. Keine Sozialversicherung ist so effektiv wie die Ergänzungsleistungen (EL). Insbesondere die demografische Alterung stellt das EL-System allerdings vor eine finanzielle Belastungsprobe. Der SAV hat dies frühzeitig erkannt und sich als erste Organisation überhaupt fundiert mit der Problematik auseinandergesetzt. Er beauftragte deshalb unter anderem auch Prof. Christoph Schaltegger mit der «Analyse der Kostentreiber in den Ergänzungsleistungen: Fakten, Probleme, Lösungsmöglichkeiten» vom 8. Mai 2015 ([www.arbeitgeber.ch](http://www.arbeitgeber.ch)).

**Der Befund ist klar: Wer die soziale Sicherheit der Schwächsten weiterhin und auch langfristig garantieren will, muss das System der EL gründlich modernisieren.** Denn die Ausgaben der EL stiegen innerhalb der letzten zehn Jahre um über 30 Prozent auf über CHF 4,5 Mia. pro Jahr. Zu lange wurden die Kostendynamik der EL sowie externe Kostentreiber unterschätzt. Bis 2020 rechnet der Bundesrat mit einem weiteren Kostenanstieg um CHF 1 Mia. auf total über CHF 5,5 Mia. Die EL wird

damit innert weniger Jahre beispielsweise das Budget der Armee um ein weites überflügelt haben. Das heutige EL-System ist intransparent, schwer steuerbar und voller Fehlanreize.

Gemäss Gutachten ist das Kostenwachstum der EL von CHF 1,5 Mia. in den letzten zehn Jahren im Wesentlichen auf **drei Treiber** zurück zu führen:

- Ein Drittel Demografie; zwar ist die Quote der EL-Bezüger zur AHV stabil, doch ist die Anzahl Köpfe mit EL aufgrund der demografischen Alterung stark gestiegen.
- Ein Drittel Entwicklung der IV: Die Zahl der IV-Rentner hat sich in den letzten zehn Jahren zwar halbiert, die Zahl der jungen IV-Rentner nahm hingegen zu. Junge IV-Rentner verfügen kaum über Guthaben aus der beruflichen Vorsorge und sind somit meist von Beginn weg auch EL-berechtigt. Die Quote der IV-Bezüger mit EL ist deshalb zwischenzeitlich auf über 40 Prozent angestiegen.
- Ein Drittel systembedingt: EL-Gesetzesrevisionen, namentlich die Aufhebung des EL-Höchstbetrages im Rahmen des NFA und die Erhöhung der Vermögensfreibeträge im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung. Gleichzeitig wurden mit diesen Revisionen erhebliche Kosten – insgesamt rund CHF 600 Mio. – auf das EL-System abgewälzt. Aufgrund dessen gab es einen massiven Kostentransfer von anderen Systemen (insbesondere der Sozialhilfe) in das EL-System.

Wie der SAV in seinem Positionspapier vom 8. Mai 2015 ([www.arbeitgeber.ch](http://www.arbeitgeber.ch)) festhielt, ergibt sich aus der Analyse ein **Handlungsbedarf auf zwei Ebenen**:

- Die Transparenz und die Steuerbarkeit des EL-Systems müssen verbessert werden. Heute bezahlt der Bund für Entscheide, die auf kantonaler Ebene gefällt werden, und umgekehrt. Nötig ist deshalb wenigstens eine minimale Entflechtung der Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Als minimale Lösung muss ins Auge gefasst werden, die Existenzsicherung zu Hause vollständig dem Bund zu übertragen, während die Kantone vollständig nicht nur für die Finanzierung der Heim- und Pflegekosten, sondern auch für deren Steuerung zuständig werden müssten.
- Fehlanreize müssen ausgemerzt werden.

**Nebst der Entflechtung muss eine Reform insbesondere auch die Behebung von Fehlanreizen bringen. Darunter fällt der Abbau von Schwelleneffekten in der IV, aber auch eine Reihe von Massnahmen, wie sie der SAV im Rahmen der Reform Altersvorsorge 2020 unterstützt (schrittweiser Anstieg des Referenzalters, Ausweitung der BVG-Beitragspflicht auf das 21. Lebensjahr, Prüfung einer obligatorischen beruflichen Vorsorge auch für Selbständigerwerbende, Besserstellung von Teilzeitarbeitenden in der beruflichen Vorsorge durch Anbindung des Koordinationsabzugs an den Beschäftigungsgrad). Nebst der EL-Reform sind somit insbesondere die Reform Altersvorsorge 2020 sowie die gleichzeitig angelaufene nächste IV-Revision für die Gesundheit des EL-Systems von Bedeutung.** Der Verband Zürcher Handelsfirmen (VZH) hält dazu bspw. fest: «Ebenso ist es aus unserer Sicht wichtig, auf die Bedeutung der vom SAV vorgeschlagenen Massnahmen im Rahmen der Altersvorsorge 2020 sowie notwendiger Anpassungen bei der 2. Säule hinzuweisen, da die EL Teil der sozialen Sicherung ist und nicht gesondert betrachtet werden sollte.»

