

Bundesamt für Sozialversicherungen
Bereich Leistungen AHV/IV/EL
3000 Bern

Per Mail an: nadine.schuepbach@bsv.admin.ch

Bern, 15. März 2016 sgv-Gf/sz

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. November 2015 hat uns das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) eingeladen, zu seinen Vorschlägen zur Teilrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung Stellung zu nehmen. Für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Meinungsäusserung und für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Grundsätzliche Bemerkungen

Es liegt uns daran, einleitend festzuhalten, dass der sgv zu unserem Drei-Säulen-System steht und die Ergänzungsleistungen als wichtiges Element dieses Systems betrachtet. Dank den Ergänzungsleistungen ist es möglich, gezielt dort einzugreifen, wo eine Einkommenslücke konkret nachgewiesen werden kann. Dank des Systems der Ergänzungsleistungen kann darauf verzichtet werden, die Leistungen der staatlichen Alters- und Hinterlassenenvorsorge sowie die der Invalidenversicherung dem Giesskannenprinzip folgend flächendeckend auszubauen. Die Wirkung jedes über Ergänzungsleistungen ausgeschütteten Frankens ist im Vergleich zu den Sozialversicherungen überdurchschnittlich hoch, da der Mitteleinsatz genau dort erfolgt, wo er nachgewiesenermassen notwendig ist und da meist auch sichergestellt ist, dass die "Dosierung" stimmt. Ein grosser Vorteil der Ergänzungsleistungen ist auch, dass diese nur in der Schweiz ausgerichtet werden und daher ein unerwünschter Leistungsexport verhindert werden kann. Aufgrund all dieser Vorzüge sind wir froh, dass das System der Ergänzungsleistungen nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird, sondern dass sich die anstehenden Revisionsarbeiten darauf fokussieren, das System zu optimieren und das Kostenwachstum mittels gezielter Sparvorschläge einzudämmen.

Das Hauptziel der Teilrevision scheint darin zu bestehen, die Möglichkeiten des Kapitalbezugs weiter einzuschränken. Dies lehnen wir seitens des sgv dezidiert ab. Das Recht, Vorsorgekapital zu klar bestimmten Zwecken ganz oder teilweise in Kapitalform beziehen und selber anlegen zu können, ist seit Anbeginn ein Bestandteil der beruflichen Vorsorge. Daran gilt es festzuhalten. Den Versicherten ist weiterhin das Recht einzuräumen, für klar umrissene Zwecke auf ihr Alterskapital zuzugreifen und dieses eigenverantwortlich zu verwalten, anzulegen oder für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit einzusetzen. Anstatt die Möglichkeiten des Kapitalbezugs einzuschränken oder je nach Variante im Bereich des BVG-Obligatoriums gar ganz zu verbieten, täte man besser daran, die Sanktionen für jene Versicherten zu verschärfen, die ihr Kapital vorzeitig aufgebraucht haben. So beantragen wir bei Art. 11a ELG, dass der Anspruch auf Ergänzungsleistungen bei einem Vermögensverzicht bis auf das absolute Existenzminimum hinunter gekürzt wird. Denkbar ist für uns auch, dass man die vorbezogenen Kapitalien in eine hypothetische Rente umrechnet, die dann bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen abgezogen wird.

Die vorgeschlagenen Einschränkungen beim Kapitalbezug für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit lehnen wir nicht nur aus grundsätzlichen, sondern speziell auch aus volkswirtschaftlichen Überlegungen entschieden ab. Ohne Einsatz von Vorsorgegeldern wäre eine grosse Zahl von Firmengründungen gar nicht möglich, da die Banken in vielen Fällen nicht bereit sind, Kredite an Startup-Unternehmer zu vergeben. Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht jeder Firmengründung Erfolg beschieden ist. Nachgewiesenermassen entwickelt sich aber immer noch eine deutliche Mehrzahl der Jungunternehmen positiv. In diesen Unternehmen werden Arbeitsplätze geschaffen, es wird ein Teil des BIP erwirtschaftet, es werden Aufträge an Dritte vergeben, es werden Sozialversicherungsabgaben generiert und es werden Steuern bezahlt. Als rohstoffarmes Land ist die Schweiz in einem Umfeld, das einer hohen Dynamik unterworfen ist und das laufend neue strukturelle Veränderungen mit sich bringt, dringend darauf angewiesen, dass immer wieder neue Firmen gegründet werden und sich weiterentwickeln können. Mit den in Art. 5 FZG vorgeschlagenen Einschränkungen würde man viele Jungunternehmer ihrer einzigen Chance berauben, unternehmerisch tätig zu werden. Dies wäre einerseits aus Sicht der betroffenen Personen sehr bedauerlich, würde sich aber andererseits auch lähmend auf unsere Volkswirtschaft auswirken. Aus diesem Grund wird der sgv alles daran setzen, die vorgeschlagenen Korrekturen zu verhindern.

