



Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Humbel (12.3602)
vom 15. Juni 2012, Kuprecht (12.3673) vom 11. September 2012
und der FDP-Liberalen Fraktion (12.3677) vom 11. September 2012

20.11.2013

Management Summary

Innerhalb von fünf Jahren sind die Gesamtausgaben der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV um mehr als eine Milliarde Franken angestiegen (von 3,08 Mia. Franken im Jahr 2006 auf 4,276 Mia. Franken im Jahr 2011). In Beantwortung der Postulate Humbel (12.3602), Kuprecht (12.3673) und der FDP-Liberalen Fraktion (12.3677) gibt der vorliegende Bericht Aufschluss über die Gründe dieser Kostensteigerung und zeigt Optimierungsmöglichkeiten des EL-Systems auf.

Entwicklung der Bezügerzahlen und -quoten 1998–2012

Der Bestand der EL-beziehenden Personen ist im Zeitraum 1998 bis 2012 von 186 900 Personen auf 295 200 Personen gestiegen. Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3,3 Prozent. Bei den EL zur Altersversicherung folgte die Zunahme (+2,2 % pro Jahr) der demografischen Entwicklung. Die EL-Quote, d. h. derjenige Anteil der Altersrentnerinnen und -rentner, die auf EL angewiesen sind, lag konstant bei ca. 12 Prozent. Bei den EL zur IV stiegen die Bezügerzahlen bis 2005 mit durchschnittlich 8,4 Prozent pro Jahr relativ stark an. Seit 2006 gehen die Rentenbestände der IV zurück, und die Bezügerzahlen in der EL zur IV steigen nur noch mit 2,3 Prozent pro Jahr. Das immer noch vorhandene Wachstum ist in der Struktur des Rentenbestandes begründet. Personen, die in jungen Jahren invalid wurden und werden, sind in hohem Mass auf EL angewiesen und bleiben lange bei den EL. Im Jahr 2012 waren 41,3 Prozent aller IV-Rentnerinnen und -rentner auf EL angewiesen.

Entwicklung der EL-Ausgaben und Bundesbeiträge 1998–2011

Die EL-Ausgaben setzen sich zusammen aus den sogenannten periodischen oder jährlichen EL sowie den Vergütungen von Krankheits- und Behinderungskosten. Die Ausgaben für Krankenkassenprämien sind darin nicht enthalten, da diese im Rahmen der Prämienverbilligung finanziert werden. Zwischen 1998 und 2012 haben sich die EL-Ausgaben von 2,1 auf 4,4 Mia. Franken mehr als verdoppelt. Dieses starke Wachstum lässt sich zu einem grossen Teil auf eine Systemänderung (Totalrevision des ELG im Rahmen der NFA) zurückführen, welche die EL-Ausgaben im Jahr 2008 zusammen mit den Auswirkungen der 5. IV-Revision sprunghaft um 13,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr anwachsen liessen (vgl. weiter unten). Vorher und nachher wuchsen die EL-Ausgaben mit 4,7 bzw. 4,8 Prozent pro Jahr eher moderat.

Mit dem Inkrafttreten der NFA änderte sich auch das Finanzierungssystem der EL. Dadurch ist der Beitrag des Bundes an die EL von 0,7 auf 1,1 Milliarden Franken angestiegen, was zu einer entsprechenden finanziellen Entlastung der Kantone geführt hat. Seither beteiligt sich der Bund mit ca. 30 Prozent an den EL-Ausgaben, vor dem Inkrafttreten waren es rund 22 Prozent.

Gründe für den Anstieg der Bezügerzahlen und der EL-Kosten

Die Entwicklung der EL-Kosten wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Bei den EL zur Altersversicherung spielt die demografische Entwicklung eine entscheidende Rolle. Insbesondere nach einem Heimeintritt sind viele betagte Personen auf EL angewiesen. Verschiedene Berechnungselemente (Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf, Mietzinsmaxima) müssen zudem in gewissen Abständen der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, damit die Existenzsicherung angesichts der steigenden Lebenshaltungskosten gewährleistet bleibt.

Die Kostenentwicklung wird jedoch auch ganz entscheidend durch Gesetzesänderungen ausserhalb des EL-Systems beeinflusst. Dies gilt besonders für das Jahr 2008, in welchem bei den EL-Ausgaben ein sprunghafter Kostenzuwachs von 13,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen ist. Dieser wurde einerseits durch die 5. IV-Revision und andererseits durch die Totalrevision des ELG im Rahmen der NFA verursacht. Die Leistungskürzungen (Aufhebung der Zusatzrenten und des Karrierezuschlages), welche im Rahmen der 5. IV-Revision beschlossen wurden und die Versicherung pro Jahr um einen dreistelligen Millionenbetrag entlasten, müssen teilweise durch die EL kompensiert werden. Bis Ende 2007 war der jährliche EL-Betrag begrenzt. Mit der ELG-Totalrevision im Rahmen der NFA wurde diese Begrenzung aufgehoben. Dadurch gelangten 37 Prozent aller Personen im Heim (rund 23 100 Personen) zu höheren Leistungen. Ohne die 5. IV-Revision und die Totalrevision des ELG im Rahmen der NFA wären die EL-Summen im Jahr 2008 lediglich um 3,4 Prozent gestiegen.

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung, die 2011 in Kraft trat, führte ebenfalls zu Mehrkosten. Seit ihrem Inkrafttreten dürfen nicht gedeckte Pflegekosten höchstens bis zu einem Betrag von aktuell 21.60 Franken pro Tag der versicherten Person in Rechnung gestellt werden. Die Kantone regeln die Restfinanzierung. Die stärkste Kostenzunahme hatten diejenigen Kantone zu verzeichnen, welche die gesamte Pflege in die EL-Berechnung integrierten (ursprünglich SZ, ZG und SO, seit 2013 nur noch SZ). Im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung wurden zudem die Vermögensfreibeträge für die EL-Berechnung erhöht, wodurch 3500 neue EL-Fälle entstanden. Ohne die genannten Gesetzesänderungen ausserhalb des EL-Systems wären die EL-Summen im Jahr 2011 lediglich um 2,7 Prozent gestiegen.

Auch die 10. AHV-Revision (Rentenvorbezug mit gleichzeitigem EL-Anspruch, Überführung der ausserordentlichen Renten mit Einkommensgrenze), das Freizügigkeitsabkommen (Wegfall der Mindestaufenthaltsdauer als EL-Anspruchsvoraussetzung für Staatsangehörige der EU/EFTA), die 4. IV-Revision (Überführung der Härtefallrenten in die EL, Wegfall des Anspruchs auf eine Zusatzrente für Neurentner) und die Halbierung der Hilflosenentschädigung der IV bei Personen im Heim führten für die EL zu Mehrkosten.

Es muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass durch die IV-Revisionen, insbesondere die 5. IV-Revision die Anzahl der Neurenten deutlich gesenkt werden konnte. Seit 2006 gehen die IV-Rentenbestände zurück. Diese Reduktion der (Neu)rentenzahlen führt bei den EL zu einem jährlichen reduzierten Ausgabenwachstum von 20 Millionen Franken. Kumuliert von 2006 bis 2012 entspricht dies insgesamt 110 Millionen Franken. In welchem Ausmass sich die IV-Revision 6a und die damit verbundene eingliederungsorientierte Revision laufender Renten positiv auf die EL auswirken, kann heute noch nicht gesagt werden.

Entwicklung der Bezügerzahlen und der EL-Kosten bis 2020

Die Projektionen der EL-Kosten bis ins Jahr 2020 erfolgen unter der Annahme, dass die Renten der AHV und der IV auch in Zukunft alle zwei Jahre der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, und dass der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf in der EL-Berechnung im selben Ausmass angepasst wird wie die Renten. Ohne Gesetzesrevisionen ausserhalb der EL werden die Bezügerzahlen bei den EL zur AHV bedingt durch die demografische Entwicklung um 2,3–2,4 Prozent pro Jahr steigen, was unter Berücksichtigung der Lohn- und Preisentwicklung bis ins Jahr 2020 zu einer Zunahme der EL-Kosten von durchschnittlich 3,4 Prozent pro Jahr führen wird. Bei den EL zur IV werden die Bezügerzahlen in den nächsten Jahren nicht weiter zunehmen, weshalb bis zum Jahr 2020 lediglich mit einer durchschnittlichen Kostenzunahme von 2,0 Prozent zu rechnen ist. Insgesamt werden die EL-Ausgaben bis ins Jahr 2020 auf rund 5,5 Mia. Franken anwachsen, was einer durchschnittlichen Kostenzunahme von 2,8 Prozent pro Jahr entspricht.

Analyse der wichtigsten Berechnungselemente

Höhe der gewährten Existenzsicherung

Die EL entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Durch die anerkannten Ausgaben wird dabei gleichzeitig das Existenzminimum definiert, welches durch die EL gesichert werden soll. Bei Personen zu Hause umfasst dieses den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die Kosten für die medizinische Grundversorgung einschliesslich der Prämie für die obligatorische Grundversicherung. Im Jahr 2012 betrug die durchschnittliche Höhe der anerkannten Ausgaben für eine alleinstehende Person zu Hause inklusive Krankenkassenprämie 2861 Franken und bei einer Person im Heim 5910 Franken pro Monat. Diese Beträge werden ergänzt durch die Vergütungen für Krankheits- und Behinderungskosten.

Mit dem Ein- oder Austritt ins EL-System sind regelmässig Änderungen im verfügbaren Einkommen der betroffenen Personen verbunden (Schwelleneffekte). Im Einzelfall kann das frei verfügbare Einkommen einer EL-beziehenden Person dasjenige einer erwerbstätigen Person übersteigen. Generell lässt sich festhalten, dass das frei verfügbare Einkommen einer alleinstehenden Person mit einem Tiefstlohn von weniger als 40 000 Franken unter demjenigen einer nicht erwerbstätigen EL-beziehenden Person liegt. Bereits bei einem Lohn von 45 000–50 000 Franken wendet sich jedoch das Blatt. Ein voll erwerbstätiges Ehepaar verfügt im Vergleich zu einem EL-beziehenden Ehepaar generell über ein höheres frei verfügbares Einkommen. Das frei verfügbare Einkommen EL-Beziehender mit Kindern liegt dagegen über dem frei verfügbaren Einkommen einer Familie ohne EL. Die Mindesthöhe der EL (die jährliche EL entspricht mindestens der Höhe der individuellen Prämienverbilligung, auf welche die Person Anspruch hätte), die privilegierte Anrechnung des Erwerbseinkommens bei erwerbstätigen EL-Beziehenden sowie die steuerliche Ungleichbehandlung (Erwerbseinkommen und Renten werden besteuert, EL dagegen nicht) können die Schwelleneffekte verstärken. Mit der Motion «Besteuerung von Sozialhilfeleistungen und Befreiung des Existenzminimums» (10.3340) der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats vom 14. März 2011 wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, welche Auswirkungen eine Unterstellung von Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln unter die Einkommenssteuer mit gleichzeitiger Befreiung des Existenzminimums hätte.

Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf

Zur Deckung der alltäglichen Kosten wird in der EL-Berechnung ein Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf berücksichtigt. Dieser beträgt für eine alleinstehende Person 1600 Franken pro Monat und liegt damit ca. 600 Franken über dem analogen Betrag («Grundbedarf») in der Sozialhilfe. Im Gegensatz zu den EL sieht die Sozialhilfe jedoch für besondere Situationen zusätzliche Leistungen vor, sogenannte situationsbezogene Leistungen und Integrationszulagen. Es gibt mehrere Gründe, die dafür sprechen, bei den EL einen höheren Betrag zu berücksichtigen als in der Sozialhilfe. Die Aufgabe der Sozialhilfe ist es, Menschen, die in finanzielle Not geraten, während dieser Zeit finanziell und beratend zu unterstützen, und zwar unabhängig vom Grund für die Bedürftigkeit. Dagegen garantieren die EL zusammen mit den Leistungen der AHV und der IV die Existenzsicherung von Personen, die während ihrer aktiven Zeit Beiträge an die Versicherung entrichtet haben und aufgrund des Eintrittes des versicherten Risikos (Alter, Tod oder Invalidität) eine Leistung beziehen können.

Erwerbseinkommen

Grundsätzlich wird bei der EL-Berechnung das effektiv erzielte Einkommen berücksichtigt. Teilinvaliden Personen und verwitweten Personen ohne minderjährige Kinder wird jedoch immer ein Mindesteinkommen angerechnet, auch wenn dieses nicht effektiv erwirtschaftet wird. Bei nicht invaliden Ehegatten wird das theoretisch erzielbare (hypothetische) Erwerbseinkommen angerechnet, wenn dieses über dem effektiv erzielten liegt. Zur Schaffung

eines Erwerbsanreizes werden Erwerbseinkommen in der EL-Berechnung nicht voll, sondern nach Abzug eines Freibetrages nur zu zwei Dritteln als Einnahme angerechnet (privilegierte Anrechnung). Von einer teilinvaliden Person mit Kindern wird nicht erwartet, dass sie ihre Erwerbsfähigkeit nutzt. Unabhängig davon, ob der nicht invalide Elternteil zu 100 oder nur zu 50 Prozent einer Erwerbstätigkeit nachgeht, verfügt eine Familie mit EL über ein wesentlich höheres frei verfügbares Einkommen als eine Familie, in welcher die Eltern zu 150 Prozent erwerbstätig sind. Die Wiedereinführung eines EL-Höchstbetrages könnte die Ungleichheit zwischen teilinvaliden EL-Beziehenden und Erwerbstätigen mit Familie verringern.

Mindesteinkommen dürfen nur angerechnet werden, wenn ihre Erzielung möglich und zumutbar ist. Ist eine Person nicht in der Lage, dieses Einkommen zu erzielen, weil sie beispielsweise trotz ausreichender Bemühungen keine Arbeit findet, darf gemäss Rechtsprechung keine Anrechnung vorgenommen werden. In der Folge decken die EL in solchen Fällen ein Risiko ab, für welches eigentlich die Arbeitslosenversicherung zuständig ist. Es fragt sich deshalb, ob nicht die von der IV zugeschriebene Resterwerbsfähigkeit konsequent übernommen und ausnahmslos ein Mindesteinkommen angerechnet werden sollte. Noch zugespitzter tritt die Übernahme von Risiken durch die EL, die nicht in der ersten Säule versichert sind, beim nicht invaliden Ehegatten auf. Ist letzterem beispielsweise aufgrund mangelnder Schulbildung oder Sprachkenntnisse die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht möglich, übernehmen die EL diesen Erwerbsausfall. Auch hier könnte – unter Berücksichtigung von Betreuungspflichten – konsequent ein volles Erwerbseinkommen angerechnet werden. Diese Massnahmen würden allerdings dazu führen, dass ein Teil dieser Personen neben der EL auch auf Sozialhilfe angewiesen wäre.

Durch die privilegierte Anrechnung von Erwerbseinkommen kommt es zu Schwelleneffekten, die besonders beim Ausstieg aus dem EL-System problematisch sind. Ein kontinuierliches Auslaufen der privilegierten Anrechnung mit zunehmender Erwerbstätigkeit würde den Schwelleneffekt abmildern. Die privilegierte Anrechnung wird auch bei hypothetischen Erwerbseinkommen vorgenommen. Mit einer vollen Anrechnung der hypothetischen Erwerbseinkommen könnten Schwelleneffekte weiter verringert und effektiv erzielte Einkommen gegenüber hypothetischen begünstigt werden, was den Arbeitsanreiz zusätzlich verstärken würde.

Vermögen

Bei der EL-Berechnung wird ein Teil des Vermögens (bei Personen im Rentenalter 1/10), das einen bestimmten Freibetrag übersteigt, jährlich als Einnahme angerechnet (sog. Vermögensverzehr). Vermögen, welches über dem Freibetrag liegt, hat folglich eine Reduktion des EL-Betrages zur Folge. Im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung wurden die Vermögensfreibeträge per 1. Januar 2011 erhöht, und zwar von 25 000 auf 37 500 Franken für Alleinstehende und von 40 000 auf 60 000 Franken für Ehepaare. Die Erhöhung führte bei Personen deren Vermögen über den alten Freibeträgen lag, zu einer Erhöhung des EL-Betrages. Ausserdem kamen 3500 Personen neu in den Genuss von EL. Insgesamt zog dies Mehrkosten von 74,1 Millionen Franken nach sich. Die Erhöhung der Vermögensfreibeträge trug damit wesentlich zur Kostensteigerung der letzten Jahre bei. Die Höhe der Vermögensfreibeträge hat keinen direkten Einfluss auf die durch die EL *mindestens* gewährte Existenzsicherung. Mit einer Senkung könnten die erwähnten Mehrkosten ganz oder teilweise rückgängig gemacht werden, ohne dass die EL dabei in ihrer Kernaufgabe eingeschränkt würden.

Kapitalbezug in der zweiten Säule

Leistungen der zweiten Säule werden normalerweise in Rentenform ausgerichtet. Versicherte können jedoch unter gewissen Voraussetzungen die Barauszahlung der Austrittsleistung verlangen oder fordern, dass ihnen ein Viertel des Altersguthabens als einmalige Kapitalabfindung ausgerichtet wird. Ausserdem können sie die Freizügigkeitsleistung für die Finanzie-

zung von Wohneigentum vorbeziehen. Als Folge des ganzen oder teilweisen Kapitalbezugs wird beim Erreichen des Rentenalters keine oder nur eine gekürzte Rente ausgerichtet. Bei der EL-Berechnung werden Renten der zweiten Säule in der effektiven Höhe als Einkommen angerechnet. Bei einem Kapitalbezug wird dagegen in der Regel 1/10 *des noch vorhandenen* Kapitals pro Jahr als Einnahme angerechnet. Bei einem Kapitalbezug steigt somit zumindest theoretisch die Wahrscheinlichkeit, im Rentenalter auf EL angewiesen zu sein. Zum heutigen Zeitpunkt stehen jedoch keine ausreichenden Datengrundlagen zur Verfügung, mit denen ein Zusammenhang zwischen Kapitalbezügen in der zweiten Säule und der EL-Bedürftigkeit aufgezeigt oder widerlegt werden könnte.

Das Risiko höherer EL-Kosten aufgrund eines Kapitalbezuges könnte sowohl mit Massnahmen bei der beruflichen Vorsorge als auch mit Massnahmen bei den EL gesenkt werden. Bei der beruflichen Vorsorge könnten die Kapitalabfindungen nach Artikel 37 BVG dergestalt eingeschränkt werden, dass ein Mindestbetrag (Sockelanteil) oder das Altersguthaben des obligatorischen Teils zwingend in Rentenform ausgerichtet werden muss. Einschränkungen wären auch beim Vorbezug der Freizügigkeitsleistung für die Finanzierung von Wohneigentum möglich. Allerdings ist diese Form des Kapitalbezugs für die EL wenig problematisch, da die betreffende Immobilie in der EL-Berechnung berücksichtigt wird. Auch die Barauszahlung der Austrittsleistung könnte eingeschränkt werden; dies gilt insbesondere für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit (z. B. Einführung einer Altersgrenze) oder für Fälle, in denen die Austrittsleistung weniger als der Jahresbeitrag beträgt, wobei letztere vorwiegend Personen mit einer tiefen Vorsorge betreffen, die auch ohne Barauszahlung einen EL-Anspruch haben können.

Bereits heute wird in der EL-Berechnung ein Vermögensverzicht angerechnet, wenn der Verbrauch des bezogenen Kapitals nicht belegt werden kann. Es wäre auch denkbar, den Verbrauch des Altersguthabens grundsätzlich immer als Vermögensverzicht zu behandeln, wenn dieses nicht zu Vorsorgezwecken verwendet wurde. Für letzteren fehlt es allerdings an einer klaren Definition. Wenn nebst dem Altersguthaben noch weiteres Vermögen vorhanden ist, könnte in der Praxis ausserdem kaum unterschieden werden, welche der Vermögensmassen effektiv verbraucht wurde. Darüber hinaus wäre es auch denkbar, in der EL-Berechnung diejenige (hypothetische) Rente zu berücksichtigen, auf welche die versicherte Person Anspruch hätte, wenn das gesamte Altersguthaben in Rentenform ausgerichtet würde (Anrechnung eines Verzichtseinkommens).

Nach der Rechtsprechung muss ein Kapital der zweiten Säule bei der EL-Berechnung als Vermögen angerechnet werden, sobald eine Person die Möglichkeit hat, dieses zu beziehen. Wenn die EL durch den angerechneten Vermögensverzehr nicht mehr existenzsichernd sind, kann eine Person gezwungen sein, das Altersguthaben vor dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters zu beziehen und für die Deckung des Lebensunterhaltes zu verwenden. (Ähnliches gilt für die Sozialhilfe.) Dieser Umstand müsste bei der Festsetzung eines Verzichtseinkommens oder -vermögens berücksichtigt werden. Wenn die Anrechnung eines Verzichts dazu führt, dass die EL nicht mehr existenzsichernd sind, muss die betroffene Person trotzdem weiterhin durch die öffentliche Hand (Sozialhilfe) unterstützt werden. Dies wäre mit Mehrkosten für die Kantone verbunden, da sich der Bund finanziell nur an den EL, nicht aber an der Sozialhilfe beteiligt.

Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Bei EL-beziehenden Personen wird die kantonale bzw. regionale Durchschnittsprämie für die Grundversicherung als Ausgabe berücksichtigt. Es wurde bereits mehrfach gefordert, dass die Kantone die Berechtigung erhalten sollen, in der EL-Berechnung anstelle der Durchschnittsprämie ihre eigenen Richtprämien für die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) zu berücksichtigen (u. a. Mo. Graber 12.3435 vom 6. Juni 2012, die jedoch am 26. September 2012 vom Ständerat abgelehnt wurde). Mit der IPV soll Versicherten in bescheidenen wirt-

schaftlichen Verhältnissen ein angemessener Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen gewährleistet werden. Von einer IPV können auch Personen profitieren, die in der Lage wären, ihre Krankenkassenprämie auch ohne Unterstützung durch die öffentliche Hand zu bezahlen. Die EL dagegen dienen der materiellen Existenzsicherung, zu der unter anderem die medizinische Grundversorgung und damit auch die Prämie für die obligatorische Krankenversicherung gehört. In den meisten Kantonen liegen die Richtprämien deutlich unter der Durchschnittsprämie. Unter Umständen würde in Kantonen, welche eine Gleichbehandlung von EL-beziehenden Personen und der übrigen Bevölkerung vorsähen, nur noch ein Bruchteil der effektiv geschuldeten Prämie in der individuellen EL-Berechnung berücksichtigt. Der grösste Teil der Prämie müsste von den EL-beziehenden Personen aus anderen Mitteln beglichen werden. Bei einer generellen Abweichung von der Durchschnittsprämie könnten die EL folglich kein einheitliches gesamtschweizerisches Existenzminimum in der bisherigen Höhe mehr sicherstellen.

Theoretisch wäre es auch möglich, in der EL-Berechnung anstelle der Durchschnittsprämie die effektiv geschuldete Prämie zu berücksichtigen, wenn diese tiefer ist. Da der entsprechende administrative Mehraufwand letztlich höher liegen könnte als die Einsparungen bei den EL, sollte es dem einzelnen Kanton überlassen werden, ob er bei der EL-Berechnung den Pauschalbetrag oder die tatsächlich geschuldete (tiefere) Prämie berücksichtigen will.

Ab 2014 sind die Kantone verpflichtet, die IPV und die Durchschnittsprämie für EL-beziehende Personen direkt an den Krankenversicherer auszurichten. Diese Direktauszahlung bringt erhebliche Koordinationsprobleme und einen unverhältnismässig grossen administrativen Aufwand mit sich. Beides könnte mit einer Entflechtung von EL und IPV behoben werden. Die einfachste Art der Entflechtung bestünde in einer kompletten Ausklammerung der Krankenversicherungsprämie aus der EL-Berechnung. Die Kosten für die obligatorische Krankenversicherung würden in der EL-Berechnung nicht mehr berücksichtigt, dafür hätten EL-beziehende Personen zusätzlich einen Anspruch auf eine IPV. Da deren Höhe durch die Kantone bestimmt wird, würde sie nicht zwangsläufig der Durchschnittsprämie entsprechen, sondern könnte tiefer liegen, was für die EL-beziehenden Personen zu einer Verschlechterung führen würde. Dies könnte jedoch vermieden werden, indem die Kantone verpflichtet werden, die Prämien für EL-beziehende Personen zu 100 Prozent zu verbilligen. Für die Kantone würde dies keine finanzielle Mehrbelastung bedeuten, da sie bereits heute die gesamten Prämien (im Sinne der Durchschnittsprämie) für EL-beziehende Personen finanzieren müssen. Bei dieser Lösung würden Personen, die gestützt auf Artikel 26 ELV eine EL in der Höhe der Prämienverbilligung beziehen, auf die sie Anspruch haben, ihren EL-Anspruch verlieren. Die zweite Möglichkeit der Entflechtung bestünde in der Ausgestaltung der KV-Prämie als echte EL, indem sich der Bund auch an diesem Betrag beteiligt. Die dadurch entstehenden Kostenverschiebungen von ca. 890 Millionen Franken zulasten des Bundes müssten entsprechend kompensiert werden.

Heimbedingte Mehrkosten

Fast die Hälfte der periodischen EL wird für heimbedingte Mehrkosten ausgegeben. Letztere haben zwischen 2008 und 2012 um 25 Prozent zugenommen, während die Summe für die Existenzsicherung im selben Zeitraum lediglich um 15 Prozent zugenommen hat. Die gleiche Entwicklung ist auch im Bereich des Gesundheitswesens feststellbar, in welchem die Kosten für Pflege und Betreuung ebenfalls seit Jahren ansteigen. Die Kantone haben einen erheblichen Spielraum bei der Finanzierung der Heimkosten EL-beziehender Personen. So können sie die Heimkosten, die in der EL-Berechnung berücksichtigt werden, begrenzen. Ausserdem haben die Kantone die Möglichkeit zu bestimmen, welche Kosten mit der Tagestaxe in der Berechnung der EL berücksichtigt werden. Mit Ausnahme des Kantons Schwyz wickeln alle Kantone die Restfinanzierung bei EL-beziehenden Personen ausserhalb des EL-Systems ab. In diesen Kantonen sind die Kosten für Pflege nach KVG nicht mehr Bestandteil der Tagestaxe. Diese Kantone hatten im Jahr des Inkrafttretens teilweise stark rückläufige EL-

Kosten gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen, während die Kosten im Kanton Schwyz um 29,7 Prozent zugenommen haben.

Die EL-Kosten für Personen im Heim könnten auf verschiedene Arten gesenkt werden. So wäre es beispielsweise denkbar, wieder einen Höchstbetrag für die jährliche EL einzuführen. Der Nachteil dieser Lösung ist, dass keine Kosten gespart werden. Anstelle der EL dürfte es zu einer Kostenverschiebung in die Sozialhilfe kommen. Die EL vergüten auch Krankheits- und Behinderungskosten. Mit einem Ausbau der Vergütungsmöglichkeit an die ambulante Pflege könnten – bei geringer Pflegebedürftigkeit – teure Heimeintritte vermieden oder verzögert werden. Eine weitere Möglichkeit, die EL-Ausgaben bei heimbewohnenden Personen zu senken, bestünde in der Einführung einer obligatorischen Pflegeversicherung. Das Postulat 12.3604 «Strategie zur Langzeitpflege», das von Nationalrätin Jacqueline Fehr am 15. Juni 2012 eingereicht wurde, fordert vom Bundesrat die Prüfung einer Pflegeversicherung in verschiedenen Varianten. Der Bundesrat hat die Gutheissung des Postulats beantragt. Es wurde vom Nationalrat am 28. September 2012 angenommen.

