

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20
3008 Bern

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Bern, 4. Februar 2021

Vernehmlassung: Verordnung über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Stellungnahme. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt.

Grundsätzliches

Der Verordnungsentwurf orientiert sich wo möglich eng am System der Ergänzungsleistungen. Aus Sicht des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes überzeugt die Revision der Ergänzungsleistungen nicht durchwegs. Dennoch ist der SGB der Ansicht, dass eine enge Anlehnung der Überbrückungsleistungen an jene der Ergänzungsleistungen nicht nur dem Willen des Gesetzgebers entspricht, sondern auch aus Sicht des Vollzugs zu unterstützen ist.

Im erläuternden Bericht zur Verordnung stellt der Bundesrat ein Inkrafttreten des ÜLG per 1. Juli 2021 in Aussicht. Der SGB fordert nachdringlich, diesen Prozess zu beschleunigen und das Gesetz per 1. April 2021 in Kraft zu setzen. Denn die Lage bei den älteren Arbeitslosen ist zunehmend besorgniserregend und die Zahl der Aussteuerungen steigt rapide. Angesichts der engen inhaltlichen Verknüpfung mit den seit Januar 2021 angewandten Regeln des Ergänzungsleistungsgesetzes stellt eine Beschleunigung für die Vollzugsbehörden – also die kantonalen AHV-Ausgleichskassen – ein zumutbarer Aufwand dar. Die Übergangsbestimmung, wonach alle Personen, die im ersten Halbjahr 2021 ausgesteuert werden und alle anderen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, mit Inkrafttreten des ÜLG die Leistungen des Gesetzes beantragen können, reicht nicht aus. Denn sie bietet nur jenen Betroffenen eine Auffanglösung, die sich bis zum Inkrafttreten des ÜLG über Wasser halten können ohne ihre Altersguthaben aufzulösen.

Vermögensschwelle BVG – Art. 4 ÜLV

In Art. 4 ÜLV wird der Betrag festgelegt, bis zu welchem das Kapital der beruflichen Vorsorge für den Anspruch auf ÜL nicht berücksichtigt werden darf. Es handelt sich bei dieser Vermögensschwelle um eine Kernbestimmung der Verordnung. Wird sie zu tief angesetzt, birgt dies die Gefahr, dass betroffene Personen, welche alle weiteren – äusserst strengen – Anspruchsvoraussetzungen des ÜLG erfüllen, aufgrund ihres Altersguthabens in der 2. Säule von den Überbrückungsleistungen ausgeschlossen werden.

Gemäss den parlamentarischen Verhandlungen wollte der Gesetzgeber die Vermögensschwelle so festsetzen, dass Personen mit sehr hohen Vorsorgeguthaben der beruflichen Vorsorge, sei es in Form einer Freizügigkeitsleistung oder eines Vorsorgeguthabens bei freiwilliger Weiterversicherung, keinen Anspruch auf Überbrückungsleistungen erhalten. Die Materialien legen klar dar, dass der Bundesrat bei der Festsetzung der Vermögensschwelle einen Betrag im Bereich des überobligatorischen Teils wählen muss und dass es dem Gesetzgeber darum ging, nur «sehr hohe Vorsorgeguthaben auszuschliessen». Im Parlament wurde weiter angedacht, den Betrag für Ehepaare zu verdoppeln.

Der Bundesrat schlägt im Verordnungsentwurf nur eine Vermögensschwelle vor und setzt sie beim 26fachen Betrag des allgemeinen Lebensbedarfs fest. Dies entspricht in etwa 500'000 Franken. Der SGB ist überzeugt, dass die damit gewählte Vermögensschwelle nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht: sie orientiert sich an der Durchschnittsrente der Männer aus der 2. Säule und dem Anspruch auf Ergänzungsleistungen bei Renteneintritt mit 65 Jahren. Beide gewählten Anknüpfungsmerkmale schliessen damit weit mehr Personen aus als solche mit «sehr hohen Vorsorgeguthaben». Die gewählte Vermögensschwelle stellt den Erhalt der Altersvorsorge – und damit eines der Hauptziele der Überbrückungsleistungen – für einen grossen Anteil potenziell betroffener Personen in Frage. Gemäss erläuterndem Bericht zur Vernehmlassung ist sich der Bundesrat dieser Tatsache bewusst, zumal er anerkennt, dass Personen mit einem Vorsorgeguthaben über diesem Betrag später EL benötigen könnten.