Darüber hinaus ist eine ganze Reihe von weiteren Massnahmen notwendig. **So namentlich der stärkere Einbezug von Vermögen durch eine verstärkte Berücksichtigung des freiwilligen Vermögensverzichts, die präzisere Anrechnung des Vermögens und tiefere Vermögensfreibeträge und die Beseitigung von unerwünschten Steuereffekten** (Arbeitnehmer im Tieflohnbereich haben nach Abzug der Steuern mitunter ein geringeres Einkommen als Bezüger von EL!). Gemäss Bundesverfassung geht es bei der EL um Existenzsicherung. Es entsteht jedoch zunehmend der Eindruck,

dass sich in den letzten Jahren in vielen Köpfen auch im Kontext der EL eher die für die allgemeine Altersvorsorge gültige Maxime der Sicherung der Weiterführung der gewohnten Lebenshaltung festsetzt. Das war jedoch nie die Idee und kann sie gerade jetzt, zu Beginn der enorm dynamischen Kostenspirale aufgrund der demografischen Alterung, erst recht nicht sein. So geht es beispielsweise nicht an, zulasten der Steuerzahler vermögende EL-Bezüger zu privilegieren. **Das Prinzip der Selbstverantwortung muss zwingend wieder stärker in den Fokus rücken.**

Des Weiteren fehlt es aber auch an einer **schweizweit einheitlichen systematischen Missbrauchsbekämpfung** (insbesondere bei nicht deklariertem Vermögensbesitz im Ausland, insbesondere Immobilien, und gleichzeitigem EL-Bezug in der Schweiz). SWISSMEM meint dazu etwa: «Das Fehlen einer schweizweit einheitlichen und systematischen Missbrauchsbekämpfung muss zum Anlass genommen werden, im Rahmen dieser Revision die Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Ergänzungsleistungen konsequent an die Hand zu nehmen und den kantonalen Durchführungsstellen Mindeststandards vorzugeben, damit diese schweizweit und einheitlich umgesetzt werden.»

Ebenfalls nötig ist eine **komplette Entflechtung von individuellen Prämienverbilligungen und EL zur Behebung von Ineffizienzen.**

Zu prüfen ist ferner die **Wiedereinführung einer EL-Obergrenze** (insbesondere für zu Hause lebende EL-Bezüger) analog zum System bis 2007. **Denn die Aufhebung war nicht nur kostentreibend, sondern führt auch zu einer abnehmenden Akzeptanz des EL-Systems in der Bevölkerung.** Wer mit EL lebt, sollte nicht mehr Mittel zur Verfügung haben, als Angestellte in tieferen Qualifikationsbereichen mit entsprechenden durchschnittlichen Löhnen. Bis 2007 galt deshalb die Lösung, wonach der Jahresbetrag der jährlichen EL das Vierfache des Mindestbetrages der jährlichen einfachen Altersrente nicht überschreiten darf. Für 2016 ergäbe sich damit beispielsweise eine Obergrenze von CHF 56'400.

Wenig nachvollziehbar ist auch, weshalb der Bundesrat die **Aufhebung der Steuerbefreiung der EL** nicht vorantreibt. Im Gegensatz zu den Renten von AHV und IV sind EL steuerfrei. Das kann dazu führen, dass erwerbstätige Personen im Niedriglohnbereich nach Abzug der Steuern ein tieferes verfügbares Einkommen haben als Personen mit Ergänzungsleistungen. Die EL müsste deshalb ebenfalls der Steuerpflicht unterzogen werden. Der Ausgleich zur Sicherung des Existenzminimums würde gleichzeitig am besten über die Steuerbefreiung des Existenzminimums sichergestellt (vgl. dazu auch Schaltegger).