Auch eine Neuverteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen wäre denkbar. Diese müsste jedoch im Rahmen einer zukünftigen NFA-Revision angegangen werden. Bei der Schaffung der notwendigen Kostentransparenz sind vor allem die Kantone gefragt.

Ausblick

Das heutige System der Existenzsicherung über die EL hat sich in seinen Grundsätzen bewährt und soll auch für die Zukunft erhalten bleiben. Nichtsdestotrotz zeigt der vorliegende Bericht in einigen Punkten Reformbedarf auf. Dieser betrifft insbesondere die Anrechnung von Erwerbseinkommen und die damit verbundenen Schwelleneffekte beim Ausstieg aus dem EL-System, welche die Eingliederung teilinvaliden Personen erschweren können. Ein gewisses Problem aus der Sicht der EL stellen auch die Kapitalbezüge aus der zweiten Säule dar, da damit – zumindest theoretisch – die Wahrscheinlichkeit steigt, im Rentenalter auf EL angewiesen zu sein. Insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden EL-Kosten sollte auch die Höhe der Vermögensfreibeträge einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Auch bei der Berücksichtigung der Krankenkassenprämien in der EL-Berechnung bestehen Verbesserungsmöglichkeiten; insbesondere sollte die Möglichkeit einer Entflechtung von EL und IPV untersucht werden.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die in diesem Bericht aufgeworfenen Fragestellungen vertieft geprüft werden müssen, und dass die entsprechenden Arbeiten umgehend an die Hand zu nehmen sind. Die Kantone, welche rund 70 Prozent der EL-Kosten tragen, sind von Änderungen im EL-System besonders stark betroffen und sind deshalb in die weiteren Arbeiten einzubeziehen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	15
1.1	Auftrag.....	15
1.2	Hinweis auf ähnliche Vorstösse.....	15
1.3	Fragestellung und Aufbau des Berichts.....	16
2	Ausgangslage	18
2.1	Entstehungsgeschichte und Rolle der Ergänzungsleistungen im Dreisäulensystem.....	18
2.1.1	Vorlauf.....	18
2.1.2	Verfassungsrechtliche Grundlage der EL bei der Einführung.....	18
2.1.3	Subventionsgesetz.....	19
2.1.4	Die Höhe der EL.....	19
2.1.5	Die Weiterentwicklung der EL.....	19
2.1.5.1	Die erste ELG-Revision und das Dreisäulenprinzip	19
2.1.5.2	Die zweite ELG-Revision	19
2.1.5.3	Die dritte ELG-Revision	20
2.1.5.4	Gesetzesrevisionen mit Einfluss auf die EL	20
2.2	Rechtliche Grundlagen.....	21
2.2.1	Persönliche Voraussetzungen für den Bezug von EL.....	21
2.2.2	Wirtschaftliche Voraussetzungen und Höhe der durch die EL gewährten Existenzsicherung.....	21
2.2.2.1	Grundsatz	21
2.2.2.2	Anerkannte Ausgaben	22
2.2.2.3	Anrechenbare Einnahmen	23
2.2.2.4	Krankheits- und Behinderungskosten	24
2.2.2.5	Weitere Leistungen an EL-beziehende Personen	24
2.2.2.6	Beispiel einer EL-Berechnung für eine alleinstehende Person:	24
2.3	Finanzierung der Ergänzungsleistungen.....	25
2.3.1	Grundsatz.....	25
2.3.2	Finanzierung vor NFA.....	25
2.3.3	Finanzierung unter NFA.....	25
3	Kostenentwicklung	26
3.1	Einleitende Bemerkungen.....	26
3.1.1	Vorhandene Datenquellen.....	26
3.1.2	Vergleich der beiden Datenquellen.....	26
3.2	Entwicklung zwischen 1998 und 2012.....	27
3.2.1	Entwicklung der Bezügerzahlen und -quoten.....	27
3.2.2	Entwicklung der EL-Ausgaben.....	30
3.2.3	Entwicklung der Bundesbeiträge.....	31
3.2.4	Entwicklung der EL-Summen.....	32
3.2.4.1	Einleitende Bemerkungen	32
3.2.4.2	Entwicklung nach Versicherungszweig und Wohnsituation	32
3.2.4.3	Entwicklung der Existenzsicherung und der heimbedingten Mehrkosten	35

3.3	Gründe für die Kostenentwicklung	36
3.3.1	Einleitende Bemerkungen	36
3.3.2	Anpassung von Berechnungselementen	36
3.3.3	Einfluss der wichtigsten Gesetzesänderungen	37
3.3.3.1	Einleitende Bemerkungen	37
3.3.3.2	1997: Rentenvorbezug und höheres Frauenrentenalter in der AHV	38
3.3.3.3	2002: Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU	39
3.3.3.4	2004: 4. IV-Revision	39
3.3.3.5	2008: 5. IV-Revision	39
3.3.3.6	2008: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)	41
3.3.3.7	Neuordnung der Pflegefinanzierung	42
3.3.3.8	2012: Halbierung der Hilflosenentschädigung der IV bei Personen im Heim	44
3.3.4	Schlussfolgerungen	44
3.4	Kostenentwicklung bis 2020	45
3.4.1	Einleitende Bemerkungen	45
3.4.2	Entwicklung der Bezügerzahlen und -quoten bis 2020	46
3.4.3	Entwicklung der EL-Ausgaben bis 2020	47
3.4.4	Entwicklung der Bundesbeiträge bis 2020	48
3.4.5	Entwicklung der Kosten für die Kantone bis 2020	49
3.4.6	Schlussfolgerungen	50
4	Analyse der Anspruchsvoraussetzungen für den EL-Bezug	51
4.1	Einleitende Bemerkungen	51
4.2	Grundleistung der AHV oder der IV	51
4.2.1	Rechtliche Situation	51
4.2.1.1	Einleitende Bemerkungen	51
4.2.1.2	EL-Anspruch mit Grundleistung	51
4.2.1.3	EL-Anspruch ohne Grundleistung	52
4.2.2	Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten	52
4.3	Wohnsitz und gewöhnlicher Aufenthalt in der Schweiz	53
4.3.1	Ausgangslage und rechtliche Situation	53
4.3.2	Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten	54
4.4	Karenzfrist	54
4.5	Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Ehegatten und Kindern in der EL-Berechnung	55
4.5.1	Grundsatz	55
4.5.2	Die Berücksichtigung des Ehegatten in der EL-Berechnung	55
4.5.2.1	Grundsatz	55
4.5.2.2	Getrennt lebende und geschiedene Ehegatten	55
4.5.3	Die Berücksichtigung von Kindern in der EL-Berechnung	56
4.5.3.1	Grundsatz	56
4.5.3.2	Kinder, für die keine Kinderrente ausgerichtet wird	56
4.5.3.3	Kinder, die in einem Heim leben	57
4.6	Wirtschaftliche Anspruchsvoraussetzung	57

4.6.1	Grundsatz.....	57
4.6.2	Höhe der Existenzsicherung.....	58
4.6.2.1	Einleitende Bemerkungen	58
4.6.2.2	Durchschnittliche Höhe der gewährten Existenzsicherung	58
4.6.2.3	Das frei verfügbare Einkommen EL-beziehender und erwerbstätiger Personen	59
4.6.2.4	Die Mindestgarantie in den EL	61
4.6.2.5	Bedeutung der steuerfreien EL	61
4.6.2.6	Verbesserungsmöglichkeiten	62
4.7	Zusammenfassung aus der Analyse der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von EL.....	63
5	Analyse der wichtigsten Berechnungselemente	64
5.1	Einleitende Bemerkungen.....	64
5.2	Struktur der anerkannten Ausgaben und der anrechenbaren Einnahmen.....	65
5.3	Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf.....	67
5.3.1	Ausgangslage	67
5.3.2	Bedeutung für die Existenzsicherung	67
5.3.2.1	Allgemeines	67
5.3.2.2	Vergleich zwischen EL und Sozialhilfe	68
5.3.2.3	Die Höhe des Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf bei Familien	68
5.3.2.4	Angleichung von EL und Sozialhilfe	69
5.3.2.5	Schlussfolgerungen	70
5.4	Berücksichtigung des Erwerbseinkommens in der EL-Berechnung.....	71
5.4.1	Geltendes Recht	71
5.4.1.1	Grundsatz	71
5.4.1.2	Zumutbarkeit der Erzielung eines Erwerbseinkommens	71
5.4.2	Schwierigkeiten im heutigen System	71
5.4.2.1	Der Erwerbsanreiz aufgrund der teilweisen Anrechnung des Erwerbseinkommens	71
5.4.2.2	Die Zumutbarkeitsregel des Bundesgerichts	73
5.4.2.3	Ungleichbehandlung von Witwen/Witwern und Teilinvaliden bei der Anrechnung hypothetischer Erwerbseinkommen	74
5.4.3	Verbesserungsmöglichkeiten.....	74
5.4.3.1	Erwerbsanreiz	74
5.4.3.2	Zumutbarkeit der Erzielung eines Erwerbseinkommens	74
5.4.3.3	Ungleichbehandlung von Witwen/Witwern und Teilinvaliden	75
5.5	Berücksichtigung des Vermögens in der EL-Berechnung	75
5.5.1	Bedeutung des Vermögens für die EL-Berechnung	75
5.5.2	Höhe der Vermögensfreibeträge.....	75
5.5.2.1	Rechtliche Situation	75
5.5.2.2	Finanzielle Auswirkungen der Erhöhung der Vermögensfreibeträge auf die EL	77
5.5.3	Anrechnung von Verzichtvermögen.....	77
5.5.3.1	Rechtliche Situation	77
5.5.3.2	Probleme	78
5.5.3.3	Lösungsansätze	79
5.5.3.4	Aufhebung der periodischen Verringerung des Verzichtvermögens	81

5.5.4	Feststellung und Bewertung von Immobilien im Ausland	81
5.5.5	Schlussfolgerungen	81
5.6	Bedeutung des Kapitalvorbezugs der zweiten Säule für die EL-Berechnung	83
5.6.1	Ausgangslage	83
5.6.2	Problematik	83
5.6.2.1	Einleitende Bemerkungen	83
5.6.2.2	Problematik aus Sicht der beruflichen Vorsorge	84
5.6.2.3	Problematik aus Sicht der EL	85
5.6.3	Datenlage	86
5.6.3.1	Daten zur zweiten Säule	86
5.6.3.2	Daten zu den EL	89
5.6.3.3	Laufende Arbeiten zur Datengewinnung	91
5.6.4	Mögliche Massnahmen	91
5.6.4.1	Einleitende Bemerkungen	91
5.6.4.2	Bei der beruflichen Vorsorge	91
5.6.4.3	Bei den EL	93
5.6.5	Evaluation der finanziellen Auswirkungen	97
5.6.5.1	Einleitende Bemerkungen	97
5.6.5.2	Finanzielle Auswirkungen für den Bund	97
5.6.5.3	Finanzielle Auswirkungen für die Kantone	97
5.6.6	Schlussfolgerungen	98
5.7	Berücksichtigung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung in der EL-Berechnung	99
5.7.1	Ausgangslage	99
5.7.2	Schwierigkeiten im heutigen System	99
5.7.2.1	Besserstellung der EL-beziehenden Personen gegenüber der restlichen Bevölkerung	99
5.7.2.2	Koordination von EL und IPV	100
5.7.3	Verbesserungsmöglichkeiten	101
5.7.3.1	Höhe der Prämienverbilligung für EL-beziehende Personen	101
5.7.3.2	Entflechtung von IPV und EL – Variante 1: Komplette Entflechtung von IPV und EL durch Ausklammerung der Krankenversicherungsprämie aus der EL-Berechnung	102
5.7.3.3	Entflechtung von IPV und EL – Variante 2: Weitgehende Entflechtung von IPV und EL durch komplette Integration der Krankenkassenprämie in die EL	103
5.7.4	Schlussfolgerungen	106
5.8	Berücksichtigung der heimbedingten Mehrkosten in der EL-Berechnung	107
5.8.1	Einleitung und Ausgangslage	107
5.8.1.1	Kosten für Pflege und Betreuung	107
5.8.1.2	Wesentliche Änderungen bedingt durch die Totalrevision des ELG im Rahmen der NFA	108
5.8.1.3	Existenzsicherung – heimbedingte Mehrkosten	108
5.8.1.4	Spielraum der Kantone bei den EL-beziehenden Personen im Heim	108
5.8.1.5	Einfluss der Neuordnung der Pflegefinanzierung auf die heimbedingten Mehrkosten	109
5.8.2	Lösungsansätze und deren Bewertung	110
5.8.2.1	Beschränkung auf Existenzsicherung im engeren Sinn	110
5.8.2.2	Entflechtung	110
5.8.2.3	Stärkung der ambulanten Pflege	110

5.8.2.4	Schaffung von Kostentransparenz	111
5.8.2.5	Pflegeversicherung	111
5.8.3	Schlussfolgerungen	112
6	Ausblick	113
7	Anhänge	114

Abkürzungsverzeichnis

AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20)
AV	Altersversicherung (als Bestandteil der AHV)
BBI	Bundesblatt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EL	Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30)
ELV	Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.301)
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	Europäische Union
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2)
FZA	Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union
HE	Hilflosenentschädigung
HV	Hinterlassenenversicherung (als Bestandteil der AHV)
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung (SR 831.201)
Kap.	Kapitel
KV	Krankenversicherung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10)
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung (SR 832.102)
OR	Schweizerisches Obligationenrecht (SR 220)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
VKL	Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (SR 832.104)
ZAK	Monatsschrift über die AHV, IV, EO und EL, herausgegeben vom Bundesamt für Sozialversicherungen
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210)

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Am 28. September 2012 überwies der Nationalrat das von Nationalrätin Ruth Humbel am 15. Juni 2012 eingereichte Postulat «Reform der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV» (12.3602) mit dem folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, den Bereich der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL) zu prüfen und Bericht zu erstatten über die Gründe der Zunahme von EL-Bezügern. Gleichzeitig sind Massnahmen vorzuschlagen, um problematische Fehlansätze abzubauen und die Kostenentwicklung in diesem wichtigen Sozialwerk im Griff zu halten.»

Am 14. Dezember 2012 überwies der Nationalrat das Postulat «Kein Blindflug bei den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV» (12.3677), welches von der FDP-Liberalen Fraktion am 11. September 2012 eingereicht worden war und wie folgt lautet:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die finanzielle Entwicklung der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL) zu prüfen und Bericht darüber zu erstatten. Insbesondere ist aufzuzeigen, wie die Finanzplanung und die Aufteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der NFA-Gesetzgebung beurteilt wurde und welche Entwicklungen nun tatsächlich eingetreten sind. Der Bundesrat soll seine Zukunftserwartungen beschreiben, und es sind Massnahmen für eine bessere Kostensteuerung vorzuschlagen. Zusätzlich soll der Bundesrat für den Zeitraum 2008-2011 die Entwicklung der Kosten der EL in Relation zur 5. IV-Revision quantifizieren.»

Am 11. September 2012 wurde durch Ständerat Alex Kuprecht ein Postulat mit dem Titel «Ergänzungsleistungen zu AHV und IV. Perspektiven 2020» (12.3673) mit folgendem Inhalt eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die sozial- und finanzpolitische Entwicklung der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL) seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichtes zu präsentieren und seine Perspektiven bis ins Jahr 2020 vorzustellen.»

Der Bundesrat erklärte sich mit dem Anliegen des Postulates grundsätzlich einverstanden und beantragte dessen Annahme. Er betonte jedoch ausdrücklich, dass er diesem nicht im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichtes, sondern des Berichts zur Erfüllung des Postulates Humbel (12.3602) entsprechen will. Das Postulat wurde vom Ständerat am 3. Dezember 2012 überwiesen.

1.2 Hinweis auf ähnliche Vorstösse

Postulat Wehrli vom 9. September 2009 (09.3754)

Mit dem Postulat sollte der Bundesrat beauftragt werden, den Bereich der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV zu prüfen und Bericht zu erstatten, welche Massnahmen in Hinsicht auf die nächste EL-Revision zu treffen seien. Am 4. November 2009 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats. Da dieses jedoch von Ratsseite bekämpft und nicht innert Frist behandelt werden konnte, wurde es zwischenzeitlich abgeschrieben.

Motion Graber vom 6. Juni 2012 (12.3435)

Mit der Motion sollte der Bundesrat beauftragt werden, dem Parlament einen Entwurf zur Änderung des ELG vorzulegen, wonach die Kantone in ihrer Gesetzgebung einen von der kantonalen respektive regionalen Durchschnittsprämie abweichenden Pauschalbetrag für EL-Beziehende festlegen können. Der Bundesrat beantragte am 29. August 2012 die Ablehnung der Motion mit der Begründung, dass der Reformbedarf bei den EL im Rahmen des Postulates Humbel (12.3602) umfassend analysiert wird und dabei auch die Thematik der Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämien in den EL im Zusammenhang mit der IPV in einem breiteren Rahmen untersucht werden soll. Der Ständerat folgte dem Antrag des Bundesrates und lehnte die Motion am 26. September 2012 ab.

Motion Humbel vom 15. Juni 2012 (12.3601)

Am 15. Juni 2012 wurde durch Nationalrätin Ruth Humbel eine Motion (12.3601) eingereicht, welche den Bundesrat aufforderte, im BVG die Möglichkeiten der Kapitalabfindungen zu reduzieren und damit den Vorsorgezweck zu garantieren, da Kapitalauszahlungen dazu führen könnten, dass der Vorsorgezweck trotz vorhandenem grossem Alterskapital nicht mehr gewährleistet sei und im schlimmsten Fall die Steuerzahlenden aus Gemeinden, Kantonen und Bund EL zur Existenzsicherung finanzieren müssten. Der Bundesrat beantragte am 29. August 2012 die Ablehnung der Motion, erklärte sich jedoch bereit, die Auswirkungen der Kapitalbezüge aus der zweiten Säule näher zu untersuchen und in den Bericht zur Erfüllung des Postulates Humbel (12.3602) aufzunehmen. Die Motion wurde durch den Nationalrat bisher nicht behandelt.

1.3 Fragestellung und Aufbau des Berichts

Der erste Teil des vorliegenden Berichts widmet sich der Kostenentwicklung der Ergänzungsleistungen. Er gibt Aufschluss über die Kostenentwicklung der Jahre 1998–2012 sowie die Gründe, welche zu dieser Entwicklung geführt haben, und zeigt Szenarien für die weitere Kostenentwicklung bis ins Jahr 2020 auf. In einem zweiten Teil werden die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von EL sowie die wichtigsten Elemente der EL-Berechnung analysiert und mögliche Massnahmen zur Kosteneinsparung und der Optimierung des EL-Systems aufgezeigt.

Mit der NFA, die am 1. Januar 2008 in Kraft trat, wurden die Aufgaben und deren Finanzierung zwischen Bund und Kantonen neu geregelt. Auf die EL hat die Neuregelung bedeutende Auswirkungen, welche im vorliegenden Bericht erläutert werden. Die entsprechenden Ausführungen zur Kostendynamik und allfälligen Kostenverlagerungen durch neue Reformen müssen vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die EL nur eine einzelne Facette des Gesamtkonzepts NFA darstellen. Sie sind daher nicht repräsentativ für die Gesamtwirkung der NFA, die nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts ist. Eine Gesamtbetrachtung der NFA findet im Rahmen der Berichterstattung des Bundesrates über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanz- und Lastenausgleichs¹ statt.

Mit der Motion «Anrechenbare Mietzinsmaxima bei Ergänzungsleistungen zur AHV/IV» (11.4034) vom 13. Oktober 2011 forderte die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom Bundesrat eine indexbasierte Anpassung der Mietzinsmaxima nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b ELG unter Berücksichtigung der Mehrpersonen-

¹ Gemäss Art. 18 FiLaG legt der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor, der Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode gibt und die möglichen Massnahmen für die kommende Periode erörtert. Der erste Bericht («Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011») wurde am 24. November 2010 veröffentlicht.

haushalte und regionaler Mietzinsunterschiede. Die Motion wurde am 12. Dezember 2011 vom Nationalrat und am 1. Juni 2012 vom Ständerat überwiesen. Der entsprechende Gesetzesentwurf wird in die Vernehmlassung gehen. Im Rahmen der Motion werden die in der EL-Berechnung berücksichtigten Mietkosten einer umfassenden Analyse unterzogen. Der vorliegende Bericht nimmt deshalb keinen weiteren Bezug auf die Berücksichtigung der Mietkosten in der EL-Berechnung.

2 Ausgangslage

2.1 Entstehungsgeschichte und Rolle der Ergänzungsleistungen im Dreisäulensystem

2.1.1 Vorlauf

Knapp zwanzig Jahre nach der Einführung der AHV 1948 wurde 1966 das ELG in Kraft gesetzt. Die Einsicht, dass die AHV ihren Verfassungsauftrag, die Existenzsicherung, für sich alleine nicht erfüllen kann, führte zur Schaffung der Ergänzungsleistungen. Sie sollen die Vorsorgeleistungen der ersten und zweiten Säule, die das Existenzminimum nicht decken, bis zu dieser Höhe ergänzen. Die EL sind daher nicht ohne die AHV oder IV zu denken und im Geiste dieser Versicherungen zu sehen. Daher wird kurz umschrieben, wie es zur AHV kam und welche Idee der AHV die EL weiter tragen.

Der AHV gingen Altersversicherungen der Kantone und der Arbeitgeber voraus. Leistungen aus letzteren Versicherungen hingen wesentlich vom Gutdünken der Arbeitgeber ab, so dass die Arbeitnehmenden bezüglich der Altersleistungen den Arbeitgebenden ausgeliefert waren. Deshalb bestand ein starkes Bedürfnis nach einer Versicherung, die einen eindeutig umschriebenen Leistungsanspruch in Aussicht stellte, der zudem auch einforderbar sein sollte. Weil die AHV zu Beginn sehr tiefe Renten ausrichtete,² kamen Menschen, die nur von der AHV leben mussten, bis zur Einführung der EL nicht ohne Alters- und Invalidenfürsorge aus.³ Diese wurde gleichzeitig mit der AHV eingeführt und aus den Überschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung finanziert. Die Fürsorgeleistungen unterschieden sich je nach Kanton in der Höhe und bezüglich des Anspruchskreises. Dabei handelte es sich um die typische Armenfürsorge, die eine bestimmte kantonale Wohn- und Aufenthaltsdauer voraussetzte und die Anrechnung von Verwandtenunterstützung sowie die Pflicht zur Rückerstattung der bezogenen Leistung vorsah. Doch gerade diese Einrichtung sollte für Personen, die ein Leben lang gearbeitet haben, durch die AHV ersetzt werden.

2.1.2 Verfassungsrechtliche Grundlage der EL bei der Einführung

Die einzige in Frage kommende verfassungsrechtliche Grundlage für die EL war die Bestimmung über die AHV. Danach hat der Bund die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung einzurichten. Weil es sich dabei um eine Versicherung handelt und der Bund in der Armenfürsorge keine Gesetzgebungskompetenz hat, mussten die EL als Versicherungsleistungen ausgestaltet werden. Den Versicherungscharakter erhielten sie, indem ein «festumschriebener und klagbarer Anspruch» geschaffen werden sollte, der frei von den typischen Elementen der Armenfürsorge war. Die fehlende Beitragszahlung bei den EL wurde zwar festgestellt, da aber die AHV mit den ausserordentlichen Renten und der Hilflosenentschädigung ohnehin schon beitragsfreie Leistungen ausrichtete, wurde die Meinung vertreten, dass der bereits weit gefasste Versicherungsbegriff auch die EL umfassen könne.⁴

² Monatlich max. Fr. 125.– gegenüber Fr. 2340.– im Jahr 2013.

³ BBl 1964 II 684

⁴ BBl 1964 II 687

2.1.3 Subventionsgesetz

Das ELG wurde ursprünglich als Subventionsgesetz konzipiert. Die Kantone wurden nicht verpflichtet, EL auszurichten. Sie erhielten jedoch Subventionen, wenn sie es taten. Zudem würden sie auch die bisherigen Zuwendungen für die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge verlieren, wenn sie keine EL ausrichteten. Diese Anreize zeigten Wirkung: Bereits ein Jahr nach Inkraftsetzung des ELG 1966 hatten alle Kantone EL eingeführt.⁵

2.1.4 Die Höhe der EL

Die Höhe der EL entsprach zu Beginn dem Mittel der Grenzbeträge der kantonalen Fürsorgesysteme, welche in der Spannweite des betriebsrechtlichen Existenzminimums lagen.⁶

Um die Eigenverantwortung bezüglich der Vorsorge und des Erwerbseinkommens nicht zu unterlaufen, sah der Gesetzesentwurf auf beiden Einkommensquellen einen Freibetrag und die Anrechnung zu zwei Dritteln vor. Beim Abzug für den Mietzins wurde den Kantonen ein Ermessensspielraum eingeräumt, um den Unterschieden zwischen Stadt und Land sowie Alt- und Neuwohnungen Rechnung tragen zu können.

2.1.5 Die Weiterentwicklung der EL

2.1.5.1 Die erste ELG-Revision und das Dreisäulenprinzip

Mit der ersten ELG-Revision, die auf den 1. Januar 1971 in Kraft trat, wurde in erster Linie das Realeinkommen der EL-Beziehenden erhöht. Mit der Verankerung des Dreisäulenprinzips⁷ in der Verfassung im Jahr 1972, wurde die Aufgabe der ersten Säule, die Existenzsicherung, in der Verfassung festgehalten. Die Höhe des Existenzminimums sollte «angemessen» sein, sodass der Betrag «*unter den heutigen Gegebenheiten vertretbar höher*» sei als das biologische Existenzminimum, und «*den alten Leuten ein einfacher, aber menschenwürdiger Lebensabend*» ermöglicht werde⁸. Die Verfassungsgrundlage für das Dreisäulenkonzept bildete auch für die EL eine Grundlage in der Verfassung. Die Aufgabe der Existenzsicherung wurde jedoch weiterhin der AHV zugeschrieben und die EL sollten nur solange bestehen, bis die AHV ihren Verfassungsauftrag erfüllte. Deshalb wurde für die EL eine Übergangsbestimmung geschaffen, und die AHV-Renten sollten etappenweise auf das Existenzminimum angehoben werden. So wurden mit der 8. AHV-Revision, die 1975 in Kraft trat, die Renten um das Doppelte erhöht, was bei den EL zu einer Abnahme der Bezügerzahlen um einen Drittel führte. Dennoch hätten ohne die EL immer noch 20 Prozent der Rentenbeziehenden unter dem Existenzminimum gelebt.⁹

2.1.5.2 Die zweite ELG-Revision

Die zweite ELG-Revision, die am 1. Januar 1987 in Kraft trat, brachte vor allem höhere Abzugsmöglichkeiten bei den Krankheits- und Pflegekosten. Auch wurden zusätzliche Ausgaben von behinderten Personen abzugsberechtigt. Zudem wurde ein Maximalbetrag für

⁵ ZAK 1967 S. 1 ff.

