



Bundesamt für Sozialversicherungen
Via Email an
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Bern, 7. Februar 2021

Vernehmlassung zur Verordnung über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. Oktober 2020 hat das eidgenössische Departement des Innern zur Vernehmlassung zum erwähnten Geschäft eingeladen. Wir danken für die Einladung und stellen Ihnen unsere Anträge und Bemerkungen innerhalb der Frist zu.

1. Allgemeines

In der Vernehmlassungsantwort zum Gesetzesentwurf, haben wir am 17. September 2019 folgendes gesagt:

Die Vorlage hat aus Sicht der Durchführung einige erhebliche Mängel, ohne deren künftige Berücksichtigung die ÜL unvollkommen bleibt und zahlreiche Durchführungsfragen letztlich dem Entscheid des Bundesgerichtes überlassen werden müssen. Dies bedeutet, dass es leider mehrere Jahre dauern wird, bis sich das System stabilisiert hat.

An dieser Aussage hat sich auch nach der Annahme des Gesetzes durch das Bundesparlament nichts geändert.

Der Verordnungsentwurf muss zwingend noch einmal grundlegend überarbeitet werden. Dabei sind v.a. folgende Problemfelder zu berücksichtigen (vgl. auch Bemerkungen zu einzelnen Artikeln unten):

- a. Es handelt sich bei den ÜL um eine übertragene Aufgabe des Bundes (Art 19 ÜLG), den Kantonen kommen keine materiell-rechtlichen Kompetenzen zu.
- b. Das ÜLG sieht keinen allgemeinen Verweis auf die AHV- oder EL-Gesetzgebung vor. Einzig in gewissen spezifischen Bereichen werden auf konkrete Bestimmungen verwiesen, z.B. Art 20 ÜLG. In vielen Bereichen bestehen somit echte Gesetzeslücken.
- c. Eine Koordination zwischen ÜLG und IVG fehlt vollständig. Besonders im Bereich der Integrationsbemühungen wird dies zu schwierigen Situationen führen. In einem Sachverhalt

(IVG) werden aktive Integrationsbemühungen verlangt, und in der anderen Sachlage (ÜL) nur pro forma (vgl Art 5 E-ÜLV).

- d. Eine Koordination zwischen KVG und ÜLG fehlt. Da keine direkte Auszahlung von einem Betrag an die Krankenversicherer wie in Art 21a ELG vorgesehen ist, müssten zwingend Koordinationsgrundsätze mit den jeweiligen kantonalen Systemen der Prämienverbilligung vorgesehen werden.
- e. Die Krankheits- und Behinderungskosten werden ungenügend geregelt.
- f. Die vorgesehene Finanzierung über die Kantone ist äusserst kompliziert und gesetzlich in dieser Art nicht vorgesehen.
- g. Eine terminologische Überprüfung des Begriffes «Kantone» ist notwendig. In den meisten Fällen muss dieser durch kantonale Durchführungsstelle ersetzt werden.

Unsere Konferenz hat immer wieder betont, dass ab dem Vorliegen von definitiven Weisungen den Durchführungsstellen mindestens eine Frist von 12 Monaten gegeben werden sollte, um eine Übernahme einer neuen Aufgabe vorzubereiten. Scheinbar beabsichtigt der Bundesrat das Gesetz auf den 1. Juli 2021 in Kraft zu setzen. Gerade bei einer Gesetzgebung wie bei den ÜL, welche spezialisierte Abläufe sowie IT- und Personal-Ressourcen erfordert, wäre eine solche 12-monatige Frist dringend notwendig.

Als positiv bewerten wir, dass der Verordnungsentwurf keine weiteren Bestimmungen zu der Datenübermittlung vorsieht. In der Tat ist ja auch Art 21 ÜLG abschliessend formuliert und es sind einzig «die Bezügerinnen und Bezüger und die Höhe der Überbrückungsleistung» zu melden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Ad Artikel 1

Gemäss Wortlaut von Art 3 Abs. 1 Bst b ÜLG endet die Überbrückungsleistung zum Zeitpunkt, wenn die Altersrente frühestens vorbezogen werden kann und absehbar ist, dass zum Zeitpunkt des Erreichens des ordentlichen Rentenalters ein Anspruch auf EL bestehen würde (vgl. Art 40 AHVG). Art 1 des E-ÜLV geht auf diesen Sachverhalt nicht ein. Wie sollen die Durchführungsstellen pro futuro Berechnungen anstellen? Eine Bestimmung wonach die Situation 2 Jahre vor dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters massgebend für diese Annahme der «Absehbarkeit» ist, wäre zwingend notwendig. Ansonsten werden die Entscheide vor den Gerichten nur in seltenen Fällen Bestand haben.

Antrag: Grundlegend überarbeiten.

Ad Artikel 3

Die Formulierung ist nicht identisch mit Art 2 ELV. Warum? Sind diese beiden Bestimmungen materiell als identisch zu verstehen?

Antrag: Überprüfung

Ad Artikel 4

Die Vorsorgeeinrichtungen sollten verpflichtet werden, den Durchführungsstellen Auskünfte zu erteilen. Mindestens im Bericht sollte dies ausdrücklich erwähnt werden.

Antrag: Ergänzen

Ad Artikel 5

Die Bemerkung in den Erläuterungen, wonach es keine Sanktionsmöglichkeiten gibt, bedeutet im Klartext, dass diese Bestimmung totus Buchstabe bleiben soll. Mit solchen Bestimmungen wird die Glaubwürdigkeit der Durchführungsstellen unterwandert. Schlimmer noch, die fehlende Koordination mit der IV und der ALV führt zu stossenden Ungleichbehandlungen bei praktisch identischen Bedingungen, je nachdem welche Gesetze zur Anwendung kommen.

Antrag: Grundlegend überarbeiten.

Ad Artikel 7

Diese Bestimmung zitiert teilweise Art 8 ELV, ist aber für eine Person, welche keine langjährige Erfahrung in der EL hat, schlicht nicht verständlich.

Antrag: Verständlicher formulieren.

Ad Artikel 8

Wie oft muss die Kaufkraft angepasst werden?

Antrag: Periodizität definieren.

Ad Artikel 9

Absatz 2 der Verordnung sieht vor, dass eine Gesetzesbestimmung nicht anwendbar ist. Eine solche Formulierung ist problematisch und schafft eine Rechtsunsicherheit.

Auf der anderen Seite sieht Art 9 Absatz 3 ÜLG vor, dass der Bundesrat aussergewöhnlich spezifische Situationen regelt, welche sonst üblicherweise höchstens auf Weisungsebene vorkommen. Auch hier gilt, diese Bestimmung ist nur sehr schwer verständlich.

Antrag: Eventuell Abs. 2 streichen oder den Text der Erläuterungen in die Verordnung aufnehmen.

Ad Artikel 10

Wie verhält sich dieser Sachverhalt bei Personen mit Wohnsitz im Ausland, welche nicht mehr in der Schweiz steuerpflichtig sind. Diese Frage gilt es bei allen anderen Bestimmungen des 2. Abschnittes zu klären.

Antrag: Art 10 bis 15 jeweils mit Auslandssachverhalt ergänzen oder eine allgemeine Bestimmung verfassen mit der Berücksichtigung von anerkannten Ausgaben im Ausland.

Ad Artikel 13

Die Krankenversicherer sind im System der Übergangsleistungen nicht verpflichtet, Meldungen zu den Prämien wie in den Prozessen der EL zu erstatten. Ausserdem ist kein Mindestbetrag für die Auszahlung oder auch eine direkte Zahlung einer Art Prämienverbilligung an die Krankenversicherer vorgesehen. Die Systematik bei den ÜL ist somit völlig unterschiedlich zu den EL.

Die Bezügerinnen und Bezüger haben Anspruch auf eine ordentliche Prämienverbilligung gemäss kantonalem Recht.

Die Durchführungsstellen werden also bei den Ausgaben die tatsächliche (Brutto) Prämie und bei den Einnahmen die tatsächliche Prämienverbilligung aufführen müssen, ohne dass eine gesetzliche Grundlage besteht, dass die Durchführungsstellen diese Beträge von Amtes wegen erhalten. Die Bezügerinnen und Bezüger von ÜL, müssen diese Unterlagen mindestens einmal pro Jahr einreichen und die Durchführungsstelle wird diese Angaben manuell verarbeiten müssen.

Antrag: Eine Lösung finden, welche mit einem administrativ vertretbaren Aufwand durchgeführt werden kann.

Ad Artikel 15

In der Schweiz gibt es rund 2'200 Gemeinden. In vielen Gemeinden wird es somit keine Bezügerinnen und Bezüger von Überbrückungsleistungen geben. In solchen Gemeinden wird es nicht möglich sein, den Berechnungsanforderungen von Art 9 Abs 6 ÜLG schon nur mathematisch Rechnung zu tragen. Im Gegensatz zu der Schwesterbestimmung bei den Ergänzungsleistungen, weil es vermutlich in jeder Gemeinde EL-Bezügerinnen und-bezüger gibt. Eine eigene Verfahrenslogik für Senkung oder Erhöhung von Mietzinsen einzuführen ist unverhältnismässig.

Im Weiteren müssten die Kantone in einem Gesetz festlegen, welche kantonale Behörde für einen solchen Antrag zuständig wäre. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Kantone dies tun werden. Die Konsequenz wird also sein, dass bei gewissen Gemeinden die Mietzinse für EL-Beziehende gesenkt oder erhöht werden, aber für die Überbrückungsleistungen nicht. Eine solche Unterscheidung ist nicht nachvollziehbar.

Gemäss Art 9 Abs 6 ÜLG regelt der Bundesrat das Verfahren. Er könnte somit auch eine gesetzliche, respektive reglementarische Vermutung vorsehen. Also, dass in Gemeinden für welche er Höchstbetrag für die Anrechnung des Mietzinses in er EL erhöht oder gesenkt wurde, dies auch für die Übergangsleistungen gilt, ausser der Kanton beantragt ausdrücklich eine Unterscheidung.

Antrag: Grundsätzlich überarbeiten

Ad Artikel 16 ff

Wie verhält sich dieser Sachverhalt bei Personen mit Wohnsitz im Ausland, welche nicht mehr in der Schweiz steuerpflichtig sind. Diese Frage gilt es bei allen anderen Bestimmungen des 3. Abschnittes zu klären.

Antrag: Art 16 bis 27 jeweils mit dem Auslandssachverhalt ergänzen oder eine allgemeine Bestimmung verfassen mit der Berücksichtigung von anrechenbaren Einnahmen im Ausland.

Ad Artikel 22

Die Formulierung von Absatz 3 führt dazu, dass die Kantone ein Einführungsgesetz erlassen müssten. Dies ist absolut nicht notwendig. Die Bestimmung muss daher umformuliert werden, dass bei Kantonen, welche für die EL den Repartitionswert verwenden, dieser auch für die Überbrückungsleistungen anwendbar ist.

Antrag: Art 22 Abs 3 E-ÜLV grundsätzlich neu formulieren.

Ad Artikel 25

Neben dem Ausdruck « Verkehrswert » ist ebenfalls « oder Repartitionswert » aufzuführen.

Antrag: Ergänzen

Ad 3. Kapitel

In diesem Kapitel müssen drei Bestimmungen zusätzlich eingeführt werden. Erstens, dass für die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten ausschliesslich die bundesrechtlichen Bestimmungen gelten und keine analoge Anwendung von kantonalen EL-Bestimmungen zulässig ist.

Zweitens, dass Bezügerinnen und Bezüger von ÜL mit Wohnsitz im Ausland keinen Anspruch auf Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten haben. Eine so grundlegende Bestimmung muss in einer reglementarischen Bestimmung festgehalten werden. Ein Hinweis in den Erläuterungen (wie vorliegend zu Art 30 E-ÜLV) wird mit grösster Wahrscheinlichkeit von den Gerichten als ungenügend erachtet werden.

Drittens eine Koordination mit den jährlichen Überbrückungsleistungen für den Fall, dass im Laufe des Jahres der Höchstbetrag gemäss Art 7 Abs. 2 ÜLG erreicht wird. Welche der beiden Leistungen wird zuerst eingestellt? Muss z.B. eine mutmassliche Schätzung der monatlichen Zahlungen gemacht werden und die Krankheitskosten werden sofort eingestellt, oder werden sämtliche Zahlungen bei Erreichen des Höchstbetrages eingestellt? Diese Frage kann aber auch im 4. Kapitel Verfahren geregelt werden.

Antrag: Ergänzen

Ad Artikel 28

Artikel 28 Abs. 2 Bst b E-ÜLV ist aus einer falschen Grundüberlegung entstanden. Da die Krankheits- und Behinderungskosten schweizweit einheitlich geregelt werden, kann und darf es keine unterschiedlichen Kriterien geben. Diese Bestimmung ist daher ersatzlos zu streichen.

Antrag: Abs. 2 Bst b streichen

Ad Artikel 30

Bezüglich des Verweises in den Erläuterungen zu Personen mit Wohnsitz im Ausland sei hier noch einmal daran erinnert, dass eine eigene diesbezügliche Bestimmung in der Verordnung notwendig ist. Die grundsätzliche Frage der Nichtbezahlung der Krankheits- und Behinderungskosten darf nicht nur in den Erläuterungen stehen.

Antrag: Neue Bestimmung verfassen

Ad Artikel 32

Erfahrungsgemäss hat ein Kostenvoranschlag alleine noch keine Aussagekraft, ob eine Behandlung «einfach, wirtschaftlich und zweckmässig» ist. Ab einer gewissen Höhe sollte der Kostenvoranschlag einem Vertrauenszahnarzt der Durchführungsstelle unterbreitet werden. Die Honorarkosten für den Vertrauenszahnarzt sollten aber vom Bund getragen werden, weil diese direkten Einfluss auf die Leistungen haben und nicht als eigentliche Vollzugskosten gelten können.

Ausserdem ist diese Bestimmung im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 131 V 263) auf die Zulässigkeit zu prüfen.

Antrag: Ergänzen und prüfen

Ad Artikel 38

Der Ausdruck «Kanton» ist durch «zuständige Durchführungsstelle» zu ergänzen.

Antrag: Ergänzen

Ad Artikel 39

Auch wenn die antragsstellende Person ihre Mitwirkungspflichten erfüllt hat, ist es möglich, dass die Durchführungsstellen trotzdem keinen Entscheid fällen können, weil andere Instanzen die notwendigen Angaben nicht liefern können, z.B. die tatsächliche Prämie oder den Betrag der Prämienverbilligung. Absatz 2 ist daher mit dem Ausdruck « und die Akten vollständig sind» zu ergänzen.

Antrag: ergänzen

Ad Artikel 40

Da kein Minimalbetrag bei den ÜL vorgesehen ist, bedeutet diese Regelung, dass monatlich Bagatellbeträge von einem Franken ausbezahlt werden müssen. Sinnvoll wäre, dass nach Abzug der Verrechnung mit dem AHV-Minimalbeitrag, Beträge von unter CHF 600.- einmal jährlich statt monatlich

ausbezahlt werden können. Also einen monatlichen Mindestbetrag von CHF 50.-. Das ATSG sieht in der Regel monatliche Auszahlungen vor, jährliche Auszahlungen sind aber auch möglich.

Die Bestimmung sollte daher nicht nur die Rundungen regeln, sondern auch den Mindestauszahlungsbetrag.

Antrag: Ergänzen

Ad Artikel 41

Der jederzeit mögliche Widerruf sollte in Absatz 3 auch erwähnt werden.

Antrag: Ergänzen

Ad Artikel 42

Wir sind nach wie vor der Überzeugung, dass der Kontakt mit Personen mit Wohnsitz im Ausland durch die ZAS erfolgen sollte.

