



16.065

ELG. Änderung (EL-Reform)

LPC. Modification (Réforme des PC)

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 31.05.17 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.18 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.18 (FORTSETZUNG - SUITE)

Antrag der Minderheit

(de Courten, Brand, Brunner, Burgherr, Clottu, Giezendanner, Herzog, Müri, Pezzatti)

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat

mit dem Auftrag:

- das anstehende weitere Kostenwachstum spürbar eindämmen und die strukturelle Entflechtung der Verbundaufgabe an die Hand nehmen;
- keine Beschränkung des Kapitalbezugs zwecks Gründung einer selbstständigen beruflichen Tätigkeit;
- stärkerer Einbezug des Vermögens, u. a. Einführung einer Vermögensschwelle für den Bezug von Ergänzungsleistungen;
- konsequentere Missbrauchsbekämpfung (insbesondere bei nicht deklariertem Vermögensbesitz im Ausland, namentlich Immobilien, und gleichzeitigem EL-Bezug in der Schweiz);
- Überarbeitung der vorgeschlagenen Art der Regionalisierung der anrechenbaren Mietzinsmaxima und Reduktion der vorgeschlagenen Erhöhung der anrechenbaren Mietzinsmaxima;
- zwecks Nachhaltigkeit verbesserte Transparenz und Steuerung des Systems der Ergänzungsleistungen.

Proposition de la minorité

(de Courten, Brand, Brunner, Burgherr, Clottu, Giezendanner, Herzog, Müri, Pezzatti)

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec le mandat suivant:

- prendre des mesures permettant de freiner sensiblement la hausse continue des coûts et désenchevêtrer les tâches communes sur le plan structurel;
- ne pas limiter le retrait en capital en cas de démarrage d'une activité professionnelle indépendante;
- tenir davantage compte de la fortune lors du calcul du droit aux PC (introduction d'un seuil de fortune pour la perception des PC, notamment);
- lutter plus systématiquement contre les abus (notamment lorsque des personnes perçoivent des PC en Suisse alors qu'elles possèdent une fortune à l'étranger, en particulier des biens immobiliers, qu'elles n'ont pas déclarée);
- revoir le dispositif proposé visant à ce que les montants maximaux pris en considération au titre du loyer soient fixés en fonction des régions et atténuer l'augmentation prévue des montants maximaux en question;
- améliorer la transparence et le pilotage du système des PC afin d'en garantir sa durabilité.

Le président (de Buman Dominique, président): Après le débat d'entrée en matière, nous procéderons à la discussion par article. Celle-ci a été divisée en trois blocs, dont le contenu est décrit dans le document qui vous a été distribué et qui vous donne les indications utiles pour le déroulement de nos débats.

Humbel Ruth (C, AG), für die Kommission: Die Ergänzungsleistungen als Bedarfsleistungen zur Existenzsicherung bei AHV- und IV-Rentnern haben sich bewährt und sind zu einem bedeutenden Zweig der sozialen Sicherheit geworden. Ihre verfassungsmässige Grundlage haben die Ergänzungsleistungen in Artikel 112a





Absatz 1 der Bundesverfassung: "Bund und Kantone richten Ergänzungsleistungen aus an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist." Das System der Ergänzungsleistungen hat Schwachstellen, wie sie im Bericht des Bundesrates mit dem Titel "Ergänzungsleistung zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf" vom 20. November 2013 aufgezeigt worden sind. Das ELG ist reformbedürftig.

In den letzten Jahren sind die Kosten für Ergänzungsleistungen stark angestiegen: Zwischen 2005 und 2015 ist ein durchschnittliches jährliches Wachstum von beinahe 5 Prozent zu verzeichnen. 2015 beliefen sich die EL-Ausgaben auf 4,8 Milliarden Franken. Hinzu kommen noch gut 1,5 Milliarden Franken Prämienverbilligung an die EL-Bezüger. Diese Kostenentwicklung wurde durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Der NFA, Revisionen des AHVG und des IVG sowie die Neuordnung der Pflegeversicherung wirkten sich kostentreibend auf die EL-Ausgaben aus.

Die EL-Reform hat zum Ziel, das Kostenwachstum abzubremesen. Die Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge soll verbessert werden, und unerwünschte Schwelleneffekte werden reduziert. Grundsätzlich soll aber das EL-Niveau mit der vorliegenden Reform erhalten bleiben, damit keine Leistungsverchiebung auf die kantonal finanzierte Sozialhilfe erfolgt.

Der Ständerat hat die Vorlage in der Sommersession des letzten Jahres mit 31 zu 0 Stimmen bei 12 Enthaltungen angenommen. Er ist dabei weitgehend den bundesrätlichen Anträgen gefolgt und hat im Wesentlichen folgende Beschlüsse gefasst:

1. Der Kapitalbezug aus dem obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge wird im Rentenfall eingeschränkt; für den Fall der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit wird der Kapitalbezug teilweise eingeschränkt.
 2. Das Vermögen wird bei der EL-Berechnung stärker berücksichtigt, und Freibeträge auf dem Gesamtvermögen werden gesenkt.
 3. Unerwünschte Schwelleneffekte und Fehlanreize werden reduziert.
 4. Bei der Anhebung der Mietzinsmaxima folgt der Ständerat dem Antrag des Bundesrates und ergänzt die Bestimmung mit einem Zuschlag für EL-Beziehende, die eine rollstuhlgängige Wohnung beanspruchen müssen.
 5. Beim Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenversicherung will der Bundesrat den Kantonen die Möglichkeit geben, die effektive Prämie zu berücksichtigen. Der Ständerat hingegen will für EL-Beziehende einen Pauschalbetrag anrechnen, welcher der Prämie des drittgünstigsten Versicherers im Kanton entspricht.
- Bei Aufnahme der Beratungen in der SGK im letzten Juni ist die Kommission mit folgenden drei zusätzlichen Anträgen konfrontiert worden:

1. Die Finanzkommission hat eine Änderung von Artikel 66 Absatz 3 KVG beantragt, womit sie den Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung von 7,5 auf 7,3 Prozent der Brutto-OKP-Kosten senken will.
2. Sieben Kantone haben eine Änderung des Prämienverbilligungssystems angeregt, sodass die Prämien von EL-Bezügern ganz durch Mittel des Bundes zur individuellen Prämienverbilligung finanziert werden und der restliche Teil der Bundesmittel an die Kantone verteilt wird.
3. Der Bundesrat hat beantragt, eine Anpassung der anrechenbaren Beiträge für den allgemeinen Lebensunterhalt von Kindern zu prüfen. Analysen haben gezeigt, dass die Existenzsicherung mit differenzierten Pauschalen gewährleistet werden kann: Zum einen müssen die Ansätze im Vergleich zu erwerbstätigen Familien ohne finanzielle Beihilfen gerecht sein, zum andern müssen die Arbeitsanreize in der IV gestärkt werden. Diese Faktoren lassen eine Reduktion der Kinderpauschalen zu.

AB 2018 N 428 / BO 2018 N 428

Ich werde bei der Detailberatung vertieft auf einzelne Punkte eingehen und fasse nachfolgend die wesentlichen Abweichungen der Beschlüsse der SGK von der ständerätlichen Fassung zusammen:

1. Die Beiträge für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern werden ab dem zweiten Kind leicht gesenkt. Damit soll verhindert werden, dass Familien, die EL beziehen, finanziell besser gestellt sind als Familien ohne EL-Anspruch.
2. Für den Anspruch auf EL wird eine Karenzfrist eingeführt: Um einer unerwünschten Einwanderung ins schweizerische Sozialsystem vorzubeugen, muss jemand eine Mindestwohnsitzdauer von zehn Jahren in der Schweiz ausweisen, um einen Antrag auf EL stellen zu können.
3. Es wird eine Vermögensschwelle eingeführt: Wer mehr als 100 000 Franken Vermögen hat, soll keinen Anspruch auf EL haben. Um Eigenheimbesitzer aber nicht von der EL auszuschliessen und zu verhindern, dass jemand wegen der Vermögensschwelle faktisch gezwungen wird, die selbstbewohnte Liegenschaft zu verkaufen, wird das Instrument einer Darlehenssicherung eingeführt. Der Wert der selbstbewohnten Liegenschaft



wird bei der Berechnung der Vermögensschwelle ausgeklammert, wenn sich die antragstellende Person mit der Begründung eines hypothekarisch gesicherten Darlehens zugunsten der EL-Stelle einverstanden erklärt.

4. Bei der Einschränkung des Kapitalbezugs geht die Mehrheit der Kommission nicht so weit wie der Ständerat. Das obligatorisch angesparte Pensionskassenguthaben kann höchstens zur Hälfte als Kapital bezogen werden, während die andere Hälfte in eine Rente umgewandelt wird.

5. Nach dem Prinzip "Keine Freiheit ohne Verantwortung" können EL-Bezüger beim Verbrauch des Kapitals sanktioniert werden: EL-Renten von Personen, die Kapital beziehen und dieses bis zum EL-Bezug vollständig oder teilweise aufbrauchen, werden um 10 Prozent gekürzt.

6. Wer eine IV-Rente oder eine Hinterlassenenrente erhält und ohne wichtigen Grund mehr als 10 Prozent seines Vermögens pro Jahr verbraucht, erhält entsprechend weniger Ergänzungsleistungen. Bei AHV-Rentnerinnen und AHV-Rentnern wird ein Vermögensverzehr in den letzten zehn Jahren vor der Pensionierung nach den gleichen Regeln angerechnet.

Eine Leistungsverbesserung beantragt die SGK im Bereich des betreuten Wohnens. Gleichzeitig werden auch Standards an das betreute Wohnen formuliert. Damit soll das betreute Wohnen gefördert werden, was zur Folge hat, dass Heimaufenthalte verzögert oder verhindert werden können.

Nun zu den finanziellen Auswirkungen der Vorlage – bei allen Varianten ist die Zahl immer hochgerechnet auf das Jahr 2030 -: Gemäss bundesrätlicher Version führen die vorgeschlagenen Massnahmen zu EL-Minderungen von 300 Millionen Franken. Davon entfallen 94 Millionen Franken auf den Bund und 206 Millionen Franken auf die Kantone. Die Beschlüsse des Ständerates führen zu Einsparungen von 260 Millionen Franken, 72 Millionen Franken zugunsten des Bundes und 188 Millionen Franken für die Kantone. Die Fassung Ihrer SGK wird Einsparungen von 551 Millionen Franken bringen, 149 Millionen Franken für den Bund und 402 Millionen Franken für die Kantone.

Ohne Gegenstimme beantragt die SGK, der Initiative des Kantons Nidwalden 15.323 vom 1. Dezember 2015 keine Folge zu geben. Die Initiative verlangt, dass Fehlanreize im System der EL auf Bundesebene korrigiert werden. Für fünf Bereiche sieht sie Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen vor: beim Vorbezug von BVG-Vorsorgekapital, bei der Anrechnung eines Vermögensverzichts, bei den Schwelleneffekten, beim Anreiz zur Arbeit und bei der Prämienverbilligung. Mit der vorliegenden Reform werden die Forderungen der Standesinitiative erfüllt, weshalb ihr nicht aus inhaltlichen, materiellen Gründen, sondern aus formellen Gründen keine Folge gegeben wird.