⁶ BBI 1964 II 692

⁷ Dieses war ein Gegenvorschlag zu drei Volksinitiativen, die alle auf die Erhöhung der Renten ausgerichtet waren.

⁸ BBI 1971 II 1616

⁹ BBI 1985 98

Krankheits- und Behinderungskosten festgelegt. Dieser entsprach dem vierfachen der minimalen Altersrente. Damit sollte verhindert werden, dass «die Summe der EL im Einzelfall Beträge erreicht, die sich Erwerbstätigen gegenüber nicht mehr rechtfertigen lassen».¹⁰ Mit dieser Revision wurde der Grundstein zur EL als faktische Pflegeversicherung gelegt.

2.1.5.3 Die dritte ELG-Revision

Die dritte ELG-Revision, die 1998 in Kraft trat, brachte eine Vereinfachung der EL-Berechnung, die Berücksichtigung des Bruttomietzinses¹¹ sowie den Freibetrag auf Liegenschaften. Diesen Mehrkosten gingen kleine Änderungen in der AHV voraus, welche die EL tendenziell entlasteten. Dazu gehörte eine neue Rentenformel, die 1993 eingeführt wurde und untere Einkommen begünstigt, sowie die Einführung von Erziehungsgutschriften für geschiedene Frauen.

2.1.5.4 Gesetzesrevisionen mit Einfluss auf die EL

Mit der *10. AHV-Revision*, die 1997 in Kraft trat, wurden die ausserordentlichen Renten der AHV/IV in die EL überführt. Damit konnte ein Anspruch auf EL entstehen, ohne dass eine Grundleistung mit ihr einherging.

Mit der *4. IVG-Revision (2004)*, die am 1. Januar 2004 in Kraft trat, konnte für Neurentnerinnen und Neurentner kein Anspruch auf eine Zusatzrente mehr entstehen. Ausserdem wurden die laufenden Härtefallrenten¹² in die EL überführt. Beides waren Änderungen, die zu Mehrkosten bei den EL führten.

Im Rahmen der *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*, die am 1. Januar 2008 in Kraft trat, wurde das ELG totalrevidiert und die Verfassungsgrundlage aus den Übergangsbestimmungen ins ordentliche Verfassungsrecht überführt. Dabei wurde in erster Linie dem Bund die überwiegende Zuständigkeit für die Existenzsicherung (Anteil 5/8) zugewiesen, während die Kantone neben einer Beteiligung an der Existenzsicherung vollständig für die Heim- und Krankheitskosten zuständig wurden. Des Weiteren wurde die Begrenzung für EL-Beziehende aufgehoben, was besonders bei EL-Beziehenden im Heim zu entsprechenden Mehrkosten führte (vgl. Kap. 3.3.3.6).

Mit der gleichzeitig in Kraft tretenden *5. IVG-Revision* wurden die laufenden Zusatzrenten für Ehegatten aufgehoben und der Karrierezuschlag abgeschafft. Beides waren Massnahmen, die für IV-Rentnerinnen und -rentner tiefere Leistungen aus der ersten Säule zur Folge hatten und damit zu Mehrkosten bei den EL führten. Die verstärkten Eingliederungsmassnahmen (Früherfassung, Frühintervention und Integrationsmassnahmen) führten in der IV zu einem Rückgang der Rentenbeziehenden, was sich in einer abgeschwächten Zunahme der Ausgaben zeigte (vgl. Kap. 3.3.3.5).

Mit der *Neuordnung der Pflegefinanzierung*, die 2011 in Kraft trat, wurden die Vermögensfreibeträge und der Freibetrag auf Liegenschaften im Fall, da nur ein Ehepartner in ein Heim eintritt, erhöht. Auch diese Massnahme führte bei den EL zu erheblichen Mehrkosten (vgl. Kap. 3.3.3.7).

¹⁰ BBI 1985 I 103

¹¹ Bis zu diesem Zeitpunkt wurde in der EL-Berechnung nur der Nettomietzins berücksichtigt; für Nebenkosten wie Heizung, Hauswart usw. galt eine jährliche Pauschale.

¹² Bis zum 31. Dezember 2003 hatten Versicherte in Härtefällen bereits ab einem IV-Grad von mindestens 40 (statt 50) Prozent Anspruch auf eine halbe Rente (Art. 28 Abs. 1^{bis} aIVG). Ein Härtefall lag vor, wenn die nach ELG anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen überstiegen (Art. 28^{bis} Abs. 1 aIVV).

2.2 Rechtliche Grundlagen

2.2.1 Persönliche Voraussetzungen für den Bezug von EL

Um einen Anspruch auf EL zu erhalten, muss eine Person grundsätzlich einen Anspruch auf eine Rente der AHV oder IV oder eine Hilflosenentschädigung der IV haben, oder ununterbrochen während mindestens sechs Monaten ein Taggeld der IV beziehen.¹³ Ausserdem muss sie ihren Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben.¹⁴ Ausländerinnen und Ausländer müssen sich zudem unmittelbar vor der EL-Anmeldung während einer bestimmten Zeit in der Schweiz aufgehalten haben.¹⁵

Erhält eine Person keine AHV- oder IV-Rente, weil sie oder die verstorbene Person nicht lange genug in der AHV/IV versichert war, würde sie hingegen die übrigen Voraussetzungen für den Rentenbezug (Erreichen des Rentenalters, Tod des Ehegatten oder eines Elternteils, Invaliditätsgrad von mindestens 40 %) kann unter gewissen Voraussetzungen ebenfalls ein Anspruch auf EL entstehen (vgl. Kap. 4.2.1.3).

2.2.2 Wirtschaftliche Voraussetzungen und Höhe der durch die EL gewährten Existenzsicherung

2.2.2.1 Grundsatz

Die jährliche Ergänzungsleistung entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen¹⁶, jedoch mindestens der Höhe der Prämienverbilligung, auf die eine Person Anspruch hat¹⁷. Ein EL-Anspruch kann folglich nur bestehen, wenn ein Ausgabenüberschuss vorliegt (wirtschaftliche Anspruchsvoraussetzung).

Die Ausgaben und Einnahmen von Ehegatten und von Personen mit rentenberechtigten Waisen oder mit Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen, werden zusammengerechnet.¹⁸ Kinder, deren anrechenbare Einnahmen die anerkannten Ausgaben übersteigen, fallen für die Berechnung der jährlichen Ergänzungsleistung jedoch ausser Betracht.¹⁹ Bei Ehepaaren, von denen ein Ehegatte oder beide in einem Heim oder Spital leben, wird die jährliche Ergänzungsleistung für jeden Ehegatten gesondert berechnet.²⁰

¹³ Art. 4 Abs. 1 Bst. a–a^{ter} und c ELG

¹⁴ Art. 4 Abs. 1 ELG, Einleitungssatz

¹⁵ Diese sogenannte Karenzfrist beträgt entweder fünf oder zehn Jahre. Welche Frist zur Anwendung kommt, hängt von der Nationalität der versicherten Person und der Art der bezogenen Grundleistung ab. Personen aus einem EU- oder EFTA-Staat müssen in der Regel keine Karenzfrist erfüllen (vgl. zum Ganzen Kap. 5.4).

¹⁶ Art. 9 Abs. 1 ELG

¹⁷ Art. 26 ELV

¹⁸ Art. 9 Abs. 2 ELG

¹⁹ Art. 9 Abs. 4 ELG

²⁰ Art. 9 Abs. 3 ELG

2.2.2.2 Anerkannte Ausgaben

Bei Personen *zu Hause* werden folgende Ausgaben anerkannt:²¹

- Für den allgemeinen Lebensbedarf²² pro Jahr:
 - bei alleinstehenden Personen: 19 210 Fr.
 - bei Ehepaaren: 28 815 Fr.
 - bei rentenberechtigten Waisen und bei Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen:
 - für das 1. und das 2. Kind 10 035 Fr.
 - für das 3. und das 4. Kind 6 690 Fr.
 - für jedes weitere Kind 3 345 Fr.
- Der effektive Mietzins und die Nebenkosten einer Wohnung, pro Jahr jedoch höchstens:
 - bei alleinstehenden Personen 13 200 Fr.
 - bei Ehepaaren und Personen mit rentenberechtigten Waisen oder mit Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen 15 000 Fr.
 - für eine rollstuhlgängige Wohnung zusätzlich 3 600 Fr.

Bei Personen, die in einem *Heim* leben, werden folgende Ausgaben anerkannt:²³

- Die Tagestaxe, wobei die Kantone einen Höchstbetrag festlegen können;²⁴
- Ein vom Kanton festgelegter Betrag für persönliche Auslagen.²⁵

Folgende Ausgaben werden *bei allen Personen* anerkannt:²⁶

- Gewinnungskosten (Berufsauslagen);
- Kosten für den Gebäudeunterhalt und Hypothekarzinsen;
- Die kantonale oder regionale Durchschnittsprämie für die Krankenversicherung;
- Sozialversicherungsbeiträge;
- Familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.

²¹ Art. 10 Abs. 1 ELG; die Höhe der Beträge bezieht sich auf das Jahr 2013.

²² Der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf dient der Deckung aller Ausgaben, die nicht gesondert berücksichtigt werden wie Lebensmittel, Kleider, Steuern usw.

²³ Art. 10 Abs. 2 ELG

²⁴ Die Kantone müssen jedoch dafür sorgen, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird (Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG).

²⁵ Der Betrag für persönliche Ausgaben dient der Deckung aller Auslagen, die nicht gesondert berücksichtigt werden wie Steuern, dem Kauf von Kleidern, Zeitungen usw.

²⁶ Art. 10 Abs. 3 ELG

2.2.2.3 Anrechenbare Einnahmen

Als Einnahmen werden angerechnet:²⁷

- Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen, einschliesslich der Renten der AHV und der IV;
- Zwei Drittel der Erwerbseinkünfte, soweit sie bei alleinstehenden Personen jährlich 1000 Franken und bei Ehepaaren und Personen mit rentenberechtigten Waisen oder mit Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen, 1500 Franken übersteigen;²⁸
- Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen einschliesslich dem Eigenmietwert einer selbstbewohnten Liegenschaft;
- Ein Fünftel, bei Altersrentnerinnen und Altersrentnern ein Zehntel des Reinvermögens, soweit es bei alleinstehenden Personen 37 500 Franken, bei Ehepaaren 60 000 Franken und bei rentenberechtigten Waisen sowie bei Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen, 15 000 Franken übersteigt;
- Leistungen aus Verpfändungsvertrag und ähnlichen Vereinbarungen;
- Familienzulagen;
- Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist;
- familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.

Für Personen, die in einem Heim leben, können die Kantone den Vermögensverzehr auf bis zu 1/5 erhöhen.²⁹ Gehört der Bezügerin oder dem Bezüger oder einer Person, die in die Berechnung der Ergänzungsleistung eingeschlossen ist, eine Liegenschaft, die mindestens von einer dieser Personen bewohnt wird, so ist nur der 112 500 Franken übersteigende Wert der Liegenschaft beim Vermögen zu berücksichtigen³⁰.

Nicht als Einnahmen werden angerechnet:³¹

- Verwandtenunterstützungen nach den Artikeln 328-330 des Zivilgesetzbuches;
- Unterstützungen der öffentlichen Sozialhilfe
- Öffentliche oder private Leistungen mit ausgesprochenem Fürsorgecharakter
- Hilflosenentschädigungen der Sozialversicherungen
- Assistenzbeiträge der AHV oder IV
- Unterstützungsbeiträge für eine Ausbildung

²⁷ Art. 11 Abs. 1 ELG

²⁸ Bei invaliden Personen mit einem Anspruch auf ein Taggeld der IV wird das Erwerbseinkommen voll angerechnet (Art. 11 Abs. 1 Bst. a ELG).

²⁹ Art. 11 Abs. 2 ELG

³⁰ Wenn ein Ehepaar eine Liegenschaft besitzt, die von einem Ehegatten bewohnt wird, während der andere im Heim oder Spital lebt; oder wenn eine Person Bezügerin einer Hilflosenentschädigung der AHV, IV, Unfallversicherung oder Militärversicherung ist und eine Liegenschaft bewohnt, die sie oder ihr Ehegatte besitzt, ist nur der 300 000 Franken übersteigende Wert der Liegenschaft beim Vermögen zu berücksichtigen (Art. 11 Abs. 1^{bis} ELG).

³¹ Art. 11 Abs. 3 ELG

2.2.2.4 Krankheits- und Behinderungskosten

Zusätzlich zu einer jährlichen EL werden die folgenden Krankheits- und Behinderungskosten vergütet, die nicht von einer Versicherung gedeckt sind:³²

- Die Kostenbeteiligung nach Artikel 64 KVG (Selbstbehalt und Franchise);
- zahnärztliche Behandlung;
- Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen;
- Hilfsmittel;
- ärztlich angeordnete Bade- und Erholungskuren;
- Diät;
- Transporte zur nächstgelegenen Behandlungsstelle.

Die Einzelheiten werden durch die Kantone geregelt. Diese sind berechtigt, Höchstbeträge festzulegen, welche die folgenden Beträge nicht unterschreiten dürfen:³³

Alleinstehende Personen	25 000 Fr.
Ehepaare	50 000 Fr.
Personen, die in einem Heim oder Spital leben	6 000 Fr.

2.2.2.5 Weitere Leistungen an EL-beziehende Personen

EL-Beziehende werden auf Gesuch hin von der Gebührenpflicht für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen befreit.³⁴ Den Kantonen ist es zudem freigestellt, weitere Leistungen an EL-beziehende Personen auszurichten.

2.2.2.6 Beispiel einer EL-Berechnung für eine alleinstehende Person:

Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf	19 210 Fr.
Mietzins	13 200 Fr.
Kantonale oder regionale Durchschnittsprämie	5 520 Fr.
Total Ausgaben	37 930 Fr.
Rente	26 000 Fr.
Vermögen	15 000 Fr.
Freibetrag	37 500 Fr.
anrechenbar	0 Fr.
Total Einnahmen	26 000 Fr.
EL pro Jahr	11 930 Fr.

³² Art. 14 Abs. 1 ELG

³³ Bei zu Hause lebenden Personen mit einem Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der IV oder der Unfallversicherung erhöht sich der Mindestbetrag bei mittelschwerer Hilflosigkeit auf 60 000 Franken und bei schwerer Hilflosigkeit auf 90 000 Franken, soweit die Kosten für Pflege und Betreuung durch die Hilflosenentschädigung und den Assistenzbeitrag der AHV oder der IV nicht gedeckt sind. Für Ehepaare existieren gesonderte Beträge (Art. 19b Abs. 2 ELV).

³⁴ Art. 64 Abs. 1 der Radio- und Fernsehverordnung

2.3 Finanzierung der Ergänzungsleistungen

2.3.1 Grundsatz

Bei den EL handelt es sich um beitragsunabhängige Bedarfsleistungen. Sie werden ausschliesslich durch Steuermittel des Bundes, der Kantone und teilweise der Gemeinden finanziert. Lohnprozente dürfen nicht erhoben werden.

2.3.2 Finanzierung vor NFA

Vor dem Inkrafttreten der NFA beteiligte sich der Bund sowohl an den jährlichen EL wie auch an der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Abhängig von ihrer Finanzkraft erhielten die Kantone mindestens 10 Prozent und höchstens 35 Prozent vom Bund vergütet. An den Kosten für die Durchführung und Verwaltung beteiligte sich der Bund nicht.

2.3.3 Finanzierung unter NFA

Seit dem Inkrafttreten der NFA am 1. Januar 2008 beteiligt sich der Bund nur noch an der jährlichen EL, nicht jedoch an den Krankheits- und Behinderungskosten. Dagegen beteiligt sich der Bund stärker an der Finanzierung der jährlichen EL. Die Finanzkraft der Kantone spielt keine Rolle mehr.

Bei Personen, die zu Hause leben, beteiligt sich der Bund zu 5/8 an der gesamten jährlichen EL.³⁵ Bei Personen im Heim beteiligt sich der Bund nur an jenen Kosten, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Heimaufenthalt stehen. Für Personen im Heim ist deshalb eine sogenannte *Ausscheidungsrechnung* zu machen. Dabei wird für jede im Heim lebende Person im Wesentlichen berechnet, wie hoch ihre EL wäre, wenn sie stattdessen zu Hause leben würde. An diesem Teil beteiligt sich der Bund ebenfalls zu 5/8.³⁶

Zusätzlich beteiligt sich der Bund an den Verwaltungskosten für die Festsetzung und Auszahlung der jährlichen EL³⁷. Der Bund hat die Kompetenz, Fallpauschalen festzulegen.

³⁵ Ausgenommen ist der Pauschalbetrag für die Krankenversicherungsprämie, an welchem sich der Bund im Rahmen der EL nicht beteiligt (Art. 39 Abs. 4 ELV).

³⁶ Ausgenommen ist auch hier der Pauschalbetrag für die Krankenversicherungsprämie, an welchem sich der Bund im Rahmen der EL nicht beteiligt (Art. 39 Abs. 4 ELV).

³⁷ Die Verwaltungskosten für die Krankheits- und Behinderungskosten haben die Kantone selber zu finanzieren.

3 Kostenentwicklung

3.1 Einleitende Bemerkungen

3.1.1 Vorhandene Datenquellen

Das Bundesamt für Sozialversicherungen führt jährlich im Wesentlichen zwei Datenerhebungen im Bereich der EL durch. Eine Erhebung ermittelt die gesamten Jahresausgaben gemäss Buchhaltung der EL-Stellen. Sie dient in erster Linie dazu, aufgrund der EL-Ausgaben die Bundessubventionen für die einzelnen Kantone zu berechnen. Diese offiziellen Daten sind seit der Einführung der EL im Jahr 1966 vollständig vorhanden, weisen aber einen geringen Detaillierungsgrad auf.

Die andere Erhebung stützt sich auf Verwaltungsdaten der kantonalen und zum Teil kommunalen EL-Durchführungsstellen. Im Normalfall sind das die kantonalen Ausgleichskassen. Seit 1998 handelt es sich um eine Vollerhebung der EL-Hauptauszahlungen für den Monat Dezember.³⁸ Diese Daten – als EL-Statistikregister bezeichnet – enthalten alle wesentlichen Elemente zur Berechnung einer EL und eine Reihe soziodemografischer Angaben zu den EL-Beziehenden.

3.1.2 Vergleich der beiden Datenquellen

Die gesamten EL-Ausgaben gemäss Buchhaltung beinhalten einerseits die periodischen EL – auch als jährliche EL bezeichnet – und andererseits die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Vor 2008 werden diese beiden Kategorien nicht separat ausgewiesen. Erst seit 2008 ist bekannt, dass die EL-Ausgaben gemäss Buchhaltung in den letzten Jahren zu 8 Prozent aus Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten und zu 92 Prozent aus den periodischen Leistungen bestehen.³⁹

Im EL-Statistikregister sind nur Angaben zu den periodischen EL enthalten. Die Ausgaben für periodische EL im Dezember hochgerechnet auf ein Jahr entsprechen knapp 94 Prozent der periodischen EL gemäss Buchhaltung. Die Differenz von 6 Prozentpunkten ist auf folgende Ausgabenpositionen zurückzuführen, die nur in den Buchhaltungsdaten enthalten sind:

- Rückwirkende Zahlungen
- Erlasse und Abschreibungen
- Zu- und Abgänge während eines Jahres

Die EL-Ausgaben gemäss Buchhaltung werden kurz als *EL-Ausgaben* bezeichnet, die EL-Ausgaben gemäss EL-Statistikregister meist als *EL-Summe*. Diese Beträge enthalten – wie auch die EL-Ausgaben – keine Krankenkassenprämien.

Eine detaillierte Analyse der Ausgabenentwicklung bei den EL ist nur mit den Daten des EL-Statistikregisters möglich. Aufgrund der hohen Übereinstimmungen der EL-Summen mit den Buchhaltungsdaten kann eine Analyse der EL-Summen aufzeigen, welche Faktoren im Wesentlichen die Ausgabenentwicklung beeinflussen.

Definitionen

³⁸ Nach Art. 26a ELG führt die Zentrale Ausgleichsstelle ein Register der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen. Dieses Register ist noch nicht operativ. Je nach Ausbau werden auch für andere Monate als den Dezember Daten zur Verfügung stehen.

³⁹ Die EL-Summen gemäss Statistikregister machen im Durchschnitt knapp 86 Prozent der gesamten EL-Ausgaben (periodische EL plus Krankheits- und Behinderungskosten) aus, welche offiziell ausgewiesen werden.

EL-Statistik, veröffentlichte Zahlen		Detailanalyse	
Begriff	Bemerkung	Begriff	Bemerkung
<i>EL-Ausgaben</i>	Periodische EL und Vergütung von Krankheitskosten, pro Jahr Quelle: Buchhaltungsdaten der EL-Stellen	-	-
<i>EL-Ausgaben, periodische EL</i>	Periodische EL, pro Jahr Quelle: Buchhaltungsdaten der EL-Stellen	<i>EL-Summe</i>	Periodische EL im Dezember auf ein Jahr hochgerechnet, entspricht rund 94% der periodischen EL-Ausgaben gemäss Buchhaltung Quelle: EL-Statistikregister, Stand Dezember

Die offiziellen Buchhaltungsdaten der kantonalen EL-Stellen können nur allgemeine Hinweise auf die Gründe für die steigenden Gesamtausgaben der EL liefern. Detaillierte Analysen ermöglichen nur die EL-Summen aus dem Statistikregister, welche die EL-Auszahlungen im Monat Dezember beinhalten. Für jeden einzelnen Fall sind der EL-Betrag und die Berechnungselemente dazu bekannt, sowie einige Angaben zu den Personen, welche an einem EL-Fall beteiligt sind. Aufgrund der hohen Übereinstimmungen der EL-Summen mit den Buchhaltungsdaten kann eine Analyse der EL-Summen aufzeigen, welche Faktoren im Wesentlichen die Ausgabenentwicklung beeinflussen.

3.2 Entwicklung zwischen 1998 und 2012

3.2.1 Entwicklung der Bezügerzahlen und -quoten

Der Bestand der EL-beziehenden Personen ist im Zeitraum 1998 bis 2012 von 186 900 Personen auf 295 200 Personen gestiegen. Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3,3 Prozent (vgl. Anhang 1.1).

Bei den EL zur Altersversicherung (AV) nahm die Gruppe der EL-Beziehenden im Durchschnitt um 2,2 Prozent zu und damit in ähnlichem Ausmass wie die Rentenbestände. Das zeigt sich in der konstanten EL-Quote von 11 bis 12 Prozent. Dies bedeutet, dass im beobachteten Zeitraum anteilmässig immer etwa gleich viele Altersrentnerinnen und -rentner auf EL angewiesen waren. Die Bezügerzahlen folgen somit der demografischen Entwicklung.

Bei den EL zur IV sind deutlich zwei Perioden zu unterscheiden: jene von 1998 bis 2005 mit einem jährlichen Wachstum von durchschnittlich 8,4 Prozent und jene nach 2005 mit einem Mittel von 2,3 Prozent. Trotz der hohen Zuwachsraten in der ersten Periode stieg die EL-Quote nur mässig von 23 auf 29 Prozent. Seit 2006 zieht sie kräftiger an, um schliesslich 41 Prozent zu erreichen. Diese letztere Entwicklung ist auf zwei gegenläufige Bewegungen zurückzuführen: Auf der einen Seite gehen die Rentenbestände der IV seit 2006 zurück, auf der anderen Seite nehmen die Bestände in der EL zur IV weiterhin zu, wenn auch deutlich schwächer. Die heutigen IV-Rentnerinnen und -rentner benötigen somit vermehrt EL.

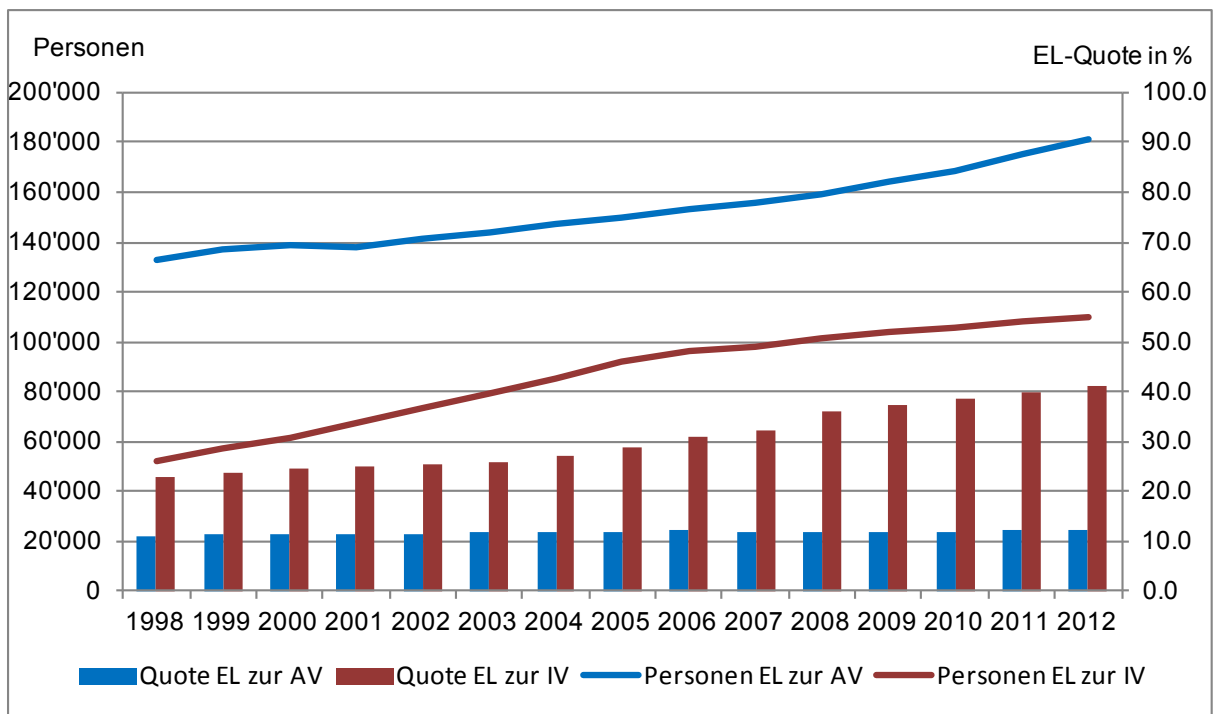
Der Einfluss der verschiedenen Revisionen wird in erster Linie bei den EL-Ausgaben sichtbar und dort auch detaillierter untersucht. Bei den Bezügerzahlen fällt vor allem die Entwicklung im Jahr 2001 auf. Damals wurde das ordentliche Rentenalter für Frauen auf 63 Jahre erhöht. Aus diesem Grund «fehlt» ein Frauenjahrgang bei den EL zur AV; bei den EL zur IV und HV hingegen ist im Vergleich zum Vorjahr ein Jahrgang mehr vertreten. Weiter wurden im Jahr 2001 alle bestehenden Ehepaarrenten, die noch auf alten Grundlagen basierten, umgerechnet, was vor allem bei Personen im Rentenalter zu höheren Renten führte. Diese beiden Punkte erklären den Rückgang von 0,9 Prozent bei den EL zur AV.

