

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Landammann  
Peter Gomm  
Präsident SODK  
Haus der Kantone  
Speichergasse 6  
3000 Bern 7

Bern, 31. Januar 2014

**Reform der Ergänzungsleistungen (EL). Handlungsbedarf**

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir kommen zurück auf unseren Brief vom 17. Juni 2013. Wir teilten Ihnen darin mit, dass unsere Konferenz angesichts der besorgniserregenden Kostenentwicklung bei den EL einen dringenden Handlungsbedarf feststellte. Wir schlugen Ihnen vor, dass die federführende SODK zusammen mit der FDK und der GDK (Pflegefinanzierung) eine gemeinsame Stossrichtung zur Reform der EL erarbeitet. Grundlage dafür könne unter anderem der vom Bundesrat in Aussicht gestellte Bericht zur EL-Reform bilden. Inzwischen liegt seit dem 30. November 2013 dieser Bericht „Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf“ vor.<sup>1</sup> Er behandelt die von den Sekretariaten SODK, FDK und GDK gemeinsam inventarisierten, möglichen Reformpostulate, welche Sie dem Direktor BSV mit Brief 27. September 2013 übermittelten. Ausserdem informierte uns die FDK Ost mit Brief vom 2. September 2013, dass sie einstimmig zum Schluss gelangt sei, dass die Reform der EL mit hoher Priorität angegangen werden müsse und dass sie das „Positionspapier zur Dämpfung der Kosten bei den Ergänzungsleistungen“ der SODK Ost vollumfänglich unterstütze. Am 10. September 2013 publizierte die FDK Ost eine entsprechende Medienmitteilung.<sup>2</sup> Schliesslich eröffnete der Bundesrat am 30. November 2013 die Vernehmlassung zur Reform der Altersvorsorge 2020.

Die Ausgabenentwicklung der EL und der Sozialhilfe von Kantonen und Gemeinden wird durch die Ausgestaltung der ersten und der zweiten Säule mitbestimmt. Eine Reform der EL kann nicht völlig losgelöst von der Vorlage „Altersvorsorge 2020“ betrachtet werden. Bevor wir uns zu den Reformpostulaten im Bereich der EL äussern, gehen wir deshalb kurz auf die Vernehmlassungsvorlage zur „Altersvorsorge 2020“ ein.

<sup>1</sup> Nachfolgend: Bericht; <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51027> .

<sup>2</sup> [http://www.ar.ch/departemente/departement-finanzen/news-aus-dem-departement-finanzen/newsarchiv/detail/article/zu-starkes-kostenwachstum-bei-den-ergaenzungsleistungen/category/5/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Byear%5D=2013&tx\\_ttnews%5Bmonth%5D=08&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=9572&cHash=154c820e8d3532ee47558253f07c04b5](http://www.ar.ch/departemente/departement-finanzen/news-aus-dem-departement-finanzen/newsarchiv/detail/article/zu-starkes-kostenwachstum-bei-den-ergaenzungsleistungen/category/5/?no_cache=1&tx_ttnews%5Byear%5D=2013&tx_ttnews%5Bmonth%5D=08&tx_ttnews%5BbackPid%5D=9572&cHash=154c820e8d3532ee47558253f07c04b5) .