**Zusammenfassend stellt der SAV in seinem Positionspapier fest, dass für die nun anstehende Modernisierung des EL-Systems eine ganzheitliche Betrachtung zwingend ist. So geht es auch nicht an, eine einzelne, erneut kostentreibende Vorlage vorab zu verabschieden, wie dies der Bundesrat mit der Vorlage zur Anpassung der anrechenbaren Mietzinsmaxima vorschlug. Diesbezüglich liegt der Ball nun beim Parlament.** Am 26. Februar 2016 hat die SGK-N diesbezüglich nun richtigerweise einen Riegel geschoben und das Geschäft sistiert. Sie hat damit den Weg geebnet für eine ganzheitliche Reform der EL, ohne vorweg einen einzelnen Baustein heraus zu brechen. Dem Bundesrat ist allerdings auch zugute zu halten, dass er heute angesichts der finanzpolitischen Perspektive dem Parlament wohl kaum mehr eine entsprechende isolierte Vorlage beantragen würde. So schreibt er denn auch in seinem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung für das Stabilisierungsprogramm 2017 – 2019 unter Ziffer 1.3.2, dass beschlossene Konsolidierungsmassnahmen nicht durch neue Mehrausgaben wieder absorbiert werden sollen. Entsprechende Vorhaben sollen zumindest aufgeschoben werden, bis eine adäquate Gegenfinanzierung gefunden werden könne. **Der SAV wird eine entsprechende isolierte Mietzinsvorlage deshalb definitiv nicht unterstützen, denn sie würde alleine Mehrkosten in der EL auslösen, die mindestens gleich hoch sind wie die mit dieser Vorlage angedachten Einsparungen.** Angesichts der absehbaren Kostendynamik in der EL,



aber auch der Herausforderungen im Bundeshaushalt sowie in den kantonalen Finanzhaushalten, wäre schon nur eine reine, rechtlich verbindlich gekoppelte Kompensation der Mehrausgaben des Guten zu viel. Materiell muss zudem auch im Rahmen der Diskussion um die anrechenbaren Mietzinse die Frage erlaubt sein, weshalb sich EL-Bezüger mehr Wohnraum leisten können sollten, als beispielsweise Berufstätige im Tieflohnbereich. Denn eine alleinstehende erwerbstätige Person in einer Tieflohnbranche wird sich ebenfalls kaum eine Wohnung leisten können, die teurer als CHF 1'100 ist. Dies ist der maximal anrechenbare Mietzins in der EL für eine alleinstehende Person. Zu erinnern ist in diesem Kontext zudem auch an den Zusammenhang, dass die Festlegung der Höhe der anrechenbaren Mietzinsmaxima selbstverständlich auch zu prüfen ist unter dem Aspekt der Anreizwirkung in der EL zur IV.

Mit seiner am 25. November 2015 in Auftrag gegebenen Vernehmlassungsvorlage will der Bundesrat nun das bisherige Leistungsniveau sichern, das System der EL optimieren und von falschen Anreizen befreien sowie das Sparkapital der obligatorischen beruflichen Vorsorge besser schützen. Je nach Variante bei den Einschränkungen des Kapitalbezugs soll die EL per 2022 durch die Vorschläge um CHF 171 resp. 152 Mio. entlastet werden, wovon deren 120 resp. 152 auf die Kantone fielen (diese tragen letztlich rund 70 Prozent aller EL-Kosten). Hinzukommen sollen weitere Einsparungen im System der Prämienverbilligung der Krankenkassenprämien um CHF 116 Mio. zugunsten der Kantone.

**Die Gesamtbeurteilung der bundesrätlichen Vorschläge ist ernüchternd. Denn die grundlegenden Probleme des EL-Systems anzugehen, ist der Bundesrat scheinbar nicht gewillt, obwohl auch gerade mit den durch den SAV erarbeiteten Grundlagen alle Fragen liquide sind.** Und dies, obwohl der Bundesrat selbst in seinen früheren Analysen und Berichten wiederholt ebenfalls auch auf die Problematik der Verbundaufgabe aufmerksam machte. Doch geht er nun die Frage der Entflechtung nicht einmal an. **Stattdessen beschränkt er sich auf eine kosmetische Reform der EL, mit der er bloss an der Oberfläche der EL-Herausforderungen kratzt.** «Das System der EL stellt einen unverzichtbaren Baustein des schweizerischen Sozialversicherungssystems dar und erfüllt wegen seiner eigentlich strikten Orientierung am Bedarf der Einzelnen eine wichtige Aufgabe», betont der Arbeitgeberverband Basel. «Damit es aber wirksam und, insbesondere für die Kantone, finanzierbar bleibt, muss dem Parlament eine mutige Revisionsvorlage mit echten Lösungen für die identifizierten Kernprobleme vorgeschlagen werden. Der vorliegende Entwurf lässt jedoch befürchten, dass der Bundesrat lediglich eine politische Zielsetzung verfolgt und die tatsächlichen Probleme unbearbeitet lässt», hält der Arbeitgeberverband Basel weiter fest.