Nach unserem Dafürhalten richtet sich die Optik der Revisionsvorlage zu stark auf jene Personen, die bei einer Firmengründung scheitern. Dass dies vorkommt, ist zwar bedauerlich, ist aber Bestandteil des unternehmerischen Risikos, ohne das sich keine moderne Volkswirtschaft entwickeln kann. Das Scheitern eines Jungunternehmers darf auch nicht überbewertet werden. Etliche wagen einen zweiten oder gar dritten Versuch und setzen sich dann durch. Jene, welche wieder als Arbeitnehmende tätig werden, haben – insbesondere auch wegen der Möglichkeit freiwilliger Einkäufe – vielfach noch viele Jahre Zeit, um wieder ein ansprechendes Alterskapital aufzubauen. Bei einer Güterabwägung kommen wir ganz klar zum Schluss, dass die positiven Effekte des Einsatzes von Vorsorgegeldern zur Aufnahme selbständiger Erwerbstätigkeiten die nicht weg zu diskutierenden Risiken klar überwiegen, weshalb zwingend an diesem Instrument festzuhalten ist.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Einschränkungen bei den Kapitalbezügen möchten wir immerhin den Umstand würdigen, dass selbst der Bundesrat und die Verwaltung zum Schluss gekommen sind, dass sich beim Kapitalbezug für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum keine Korrekturen aufdrängen. Aus den Erläuterungen geht klar hervor, dass das Risiko eines Kapitalverlustes hier besonders gering ist. Wir gehen davon aus, dass sich an dieser Einschätzung nichts ändern wird.

Angesichts des starken Kostenwachstums, das in den letzten Jahren bei den Ausgaben für die Ergänzungsleistungen zu verzeichnen war und das auch in naher Zukunft anhalten dürfte, erachten wir die vorgeschlagenen Korrekturen als eher zögerlich. Der sgv erwartet vom Bundesrat, dass er in seiner Botschaft weitere Einsparungen vorschlägt. Potential sehen wir insbesondere auch in einer

stärkeren Entflechtung der Aufgaben und der Finanzströme von Bund und Kantonen. Da heute bei den Ergänzungsleistungen für die Kinder deutlich höhere Entschädigungen angerechnet werden als in der Sozialhilfe, sehen wir auch hier ein Einsparpotential. Wir vermissen auch Vorschläge für eine wirksamere Missbrauchsbekämpfung (beispielsweise ein systematischeres Nachspüren nach verheimlichtem Liegenschaftsbesitz im Ausland). Gelingt es nicht, in substantiellem Umfang weitere Einsparungen zu tätigen, muss umso dringender auf eine generelle Erhöhung des Rentenalters hingearbeitet werden. Ein höheres Rentenalter hätte für das System der Ergänzungsleistungen eine mehrfache Entlastung zur Folge: Die Zeitspanne des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen zur Deckung des Existenzbedarfs würde verkürzt, dank einer längeren Ansparphase würde die berufliche Vorsorge vieler potentiellen EL-Bezüger gestärkt und das Steueraufkommen würde erhöht, womit mehr Mittel zur Deckung der Ausgaben für die Ergänzungsleistungen zur Verfügung stünden.

Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 4 Abs. 3 und 4 ELG Allgemeine Voraussetzungen

Der Vorschlag, die Auszahlung der Ergänzungsleistungen während längerer Auslandsaufenthalte einzustellen, findet unsere Zustimmung. Wir sind allerdings der Meinung, dass die EL-Zahlungen bereits bei ununterbrochenen Auslandsaufenthalten von mehr als zwei Monaten einzustellen werden sollten.

