



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Departement
des Innern
3003 Bern

Zug, 8. März 2016 hs

Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform) – Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 25. November 2015 seinen Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV (ELG; SR 831.30) in die Vernehmlassung gegeben. Wir danken für die Einladung.

Vorbemerkungen

Es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass das System der EL zahlreiche Fehlanreize setzt und die Kostenentwicklung eine unerwünschte Dynamik angenommen hat. Die Kantone stehen vor grossen finanzpolitischen Problemen. Sie tragen mit rund 70 Prozent den Grossteil der Finanzierungslast. Damit die langfristige Tragbarkeit des EL-Systems gewährleistet werden kann, ist eine grundlegende Reform der EL unabdingbar.

Mit der vorliegenden Reform der EL geht der Bundesrat aus Sicht des Zuger Regierungsrats zu wenig weit. Die vorgeschlagenen Änderungen erscheinen zwar teilweise geeignet, das System der EL von falschen Anreizen zu befreien und einige Optimierungen einzuführen. Die rasante Kostenentwicklung der EL in den letzten zehn Jahren hat aber noch weitere Mängel im und um das System der EL aufgezeigt, die mit der Vorlage nur unzureichend angegangen werden.

So geht die EL heute zum Teil über ihren verfassungsmässigen Auftrag der Existenzsicherung hinaus. Dies nicht zuletzt deshalb, weil im allgemeinen Verständnis bzw. in der Erwartung an die EL oft nicht mehr die Existenzsicherung, sondern die Sicherung des gewohnten Lebensstandards im Vordergrund steht. Die Vorlage weist kaum Elemente auf, mit denen die enorme Kostenentwicklung in den EL der letzten Jahre wirksam gedämpft werden könnte.

Die Vernehmlassungsvorlage bringt für den Regierungsrat des Kantons Zug keine genügenden finanziellen Effekte. Gemäss Medienmitteilung des BSV vom 25. November 2015 sind die Auswirkungen der EL-Reform wie folgt:

«Für die EL geben Bund und Kantone heute rund 4,7 Milliarden Franken aus. Je nach Variante zur Beschränkung des Kapitalbezugs entlastet die EL-Reform die Ausgaben für Ergänzungsleistungen im Jahr 2022 um 171 bzw. 152 Millionen Franken. Davon entfallen 51 bzw. 45 Millionen auf den Bund und 120 bzw. 107 Millionen auf die Kantone.»

Dazu kommen noch Einsparungen bei der IPV, die nicht über die EL finanziert werden.

Parallel zur EL-Reform beantragt der Bundesrat eine Erhöhung der Mietzinsmaxima bei den EL. Laut der Botschaft an das Parlament (BBI 2014 863) betragen die Mehrkosten für diesen Bereich total 168 Millionen (im gleichen Vergleichsjahr 2022).

Die EL-Reform bringt somit maximal 171 Millionen Einsparungen, und gleichzeitig werden die EL-Mietzinsmaxima mit einer Kostenfolge von 168 Millionen Franken angepasst. Dies ergibt insgesamt eine maximale Einsparung von drei Millionen Franken. Gemessen am Ausgabenvolumen von heute 4.7 Milliarden Franken ist dies etwas mehr als ein halbes Promille der EL-Ausgaben!

Es muss unseres Erachtens möglich sein, rund zehn Prozent der EL einzusparen und zwar ohne dass ein Transfer in die Sozialhilfe erfolgt oder die verfassungsmässige Garantie auf Existenzsicherung tangiert wird.

Anträge

Wir stellen folgende Anträge:

1. Die Beschränkung des Kapitalbezugs bei der 2. Säule soll für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge erfolgen (Variante 1).
2. Die Barauszahlung der Austrittsleistung für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit soll im Rahmen des BVG-Obligatoriums ausgeschlossen werden.
3. Die Freibeträge auf dem Vermögen sollen wie folgt beschränkt werden:
 - Alleinstehende: 25 000 Franken
 - Ehepaare: 40 000 Franken
 - Kinder: 15 000 Franken
 - Selbstbewohnte Liegenschaft: 75 000 Franken
4. Es sei den Kantonen zu überlassen, die Mindesthöhe festzulegen und die anrechenbaren Krankenkassenprämien festzulegen.
5. Es sei auf die privilegierte Anrechnung hypothetischer Einkommen zu verzichten.