**Diverse der vorgeschlagenen Massnahmen kann der SAV zwar unterstützen, doch handelt es sich dabei bestenfalls um erste kleine Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltig finanzierbaren EL, die ihrem Verfassungsauftrag, der Existenzsicherung, auch dauerhaft nachkommen kann.** Es ist eine Illusion zu glauben, die Probleme der EL liessen sich auf diese Weise aussitzen. Denn es zeichnet sich ab, dass insbesondere die Kantone – sie tragen rund 70 Prozent der Kosten – innert weniger Jahre finanziell so komplett an den Anschlag kommen werden. **Was es bedeutet, die Reform eines Sozialwerks nicht frühzeitig und entschlossen an die Hand zu nehmen, hat sich im Rahmen der Leidensgeschichte der IV klar gezeigt.** «Die vorgeschlagenen Massnahmen sind leider nur teilweise geeignet, das Ziel einer nachhaltig finanzierbaren EL sicher zu stellen», hält dazu SWISSMEM fest. «Es handelt sich dabei um einen ersten Schritt in die richtige Richtung, jedoch bestenfalls um erste kleine Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltig finanzierbaren EL, die ihrem Verfassungsauftrag, der Existenzsicherung, auch dauerhaft nachkommen kann. SWISSMEM ist der Überzeugung, dass einzig eine grundlegend überarbeitete und ergänzte Vorlage dieses Ziel erreichen kann.»

**Niemand kann an einer solchen Entwicklung ein Interesse haben. Schon gar nicht, wer es mit der nachhaltigen Existenzsicherung für die Schwächsten unserer Gesellschaft ernst meint.**

**Der SAV fordert deshalb eine grundlegende Überarbeitung und Ergänzung der Vorlage. Eine Vorlage muss über die nachfolgend im Detail behandelten Punkte der Vernehmlassungsvorlage hinaus, soweit explizit zugestimmt wird, mit allen vorgenannten Elementen ergänzt werden.** Von Seiten SAV wurden alle notwendigen Grundlagen wie dargelegt erarbeitet und bereitgestellt. Nur so lässt sich die Kostendynamik einigermaßen in den Griff bekommen, nur so lässt sich ein Optimierungspotenzial umsetzen, das einem Mehrfachen des durch den Bundesrat angestrebten entsprechen muss. Mindestziel einer Reform der EL sollte es sein, den erwarteten Kostenanstieg bis 2030 zu halbieren, hält dazu bspw. der Schweizerische Baumeisterverband explizit fest.

## 2. Bemerkungen zu den einzelnen vorgeschlagenen Neuregelungen

**Die vorgeschlagenen Regelungen beurteilen wir – in der Reihenfolge gemäss dem erläuternden Bericht – wie folgt:**

### Ad 2.1, Massnahmen zur Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge

Es entspricht der Systemlogik: Der Bezug von steuerfinanzierten, bedarfsorientierten Leistungen soll nicht unnötig durch Fehlanreize vorgelagerter Systeme gefördert werden. Entsprechenden Fehlanreizen gilt es ebenso entschlossen entgegen zu treten wie auch jeglichen Formen eines möglichen Missbrauchs. Insbesondere die Mittel der obligatorischen beruflichen Vorsorge sollen dem Gedanken der Altersvorsorge reserviert sein und in der Regel in Rentenform bezogen werden, sofern damit das Einkommen im Alter am besten gesichert werden kann. Ausnahmen sollen dann zulässig sein, wenn insgesamt ein Gegenwert zur Verfügung steht, der ebenfalls dem Zweck der Vermeidung eines EL-Bezugs im Alter dient. Gemäss einer Erhebung des BSV aus dem Jahre 2014 hat jeder dritte EL-Bezüger vorgängig einen Kapitalbezug aus der beruflichen Vorsorge gehabt. Alleine diese Grössenordnung zeigt an, dass die Prüfung von Massnahmen angezeigt ist. Trotzdem muss eine **Differenzierung** gemäss den vorstehenden Grundsätzen ins Auge gefasst werden.

**Der Bundesrat schlägt vor, dass im Pensionierungszeitpunkt der Bezug des obligatorischen Teils der beruflichen Vorsorge (ausmachend total rund 45 Prozent der gesamten Guthaben der beruflichen Vorsorge) entweder ganz oder zur Hälfte untersagt werden soll.** Das angesparte Altersguthaben des Obligatoriums würde in diesem Fall zwingend entweder vollständig oder mindestens zur Hälfte in eine Rente umgewandelt. Mit einem Sparbeitrag von CHF 38 resp. 19 Mio. handelt es sich bei dieser Massnahme gleichzeitig um eine der wichtigeren Massnahmen des bundesrätlichen Vorschlags.

