



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Bereich AHV/EO/EL  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

### **Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Revision); Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. November 2015 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) den Regierungsrat im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur EL-Reform Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

#### **1. Zusammenfassende Beurteilung**

Die Ausgaben für Ergänzungsleistungen (EL) haben sich zwischen 2000 und 2014 von 2,3 auf 4,7 Milliarden Franken mehr als verdoppelt und sollen bis ins Jahr 2030 auf rund 6,6 Milliarden Franken anwachsen. Damit das EL-System für Bund und Kantone finanzierbar bleibt, braucht es dringend Anpassungen. Weil sich die vorgeschlagenen Massnahmen, die zu maximal 171 Mio. Franken Minderausgaben im Jahr 2022 führen, finanziell eher bescheiden auswirken, erachtet der Regierungsrat weitere und tiefer greifende Reformvorschläge als notwendig.

## 2. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Massnahmen

### 2.1 Kapitalbezüge (Bericht, Seite 21 bis 30)

#### *a) bei der Pensionierung*

Als 1985 die berufliche Vorsorge (2. Säule) eingeführt wurde, stand die Rente im Vordergrund (Art. 37 Abs. 1 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG]; SR 831.40). Die Vorsorgeeinrichtungen konnten, mussten aber nicht eine Kapitaloption vorsehen. Erst seit dem 1. Januar 2005 (1. BVG-Revision) können Versicherte verlangen, dass ihnen ein Teil ihres Altersguthabens als einmalige Kapitalabfindung ausgerichtet wird (Art. 37 Abs. 2 BVG). Bis zu diesem Zeitpunkt betrachtete der Gesetzgeber die Rente als das sicherste Mittel, den Versicherten im Rahmen des verfassungsmässigen Leistungsziels die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen (Art. 113 Abs. 2 lit. a Bundesverfassung [BV]; SR 101).

Wir lehnen die Variante 1 ab, wonach der Kapitalbezug der obligatorischen beruflichen Vorsorge im Vorsorgefall künftig ganz ausgeschlossen werden soll. Der Regierungsrat spricht sich für die weniger restriktive Variante 2 aus. Sie verringert die Risiken für die EL und beachtet daneben auch das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Personen über ihr BVG-Guthaben.

#### *b) für die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit*

Ausgehend vom Gedanken des Vorsorgesparens ist der Vorschlag des Bundesrats konsequent, auch die Auszahlung von Austrittsleistungen für die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zu beschränken.

Der Bund rechnet damit, dass sich mit dieser Massnahme im Referenzjahr 2022 8 Mio. Franken einsparen lassen, was gemessen am EL-Gesamtaufwand (2014: 4,7 Milliarden Franken) wenig ist. Dementsprechend gewichtet der Regierungsrat den volkswirtschaftliche Nutzen eines möglichen Kapitalbezugs für die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit höher als das geringe Sparpotenzial bei einer Beschränkung.

### **Antrag**

Die Barauszahlung der Austrittsleistungen für die Aufnahme einer selbstständigen Er-

werbstätigkeit bleibt - gegebenenfalls bis zu einem bestimmten Alter der Bezügerinnen und Bezüger - weiterhin erlaubt.

*c) für den Erwerb von Wohneigentum*

Dem Regierungsrat scheint es richtig, die gesetzlichen Bedingungen für die Wohneigentumsförderung (WEF) mit Mitteln der beruflichen Vorsorge nicht zu ändern. Gleichermassen erachtet er es als sehr sinnvoll, WEF-Vorbezüge neu bis zur Entstehung des reglementarischen Anspruchs auf Altersleistungen zu erlauben und den Mindestbetrag von heute 20'000 Franken für die Rückzahlung zu senken.

Anzumerken bleibt, dass mit BVG-Geldern erworbenes Wohneigentum dann keinen "sicheren Gegenwert zum Kapital" mehr darstellt, wenn es vorzeitig veräussert wird bzw. infolge Ehetrennung oder -scheidung veräussert werden muss. Dieser Realität trägt der erläuternde Bericht (Seite 23 f.) nicht Rechnung. Der Kapitalbezug für den Erwerb von Wohneigentum birgt - wie der Kapitalbezug für die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit - ein gewisses (tragbares) Risiko in sich, dass die Bezügerinnen und Bezüger später auf (höhere) Ergänzungsleistungen angewiesen sind.