6. Art. 10 Abs. 3 Bst. d sei wie folgt zu ändern:
³ Bei allen Personen werden zudem als Ausgaben anerkannt:
d. ein jährlicher Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung; der Pauschalbetrag hat der drittgünstigsten kantonalen beziehungsweise regionalen Prämie ~~Durchschnittsprämie~~ für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inkl. Unfalldeckung) zu entsprechen; die Kantone können die tatsächliche Prämie anerkennen, wenn diese tiefer ist als der Pauschalbetrag.
7. Der verworfene Punkt bezüglich der Anrechnung von Erwerbseinkommen im Sinne einer Äquivalenzskala sei erneut zu prüfen.
8. Der Vorschlag, eine gesetzliche Grundlage für Sanktionsmöglichkeiten bei Missständen in der Durchführung zu schaffen, sei zu verwerfen.
9. Die Änderungen sollen gesamthaft auf einen einheitlichen Stichtag in Kraft treten.
10. Es sei ein Schwellenwert beim Vermögen einzuführen, über welchem eine Person keinen Anspruch auf EL hat.
11. Es soll analog zur eidg. AHV-Kommission eine eidg. EL-Kommission geschaffen werden.

Begründungen

Zu Antrag 1

Ziffer 2.1.1 Beschränkung der Kapitalbezüge der beruflichen Vorsorge

Ziffer 2.1.1.2 Ausrichtung des Altersguthabens in Kapitalform

Jeder Franken Pensionskassenrente mehr ist ein Franken EL weniger: Die Studie des BSV über Kapitalbezüge und Ergänzungsleistungen hat gezeigt, dass schweizweit bei 33 Prozent der neuen EL-Fälle in irgendeiner Form Kapital aus der zweiten Säule bezogen wurde. Im Kanton Zug sind es sogar 37 Prozent der neuen EL-Bezügerinnen und EL-Bezüger, welche vor einem EL-Anspruch Pensionskassenkapital bezogen haben.

Nach Auffassung des Regierungsrates des Kantons Zug bedeutet dies in Bezug auf die EL, dass das Risiko einer späteren EL-Abhängigkeit infolge eines Kapitalbezugs verringert werden muss. Versicherte sollen nach einem Kapitalbezug im obligatorischen Teil der zweiten Säule und dem Verbrauch dieser Mittel nicht später EL beanspruchen und damit von der öffentlichen Hand finanziert werden müssen. Die zweite Säule dient gemäss Bundesverfassung der Vorsorge. Im überobligatorischen Teil der zweiten Säule sprechen wir uns hingegen für die Freiheit der Einzelperson aus, ihr Kapital zu beziehen.

Für uns ist es sachgerecht, die verschiedenen Formen des Kapitalbezugs risikoorientiert unterschiedlich zu bewerten und nicht ein generelles Kapitalbezugsverbot im Bereich der zweiten Säule vorzusehen. So erscheint es sinnvoll, dass beim Vorbezug für den Erwerb von Wohneigentum keine Einschränkung erfolgen soll.

Der Regierungsrat des Kantons Zug spricht sich für die Variante 1 aus: Ausschluss der Ausrichtung des Altersguthabens in Kapitalform für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge. Der überobligatorische Teil soll jedoch völlig frei sein.

Zu Antrag 2

Ziffer 2.1.1.3 Barauszahlung der Austrittsleistung für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit

Beim Vorbezug des BVG-Altersguthabens für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit stehen die vom Bundesrat im Vernehmlassungsbericht aufgeführten Risiken im Vordergrund. Der Regierungsrat des Kantons Zug unterstützt daher den Vorschlag, dass auch für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit die Barauszahlung des BVG-Obligatoriums ausgeschlossen werden soll. Allerdings sollen überobligatorische Mittel frei sein.