Mit 11 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschloss die Kommission die Annahme einer Motion, mit welcher der Bundesrat beauftragt wird, Missbrauch bei den Ergänzungsleistungen systematischer anzugehen. Im Visier sind dabei insbesondere nichtdeklarierte Vermögen in Form von Immobilien im Ausland.

Die Petition Müller Edgar 13.2037, "Keine Kapitalauszahlung in der zweiten Säule", wurde von der SGK zur Kenntnis genommen.

Zusammenfassend beantragt Ihnen die SGK einstimmig, auf die Vorlage einzutreten. Mit 15 zu 9 Stimmen hat sie eine Rückweisung der Vorlage abgelehnt. In der Gesamtabstimmung hat die Kommission die Vorlage mit 17 zu 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Mehrheit zu folgen.

Hausammann Markus (V, TG): Eine Frage ist für mich noch offen: Hat sich die Kommission auch über die Rückwirkung von Tatbeständen unterhalten, die geschaffen wurden, bevor die Gesetzesänderungen in Kraft treten?

Humbel Ruth (C, AG), für die Kommission: Ich bin jetzt nicht auf die Übergangsregelung eingegangen, ich werde das in der Detailberatung tun. Bei den meisten Anträgen der Mehrheit gilt diese Neuerung für die Zukunft, und heutige EL-Bezüger und -Bezügerinnen sind nicht betroffen.

Ruiz Rebecca Ana (S, VD), pour la commission: Pour commencer, permettez-moi de rappeler rapidement dans quel contexte s'inscrit cette révision, avant d'en venir au contenu même du projet.

Le régime des prestations complémentaires a vu le jour dans les années 1960. Le point de départ a été le constat que le système des trois piliers ne permettait pas de garantir une couverture des besoins vitaux pour tous les rentiers. Les prestations complémentaires étaient alors considérées comme une solution transitoire jusqu'au moment où les prestations du premier et du deuxième pilier seraient suffisantes. Néanmoins, cette vision s'est révélée trop optimiste, et au fil des années il a semblé nécessaire de pérenniser ce système. L'article constitutionnel a donc été adapté dans ce sens et une nouvelle loi a été votée par notre Parlement en 2006. Cette dernière est entrée en vigueur en 2008, en même temps que la réforme de la répartition financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les prestations complémentaires



interviennent donc en complément aux rentes AVS ou AI ou s'ajoutent aux autres ressources des ayants droit afin de couvrir leurs besoins vitaux.

La commission est entrée en matière sans opposition sur le projet. Elle partage l'avis exprimé par le Conseil fédéral, et par les cantons dans le cadre de la consultation, quant à la nécessité d'une réforme.

Avant de vous présenter les objectifs principaux du projet, il paraît nécessaire de préciser quelques données chiffrées de manière à bien en saisir les contours et les conséquences.

Dans l'assurance-vieillesse, 12,5 pour cent des rentiers sont tributaires des prestations complémentaires alors que, dans l'assurance-invalidité, 45 pour cent des rentiers touchent des prestations complémentaires.

En ce qui concerne l'évolution du nombre des bénéficiaires, on observe une augmentation ces dernières années puisqu'on est passé en 2000 de 203 000 bénéficiaires environ à 319 000 à la fin de 2016. La progression du nombre de rentiers AVS qui reçoivent des prestations complémentaires reflète essentiellement l'évolution démographique et en particulier la hausse de l'effectif des rentiers. Le taux est resté stable autour de 12 pour cent ces dernières années.

Pour les prestations complémentaires versées aux rentiers AI, une hausse importante a été observée jusqu'en 2005, puis la progression s'est stabilisée à environ 1,9 pour cent par année depuis. Ce ralentissement est dû en partie à la baisse du nombre de rentiers AI ces dernières années.

Ces chiffres montrent que ce régime est un pilier essentiel de notre système de protection sociale, qui intervient pour assurer une existence digne à une partie de la population passablement fragilisée.

S'agissant des dépenses, on observe qu'entre 2000 et 2016, elles sont passées de 2,3 milliards à 4,9 milliards de francs. Une grande partie de cette hausse s'explique par le changement de système que je mentionnais auparavant, lié donc à la nouvelle RPT, aux révisions de l'AVS, de l'AI ainsi qu'à

AB 2018 N 429 / BO 2018 N 429

l'introduction du nouveau régime de financement des soins en 2011.

Sans révision, et selon les projections du Conseil fédéral, les dépenses annuelles de l'ensemble du système s'élèveront à près de 7 milliards de francs, ce qui équivaldrait à une hausse moyenne de 2,5 pour cent par année. Ce sont les cantons qui devraient supporter l'essentiel des dépenses.

J'en viens maintenant aux objectifs principaux de cette réforme, annoncés par le Conseil fédéral. Premièrement, il s'agit de maintenir le niveau des prestations actuelles. Pour reprendre les termes du Conseil fédéral de 1971, les prestations complémentaires n'ont pas pour but de couvrir le strict minimum, mais bien d'assurer un genre de vie simple, digne d'un être humain. Il s'agit aussi d'éviter un transfert vers l'aide sociale, qui est subsidiaire aux prestations complémentaires et qui signifierait un transfert de charge automatique vers les cantons.

Un deuxième objectif est l'amélioration de l'utilisation de la fortune propre à des fins de prévoyance professionnelle.

Troisièmement, il est nécessaire de lutter contre les effets de seuil.

Partant de ces objectifs, votre commission a examiné en détail le projet du Conseil fédéral ainsi que la version adoptée par le Conseil des Etats le 31 mai 2017. Sur cette base, la majorité vous propose les mesures principales suivantes:

- adapter le montant du loyer brut maximal pris en considération dans le calcul des prestations complémentaires, qui sera relevé et adapté en fonction des régions. La majorité propose ainsi de reprendre les montants prévus initialement par le Conseil fédéral dans un projet distinct, l'objet 14.098, qui a ensuite été repris par le Conseil des Etats;
- soutenir le logement protégé, en donnant la possibilité aux rentiers AVS qui ont droit à une allocation pour une impotence de degré faible, lors du calcul des prestations complémentaires pour un logement protégé, de demander un supplément annuel pouvant aller jusqu'à 15 000 francs pour les personnes seules et jusqu'à 22 500 francs pour les couples;
- introduire un seuil pour la fortune de manière à ce que les personnes dont la fortune est supérieure à 100 000 francs n'aient pas droit aux prestations complémentaires;
- abaisser le montant minimal des prestations complémentaires, en se ralliant à la décision du Conseil des Etats;
- mieux prendre en compte le revenu de l'activité lucrative;
- ramener le montant de la fortune librement disponible qui n'est pas pris en considération lors du calcul des prestations complémentaires à son niveau de 2011;
- restreindre le retrait en capital du deuxième pilier uniquement à la moitié de la partie obligatoire, l'autre moitié étant transformée en rente. Ce compromis, qui a trouvé une majorité par rapport au statu quo et à la version



du Conseil des Etats, devrait permettre de diminuer le risque de voir les personnes retraitées recourir aux prestations complémentaires trop rapidement.

La commission propose de permettre aux chômeurs âgés de maintenir leur avoir de vieillesse auprès de leur caisse de pension et de percevoir ainsi ultérieurement une rente. Cet élément n'était pas présent dans le projet du Conseil fédéral et n'est pas ressorti des décisions du Conseil des Etats, mais la majorité de la commission a souhaité reprendre ce point non contesté de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 pour mieux protéger les travailleurs âgés qui se retrouveraient au chômage.

La commission propose de prendre en compte le montant de la rente pour enfant en échelonnant les suppléments en fonction de leur âge et, globalement, en les diminuant. Cet élément n'était pas non plus prévu dans le projet du Conseil fédéral et n'a pas été traité par le Conseil des Etats.

Pour l'assurance obligatoire des soins des bénéficiaires de prestations complémentaires, le montant de la prime correspondant à celui de la prime moyenne cantonale ou régionale devrait être pris en compte; les cantons auront cependant la possibilité de considérer la prime effective si cette dernière est inférieure. Sur ce point, la commission s'est ralliée au projet du Conseil fédéral, s'opposant à la version du Conseil des Etats, qui prévoit que la prime du troisième assureur le moins cher soit déterminante. La majorité de la commission propose par ailleurs d'autres mesures dans le cadre de l'assurance-maladie. Elle souhaite aussi introduire une durée de résidence minimale de dix ans pour pouvoir bénéficier des prestations complémentaires.

Enfin, elle préconise de diminuer le montant des prestations complémentaires aux rentiers AI ou AVS qui dépenseraient, sans qu'un motif important le justifie, plus de 10 pour cent de leur fortune par année.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces différents points au cours de la discussion par article, mais je précise d'ores et déjà qu'au vote sur l'ensemble, la commission a soutenu le projet tel qu'elle l'a modifié et le présente aujourd'hui, par 17 voix contre 2 et 5 abstentions.

de Courten Thomas (V, BL): Die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV helfen dort, wo Renten bzw. Einkommen und Vermögen nicht ausreichen, um die minimalen Lebenskosten zu decken. Sie sind weder Fürsorge noch Sozialhilfe, sondern bedarfsorientierte Leistungen, gemeinsam von den Steuerzahlern von Bund und Kantonen getragen. Sie schliessen Lücken in unseren Sozialsystemen und sollen jenen zustehen, die es wirklich nötig haben. Insgesamt hat sich dieses zusätzliche System der sozialen Absicherung bewährt.

Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass die Kosten für die Ergänzungsleistungen in den vergangenen Jahren massiv angestiegen sind. Das liegt eben nicht nur daran, dass unsere Gesellschaft älter wird und damit der Bevölkerungsanteil der Rentner im dritten Lebensabschnitt zunimmt, sondern auch daran, dass einige Fehlanreize im System sind. Ein Fehlanreiz liegt darin, dass der rechtliche Anspruch auf Ergänzungsleistungen dazu führt, dass professionelle Steuer- und Vermögensberater ihre Klientel gezielt zu Ergänzungsleistungsansprüchen hinführen.

Wir verstricken uns dabei immer im Dilemma zwischen der Selbstbestimmung über eigene Einkommen, Eigentum, Ersparnisse und Vermögen einerseits und andererseits der eigenen Verantwortung, also der Selbstverantwortung für die Altersvorsorge. Dazu kommt der soziale Anspruch, jenen zu helfen, die es nötig haben, anstatt jenen, die es eigentlich nicht nötig hätten. Das sind zum Beispiel jene, die zwar über wenig Einkommen, im Hintergrund aber noch über grössere Vermögenswerte verfügen, welche sie lieber an die nächste Generation weitergeben, als sie für die eigenen Alters- und Betreuungskosten auszugeben.

Ein weiterer Fehlanreiz besteht darin, dass, wer lebenslang sparsam und fleissig ist, gegenüber jenen benachteiligt wird, die kaum je an die Finanzierung des eigenen Lebensabends denken und bedenkenlos ausgeben, was gerade vorhanden ist – am Schluss zahlt ja sowieso die Sozialgemeinschaft den eigenen Lebensbedarf. Die Sicherheit des sozialen Auffangnetzes, das wir eigentlich wollen, wird damit in finanzieller Hinsicht zum Bumerang. Fakt ist, dass sich die Kosten der Ergänzungsleistungen seit dem Jahr 2000 von damals rund 2,5 Milliarden Franken auf heute bereits 5 Milliarden Franken verdoppelt haben. Wenn wir so weiterfahren, werden die Kosten gemäss den Berechnungen des BSV bis 2030 locker auf 6 bis 7 Milliarden weiter ansteigen.