## Zur Vorlage „Altersvorsorge 2020“

**Zum Grundsätzlichen:** Mit der umfassenden Reform der Altersvorsorge will der Bundesrat die Finanzierung und Leistungen der Altersvorsorge sichern. In der 1. Säule bedrohen die demografische Entwicklung und in der 2. Säule die anhaltende Volatilität der Anlagerenditen ihre Finanzierung. Nachdem verschiedene punktuelle Reformvorhaben in der Vergangenheit gescheitert waren, soll die Reform umfassend sein, d.h. die Versicherungszweige, deren Leistungen und Finanzierung als Ganzes betrachtet werden. Grosse Würfe haben es in der Schweiz in der Regel schwer und scheitern oftmals an ihren zu ehrgeizigen Zielsetzungen. Die bereits laut gewordene Kritik an der Vernehmlassungsvorlage verdeutlicht dies. Viele Hunde können zwar des Hasen Tod sein. **Wir unterstützen das vorliegende Reformvorhaben** dennoch. Es ist zwar ambitiös und mag als zu finanzierungslastig und besitzstandwährend erscheinen sowie – auch für die Kantone – bittere Pillen enthalten. Es bietet jedoch nach all den gescheiterten Reformvorhaben die Chance, dass das erweiterte Spielfeld mehr Raum für politische Kompromisse bietet und dringend nötige Reformen in der Altersvorsorge politisch endlich möglich werden. Das Reformvorhaben ist vielleicht die letzte Chance, um aus einer verfuhrwerkten Situation herauszukommen und dem Risiko eines lange Zeit lähmenden Scherbenhaufens und einem Finanzierungsdesaster zu entgehen. Das erfolgreiche Beispiel der NFA macht Mut, eine umfassende Reform zu wagen, und beweist, dass in der Schweiz ein Zusammenraufen zu Lösungen möglich ist. Bei der Suche nach Lösungen im Bereich der 1. und 2. Säule ist zu vermeiden, dass dabei die EL wieder als Auffangbecken missbraucht werden. Im Gegenteil: Wir erwarten von der „Altersvorsorge 2020“ positive Effekte im Sinne unserer nachfolgend dargelegten Postulate zur **Reform der EL. Diese ist vorzuziehen oder darf durch die Reform Altersvorsorge 2020 zumindest nicht verzögert werden.** Insbesondere ist die Integration von Reformen bezüglich WEF-Vorbezügen und Beschränkung der Kapitalauszahlungen in die vorliegende Reform zu prüfen.<sup>3</sup>

**Zu einzelnen Elementen** der Vorlage nehmen wir wie folgt Stellung:

- Die Einführung eines einheitlichen **Referenzrentenalters** ist zu begrüßen. Es ermöglicht den gleitenden Rentenbezug und die Vereinbarung von Rentenbezug und Erwerbstätigkeit. Mit 65 erscheint es zwar aus demografischer Sicht eher zu tief zu sein, aber es stellt – aus politischer Sicht – einen Schritt in die richtige Richtung dar.
- Dies gilt auch für den vorgeschlagenen zweiphasigen **Interventionsmechanismus** für die künftige Sicherstellung der Finanzierung der AHV: eine automatische Anbindung des Referenzrentenalters z.B. an die Entwicklung an die Lebenserwartung, an die Entwicklung von Wirtschaft und Produktivität oder an die finanziellen Möglichkeiten der AHV wäre zwar denkbar. Für solche Automatismen, die im politischen Alltag anderer Länder weniger vollautomatisch funktionieren als geplant,<sup>4</sup> dürfte die Zeit indessen noch nicht reif sein.
- Für die Finanzen von Kantonen und Gemeinden führt die Vorlage zwar zu **Mehrbelastungen**. Zu erwähnen sind hier namentlich:
  - Infolge der Erhöhung der Sätze der Altersgutschriften, der Neuregelung des Koordinationsabzugs sowie der tieferen Eintrittsschwelle in das BVG-Obligatorium erhöhen sich die **Arbeitgeberbeiträge**. Sie belasten die Kantone wie alle anderen privaten und öffentlichen Arbeitgeber zusätzlich.
  - Die zusätzlichen Schattensteuern der **Mehrwertsteuer** bewirken Mehrausgaben für Kantone und Gemeinden von CHF 210 Mio. je Prozentpunkt MWSt-Erhöhung.
  - Hinzu kommen die auf CHF 176 Mio. geschätzten Ausfälle bei den **direkten Steuern**.

<sup>3</sup> Vgl. unten, S. 5 zu Massnahme 6.

<sup>4</sup> Vgl. Erläuternder Bericht Reform der Altersvorsorge 2020 vom 20.11.2013, Ziff. 1.8.5, S.37f (Erläuterungen).