*d) bei endgültigem Verlassen der Schweiz*

Der erläuternde Bericht hält fest, dass seit mehreren Jahren "nur wenige AHV-Rentnerinnen und -Rentner" in die Schweiz zurückkehren. Daraus wird abgeleitet, dass keine Notwendigkeit besteht, die Barauszahlung der Austrittsleistung an Versicherte, die die Schweiz endgültig verlassen, einzuschränken (Bericht, Seite 24).

Die Personengruppe der AHV-Rentnerinnen und -rentner, die in die Schweiz zurückkehren, ist für die Beantwortung der Frage nicht massgebend, ob Handlungsbedarf hinsichtlich Beschränkung des Kapitalbezugs besteht. Vielmehr müsste erhoben werden, wie viele von den endgültig ausgereisten Versicherten, die sich die Austrittsleistung auszahlen liessen, später (d. h. nicht unbedingt erst, wenn sie im AHV-Alter sind) wieder in die Schweiz einreisen und nach erreichtem AHV-Alter Ergänzungsleistungen beziehen. Es ist gut möglich, dass die Zahl dieser Versicherten um ein Vielfaches grösser ist als jene der zurückkehrenden AHV-Rentnerinnen und -rentner.

**Antrag**

Der Bundesrat beurteilt gestützt auf einschlägig erhobenes Zahlenmaterial die Frage

neu, ob die Barauszahlung der Austrittsleistung bei endgültigem Verlassen der Schweiz einzuschränken ist.

## 2.2 Höhe der Vermögensfreibeträge (Bericht, Seite 30 bis 32)

Zwischen 1992 und 2010 lagen die Vermögensfreibeträge bei 25'000 Franken für Alleinstehende und 40'000 Franken für Ehepaare. Mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung, in Kraft seit 1. Januar 2011, wurden diese Vermögensfreibeträge um je 50 Prozent erhöht, und zwar für Alleinstehende auf 37'500 Franken und für Ehepaare auf 60'000 Franken.

Die Vorlage sieht vor, die Freibeträge wieder auf den vor der Neuordnung der Pflegefinanzierung geltenden Stand zu reduzieren. Gleichzeitig soll aber die seit 1992 aufgelaufene Teuerung berücksichtigt werden. Für Alleinstehende wird damit ein Freibetrag von 30'000 Franken, für Ehepaare ein solcher von 50'000 Franken vorgeschlagen.

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) empfiehlt im Bereich Sozialhilfe Vermögensfreibeträge von 4'000 Franken für Alleinstehende und 8'000 Franken für Ehepaare, in der unentgeltlichen Rechtspflege gelten Vermögensfreibeträge bis 20'000 Franken. Unter diesem Aspekt erachtet es der Regierungsrat als vertretbar, die Freibeträge auf jenen Stand zu reduzieren, wie sie zwischen 1992 und 2010 galten (25'000 Franken für Alleinstehende, 40'000 Franken für Ehepaare).

### **Antrag**

Die Vermögensfreibeträge werden für Alleinerziehende auf 25'000 Franken und für Ehepaare auf 40'000 Franken reduziert.

## 2.3 Anrechnung von Vermögensverzichten (Bericht, Seite 32 bis 35)

Die Aufnahme einer Begriffsbestimmung ins Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30), was rechtlich unter einem "Vermögensverzicht" zu verstehen ist, begrüßen wir.

## 2.4 EL-Mindesthöhe (Bericht, Seite 37 f.)

Als Teil der materiellen Existenzsicherung werden die Kosten für die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung als Ausgabe in der Ergänzungsleistungsberechnung

nung anerkannt. Die meisten Kantone, so auch Uri, berücksichtigen die kantonale Durchschnittsprämie als Pauschalbetrag an die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Uri 2016: 4'248 Franken für Erwachsene). Sie ist in der Regel höher als die sogenannte Richtprämie (Uri 2016: 3'500 Franken für Erwachsene).