**In der Tat sprechen aus der Optik des Systems der steuerfinanzierten Ergänzungsleistungen im Rahmen einer Abwägung zwischen Selbstverantwortung und Verhinderung unnötiger Belastungen der Steuerzahler die Argumente eher für eine Festschreibung des Bezugs der Rente im Zeitpunkt der Pensionierung. Dies jedoch immer klar begrenzt auf das im Rahmen des obligatorischen BVG angehäuften Kapitals. Der Bezug im Überobligatorium darf in keiner Weise zusätzlich eingeschränkt werden.** Das maximal erreichbare Altersguthaben im Obligatorium beläuft sich heute auf rund CHF 320'000. Nach Abzug der Steuern verbleibt bei einem Mindestumwandlungssatz von künftig voraussichtlich 6 Prozent eine monatliche Rente von maximal CHF 1'500. Und dies nur für die wenigen rein obligatorisch Versicherten, welche überhaupt dieses Maximum erreichen. Alle andern werden eine teilweise noch erheblich tiefere Rente erhalten. Selbst zusammen mit einer maximalen AHV-Rente liegen damit sowohl Ehepaare wie auch Einzelpersonen nur knapp oberhalb der EL-Bezugsgrenze, solange sie zu Hause leben. Mit Blick auf die möglichen zu erzielenden Renditen wird ohne weiteres klar, dass selbst mit der Anlage von maximal möglichen CHF 300'000 höchstens ein monatlicher Nettoertrag von wenigen hundert Franken generiert werden kann, wodurch bei den

meisten Versicherten nur mit BVG-Obligatorium sehr rasch ein EL-Bezug ansteht. Demgegenüber entfällt eine EL-Berechtigung zumindest so lange diese Versicherten noch zu Hause leben. Nachdem der «dritte Beitragszahler» seit Jahren zunehmend schwächelt und eine Trendwende nicht in Sicht ist, hat sich die Situation gegenüber der damaligen Legiferierung offensichtlich stark verändert. Es fällt deshalb schwer, sich mit stichhaltigen Argumenten gegen die entsprechende Einschränkung des Kapitalbezugs zu stellen. Obwohl dies grundsätzlich eher eine Schwächung der beruflichen Vorsorge bedeutet, kann sich deshalb eine klare Mehrheit der Mitglieder des SAV mit der Einschränkung einverstanden erklären, konsequenterweise in der Variante 1. Dieser Beurteilung nicht anschliessen können sich allerdings die CVCI (chambre vaudoise du commerce et de l'industrie), der SBV (Schweizerischer Baumeisterverband) und der SVV (Schweizerischer Versicherungsverband). Sie sind der Auffassung, die mögliche (geringe) Entlastung der EL durch diese Massnahme stehe in keinem Verhältnis zur Einschränkung der Verfügungsgewalt der Versicherten über ihre angesparten Mittel der beruflichen Vorsorge.

**Anders zu beurteilen ist das Verbot einer Barauszahlung der Austrittsleistung für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit. Dafür fehlen stichhaltige Argumente offensichtlich.** Gemäss einer bereits zehnjährigen Studie, welche der Bundesrat bemüht, müssen 20 Prozent derjenigen, welche Mittel aus der beruflichen Vorsorge als Startkapital für die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit bezogen haben, ihre Tätigkeit früher oder später wieder einstellen. Davon habe rund die Hälfte ihr bezogenes Kapital ganz oder teilweise verloren. Mit dieser Massnahme soll in der EL per 2022 eine Einsparung von CHF 8 Mio. erzielt werden.

Aus den Darlegungen lässt sich schliessen, dass zwar in 10 Prozent der Bezugsfälle von Risikostartkapital aus der beruflichen Vorsorge tatsächlich Vorsorgegelder im Alter fehlen könnten, welche den EL-Bezug fördern. Der Bundesrat legt aber in keiner Weise dar, was mit den restlichen 90 Prozent – den erfolgreichen Gründungen – geschehen ist. Häufig liegt es nämlich auf der Hand, dass ohne einen zusätzlichen Bezug von Geldern aus der beruflichen Vorsorge gar keine erfolgreiche Selbständigkeit zustande gekommen wäre. Daraus wären dann auch keine erfolgreichen Unternehmen entstanden, keine neuen Arbeitsplätze, keine Steuererträge usw. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass diese 90 Prozent erfolgreicher Gründungen ein Vielfaches an direkten und indirekten Steuereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden generieren, als die angeführten CHF 8 Mio., die per 2022 im Rahmen des EL-Bezugs eingespart werden sollten. Mit andern Worten: Es ist davon auszugehen, dass zwar einem offensichtlich sehr beschränkten Verlust an Vorsorgegeldern mit einer marginalsten Auswirkung auf die EL bei einer risikoorientierten Betrachtung ein Vielfaches an Steuererträgen gegenüber stehen. **Angesichts der eingangs erwähnten Grundsätze lehnt der SAV deshalb die Einschränkung des Bezugs in diesem Fall klar ab.**