Diese Mehrbelastungen sind für die Kantone schwer verkraftbar: die finanziellen Perspektiven der Kantone haben sich verdüstert. Mehrbelastungen wie z.B. die Spital- und Pflegefinanzierung sind zu verkraften. Zahlreiche Kantone mussten Entlastungspakete, z.T. auch mit Steuererhöhungen beschliessen. Die Mehrbelastungen aus der vorliegenden Reform sind jedoch der Preis, der für eine zukunftsfähige Sicherung der Finanzierung der Altersvorsorge – einem für die gesellschaftliche Kohäsion und damit auch für die Standortattraktivität der Schweiz nicht zu unterschätzenden Faktor – zu bezahlen ist. Ausserdem sind ihnen nachfolgende Überlegungen gegenüber zu stellen:

- Die Sicherung des Leistungsniveaus in der 1. und 2. Säule mindert den Ausgabendruck auf die EL und die Sozialhilfe von Kantonen und Gemeinden. Die **Mehrbelastungen der Kantone von heute** (höhere Arbeitgeberbeiträge, tiefere Einnahmen aus direkten Steuern) sind teilweise die **Entlastungen von morgen** in Form von Minderausgaben (weniger EL, Sozialhilfe) und Sicherung von Steuereinnahmen aus nicht reduzierten Renten.
- Insoweit die Vorsorgeeinrichtungen der Kantone bereits über das BVG-Minimum hinausgehen, dürften sich die Zusatzkosten, die ihnen als Arbeitgeber erwachsen, in Grenzen halten.
- Bei den EL darf per Saldo der vorgeschlagenen, kostentreibenden und –senkenden Massnahmen mit einer **Entlastung der Kantone** von CHF 40 Mio. gerechnet werden.<sup>5</sup>
- Trotz ihrer Mehrausgaben für die Kantone ziehen wir die Finanzierung der Altersvorsorge über zusätzliche MWSt-Prozente Finanzierungsbeiträgen vor, welche über eine **Bundeserbschaftssteuer** generiert werden sollen und ohnehin die Finanzierungsprobleme der AHV nicht lösen könnten. Steigende Belastungen aus der Schattensteuer sind für uns das klar kleinere Übel als der Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone und der Entzug von Steuersubstrat der Kantone, die wir strikt ablehnen.
- Ausserdem entlastet die geplante sogenannte **kleine MWSt-Reform** dank ihrer Erleichterungen für Gemeinwesen (Neuregelung der Steuerpflicht für Gemeinwesen; erleichterte Zusammenarbeit zwischen Gemeinwesen; Steuerausnahme für Zurverfügungstellung von Personal durch Gemeinwesen) diese um geschätzte CHF 10 Mio..
- Die überfällige **Senkung des Umwandlungssatzes** in der 2. Säule erleichtert die Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Die Senkung des Mindestumwandlungssatzes wurde in der Umfrage zum Bericht über die Zukunft der 2. Säule des EDI im ersten Quartal 2012 von der FDK bei 24 Antworten einstimmig unterstützt. Allerdings sprachen sich nur gerade drei Antwortende für die – wie jetzt vorgeschlagen – Festlegung im Gesetz aus. 20 Antwortende sprachen sich für die Festlegung durch den Bundesrat aus.

**Wir beantragen deshalb, den Mindestumwandlungssatz nicht im BVG festzulegen, sondern durch den Bundesrat festlegen zu lassen.**

## Zu den Postulaten für die EL-Reform

Wir stellen mit Befriedigung fest, dass auch der Bundesrat den Reformbedarf bei den EL bejaht und bereit ist, unter Einbezug der Kantone umgehend aufgeworfene Fragestellungen vertieft zu prüfen.<sup>6</sup> Aus Sicht der FDK sind die folgenden Massnahmen prioritär weiter zu verfolgen:

<sup>5</sup> Vgl. Erläuterungen, Ziff. 3.1.3.2, S. 122. Gemäss Mail Direktor BSV v. 06.01.2014 sind diese Angaben korrekt. Die Aussagen in Ziff. 3.1.3.6, S. 123, und Ziff. 3.1.3.7, S. 125, treffen nicht zu.

<sup>6</sup> Bericht, S. 8.

## I. Direkte Massnahmen bei den Ergänzungsleistungen

### «Berechnung der EL anhand des Referenzeinkommens»

Der EL-Bezug kann unter Umständen alleinstehende Personen und Familien mit Kindern sowie IV-Rentnerinnen oder IV-Rentner vor Eintritt der Invalidität finanziell besser stellen als erwerbstätige alleinstehende Personen mit einem Tieflohn oder Familien ohne EL. Der Arbeitsanreiz wird dadurch massgeblich gesenkt.

**Massnahme 1:** Die EL-Berechnung anhand des Referenzeinkommens vor Eintritt der Invalidität für Personen, die nicht im Heim leben, ist zu prüfen. Um Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden, ist das Existenzminimum als Untergrenze zu definieren, so dass die Plafonierung auf das Referenzeinkommen durchstossen werden kann.

### «Vollständige Anrechnung des Erwerbseinkommens von Ehepartnern»

Das Erwerbseinkommen der Ehepartnerin oder des Ehepartners wird, genauso wie das Erwerbseinkommen der EL-Bezügerin oder des EL-Bezügers, privilegiert angerechnet. Die öffentliche Hand greift ein, bevor die familieninternen Unterstützungsmöglichkeiten voll ausgeschöpft worden sind.

**Massnahme 2:** Das reale Erwerbseinkommen der Ehepartnerin oder des Ehepartners muss vollständig angerechnet werden. Eine Ausnahmeregelung für nicht-invalide Ehepartner mit Betreuungspflichten ist abzuklären. Die Anrechnung hypothetischer Einkommen der Ehepartnerin oder des Ehepartners lehnen wir aufgrund des Verschiebungsrisikos in die Sozialhilfe ab.

### «Vermögensfreibetrag auf das Niveau vor der Pflegeneufinanzierung zurücksetzen»

Die mit der Pflegeneufinanzierung erhöhten Vermögensfreibeträge führten zu einer Ausdehnung der Anspruchsberechtigten und bedeuten Vermögensschutz zu Gunsten der Erben. Dies wird von den Steuerzahlenden über die EL aufgefangen. Mit einer Senkung könnten Mehrkosten von insgesamt 74.1 Mio. Franken „ganz oder teilweise rückgängig gemacht werden, ohne dass die EL dabei in ihrer Kernaufgabe eingeschränkt würden.“<sup>7</sup>

**Massnahme 3:** Die Vermögensfreibeträge für EL müssen wieder auf das Niveau gesenkt werden, auf dem sie sich vor der Pflegeneufinanzierung befanden (Alleinstehende aktuell 37'500, vormals 25'000; Ehepaare aktuell 60'000, vormals 40'000 Franken).

### «Höhe der anrechenbaren Mietkosten muss angepasst werden»

Der Bundesrat hat die anrechenbaren Mietkosten letztmals im Jahr 2011 angepasst. Die Finanzierungslücken durch die mittlerweile gestiegenen Mieten müssen von den Kantonen und teilweise den Gemeinden getragen werden. Die faktisch fixen Ansätze haben zu einer schleichenden und zunehmenden Verlagerung in die Sozialhilfe geführt oder haben kantonale Zusatzleistungen zur EL notwendig gemacht. Damit kommt der Bund, der die EL zu 5/8 mitfinanziert, seiner Finanzierungspflicht nicht nach. Eine Motion der SGK-N (11.4034) beauftragte den Bundesrat, die anrechenbaren Mietzinsmaxima (Art. 10 Abs. 1 Bst. b ELG) anzupassen. Die Motion wurde vom Bundesrat am 30.11.2011, vom Nationalrat am 12.12.2011 und vom Ständerat am 01.06.2012 angenommen.<sup>8</sup> Die Vernehmlassung zu einer entsprechenden Vorlage war bereits für August 2013 bis November 2013 angekündigt.

<sup>7</sup> Bericht, S. 5.

<sup>8</sup> Vgl. Bericht, S. 16f.