Vom Bundesrat habe ich vor diesem Hintergrund eine grundlegende Reform erwartet, die nachhaltige und strukturelle Verbesserungen der EL ermöglicht hätte. Weder die Vorlage des Bundesrates noch jene des Ständerates reicht meiner Ansicht nach dafür aus. Vielmehr wird die Zielsetzung einer spürbaren Dämpfung des Kostenanstiegs durch die zusätzlichen Ausgaben aufgrund einer Anpassung bei den Wohnkosten wieder eingeschränkt. Die Anpassung der Wohnzinsmaxima wurde bereits mehrfach in diesem Saal diskutiert und ist an sich unbestritten – nur gilt es eben auch dort, masszuhalten.

Aus diesen Überlegungen habe ich in der Kommission bei der Eintretensdebatte Antrag auf Rückweisung gestellt, um den Bundesrat aufzufordern, das absehbare Kostenwachstum spürbarer einzudämmen, ohne dabei die Eigenverantwortung der Bürger durch eine Bevormundung zu ersetzen. Weiter wird der Bundesrat aufge-



fordert, die Fehlanreize bei der Planbarkeit des Alterseinkommens zu eliminieren und

AB 2018 N 430 / BO 2018 N 430

dem offensichtlichen gezielten Ausnutzen der rechtlichen EL-Ansprüche Einhalt zu gebieten – und "Ausnutzen" meine ich hier wortwörtlich. In der Kommission ist es nun immerhin gelungen, einige dieser Elemente in die Diskussion einzubringen und mehrheitsfähig zu machen. Ich meine damit zum Beispiel die Vermögensschwelle, die Senkung der Freibeträge, die Leistungskürzungen bei fahrlässigem Umgang mit dem eigenen Alterskapital und andere Elemente mehr. Damit haben wir in der Kommission unseres Rates einen Weg gefunden, um diese Anliegen bereits heute in diesem Rat zu debattieren und darüber zu beschliessen.

Das ist mir heute lieber, als das Ganze nochmals an den Bundesrat zurückzuschicken, um alles nochmals in einem Guss bringen zu lassen und dann die Arbeit nochmals neu zu beginnen. Aus diesen Überlegungen ziehe ich den Rückweisungsantrag meiner Minderheit im Einvernehmen mit den Mitunterzeichnern zurück.

Herzog Verena (V, TG): Zusammen mit der AHV und der IV gehören die Ergänzungsleistungen zum sozialen Fundament unseres Staates. Ergänzungsleistungen sollen denn auch genau denen helfen, die es am nötigsten haben; das ist die Überzeugung der SVP-Fraktion. Durch den massiven Anstieg der Zahl der EL-Bezüger in den vergangenen rund fünfzehn Jahren um 50 Prozent ist diese Zielsetzung gefährdet.

Die Ausgabendynamik und Fehlanreize haben dazu geführt, dass in den letzten zehn Jahren die Ausgaben stetig gestiegen sind. Wir haben die Zahlen von meinem Vorredner gehört. Bis etwa 2030 würden wir, wenn wir so weitermachen, auf rund 7 Milliarden Franken Kosten zugehen. Bereits die mittelfristige Finanzierung der EL stellt insbesondere auch die Kantone vor grosse finanzpolitische Probleme, tragen sie doch immerhin 70 Prozent der Kosten. Die SVP-Fraktion sieht deshalb dringenden Handlungsbedarf!

Damit das Leistungsniveau der EL für diejenigen gehalten werden kann, die unverschuldet nicht aus eigenen Kräften in der Lage sind, für ihr Alter rechtzeitig vorzusorgen, für Menschen, die in sehr bescheidenen Verhältnissen leben, und auch um die EL längerfristig zu sichern, muss das Kostenwachstum mit verschiedenen Massnahmen gebremst und das System der EL strukturell bereinigt werden. Auch darf es nicht sein, dass Familien mit EL ein grösseres Budget zur Verfügung steht als Familien mit einem bescheidenen Einkommen, für das hart gearbeitet wurde. Arbeit muss sich lohnen, und dies nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen.

Mit der ursprünglichen Vorlage, wie sie von Bundesrat und Ständerat präsentiert wurde, konnte sich die SVP-Fraktion nicht einverstanden erklären, da einerseits das Kostenwachstum zu wenig hätte eingedämmt werden können, die Vorlage zu wenig nachhaltig war und andererseits Versicherte, die das ganze Leben lang eigenverantwortlich für ihre Altersvorsorge gearbeitet haben, bestraft werden sollten, indem ihnen die Wahlmöglichkeit des Kapitalvorbezugs plötzlich verwehrt werden sollte. Über persönlich angespartes Geld sollen wir in Eigenverantwortung verfügen können.

Einschränkungen bei der zweiten Säule würden aus Sicht der SVP-Fraktion einen sehr grossen Kompromiss darstellen. Eigentlich setzen wir uns vielmehr für die Stärkung der zweiten Säule ein und nicht für deren Schwächung. Es ist eine äusserst fragwürdige Lösung, wenn man alle Pensionskassenversicherten einschränkt, nur weil ein paar einzelne mit ihrem Guthaben nicht umgehen können, dieses verschleudern und später Ergänzungsleistungen beantragen.

Aus diesen und weiteren Gründen reichte die SVP-Delegation zu Beginn der Beratungen in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit einen Antrag auf Rückweisung dieses Geschäfts an den Bundesrat ein. Auf diesen Antrag, den Antrag der Minderheit de Courten, verzichten wir nun – wir haben es eben von Herrn Nationalrat de Courten gehört –, weil wir im Rahmen der Beratungen in der Kommission doch wesentliche Korrekturen anbringen konnten, die von einer Mehrheit der SGK getragen werden.

Um dem Missbrauch der Ergänzungsleistungen durch Bezüger ausländischen Ursprungs aus Drittstaaten vorzubeugen, fordert die SVP-Fraktion zudem die Einführung einer Mindestbeitragsdauer, wonach diese Personen während zehn Jahren Beiträge an die AHV geleistet haben müssen, um Anspruch auf Ergänzungsleistungen zu haben. Unsere Schweizer Mitbürgerinnen und Mitbürger dürfen doch gegenüber Eingewanderten aus Drittstaaten nicht benachteiligt werden!

Auf die weiteren Anpassungen, die von der Mehrheit Ihrer SGK mitgetragen wurden und deren Annahme Bedingung ist, um der EL-Reform schlussendlich zustimmen zu können, werden wir in der Beratung der einzelnen Blöcke eingehen. Wir hoffen sehr, dass die wesentlichen Korrekturen, die wir in der SGK-NR in den vielen Sitzungen mit dem Ziel der Sicherung dieser wichtigen Säule der Ergänzungsleistungen erarbeitet haben, von Ihnen mitgetragen werden, damit die wirklich Bedürftigen unserer Gesellschaft auch künftig unterstützt werden können.

Die grosse Mehrheit der SVP-Fraktion ist für Eintreten.



Der Standesinitiative Nidwalden 15.323, "Teilrevision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV", wird die SVP-Fraktion keine Folge geben, da diese Anliegen ja bereits innerhalb der EL-Reform behandelt worden sind.

Clottu Raymond (V, NE): Pour le groupe UDC, cette réforme ne doit pas uniquement avoir comme objectif de maintenir le niveau des prestations complémentaires, mais il s'agit aussi de revenir au mandat constitutionnel de base, à savoir que les prestations complémentaires doivent être versées afin de couvrir le minimum vital. En effet, trop souvent aujourd'hui, on considère que les prestations complémentaires servent à garantir le maintien du niveau de vie antérieur, ce qui est absolument faux.

Depuis 1999, les dépenses engagées au titre des prestations complémentaires ont plus que doublé: en 1999, elles s'élevaient à 2,2 milliards de francs; en 2016, à 4,9 milliards de francs. C'est la raison pour laquelle nous préconisons une réduction substantielle des coûts par l'élimination des incitations inopportunes et le durcissement des conditions d'octroi, sans pour autant réduire les prestations.

En clair, il faut stopper la politique de l'arrosoir pour mieux cibler les aides. Comme je viens de le dire, nous ne sommes pas favorables à une baisse des prestations complémentaires, car c'est le rôle de notre société d'aider les personnes dans le besoin, parmi lesquelles figurent certains de nos seniors ou certaines personnes à l'assurance-invalidité. Par contre, nous estimons qu'on applique actuellement une politique qui n'est pas suffisamment ciblée. En ciblant davantage les aides, des économies seront faites dans l'intérêt des Suissesses et des Suisses dans le besoin. Pour notre groupe, les incitations inopportunes doivent être mieux repérées, et surtout le problème qu'elles posent en matière d'accroissement des coûts doit être traité. Il est impératif d'éviter d'employer inutilement des moyens financiers qui manqueraient ensuite dans la lutte contre la pauvreté.

Comme déjà indiqué, la réforme des prestations complémentaires vise à optimiser le système des prestations complémentaires, notamment pour éliminer les incitations contre-productives. Dans cette réforme, le niveau des prestations sera en principe maintenu, avec des points négatifs, comme l'augmentation des montants maximaux pris en compte au titre du loyer et la restriction sur le prélèvement des fonds épargnés – donc du capital – dans le deuxième pilier.

La commission s'est écartée sur quelques points de la version du Conseil des Etats. Elle a notamment décidé que la moitié des fonds économisés dans le deuxième pilier pouvait être prélevée, alors que le Conseil des Etats entendait interdire complètement un tel prélèvement. Pour empêcher l'immigration dans le système social, un délai de carence de dix ans est introduit, mais celui-ci ne s'applique qu'aux ressortissants d'Etats non membres de l'Union européenne. La renonciation volontaire à la fortune sera également réglée d'une manière plus précise.

Comme vous avez pu le constater, et comme vous l'a dit Monsieur de Courten pour la minorité, et suite à ses corrections, afin d'avoir une discussion constructive, nous avons retiré notre proposition de renvoi du projet au Conseil fédéral.

AB 2018 N 431 / BO 2018 N 431

La majorité de notre groupe pourrait même soutenir ce projet de réforme pour autant que certains éléments soient pris en compte. A l'article 37 alinéas 2 et 4 de la loi sur la prévoyance professionnelle, elle souhaite que soit maintenu le droit en vigueur. Selon le message du Conseil fédéral, cette réforme prévoit que la partie obligatoire des prestations de la prévoyance professionnelle soient perçues sous forme de rente et plus sous forme de capital. La majorité de la commission a légèrement amélioré, par sa proposition, cette situation, car l'institution de prévoyance pouvait prévoir dans son règlement la possibilité pour l'assuré de demander une prestation en capital pour la moitié de son avoir de vieillesse.