Erstaunlich ist die Entwicklung der Bezügerzahlen mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten ELG im Jahr 2008. Ein unauffälliges Bezügerwachstum steht einem ausgeprägten Wachstumsschub bei den Ausgaben von 17 Prozent gegenüber (siehe weiter unten). Das bedeutet, dass die Aufhebung der EL-Begrenzung kaum zu neuen EL-Fällen führte, aber bei den bestehenden Fällen – es handelt sich in erster Linie um Personen im Heim – die EL-Beträge stark zunahm. Die höchste Zuwachsrate seit 1998 bei den EL zur AV im Jahr 2011 von über 4 Prozent geht vor allem auf die Erhöhung der Vermögensfreibeträge zurück.

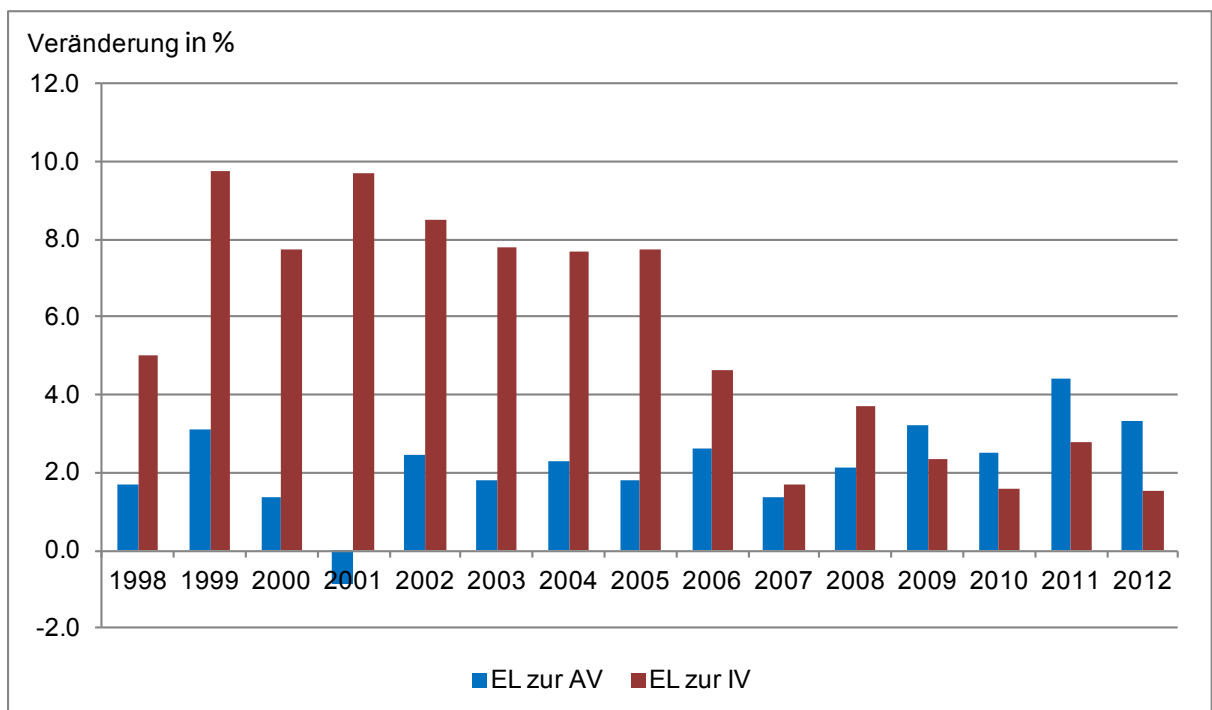
Die EL-Quoten sind stark vom Alter abhängig. Im Jahr 2012 benötigen von den 20- bis 35-jährigen Personen mit einer IV-Rente zwischen 60 und 70 Prozent eine EL. Diese Quote sinkt kontinuierlich auf 40 Prozent bei den 50-Jährigen. Diese hohen Anteile ergeben sich, weil jüngere invalide Personen nicht oder nur kurz erwerbstätig waren und somit über kleine Renten verfügen. Vermögen und Erträge daraus sind kaum vorhanden. Sie wohnen zudem häufiger im Heim und haben deshalb höhere Kosten zu tragen. Diese Gruppe EL-beziehender Personen ist meistens langfristig auf EL angewiesen. Der Zustrom älterer Neurentnerinnen und -rentner in die IV, die sich in einer besseren finanziellen Situation befinden, verringert die EL-Bezugsquoten kontinuierlich bis auf 28 Prozent beim Erreichen des Rentenalters.

Eine umgekehrte Tendenz zeigen die Bezugsquoten in der Altersversicherung. Während von den neuen Altersrentnerinnen und -rentnern nur 8 Prozent eine EL beanspruchen, sind es bei den 90-jährigen bereits 25 Prozent. Die EL-Quote steigt also mit dem Alter. Diese Tendenz hängt mit der steigenden Wahrscheinlichkeit eines Heimeintritts und den damit verbundenen Kosten zusammen. Die Heimtaxen können viele Personen nicht mehr nur aus den eigenen finanziellen Mitteln bestreiten.

**Personen mit EL und EL-Quote nach Versicherungsweig, Ende 1998–2012
(EL-Statistikregisterdaten)**



**Personen mit EL nach Versicherungsweig, Veränderung zum Vorjahr in Prozent, 1998–2012
(EL-Statistikregisterdaten)**



Eine alleinstehende Person ohne Kinder erhielt 2012 im Durchschnitt eine EL in der Höhe von 1657 Franken pro Monat (2012). Seit 1998 ist dieser Betrag jedes Jahr im Durchschnitt um 2,8 Prozent gewachsen (vgl. Anhang 1.2). Das wichtigste Unterscheidungsmerkmal bezüglich des monatlichen EL-Betrages ist die Wohnsituation. An EL-Beziehende zu Hause werden heute pro Monat im Durchschnitt fast 1000 Franken ausgerichtet. Der EL-Betrag ist gut dreimal höher, wenn eine Person im Heim wohnt, und macht 3100 Franken aus. Mit dem Heimeintritt nehmen die Ausgaben meistens stark zu. Neben den «Hotelkosten» fallen oft Ausgaben an für Betreuung und Pflege. Für die Pflegekosten kommen zwar die Krankenkassen auf. Doch bleibt bei mehr als der Hälfte der Heimbewohnenden eine Finanzierungslücke, die von den EL gestopft wird. Etwas vereinfachend könnte man sagen, dass der Bedarf nach EL bei den Heimbewohnenden von den hohen Kosten abhängt, bei den zu Hause Lebenden von den niedrigen Einnahmen.

Ein weiterer Unterschied zeigt sich zwischen den EL zur AV und den EL zur IV. Die Leistungen für Personen mit einer IV-Rente sind deutlich höher was vor allem mit ihrer schlechteren Einkommenssituation zusammenhängt.

3.2.2 Entwicklung der EL-Ausgaben

Die EL-Ausgaben setzen sich zusammen aus den sogenannten periodischen oder jährlichen EL sowie den Vergütungen von Krankheits- und Behinderungskosten im Rahmen der EL. Die Ausgaben für Krankenkassenprämien sind darin nicht enthalten. Diese werden zwar für die Berechnung der EL berücksichtigt, finanziert werden sie aber im Rahmen der Prämienverbilligung. Bei den EL-Ausgaben handelt es sich um Buchhaltungsdaten der meist kantonalen EL-Stellen. Erst seit 2008 werden die periodischen EL separat ausgewiesen.

Die EL-Ausgaben haben sich von 2,1 Milliarden Franken im Jahr 1998 auf 4,4 Milliarden im Jahr 2012 mehr als verdoppelt. Dieses starke Wachstum lässt sich zu einem grossen Teil auf eine Systemänderung im Jahr 2008 zurückführen (vgl. Kap. 3.3.3.6). Vor 2008 betrug das durchschnittliche jährliche Wachstum rund 4,7 Prozent, nachher 4,8 Prozent. Um 4,7 Prozent stiegen seit 2008 die periodischen EL – das heisst EL-Ausgaben ohne Krankheits- und Behinderungskosten. Daraus kann man bei den periodischen EL und bei den Krankheitskosten auf eine fast parallele Entwicklung schliessen. Eine detaillierte Betrachtung der Ausgabenentwicklung folgt in Kapitel 3.2.4. Dort wird auf die Statistikdaten der Hauptauszahlung im Dezember abgestellt.

EL-Ausgaben nach Versicherungszweig, 1998–2012 (Buchhaltungsdaten)

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Franken			Veränderung in Prozent ¹⁾		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
1998	2 142,9	1 420,2	722,7	5,6	3,2	10,6
1999	2 236,9	1 439,1	797,9	4,4	1,3	10,4
2000	2 288,2	1 441,0	847,2	2,3	0,1	6,2
2001	2 351,2	1 442,4	908,8	2,8	0,1	7,3
2002	2 527,8	1 524,8	1 003,0	7,5	5,7	10,4
2003	2 671,3	1 572,6	1 098,6	5,7	3,1	9,5
2004	2 847,5	1 650,9	1 196,5	6,6	5,0	8,9
2005	2 981,7	1 695,4	1 286,3	4,7	2,7	7,5
2006	3 080,3	1 731,0	1 349,3	3,3	2,1	4,9
2007	3 246,2	1 827,1	1 419,2	5,4	5,5	5,2
2008	3 679,8	2 071,7	1 608,1	13,4	13,4	13,3
2009	3 905,7	2 209,7	1 696,1	6,1	6,7	5,5
2010	4 074,7	2 323,6	1 751,1	4,3	5,2	3,2
2011	4 275,9	2 439,0	1 836,9	4,9	5,0	4,9
2012	4 435,9	2 524,5	1 911,4	3,7	3,5	4,1

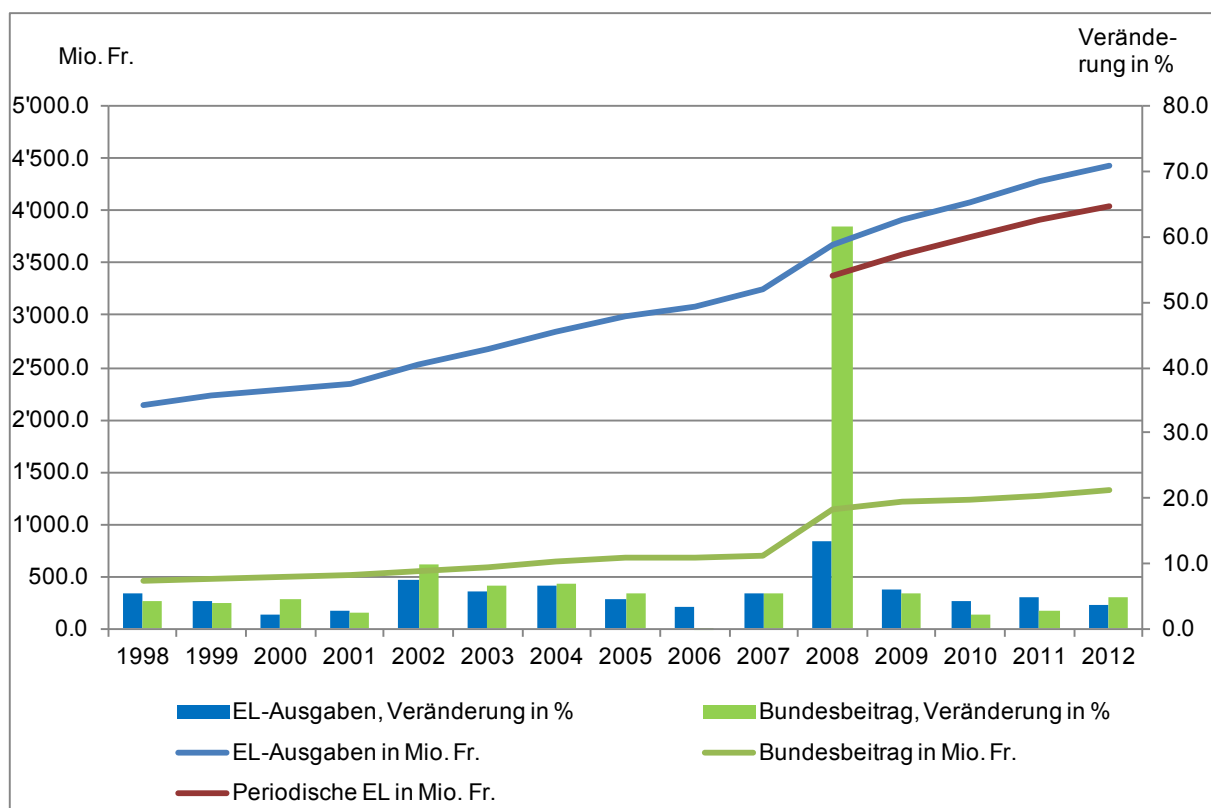
1) Veränderung zum Vorjahr in Prozent

3.2.3 Entwicklung der Bundesbeiträge

Die Bundesbeiträge stiegen vor 2008 mit einem Jahresdurchschnitt von 5,0 Prozent etwas stärker als die Gesamtausgaben mit einem Durchschnitt von 4,7 Prozent. Der Bund beteiligte sich mit rund 22 Prozent an den EL-Ausgaben.

Mit dem Systemwechsel im Jahr 2008 ist der Beitrag des Bundes an die EL von 0,7 auf 1,1 Milliarden Franken angestiegen, eine Zunahme um 61,5 Prozent. Seither liegt das durchschnittliche jährliche Wachstum der Bundesbeiträge mit 3,8 Prozent einen Prozentpunkt unter der Gesamtentwicklung von 4,8 Prozent. Der Bundesanteil an den EL-Ausgaben beträgt seit 2008 rund 30 Prozent (vgl. Anhänge 2.1 und 2.2).

EL-Ausgaben und Bundesbeitrag 1998–2012 (Buchhaltungsdaten)



3.2.4 Entwicklung der EL-Summen

3.2.4.1 Einleitende Bemerkungen

Die folgenden Analysen stützen sich auf die *EL-Summen* aus dem EL-Statistikregister. Nur mit diesen Daten können detaillierte Untersuchungen zur Kostenentwicklung bei den EL gemacht werden (vgl. Kap. 3.1).

3.2.4.2 Entwicklung nach Versicherungszweig und Wohnsituation

Zur Beurteilung der Ausgabenentwicklung ist es notwendig, die EL-Summen in die wichtigsten Komponenten zu zerlegen. Das sind zum einen die zwei unterschiedlichen Versicherungszweige EL zur AHV und EL zur IV, und zum anderen die Unterscheidung, ob es sich um einen Fall zu Hause oder im Heim handelt.

Von 1998 bis 2007 stiegen die EL-Summen jährlich um durchschnittlich 4,1 Prozent, nachher um 4,7 Prozent. Betrachtet man die Entwicklung der beiden Versicherungszweige, so fallen zwei unterschiedliche Perioden auf. Vor 2008 sind die EL zur IV mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 7,2 Prozent immer stärker gewachsen sind als die EL zur AHV mit einer Rate von 2,3 Prozent. Nach 2008 hat sich das Blatt gewendet, die EL zur AHV wachsen stärker als die EL zur IV.⁴⁰ Zu Beginn gingen 33 Prozent der EL-Ausgaben an die EL zur IV, im Jahr 2007 waren es 43 Prozent. Seither geht dieser Anteil ganz minim zurück.⁴¹

⁴⁰ Eine Ausnahme bildet das Jahr 2012, da die Hilflosenentschädigung der IV für Personen im Heim auf den 1. Januar 2012 halbiert wurde.

⁴¹ Einen Sonderfall bildet das Jahr 2000, was auf eine Umstellung im Kanton Zürich zurückzuführen ist. Dieser setzte bei der EL-Berechnung ursprünglich einen Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf ein, der um die Krankenkas-

Die Wachstumsrate der Ausgaben für Heimfälle war vor 2008 meistens tiefer als bei den EL-Fällen zu Hause. Dies hängt einmal mit den verbesserten Leistungen der Krankenversicherer an den Heimaufenthalt zusammen. Ein weiterer Grund liegt im Ausbau der Spitex-Dienste, die ein längeres Verbleiben zu Hause ermöglichen und somit Heimeintritte reduzieren. Die Kosten, die allenfalls daraus bei den EL anfallen können, werden unter der Rubrik Krankheits- und Behinderungskosten vergütet.⁴² Der grösste Einfluss aber ergibt sich aus der Aufhebung der Höchstgrenzen der EL-Beträge (vgl. Kap. 3.3.3.6). Diese Massnahme führte bei den Heimfällen im Jahr 2008 zu einem Kostensprung von 27,6 Prozent. Seit dem Wegfall der EL-Begrenzung wachsen die EL-Ausgaben im Heimbereich etwa gleich stark wie bei zu Hause lebenden EL-Beziehenden.

Eine kombinierte Betrachtung der Komponenten zeigt, dass die EL-Summen für Personen in Heimen bei beiden Versicherungszweigen nach 2008 etwa gleich stark wachsen.⁴³ Die EL-Summen für Personen zu Hause hingegen steigen bei den EL zur AHV stärker. Vor 2008 verlief die Entwicklung völlig anders. Die Leistungen an zu Hause lebende AHV-Rentnerinnen und -rentner erhöhten sich im Schnitt um jährliche 2,4 Prozent, für Rentenbeziehende der IV waren es satte 9,6 Prozent. Im Heimbereich fiel der Unterschied mit 2,2 zu 5,1 Prozent weniger stark aus.

In den letzten drei Jahren machten die EL rund 10 Prozent der Rentenausgaben⁴⁴ aus. Bei den EL zur AHV betrug dieser Prozentsatz lange 5,5 Prozent, nach 2008 um die 6,5 Prozent. Bei den EL zur IV blieb diese Quote bis 2004 recht stabil. Seither stieg sie kontinuierlich von 20 Prozent auf 35 Prozent (vgl. zum Ganzen auch Anhang 2.4).

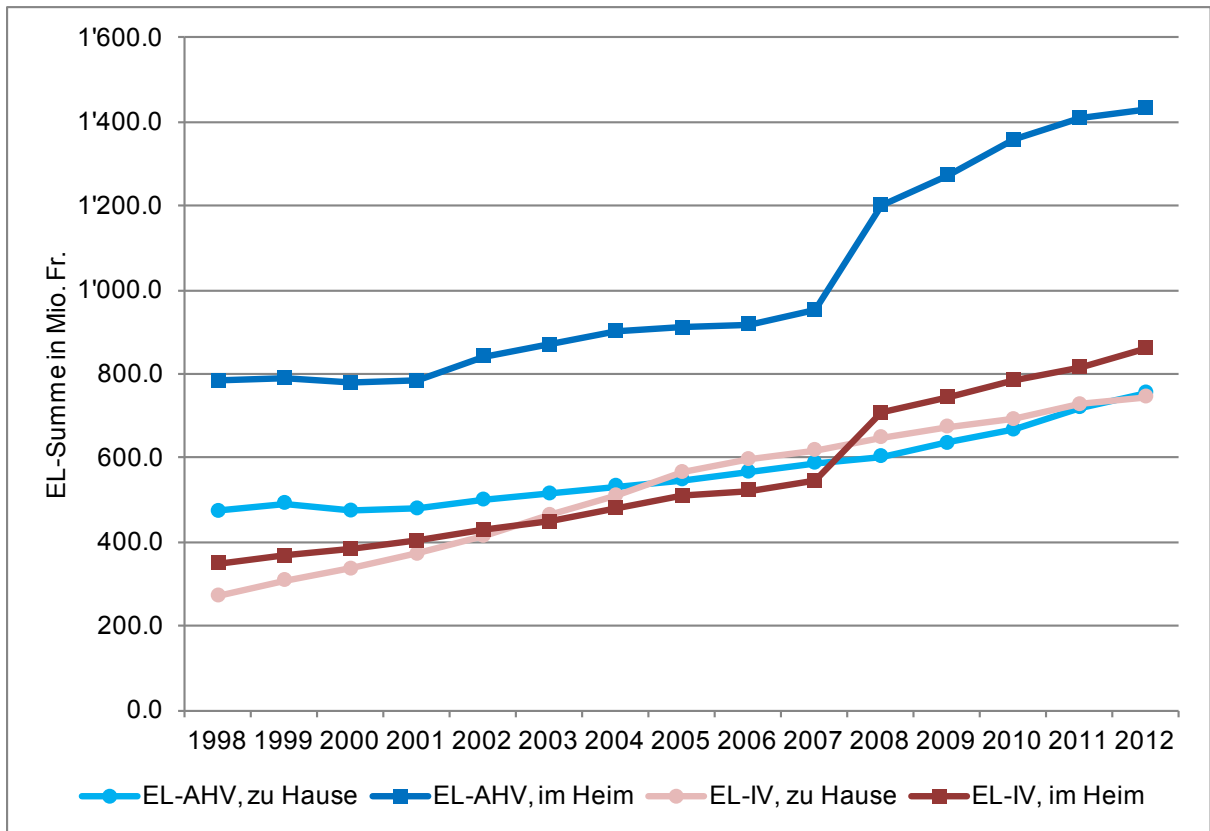
senprämie erhöht wurde. Ab dem Jahr 2000 wurde dann der übliche Betrag für den Lebensbedarf berücksichtigt. Die Krankenkassenprämien werden seither wie in allen anderen Kantonen über das Prämienverbilligungssystem finanziert. Die Senkung der erhöhten Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf im Kanton Zürich führte insgesamt zu einem Rückgang der EL-Summe.

⁴² Diese Kosten erscheinen in den Statistikdaten aber nicht.

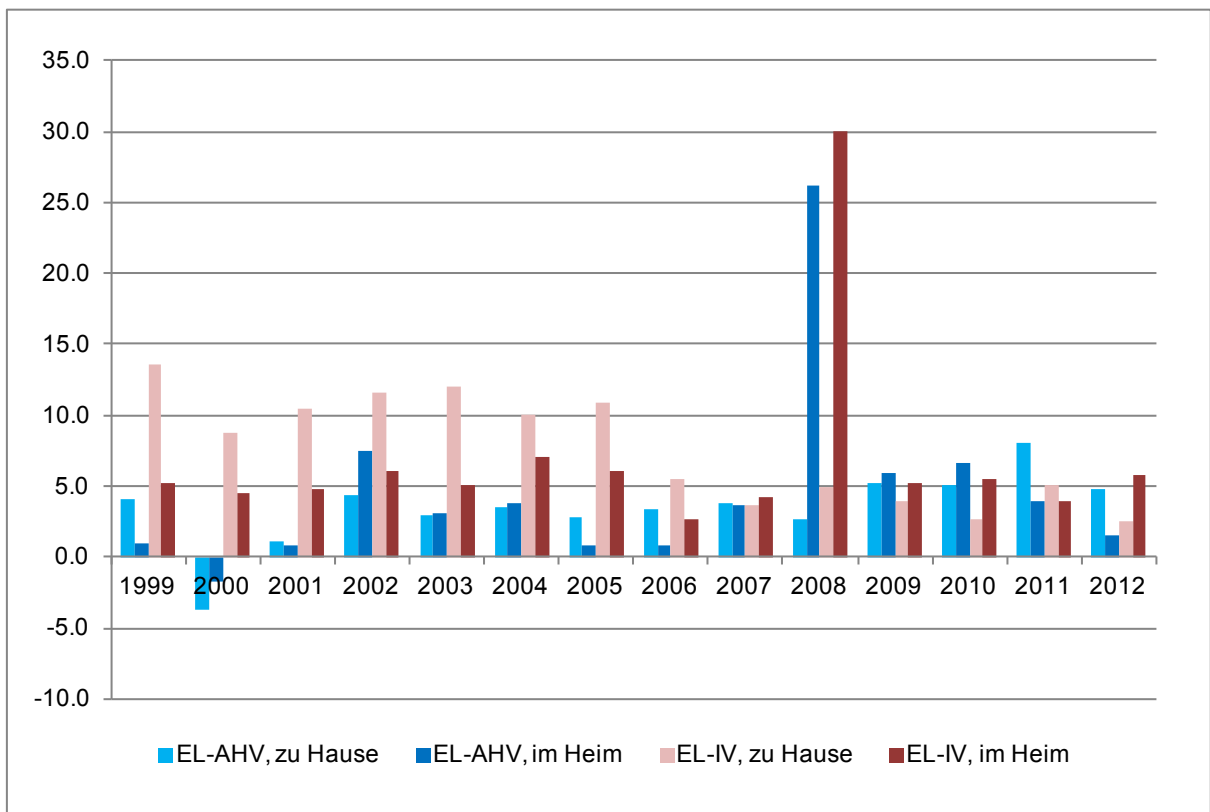
⁴³ Ohne die Halbierung der IV-Hilflosenentschädigungen im Heim wäre dies auch im Jahr 2012 der Fall gewesen.

⁴⁴ Summe der in der Schweiz ausbezahlten Renten im Monat Dezember, multipliziert mit 12.

EL-Summe nach Versicherungsweig und Wohnsituation, 1998–2012
(EL-Statistikregisterdaten)



EL-Summe nach Versicherungsweig und Wohnsituation, Veränderung zum Vorjahr in Prozent, 1998–2012
(EL-Statistikregisterdaten)



3.2.4.3 Entwicklung der Existenzsicherung und der heimbedingten Mehrkosten

Seit 2008 kann die Ausgabenentwicklung bei den EL unter einem zusätzlichen Aspekt betrachtet werden, indem zwischen Existenzsicherung und heimbedingten Mehrkosten unterschieden wird.⁴⁵ Mit der NFA, welche 2008 in Kraft trat, wurde nämlich ein neues Konzept zur Finanzierung der EL eingeführt. Der Bund beteiligt sich nur noch an den periodischen EL, bei denen er 5/8 der Existenzsicherung bezahlt. Der Begriff der Existenzsicherung bedarf einer genaueren Erklärung. Bei Personen zu Hause gelten die gesamten periodischen EL als Existenzsicherung. Bei den Personen im Heim wird der Anteil der Existenzsicherung in einer Ausscheidungsrechnung ermittelt. Es wird berechnet, wie hoch die Ergänzungsleistung wäre, wenn die heimbewohnende Person zu Hause leben würde. Die über die Existenzsicherung im Heim hinausgehenden Kosten – man kann diese als *heimbedingte Mehrkosten* bezeichnen – müssen die Kantone vollumfänglich selber finanzieren.