Gemäss Artikel 26 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV; SR 831.301) entspricht die Höhe der jährlichen Ergänzungsleistung mindestens dem Betrag der individuellen Prämienverbilligung (IPV), d. h. es kommt mindestens die kantonale oder regionale Durchschnittsprämie zur Auszahlung. Um beim Beispiel Uri zu bleiben: Wer einen Ausgabenüberschuss von einem einzigen Franken hat, erhält 4'248 Franken Ergänzungsleistungen in Form der sogenannten EL-Mindesthöhe. Das führt insofern zu einer Ungleichbehandlung unter den EL-Beziehenden, als Personen mit EL-Mindestgarantie im Vergleich zu den anderen EL-Beziehenden über höhere Einkommen verfügen.

Um dieses Problem zu entschärfen, schlägt der Bundesrat vor, die EL-Mindesthöhe auf die Höhe der IPV für die einkommensschwächste Kategorie der nicht-EL-beziehenden Personen (höchste Richtprämie) zu senken. Der Regierungsrat begrüsst diesen Vorschlag, obwohl das erkannte Problem damit nicht gelöst, sondern bloss entschärft wird. Im erläuternden Bericht wird zutreffend ausgeführt, dass Versicherte trotzdem in der Lage bleiben, ihre Krankenkassenprämie zu bezahlen (Seite 38). Wir verweisen allerdings auf Ziffer 2.7 unten.

## 2.5 Berücksichtigung der Erwerbseinkommen (Bericht, Seite 38 bis 42)

Mit der Begründung im erläuternden Bericht ("Widerspruch in sich", Seite 40) begrüssen wir es, wenn hypothetische Erwerbseinkommen künftig nicht mehr privilegiert angerechnet werden.

Hingegen bedauern wir, dass der Bundesrat die effektiven Erwerbseinkommen nicht invalider Ehegatten weiterhin privilegiert (d. h. bloss zu zwei Dritteln) anrechnen lassen will (Seite 41). Aus Sicht des Regierungsrats gibt es hierfür keinen sachlichen Grund. Es spricht auch nichts dagegen, die Erwerbseinkommen der beiden Ehepartner ungleich zu behandeln: Für nicht invalide Ehegatten braucht - was in der Natur der Sache liegt - kein Anreiz geschaffen zu werden, dass sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Das vorhandene Sparpotenzial ist hier auszuschöpfen.

### Anträge

- Die Erwerbseinkommen nicht invalider Ehegatten werden voll angerechnet.
- Nicht invaliden Witwen und Witwern, die mit minderjährigen Kindern im gleichen Haus leben, werden ein nach dem Alter des jüngsten Kinds abgestuftes hypothetisches Einkommen angerechnet (Änderung der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV [WEL]).

#### 2.6 Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern (Bericht, Seite 42 bis 45)

Der Bundesrat hat die Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern überprüft. Diese sollen einerseits angemessen hoch sein, damit auch Kosten für die Freizeitgestaltung (Musik, Sport usw.) gedeckt sind, andererseits sollen sie dem Vergleich standhalten können, was nicht-EL-beziehende Eltern für ihre Kinder aufzubringen vermögen.

Über Ergänzungsleistungen werden heute je 840 Franken pro Monat für das erste und zweite Kind sowie je 560 Franken pro Monat für das dritte und vierte Kind vergütet. Diese Beträge liegen einerseits klar über den vom Büro BASS erhobenen durchschnittlichen Kinderkosten in der Schweiz, wie sie im erläuternden Bericht, Seite 44, abgebildet sind (Paar mit zwei Kindern: 1'233 Franken pro Monat; Paar mit drei Kindern: 1'444 Franken pro Monat). Andererseits wiederum wird im erläuternden Bericht das Büro BASS so zitiert, dass die durchschnittlichen Kosten eines Kinds "in etwa den Beträgen in den EL" entsprechen würden. Aus letztgenanntem Grund wird empfohlen, die Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern beizubehalten.

Der Regierungsrat kann sich aufgrund der Vernehmlassungsvorlage keine abschliessende Meinung bilden, ob die Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern in der EL angemessen sind.

### Antrag

Das Büro BASS wird beauftragt, einen angemessenen Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern in der EL vorzuschlagen (dies allenfalls unter Beizug einer Äquivalenzskala).