Ces mesures auront une influence négative sur le choix possible de l'assuré. Pour disposer de son avoir de vieillesse, l'assuré ne pourra plus choisir librement entre la rente et le capital. Ces propositions limitent donc sa marge de manoeuvre et surtout prescrivent de quelle manière il peut disposer de sa fortune. De notre point de vue, lors de la survenance d'un cas de prévoyance, le retrait en capital doit rester possible pour la partie obligatoire des prestations de la prévoyance professionnelle.

Enfin, j'aimerais me faire l'écho du constat de plusieurs personnes qui travaillent dans le domaine des prestations complémentaires. Actuellement, la problématique est moins importante au niveau de la fortune que dans le cas de certaines familles issues de l'immigration, dont le nombre d'enfants est bien plus élevé que la moyenne, qui peuvent encaisser jusqu'à 8000 francs de prestations complémentaires par mois nets d'impôt. Cherchez l'erreur!

Pour la suite du débat, nous interviendrons au niveau des différents blocs.

Hess Lorenz (BD, BE): Die BDP-Fraktion ist dezidiert für Eintreten auf die Vorlage und hat sich deshalb auch



gegen den mittlerweile zurückgezogenen Rückweisungsantrag ausgesprochen. Die Vorlage ist insbesondere auch eine Herausforderung, weil es sich zum einen darum handelt, ein System zu optimieren. Zum andern zeigt sich an der Vorlage, wie wir mit den schwächsten Mitgliedern dieser Gesellschaft umzugehen gedenken. Der Handlungsbedarf ist unbestritten. Es gibt Systemanpassungen, die zum Teil wegen der Entwicklung der Gesellschaft, aber auch wegen Marktentwicklungen – Stichwort Mietzinsmaxima – ganz klar erforderlich sind. Im Weiteren geht es darum, dass wir die Finanzierung des EL-Systems sicherstellen können. Unter anderem besteht eine gewisse Dringlichkeit zu handeln auch insofern, als zur Frage der Mietzinsmaxima eine separate Vorlage gedacht war und die SGK-NR damals sagte, wir könnten es uns leisten bzw. es liege drin, zu warten und die Frage eben in die anstehende EL-Reform einzupacken. Die Vorlage jetzt nicht zu behandeln wäre also in einem gewissen Sinn auch unredlich, weil die Dringlichkeit bei den Mietzinsmaxima gegeben ist und wir uns einig waren, dass das Thema angegangen werden muss. Das wird jetzt mit der Reform getan.

Die BDP-Fraktion unterstützt das grundsätzliche Ziel der bundesrätlichen Vorlage, das System zu optimieren, und auch die Stossrichtung, Fehlanreize zu verhindern oder künftig nicht mehr zuzulassen. Wichtig – als Klammer um das Ganze – ist selbstverständlich, dass das Leistungsniveau wenn immer möglich erhalten bleibt.

Weiter sieht die Vorlage vor, dass Fehlanreize oder, anders gesagt, falsche Schwelleneffekte verhindert werden müssen. Auch wir begrüßen diese Stossrichtung. Es muss grundsätzlich so sein, dass es sich nicht lohnt, sich aufgrund möglicherweise erhöhter EL-Beiträge nicht mehr um Arbeit zu bemühen, dass es, anders gesagt, nicht ein grösserer Anreiz ist, EL zu beziehen, als sich wieder auf den Markt zu begeben oder das zumindest zu versuchen.

Auch die Berücksichtigung der Vermögenswerte scheint uns ein wichtiger Punkt. Es ist gerade auch für Leute mit kleinem Vermögen und für weniger Begüterte stossend, wenn trotz hohen Vermögenswerten eine Ergänzungsleistung bezogen werden kann. Hier ist die Vorlage richtig. Richtig ist auch der auf dem Tisch liegende Vorschlag, dass die Freibeträge auf dem Gesamtvermögen gesenkt werden.

In einem Punkt sieht die BDP-Fraktion die Vorlage anders, nämlich im Bereich des Kapitalbezugs von Vorsorgegeldern, der zusätzlich eingeschränkt werden soll. In der Diskussion hat die BDP-Fraktion entschieden, dass die Tatsache, dass es sich hier um "eigenes" Geld handelt, über das man verfügen können sollte, höher gewichtet wird als die mögliche verhältnismässig kleine Einsparung, die mit einer solchen Vorschrift gemacht werden könnte.

Bei den Beschlüssen des Ständerates, auf deren Basis die Kommission das Geschäft beraten hat, begrüsst die BDP-Fraktion die Karenzfrist, die verhindern soll, dass – etwas salopp ausgedrückt – ein Einwanderungsanreiz durch EL-Bezug erfolgen könnte. Hier erachten wir die Tatsache, dass man zehn Jahre Wohnsitz nachweisen muss, als richtige Massnahme. Ebenfalls wesentlich ist der Punkt des aufgebrauchten Kapitalbezuges. Hier ist es richtig, dass man nicht einfach ohne Folgen leichtfertig einen Kapitalbezug tätigen kann, um dann ohne Konsequenzen in den Genuss des Bezuges von Ergänzungsleistungen zu kommen. Auch hier unterstützen wir den Antrag der Mehrheit, wie er uns vorliegt.

In Sachen Mietzinsmaxima unterstützt die BDP-Fraktion die mehrheitliche Stossrichtung, die auf dem Entwurf des Bundesrates beruht und dann auch in der Ständeratsversion bekräftigt wurde. Gerade auch vor dem Hintergrund der Ausgabenbremse ist es wichtig, in dieser Frage – bei den Mietzinsmaxima – einen vernünftigen Mittelweg zu finden. Die beiden Minderheitsanträge, die einerseits eine Verschärfung, andererseits eine Erhöhung vorsehen, können wir nicht unterstützen. Wir sind deshalb für den von der Mehrheit beantragten Weg.

Alles in allem denken wir, es ist richtig und wichtig, diese Vorlage jetzt zu behandeln. Wir sind für Eintreten und werden bei den Blöcken bei den Abstimmungen die Marschrichtungen befolgen, die ich hier angetönt habe.

Häsler Christine (G, BE): Die Reform bringt Optimierungen und zum Teil tatsächlich auch Verbesserungen mit sich. Aber wie so viele Reformprozesse in unserem Land bringt sie auch Verschlechterungen mit sich. Am Anfang des Prozesses versicherten fast alle Parteien und Interessenverbände, sie wollten das Leistungsniveau für Personen mit Ergänzungsleistungen erhalten. Der Bundesrat hat in seiner Vernehmlassungsvorlage ursprünglich von rund 171 Millionen Franken Einsparungen gesprochen. Der Ständerat war in der Folge bei 260 Millionen Franken. Die SGK-NR schlägt Ihnen nun Einsparungen in der Höhe von mehr als 500 Millionen Franken vor.

Diese Zahl müssen wir uns vor Augen halten. Diese Verschärfungen vonseiten der SGK-NR müssen wir heute noch einmal entschärfen, das ist für uns klar. Uns muss bewusst sein, dass wir hier von Menschen sprechen, die mit ihrer IV- oder AHV-Rente den Lebensbedarf eben nicht bezahlen können und darum auf EL angewiesen sind. Das waren zum Beispiel 2016 über 200 000 AHV-Rentenbezügerinnen und -bezüger oder 113



700 Personen mit IV-Rente. Bei der IV ist es so, dass 46 Prozent der IV-Bezügerinnen und -Bezüger eine Ergänzungsleistung benötigen. Daran, denke ich, sollten wir uns halten, und daran müssen wir bei unseren Diskussionen und Entscheidungen denken.

Die Gründe für den Anstieg der EL-Ausgaben, der vorhin aufgezeigt wurde, sind sehr vielfältig. Bei der letzten IV-Revision hat das Parlament und damit wir alle bewusst Kostenverschiebungen von der IV zur EL in Kauf genommen, zum Beispiel mit der Streichung der Ehepaar-Zusatzrente für IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger, aber auch mit der Streichung des Frühbehindertenzuschlags auf IV-Renten. Infolge strengerer Zusprachepaxis der IV haben zudem heute mehr Personen eine Teilrente und gleichzeitig eben nicht die zusätzliche Chance auf bezahlte Arbeit. Sie haben tiefere Renten, und mit wenigen Ausnahmen können sie auch ihre zweite Säule nicht weiter ausbauen. Umso stärker sind diese Menschen dann auf die EL angewiesen. Zudem haben die Kantone teilweise mit Sparpaketen weiteren Druck aufgebaut und die Ausgaben gekürzt.

Am Anfang war es ja der Wille, den Reformprozess wirklich als eine Verbesserung anzuschauen. Daran müssen wir

AB 2018 N 432 / BO 2018 N 432

heute noch ganz intensiv arbeiten. Im Moment geht es sehr stark auch um Abbau. Die Reform nimmt aber auch ganz wichtige Anliegen und Verbesserungen auf, nämlich das betreute Wohnen und die längst überfällige Anpassung der sogenannten Mietzinsmaxima.

Das EL-System kann, wie viele Systeme, in einzelnen Punkten durchaus noch optimiert werden. Das sehen auch wir Grünen so. Aber man muss das Wort "Optimierung" immer sorgfältig wählen, denn es kann auch verschleiern, dass es hinter der Optimierung nicht nur positive Effekte gibt, sondern auch negative und dass diese wiederum die Betroffenen stark involvieren.

Einen solchen Effekt haben wir bei den sogenannten Schwelleneffekten. Personen, die noch arbeiten können, sollen, statt Ergänzungsleistungen zu beziehen, einer Arbeit nachgehen und am Schluss erst noch mehr im Portemonnaie haben. Das tönt sehr gut und ist natürlich im Grundsatz auch völlig richtig. Aber ganz so wirkungsvoll, wie die Massnahme auf den ersten Blick erscheint, ist sie leider nicht. Ich werde mich bei Block 3 dazu näher äussern.

Wir sollten uns daran erinnern, weshalb es die Ergänzungsleistungen überhaupt braucht: Nach wie vor sind wir weit davon entfernt, den Auftrag der Bundesverfassung, dass Renten den Lebensbedarf sichern müssen, zu erfüllen. Die Maximalrenten können das, das wissen wir alle haargenau, heute nicht garantieren. Niemand kann in unserem Land mit 2350 Franken im Monat ein würdiges Leben führen. Wir haben also weiterhin am Verfassungsauftrag zu arbeiten und uns daran zu orientieren und ihn nicht durch einen einseitigen EL-Abbau weiter zu unterlaufen.

Die SGK-NR hat sich in zahlreichen Sitzungen intensiv mit der Vorlage befasst. Ich bin froh, wenn wir heute darauf eintreten können. Die grüne Fraktion ist für Eintreten. Ich danke Kollege de Courten, dass er seinen Rückweisungsantrag zurückgezogen hat. Damit können wir in die Aufgabe einsteigen und unsere Arbeit in Angriff nehmen. Der Standesinitiative Nidwalden 15.323 werden wir, das kann ich auch vorausschicken, keine Folge geben.

Schenker Silvia (S, BS): Wenn mein Votum jetzt ähnlich tönt wie das von Frau Häsler, dann hat das damit zu tun, dass wir uns politisch sehr nahe sind. Bevor wir uns an die Beratung der Vorlage machen, möchte ich Ihnen in Erinnerung rufen, was die Ergänzungsleistungen sind und wie viele Menschen in unserem Land von dem betroffen sind, was wir heute hier entscheiden.