**Stattdessen sollte der Bundesrat – wie seitens des SAV bereits mehrfach empfohlen und einleitend einmal mehr angeführt – die Möglichkeit einer obligatorischen beruflichen Vorsorge für Selbständigerwerbende ernsthaft prüfen.**

Mit derselben bundesrätlichen Logik wie beim Kapitalbezug zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit hätte der Bundesrat ansonsten auch eine Bezugsbeschränkung für Vorbezüge zum Erwerb von Wohneigentum vorschlagen müssen. Zwar steht dort dem Vorbezug in der Regel tatsächlich auch ein Wert gegenüber, der das Fortkommen im Alter ebenfalls erleichtert. Doch auch beim Bezug für Wohneigentum sind Konstellationen denkbar, wo es zum Verlust von Vorsorgegeldern kommen kann. Auch da gilt deshalb richtigerweise der Grundsatz, wonach aber in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle sich für die EL keine gravierenden finanziellen Nachteile ergeben dürften. Es ist deshalb zumindest aus heutiger Sicht richtig, auch für diesen Sachverhalt keine weitere Beschränkung vorzusehen.



**Versicherte, die ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus dem Vermögen decken können, sollen durch die EL nicht bzw. nicht vollumfänglich unterstützt werden.** Bei der Berechnung ist deshalb auch das Vermögen gebührend zu berücksichtigen. In der damaligen Botschaft 1964 wurde ein Vermögensfreibetrag als **«Notpfennig»** vorgesehen. Bis 2010 lag dieser bei CHF 25'000 für Alleinstehende, CHF 40'000 für Ehepaare und CHF 15'000 für Kinder. **Im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung hat der Gesetzgeber diese Freibeträge massiv angehoben** auf CHF 37'500 für Alleinstehende und CHF 60'000 für Verheiratete. Zusätzlich gilt für selbstbewohnte Liegenschaften der gesonderte Freibetrag von CHF 112'500. Im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung wurde dieser für Ehepaare, bei denen ein Ehegatte im Heim lebt, massiv auf CHF 300'000 erhöht. **Aufgrund der grossen Zahl der EL-Bezüger mit Wohneigentum löste diese Massnahme einen markanten Kostenschub für die EL von jährlich CHF 80 Mio. aus.** Der Bundesrat will diese Erhöhungen nun rückgängig machen, wenn auch nicht ganz vollständig, und damit eine Entlastung von jährlich total CHF 56 Mio. ermöglichen.

**Die damalige Erhöhung der Vermögensfreibeträge erfolgte gegen den Willen des Bundesrats durch das Parlament. Es zeigt sich im Nachhinein deutlich, dass die Befürchtungen des Bundesrats berechtigt waren. Es ist systemlogisch, dass EL-Bezüger ihr Vermögen bis auf den «Notpfennig» abbauen müssen.** Selbst der hohe Abzug von selbstbewohntem Wohneigentum ist kaum haltbar, denn er privilegiert in massiver Weise Wohneigentümer gegenüber anderen Vermögenden, welche ihre finanziellen Mittel anderweitig investiert haben und entsprechend den Vermögensverzehr bei der Berechnung der EL angerechnet erhalten. **Angesichts der schwierigen Ausgangslage der EL mit Blick auf die Zukunft beantragt der SAV, die Vermögensfreibeträge konsequenterweise wieder auf das Niveau zurück zu führen, wie es vor der Neuordnung der Pflegefinanzierung bis 2010 galt.** Mit Blick auf die finanzielle Wirkung gilt es zu beachten, dass selbst der Vorschlag des Bundesrats einen Drittel des gesamten Sparvolumens der bundesrätlichen Vorlage ausmacht.

**Den Vorschlag zur Einführung einer rechtlichen Definition des Vermögensverzichts unterstützen wir ebenso wie denjenigen betreffend die Ermittlung des Reinvermögens bei Personen mit Wohneigentum.** Es ist sachgerecht, künftig Hypothekarschulden nur noch vom Wert der Liegenschaft und nicht mehr wie bisher vom Gesamtvermögen in Abzug zu bringen. Um diesen Vorschlag jedoch abschliessend beurteilen zu können, fehlt es insbesondere an einer Definition des Begriffs «Wert der Liegenschaft». Es ist darauf zu achten, dass dabei nicht neue Ungerechtigkeiten geschaffen werden. Die Botschaft müsste deshalb mindestens auch nachvollziehbare Berechnungsbeispiele aufzeigen (bspw. Versicherte mit vergleichbaren Liegenschaften, aber unterschiedlicher Verschuldung auf der Liegenschaft und unterschiedlich hohen weiteren Vermögenswerten).