Zu Antrag 3

Ziffer 2.1.2.2 Freibeträge auf dem Gesamtvermögen

Der Regierungsrat schliesst sich der Auffassung des Bundesrates an, wonach die EL als Bedarfsleistungen nur jenen Personen zukommen sollen, die auch tatsächlich darauf angewiesen sind. Vermögensfreibeträge müssen deshalb so angesetzt sein, dass keine Personen EL erhalten, denen es zumutbar ist, dass sie ihren Lebensunterhalt zumindest für eine gewisse Zeit aus eigenen Mitteln bestreiten, indem sie dafür einen Teil ihres Vermögens einsetzen. Wir unterstützen die Absicht, die Freibeträge, welche mit Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung per Anfang 2011 erhöht wurden, wieder zu senken. Allerdings regen wir eine konsequente Reduktion auf den Stand vor 2011 an, also 25 000 Franken für Alleinstehende und 40 000 Franken für Ehepaare sowie 15 000 Franken pro Kind.

Im Weiteren spricht sich der Regierungsrat des Kantons Zug dafür aus, auch den Freibetrag auf selbstbewohnte Liegenschaften generell auf den Wert vor 2007 zu senken, also auf einheitlich 75 000 Franken.

Diese Vorschläge sichern unseres Erachtens die Existenz vollständig und führen nicht zu einer Verschiebung in die Sozialhilfe.

Zu Antrag 4

Ziffer 2.2.1.2 Anpassung der EL-Mindesthöhe

Wir sind der Meinung, dass es vollständig den Kantonen überlassen werden sollte, die Mindesthöhe festzulegen und lehnen die Vorschläge zur Bestimmung der Mindestleistung ab. Die Kantone sollen die Höhe der anrechenbaren Krankenkassenprämien festlegen können.

Zu Antrag 5

Ziffer 2.2.2.3 Aufhebung der privilegierten Anrechnung hypothetischer Erwerbseinkommen

Wir regen an, sowohl bei Teilinvaliden als auch nicht invaliden Ehepartnerinnen und Ehepartnern grundsätzlich und unabhängig vom IV-Grad auf eine Privilegierung der Anrechnung von Einkommen, hypothetisch oder effektiv, zu verzichten. Damit sollen Schwelleneffekte abgebaut und der Anreiz zum Verbleib im EL-System verringert werden.

Zu Antrag 6

Die in der Vernehmlassungsversion vorgesehene Regelung bietet keinerlei Anreiz, sich möglichst günstig zu versichern. Zudem ist der administrative Aufwand durch den Einbezug der tatsächlichen Prämie deutlich grösser als bei einer Pauschalregelung. Das Sparpotenzial ist deshalb gering, während die Verwaltungskosten zusätzlich steigen werden.

Die hier vorgeschlagene Alternative beseitigt diese Nachteile. Die drittgünstigste Prämie entspricht einer Pauschale und ist damit administrativ einfach anzuwenden. Durch das Anknüpfen bei der drittgünstigsten Prämie statt der Durchschnittsprämie resultiert eine erhebliche Einsparung gegenüber dem heutigen Zustand – ohne Einschränkung der versicherten Leistung. Es verbleibt zudem ein Anreiz, sich noch günstiger zu versichern (zur günstigsten oder zweitgünstigsten regulären Prämie oder in einem besonderen Versicherungsmodell). Und schliesslich ist garantiert, dass im Rahmen der anerkannten Ausgaben effektiv eine Versicherungsdeckung im Markt erhältlich ist.

Zu Antrag 7

Ziffer 2.2.3 Verworfenne Punkte mit der Anrechnung von Erwerbseinkommen

Wir beantragen die erneute Prüfung einer angemessenen Äquivalenzskala in der EL zur Bemessung des allgemeinen Lebensbedarfs von Kindern. Familien mit EL sollen finanziell nicht besser gestellt sein als durchschnittliche Familien ohne EL.