Antrag: Gesetzesanpassung beantragen

Ad Artikel 43

Die ÜL und die EL sind im Bereich der Berücksichtigung der Prämienverbilligung völlig verschieden. Daher kann in diesem Bereich ein Kopieren von Bestimmungen aus der ELV nicht erfolgen. Konkret ist Absatz 2 nicht auf die ÜL zugeschnitten. In der ÜL gelten die Prämienverbilligungen als Einnahmen und es werden keine Beiträge an die Krankenkassen geleistet. Eine Verrechnung ist daher für Prämienverbilligungen gar nicht möglich.

Antrag: Absatz 2 streichen

Ad Artikel 45

Die administrativen Anforderungen sind so hoch, dass jedes Dossier pro Jahr mehrere Male überprüft werden muss. Ausserdem wird mit der obligatorischen Vergleichsrechnung beim frühestem möglichen Bezug der Altersrente faktisch eine Überprüfung vorgenommen. Zusätzlich noch eine periodische Überprüfung alle 2 Jahre zu verlangen, würde von den Bezügerinnen und Bezügerern als reine Schikane empfunden werden.

Antrag: Abs. 1 Bst d und Abs. 3 Bst. c streichen

Ad Artikel 46

Terminologische Anpassung: den Ausdruck «Kanton» mit «zuständiger Durchführungsstelle» ersetzen bzw. ergänzen.

Antrag: Anpassen

Ad Artikel 50

Die ÜL sind eine übertragene Aufgabe des Bundes und nicht der Kantone. Würden Kantone tatsächlich den Durchführungsstellen ergänzende Aufgaben im Bereich der der ÜL übertragen, müsste dies so oder so in einer gesonderten Buchhaltung gespiegelt werden. Die Situation mit der EL ist nicht vergleichbar und eine Kopie einer Bestimmung aus der ELV ist somit nicht sinnvoll.

Antrag: Artikel streichen

Ad Artikel 51

Viele kantonale Gerichte schicken ihre Entscheide mit «A+» und nicht mit eingeschriebenen Brief. Wir empfehlen die Gelegenheit zu benutzen und den Verordnungstext der tatsächlichen Praxis anzupassen.

Antrag: Abs. 2 anpassen

Ad Artikel 52 bis 54

Wie bereits mehrfach erläutert, sind die ÜL und EL in vielen Bereichen unterschiedlich. Es ist daher auch nicht möglich, dass die Finanzierung der Leistungen durch die Kantone erfolgt. Neben einer notwendigen gesetzlichen Grundlage in jedem Kanton wegen dem jeweiligen Staatshaushaltsrecht, ist eine Finanzierung durch die Kantone auch materiell-rechtlich nicht sinnvoll. Die ÜL werden zu 100% durch den Bund finanziert und eine Bevorschussung durch die Kantone ist nicht verfahrenskonform.

Die Durchführungsstellen müssen daher das Geld für die Leistungen direkt vom Bund erhalten. Die Auszahlungen müssen entweder vorschüssig, oder zumindest tagesgenau erfolgen. Sollte ein System mit Vorschüssen der Durchführungsstellen und entsprechenden Abrechnungen gewählt werden, so muss geprüft werden, wie diese Vorschüsse gesetzeskonform finanziert werden können (z.B. Querfinanzierung durch andere Sozialversicherungszweige).

Antrag: Grundlegend neu ausarbeiten

Ad Artikel 55

Die Kantone sind materiell-rechtlich nicht zuständig für die ÜL und können daher auch nicht haftbar gemacht werden. Sollten die Durchführungsstellen als haftbar erachtet werden, muss ihnen vorgeschrieben werden, Reserven auf den ÜL zu bilden. Die Zahlungen des Bundes müssten daher höher sein als die tatsächlichen Leistungen.

Antrag: Streichen, subsidiär grundlegend überarbeiten und erweitern

Ad Artikel 56

Die Kantone sind nicht zuständig für die ÜL und können auch keine Koordinationsaufgaben übernehmen.

Antrag: streichen

Ad Artikel 58

Vgl Bemerkungen zu den Artikeln 52 bis 54.

Antrag: Streichen, subsidiär, anpassen an die neuen Bestimmungen von Art 52 bis 54.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen



Andreas Dummermuth
Präsident