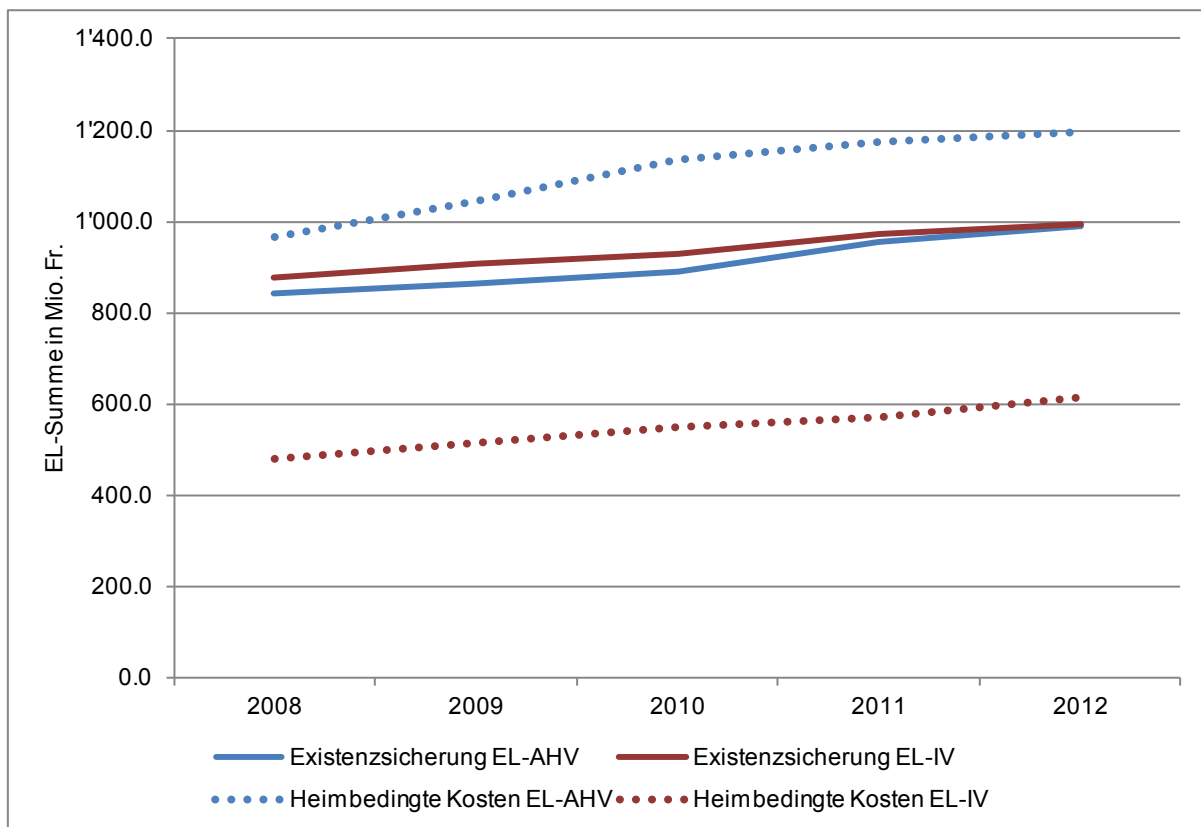
Gut die Hälfte der periodischen EL – 52,3 Prozent im Jahr 2012 – wird für existenzsichernde Leistungen ausgegeben.⁴⁶ Diese Leistungen sind in den Jahren 2008–2012 um durchschnittlich 3.8 Prozent gewachsen und somit weniger stark als die Summe für heimbedingte Mehrkosten (durchschnittlich 5.7 %). Eine Ausnahme bildet das Jahr 2011: Die existenzsichernden Leistungen steigen stärker. Hauptgrund dafür sind die höheren Vermögensfreibeträge. Zwar bewirkten diese auch im Heimbereich höhere EL-Kosten. Dort aber wurde die Entwicklung überlagert durch Massnahmen in den Kantonen, welche die Finanzierung der anfallenden Heimkosten grundlegend umstrukturierten und zum Teil aus den EL auslagerten. Der Ausgabenschub bei den heimbedingten Mehrkosten von 42,6 Prozent im Jahr 2008 ist auf die Aufhebung der EL-Begrenzung zurückzuführen. Diese wirkte sich praktisch nur bei Personen im Heim aus, und zwar nur bei den heimbedingten Mehrkosten.

Bei den EL-Aufwendungen für die Existenzsicherung nähern sich die beiden Versicherungszweige – EL zur AHV und EL zur IV – an und erreichen im Jahr 2012 pro Zweig knapp eine Milliarde Franken. Die heimbedingten Mehrkosten sind bei den EL zur AHV fast doppelt so hoch wie bei den EL zur IV (vgl. Anhang 2.3).

⁴⁵ Eine solche Betrachtung ist grundsätzlich auch vor 2008 möglich. Allerdings wurde vor 2008 der EL-Betrag – vor allem im Heim – begrenzt. Ein Vergleich mit dem Total der EL-Ausgaben ist daher nicht vergleichbar mit der Zeit ab 2008.

⁴⁶ Der Beitrag des Bundes an die EL beruht auf einem Prozentansatz, welcher aufgrund der Existenzsicherung des Vorjahres berechnet wird.

EL-Summe nach Sicherungsart und Versicherungszeit, 2008–2012 (EL-Statistikregisterdaten)



3.3 Gründe für die Kostenentwicklung

3.3.1 Einleitende Bemerkungen

Die Entwicklung der EL-Kosten wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Besonders bei den EL zur Altersversicherung spielt die demografische Entwicklung eine entscheidende Rolle. Verschiedene Berechnungselemente müssen zudem regelmässig oder unregelmässig erhöht werden, damit die Existenzsicherung angesichts der steigenden Lebenshaltungskosten gewährleistet bleibt. Die Kostenentwicklung wird jedoch auch ganz entscheidend durch Gesetzesänderungen ausserhalb des EL-Systems beeinflusst. Dazu gehören einerseits Revisionen in der AHV und der IV, aber auch die NFA und die Neuordnung der Pflegefinanzierung hatten einen massiven Einfluss auf die Kostenentwicklung, wie die nachfolgende Analyse zeigt.

3.3.2 Anpassung von Berechnungselementen

Im Zusammenhang mit Rentenerhöhungen bei der AHV und IV werden bei den EL üblicherweise auch die pauschalen Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf angehoben. In beiden Systemen werden die Werte um den gleichen Prozentsatz erhöht. Seit 1999 geschah dies alle zwei Jahre. Die letzte Erhöhung um rund 0,84 Prozent stammt aus dem Jahr 2013 (vgl. Anhang 4.1).

Der Lebensbedarf spielt im Prinzip nur bei EL-Fällen zu Hause eine Rolle. Da bei den EL zur AHV die durchschnittliche Rente leicht höher ist als der Lebensbedarf, bewirkt eine Erhöhung der beiden Komponenten einen leichten Rückgang der EL-Summe. Bei den EL zur IV zeigt sich das Gegenteil. Werden beide Zweige zusammen genommen, bewirken die höheren Ansätze für den Lebensbedarf und die höheren AHV/IV-Renten einen minimalen Rückgang der EL-Summe. Dies gilt jedoch nur für jene Fälle, die von einem Jahr bis zum nächsten im EL-System bleiben. Das vorwiegende Wachstum bei den EL zu Hause ist auf die Bilanz der Austritte und Eintritte zurückzuführen. Die EL-Beträge bei den neuen «Hausfällen» sind deutlich höher als bei den austretenden. Das ergibt im Saldo eine Zunahme der EL-Summe. Dieser Mechanismus gilt nicht nur für die Jahre mit einer Renten- und Lebensbedarfserhöhung.

Bei den EL-Beziehenden im Heim spielt der gesetzlich festgelegte Betrag für den Lebensbedarf bis 2007 eine indirekte Rolle. Er war massgebend für die Beschränkung des EL-Betrags im Heim. Die Grenze betrug 175 Prozent des Lebensbedarfs für Alleinstehende. Da im Heim bei fast 40 Prozent der Fälle der EL-Betrag begrenzt war, führte eine Erhöhung des Maximums automatisch zu Mehrkosten. Dieser Zusammenhang fällt ab 2008 weg, da die EL ab diesem Zeitpunkt nicht mehr begrenzt sind. Seither kommen voll die Regelungen der Kantone zum Zug, welche meistens die Maximalansätze der Heimtaxen festlegen.⁴⁷ Auf diese Weise kann die Höhe des EL-Betrags indirekt begrenzt werden.

Die Mietzinsmaxima für Personen zu Hause wurden im Jahr 2001 angehoben. In diesem Jahr resultierten daraus Mehrkosten im Betrag von 22 Millionen Franken. 11 Prozent der Alleinstehenden und 15 Prozent der Ehepaare erreichten damals das neue Maximum. Diese Situation hat sich bis 2012 geändert: Die entsprechenden Werte erreichen 27 und 30 Prozent.⁴⁸ Daraus folgt, dass die Mietzinsmaxima die Entwicklung der EL-Ausgaben zu Hause seit 2001 immer mehr gebremst haben.

3.3.3 Einfluss der wichtigsten Gesetzesänderungen

3.3.3.1 Einleitende Bemerkungen

Gesetzliche Änderungen beeinflussen massgebend die Ausgabenentwicklung. Es handelt sich um Änderungen im EL-System selber, sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene. Einflüsse ergeben sich auch aus Revisionen der AHV und IV. Auswirkungen ergeben sich weiter, wenn kantonale Regelungen bei der Heimfinanzierung geändert werden. Auch Anpassungen in anderen Versicherungssystemen beeinflussen die EL, wie zum Beispiel die Beiträge der Krankenversicherungen an einen Heimaufenthalt, bilaterale Abkommen, Neuregelung der Kinderzulagen oder Anpassungen in der beruflichen Vorsorge. Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die einflussreichsten. Weitere Änderungen mit Auswirkungen auf die EL-Kosten finden sich in Anhang 3.

⁴⁷ Die Kantone legen auch die *Beträge für persönliche Auslagen* fest. Diese fallen aber nicht so stark ins Gewicht. Kantonale Maximalbeträge für Heimtaxen wurden auch vor 2008 festgelegt. Es bestand somit eine doppelte Begrenzung.

⁴⁸ EL-Fälle ohne Kinder, EL zur AV und EL zur IV.

3.3.3.2 1997: Rentenvorbezug und höheres Frauenrentenalter in der AHV

Ab 1997 wurde in der Altersversicherung sukzessive die Möglichkeit des Rentenvorbezugs eingeführt. Die Renten werden dabei dauerhaft gekürzt. Bis 2010 galt für Frauen noch ein niedrigerer Reduktionssatz (3,4 % pro vorbezogenes Jahr). Das Jahr 2011 ist das erste Jahr, in dem auch für Frauen die volle Reduktion angewandt wurde (6,8 % pro vorbezogenes Jahr). Bei tiefen Renten und geringen zusätzlichen Einkommen kann die Kürzung durch das EL-System abgefangen werden. Bei diesen Fällen führt ein Vorbezug nicht zu einer schlechteren Einkommenssituation im Rentenalter. Knapp 10 Prozent der Vorbezieher eines Jahrgangs haben EL zu Beginn der Pensionierung, bei den ordentlich Pensionierten sind es knapp 7 Prozent. Finanziell wirkt sich das auf die EL wie folgt aus: In den Jahren 2011 und 2012 – die ersten Jahre mit den voll wirksamen Vorbezugsregelungen – gibt es je rund 2 000 Fälle mit Vorbezug, welche neu zu den EL gestossen sind und rund 3,8 Millionen Franken Mehrkosten pro Jahr verursachen. Diese Kosten summieren sich von Jahr zu Jahr auf, da diese Fälle normalerweise längerfristig auf EL angewiesen sind. So entstanden im Jahr 2012 insgesamt bereits EL-Mehrkosten von 21,4 Millionen Franken. Dies entspricht einem Prozent der EL-Summe zur AHV und fällt damit noch nicht so stark ins Gewicht. Doch hält die beobachtete Tendenz zum Vorbezug an, kumulieren sich die Mehrkosten bei den EL. Diese werden vor allem im höheren Alter anfallen, wenn ein Aufenthalt im Heim nötig ist, der in vielen Fällen nur zusammen mit EL finanziert werden kann.⁴⁹ Ab einem bestimmten Zeitpunkt werden sich aber bei gleichbleibender Tendenz die Mehrkosten, welche auf einen Vorbezug zurückzuführen sind, stabilisieren.

Es besteht auch die Möglichkeit, die Altersrente aufzuschieben und so die Leistung zu erhöhen. Da relativ wenige Personen davon Gebrauch machen und diese seltener EL beanspruchen, bleibt der Spareffekt bei den EL gering.

In den Jahren 2001 und 2004 wurde das ordentliche Rentenalter für Frauen auf 63 und dann auf 64 Jahre erhöht. In diesen Jahren «fehlt» somit ein Frauenjahrgang bei den EL zur AV; bei den EL zur IV⁵⁰ hingegen ist im Vergleich zum Vorjahr ein Frauenjahrgang mehr vertreten. Ein solcher Jahrgang machte im Jahr 2001 rund 10 Millionen Franken aus, im Jahr 2004 13 Millionen. Ein Frauenjahrgang weniger in der AHV reduzierte die EL-Summe um rund 13 beziehungsweise 15 Millionen Franken im Jahr 2004. Deshalb sind die Leistungen der EL zur IV in diesen beiden Jahren leicht stärker gewachsen, bei den EL zur AV leicht schwächer. Allerdings profitierten viele Frauen von den vergünstigten Vorbezugsmöglichkeiten.

Im Jahr 2001 wurden alle bestehenden Ehepaar-Renten, die noch auf alten Grundlagen basierten, nach den Bestimmungen der 10. AHV-Revision überführt. Durch diese Überführung erhielten viele Personen im Rentenalter eine höhere Altersrente. Somit sank der Bedarf nach EL, und die Summe der EL zur AHV nahm nur um 0,9 Prozent zu, die tiefste Rate im Beobachtungsraum (abgesehen vom Jahr 2000). In der IV hingegen profitierten bedeutend weniger Leute von einer Rentenerhöhung. Die Wachstumsrate bei den EL zur IV war nur gering tiefer als im Vorjahr.

⁴⁹ Vgl. dazu die Botschaft zur 10. AHV-Revision vom 5. März 1990 (BBl 1990 II 68): «Die Einführung des Vorbezuges dürfte die EL anfänglich mit 3–5 Millionen Franken belasten. Längerfristig dürften die Kosten auf 20–25 Millionen Franken ansteigen.» Es wird darauf hingewiesen, dass eine Schätzung dieser Kosten sehr schwierig ist.

⁵⁰ Ebenfalls bei den EL zur HV ist ein Jahrgang mehr vertreten. Zahlenmässig ist dieser aber nicht von Bedeutung.

3.3.3.3 2002: Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU

Um einen EL-Anspruch zu erwerben, müssen sich ausländische Staatsangehörige unmittelbar vor der EL-Anmeldung während fünf oder zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben (Karenzfrist). Am 1. Juni 2002 trat das Freizügigkeitsabkommen mit der EU in Kraft, mit welchem die Karenzfrist für EU-Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz aufgehoben wurde. Die Auswirkung dieses Abkommens kann nicht direkt ermittelt werden, da die notwendigen Detailinformationen nicht verfügbar sind.⁵¹ Einen indirekten Hinweis liefern die Zuwachsraten. Im Jahr 2002 und im folgenden Jahr stiegen die EL-Summen von Personen ausländischer Nationalität mit 10,5 beziehungsweise 9,3 Prozent stärker als in der gesamten Periode mit einem Durchschnitt von 6,8 Prozent (vgl. Anhang 4.2). Das macht ein um etwa 3 Prozentpunkte höheres Wachstum aus. Der Einfluss auf die Gesamtentwicklung ist aber mässig, da es sich um kleinere Summen handelt. Die EL-Summe, welche an ausländische Personen in der Schweiz ausgerichtet wurde, betrug 2001 insgesamt 338,5 Millionen Franken, 3 Prozent davon machen rund 10 Millionen Franken aus. Der Anteil an der Rentensumme blieb bis 2005 stabil auf einem Niveau von rund 14 Prozent. Erst ab 2006 stieg bei den Personen ausländischer Nationalität der Anteil der Ergänzungsleistungen an der Rentensumme kontinuierlich auf gut 19 Prozent. Dieser Anteil steigt seit 2008 zwar auch bei Personen mit schweizerischer Nationalität, aber weniger stark.

3.3.3.4 2004: 4. IV-Revision

Mit der 4. IV-Revision traten zwei Massnahmen in Kraft, welche einen direkten Einfluss auf die EL haben können. Zum ersten konnte ab dem 1. Januar 2004 für Neurentnerinnen und Neurentner kein Anspruch auf eine Zusatzrente mehr entstehen. Zum zweiten wurden die Härtefallrenten⁵² in die EL überführt. Die laufenden Härtefallrenten wurden aufgehoben; an ihrer Stelle konnte für Bezügerinnen und Bezüger einer Viertelsrente neu ein EL-Anspruch entstehen. Die beiden Massnahmen verursachten Mehrkosten in der Höhe von schätzungsweise 13 Millionen Franken.⁵³

3.3.3.5 2008: 5. IV-Revision

Mit der 5. IV-Revision (2008) wurden die laufenden Zusatzrenten aufgehoben, ebenfalls der Karrierezuschlag. Früherfassung und Frühintervention sowie Integrationsmassnahmen haben zu einer Reduktion der Rentnerzahlen geführt.

Aufhebung der bestehenden Zusatzrenten der IV für Ehepartnerinnen und Ehepartner

Ende 2007 bezogen 6321 Personen mit EL eine Zusatzrente der IV für Ehepartnerinnen und -partner, die im Jahr darauf aufgehoben wurde und wegfiel. Diese Rente betrug pro Person durchschnittlich 324 Franken im Monat; die Jahressumme machte 24,6 Millionen Franken aus. Die EL-Summe für diese Gruppe betrug 77,0 Millionen Franken, ein Jahr später stieg sie auf 85,7 Millionen Franken. Das ergibt eine Zunahme um 8,7 Millionen Franken. Der Wegfall der Zusatzrenten schlug sich somit nicht voll bei den EL-Ausgaben nieder. Die

⁵¹ Insbesondere fehlen in den Statistikdaten Angaben zur Dauer des gewöhnlichen Aufenthaltes der jeweiligen Personen in der Schweiz.

⁵² Bis zum 31. Dezember 2003 hatten Versicherte in Härtefällen bereits ab einem IV-Grad von mindestens 40 (statt 50) Prozent Anspruch auf eine halbe Rente (Art. 28 Abs. 1^{bis} aIVG). Ein Härtefall lag vor, wenn die nach ELG anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen überstiegen (Art. 28^{bis} Abs. 1 aIVV).

⁵³ Dies entspricht dem Betrag gemäss der Botschaft über die 4. IVG-Revision vom 21. Februar 2001 (BBi 2001 S. 3277). Da die finanzielle Auswirkung relativ gering ist, wird auf eine detaillierte Analyse der Daten aus dem EL-Statistikregister verzichtet.

Hauptgründe dafür sind folgende: Bei einigen Personen erlosch mit dem Wegfall der Zusatzrente auch der EL-Anspruch, denn die Voraussetzung für einen EL-Bezug ist im Normalfall eine AHV/IV-Rente.⁵⁴ Daraus ergab sich eine Reduktion der EL-Ausgaben von 3,1 Millionen Franken. Weiter führte eine erhöhte Erwerbstätigkeit in einigen Fällen zu einer Reduktion des EL-Betrages. Zum Teil dürfte die wegfallende Rente durch die zweite Säule kompensiert worden sein, indem hier aufgrund der Überversicherungsklausel wegfallende Beträge der ersten Säule durch solche der zweiten Säule ersetzt werden.⁵⁵ Und schliesslich hatte der Wegfall der Zusatzrente keinen Einfluss auf die EL-Ausgaben, wenn nur eine EL in Höhe der Prämienverbilligung⁵⁶ ausgerichtet wurde.

Infolge des Wegfalls der Zusatzrenten sind im Jahr 2008 rund 1400 neue EL-Fälle mit einem EL-Bedarf von 9,6 Millionen Franken entstanden (vgl. Anhang 4.3). Dieser Betrag erstaunt, weil bei diesen neuen Fällen bloss eine Rentensumme von 6,9 Millionen Franken wegfiel. Vermutlich stellten einige Personen erst nach dem Wegfall der Zusatzrente einen EL-Antrag, obwohl sie schon vorher einen kleineren EL-Anspruch gehabt hätten.

Die Abschaffung der IV-Zusatzrenten für Ehepartner verursachte somit Mehrkosten bei den EL von 18,3 Millionen Franken im Jahr 2008. In der Botschaft zur 5. IV-Revision wurden Mehrkosten bei den EL für den Zeitraum von 2007 bis 2015 von durchschnittlich 13,0 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.⁵⁷

Aufhebung des Karrierezuschlags

Die Aufhebung des Karrierezuschlags entlastet die IV bis ins Jahr 2025 im Durchschnitt um 102 Millionen Franken pro Jahr. Bei den EL zur IV generiert diese Massnahme Mehrkosten im Umfang von 47 Millionen Franken.⁵⁸ Diese jährlichen Durchschnittswerte gelten für die Periode bis 2025. In der Einführungsphase entstehen bei den EL zur IV jedes Jahr nur rund 5 Millionen Franken Mehrkosten, die sich über die Jahre aufsummieren. In den ersten Jahren ab 2008 ist der Einfluss dieser Massnahme auf die EL-Summe noch gering.

Früherfassung, Frühintervention und Integrationsmassnahmen

Die drei IV-Revisionen (4, 5 und 6a) verfolgten neben der finanziellen Konsolidierung der Versicherung ein Hauptziel: Eingliederung vor Rente. Als Folge davon nimmt seit 2004 die Anzahl der Neurentnerinnen und -rentner und seit 2006 der Gesamtbestand der IV-Rentenbeziehenden ab. Dieser Rückgang der Rentenbeziehenden bewirkte zwar keinen Rückgang bei den EL-Beziehenden, drückte sich aber in einem deutlich schwächeren Ausgabenwachstum aus. Während vor 2006 die Leistungen bei den EL zur IV jährlich um durchschnittlich 8 Prozent stiegen, sind es seither nur noch rund 4 Prozent.⁵⁹ In den letzten Jahren liegt das Wachstum sogar unter jenem bei den EL zur AHV, was vorher äusserst selten vorkam.

⁵⁴ Vor allem geschiedene und getrennte EL-Beziehende mit einer Zusatzrente hatten nach dem Wegfall der Zusatzrente keinen EL-Anspruch mehr. Mit einer speziellen Regelung wurde allerdings sichergestellt, dass für Personen mit Kindern, die eine Kinderrente beziehen, weiterhin EL ausgerichtet werden (Schlussbestimmungen der Änderung der ELV vom 28. September 2007).

⁵⁵ Vgl. Botschaft zur 5. IVG-Revision vom 22. Juni 2005 (BBI 2005 4543); bei den EL-Beziehenden dürfte diese Gruppe klein sein.

⁵⁶ Gemäss Art. 26 ELV hat die EL mindestens der Höhe der Prämienverbilligung zu entsprechen, auf die eine Person Anspruch hat; vgl. hierzu auch Kap. 5.7.

⁵⁷ Vgl. Botschaft zur 5. IVG-Revision vom 22. Juni 2005 (BBI 2005 4548); Durchschnitt 2007 bis 2025 13 Millionen Franken pro Jahr.

⁵⁸ Vgl. Botschaft zur 5. IVG-Revision vom 22. Juni 2005 (BBI 2005 4548).

⁵⁹ Ohne den Effekt der Einführung der NFA im Jahr 2008.

Da auf der einen Seite die Summen der IV-Renten abnehmen, die Leistungen bei den EL zur IV aber weiterhin – zwar weniger stark als zuvor – steigen, übernehmen die EL kontinuierlich eine wichtigere Rolle. Heute machen die EL fast 35 Prozent der Rentensumme aus; im Jahr 1998 waren es noch 18 Prozent. Es sind vor allem Personen, die in jungen Jahren invalid wurden, welche auf EL angewiesen sind. Diese Personen verbleiben wegen ihres Alters lange bei den EL, und die EL-Beträge sind deutlich höher als bei den übrigen EL-Beziehenden der IV. An Junginvaliden ging im Jahr 2012 rund die Hälfte der EL-Summe.

3.3.3.6 2008: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Bis Ende 2007 durfte der jährliche EL-Betrag bei Personen im Heim nicht höher sein als 175 Prozent des Lebensbedarfs für Alleinstehende.⁶⁰ Das hatte zur Folge, dass mehr als ein Drittel der Heimbewohnenden zusätzlich zu den EL weitere finanzielle Leistungen benötigten. Diese wurden entweder von der Sozialhilfe oder kantonalen Versicherungssystemen erbracht. Der Anteil der Heimfälle, der an dieser Grenze ansties, stieg laufend von 28,8 Prozent im Jahr 1998 bis auf 37,0 Prozent im Jahr 2007.

Mit der NFA trat auf den 1. Januar 2008 ein totalrevidiertes ELG in Kraft, in dessen Rahmen die Begrenzung des EL-Betrages aufgehoben wurde. Seither kann der gesamte Ausgabenüberschuss einer EL-Berechnung über die EL gedeckt werden, womit die bereits bestehende Unterscheidung zwischen Heim- und Nichtheimbewohnenden noch entscheidender wird. Bei zu Hause lebenden EL-beziehenden Personen besteht für die Kantone kein Handlungsspielraum mehr, da im Rahmen der NFA zwingende Berechnungsvorschriften im Bereich des Lebensbedarfs und des Mietzinsmaximums eingeführt wurden, welche für die ganze Schweiz identisch sind. Im Heimbereich hingegen erhielten die Kantone grössere Gestaltungsmöglichkeiten. Durch die Aufhebung der EL-Obergrenze wurde die ganze Restfinanzierung im Heimbereich auf einen Schlag in die EL integriert. Natürlich sind die vergütbaren Kosten weiterhin begrenzt, aber nicht mehr auf der Ebene des EL-Betrags, sondern auf der Ebene der Ansätze für die Heimtaxe, welche jeder Kanton festlegen kann. Dadurch haben die kantonalen Regelungen im Heimbereich einen noch direkteren Einfluss auf die Entwicklung der EL-Ausgaben als bisher. Insbesondere kommt der Begrenzung der Heimtaxen, welche die Kantone festlegen können, seit der Einführung der NFA eine zentrale Bedeutung zu. Ausserdem haben die Kantone mehr Freiheit bei der Festlegung des Vermögensverzehr. Weiter bestimmen sie – wie bisher – die Höhe des Betrags für persönliche Auslagen. Auch im Bereich der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten erhielten die Kantone mehr Kompetenzen.

Der Wegfall der EL-Begrenzung wirkt sich vor allem bei Personen aus, die im Heim wohnen. Der Ausgabensprung bei den Heimfällen von 27,6 Prozent im Jahr 2008 zeigt den beachtlichen Effekt, welcher die Aufhebung der EL-Begrenzung brachte. Nach dem alten Gesetz waren es im Jahr 2007 rund 23 100 Personen (dies entspricht 37 % der EL-Beziehenden im Heim), deren EL-Betrag begrenzt wurde. Seit 2008 wird nun der gesamte Fehlbetrag bei den Heimbewohnenden über die EL abgegolten. Dadurch hat der durchschnittliche EL-Betrag im Heim deutlich zugenommen. Er stieg von monatlich 2000 Franken auf 2500 Franken im Jahr 2008. Diese höheren EL-Beträge sind nicht in erster Linie auf höhere Heimkosten zurückzuführen, sondern ergeben sich aus einer Kostenverschiebung zwischen verschiedenen Kostenträgern. So etwa werden die höheren Kosten bei den EL durch tiefere Aufwendungen bei der Sozialhilfe kompensiert. Die durchschnittliche Heimtaxe in der EL-Berechnung stieg 2008 im Vergleich zum Vorjahr nur um 3 Prozent.

⁶⁰ Bei zu Hause Lebenden durfte der EL-Betrag nicht höher sein als das Vierfache des Mindestbetrags der einfachen Altersrente. Diese Begrenzung kam aber selten zum Zug.