Zu Antrag 8

Ziffer 2.5.5 Qualität der Verfahrensabläufe

Mit der Absicht des Bundesrates, eine Sanktionsmöglichkeit in Form von Kürzungen in den Verwaltungskostenbeiträge des Bundes zu schaffen, greift er auf unnötige Weise in die heutige, generell gut funktionierende Durchführung in den Kantonen ein. Es ist Sache der kantonalen Aufsichtsgremien – im Kanton Zug sind dies die Volkswirtschaftsdirektion und der Regierungsrat – bei Missständen in den Verfahrensabläufen geeignete Auflagen und Sanktionen zu erlassen. Mit der Kürzung von Bundesgeldern werden Probleme nicht behoben! Insbesondere ist die Bestimmung viel zu unbestimmt. Der Regierungsrat des Kantons Zug lehnt daher den Vorschlag einer in diesem Zusammenhang neu zu schaffenden Rechtsgrundlage (Art. 24 Abs. 2 ELG) ab.

Zu Antrag 9

Übergangsbestimmung

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Übergangsregelung würde dazu führen, dass für alle bestehenden EL-Fälle Vergleichsrechnungen angestellt werden müssten und dass zudem über eine Zeit von drei Jahren praktisch zwei EL-Bestände, einer nach «alter Regelung» und einer nach «neuer Regelung», zu führen wären. Dies lehnen wir mit Blick auf die praktische Durchführbarkeit und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand ab. Die Umstellung soll gesamthaft per Stichtag erfolgen, wie dies bei der Totalrevision des ELG per 2008 auch schon der Fall war.

Zu Antrag 10

Einführung eines Schwellenwerts beim Vermögen

Bei der anstehenden EL-Reform muss die Selbstverantwortung dort stärker gewichtet werden, wo sie objektiv einforderbar ist. Personen, welche über genügende wirtschaftliche Mittel verfügen, sollen zuerst diese Mittel verwenden, bevor sie steuerfinanzierte Sozialleistungen beantragen können. Um die Existenzsicherung über die EL von «nicht armen» Personengruppen abzugrenzen, muss auf Stufe Bundesgesetz eine Eintrittsschwelle für das Vermögen eingeführt werden. So sollen Personen mit einem grösseren Vermögen (z.B. 100 000 Franken) zunächst auf das Ersparte zurückgreifen müssen um erst anschliessend einen EL-Anspruch zu haben. Auch denkbar wäre ein höherer Vermögensverzehr bei grösseren Vermögen. Dadurch wird die zumutbare Eigenverantwortung gestärkt. Diese Lösung führt auch nicht zu einer Verschiebung von Kosten in die Sozialhilfe.

Zu Antrag 11

Schaffung einer eidg. EL-Kommission

Die eidgenössische Kommission für die AHV/IV begleitet die Aufsichtsbehörden und den Bundesrat bei der Weiterentwicklung der AHV/IV (Art. 73 AHVG). Auch für das BVG gibt es eine entsprechende Kommission. Leider gibt es bei der EL kein solches Gremium. Die heutige Situation der EL mit stetig steigenden Ausgaben ist unter anderem auch durch den Umstand zu erklären, dass es keine Gruppe gab, welche sich diesem Milliardengeschäft EL widmete. Wir fordern deshalb eine von der AHV/IV-Kommission getrennte Kommission, welche Fragen im Zusammenhang mit den EL begutachtet. Im Gegensatz zu den Kommissionen für AHV/IV und BVG, in welcher die Sozialpartner vertreten sind, müssten in der EL-Kommission primär Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Kantone nach Massgabe ihres Finanzierungsbeitrages vertreten sein.

Abschliessend danken wir Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie um die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 8. März 2016

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler
Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Seite 7/7

Kopie an:

- Nadine.Schuepbach@bsv.admin.ch (PDF und Word-Dokument)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Ausgleichskasse Zug
- Direktion des Innern
- Gesundheitsdirektion
- Finanzdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion