

# SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe  
Conférence suisse des institutions d'action sociale  
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale  
Conferenza svizra da l'agid sozial

## Reform der EL – Position der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Aufgrund der Vorschläge der Konferenz der Ausgleichskassen zu einer Reform der Ergänzungsleistungen im Jahr 2011 hat die Geschäftsleitung der SKOS mögliche Auswirkungen auf die Sozialhilfe diskutiert und einige grundsätzliche Überlegungen formuliert.

### Ausgangslage

Die nächste Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG; SR 831.10) zeichnet sich ab. 12% der AHV- und 37% der IV-Beziehenden sind heute zur Sicherung ihrer Existenz auf Ergänzungsleistungen angewiesen. Im AHV-Bereich hat sich der Anteil der EL-Bezügerinnen und –Bezüger in den letzten 10 Jahren kaum verändert. Die Kosten für die Existenzsicherung durch die EL sind in den letzten Jahren gestiegen, was teilweise auf einmalige Effekte zurückzuführen ist. So stiegen die EL-Aufwendungen wegen dem Inkrafttreten der NFA-Neuregelung im Jahr 2008 gegenüber 2007 um 13,4%. Diese Kostensteigerung ist das Ergebnis einer breit angelegten Neufestlegung des Finanzausgleichs und kann nicht isoliert betrachtet werden. Die auf den NFA zurückzuführende Kostenzunahme war und ist politisch gewollt und kann nicht als Argument für allfällige Leistungseinschränkungen bei der EL dienen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass gemäss Art. 112 BV die AVH- und IV-Renten «den Existenzbedarf angemessen zu decken» haben. Weil dieser Verfassungsauftrag im AHV- und IV-System nur teilweise erfüllt wird, kommen gemäss Art. 112a BV Ergänzungsleistungen hinzu. AHV und IV haben somit zusammen mit den EL nach dem klaren Verfassungsauftrag für die Existenzsicherung zu sorgen. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, den Verfassungsauftrag umzusetzen. Dabei ist auch dafür Sorge zu tragen, dass Alters-Vorsorgegelder auch tatsächlich ihrem zgedachten Zweck dienen und nicht vor dem Eintritt des Versicherungsfalls zweckwidrig verwendet werden können.

Aus der Sicht der SKOS ist in eine Auseinandersetzung mit dem Leistungssystem der Ergänzungsleistungen notwendig und sinnvoll. Dabei ist aber darauf zu achten, dass der klare Verfassungsauftrag der Existenzsicherung im AHV- und IV-System umgesetzt und nicht auf nachgelagerte Systeme wie insbesondere die Sozialhilfe überwältigt wird.

### Position SKOS

Die SKOS erachtet die nachfolgenden Grundsätze als zentral in Bezug auf die sozialpolitischen Funktionen der EL und der Sozialhilfe sowie hinsichtlich einer klaren Aufgabentrennung der beiden Leistungssysteme.

### **1. Wer EL bezieht soll nicht gleichzeitig auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sein (keine Doppelabhängigkeiten).**

Revisionen im Bereich der Ergänzungsleistungen dürfen nicht dazu führen, dass armutsbetroffene Personen, nebst Ergänzungsleistungen auch auf Sozialhilfe angewiesen sind. Systemfehler, wie zum Beispiel Fehlanreize, sind innerhalb des Sozialversicherungssystems zu beheben. Die entsprechenden Revisionen dürfen allerdings nicht zu Leistungskürzungen führen, welche von der Sozialhilfe aufgefangen werden müssen. So könnte beispielsweise die von der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen geforderte strengere Anwendung eines hypothetischen Einkommens zur stärkeren Verwertung der Restarbeitsfähigkeit bei Teilinvaliden zu mehr Doppelbezügen (EL und Sozialhilfe) führen, da es sich teilweise um auf dem Arbeitsmarkt schwer bzw. nicht integrierbare Personen handelt. Die verfassungsrechtliche Konzeption von AHV und IV schliesst Korrekturen aus, welche die Existenzsicherungsfunktion dieser Sozialversicherungen schmälern oder untergraben.

### **2. Die Sozialhilfe sichert subsidiär die Existenz von armutsbetroffenen Personen im Erwerbsalter.**

Die Sozialhilfe hat die Aufgabe, die Existenz von in Not geratenen Personen bis zum rechtlich festgelegten Pensionsalter konsequent zu sichern. Zugleich muss sie aber auch die Existenzsicherung im Alter im Auge behalten: Kapital aus der 2. Säule ist für Vorsorgezwecke zu gebrauchen und nur in Ausnahmefällen frühzeitig herauszulösen. Der Kapitalvorbezug soll für die Gesuchstellenden nur zusammen mit dem AHV-Vorbezug erfolgen und ist grundsätzlich nur dann zumutbar, wenn genügend finanzielle Mittel zur Versorgung im Alter vorhanden sind. Ansonsten wird das Auftreten von Armut nur hinausgezögert, welches später von der EL kompensiert werden muss. Die Subsidiaritätsprüfung in der Sozialhilfe darf nicht zum Auslöser von Altersarmut werden. Die SKOS unterstützt alle Bestrebungen, welche zur Sicherung von Altersguthaben für den vorgesehenen Versicherungszweck beitragen.

### **3. Die EL ist als Bedarfsleistung auszugestalten (Finalitätsprinzip) und muss Altersarmut sowie Armut in Folge von Invalidität auffangen.**

Reformen innerhalb der EL dürfen nicht zum Leistungsausschluss von armutsbetroffenen RentnerInnen oder Invaliden führen. Das System der EL soll als Bedarfsleistung ausgestaltet sein und dem Finalitätsprinzip folgen: Wer sich im Alter in einer Notlage befindet und seine Existenz nicht aus eigener Kraft sichern kann, soll Anspruch auf existenzsichernde Leistungen der EL haben. Gleiches gilt für IV-Beziehende.

### **4. Reformen innerhalb eines Leistungssystems der sozialen Sicherheit müssen immer ganzheitlich gedacht werden.**

Alle sozialpolitischen Reformen müssen mit Blick aufs Gesamtsystem konzipiert werden. So haben unter anderem die restriktiven Reformen der letzten Jahre in den vorgelagerten Sozialversicherungen (z.B. Invalidenversicherung) zur Kostensteigerung innerhalb der EL beigetragen. Eine allfällige EL-Reform darf nicht der gleichen Kaskadenlogik folgen und zur Kostenüberwälzung auf die Sozialhilfe führen.

## **Fazit**

Kostensteigerungen in der EL sind teilweise auf demographische Entwicklungen und teilweise auf einen politisch bewusst gesteuerten Umbau des Systems zurückzuführen. Selbstverständlich müssen Fehlanreize und Systemfehler behoben werden. Dabei darf aber nicht bereits die Tatsache, dass Kosten im EL-Bereich steigen, als Grund für Leistungseinschränkungen dienen.

Aufgrund des verfassungsmässigen Auftrags von AHV, IV und EL müssen Revisionen in diesem Bereich zudem so ausgestaltet werden, dass die Existenzsicherung nicht in Frage gestellt wird. Systemfehler in den Sozialversicherungen sind innerhalb des Sozialversicherungssystems zu korrigieren und nicht durch einen Leistungsabbau zu Lasten der Sozialhilfe. So spricht sich die SKOS beispielsweise für Verschärfungen zum Kapitalvorbezug bei der beruflichen Vorsorge aus, um die damit verbundenen Fehlanreize zu bekämpfen. Reformen in der EL dürfen nicht dazu führen, dass diese ihre Aufgabe der Existenzsicherung nur noch eingeschränkt wahrnimmt und gewisse ältere oder invalide, von Armut betroffene Personen nicht mehr oder ungenügend unterstützt werden. Dies würde die verfassungsrechtliche Ordnung verletzen und im Übrigen das Kostenproblem nicht lösen, sondern eine Verschiebung der Problematik hin zur Sozialhilfe und damit zu den Kantonen und Gemeinden zur Folge haben.

Herbst 2012