Ergänzungsleistungen brauchen wir deshalb, weil sowohl die Renten der AHV als auch diejenigen der IV nicht existenzsichernd sind. Sie sind es für viele nicht einmal dann, wenn noch eine kleine Rente der Pensionskasse dazukommt. Es geht also um Existenzsicherung. Es geht darum – und das muss unser Ziel sein –, auch Rentnerinnen und Rentnern ein Leben in Würde zu sichern. Es geht darum, dieses enorm wichtige Netz der sozialen Sicherheit nicht zu beschädigen. Ein Leben mit Ergänzungsleistungen ist ein Leben mit dem Existenzminimum. Wenn Sie die Beträge einmal genau anschauen und auf einen Monat umrechnen, können Sie sich das besser vorstellen.

Die Zahlen, wie viele Personen von der Vorlage betroffen sind oder, besser gesagt, wie viele im Moment eine EL-Rente beziehen, wiederhole ich nicht. Frau Häsler hat sie eben aufgeführt. Was ich jedoch sagen möchte: Wenn hier die Zunahme der Zahl der EL-Bezügerinnen und EL-Bezüger beklagt wird, müssen Sie wissen, dass das deshalb so ist, weil die Renten auch immer geringer werden. Das trifft ganz besonders für die Pensionskassenrenten zu. Aber eben auch Entscheide, die wir hier im Parlament getroffen haben, führen zu kleineren Renten bei der Invalidenversicherung.



Die Vorlage enthält einige Verbesserungen, aber auch einige Verschlechterungen. Eine Gesamtbeurteilung fällt darum schwer, vor allem jetzt, da wir noch nicht wissen, welche Entscheide hier im Laufe des Tages getroffen werden.

Für unsere Fraktion steht die längst fällige Anpassung der Mietzinsmaxima im Vordergrund; sie ist ein zentrales Element dieser Vorlage. Die Beträge, welche in einer EL-Berechnung für Mieten angerechnet werden können, decken schon lange den realen Bedarf nicht mehr. Die Beträge wurden seit 2001 – 2001! – nicht mehr der Teuerung angepasst. Es fällt nicht schwer, sich vorzustellen, dass die Mieten in sehr vielen Fällen weit über den Beträgen liegen, die von der EL abgedeckt sind. Da besteht dringender Handlungsbedarf. Die aktuell zu tiefen Maximalbeiträge belasten die Leute schwer.

Klar positiv zu bewerten ist aus unserer Sicht, dass mit dieser Vorlage in Zukunft das betreute Wohnen ebenfalls von den EL unterstützt wird. Damit kommen wir einem zunehmenden Bedürfnis entgegen. Das selbstbestimmte Wohnen auch dann, wenn man ein Minimum an Unterstützung braucht, ist wohl der Wunsch eines jeden. Mit dieser Vorlage machen wir einen wichtigen Schritt in diese Richtung.

Sehr froh sind wir, dass die Kommissionsmehrheit bereit war, eine Massnahme aus der Rentenreform 2020 in diese Vorlage aufzunehmen. In Zukunft sollen 58-jährige Arbeitslose bei der Pensionskasse bleiben können, bei der sie vorher waren. Damit wird vermieden, dass die Betroffenen neben ihrer Stelle auch noch den Rentenanspruch verlieren.

Neben den positiven Elementen gibt es aber auch Verschlechterungen, welche die Gesamtbilanz sehr belasten. Ich nenne nur einige: Beginnen will ich mit einem sehr heiklen Thema, es geht um den sogenannten Vermögensverzicht. Wir laufen Gefahr, dass, wer EL beanspruchen muss, in Zukunft dafür bestraft wird, wenn er in den Jahren davor grössere Ausgaben getätigt hat. Das kommt einer nachträglichen Kontrolle der Lebensführung gleich.

Ein zweiter, genauso wichtiger Punkt: Die Mehrheit der Kommission will die Menschen bestrafen, welche ihr Pensionskassenkapital bezogen und vor dem EL-Anspruch verbraucht haben. Sie sollen mit einer lebenslangen 10-prozentigen Kürzung der EL sanktioniert werden. Da die EL die Existenzsicherung gewährleisten sollen, ist diese Sanktion inakzeptabel.

Besonders stossend ist für unsere Fraktion, dass über die EL-Reform der Bundesanteil für die Prämienverbilligungen an die Kantone substanziell gekürzt werden soll. In Zukunft soll der Bund nur noch 7,3 Prozent statt bis anhin 7,5 Prozent der gesamten Kosten der Grundversicherung bezahlen. Diese Kürzung trifft aber nicht etwa die EL-Bezügerinnen und EL-Bezüger, sondern die anderen Empfängerinnen und Empfänger von Prämienverbilligungen.

Ich kann Ihnen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sagen, wie sich unsere Fraktion in der Gesamtabstimmung verhalten wird. Das hängt sehr vom Verlauf der Debatte respektive von Ihren Entscheiden ab.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Kiener Nellen Margret (S, BE): Können Sie auch etwas ausführen, welchen Einfluss und welche Auswirkungen die fehlende Lohnungleichheit für die Frauen auf die Höhe der Einstiegsrenten und demzufolge auf die Notwendigkeit, Ergänzungsleistungen zu beziehen, hat, sei es ab Beginn des Rentenbezugs oder im späteren Verlauf des Rentenalters?

Schenker Silvia (S, BS): Es ist ja so, dass sich die Lohnungleichheit auf die Höhe der Renten – der AHV-Renten, aber eben auch der Pensionskassenrenten – auswirkt. Das heisst, die Renten der Frauen sind häufig kleiner. Es ist auch so, dass Frauen stärker von dieser Vorlage betroffen sind, weil ein deutlich höherer Anteil der EL-Bezügerinnen und EL-Bezüger Frauen sind. Die Verwirklichung der Lohnungleichheit wäre also ein guter und wichtiger Schritt, um zu erreichen, dass die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen eher geringer werden.

Carobbio Guscetti Marina (S, TI): In base alla Costituzione federale, le rendite AVS e AI dovrebbero coprire adeguatamente il fabbisogno esistenziale degli assicurati. In molti casi la realtà è ben diversa e non sempre questo mandato è adempiuto. Le prestazioni complementari sono quindi un pilastro importante per garantire il minimo vitale e una vita dignitosa; per essere assegnate si valuta attentamente il bisogno.

AB 2018 N 433 / BO 2018 N 433

La riforma, che stiamo discutendo ha quindi un'importanza enorme per le persone con disabilità e per le pensionate e i pensionanti, per i quali le rendite pensionistiche non riescono a coprire il fabbisogno. Più di 300 000 persone, molte di esse sono donne, vi fanno capo, di cui 200 000 pensionati. L'aumento del numero di beneficiari e i costi delle prestazioni complementari, in molti casi è dovuto a rendite pensionistiche insufficienti per far fronte all'aumento di costi come quello dell'alloggio o dei premi cassa malati. Quindi è evidente che



si deve intervenire. Ecco perché – per le ragioni che dicevo prima: per l'aumento di questi costi, per le rendite insufficienti – per molte persone le prestazioni complementari non bastano più per rispondere alle loro esigenze, per permettere una vera inclusione e una partecipazione alla vita sociale.

Il gruppo socialista riconosce la necessità di una riforma ma essa deve garantire il livello delle rendite, deve essere equilibrata, non deve mettere a repentaglio la dignità dei beneficiari e non aumentare il rischio di povertà di chi beneficia di prestazioni complementari. Ciò significa che questa riforma non può essere fatta risparmiando alla grande sulle spalle dei beneficiari dei prestazioni complementari! Eppure, nonostante a parole l'importanza delle prestazioni complementari sia riconosciuta da tutti, la proposta di riforma scaturita dalla maggioranza commissionale prevede un risparmio di quasi mezzo miliardo di franchi. Il nostro non può quindi che essere al momento un bilancio in chiaroscuro: da una parte ci sono degli aspetti positivi, dei passi necessari, attesi e richiesti da anni dalle persone con invalidità e dalle associazioni dei pensionati, come l'adeguamento dei massimi per il riconoscimento degli affitti – fermi dal 2001 mentre le pigioni sono aumentate mediamente del 20 per cento –, come il supplemento per le pigioni per alloggi protetti e come la protezione dei lavoratori anziani disoccupati che, arrivati alla fine delle indennità, potranno rimanere affiliati alla cassa pensione.

Dall'altra la maggioranza della commissione propone interventi pesanti, a partire dalle modifiche che toccano il calcolo dei premi cassa malati con addirittura la proposta di ridurre il contributo della Confederazione per i sussidi cassa malati di 77 milioni di franchi; una misura che, se accettata, si ripercuoterà sugli assicurati con redditi modesti, già confrontati con aumenti continui dei premi cassa malati. Non dimentichiamoci che questi tagli si aggiungono a quelli effettuati da ben nove cantoni negli ultimi anni proprio sui sussidi cassa malati. Si tratta quindi di una proposta insostenibile a fronte dell'aumento dei premi che, come sappiamo, erode il budget di molte economie domestiche.

Pour le groupe socialiste, notre conseil a aujourd'hui la possibilité de corriger certaines décisions de la commission et d'atteindre l'objectif de garantir les prestations.

En particulier, pour le groupe socialiste, il faut absolument relever le montant maximal pris en compte au titre du loyer: après 17 ans sans augmentation – la dernière adaptation des montants maximaux pris en compte au titre du loyer remonte à 2001 –, il est urgent d'adapter les coûts de location à la situation actuelle. Il faut également permettre la prise en charge de nouvelles formes d'habitation durant la vieillesse et augmenter le supplément pour fauteuil roulant. Il faut aussi garantir une meilleure protection des chômeurs et chômeuses âgés qui arrivent en fin de droits, de façon à ce qu'ils puissent rester affiliés à leur ancienne caisse de pension et percevoir leur avoir de vieillesse sous forme de rente.

En même temps, il faut corriger certaines décisions de la commission qui augmenteront les difficultés et la précarité des bénéficiaires de prestations complémentaires. Madame Schenker l'a rappelé tout à l'heure, mais je dirai encore quelques mots à ce sujet, il faut renoncer à la baisse de la contribution de la Confédération à la réduction des primes d'assurance-maladie; renoncer à la diminution des montants pris en compte dans le calcul des prestations complémentaires pour les enfants; ne pas baisser le montant des franchises sur la fortune dans le calcul des prestations complémentaires.

Le groupe socialiste vous invite donc à entrer en matière sur le projet et, comme je l'ai dit, à corriger la réforme, à repousser des mesures d'économies qui auront comme conséquence d'augmenter pour certaines personnes le risque de recourir à l'aide sociale et de tomber dans la précarité.

Il gruppo socialista prenderà la posizione definitiva sul progetto in base alle decisioni che verranno prese oggi dal Parlamento sui temi che ho citato prima.

Weibel Thomas (GL, ZH): Das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV ist ein bewährtes und wichtiges Element der schweizerischen Sozialversicherungslandschaft. Ziel der Ergänzungsleistungen ist die Existenzsicherung für die schwächsten Mitglieder unserer Gemeinschaft. Das betrifft rund 320 000 Personen, welche auf den Bezug von Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Insgesamt ergibt sich daraus ein Betrag von knapp 5 Milliarden Franken pro Jahr, und dies ohne die Prämienverbilligungen im Umfang von rund 1,5 Milliarden Franken, welche auch noch zu berücksichtigen wären.

Wir sind überzeugt, dass die Reform notwendig ist. Der Bundesrat strebt mit seiner Vorlage eine Optimierung des Ergänzungsleistungssystems an. Grundsätzlich soll bei der Optimierung das Niveau der Leistungen erhalten bleiben. Aber das System soll auch fokussiert werden. Es soll so fokussiert werden, dass es eben gezielt die Bedürftigen unterstützt, diejenigen, welche es wirklich nötig haben. Indirekt wird dadurch natürlich auch das Kostenwachstum gedämpft werden.

In der Vernehmlassung, welche durchgeführt worden ist, wurden die Ziele und die Stossrichtung des Bundesrates begrüsst. In der Folge ist die SGK ohne Gegenantrag auf die Vorlage eingetreten. Aber was wird nun mit



der Vorlage unterbreitet?

Es werden einerseits Fehler behoben. So werden zu hohe Freibeträge beim Vermögen gesenkt. Auch die Vermögensschwelle, die nötig ist, um überhaupt einen Antrag stellen zu können, wird gesenkt. Diese Senkung der Vermögensschwelle wird ergänzt durch eine Lösung für Liegenschaftsbesitzer, und zwar mit einer Sicherung des Darlehens. Es sollen eben nicht Leute, die ihr ganzes Leben in einer eigenen Liegenschaft verbracht haben, im Alter die Liegenschaft veräussern müssen und entwurzelt werden, auf der anderen Seite soll aber eben auch nicht ein Erbenschutz daraus resultieren.

Es werden aber auch Schwelleneffekte abgebaut und falsche Anreize eliminiert. Die zu hohen Kinderpauschalen für Kinder bis elf Jahre werden gesenkt. Damit wird die finanzielle Bevorzugung von Familien, welche Ergänzungsleistungen beziehen, gegenüber anderen Familien ausgemerzt.

Auch die Verbilligung der Krankenkassenprämien wird neu geregelt. Die Lösung, welche der Ständerat einführen will, hat zu viele Nebenwirkungen. Es ist ein Unding, wenn der Ständerat die Prämienverbilligung nur auf die Krankenkassenprämien der drei günstigsten Kassen beschränken will.

Es werden aber auch längst notwendige Anpassungen vorgenommen. So werden die Mietzinsmaxima erhöht. Die letzte Erhöhung stammt aus dem Jahr 2001; in der Zwischenzeit sind die Mieten um über 20 Prozent angestiegen. Dies war ein Anliegen, das bereits mehrfach hier in diesem Saal diskutiert worden war und der Bundesrat ursprünglich in einer eigenen Vorlage beantragt hatte. Der Ständerat und nun auch die SGK des Nationalrates sind damit einverstanden, die beiden Vorlagen zusammenzuführen.

Es soll aber auch mehr Verantwortung eingefordert werden, indem die Eigenmittel aus der Altersvorsorge, aus der zweiten Säule besser verwendet werden; dies auf der einen Seite durch eine Einschränkung des Kapitalbezugs der Pensionskassenvermögen und auf der anderen Seite durch die Möglichkeit von Sanktionen bei fahrlässigem Vermögensabbau vor dem Eintritt in die Ergänzungsleistungen.

Es werden aber auch neue Entwicklungen berücksichtigt. Betreutes Wohnen ist heute sehr wichtig und wird immer wichtiger werden. Mit dem betreuten Wohnen wird die Philosophie "ambulant vor stationär" weitergeführt. Wir wissen alle: Nicht nur bei der Gesundheit, auch in der Pflege ist ein ambulanter Aufenthalt wesentlich kostengünstiger als ein stationärer.

Diese Reform, dessen müssen wir uns ganz klar bewusst sein, schliesst die Diskussion über die Weiterentwicklung der Ergänzungsleistungen nicht ab. Sie kann sie nicht

AB 2018 N 434 / BO 2018 N 434

abschliessen, es sind noch zu viele weitere Baustellen offen. Aber es ist offensichtlich: Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen muss überdacht und hinterfragt werden. Aus einer solchen Analyse werden aber tiefgreifende strukturelle Reformen resultieren. Ein veritabler Umbau des Ergänzungsleistungssystems wäre eigentlich notwendig. Aber ein solcher Umbau kann nicht in der Form der heute zu diskutierenden Vorlage zur EL-Reform erfolgen. Er muss vielmehr im Rahmen einer Reform des Finanzausgleichs, des NFA, erfolgen, da eine enge Verknüpfung dazu besteht. Diesbezüglich herrscht Einigkeit zwischen dem Bundesrat und der Mehrheit der SGK.

Eintreten auf die Vorlage ist unbestritten. Der Minderheitsantrag auf Rückweisung ist zurückgezogen worden. Ich pflichte Herrn de Courten bei: Viele seiner Anliegen, welche im Rückweisungsantrag genannt sind, werden heute mit der Beratung erfüllt werden.

Wir Grünliberalen sind überzeugt, dass die Ergänzungsleistungen mit dieser Reform weiterhin ihre Funktion erfüllen werden, die Existenzsicherung der schwächsten Mitglieder unserer Gesellschaft gewährleisten zu können. In der Detailberatung werden wir meistens den Anträgen der Kommissionsmehrheit zustimmen; die Details hierzu werde ich bei der Beratung zu den jeweiligen Blöcken erläutern.

Schenker Silvia (S, BS): Herr Weibel, Sie haben vorhin die zu hohen Kinderkosten erwähnt, die jetzt in die Ergänzungsleistungen eingerechnet werden. Sind Sie sich bewusst, dass es beim heutigen System bei den Mietzinsmaxima keinen Unterschied macht, ob es sich um einen Zweipersonen- oder um einen Mehrpersonenhaushalt mit Kindern handelt? Dass also Familien über diese Lebenshaltungskosten, die Ihrer Meinung nach zu hoch sind, auch noch die Mietzinse finanzieren müssen?

Weibel Thomas (GL, ZH): Kollegin Schenker, wir haben ja beide dieselben Informationen in der Kommission jeweils miteinander diskutiert. Es ist richtig, dass diese zu hohen Kinderpauschalen im familiären Budget in der Regel verwendet werden, um die ausbleibende Erhöhung der Mietzinsmaxima auszugleichen. Da wir nun aber gewillt sind, die Mietzinsmaxima zu erhöhen, ist es falsch, diese hohen Kinderpauschalen beizubehalten.



Sauter Regine (RL, ZH): Die Ergänzungsleistungen sind ein wichtiges und bewährtes Instrument der sozialen Sicherheit in der Schweiz. Sie gewährleisten zielgerichtet und bedarfsorientiert die Existenzsicherung von Menschen mit einer AHV- oder IV-Rente. In den vergangenen Jahren – wir haben das gehört – sind die Kosten für die Ergänzungsleistungen jedoch drastisch angestiegen und belasten heute in hohem Mass die Budgets der Kantone und, wie beispielsweise im Kanton Zürich, auch der Gemeinden. Bereits sind dort die Ausgaben für Ergänzungsleistungen höher als für die Sozialhilfe, und sie verkleinern als stark gebundene Ausgaben laufend den Spielraum für die öffentlichen Haushalte. Massnahmen zur Kosteneindämmung sind entsprechend nötig und richtig und werden von unserer Fraktion unterstützt. Auch weitere Ziele, welche der Bundesrat für die heute zur Diskussion stehende Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes definiert, so die Verminderung von Schwelleneffekten oder die Beseitigung von Fehlanreizen, tragen wir mit.

Zusätzlicher Handlungsbedarf ist aus Sicht der FDP/die Liberalen jedoch gegeben, wenn ein wesentlicher Beitrag an die Stabilität des Systems geleistet werden soll. Es zeigt sich, dass gerade die Einführung der Pflegefinanzierung vielerorts dazu geführt hat, dass Betagte im letzten Lebensabschnitt auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, weil sie die hohen Kosten nicht mehr aus eigenen Mitteln tragen können. Hier ist grundsätzlich anzusetzen, und wir erwarten diesbezüglich auch Erkenntnisse aus einer Evaluation der Pflegefinanzierung.

Bei der Diskussion, die wir im Folgenden führen werden, darf etwas nicht aus dem Fokus geraten: Die Ergänzungsleistungen dienen der Existenzsicherung. Das ist immer wichtig zu betonen und auch im Hinterkopf zu behalten. Es sind Leistungen für Menschen, welche nicht aus eigener Kraft für ihr Leben aufkommen können, sei dies aus Gründen von Invalidität oder aus Altersgründen. Es ist für die Glaubwürdigkeit unseres Systems der sozialen Sicherheit und damit auch für dessen Akzeptanz in der Gesellschaft entscheidend, dass die Ergänzungsleistungen nur jenen zugutekommen, die sie wirklich brauchen. Das ist dann der Fall, wenn wir eine sichere Finanzierung gewährleisten und klare Bedingungen für den Bezug definieren. Ergänzungsleistungsbezüger dürfen auch nicht besser gestellt sein als Personen, die selber für ihr Auskommen sorgen müssen, und es darf eben auch keine Fehlanreize geben.

Aus liberaler Sicht ist zudem wichtig, dass das System im Grundsatz stimmt. Das heisst, dass es jene unterstützt, die sich korrekt verhalten, und Missbräuche im Regelfall verhindert. Nur dass es Fälle gibt, in denen jemand verantwortungslos sein Kapital verprasst hat und nachher auf staatliche Unterstützung angewiesen war, heisst beispielsweise nicht, dass pauschal allen verboten werden muss, bei der Pensionierung das Kapital anstelle einer Rente aus der beruflichen Vorsorge zu beziehen. Wir wehren uns gegen diese Bevormundung. Im Übrigen sind wir nicht davon überzeugt, dass eine solche Massnahme automatisch zur Folge hätte, dass jemand später keine Ergänzungsleistungen beziehen muss, handelt es sich zuweilen doch um sehr kleine Renten, die gerade für Hochbetagte die Existenz nicht sichern. Hingegen haben wir Massnahmen ins Gesetz eingebaut, die sicherstellen, dass nicht bevorzugt wird, wer sein Vermögen leichtfertig ausgegeben hat. Auch kann es unter dem Titel der Existenzsicherung nicht sein, dass bestehendes Vermögen nicht zur Deckung des Lebensbedarfs hinzugezogen werden muss und letztlich die Erben davon profitieren. Ein stärkerer Einbezug des Vermögens in die Berechnung der Ergänzungsleistungen wird von uns deshalb unterstützt.

Die nun vorliegende Version der Mehrheit der SGK-NR erfüllt unsere Anforderungen an ein revidiertes System und ein revidiertes Gesetz bis zu einem gewissen Grad. Die FDP-Liberale Fraktion wird deshalb auf den Gesetzentwurf eintreten. Zusätzliches Sparpotenzial ist jedoch vorhanden. An verschiedenen Stellen unterstützen wir entsprechende Minderheitsanträge. Ich werde dazu Ausführungen bei der Behandlung der einzelnen Blöcke machen.