Bei den EL-Ausgaben verursachte die Aufhebung der EL-Begrenzung hohe Mehrkosten von 349,6 Millionen Franken⁶¹ (11,1 % der EL-Ausgaben). Wie erwähnt fielen diese Mehrkosten fast ausschliesslich bei Heimbewohnenden an. Bei den EL zur IV waren es 21,0 Prozent der EL-Ausgaben im Heim, bei den EL zur AHV 16,6 Prozent. Mit dem Wegfall der EL-Begrenzung wachsen die EL-Ausgaben im Heimbereich etwa gleich stark wie bei zu Hause lebenden EL-Beziehenden.

Entwicklung der EL-Summen mit und ohne Mehrkosten, 2007/2008 (EL-Statistikregisterdaten)

Kategorie	Total			EL zur AHV			EL zur IV		
	Total	Hause	Heim	Total	Hause	Heim	Total	Hause	Heim
Summe in Millionen Franken pro Jahr									
Total EL-Summe 2007	2 703,2	1 207,0	1 496,2	1 540,5	588,2	952,3	1 162,7	618,8	543,9
Total EL-Summe 2008	3 162,9	1 253,2	1 909,7	1 806,1	604,0	1 202,1	1 356,7	649,2	707,5
• davon Mehrkosten ELG-Totalrevision 2008 ¹⁾	349,6	1,0	348,6	199,9	0,0	199,9	149,7	1,0	148,7
• davon Mehrkosten IV-Revision 2008 ²⁾	18,3	18,3	0,0	0,0	0,0	0,0	18,3	18,3	0,0
EL-Summe 2008 reduziert³⁾	2 795,0	1 233,9	1 561,0	1 606,2	604,0	1 002,2	1 188,8	630,0	558,8
Veränderung zum Vorjahr in Prozent									
Veränderung Total	17,0	3,8	27,6	17,2	2,7	26,2	16,7	4,9	30,1
Veränderung ohne Mehrkosten	3,4	2,2	4,3	4,3	2,7	5,2	2,2	1,8	2,7

1) Mehrkosten verursacht durch die Aufhebung der EL-Begrenzung aufgrund der im Rahmen der NFA unterbreiteten ELG-Totalrevision.

2) Mehrkosten verursacht durch Streichung der laufenden IV-Zusatzrenten für Ehepartnerinnen und -partner.

3) Total EL-Ausgaben 2008 minus Mehrkosten ELG-Totalrevision und Mehrkosten IV-Revision.

3.3.3.7 Neuordnung der Pflegefinanzierung

Finanzierung der Pflegekosten bei einem Heimaufenthalt

Anfangs 2011 trat die Neuordnung der Pflegefinanzierung in Kraft, welche die Aufteilung der Kosten für die ambulante Krankenpflege, die Krankenpflege im Pflegeheim sowie der Akut- und Übergangspflege regelt. Die Pflegekosten werden zwischen Krankenkassen, Patienten und der öffentlichen Hand aufgeteilt. Nicht von der Aufteilung betroffen sind die gewöhnlichen Wohn- und Betreuungskosten, die bei einem Heimaufenthalt ebenfalls anfallen (sog. Hotellerie). Die obligatorische Krankenpflegeversicherung leistet einen Beitrag an die Pflegeleistungen, welche aufgrund einer ärztlichen Anordnung und eines ausgewiesenen Pflegebedarfs ambulant, auch in Tages- oder Nachtstrukturen, oder im Pflegeheim erbracht werden.⁶² Die Höhe des Beitrages richtet sich nach dem täglichen Pflegebedarf. Der versicher-

⁶¹ Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 16. Februar 2005 (BBl 2005 2081), gemäss welcher die Mehrkosten auf 236 Millionen Franken geschätzt wurden (Basis 2003).

⁶² Neuer Art. 25a Abs. 1 KVG

ten Person dürfen von den Pflegekosten, die von den Sozialversicherungen nicht gedeckt sind, höchstens 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrages (gegenwärtig Fr. 21.60 pro Tag = Fr. 7862.– pro Jahr) in Rechnung gestellt werden.⁶³ Die Pflegekosten, welche durch die Beiträge der Krankenkasse und der versicherten Person nicht gedeckt sind, müssen von der öffentlichen Hand (Kanton oder Gemeinde) getragen werden. Die Finanzierung dieser sogenannten Restkosten wird durch den jeweiligen Kanton geregelt.

Mit der Umsetzung nahmen die Kantone auch bei den EL Anpassungen vor. Aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Umstellungen veränderten sich die kantonalen EL-Ausgaben im Heimbereich sehr heterogen. Die meisten Kantone haben die Finanzierung der Pflege gemäss KVG aus den EL herausgelöst. Sowohl die Leistung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an die Pflege wie auch der Pflegeanteil der Heimtaxe werden in der individuellen EL-Berechnung nicht mehr berücksichtigt. Nur drei Kantone (SZ, ZG, SO)⁶⁴ integrierten die vollen Pflegekosten in die EL-Berechnung.⁶⁵ Diese Kantone verzeichneten deshalb auch die höchsten Zunahmen der EL-Ausgaben.

Insgesamt sind die EL-Summen im Jahr 2011 für Personen im Heim mit 3,9 Prozent weniger stark gestiegen als bei den Personen zu Hause. Ohne Erhöhung der Vermögensfreibeträge wären es sogar nur 1,6 Prozent gewesen. Diese Veränderungsrate hat jedoch nicht viel Erklärungskraft. Welchen quantitativen Einfluss die Neuordnung der Pflegefinanzierung auf die EL-Ausgaben hatte, kann nicht – so wie bei den Vermögensfreibeträgen – genau ermittelt werden, denn es fehlen detaillierte globale Daten zu den Leistungen, welche die verschiedenen Kostenträger aufbringen, um Pflege und Betreuung zu finanzieren. Man kann bloss feststellen, dass die Umstellung ein relativ tiefes Wachstum bei den EL im Heimbereich zur Folge hatte (1,6 % ohne Berücksichtigung der höheren Vermögensfreibeträge). Wenn man das durchschnittliche Wachstum der beiden Vorjahre von 6,3 Prozent anwendet, wäre ein normales Wachstum um 4,7 Prozentpunkte höher ausgefallen, was etwa 100 Millionen Franken entspricht. Diese geschätzte Summe wird nun nicht mehr im Rahmen der EL aufgebracht, sondern auf andere Kostenträger abgewälzt.

Erhöhung der Freibeträge auf Vermögen

Im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung wurden auch die Vermögensfreibeträge angehoben. Im Jahr 2011 wurden nach fast 20 Jahren die Freibeträge auf Vermögen angehoben. Beispielsweise beträgt der Freibetrag auf Barvermögen für eine alleinstehende Person neu 37 500 Franken, vorher waren es 25 000 Franken. Wohnt eine EL-beziehende Person in der eigenen Liegenschaft, gelten zusätzliche Freibeträge. Der entsprechende Wert von 112 500 Franken wurde zwar 2011 nicht geändert, es wurde jedoch eine neue Kategorie eingeführt. Wenn ein Ehepaar eine Liegenschaft besitzt, die von einem Ehegatten bewohnt wird, während der andere im Heim lebt, gilt neu ein Freibetrag von 300 000 Franken.⁶⁶

Aufgrund der neuen Vermögensfreibeträge sind im Jahr 2011 rund 3500 neue EL-Fälle entstanden. Die gesamten Mehrkosten betragen 77,2 Millionen Franken. 3,1 Millionen davon gingen auf das Konto der neuen Freibeträge bei den selbstbewohnten Liegenschaften. Die Mehrkosten machen 2,2 Prozent der EL-Summe im Vorjahr aus. Anders ausgedrückt wäre die EL-Summe ohne diese Massnahme nur um 2,7 Prozent gestiegen (zu Hause um 4,5 und

⁶³ Neuer Art. 25a Abs. 5 KVG

⁶⁴ Ab 2013 nur noch SZ.

⁶⁵ Eine Spezialregelung existiert im Kanton Jura. Dort wird die Patientenbeteiligung nach Art. 25a Abs. 5 KVG im Rahmen der EL über die Krankheits- und Behinderungskosten abgerechnet.

⁶⁶ Der gleiche Freibetrag kommt zur Anwendung, wenn das Ehepaar zu Hause lebt und mindestens ein Partner eine Hilflosenentschädigung der AHV, IV, Unfallversicherung oder Militärversicherung bezieht.

im Heim um 1,6 Prozent). Diese bereinigten Wachstumsraten liegen deutlich unter dem Durchschnitt der Periode 1998–2011.⁶⁷

Entwicklung der EL-Summen mit und ohne Mehrkosten, 2010/2011 (EL-Statistikregisterdaten)

Kategorie	Total			EL zur AHV			EL zur IV		
	Total	Hause	Heim	Total	Hause	Heim	Total	Hause	Heim
Summe in Millionen Franken pro Jahr									
EL-Summe 2010	3 501,7	1 359,3	2 142,3	2 024,6	667,2	1 357,4	1 477,1	692,1	785,0
EL-Summe 2011	3 673,9	1 448,2	2 225,7	2 130,7	720,6	1 410,1	1 543,2	727,6	815,6
• davon Mehrkosten Freibeträge¹⁾	77,2	27,3	49,9	64,0	20,5	43,5	13,2	6,8	6,4
EL-Summe 2011 reduziert²⁾	3 596,7	1 420,9	2 175,8	2 066,7	700,1	1 366,5	1 530,0	720,8	809,3
Veränderung zum Vorjahr in Prozent									
Veränderung mit Mehrkosten	4,9	6,5	3,9	5,2	8,0	3,9	4,5	5,1	3,9
Veränderung ohne Mehrkosten	2,7	4,5	1,6	2,1	4,9	0,7	3,6	4,1	3,1

1) Mehrkosten verursacht durch die Erhöhung der Vermögensfreibeträge

2) EL-Summe 2011 minus Mehrkosten Freibeträge

3.3.3.8 2012: Halbierung der Hilflosenentschädigung der IV bei Personen im Heim

Die HE der IV wurde mit der 4. IV-Revision im Jahr 2004 gezielt ausgeweitet. Dieser Leistungsausbau kommt vor allem Bezügerinnen und Bezüger zugute, die zu Hause leben. Da diese Leistung bei der EL-Berechnung zu Hause nicht als Einnahme angerechnet wird, hatte dieser Ausbau keine direkte finanzielle Auswirkung auf die EL. Nur bei Personen im Heim fliesst die HE in die Berechnung der jährlichen EL ein. Deshalb verursachte die Halbierung der IV-HE für Erwachsene im Heim, welche im Jahr 2012 eingeführt wurde, Mehrkosten bei den EL. Diese beliefen sich auf 42,5 Millionen Franken im Jahr 2012.⁶⁸ Sie bewirkten ein starkes Wachstum der EL-Beträge an IV-Rentenbeziehende im Heim. Dieses betrug 5,7 Prozent; 0,5 Prozent wären es gewesen ohne diese Massnahme.

3.3.4 Schlussfolgerungen

Die Ausgabenentwicklung bei den EL zeigt eine starke Abhängigkeit von Verordnungs- und Gesetzesänderungen. Vor allem die Entwicklung im Jahr 2008 wurde durch zwei Gesetzesänderungen massgeblich beeinflusst: Es handelt sich dabei um die 5. IV-Revision und um die Totalrevision des ELG, die im Rahmen der NFA durchgeführt wurde.

Die Leistungskürzungen (Aufhebung der Zusatzrenten und des Karrierezuschlages), welche im Rahmen der 5. IV-Revision beschlossen wurden und die Versicherung pro Jahr um einen

⁶⁷ Die gesamten EL-Ausgaben gemäss Buchhaltungsdaten haben 2011 um 4,9 % zugenommen. Ohne die Erhöhung der Vermögensfreibeträge hätte die Zunahme 3,0 % betragen.

⁶⁸ In der Botschaft zur 6. IV-Revision (erstes Massnahmenpaket) vom 24. Februar 2010 wird mit Mehrausgaben bei den EL von 43 Millionen Franken gerechnet (Durchschnitt 2012–2027) (BBI 2010 1925).

dreistelligen Millionenbetrag entlasten, müssen teilweise durch die EL kompensiert werden. Im Rahmen der Totalrevision des ELG führte vor allem die Aufhebung der bis dahin geltenden EL-Höchstbeträge zu Mehrkosten. Entlastet wurden in erster Linie EL-beziehende Personen im Heim bzw. in denjenigen Fällen, in denen eine Fürsorgestelle einen Teil der Heimkosten decken musste, auch die Sozialhilfe. Seit dem Inkrafttreten der NFA beteiligt sich der Bund zudem stärker an den EL-Ausgaben (30 % gegenüber 22 % vor 2008); die Kantone wurden entsprechend entlastet. Ohne diese beiden Änderungen wären die EL-Ausgaben im Jahr 2008 lediglich um insgesamt 3,4 Prozent gestiegen. Diese bereinigten Wachstumsraten liegen deutlich unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre von 5,3 Prozent.

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung, die 2011 in Kraft trat, führte ebenfalls zu Mehrkosten. So hatte die Erhöhung der Freibeträge auf Barvermögen rund 3500 neue EL-Fälle und bei EL-Beziehenden mit einem hohen Vermögen einen höheren EL-Anspruch zur Folge. Die stärkste Kostenzunahme hatten diejenigen Kantone (SZ, ZG, SO)⁶⁹ zu verzeichnen, welche die gesamte Pflege in die EL-Berechnung integrierten.

Bei den EL zur AV beeinflusst auch die demographische Entwicklung die Ausgaben. Diese steigen etwa im gleichen Mass wie die Rentensummen. Der Bedarf nach EL ist zu Beginn der Pensionierung noch niedrig. Bei einem Heimeintritt sind aber viele betagte Personen auf EL angewiesen. Bei den EL zur IV spielt die demographische Komponente eine untergeordnete Rolle. Massgebend ist die Entwicklung und Zusammensetzung der Bestände der IV-Rentenbeziehenden.

Mit diversen Massnahmen auf dem Gebiet der IV konnte die Anzahl der Neurenten in den letzten Jahren deutlich gesenkt werden. Seit 2006 gehen die IV-Rentenbestände sogar insgesamt zurück was ein deutlich abgeschwächtes Wachstum bei den EL zur IV zur Folge hatte. Die Reduktion der (Neu)rentenzahlen führt bei den EL zu einer jährlichen Reduktion der Ausgaben von 20 Millionen Franken. Kumuliert von 2006 bis 2012 entspricht dies insgesamt 110 Millionen Franken. Dass die Bestände bei den EL zur IV auch weiterhin leicht zunehmen, liegt in der Struktur des Rentenbestandes. Personen, die in jungen Jahren invalid wurden und werden, sind in hohem Mass auf EL angewiesen. Diese Personen bleiben wegen ihres Alters lange bei den EL. Ihre EL-Beträge sind zudem wesentlich höher als bei den übrigen EL-Beziehenden der IV.

3.4 Kostenentwicklung bis 2020

3.4.1 Einleitende Bemerkungen

Wie die voranstehende Analyse zeigt, wurde die Entwicklung der EL-Kosten der letzten Jahre wesentlich durch Gesetzesänderungen ausserhalb der EL beeinflusst. Auch in Zukunft werden entsprechende Gesetzesrevisionen nicht ohne Einfluss auf die Kostenentwicklung bleiben. Zum heutigen Zeitpunkt stehen jedoch keine Revisionen an, deren Auswirkungen auf die EL bereits abgeschätzt werden könnten. Für die Projektionen der EL-Kosten bis ins Jahr 2020 werden deshalb keine Gesetzesänderungen ausserhalb der EL berücksichtigt.

Die Projektionen erfolgen zudem unter der Annahme, dass die Renten der AHV und der IV auch in Zukunft alle zwei Jahre der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, und dass der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf in der EL-Berechnung im selben Ausmass angepasst wird wie die Renten. Die EL-Ausgaben, die in den nachfolgenden Kapiteln aufgezeigt werden, sind zu Preisen von 2013 ausgewiesen.

⁶⁹ Ab 2013 nur noch SZ.

3.4.2 Entwicklung der Bezügerzahlen und -quoten bis 2020

Zwischen 1998 und 2012 stieg die Anzahl der EL-beziehenden Personen durchschnittlich um 3,3 Prozent pro Jahr an (vgl. Kap. 3.2.1). Bei den EL zur Altersversicherung ist die Entwicklung der EL-beziehenden erwachsenen Personen eng mit der Entwicklung der Anzahl ausgerichteter Hauptrenten verknüpft. Entsprechend lag das jährliche Wachstum bei etwa 2,2 Prozent und bewegte sich damit in einem ähnlichen Ausmass wie die Rentenbestände. Es ist zu erwarten, dass die Bezügerzahlen auch in Zukunft der demografischen Entwicklung folgen. In den kommenden Jahren werden die Bezügerzahlen deshalb auch weiterhin um etwa 2,3–2,4 Prozent wachsen. Der Anteil der Altersrentnerinnen und -rentner, der auf die Unterstützung durch die EL angewiesen ist, wird praktisch unverändert bei ca. 12 Prozent verharren.

Aufgrund der diversen Massnahmen auf dem Gebiet der IV geht die Anzahl der IV-Rentnerinnen und -rentner seit dem Jahr 2006 zurück. Die Anzahl der EL-beziehenden erwachsenen Personen nahm jedoch bei den EL zur IV weiterhin zu. Dieses Wachstum ist aber gebremst. Stieg die Anzahl der EL-beziehenden erwachsenen Personen in der EL zur IV im Jahr 2005 noch um rund jährlich 8 Prozent, so stieg sie 2008 noch um jährlich 4 Prozent und im letzten verfügbaren Registerjahr 2012 nur noch um jährlich 2 Prozent. Der Anteil der IV-Rentnerinnen und -rentner, die EL benötigen, stieg dagegen in den letzten Jahren weiter an und war 2012 mit 41,3 Prozent relativ hoch. In den nächsten Jahren wird sich die Bezügerquote jedoch stabilisieren. Damit wird die Entwicklung der Bezüger in der EL zur IV künftig parallel zu derjenigen der Gesamtbevölkerung verlaufen, wie dies bereits jetzt bei den EL zur AV der Fall ist. Da bei den EL zur AV jedoch nur Personen im Rentenalter und bei der EL zur IV nur Personen der Aktivgenerationen zu finden sind, verläuft das Wachstum dieser beiden Zweige unterschiedlich. Während die Bezügerzahlen bei den EL zur AV aufgrund der Demografie ständig und bis über 2040 relativ stark wachsen, gehen die Bezügerzahlen in den EL zur IV mittelfristig sogar etwas zurück, um dann erst wieder anzusteigen.

Personen mit EL nach Versicherungszweig, Ende 2012–2020

Jahr	Personen mit EL ¹⁾			Veränderung zum Vorjahr in Prozent			EL-Quote ²⁾	
	Total (AV, IV)	EL zur AV	EL zur IV	Total	EL zur AV	EL zur IV	EL zur AV	EL zur IV
2012	291 672	181 493	110 179	-	-	-	12,2	41,3
2013	297 674	185 842	111 832	2,1	2,4	1,5	12,2	42,2
2014	303 567	190 324	113 243	2,0	2,4	1,3	12,2	43,0
2015	309 172	194 839	114 333	1,8	2,4	1,0	12,2	43,5
2016	314 491	199 400	115 091	1,7	2,3	0,7	12,3	43,9
2017	319 030	203 947	115 083	1,4	2,3	0,0	12,3	43,8
2018	323 828	208 738	115 090	1,5	2,3	0,0	12,3	43,8
2019	328 722	213 642	115 080	1,5	2,3	0,0	12,3	43,7
2020	333 738	218 654	115 084	1,5	2,3	0,0	12,3	43,6

1) ohne HV

2) Anteil Rentenbeziehende mit EL in Prozent

3.4.3 Entwicklung der EL-Ausgaben bis 2020

Die EL-Ausgaben setzen sich zusammen aus den sogenannten periodischen oder jährlichen EL sowie den Vergütungen von Krankheits- und Behinderungskosten im Rahmen der EL. Die Ausgaben für Krankenkassenprämien sind darin nicht enthalten. Diese werden zwar für die Berechnung der EL berücksichtigt, finanziert werden sie aber im Rahmen der Prämienverbilligung.

Bedingt durch die demografische Entwicklung werden die Personen, die im Rentenalter auf eine EL angewiesen sind, auch in Zukunft um 2,3–2,4 Prozent pro Jahr steigen, was bei den EL zur AHV unter Berücksichtigung der Lohn- und Preisentwicklung bis ins Jahr 2020 zu einer Zunahme der Kosten von durchschnittlich 3,4 Prozent pro Jahr führen wird. Bei den EL zur IV werden die Bezügerzahlen ab dem Jahr 2017 vorübergehend nicht weiter steigen, weshalb bis ins Jahr 2020 lediglich mit einer durchschnittlichen jährlichen Kostenzunahme von 2,0 Prozent zu rechnen ist. Insgesamt werden die EL-Ausgaben bis ins Jahr 2020 auf rund 5,5 Milliarden Franken anwachsen, was einer durchschnittlichen Kostenzunahme von 2,8 Prozent pro Jahr entspricht.

EL-Ausgaben nach Versicherungszweig, ohne Krankenkassenprämien, 2012–2020

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Franken			Wachstum in Prozent		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
2012	4 435,9	2 524,5	1 911,4	-	-	-
2013	4 587,0	2 632,5	1 954,5	3,4	4,3	2,2
2014	4 764,6	2 740,4	2 024,2	3,9	4,1	3,6
2015	4 918,8	2 838,6	2 080,3	3,2	3,6	2,8
2016	5 058,1	2 930,9	2 127,2	2,8	3,3	2,3
2017	5 190,9	3 027,0	2 163,9	2,6	3,3	1,7
2018	5 298,1	3 110,0	2 188,2	2,1	2,7	1,1
2019	5 418,9	3 201,6	2 217,3	2,3	2,9	1,3
2020	5 530,7	3 287,8	2 242,9	2,1	2,7	1,2

Ausgaben periodische EL, ohne Krankenkassenprämien, 2012–2020

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Franken			Wachstum in Prozent		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
2012	4 046,1	2 301,5	1 744,7	-	-	-
2013	4 169,8	2 392,8	1 777,0	3,1	4,0	1,9
2014	4 318,9	2 483,2	1 835,7	3,6	3,8	3,3
2015	4 445,2	2 564,0	1 881,2	2,9	3,3	2,5
2016	4 556,0	2 638,7	1 917,4	2,5	2,9	1,9
2017	4 658,7	2 715,9	1 942,8	2,3	2,9	1,3
2018	4 737,0	2 780,5	1 956,5	1,7	2,4	0,7
2019	4 827,0	2 852,6	1 974,4	1,9	2,6	0,9
2020	4 906,5	2 918,2	1 988,3	1,6	2,3	0,7

3.4.4 Entwicklung der Bundesbeiträge bis 2020

Mit dem Inkrafttreten der NFA auf den 1. Januar 2008 änderte sich auch die Finanzierung der EL (vgl. Kap. 2.3). Der Beitrag des Bundes an die EL stieg von 0,7 auf 1,1 Milliarden Franken an und betrug seitdem rund 30 Prozent der EL-Ausgaben (vgl. Kap. 3.2.3).

Bei Personen, die zu Hause leben, beteiligt sich der Bund zu 5/8 an der gesamten jährlichen EL.⁷⁰ Bei Personen im Heim beteiligt sich der Bund nur an jenen Kosten, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Heimaufenthalt stehen. Für Personen im Heim ist deshalb eine Ausscheidungsrechnung zu machen. Dabei wird für jede im Heim lebende Person im Wesentlichen berechnet, wie hoch ihre EL wäre, wenn sie stattdessen zu Hause leben würde. An diesem Teil beteiligt sich der Bund ebenfalls zu 5/8.

Da die mittels Ausscheidungsrechnung vom BSV berechnete Existenzsicherung im Heim in der Regel wesentlich tiefer ausfällt als die anfallenden Heimkosten, liegt der resultierende Bundesanteil im Heim bei lediglich 13 Prozent. Der tatsächlich vergütete Bundesbeitrag berechnet sich dann aus dem gemeinsamen Bundesanteil der Anteile zu Hause und im Heim. Dieser Anteil ist von Jahr zu Jahr leicht veränderlich. Einerseits ist der Heimanteil seit Jahren leicht sinkend, was den Bundesanteil tendenziell in Richtung 5/8 erhöht, andererseits ist in der Regel die jährliche Steigerung der Heimkosten wesentlich grösser als die Steigerung der Existenzsicherung im Heim, was den Bundesanteil sinken lässt.

Die zukünftige Entwicklung des Bundesanteils ist aufgrund der vorliegenden dünnen Datenbasis noch nicht projizierbar. Es wird daher mit einem fixen Bundesanteil gerechnet. Demgemäss würde der Bundesbeitrag bis ins Jahr 2020 von 1,33 (2012) auf knapp 1,6 Milliarden Franken anwachsen.

EL-Finanzierung nach Versicherungszweig, 2012–2020

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Fr.			Bundesbeitrag in Mio. Fr.		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
2012	4 435,9	2 524,5	1 911,4	1 330,9	644,4	686,4
2013	4 587,0	2 632,5	1 954,5	1 363,6	677,2	686,4
2014	4 764,6	2 740,4	2 024,2	1 411,8	702,7	709,1
2015	4 918,8	2 838,6	2 080,3	1 452,0	725,5	726,5
2016	5 058,1	2 930,9	2 127,2	1 487,1	746,6	740,5
2017	5 190,9	3 027,0	2 163,9	1 520,7	769,7	751,0
2018	5 298,1	3 110,0	2 188,2	1 544,2	788,0	756,2
2019	5 418,9	3 201,6	2 217,3	1 574,8	810,6	764,2
2020	5 530,7	3 287,8	2 242,9	1 598,8	829,2	769,6

⁷⁰ Ausgenommen ist der Pauschalbetrag für die Krankenversicherungsprämie, an welchem sich der Bund nicht beteiligt (Art. 39 Abs. 4 ELV).

EL-Ausgaben, EL-Finanzierung, 2012–2020

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Fr.	Periodische EL in Mio. Fr.	Bundesbeitrag in Mio. Fr.	ELAusgaben, Veränderung in Prozent	Periodische EL, Veränderung in Prozent	Bundesbeitrag, Veränderung in Prozent
2012	4 435,9	4 046,2	1 330,9	-	-	-
2013	4 587,0	4 169,8	1 363,6	3,4	3,1	2,5
2014	4 764,6	4 318,9	1 411,8	3,9	3,6	3,5
2015	4 918,8	4 445,2	1 452,0	3,2	2,9	2,8
2016	5 058,1	4 556,0	1 487,1	2,8	2,5	2,4
2017	5 190,9	4 658,7	1 520,7	2,6	2,3	2,3
2018	5 298,1	4 737,0	1 544,2	2,1	1,7	1,5
2019	5 418,9	4 827,0	1 574,8	2,3	1,9	2,0
2020	5 530,7	4 906,5	1 598,8	2,1	1,6	1,5

3.4.5 Entwicklung der Kosten für die Kantone bis 2020

Bei Personen, die zu Hause leben, beteiligt sich der jeweilige Kanton zu 3/8 an den gesamten jährlichen EL. Für Personen im Heim erfolgt eine Ausscheidungrechnung, bei der im Wesentlichen berechnet wird, wie hoch ihre EL wäre, wenn sie zu Hause leben würden (vgl. Kap. 2.3.3). An diesen Kosten beteiligt sich der Kanton ebenfalls zu 3/8. Die heimbedingten Mehrkosten hat der Kanton dagegen alleine zu tragen. Dasselbe gilt für die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten an EL-Beziehende zu Hause und im Heim.