**Auch der Vorschlag betreffend einer neuen Aufteilung des Vermögens bei Ehepaaren, bei denen ein Ehegatte in einem Heim lebt, ist systemkonform.** Betroffen sind ausschliesslich Ehepaare, die zusätzlich zu ihrer Liegenschaft mit einem heute sehr hohen Freibetrag in diesem Fall noch über weitere finanzielle Reserven verfügen.

**Im Kontext der noch vorhandenen Vermögen ist aus Sicht des SAV unbedingt eine weitere Massnahme zu prüfen, nämlich die Einführung eines Schwellenwertes bei Vermögen.** Es gilt, die Selbstverantwortung dort stärker zu gewichten, wo sie objektiv einforderbar ist. **Personen, welche ausreichende wirtschaftliche Mittel haben, sollen die EL-Behörden auch nicht administrativ immer stärker belasten und zuerst ihre Vermögen auf ein vertretbares Mass abbauen, bevor sie überhaupt ein Gesuch stellen.** Erst unterhalb einer bestimmten Schwelle sollen die EL-Durchführungsstellen überhaupt auf eine vertiefte Prüfung eines EL-Gesuchs eintreten müssen. Eine solche **Schwelle** könnte beispielsweise auf das **Doppelte oder das Dreifache der Vermögensfreigrenzen gemäss Art. 11 ELG** festgelegt werden. Somit müsste bspw. eine unverheiratete Person ihr Vermögen zuerst bis zum Betrag von neu CHF 50'000 resp. CHF 75'000 abbauen. Anschliessend würde ihr

Gesuch behandelt und die EL-Berechnung erstellt. Eine entsprechende Lösung hätte letztlich keine Nachteile für die Betroffenen, würden den Gedanken der Selbstverantwortung vor der Beanspruchung von Bedarfsleistungen stärken und last but not least die Durchführungsstellen administrativ entlasten. Da sie nun von Jahr zu Jahr mit stark weiter steigenden Fallzahlen beschäftigt sind, droht nämlich auch im administrativen Bereich schon bald ein massiver Bedarf an zusätzlichen Stellen. Dem gilt es entsprechend entgegen zu treten.

## Ad 2.2, Massnahmen zur Reduktion von Schwelleneffekten

Jede EL-beziehende Person ist berechtigt, eine **individuelle Prämienverbilligung** zu beziehen. Die Höhe der jährlichen EL entspricht dabei mindestens dem Betrag der IPV, der in der Regel der Höhe der jeweiligen Durchschnittsprämie des jeweiligen Kantons entspricht. Kleine EL-Beträge werden deshalb auf die Höhe der IPV angehoben. Dadurch wird beim Ein- und Austritt aus dem EL-System ein Schwelleneffekt erzeugt. Um diese Problematik zu entschärfen, soll die EL-Mindesthöhe auf die Höhe der IPV für die einkommensschwächste Kategorie der Nicht-EL-beziehenden Personen gesenkt werden. Das EL-rechtliche Existenzminimum wird dabei nicht tangiert. Durch die Berücksichtigung der Prämie bei der EL-Berechnung sind die Bezüger dadurch auch unverändert in der Lage, ihre Prämie zu bezahlen. Um eine zu starke Reduktion zu vermeiden, soll der Betrag für die EL-beziehenden Personen gleichzeitig nicht weniger als 60 Prozent der Durchschnittsprämie betragen. **Zwecks administrativer Vereinfachung schlagen wir aber vor, auf die Vergleichsrechnung zu verzichten und den Kantonen die Festlegung der Höhe der Mindesthöhe (jedoch mindestens im Umfang von 60 Prozent der Durchschnittsprämie) zu überlassen.** Mit der Massnahme wird im Übrigen auch eine berechtigte Forderung der Kantone erfüllt. Ihnen kommt denn auch die angestrebte Entlastung von CHF 75 Mio. zu Gute. **Weil mit der Massnahme der Schwelleneffekt zumindest gemindert wird, ohne die EL-Bezüger in Schwierigkeiten zu bringen, wird die vorgeschlagene Massnahme unterstützt.**