Lohr Christian (C, TG): Ich kann es vorwegnehmen: Die CVP-Fraktion ist aus Überzeugung für Eintreten auf dieses Geschäft. Ich kann Ihnen auch ankündigen, dass wir keine Drohungen äussern werden im Sinne der Aussage: Wir werden dieses Geschäft nicht weiterverfolgen, wenn bestimmte Punkte nicht erfüllt sind.

Das Parlament ist primär verantwortlich für die Kontrolle der Verwaltung und die Gesetzgebung. Gesetze werden nicht nur für die Juristen – im Fall des heutigen Themas muss man das ausdrücklich betonen –, also nicht für die Juristen, die Vermögensverwalter und Treuhänder, sondern für die Bürgerinnen und Bürger gemacht. Ursprünglich wurden die Ergänzungsleistungen in den Übergangsbestimmungen in der Bundesverfassung behandelt. Die AHV deckte damals noch nicht die minimalen Lebenskosten ab. Deshalb gab es EL wirklich, wie es das Wort auch sagt, ergänzend dazu. Auch später reichten trotz Erhöhungen der AHV-Renten die Leistungen nicht aus. 2004 wurden die EL zusammen mit dem NFA definitiv in der Bundesverfassung verankert. Das Ergänzungsleistungsgesetz ist zwar in sich durchaus abgeschlossen. Aber einerseits sind die EL Teil des Rentensystems gemäss den Artikeln 112 und 112a der Bundesverfassung, und andererseits – das ist eben auch wichtig – sind sie gleichzeitig eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.



Ich denke, wir müssen uns – und das ist die Meinung der CVP-Fraktion – auch immer wieder vor Augen halten, dass wir hier eine gemeinsame Aufgabe haben. Wir müssen uns eben dessen bewusst sein und auch danach handeln, damit wir nicht einfach Leistungsverchiebungen vornehmen. Wir dürfen die Aufträge nicht einfach von oben nach unten

AB 2018 N 435 / BO 2018 N 435

weiterdelegieren und schon gar nicht in einer spürbaren Gleichgültigkeit handeln.

Eine staatliche Versicherung muss juristisch klar geregelt werden. Das ist unbestritten. Aber, und das möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich betonen, das Leben ist vielfältig und entwickelt sich eben sehr verschieden. Somit kann nicht alles im Detail geplant und geregelt werden. Es geht somit darum, im Gesetz Grundsätze zu verankern, die dann in der Praxis auch umgesetzt werden können. Die Ergänzungsleistungen dürfen aber nicht isoliert betrachtet werden. Stets, und das kann nicht genügend wiederholt werden, muss das Ganze in Betracht gezogen werden und im Blick bleiben. Ich muss auch das nochmals betonen: Von Anfang an muss immer wieder auch an die Umsetzung gedacht werden.

Das Ergänzungsleistungsgesetz soll dem Bürger dienen. Wer Ergänzungsleistungen bezieht, ist – und da kann man auch immer wieder von so vielen Strukturverbesserungen und Optimierungen und von was weiss ich sprechen – a priori nicht auf Rosen gebettet. Heute ist die Sozialversicherungsgesetzgebung derart kompliziert geworden, dass der Bürger bei der Inanspruchnahme auf externe Hilfe angewiesen ist. Das wirkt sehr oft deprimierend auf den Bürger. Das System der sozialen Sicherung ist ein komplexes Regelwerk mit sehr vielen Rädchen. Dreht man nur an einem und nur ein bisschen, muss man sich bewusst sein, dass das Auswirkungen auf andere Rädchen, auf andere Funktionen hat. Das ist eben die andere Seite der vielzitierten schönen Medaille.

Festzulegen, wie nun diese Regelungen erfolgen, ist die Aufgabe von uns als Gesetzgeber. Die AHV hat ja bereits zehn Revisionen hinter sich und hat noch weitere vor sich. Das Gesetz musste stets der Realität angepasst werden. Das muss auch mit den Ergänzungsleistungen erfolgen. Deshalb ist es wichtig, dass wir diese Revision jetzt und heute in Angriff nehmen und uns vertieft Gedanken machen.

Die IV ist ja 1960 dazugekommen. Mittlerweile wurde sie dynamisch angepasst. Auch hier bestehen ja komplexe Verhältnisse, denkt man nur schon an die Koordination zwischen der staatlichen IV und der IV über die private berufliche Vorsorge. Hinzu kommen noch andere Regelungen zur Hilflosenentschädigung als Teil der AHV, Prämienverbilligungen im KVG, Heim- und Mietzinsregelungen mit all ihren unterschiedlichen kantonalen Ausprägungen und schliesslich noch die Fürsorge auf Gemeindeebene. Es ist mit unsere Verantwortung, dass das alles zusammen funktioniert.

Gemäss Bundesverfassung sollen AHV und die obligatorische berufliche Vorsorge 60 Prozent des letzten Lohnes von rund 85 000 Franken als Altersrente abdecken. Die AHV kann nicht als Kapital ausbezahlt werden. Wenn nun das über das BVG-Obligatorium zwangsmässig angesparte Geld zur Sicherung der Altersvorsorge ganz oder teilweise in Kapitalform und nicht vollständig als Rente bezogen werden soll, stellt man sich die Frage – man muss sie sich wirklich ganz seriös stellen –, ob das denn überhaupt verfassungskonform sei.

In der Detailberatung wird sich die CVP-Fraktion, wie auch die anderen Fraktionen, auf die Schwerpunkte konzentrieren. Wir wollen eine Revision, die in sich vernünftig ist und einen gescheiterten und einigermaßen ausgewogenen Ausgleich ermöglicht. Was wir aber nicht wollen, ist, einerseits die demografischen Betrachtungen ausser Acht zu lassen, aber andererseits die Entwicklungen zu Systemfehlern beziehungsweise zu Fehlanreizen weiter zu akzeptieren beziehungsweise indirekt, wenn man nichts unternimmt, weiter zu fördern. Wir wissen, dass die Zukunft für die Ergänzungsleistungen noch weitere Herausforderungen bringen wird. Deshalb ist es notwendig, dass man gewisse Handlungsspielräume nutzt und Änderungen anbringt. Offensichtliche Missstände, die heute da sind, unschöne Situationen, die da sind, muss man konsequent angehen. Dazu ist die CVP bereit, und ihre Fraktion wird in einigen Bereichen auch die entsprechenden Schritte tun.

Wir haben aber die Pflicht, ein Gesetz zu erarbeiten bzw. eine Revision mitzutragen, die uns als Gesellschaft auch in der Pflicht lässt, Menschen, die auf Hilfe angewiesen sind, in Würde leben zu lassen. Wir können ein Gesetz modernisieren, wir können Versprechen einlösen, wenn die Mietzinsmaxima angepasst werden. Wir können nach Ansicht unserer Mehrheit etwas Vernünftiges tun, wenn wir den Kapitalbezug einschränken, weil wir einerseits natürlich die Eigenverantwortung respektieren, denn diese muss eigentlich immer zuvorderst stehen. Andererseits zeigt aber die Realität, dass man eben auch Unterstützung leisten muss für Leute, die das alleine so nicht können.

Zum Thema Karenzfristen für Menschen, die im Ausland leben: Wir stehen mehrheitlich auch hinter dieser Lösung, selbst wenn wir zugeben müssen, dass das eine gewisse Strenge, dass das eine gewisse Verschärfung mit sich bringt.



Einen letzten Punkt möchte ich noch erwähnen: das betreute Wohnen. Hier glauben wir ganz klar, dass es um gewünschte Anpassungen an gesellschaftliche Veränderungen geht.

Zur Sicherung der Existenz sind die EL ein Teil eines ganzen Systems. Denken wir an die Bundesverfassung, und machen wir die Revision der EL für den Bürger – ich betone es noch einmal – klar und verständlich. Denken wir stets daran, dass das, was wir hier beschliessen, in der Praxis auch vom Bürger verstanden werden muss. Eine Klammerbemerkung: Nach der gescheiterten AHV-Abstimmung denke ich, dass wir das Vertrauen der Bürger wieder gewinnen müssen. Ich sagte, man müsse das Thema EL in der Praxis verstehen. Das Gesetz muss aber, und das wird entscheidend sein, dann auch beim Bürger durchgesetzt werden können.

Berset Alain, président de la Confédération: Ce débat est important parce que les prestations complémentaires constituent un des fondements majeurs de notre régime de prévoyance. C'est vraiment un instrument qui a fait ses preuves depuis 1966, il réalise le mandat constitutionnel en garantissant, à tous les bénéficiaires, le droit fondamental aux moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

Cela a été relevé dans le débat, les dépenses pour les prestations complémentaires ont fortement augmenté durant les vingt dernières années. Elles ont quasiment doublé entre 1999 et 2016. Deux facteurs expliquent cette augmentation. Le premier, c'est l'évolution démographique, en particulier l'augmentation de la population. Mais ce facteur seul ne suffit pas à expliquer cette très forte augmentation. Il y a un deuxième facteur qui l'explique: la somme des décisions politiques prises, notamment par le Parlement, qui a conduit à toute une série de reports de charges vers les prestations complémentaires. Je crois qu'il est important d'avoir des bases tout à fait complètes pour comprendre ce débat et cette augmentation, et j'aimerais donc vous énumérer quelques-uns de ces éléments.

Il y a eu la suppression de la rente complémentaire de l'assurance-invalidité. Evidemment, cela affaiblit les possibilités de revenu des personnes bénéficiaires d'une rente invalidité et provoque donc un report possible sur les prestations complémentaires. Il y a eu les durcissements dans le calcul des rentes de l'assurance-invalidité avec l'abolition de ce qu'on appelle le supplément de carrière. Là encore, cela provoque un report sur les prestations complémentaires. Il y a eu la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches avec, là encore, un report sur les prestations complémentaires. Il y a eu l'abolition du montant maximum versé dans le cadre des prestations complémentaires aux personnes vivant dans les homes. En supprimant ce plafond, évidemment, on augmente aussi les dépenses. Il y a eu l'abolition du délai de carence pour les ressortissants des pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange; c'est une des conséquences de la libre circulation des personnes. Il y a eu l'augmentation des déductions pour le nouveau régime de financement des soins. Voilà où il faut aller chercher l'explication de cette forte augmentation des dépenses dans le domaine des prestations complémentaires.

Cette augmentation n'est pas due au fait qu'il n'y aurait pas de contrôle dans le domaine des prestations complémentaires et qu'on serait sorti des rails. On ne peut pas non plus relier cette augmentation à la nationalité des bénéficiaires, comme cela a été indiqué dans le débat. J'ai encore regardé les chiffres et j'ai constaté que, parmi les bénéficiaires

AB 2018 N 436 / BO 2018 N 436

de prestations complémentaires aussi bien à l'AVS qu'à l'AI, la répartition entre Suisses et étrangers est la même que dans la population en général. On ne peut pas en déduire que l'une ou l'autre catégorie de la population génère des coûts particulièrement plus élevés pour les prestations complémentaires. Au contraire, il faut chercher l'explication dans l'évolution de la démographie et dans toutes les décisions prises par le Parlement au cours des vingt dernières années.