Im Jahr 2012 beliefen sich die Kosten für die Kantone auf rund 3,105 Milliarden Franken. Bis ins Jahr 2020 werden sie auf 3,932 Milliarden Franken ansteigen, was einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3 Prozent entspricht.

Kosten für die Kantone nach Versicherungszweig, 2012–2020

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Fr.			Kosten für die Kantone in Mio. Fr.			Anteil Kantone in Prozent der EL-Ausgaben		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
2012	4 435,9	2 524,5	1 911,4	3 105,1	1 880,0	1 225,1	70,0	74,5	64,1
2013	4 587,0	2 632,5	1 954,5	3 223,4	1 955,3	1 268,1	70,3	74,3	64,9
2014	4 764,6	2 740,4	2 024,2	3 352,8	2 037,6	1 315,1	70,4	74,4	65,0
2015	4 918,8	2 838,6	2 080,3	3 466,8	2 113,1	1 353,7	70,5	74,4	65,1
2016	5 058,1	2 930,9	2 127,2	3 571,0	2 184,3	1 386,6	70,6	74,5	65,2
2017	5 190,9	3 027,0	2 163,9	3 670,2	2 257,3	1 412,9	70,7	74,6	65,3
2018	5 298,1	3 110,0	2 188,2	3 753,9	2 321,9	1 431,9	70,9	74,7	65,4
2019	5 418,9	3 201,6	2 217,3	3 844,1	2 391,0	1 453,1	70,9	74,7	65,5
2020	5 530,7	3 287,8	2 242,9	3 931,9	2 458,6	1 473,3	71,1	74,8	65,7

Kosten für die Kantone nach Sicherungsart, 2012–2020

Jahr	Kosten für die Kantone in Mio. Fr.			Anteil an Existenzsicherung			Heimbedingte Mehrkosten & Krankheits- und Behinderungs- kosten		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
2012	3 105,1	1 880,0	1 225,1	798,5	386,7	411,8	2 306,7	1 493,4	813,2
2013	3 223,4	1 955,3	1 268,1	818,2	406,3	411,8	2 405,2	1 549,0	856,3
2014	3 352,8	2 037,6	1 315,1	847,1	421,6	425,4	2 505,7	1 616,0	889,7
2015	3 466,8	2 113,1	1 353,7	871,2	435,3	435,9	2 595,6	1 677,8	917,8
2016	3 571,0	2 184,3	1 386,6	892,3	448,0	444,3	2 678,7	1 736,3	942,3
2017	3 670,2	2 257,3	1 412,9	912,4	461,8	450,6	2 757,7	1 795,4	962,3
2018	3 753,9	2 321,9	1 431,9	926,5	472,8	453,7	2 827,4	1 849,1	978,2
2019	3 844,1	2 391,0	1 453,1	944,9	486,4	458,5	2 899,3	1 904,7	994,6
2020	3 931,9	2 458,6	1 473,3	959,3	497,5	461,7	2 972,6	1 961,0	1 011,6

3.4.6 Schlussfolgerungen

Da die EL-Ausgaben wesentlich durch Gesetzesrevisionen ausserhalb des EL-Systems beeinflusst werden, lässt sich die künftige Kostenentwicklung nur bis zu einem gewissen Grad abschätzen. Bedingt durch die demografische Entwicklung werden die Bezügerzahlen in der AV um 2,3–2,4 Prozent pro Jahr steigen. Der Anteil altersrentenbeziehender Personen, die auf eine EL angewiesen sind, bleibt mit ca. 12 Prozent konstant. Bei den EL zur IV wird sich die Bezügerquote ebenfalls stabilisieren. Die Bezügerzahlen werden vorübergehend nicht weiter zunehmen.

Ohne den Einfluss künftiger Gesetzesänderungen ausserhalb des EL-Systems werden die EL-Ausgaben⁷¹ in den kommenden Jahren um durchschnittlich 2,8 Prozent pro Jahr zunehmen und im Jahr 2020 rund 5,5 Mia. Franken betragen.

⁷¹ Ohne Krankenkassenprämien.

4 Analyse der Anspruchsvoraussetzungen für den EL-Bezug

4.1 Einleitende Bemerkungen

Die Höhe der jährlichen EL entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben einer Person die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.⁷² Damit ein EL-Anspruch entstehen kann, muss deshalb ein Ausgabenüberschuss vorliegen. Letzterer bildet damit die wirtschaftliche Anspruchsvoraussetzung für den Bezug einer jährlichen EL. Daneben existieren drei weitere persönliche Anspruchsvoraussetzungen (Grundleistung der AHV oder der IV, Wohnsitz und gewöhnlicher Aufenthalt in der Schweiz sowie eine Karenzfrist für ausländische Staatsangehörige), die nachfolgend ebenfalls näher betrachtet werden.

4.2 Grundleistung der AHV oder der IV

4.2.1 Rechtliche Situation

4.2.1.1 Einleitende Bemerkungen

EL werden üblicherweise ergänzend zu einer Grundleistung der AHV oder IV (meist zu einer Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente) ausgerichtet. Unter gewissen Bedingungen kann ein EL-Anspruch jedoch auch entstehen, ohne dass eine Grundleistung der AHV oder IV bezogen wird. Voraussetzung ist jedoch, dass eine Grundleistung bezogen werden könnte, wenn die Mindestbeitragsdauer in der AHV oder IV erfüllt wäre. In jedem Fall kann ein EL-Anspruch deshalb nur entstehen, wenn bei der betroffenen Person ein *versicherungsrelevantes Risiko* (Erreichen des Rentenalters, Tod des Ehegatten oder eines Elternteils, oder Invalidität) eingetreten ist.

4.2.1.2 EL-Anspruch mit Grundleistung

EL werden an Personen ausgerichtet, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist. Das ELG von 1966 sah deshalb vor, dass EL nur ergänzend zu einer Rente der AHV oder einer Rente oder Hilflosenentschädigung der IV ausgerichtet werden.

Mit der zweiten Revision des IVG wurde Versicherten in erstmaliger beruflicher Ausbildung neu ein Anspruch auf Taggelder (anstelle einer Rente) eingeräumt.⁷³ Seitdem können auch Personen einen EL-Anspruch erwerben, die mehr als 6 Monate ununterbrochen ein Taggeld der IV beziehen.⁷⁴

Seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU sind Renten aus dem EU- bzw. EFTA-Raum in diesem Zusammenhang den Leistungen aus der schweizerischen ersten Säule gleichgestellt. Die Ausführungsbestimmungen zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU sehen explizit vor, dass analoge ausländische Leistungen im Hinblick auf die Gewährung von Ergänzungsleistungen als nach den schweizerischen Rechtsvorschriften gewährte Leistungen betrachtet werden müssen.⁷⁵

⁷² Art. 9 Abs. 1 ELG

⁷³ Art. 22 IVG, in Kraft seit 1. Juli 1987.

⁷⁴ Art. 2 Abs. 1^{quater} ELG in der bis zum 31. Dezember 1996 gültigen Fassung, in Kraft seit 1. Juli 1987; heute Art. 4 Abs. 1 Bst. c ELG.

⁷⁵ Art. 5 der Verordnung (EG) 883/2004 (für Angehörige eines EU-Staates) und Artikel 10a Absatz 3 der Verordnung (EWG) 1408/71 (für Angehörige eines EFTA-Staates).

4.2.1.3 EL-Anspruch ohne Grundleistung

Mit dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision auf den 1. Januar 1997 wurden die ausserordentlichen Renten mit Einkommensgrenze in der AHV/IV aufgehoben und materiell in die EL überführt. Seit diesem Zeitpunkt können Schweizer Bürgerinnen und Bürger, Flüchtlinge und staatenlose Personen sowie gewisse ausländische Staatsangehörige⁷⁶ auch dann, wenn die Mindestbeitragsdauer von einem Jahr in der AHV oder von drei Jahren in der IV nicht erfüllt ist und folglich kein Anspruch auf eine Rente der AHV oder IV besteht, einen EL-Anspruch erwerben, wenn sie neben den allgemeinen Voraussetzungen (Aufenthalt und Wohnsitz, Karenzfrist, wirtschaftliche Voraussetzung) eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- das ordentliche Rentenalter erreicht haben; oder
- verwitwet oder verwaist sind und einen Anspruch auf eine Witwen-, Witwer- oder Waisenrente der AHV hätten, wenn die verstorbene Person die Mindestbeitragsdauer erfüllt hätte; oder
- zu mindestens 40 Prozent invalid sind.⁷⁷

Da es in der Praxis nicht möglich ist, in jedem Fall abzuklären, ob eine Person nach dem alten Recht einen Anspruch auf eine ausserordentliche Rente mit Einkommensgrenze gehabt hätte, wird ausschliesslich auf die Staatsangehörigkeit der jeweiligen versicherten Person und den Eintritt eines grundsätzlich in der ersten Säule versicherten Risikos (Alter, Invalidität, Tod des Ehegatten oder eines Elternteils) abgestellt.

Angehörige eines Staates, mit denen die Schweiz kein Abkommen abgeschlossen hat, das einen Anspruch auf ausserordentliche Renten vorsieht, und die keine Grundleistung der AHV oder IV beziehen, können nur dann einen EL-Anspruch erwerben, wenn sie einen Anspruch auf eine Witwen-, Witwer- oder Waisenrente der AHV hätten, wenn die verstorbene Person die Mindestbeitragsdauer erfüllt hätte, und wenn die Einreise in die Schweiz vor dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters erfolgt ist.

Im Jahr 2012 wurde in 1752 Fällen eine EL ohne Grundleistung ausgerichtet. Die Anzahl der EL-Fälle ohne Grundleistung wächst ungefähr gleich stark wie die Gesamtzahl an EL-Fällen.

4.2.2 Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten

Angehörige eines Nichtvertragsstaates können nur dann einen EL-Anspruch erwerben, wenn sie einen Anspruch auf eine Witwen-, Witwer- oder Waisenrente der AHV hätten, wenn die verstorbene Person die Mindestbeitragsdauer erfüllt hätte, und wenn die Einreise in die Schweiz vor dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters erfolgt ist. Diese Anspruchsgrundlage wurde zum selben Zeitpunkt geschaffen wie die Überführung der ausserordentlichen Grenzen mit Einkommensgrenze. Materiell lässt sie sich jedoch nicht mit derselben erklären, da Angehörige eines Nichtvertragsstaates nie einen Anspruch auf eine ausserordentliche Rente mit Einkommensgrenze erwerben konnten. Aus heutiger Sicht ist zudem nicht nachvollziehbar, weshalb in der genannten Konstellation nur Witwen, Witwer und Waisen einen EL-Anspruch erwerben können, invalide Personen oder Personen im Rentenalter dagegen nicht. Sachgerecht wäre eine Gleichbehandlung aller Personen aus Nichtvertragsstaaten, bei denen ein versicherungsrelevantes Risiko eingetreten ist.

⁷⁶ Angehörige eines EU- oder EFTA-Staats und weiterer Staaten, mit denen die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, das einen Anspruch auf ausserordentliche Renten vorsieht sowie Flüchtlinge und staatenlose Personen.

⁷⁷ Art. 4 Abs. 1 Bst. b und d ELG, für Angehörige eines Vertragsstaates, die nicht der Verordnung (EG) 883/2004 oder der Verordnung (EWG) 1408/71 unterstellt sind i. V. m. Art. 5 Abs. 3 ELG.

Eine Gleichbehandlung liesse sich erzielen, indem auch Personen ohne Grundleistung aus einem Nichtvertragsstaat, welche das Rentenalter erreicht oder einen IV-Grad von mindestens 40 Prozent aufweisen, ein EL-Anspruch eingeräumt wird, oder indem Hinterlassenen aus einem Nichtvertragsstaat, die keine Grundleistung beziehen, kein EL-Anspruch mehr gewährt wird.

4.3 Wohnsitz und gewöhnlicher Aufenthalt in der Schweiz

4.3.1 Ausgangslage und rechtliche Situation

Seit ihrer Entstehung werden EL nur innerhalb der Schweiz ausgerichtet. Ein EL-Anspruch kann nur bestehen, wenn und solange der Wohnsitz und der gewöhnliche Aufenthalt einer Person in der Schweiz liegen. Der Wohnsitz bestimmt sich nach den Grundsätzen des schweizerischen Zivilrechts.⁷⁸ Gemäss Sozialversicherungsrecht hat eine Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt an dem Ort, an dem sie «*während längerer Zeit lebt, auch wenn diese Zeit zum Vornherein befristet ist*».⁷⁹ Wenn sich eine Person während längerer Zeit im Ausland aufhält, wird die Auszahlung der EL deshalb sistiert.

Um eine Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz zu erhalten, müssen nichterwerbstätige ausländische Staatsangehörige über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt während des Aufenthalts in der Schweiz zu bestreiten. Personen, welche die Angehörigkeit eines EU-Staats besitzen und im Aufenthaltsstaat keine Erwerbstätigkeit ausüben, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis von mindestens fünf Jahren, sofern sie den Nachweis erbringen, dass sie für sich selbst und ihre Familienangehörigen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, sodass sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen.⁸⁰ Für rentenberechtigte Personen und ihre Angehörigen sind die finanziellen Mittel ausreichend, wenn sie den Betrag übersteigen, der ein schweizerischer Antragssteller und seine Familienangehörigen zum Bezug von EL berechtigt.⁸¹ Dasselbe gilt für Angehörige eines EFTA-Staates.

Bei Personen, die keine ausreichenden finanziellen Eigenmittel nachweisen können, kann die Erteilung eines Visums oder einer Aufenthaltsbewilligung von der Vorlage einer Verpflichtungserklärung (Garantieerklärung) abhängig gemacht werden, worin sich die Garantin oder der Garant verpflichtet, die ungedeckten Kosten einschliesslich Unfall, Krankheit und Rückreise bis zu einem bestimmten Betrag zu übernehmen.

Wenn die finanziellen Mittel einer Person zur Deckung ihres Existenzbedarfs nicht mehr ausreichen, kann die Aufenthaltsbewilligung unter gewissen Bedingungen entzogen werden.⁸² In Fällen, in denen die Rückkehr in das Heimatland für die betroffene Person nicht als zumutbar erscheint – beispielsweise, wenn sie in schlechter gesundheitlicher Verfassung ist und sie ihre familiären Bindungen in der Schweiz hat – wird jedoch in der Regel auf den Entzug verzichtet.

⁷⁸ Art. 23–26 ZGB

⁷⁹ Art. 13 Abs. 2 ATSG

⁸⁰ Art. 24 des Anhang I zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (FZA)

⁸¹ Art. 16 Abs. 2 der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs

⁸² Vgl. Art. 62. Bst. d. AuG, wonach Aufenthaltsbewilligungen widerrufen werden können, wenn eine mit der Verfügung verbundene Bedingung nicht eingehalten wird, sowie Art. 23 Abs. 1 VEP, gemäss welchem eine Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA widerrufen oder nicht verlängert werden kann, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

4.3.2 Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten

Wenn eine Person aufgrund ihres Alters Pflegeleistungen in Anspruch nehmen bzw. in ein Heim eintreten muss, reichen ihre finanziellen Eigenmittel oft nicht mehr aus, um die anfallenden Kosten zu decken. Solange eine betroffene Person über eine gültige Aufenthaltserlaubnis verfügt und sich damit legal in der Schweiz aufhält, kann sie die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von EL erfüllen. Dies gilt auch für Personen, die sich nur aufgrund einer Verpflichtungserklärung in der Schweiz aufhalten dürfen, oder die bei der Einreise in die Schweiz den Nachweis erbracht haben, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen.

Wenn die finanziellen Mittel einer Person oder ihrer Angehörigen zur Deckung ihres Existenzbedarfs nicht mehr ausreichen und sie deshalb auf Unterstützung durch die öffentliche Hand (Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe) angewiesen ist, kann die Aufenthaltsbewilligung unter gewissen Bedingungen entzogen werden.⁸³ Dies würde jedoch erfordern, dass die zuständigen Migrationsbehörden von der Bedürftigkeit erfahren. Dies ist heute nicht der Fall, da die EL-Stellen aus datenschutzrechtlichen Gründen keine Meldung an die Migrationsbehörden machen dürfen. Umgekehrt wäre es für die EL-Stellen wichtig, über Änderungen im Aufenthaltsstatus einer Person möglichst schnell in Kenntnis gesetzt zu werden. Ein Datenaustausch zwischen den EL-Stellen und den Migrationsbehörden wäre deshalb für beide Seiten von Vorteil. Zum heutigen Zeitpunkt mangelt es dafür an einer gesetzlichen Grundlage. Das Bundesamt für Sozialversicherungen sucht jedoch bereits gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration nach einer geeigneten Lösung.

4.4 Karenzfrist

Seit dem Inkrafttreten des ELG können auch ausländische Staatsangehörige einen Anspruch auf EL haben. Voraussetzung dafür ist, dass sie ihren Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt unmittelbar vor der EL-Anmeldung während einer bestimmten Zeit ununterbrochen in der Schweiz hatten (sog. Karenzfrist).⁸⁴ Ursprünglich betrug die Karenzfrist für alle ausländischen Staatsangehörigen 15 Jahre. Ausgenommen waren lediglich Flüchtlinge und Staatenlose, bei denen das Gesetz eine Karenzfrist von 5 Jahren vorsah. Im Rahmen der 3. ELG-Revision, die auf den 1. Januar 1998 in Kraft trat, wurde die 15-jährige Karenzfrist auf 10 Jahre verkürzt.

Im Rahmen der 10. AHV-Revision wurden zudem die ausserordentlichen Renten mit Einkommensgrenze per 1. Januar 1997 aufgehoben und in die EL überführt. Bei der Überführung der ausserordentlichen Renten mit Einkommensgrenze in die EL mussten auch die speziellen fünfjährigen Karenzfristen für die oben erwähnten Rentenarten berücksichtigt werden. Seither können Personen, die – falls die Mindestbeitragszeit erfüllt wäre – einen Anspruch hätten auf eine ausserordentliche Invalidenrente, eine Hinterlassenenrente oder eine Altersrente, die eine Hinterlassenen- oder Invalidenrente ablöst, folglich bereits nach fünf Jahren ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz einen EL-Anspruch erwerben. Bis zur Erfüllung der zehnjährigen Karenzfrist ist der Betrag der jährlichen EL jedoch auf den Mindestbetrag der entsprechenden ordentlichen Vollrente beschränkt.⁸⁵

⁸³ Art. 62. Bst. d. AuG und Art. 23 Abs. 1 VEP

⁸⁴ Aufgrund des FZA müssen Angehörige eines EU-Staates, welche der Verordnung (EG) 883/2004 unterstellt sind, keine Karenzfrist mehr erfüllen, da das FZA die Gleichbehandlung von Staatsangehörigen der Schweiz und der EU vorsieht. Dasselbe gilt für Angehörige eines EFTA-Staates, die der Verordnung (EWG) 1408/71 unterstehen.

⁸⁵ Art. 5 Abs. 3 ELG

Die fünfjährigen Karenzfristen gehen aus dem heutigen Gesetzestext nicht eindeutig hervor. Die rein grammatikalische Auslegung von Artikel 5 Absatz 3 ELG könnte sogar zu dem Schluss führen, dass Angehörige eines Vertragsstaates überhaupt keine Karenzfrist erfüllen müssen. Dies entsprach aber zu keinem Zeitpunkt dem Willen des Gesetzgebers. Im Rahmen einer künftigen ELG-Revision könnte der Wortlaut von Artikel 5 ELG angepasst und insbesondere die fünfjährige Karenzfrist für die oben genannten Fälle in den Gesetzestext aufgenommen werden.

4.5 Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Ehegatten und Kindern in der EL-Berechnung

4.5.1 Grundsatz

Die jährliche EL entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Ein EL-Anspruch kann folglich nur bestehen, wenn ein Ausgabenüberschuss vorliegt. Bei verheirateten EL-Beziehenden werden die Ausgaben und Einnahmen beider Ehegatten in der EL-Berechnung berücksichtigt. Dasselbe gilt bei Personen, die mit rentenberechtigten Waisen oder mit Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen, zusammenleben. Dadurch wird sichergestellt, dass nicht nur das Existenzminimum der anspruchsberechtigten Person, sondern das der gesamten Familie gewährleistet ist. Andererseits ist durch die Berücksichtigung der Einnahmen – und insbesondere auch des Erwerbseinkommens – des Ehegatten in der EL-Berechnung auch sichergestellt, dass die zivilrechtliche Unterhaltspflicht den EL vorgeht.

Um in der EL-Berechnung berücksichtigt zu werden, müssen Ehegatten und Kinder folglich keinen eigenen Anspruch auf eine Grundleistung der AHV oder IV haben. Ihr Wohnsitz und ihr gewöhnlicher Aufenthalt müssen jedoch in der Schweiz liegen.

4.5.2 Die Berücksichtigung des Ehegatten in der EL-Berechnung

4.5.2.1 Grundsatz

Während des Zusammenlebens findet für beide Ehegatten eine gemeinsame EL-Berechnung statt, bei welcher sämtliche Ausgaben und Einnahmen der Ehegatten zusammengerechnet werden. In Bezug auf den Lebensbedarf und den Mietzins gelten dabei andere Ansätze als bei alleinstehenden Personen (vgl. Kap. 2.2.2.2). Auf der Einnahmenseite kommt dem Erwerbseinkommen des nicht invaliden Ehegatten eine besondere Bedeutung zu (vgl. Kap. 5.4).

4.5.2.2 Getrennt lebende und geschiedene Ehegatten

Nach einer Trennung⁸⁶ oder Scheidung erfolgt keine gemeinsame EL-Berechnung mehr. Die beiden Ehegatten werden stattdessen als alleinstehende Personen behandelt. In der Folge haben nach der Trennung oder Scheidung nur diejenigen Ehegatten einen EL-Anspruch, die

⁸⁶ Als getrennt lebend gelten Ehegatten, wenn die Ehe gerichtlich getrennt ist, eine Scheidungs- oder Trennungsklage anhängig ist, oder wenn eine tatsächliche Trennung mindestens ein Jahr ohne Unterbruch gedauert hat (Art. 1 Abs. 4 ELV).

eine Grundleistung der AHV oder IV beziehen.⁸⁷ Für alle anderen Ehegatten wird nach der Trennung oder Scheidung keine EL ausgerichtet.

4.5.3 Die Berücksichtigung von Kindern in der EL-Berechnung

4.5.3.1 Grundsatz

In der EL-Berechnung der Eltern oder des Elternteils werden alle Kinder berücksichtigt, für die eine Kinderrente zu einer Altersrente der AHV oder eine Rente der IV ausgerichtet wird. Waisen können einen eigenen EL-Anspruch begründen. Wenn sie mit dem überlebenden Elternteil zusammenleben, erfolgt eine gemeinsame EL-Berechnung mit diesem. Für Kinder und Waisen, die nicht mit dem anspruchsberechtigten Elternteil zusammenleben, findet eine gesonderte EL-Berechnung statt, d. h. für das Kind oder die Waise wird ein eigener EL-Betrag berechnet und ausgerichtet. Dadurch können situationsbedingte Mehrkosten beim Lebensbedarf und beim Mietzins, die sich durch das Getrenntleben ergeben, angemessen berücksichtigt werden.

Für Kinder wird auf der Ausgabenseite ein eigener Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf sowie ein Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung berücksichtigt. Die Anrechnung eines gesonderten Mietkostenanteils ist nicht vorgesehen. Bei alleinerziehenden EL-beziehenden Personen, die mit Kindern zusammenleben, für die eine Kinderrente ausgerichtet wird, kommt jedoch dasselbe Mietzinsmaximum zum Tragen wie bei einem Ehepaar.

Auf der Einnahmenseite werden insbesondere Kinderrenten, durch das Kind erzielte Erwerbseinkommen (Lehrlingslohn) sowie familienrechtliche Unterhaltsbeiträge an das betreffende Kind angerechnet. Insbesondere bei Kindern, die bereits ein eigenes Erwerbseinkommen erzielen, können die anrechenbaren Einnahmen die anerkannten Ausgaben übersteigen. Die Berücksichtigung dieser Kinder in der EL-Berechnung würde deshalb zu einem tieferen EL-B führen. Dies wäre nicht sachgerecht, da Kinder, für die eine Kinderrente ausgerichtet wird, gegenüber ihren Eltern und Geschwistern nicht unterstützungspflichtig sind. Aus diesem Grund werden Kinder, die einen Einnahmenüberschuss aufweisen, in der EL-Berechnung der Hauptrentnerin oder des Hauptrentners nicht berücksichtigt.

4.5.3.2 Kinder, für die keine Kinderrente ausgerichtet wird

In der EL-Berechnung der Eltern oder des Elternteils werden nur Kinder berücksichtigt, für die eine Kinderrente ausgerichtet wird. Wenn eine Person gestützt auf eine Hilflosenentschädigung oder ein Taggeld der IV eine EL bezieht, werden die Ausgaben und Einnahmen ihrer Kinder in der EL-Berechnung nicht berücksichtigt. Dasselbe gilt beim Vorbezug einer Altersrente. Da während der Vorbezugsdauer keine Kinderrente ausgerichtet wird,⁸⁸ können die Ausgaben und Einnahmen des jeweiligen Kindes deshalb in der EL-Berechnung nicht direkt berücksichtigt werden. Dies ist für die betroffenen EL-beziehenden Eltern nicht unproblematisch, da sie trotzdem für den Unterhalt ihrer Kinder aufkommen müssen. Wenn sie dazu aus eigener Kraft bzw. trotz Unterstützung durch die EL nicht in der Lage sind, muss die Familie ergänzend durch einen weiteren Leistungsträger – in der Regel durch die Sozialhilfe – unterstützt werden.

⁸⁷ Nebst einer Rente der AHV oder einer Rente, Hilflosenentschädigung oder einem Taggeld der IV kann bei getrennten oder geschiedenen Ehegatten auch der Bezug einer Zusatzrente der AHV einen EL-Anspruch begründen. Diese Fälle sind jedoch selten.

⁸⁸ Art. 40 Abs. 1 AHVG

4.5.3.3 Kinder, die in einem Heim leben

Für Personen, die nicht in einem Heim oder Spital leben, erfolgt eine EL-Berechnung nach den Grundsätzen für zu Hause lebende Personen. Als Ausgaben werden dabei im Wesentlichen ein Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf, der Mietzins für eine Wohnung sowie ein Pauschalbetrag für die Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung berücksichtigt. Dies gilt im Grundsatz auch für Kinder, für die eine Kinderrente zur Alters- oder Invalidenrente ausgerichtet wird, und für Waisen, die einen Anspruch auf eine Waisenrente der AHV haben.⁸⁹ Für Personen, die über längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, ist die EL unter Berücksichtigung der heimspezifischen Kosten zu berechnen.⁹⁰ Konkret bedeutet dies, dass in den Ausgaben der betreffenden Person u. a. die Tagestaxe für das Heim und ein Betrag für persönliche Auslagen zu berücksichtigen sind. Gemäss Artikel 25a ELV gilt als Heim jede Einrichtung, die von einem Kanton als Heim anerkannt wird oder über eine kantonale Betriebsbewilligung verfügt.