Bei erwerbstätigen Bezügerinnen von EL zur IV wird grundsätzlich das effektiv erzielte Erwerbseinkommen für die EL-Berechnung berücksichtigt, aber ein Freibetrag von CHF 1'000 für Alleinstehende resp. CHF 1'500 für Verheiratete gewährt. Vom verbleibenden Erwerbseinkommen werden zwei Drittel als Einnahme angerechnet. Bei teilinvaliden Personen wird sinngemäss ein hypothetisches Einkommen angerechnet. Auch nicht invaliden Ehepartnern werden nur zwei Drittel des Erwerbseinkommens nach Abzug des Freibetrags angerechnet. Durch diese Regelung kann ein Schwelleneffekt entstehen, denn eine betroffene Person kann nach dem Austritt aus dem EL-System über tiefere monatliche Einnahmen verfügen als während des EL-Bezugs. **Der SAV ist der Auffassung, effektive Einkommen sollten künftig für alle zitierten Kategorien vollumfänglich und ohne Privilegierung als Einnahmen angerechnet werden.** «Insbesondere die Tatsache, dass das Beziehen von EL heute lukrativer sein kann, als im Tieflohnbereich zu arbeiten, lässt sich nicht verbergen und führt zu Recht bereits heute zu massiver Kritik», betont der Arbeitgeberverband Basel. «Besonders stossend ist dabei, dass ältere Rentner ihre legitimen Ansprüche auf EL oft nicht geltend machen, obwohl sie während ihres gesamten Erwerbslebens in die Versicherungen einbezahlt haben, während jüngere Rentenbezüger, die sich kaum oder gar nie an der Finanzierung der Sozialversicherungen beteiligt haben, diesbezüglich weniger Hemmungen haben. **Eine der wichtigsten Forderungen, die eine ELG-Revision erfüllen muss, ist diejenige, dass EL-Bezüger nicht mehr Mittel zur Verfügung haben, als Leute, die voll erwerbstätig sind, aber im Tieflohnbereich arbeiten**», hält der Arbeitgeberverband Basel treffend fest.

**Nicht einverstanden ist der SAV mit dem Bundesrat, das Thema Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern nicht weiter zu verfolgen.** Insbesondere für Familien macht die Höhe der EL die Invalidenrente überhaupt erst attraktiv. Bei Familien mit unterstützungspflichtigen Kindern sollte das durch Ergänzungsleistungen erzielte Gesamteinkommen nicht deutlich höher liegen können als



von Erwerbstätigen mit Familie beziehungsweise vor dem Eintritt der Invalidität. **Eine Senkung der Kinderpauschale oder die Einführung einer angemessenen Äquivalenzskala in der EL zur Bemessung des allgemeinen Lebensbedarfs von Kindern ist deshalb geboten.** Die Chambre Vaudoise du Commerce et de l'Industrie (CVCI) meint dazu etwa: «D' autres mesures devraient être envisagées. On pense ici ..., ainsi qu'à une réduction des montants prévus pour les enfants, nettement supérieurs – sans que l' on y voie une justification – à ceux pratiqués dans les régimes d'aide sociale notamment.»

**Die Massnahme betreffend Berücksichtigung der tatsächlichen Krankenversicherungsprämie als Ausgabe wird ebenso unterstützt wie der Vorschlag betreffend Direktauszahlung der Kosten für die Krankenversicherungsprämie an den Krankenversicherer.**

**Ebenso auf Zustimmung stossen die Massnahmen gemäss Ziffer 2.4 des erläuternden Berichts zur EL-Berechnung von Personen, die in einem Heim oder Spital leben sowie die Massnahmen zur Verbesserung der Durchführung gemäss Ziffer 2.5. Abgelehnt wird demgegenüber die Einführung einer gesetzlichen Grundlage dafür, dass die Beiträge des Bundes an die Verwaltungskosten bei mangelhafter Durchführung gekürzt werden können.** Einziges Ziel dieser Massnahme ist offenbar die «schweizweit rasche Zusprechung von EL» im Rahmen der im Übrigen kaum existierenden Aufsicht durch das BSV über die Durchführungsstellen der EL. Vorerst müsste einmal grundsätzlich geprüft werden, für welche Sachverhalte eine solche Aufsicht sinnvoll wäre. Dabei ist kaum in erster Linie an die möglichst rasche Zusprache von Leistungen zu denken. Denn eine solche Massnahme wäre bestenfalls Verwaltungskostentreibend, müssten doch Durchführungsstellen beispielsweise bereits bei kleinsten Engpässen sofort zusätzliches Personal rekrutieren. Um den effektiv Berechtigten rasch die EL zukommen zu lassen, sind andere Anreize deutlich effektiver. Zu denken ist etwa an die vorstehend geforderte Einführung einer Vermögensschwelle, welche die Durchführungsstellen wesentlich administrativ entlasten könnte.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unsere Ausführungen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller  
Direktor

Martin Kaiser  
Mitglied der Geschäftsleitung