**Massnahme 4:** Der Bundesrat muss die Mietansätze periodisch an die wirtschaftliche Lage anpassen, damit die Mietzinsentwicklung nicht schleichend und voll von Kantonen und Gemeinden aufgefangen werden muss. Regionale Ansätze sind zu empfehlen. **Die Vernehmlassung zu einer entsprechenden Vorlage ist nicht weiter aufzuschieben und im Jahr 2014 durchzuführen.**

**«Referenzprämie bei der Krankenversicherung muss gesenkt werden»**

Der EL-Beitrag an die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung wird anhand einer Pauschale berechnet, die höher liegt als die Prämien in Managed-Care Modellen (Hausarztmodell, HMO). Eine Absenkung der Berechnung der Referenzprämie anhand von Managed-Care-Modellen ist zumutbar.

**Massnahme 5:** Die Berechnung des EL-Beitrags anhand tieferer Referenzprämien kann die Kosten senken, ohne die Versicherten zu benachteiligen.

*II. Massnahmen in anderen Versicherungszweigen*

**«Vorsorgefähigkeit der 2. Säule muss erhöht werden»**

Viele Erwerbstätige werden von der zweiten Säule nicht oder nur ungenügend erfasst. Ihre Vorsorgefähigkeit ist dadurch eingeschränkt, was einen EL-Bezug begünstigt. Zudem beschränkt der Bezug und Verbrauch des Vorsorgekapitals vor Pflegebedürftigkeit die Wirkung der Vorsorge.

**Massnahme 6:** Der Versichertenkreis der 2. Säule ist auszudehnen. Die Fehlanreize für den Bezug des Vorsorgekapitals sind zu beseitigen. Massnahmen, die in der Vorlage „Altersvorsorge 2020“ vorgeschlagen sind (Neuregelung Koordinationsabzug, tiefere Eintrittsschwelle in das BVG-Obligatorium, Erhöhung Referenzrentenalter für Frauen), zielen in Richtung dieser Massnahme. Hingegen blendet die Vorlage Massnahmen im Bereich der WEF-Vorbezüge (Art. 30c BVG) und der Kapitalbezüge (Art 37 BVG) aus. In der erwähnten Umfrage zum Bericht über die Zukunft der 2. Säule wurde ein Abrücken vom Status quo bei den Kapitalbezügen mehrheitlich positiv beurteilt und zwei Drittel der Antwortenden der FDK stimmten einer Begrenzung der WEF-Vorbezüge auf die Höhe des Altersguthabens im Alter 40 eher zu.

**Wir beantragen deshalb, die Integration von Reformen bezüglich WEF-Vorbezügen und Beschränkung der Kapitalauszahlungen in die vorliegende Reform zu prüfen.**

**«Individuelle Vorsorge für Pflegebedürftigkeit muss gestärkt werden»**

Die private Vorsorge für Pflegebedürftigkeit wird nicht begünstigt und die Pflegefinanzierung orientiert sich nicht am finanziellen Bedarf der Pflegebedürftigen. Die öffentliche Hand hat damit Pflegekosten auch bei Personen zu finanzieren, die über ausreichend finanzielle Mittel verfügen. Dies bedeutet Vermögensschutz zu Gunsten der Erben.

**Massnahme 7:** Eine eigentliche Pflegeversicherung ist anstelle der bestehenden Pflegefinanzierung zu prüfen. Dies ist einer Lösung vorzuziehen, die den finanziellen Bedarf bei der Restfinanzierung der Pflegekosten berücksichtigt.

Wir bitten Sie, unsere Position zur Altersvorsorge 2020 und unsere Reformpostulate zur EL im Vernehmlassungsverfahren bzw. im Rahmen der Eidgenössischen EL-Kommission, des Nationalen Dialogs Sozialpolitik, namentlich vom 15./16. Mai 2014, Ihrer Mitwirkung bei der Ausarbeitung eines Aussprachepapiers des Bundesrats zur EL-Reform sowie darüber hinaus gegenüber dem Bundesrat und in der parlamentarischen Beratung zu vertreten.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Peter Hegglin

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

**Kopie**

- Bundesrat Alain Berset, Vorsteher EDI
- Jürg Brechbühl, Direktor BSV (Mail)
- Mitglieder FDK (Mail)
- Stefan Leutwyler, stv. Zentralsekretär GDK (Mail)