Hinzu kommt, dass gemäss allen Erwartungen die umhüllenden Umwandlungssätze in der beruflichen Vorsorge weiter sinken werden. Dadurch werden die effektiven Renten beim gleichen Alterskapital ebenfalls weiter sinken. Gemessen an dem gemäss Swissscanto-Studie 2020 massgebenden durchschnittlichen Umwandlungssatz von 5.63% (im Alter 65) entspricht die Vermögensschwelle heute einer BVG-Rente von rund 2345 Franken pro Monat, welche dank ÜL erhalten werden soll. Für das Jahr 2024 prognostiziert Swissscanto noch einen durchschnittlichen Umwandlungssatz von 5.38%. Bei gleichbleibender Vermögensschwelle entspricht dies dann nur noch einer BVG-Rente von 2241 Franken pro Monat. Das ist zusammen mit einer durchschnittlichen AHV-Rente etwa 490 Franken mehr als der von den Ergänzungsleistungen anerkannte Lebensbedarf einer Einzelperson pro Monat.

Diese Rente wird aber nur gesichert, sofern die betroffenen Personen ihren Lebensunterhalt ohne Überbrückungsleistungen bestreiten können bis zum Erreichen des Rentenalters. Häufig wird ihnen dies nicht möglich sein und sie werden sich zu einem Vorbezug der Altersguthaben in der 2. Säule gezwungen sehen. Unter Umständen verlieren sie dann den Anspruch auf eine Rente, weil sie das Geld als Kapital beziehen müssen. Sofern eine Vorsorgeeinrichtung einen mehrjährigen Vorbezug vorsieht, droht den betroffenen Personen dann eine Rente an der EL-Grenze. Die vorgeschlagene Vermögensschwelle birgt damit die Gefahr, die ratio legis der Überbrückungsleistungen auszuhöhlen. Der SGB vertritt deshalb klar die Ansicht, dass die gewählte Vermögensschwelle substanziell erhöht werden muss. Eine Anknüpfung der Vermögensschwelle an die im BVG maximal versicherbaren Einkommen gemäss Art. 79c BVG bietet sich an – dieses liegt 2021 bei rund 860'000 Franken.

Berücksichtigung der Altersguthaben der 2. Säule als Vermögensverzehr – Art. 21 Abs. 4 ÜLV

Gleich wie im ELG sollen auch während des Bezugs von Überbrückungsleistungen vorhandene Vermögen als hypothetische Einnahmen angerechnet werden. Diese gesetzlich vorgesehene Verbrauchskontrolle greift bei ÜL-BezügerInnen zwar nur über einen kurzen Zeitraum. Für die betroffenen Personen ist sie aber relevant, denn sie entscheidet über die Höhe der Überbrückungsleistungen. Der Bundesrat schlägt in Art.21 Abs. 4 ÜLV vor, einen Teil der Vorsorgeguthaben aus der beruflichen Vorsorge zu berücksichtigen bei der Ermittlung der anrechenbaren Einnahmen. Damit suggeriert er, dass ÜL-BezügerInnen auf einen Teil ihrer Altersguthaben in der 2. Säule frei zugreifen könnten. Die Möglichkeiten eines (teilweisen) Kapitalbezugs sind aber je nach Vorsorgeeinrichtung unterschiedlich ausgestaltet. Ausserdem steht auch dies im Widerspruch zum Zweck des Gesetzes: während der gesamten Dauer des ÜL-Bezugs muss der Erhalt der Altersvorsorge sichergestellt sein. Dasselbe gilt zwar grundsätzlich auch für Vorsorgeguthaben in der 3. Säule. Diese – problematische – Ungleichbehandlung der verschiedenen Formen von Alterssparen war dem Gesetzgeber aber bewusst und kann deshalb auf Verordnungsebene nicht behoben werden. Der SGB fordert deshalb, Art. 21 Abs. 4 dahingehend anzupassen, dass die Vorsorgeguthaben aus der beruflichen Vorsorge bei der Ermittlung des Reinvermögens *nicht* berücksichtigt werden.