Cela dit, évidemment, il y a un défi nouveau et il faut donc pouvoir optimiser le système des prestations complémentaires, ce que souhaite faire le Conseil fédéral, notamment pour pouvoir pallier les faiblesses que nous avons décelées dans ce système. Il y a notamment deux grands volets sur lesquels nous souhaitons agir: le premier concerne les effets de seuil; le deuxième, cela a été mentionné, concerne la sous-utilisation de la fortune propre. De plus se pose la question des montants maximaux pris en compte au titre du loyer. Le Conseil fédéral avait transmis au Parlement un message ad hoc, que vous avez reçu avant le message relatif à la réforme des prestations complémentaires, mais le Parlement a souhaité lier les deux dossiers. Par conséquent, la question des loyers maximaux est traitée dans le cadre de la réforme globale des prestations complémentaires.

Quelles sont les principales mesures prévues par la réforme? Tout d'abord, il y a les mesures destinées à réduire l'effet de seuil. Nous souhaitons réduire cet effet parce que, évidemment, il n'est pas acceptable qu'un assuré dispose d'un revenu mensuel plus bas alors qu'il quitte le régime des prestations complémentaires. Ce n'est



pas acceptable, cela crée de fausses incitations, c'est problématique. Pour y remédier, nous avons proposé plusieurs mesures. Une des mesures concerne le revenu du conjoint. Actuellement, il n'est tenu compte du revenu du conjoint dans le calcul de la prestation complémentaire qu'à hauteur de deux tiers, or il est prévu dans le projet de tenir compte de l'intégralité du revenu du conjoint. Cela permettra de réduire l'effet de seuil. De plus, il y a l'adaptation du montant minimal des prestations complémentaires. Il est prévu de ramener le niveau minimal des prestations complémentaires à celui de la réduction de prime la plus généreuse accordée aux personnes qui ne reçoivent pas de prestations complémentaires ou qui ne sont pas prises en charge par l'aide sociale. Actuellement, c'est un autre montant qui prévaut, à savoir la prime moyenne de l'assurance obligatoire des soins, et cela génère aujourd'hui des situations inéquitables dans lesquelles il existe une différence entre le montant de la réduction de prime accordé aux personnes de condition économique modeste et celui qui est accordé aux bénéficiaires de prestations complémentaires.

La deuxième grande mesure prévue dans la réforme concerne la meilleure utilisation des avoirs ou de la fortune à des fins de prévoyance. Nous souhaitons par ce deuxième objectif mieux solliciter les possibilités propres des bénéficiaires au niveau de la fortune ou de l'avoir épargné dans le deuxième pilier. Pour ce faire, on propose une adaptation de la franchise sur la fortune. La franchise serait abaissée de 37 500 francs à 30 000 francs. Je vous rappelle que c'est un montant qui avait été adapté fortement à la hausse dans le cadre du nouveau régime de financement des soins en vigueur depuis 2011. C'est la raison pour laquelle j'ai cité le régime de financement des soins comme étant l'une des causes de l'augmentation des prestations complémentaires. Avec l'expérience que nous avons acquise durant ces sept à huit dernières années en appliquant le nouveau régime de financement des soins, le Conseil fédéral propose de se baser sur les montants antérieurs du capital en les adaptant au renchérissement intervenu depuis les années 1990.

Pour ce qui concerne la fortune, on propose de mieux solliciter la fortune des bénéficiaires de prestations complémentaires en home dont le conjoint vit à domicile et de renforcer les dispositions sur la renonciation à la fortune ou l'utilisation qui n'est pas conforme de celle-ci.

Il y a un autre volet qui est important mais très controversé, c'est celui qui concerne le deuxième pilier. On parle toujours de la partie obligatoire du deuxième pilier, de la base. Dans notre système des trois piliers pour la prévoyance vieillesse, pour la vie à la retraite, il est évident que ces trois piliers doivent servir en premier lieu des buts de prévoyance et non pas servir à atteindre d'autres objectifs. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose que les avoirs de vieillesse de la partie obligatoire doivent être versés sous la forme d'une rente de façon à garantir que ces moyens soient utilisés à bon escient, à savoir vraiment dans un but de prévoyance. Cela concerne les avoirs de vieillesse au moment de la retraite et la prestation de sortie pour commencer une activité lucrative indépendante. Même si sur ce point votre commission, cela a été mentionné, a développé son propre modèle qui peut-être représente un compromis.

Le Conseil fédéral a par contre renoncé totalement à limiter la possibilité d'utiliser le deuxième pilier pour l'accession à la propriété. Il est arrivé en effet à la conclusion que, lorsqu'une partie du capital de la prévoyance professionnelle permet d'accéder à la propriété, comme chacun a aussi besoin d'un toit, cet argent est dans ce cadre-là évidemment utilisé à des fins de prévoyance.

Un autre volet important, c'est celui du montant des primes d'assurance-maladie. Nous avons proposé de retenir comme principe la prise en compte d'un montant forfaitaire qui correspond au montant moyen de la prime sur le plan cantonal ou régional avec la possibilité accordée aux cantons de tenir compte du montant effectif de la prime s'il est inférieur au montant moyen de la prime sur le plan cantonal ou régional.

Nous sommes très heureux de la décision de votre commission de ne pas suivre le modèle du Conseil des Etats de prendre en compte la prime du troisième assureur le meilleur marché. Cela aurait des effets sur la répartition des primes dans une région de primes dans le domaine de l'assurance-maladie et cela générerait de grandes différences entre les cantons: pour certains, il n'y aurait pas de problèmes d'application, pour d'autres ce serait une mesure difficile à appliquer. Il nous semble que le modèle du Conseil fédéral, que suit votre commission, est la bonne solution.

J'en viens maintenant aux montants maximaux qui peuvent être pris en compte au titre du loyer dans le calcul de la prestation complémentaire. Je le répète, cela faisait l'objet d'un message séparé du Conseil fédéral, suite à une motion du Parlement. Cette mesure a été maintenant intégrée à ce projet. L'objectif est de ramener le taux de couverture des loyers à un niveau de 90 pour cent tout en tenant mieux compte des réalités multiples de notre territoire et des besoins des familles. C'est ainsi que nous proposons, pour la première fois, de faire une différence entre ces montants maximaux en fonction des régions. Il est évident que les montants maximaux dont on doit tenir compte au titre du loyer ne peuvent pas être les mêmes au centre d'une grande ville avec un marché du logement très tendu, dans une ville moyenne ou dans des régions plus rurales. Les niveaux des loyers y sont différents et le système que nous proposons permet de mieux tenir compte de ces



différences. Prendre en compte la taille des ménages nous paraît également important. Le projet prévoit un montant de base pour les personnes seules auquel s'ajoute un supplément pour chaque personne faisant partie du ménage: les montants n'étant plus relevés à partir de la quatrième personne.

J'en viens maintenant aux conséquences financières, que plusieurs intervenants ont utilisées dans leur argumentation, ainsi que dans l'argumentation de celles et ceux qui, dans un premier temps, avaient souhaité renvoyer le projet au Conseil fédéral. Nous sommes heureux qu'il ne l'ait pas été, parce que tout est sur la table et que vous pouvez donc en discuter. Le projet du Conseil fédéral prévoyait qu'il n'y ait aucun report de charges vers les cantons. Il prévoyait deux étapes: une première aujourd'hui, rapide et urgente, et une deuxième plus profonde, qui pourrait être réalisée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Le projet du Conseil fédéral aurait permis des économies d'environ 300 millions de francs en 2030. Votre commission a quasiment doublé ce montant pour le porter à environ 550 millions, mais avec comme conséquence un certain transfert de charges vers les cantons, transfert qui ne figurait pas dans le projet du Conseil fédéral. C'est là qu'il faut chercher la différence. Si vous souhaitez agir ainsi, nous pouvons

AB 2018 N 437 / BO 2018 N 437

naturellement nous y rallier, mais il faut être conscient que cela n'a pas été annoncé aux cantons et que nous leur avons clairement indiqué que nous souhaitions d'abord commencer par une étape sans report de charges, suivie d'une discussion au sein de laquelle ils seraient fortement intégrés autour de la RPT.

Votre commission a choisi une autre voie et souhaite aller un peu plus loin en termes d'économies. Elles nous paraissent toutefois pouvoir être tout à fait supportées et acceptées.

J'aimerais encore préciser que, en ce qui concerne les conséquences financières, les dépenses supplémentaires occasionnées par la prise en compte des loyers des logements protégés, introduits par votre commission et sur lesquels nous reviendrons lors de la discussion par article, s'élèvent à 90 millions de francs.

Voilà ce que je souhaitais vous dire dans ce débat d'entrée en matière. Je vous invite, au nom du Conseil fédéral, à entrer en matière sur ce projet et à l'adopter.

Humbel Ruth (C, AG), für die Kommission: Herr Kollege Hausammann hat mir nach dem Eintretensvotum eine Frage nach den Wirkungen dieser Reform auf aktuelle EL-Bezügerinnen und -Bezüger gestellt. Meine Antwort war nicht ganz korrekt, weshalb ich sie jetzt präzisieren will.

Für EL-Bezügerinnen und -Bezüger, welche durch die Reform einen tieferen EL-Beitrag erhalten würden, gilt eine Übergangsfrist von drei Jahren. Nach diesen drei Jahren werden die EL überprüft. Für EL-Bezügerinnen und -Bezüger, die über 75 Jahre alt sind, finden Artikel 9a bezüglich der Vermögensschwelle für den Antrag auf EL sowie auch Artikel 11a zum gesicherten Darlehen für Wohneigentum keine Anwendung. Auch gilt die Karenzfrist für neue EL-Bezügerinnen und -Bezüger nicht. Dies ist mein Nachtrag zur Präzisierung meiner Antwort auf Ihre Frage.

Ruiz Rebecca Ana (S, VD), pour la commission: Je n'ai rien à ajouter en lien avec le débat d'entrée en matière vu que la proposition de renvoi de la minorité de Courten a été retirée. Par contre, permettez-moi de dire encore quelques mots sur deux objets que nous traitons en même temps que la révision de la loi sur les prestations complémentaires.

Tout d'abord, l'initiative du canton de Nidwald 15.323, "Révision partielle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI", qui vise à supprimer les incitations pernicieuses dans le domaine des prestations complémentaires au niveau du droit fédéral. Cette initiative prévoit des modifications dans cinq domaines: retrait anticipé du capital de prévoyance LPP; prise en compte d'un dessaisissement de fortune; effet de seuil; incitation au travail; réduction des primes. Lors de sa séance du 21 février 2018, votre commission a procédé à l'examen préalable de l'initiative à laquelle le Conseil des Etats avait décidé de ne pas donner suite, le 31 mai 2017. Votre commission en a fait de même puisque plusieurs objectifs de l'initiative sont atteints par l'adoption du projet que nous discutons aujourd'hui.

Le deuxième objet est la pétition Müller Edgar 13.2037, "Pas de versements en capital dans le cadre du deuxième pilier". Votre commission propose de ne pas y donner suite non plus, étant donné que son objectif est lui aussi atteint par la présente révision.

Le président (de Buman Dominique, président): La proposition de renvoi de la minorité de Courten a été retirée.



Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50

AB 2018 N 438 / BO 2018 N 438