#### 2.7 Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Bericht, Seite 45 bis 49)

Der Regierungsrat begrüsst die vorgeschlagene kann-Vorschrift (Art. 10 Abs. 3 lit. d

ELG). Danach ist es den Kantonen freigestellt, anstelle der kantonalen oder regionalen Durchschnittsprämie die tatsächliche Prämie anzuerkennen, sofern diese tiefer ist als der Pauschalbetrag.

Der Bundesrat hat noch weitere Varianten zur Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämie geprüft. Die Gründe, die ihn dazu bewogen, diese Varianten nicht weiterzuverfolgen, scheinen dem Regierungsrat plausibel. Wohl könnte ein auf 90 Prozent der Durchschnittsprämie reduzierter Pauschalbetrag (Variante 1) gewisse Versicherte dazu bewegen, ihre Krankenkasse zu wechseln, doch ist auch zu berücksichtigen, dass Versicherten in manchen Fällen ein Krankenkassenwechsel z. B. aufgrund langjähriger Mitgliedschaft oder Ängsten in Zusammenhang mit der Frage, ob die neue (günstigere) Krankenkasse die Leistungen nahtlos erbringen wird, nicht zumutbar ist. Auch wenn die Anrechnung der tatsächlichen Prämie zu einem Mehraufwand bei den EL-Durchführungsstellen führen wird (der EL-Anspruch muss jedes Jahr neu berechnet werden), so erachtet der Regierungsrat diesen Vorschlag als den sozialverträglichsten.

Die Anrechnung der tatsächlichen Prämien kann dazu führen, dass Versicherte genau deswegen keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben oder ihren bisherigen Anspruch auf Ergänzungsleistungen verlieren. Härtefällen ist mit einer Besitzstandsregelung Rechnung zu tragen (dazu unten, 3.1).

## 2.8 Heimberechnungen (Seite 49 bis 51 und Seite 35 bis 37)

Der Regierungsrat begrüsst alle Massnahmen, die im Zusammenhang mit Personen gemacht werden, die in einem Heim oder Spital leben. So namentlich, dass

- künftig die Heimtaxen nur für diejenigen Tage berücksichtigt werden, in denen sich die Versicherten auch tatsächlich im Heim oder Spital aufhalten (keine pauschale Anrechnung des ganzen Kalendermonats mehr bei unter monatlichen Heimein- oder -austritten),
- Auslagen für vorübergehende Heimaufenthalte von bis zu drei Monaten als Krankheits- und Behinderungskosten abgerechnet werden (keine Heimberechnungen mehr in diesen Fällen) und
- das Vermögen eines Ehepaars, das eine Liegenschaft besitzt, die von einem Ehegatten bewohnt wird, während der andere im Heim oder Spital lebt, nach Abzug der Freibeträge (maximal 360'000 Franken vom Gesamtvermögen) zu drei Vierteln dem Ehegatten im Heim zugerechnet wird (nicht mehr bloss zur Hälfte).

## 2.9 Verbesserung der Durchführung (Bericht, Seite 51 bis 54)

Auch hier begrüsst der Regierungsrat alle Massnahmen, die zu einer Verbesserung der EL-Durchführung führen. Vordringlich ist für ihn die Präzisierung im Gesetz (Art. 4 Abs. 3 und 4 ELG), wonach der gewöhnliche Aufenthalt einer Person dann als unterbrochen gilt (und damit kein Anspruch auf Ergänzungsleistungen mehr besteht), wenn sie sich während mehr als drei aufeinanderfolgenden Monaten im Ausland aufhält, oder wenn sie die Schweiz im selben Kalenderjahr für insgesamt mehr als drei Monate verlässt.

## 3. Schlussbemerkungen

Es soll nur für jene Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen ein maximal zweijähriger Besitzstand gelten, für die die Änderung des Artikels 10 Absatz 3 litera d ELG (Anrechnung der tatsächlichen Prämie) eine tiefere jährliche Ergänzungsleistung oder gar keinen Ergänzungsleistungsanspruch mehr zur Folge hat.

### Antrag

Die Übergangsbestimmung wird im oben beschriebenen Sinne geändert.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 26. Februar 2016



Im Namen des Regierungsrats

Frau Landammann

Der Kanzleidirektor

*Heidi Z'graggen* *Roman Balli*

Dr. Heidi Z'graggen

Roman Balli