Integrationsbemühungen Art. 5 ÜLV

Gemäss Art. 5 Abs. 5 ÜLG *kann* der Bundesrat festlegen, dass ÜL-BezügerInnen ihre Integrationsbemühungen jährlich nachweisen sollen. Die betroffenen Personen sind aber nicht dazu verpflichtet, erwerbstätig zu sein und haben sich bereits vor der Aussteuerung monatelang erfolglos um Arbeit bemüht. Das Gesetz sieht ausserdem zu Recht weder eine Sanktionsmöglichkeit noch eine Anrechnung hypothetischer Einkommen vor für den Fall ausbleibender Integrationsnachweise. Der SGB fordert deshalb, dass der Bundesrat gänzlich auf Integrationsnachweise verzichtet.

Sollte er sich doch für einen Nachweis der Integrationsbemühungen aussprechen, ist Art. 5 E-ÜLV dahingehend anzupassen, dass nur geringe Anforderungen an die Qualität und die Quantität der Nachweise gestellt werden können. Namentlich die im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung genannte Freiwilligenarbeit, der Besuch eines Sprachkurses oder die Pflege und Betreuung von Angehörigen sollten dabei explizit als Integrationsbemühungen anerkannt werden.

Einteilung der Gemeinden in Mietzinsregionen – Art. 14 und 15 ÜLV

Der SGB unterstützt den Vorschlag, dass für die Überbrückungsleistungen dieselbe Einteilung der Gemeinden in Mietzinsregionen gelten sollen wie in der EL. Auch an dieser Stelle macht der SGB aber darauf aufmerksam, dass die Kantone aufgrund der verwendeten BFS-Gemeindetypologie für verschiedene betroffene Gemeinden eine sofortige Erhöhung der Höchstbeträge um 10 Prozent beantragen müssen, weil sie seit dem Jahr 2000 deutlich überdurchschnittliche Mietpreiserhöhungen verzeichneten.

Voranschlag für teurere Zahnbehandlungskosten – Art. 32 Abs. 2 ÜLV

In Art. 32 Abs. 2 ÜLV schlägt der Bundesrat ein zweigliedriges Vorgehen vor für die Vergütung von Zahnbehandlungskosten. Das ÜLG beschränkt sämtliche von den Überbrückungsleistungen

übernommenen Gesundheitskosten auf maximal 5000 Franken jährlich. Angesichts des damit verbundenen bürokratischen Aufwands stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob auf das Einfordern eines Kostenvoranschlags für Zahnbehandlungen über 3000 Franken nicht verzichtet werden könnte.

Vergütung von Hilfsmitteln – Art. 35 Abs. 3 ÜLV

Der SGB begrüsst, dass ÜL-BezügerInnen auch jene Hilfsmittel vergütet werden sollen, die von der IV nur bei Erwerbstätigkeit vergütet werden – zumal von ihnen weiterhin die Integration in den Arbeitsmarkt verlangt wird. In der IV werden aber neben den Kosten für Reparatur-, Anpassung- und Erneuerungskosten auch die Kosten von Betrieb und Unterhalt der Hilfsmittel übernommen. Es ist für den SGB nicht ersichtlich, weshalb in der ÜLV von dieser sowohl in der IV wie auch in den kantonalen Ausführungsbestimmungen zur EL üblichen Übernahme abgewichen soll. Art. 35 Abs. 3 ÜLV ist dahingehend anzupassen, dass die Unterhalts- und Betriebskosten ebenfalls vergütet werden.


Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Gabriela Medici
Zentralsekretärin