Art. 5 Abs. 5 ELG Zusätzliche Voraussetzungen für Ausländerinnen und Ausländer

In Analogie zu unserem Antrag zu Art. 4 Abs. 3 beantragen wir auch hier, dass die EL-Zahlungen bereits bei ununterbrochenen Auslandsaufenthalten von mehr als zwei Monaten einzustellen sind.

Art. 9 Abs. 1 ELG Berechnung der Höhe der jährlichen Ergänzungsleistungen

Die vorgeschlagene Korrektur wird ausdrücklich begrüsst, da sie mithilft, den unliebsamen Schwelleneffekt zu beseitigen und die Ungleichheit unter den EL-Beziehenden zu verringern. Hochwillkommen sind natürlich auch die Einsparungen in der Grössenordnung von 75 Millionen Franken.

Art. 9 Abs. 3 ELG Berechnung der Höhe der jährlichen Ergänzungsleistungen

Wir sind der Ansicht, dass es dem zu Hause lebenden Ehegatten zugemutet werden kann, sich etwas stärker finanziell zu engagieren. Wir stimmen daher den vorgeschlagenen Anpassungen zu, auch wenn die erwarteten Einsparungen sehr bescheiden ausfallen.

Art. 9 Abs. 5 ELG Berechnung der Höhe der jährlichen Ergänzungsleistungen

Wir haben Verständnis dafür, dass es als störend erachtet wird, dass die Hypothekarschulden in Einzelfällen höher sind als der ausgewiesene Wert der Liegenschaften. Überall dort, wo dies eintritt, wird das Gesamtvermögen übermässig verringert. Der vorgeschlagenen Korrektur können wir daher grundsätzlich zustimmen. Wir beantragen allerdings, dass die neue Bestimmung auf Gesetzes- und nicht auf Verordnungsstufe verankert wird. Der im Vernehmlassungsentwurf enthaltene Vorschlag gäbe dem Bundesrat die Kompetenz, Kürzungen bei der Berücksichtigung der Hypothekarschulden zu beschliessen, die über das nun zur Diskussion gestellte Mass hinausgehen.

Art. 10 Abs. 2 ELG Anerkannte Ausgaben

Wir begrüssen es ausdrücklich, dass die Ergänzungsleistungen bei Heim- oder Spitalaufenthalten nur noch für jene Tage ausgerichtet werden, die effektiv beansprucht wurden.

Art. 10 Abs. 3 ELG Anerkannte Ausgaben

Den Vorschlag, nur noch die tatsächlich bezahlten Prämien bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen anzuerkennen, erachten wir als zwiespältig. Einerseits haben wir Verständnis dafür, dass man es als störend erachtet, dass die anerkannten Pauschalbeträge über den effektiven Prämien liegen können, was zu einem nicht gerechtfertigten Zusatzeinkommen verhelfen kann. Das maximal mögliche Einsparpotential von 41 Millionen Franken ist auch alles andere als vernachlässigbar. Andererseits gilt es aber zu berücksichtigen, dass mit der vorgeschlagenen Regelung jeder Anreiz verloren ginge, eine günstige Krankenkasse auszuwählen. Dies könnte im Extremfall sogar eine kontraproduktive Wirkung haben, indem sich EL-Bezüger aufgrund des Wegfalls dieses Anreizes dazu entschliessen könnten, von einer sehr günstigen Kasse zu einer teureren Kasse zu wechseln. Die erhofften Einsparungen könnten daher deutlich tiefer ausfallen, als man sich das heute vorstellt. Ideal wäre aus unserer Sicht ein System, bei welchem sich die öffentliche Hand und die EL-Bezüger die Differenz zwischen dem Pauschalbetrag und der tatsächlichen Prämien (sofern diese tiefer ist) aufteilen. Die Anreize seitens der EL-Bezüger könnten damit gewahrt werden und die öffentliche Hand könnte zumindest teilweise an den realisierbaren Differenzen partizipieren. Alternativ könnte aber auch der Pauschalbetrag tiefer angesetzt werden.

Art. 11 Abs. 1 ELG Anrechenbare Einnahmen

Auch die hier unterbreiteten Vorschläge lösen bei uns gemischte Reaktionen aus. Eine Senkung der Vermögensfreibeträge hat zur Folge, dass all jene "bestraft" werden, die eigenverantwortlich gehandelt haben und Ersparnisse bildeten. Andererseits ist es auch aus unserer Sicht störend, dass Steuergelder eingesetzt werden müssen, um Personen finanziell zu unterstützen, die noch in grösserem Umfang über eigene Mittel verfügen. Angesichts des erheblichen Sparpotentials stimmen wir – wenn auch mit gemischten Gefühlen – den vorgeschlagenen Korrekturen zu.

Art. 11a Abs. 1 ELG Verzicht auf Einkünfte und Vermögenswerte

Seitens des sgv sind wir dezidiert der Ansicht, dass möglichst starke Anreize zu schaffen sind, damit potentielle EL-Bezüger eigenverantwortlich handeln und ihr Erwerbspotential optimal ausschöpfen. Wir begrünnen es daher sehr, dass hypothetische Erwerbseinkommen bei der Berechnung des EL-Anspruchs mit eingerechnet werden. Der sgv beantragt gar, dass diese Einkommen zu hundert Prozent in die Berechnung einfließen. Der Abzug eines Drittels macht für uns bei all jenen EL-Bezügern Sinn, die effektiv einer Erwerbsarbeit nachgehen und bei denen ein Anreiz bestehen muss, dies weiterhin zu tun. Es ist hingegen nicht einsichtig, weshalb man jemanden, der aus freien Stücken auf eine zumutbare Erwerbstätigkeit verzichtet, noch mit dem Abzug eines Drittels des hypothetischen Erwerbseinkommens belohnen will.

Art. 11a Abs. 2 und 3 ELG Verzicht auf Einkünfte und Vermögenswerte

Wie wir bereits einleitend festgehalten haben, spricht sich der sgv gegen jegliche zusätzliche Einschränkungen beim Kapitalbezug aus der beruflichen Vorsorge aus. Mündige Bürger sollen eigenverantwortlich handeln können, wozu für uns auch gehört, dass man seine Vorsorgegelder für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit einsetzen beziehungsweise bei Erreichen des Rentenalters selber verwalten und anlegen darf. Wer eigenverantwortlich handelt, soll aber auch die Konsequenzen für dieses Handeln selber tragen. Aus diesem Grund begrünnen wir es sehr, dass Vermögenswerte, auf die jemand verzichtet hat oder die infolge eines zu raschen Kapitalverzehr nicht mehr vorhanden sind, bei der Berechnung der EL-Ansprüche mitberücksichtigt werden. Nach unserem Dafürhalten sollte man hier gar weitergehen und festhalten, dass der Anspruch auf Ergänzungsleistungen bei einem Vermögensverzicht oder einem zu raschen Kapitalverzehr bis auf das absolute Existenzminimum hinunter gekürzt werden kann.

Mit der im Vernehmlassungsentwurf zur Diskussion gestellten Definition des Begriffs Vermögensverzehr können wir uns einverstanden erklären.

Art. 24 Abs. 2 ELG Aufteilung der Verwaltungskosten

Wir begrüssen es, dass Sanktionsmöglichkeiten geschaffen werden, die dort eingesetzt werden können, wo die Qualität der Dienstleistungen der Durchführungsorgane ungenügend ist.

Art. 30d Abs. 3 Bst. a BVG Rückzahlung

Grundsätzlich sind wir damit einverstanden, dass der Zeitraum für Rückzahlungen verlängert werden soll. Der spätestmögliche Zeitpunkt ist so festzusetzen, dass er bei den Vorsorgeeinrichtungen keine zusätzlichen Komplikationen und administrative Mehrkosten auslöst.

Art. 37 Abs. 2 und 4 BVG Form der Leistungen

Wie wir bereits einleitend festgehalten haben, spricht sich der sgv gegen jegliche Einschränkungen beim Kapitalbezug aus. Beide zur Diskussion gestellten Varianten lehnen wir dezidiert ab.

Art. 5 Abs. 1 Bst. b FZG Barauszahlung

Auch die vorgeschlagenen Einschränkungen hinsichtlich der Möglichkeiten des Kapitalbezugs zur Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit lehnt der sgv entschieden ab. Unsere Gründe für diese Ablehnung haben wir einleitend festgehalten.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Kurt Gfeller
Vizedirektor