Im Hinblick auf Vollwaisen, deren Heimaufenthalt durch den Tod der Eltern begründet wurde, erscheint ein Einbezug der heimbedingten Mehrkosten in die EL-Berechnung durchaus als sachgerecht, da die betroffenen Kinder in der ersten Säule gegen genau dieses Risiko versichert sind und ihnen der Gesetzgeber dementsprechend einen eigenen EL-Anspruch eingeräumt hat. Auf Anweisung der Vormundschaftsbehörde oder des Jugendamtes werden jedoch zunehmend auch Kinder aufgrund familiärer Probleme vorübergehend oder dauerhaft in einem Heim platziert. Diese Probleme können, müssen aber nicht in Zusammenhang mit der Invalidität eines Elternteils stehen. Der Heimaufenthalt und die damit verbundenen Kosten werden in diesen Fällen folglich nicht oder nur teilweise durch den Eintritt eines Ereignisses verursacht, das in der ersten Säule versichert ist. In dieser Konstellation ist es fraglich, ob die Kosten für den Heimaufenthalt über die EL abzugelten sind.

Im Jahr 2012 wurden in rund 1100 Fällen EL für Kinder und Waisen im Heim EL ausgerichtet; die Gesamtkosten beliefen sich auf ca. 30 Millionen Franken⁹¹. Lediglich in 8 dieser Fälle wurde eine Vollwaisenrente bezogen, in 270 eine Halbwaisenrente.

4.6 Wirtschaftliche Anspruchsvoraussetzung

4.6.1 Grundsatz

Die EL entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Durch die anerkannten Ausgaben wird dabei gleichzeitig das Existenzminimum definiert, welches durch die EL gesichert werden soll. Dieses umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die Kosten für die medizinische Grundversorgung. Letztere wird einerseits durch die Berücksichtigung der Krankenkassenprämie für die Grundversicherung in der Berechnung für die jährliche EL und andererseits durch die Vergütung notwendiger medizinischer Behandlungen oder Pflege (Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten) im Einzelfall gewährleistet. Für die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten existieren im Bundesrecht lediglich Rahmenvorschriften. Die Einzelheiten werden durch die Kantone geregelt, weshalb nachfolgend nicht weiter darauf eingegangen wird.

⁸⁹ Bei Kindern und Waisen, deren EL zusammen mit dem hauptrentenberechtigten oder überlebenden Elternteil berechnet wird, wird für das Kind in der Regel kein gesonderter Mietzinsanteil berücksichtigt (vgl. Kap. 2.2.2.2).

⁹⁰ Art. 10 Abs. 2 ELG

⁹¹ Ohne Krankenkassenprämien.

4.6.2 Höhe der Existenzsicherung

4.6.2.1 Einleitende Bemerkungen

Die Höhe der EL ist unter drei sich teilweise widersprechenden Aspekten zu betrachten: Erstens muss die EL hoch genug sein, damit sie eine menschenwürdige Existenz wahr. Zweitens ist fraglich, wieweit das frei verfügbare Einkommen EL-beziehender Personen jenes von Erwerbstätigen übersteigen darf. Drittens ist es schwierig, Personen in den Arbeitsmarkt einzugliedern, wenn die finanziellen Aussichten auf dem Arbeitsmarkt schlechter sind als während des EL-Bezuges.

Im Folgenden soll vor allem der zweite Aspekt, das frei verfügbare Einkommen von EL-Beziehenden und Erwerbstätigen, näher betrachtet werden, wobei in diesem Kapitel die eigentlichen Erwerbsanreize ausgeklammert werden und nur die Höhe des frei verfügbaren Einkommens von EL-Beziehenden ohne Eingliederungspotential einem Vergleich unterzogen wird. Zudem sollen weitere das frei verfügbare Einkommen bestimmende Regelungen wie die Mindesthöhe und die Steuerfreiheit der EL beleuchtet werden. Der Aspekt des Erwerbsanreizes und damit die Höhe der EL von Personen mit Eingliederungspotential wird im Kapitel 5.4 «Berücksichtigung des Erwerbseinkommens in der EL-Berechnung» behandelt. Die Frage nach der Höhe der Existenzsicherung kommt auch im Kapitel 5.3 «Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf» zur Sprache.

4.6.2.2 Durchschnittliche Höhe der gewährten Existenzsicherung

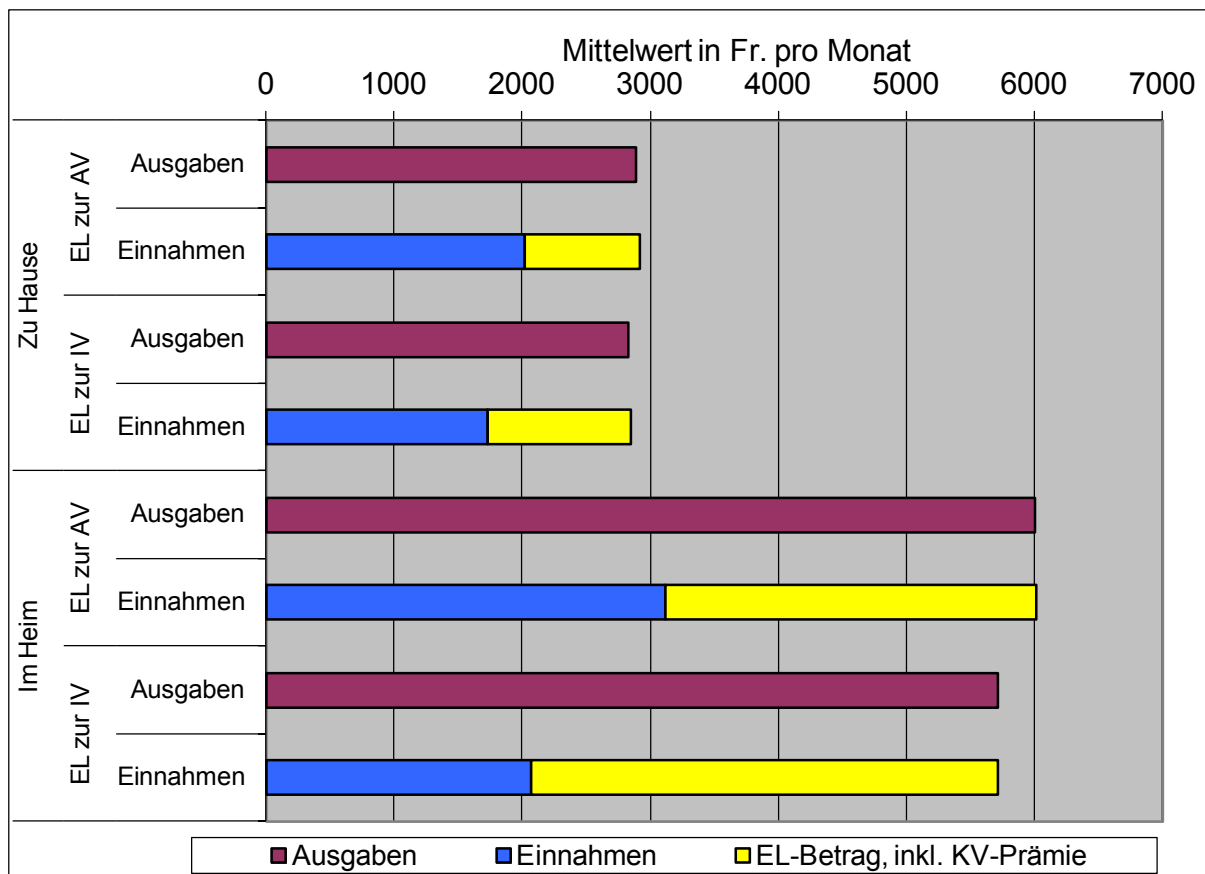
Im Jahr 2012 betrug die durchschnittliche Höhe der anerkannten Ausgaben für eine alleinstehende Person zu Hause inklusive Krankenkassenprämie 2861 Franken pro Monat (2883 Franken bei der EL zur AHV und 2826 Franken bei der EL zur IV), bei einem Ehepaar zu Hause betrug sie 4267 Franken pro Monat (4280 bei der EL zur AHV und 4233 bei der EL zur IV).⁹² Bedingt durch die verhältnismässig hohen Heimplaten betrug die durchschnittliche Höhe der anerkannten Ausgaben für eine Person im Heim im Schnitt 5910 Franken pro Monat (Fr. 6001.– bei den EL zur AHV und Fr. 5710.– bei den EL zur IV).

Die jährlichen EL werden ergänzt durch die Vergütungen für Krankheits- und Behinderungskosten. Deren Höhe hängt in erster Linie von der gesundheitlichen Situation einer Person ab und kann deshalb von Fall zu Fall sehr stark variieren. Die Krankheits- und Behinderungskosten lassen sich deshalb nur schlecht zur Ermittlung der gewährten Existenzsicherung heranziehen. In Fällen, in denen Franchise und Selbstbehalt voll ausgeschöpft werden (was erst bei kassenpflichtigen Leistungen von mindestens 7000 Franken pro Jahr der Fall ist), erhöht sich das gesicherte Existenzminimum um 83 Franken auf 2944 Franken pro Monat. Hinzu können weitere Vergütungen für Zahnbehandlungskosten, Hilfsmittel, Betreuung durch die Spitex etc. kommen.

Wie hoch die EL effektiv ausfallen und welche Lebensführung sie ermöglichen, hängt massgeblich von den angerechneten Einnahmen ab. So kann die Anrechnung von Einkünften und Vermögen, auf die verzichtet worden ist, dazu führen, dass die EL den Existenzbedarf nicht decken. Umgekehrt führt die privilegierte Anrechnung von Erwerbseinkommen im Einzelfall zu einem höheren verfügbaren Einkommen.

⁹² Zur Zusammensetzung der Ausgaben vgl. Kap. 5.2.

EL-Berechnung Überblick, Alleinstehende ohne Kinder, Mittelwerte 2012



4.6.2.3 Das frei verfügbare Einkommen EL-beziehender und erwerbstätiger Personen

Einleitung

Das frei verfügbare Einkommen⁹³ einer EL-beziehenden Person ohne Erwerbsfähigkeit besteht aus dem allgemeinen Lebensbedarf abzüglich der Ausgaben für die Steuern auf den Renten. Je nachdem, was eine Person vor der Invalidisierung oder dem Bezug der Altersrente aufgrund ihres Erwerbseinkommens zur Verfügung hatte, kann mit dem Eintritt ins Versicherungssystem IV/EL das frei verfügbare Einkommen höher oder tiefer ausfallen als vor dem EL-Bezug. Weil die IV-Rente erst ab einer Erwerbsunfähigkeit von 40 Prozent gewährt wird, kann dieser Einkommensunterschied relativ stark ausfallen.

Im Fokus stehen im Folgenden die Höhe des frei verfügbaren Einkommens EL-Beziehender einerseits und Erwerbstätiger mit tiefen Einkommen andererseits. Steigt das frei verfügbare Einkommen mit dem Bezug von EL an, kann ein finanzieller Anreiz zum EL-Bezug bestehen. Gleichzeitig schmälert dies den Anreiz zur Erwerbstätigkeit.

⁹³ Das frei verfügbare Einkommen bezeichnet in diesem Bericht das Einkommen, das nach Abzug der den EL-Beziehenden vergüteten Fixkosten (Mietzins, kantonale Durchschnittsprämie, selbst zu tragende Krankheitskosten, Billaggebühren) und Steuern übrig bleibt.

Der hier vorgenommene Vergleich stützt sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse aus Berechnungsbeispielen ab, die im Rahmen einer Studie von Interface für das Bundesamt für Sozialversicherungen insbesondere für die Invalidenversicherung vorgenommen wurden.⁹⁴ Die für diesen Vergleich verwendeten Beispiele gehen von Erwerbseinkommen in der Höhe von 40 000 Franken und 65 000 Franken aus. In die Überlegungen fliesst zusätzlich ein in der Interface-Studie nicht diskutiertes Beispiel mit einem Lohn in der Höhe von 50 000 Franken mit ein. Dieser Betrag entspricht den garantierten Mindestlöhnen im Detailhandel⁹⁵; etwas tiefer, rund 45 000 Franken, sind die Mindestlöhne im Gartenbau für Ungelernte⁹⁶. Hier ist anzufügen, dass das einer Invalidität vorausgegangene Erwerbseinkommen nicht in jedem Fall auf einen EL-Anspruch schliessen lässt. Für einen Anspruch auf EL ist letztlich die Höhe der Vorsorge ausschlaggebend. Diese hängt in den meisten Fällen vom bisherigen Erwerbseinkommen ab. Sie kann aber aufgrund einer langen Ausbildung, Auslandsaufenthalten oder selbständiger Erwerbstätigkeit Lücken aufweisen, so dass es möglich ist, trotz eines guten Verdienstes EL zu beanspruchen.

Ergebnisse

Alleinstehende Person

Das frei verfügbare Einkommen von Personen mit Tiefstlöhnen, das heisst unter 40 000 Franken im Jahr, ist tiefer als das von EL-beziehenden. Bereits ab einem Jahreseinkommen von 40 000 Franken haben EL-Beziehende in etwa ein gleich hohes frei verfügbares Einkommen wie Erwerbstätige. Das frei verfügbare Einkommen von Personen mit Mindestlöhnen um 45 000 bis 50 000 Franken liegt über jenem von EL-beziehenden.

Ehepaar

Ein voll erwerbstätiges Ehepaar verfügt im Vergleich zu einem EL-beziehenden Ehepaar selbst dann über ein höheres frei verfügbares Einkommen, wenn beide im Tiefstlohnbereich arbeiten. Ein Ehepaar, bei dem der eine Ehepartner voll erwerbstätig ist und der andere eine EL bezieht, steht finanziell etwas besser da als ein Ehepaar, bei welchem jeder eine Rente und EL bezieht.

Ehepaar mit zwei Kindern

Das frei verfügbare Einkommen EL-Beziehender mit Kindern liegt dagegen deutlich über dem frei verfügbaren Einkommen einer Familie ohne EL, in der beide Ehegatten im Tiefst- oder Mindestlohnbereich arbeiten. Selbst wenn der nicht invalide Ehegatte nur zu 50 Prozent arbeitet, liegt das frei verfügbare Einkommen der Familie mit einer EL-beziehenden Person über dem frei verfügbaren Einkommen einer Familie, in der die Eltern zusammen zu 150 Prozent erwerbstätig sind.

⁹⁴ Modellierung des verfügbaren Einkommens von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern: finanzielle Erwerbsanreize zweier Rentensysteme, Bericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV); Interface; Luzern 2010.

⁹⁵ <http://www.conviva-plus.ch/index.php?page=1311>

⁹⁶ http://www.jardinsuisse.ch/fileadmin/user_upload/download-center/2d_GAV_2012_dev_unterschieden.pdf

4.6.2.4 Die Mindestgarantie in den EL

Die Kantone gewähren Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen.⁹⁷ Bei EL-beziehenden Personen wird die Prämie für die Grundversicherung als Ausgabe berücksichtigt.⁹⁸ Ausserhalb der EL wird deshalb keine Prämienverbilligung an EL-beziehende Personen ausgerichtet. Ein Anspruch auf eine jährliche EL besteht prinzipiell schon bei einem Ausgabenüberschuss von einem Franken. Nach Artikel 26 ELV hat die jährliche EL jedoch mindestens dem Betrag der Prämienverbilligung, auf die eine Person Anspruch hat. Dahinter steht die Überlegung, dass es für Personen mit einem tiefen EL-Anspruch sonst günstiger wäre, auf die EL zu verzichten und stattdessen die höhere Prämienverbilligung zu beziehen. Hierzu ist allerdings zu bedenken, dass der Verzicht auf EL gleichzeitig auch ein Verzicht auf den Erlass der Billaggebühren und die Vergütung der Krankheitskosten bedeutet.

Des Weiteren entspricht die Höhe der Prämienverbilligung für EL-beziehende Personen – und damit auch die Mindesthöhe der EL – in den meisten Kantonen der Höhe der kantonalen bzw. regionalen Durchschnittsprämie. Diese ist in vielen Kantonen mehr als doppelt so hoch als die höchste Prämienverbilligung für Nicht-EL-beziehende Personen.

Dies führt dazu, dass ein geringer Anspruch auf EL zu einem erheblich höheren frei verfügbaren Einkommen führt und damit einerseits eine Besserstellung dieser EL-Beziehenden gegenüber Erwerbstätigen schafft und andererseits eine Ungleichheit unter den EL-Beziehenden. Personen mit einer EL-Mindestgarantie haben im Vergleich zu den anderen EL-Beziehenden ein höheres frei verfügbares Einkommen, nämlich zusätzlich zur ermittelten EL⁹⁹ die Differenz zur kantonalen Durchschnittsprämie.

4.6.2.5 Bedeutung der steuerfreien EL

Die Tatsache, dass Personen im Niedriglohnsegment ihr Erwerbseinkommen versteuern müssen, während die EL nicht steuerpflichtig sind, kann dazu führen, dass die EL-beziehende Person ein höheres frei verfügbares Einkommen hat als die erwerbstätige. Damit sinkt der Anreiz, aus dem Versicherungssystem auszutreten. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass das frei verfügbare Einkommen bei Erwerbseinkommen mit garantierten Mindestlöhnen in der Regel trotz Steuerbelastung nicht unter jenes von EL-Beziehenden sinkt. Diese Problematik zeigt sich vorwiegend bei Tiefstlöhnen (unter Fr. 3500.– pro Monat).

Hinzu kommt, dass es als stossend empfunden wird, wenn auf den EL keine Steuern erhoben werden und EL-Beziehende deswegen ein höheres frei verfügbares Einkommen aufweisen als Erwerbstätige. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Allgemeinheit ist diese Ansicht sachgerecht. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass EL-Beziehende grundsätzlich auch Steuern auf ihrer Alters- oder Invalidenrente entrichten müssen.

Dies führt allerdings zum unschönen Effekt, dass das frei verfügbare Einkommen einer EL-beziehenden Person umso höher ist, je tiefer die Leistungen der ersten und zweiten Säule sind. Dieser Effekt könnte darüber hinaus zu einem Fehlanreiz in Bezug auf die Altersvorsorge von Personen führen, bei welchen zum vornherein klar ist, dass sie einmal auf EL angewiesen sein werden. Sie sind nicht an hohen Versicherungsleistungen interessiert.

⁹⁷ Art. 65 Absatz 1 KVG

⁹⁸ Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach Art. 10 Abs. 3 Bst. d ELG.

⁹⁹ Das frei verfügbare Einkommen der EL-Beziehenden ohne Erwerbstätigkeit unterscheidet sich vor allem aufgrund der Steuerbelastung, allenfalls auch aufgrund von Einnahmen die zwar bei der EL-Berechnung berücksichtigt wurden, auf die diese Person jedoch gar nicht zugreifen kann (bspw. verschenktes Vermögen).

4.6.2.6 Verbesserungsmöglichkeiten

Vorweg ist festzuhalten, dass die Tatsache, dass eine EL-beziehende Person über ein höheres frei verfügbares Einkommen verfügt als eine erwerbstätige Person mit einem sehr tiefen Erwerbseinkommen (unter Fr. 3500.– pro Monat) nicht zum Anlass genommen werden sollte, die Höhe der EL in Frage zu stellen. Die EL haben die Aufgabe, die Existenzsicherung von Menschen zu gewährleisten, die während ihrer aktiven Zeit für die Risiken, Alter, Invalidität und Tod vorgesorgt haben. Im Gegensatz zu Personen mit Sozialhilfe beziehen sie ihre existenzsichernde Leistung infolge des Eintritts eines Risikos, gegen das sie sich in der ersten Säule unter Leistung entsprechender Beiträge versichert hatten. Erwerbseinkommen, die das Existenzminimum nicht decken, eignen sich nicht als Richtgrösse für die Höhe der EL. Es gibt aber dennoch Verbesserungsmöglichkeiten, welche die Ungleichheit zwischen Erwerbstätigen und EL-Beziehenden mildern können:

- Das frei verfügbare Einkommen von *EL-Beziehenden mit einer Familie* ist deutlich höher als jenes von Erwerbstätigen mit einer Familie. Hier hätte eine Beschränkung der Leistung (analog AHV am vorangegangenen Lohn der Eltern [150 %], oder bei einer zu bestimmenden Höhe) in erster Linie den Zweck, die als stossend empfundene Ungleichheit zu mildern oder gar aufzuheben. Falls die invalide Person kein Eingliederungspotential hat, kann in diesem Fall nicht von einem negativen Erwerbsanreiz ausgegangen werden. Zu beachten ist bei einer entsprechenden Massnahme allerdings, dass Familien aufgrund einer Beschränkung der Leistung nicht bei einer andern Stelle die fehlenden Mittel beantragen müssen.
- Zu erwägen wäre im Weiteren die Aufhebung der *Mindesthöhe der EL*. Dabei wäre es jedoch sinnvoll, die betroffenen Personen genauer zu analysieren, insbesondere auf die Erwerbstätigkeit hin, um den Effekt auf die Steigerung des Arbeitsanreizes abschätzen zu können. Auch zu berücksichtigen wären allfällige Einsparungen bei den EL, inklusive Krankheitskosten- und TV-Gebühreneinsparungen. Hinzu kommt die unterschiedlich hohe Mindestgarantie in den Kantonen. Die meisten Kantone setzen die Mindestgarantie an der von der EL vergüteten Durchschnittsprämie fest, andere an der Höhe der individuellen Prämienverbilligung (IPV). Die kantonale Durchschnittsprämie kann bis zu doppelt so hoch sein wie die IPV.
- Die Auswirkung der *steuerfreien EL* kann von zwei Seiten angegangen werden. Auf der einen Seite könnten die EL mit Steuern belegt werden. Damit würde der durch die steuerbefreiten EL verursachte Schwelleneffekt zwar behoben, gleichzeitig könnte dies jedoch auch einen unzulässigen Eingriff in das verfassungsmässig garantierte Existenzminimum der EL-beziehenden Personen bedeuten. Aus diesem Grund müsste der Steuerbetrag auf der EL wieder als Ausgabe anerkannt werden, und der Schwelleneffekt bestünde von Neuem. Die höheren EL würden nicht nur zu Mehrkosten, sondern auch zu einer «Subventionierung» der Kantone durch den Bund führen, da sich letzterer zu 5/8 an den Mehrkosten beteiligen müsste.

Was die Ungleichheit in den frei verfügbaren Einkommen zwischen Erwerbstätigen und EL-Beziehenden weiter entschärfen würde, wäre die Steuerbefreiung der Existenzminima. Damit würden Erwerbstätige mit tiefen Löhnen entlastet, und der Schwelleneffekt könnte behoben werden. Das Existenzminimum der EL-Beziehenden wie auch dasjenige der Erwerbstätigen bliebe unangetastet. Diese Massnahme erfordert auf der Seite der Steuern eine Definition des Existenzminimums und eine Ausgestaltung der Abzüge für tiefe Einkommen, die garantiert, dass sich die Entlastung tatsächlich auf die tiefen Einkommen beschränkt.

Mit der Motion «Besteuerung von Sozialhilfeleistungen und Befreiung des Existenzminimums» (10.3340) der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats vom 14. März 2011 wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, welche Auswirkungen eine Revision der Bundesgesetzgebung mit den folgenden Revisionspunkten hat: Unterstützungs-

leistungen aus öffentlichen Mitteln, die anstelle des Erwerbseinkommens ausgerichtet werden, werden im Sinne der steuerlichen und wirtschaftlichen Gleichbehandlung gänzlich der Einkommenssteuer unterstellt; gleichzeitig wird das Existenzminimum steuerbefreit.

4.7 Zusammenfassung aus der Analyse der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von EL

Die Kernaufgabe der EL besteht darin, die Existenz von Personen zu sichern, die ihren Lebensunterhalt aufgrund des Eintritts eines in der ersten Säule versicherten Risikos nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Bezüglich der persönlichen Anspruchsvoraussetzungen, die zum Bezug einer EL berechtigen, besteht deshalb grundsätzlich wenig Spielraum. Bei der Berücksichtigung von Kindern ohne Kinderrente und der Mehrkosten von Kindern, die in einem Heim leben, bestehen jedoch offene Fragen. Auch bei Personen aus einem Nichtvertragsstaat, die keine Grundleistung der AHV oder IV beziehen, sollte die aus heutiger Sicht nicht nachvollziehbare Regelung aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit überdacht werden. Ebenso wäre eine verständlichere Regelung der Karenzfristen im ELG sowie ein Datenaustausch zwischen den EL-Stellen und den Migrationsbehörden wünschenswert.

Die Frage nach der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Anspruchsvoraussetzung ist schliesslich eine Frage nach der Höhe der Existenzminimums, welches durch die EL gesichert werden soll. Das frei verfügbare Einkommen alleinstehender Personen mit Tiefstlöhnen liegt unter demjenigen EL-beziehender. Dies ändert sich jedoch bereits ab einem Jahreseinkommen von 40 000 Franken. Das frei verfügbare Einkommen EL-Beziehender mit Kindern liegt teilweise deutlich über dem frei verfügbaren Einkommen einer Familie ohne EL. Die Gründe dafür liegen unter anderem in der garantierten Mindesthöhe der jährlichen EL und in der steuerlichen Ungleichbehandlung von EL und Erwerbseinkommen. Die tendenziell günstigere finanzielle Lage beim Bezug von EL kann die Wiedereingliederung mitunter erschweren.

5 Analyse der wichtigsten Berechnungselemente

5.1 Einleitende Bemerkungen

Nachfolgend werden die wesentlichen Berechnungselemente analysiert, die in der EL-Berechnung als Einnahmen oder Ausgaben berücksichtigt werden. Die untersuchten Einnahmen (Erwerbseinkommen, Vermögensverzehr und Einnahmen im Zusammenhang mit der beruflichen Vorsorge) können sowohl Personen zu Hause wie auch Personen im Heim betreffen. Auf der Ausgabenseite gibt es dagegen grundlegende Unterschiede zwischen diesen Personengruppen. Während bei Personen zu Hause hauptsächlich die Wohnkosten und Auslagen für die übrigen Bedürfnisse des täglichen Lebens wie Nahrung, Kleidung, etc. ins Gewicht fallen, sind es bei Personen im Heim in erster Linie die Kosten, die unmittelbar mit dem Heimaufenthalt zusammenhängen. Der Pauschalbetrag für die Krankenversicherungsprämie, welcher ebenfalls einen wichtigen Teil der Ausgaben darstellt, betrifft dagegen alle Personen.

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die wichtigsten Einnahmen- und Ausgabenposten. Nicht untersucht werden die folgenden Berechnungselemente:

Auf der Einnahmenseite:

- *Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen (Art. 11 Abs. 1 Bst. b ELG):*
Sowohl die Einkünfte aus beweglichem Vermögen (im Wesentlichen Zinsen auf Sparkapitalien) sowie Einkünfte aus unbeweglichem Vermögen (Liegenschaftserträge inkl. dem Mietwert selbstbewohnter Liegenschaften) werden in der EL-Berechnung in ihrer effektiven Höhe berücksichtigt.
- *Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen (Art. 11 Abs. 1 Bst. d ELG):*
Diese Einnahmen werden in der EL-Berechnung in ihrer effektiven Höhe berücksichtigt.
- *Leistungen aus Verpfändungsvertrag und ähnlichen Vereinbarungen (Art. 11 Abs. 1 Bst. e ELG):*
Bei einer Verpfändung verpflichtet sich der Pfründer, dem Pfrundgeber ein Vermögen oder einzelne Vermögenswerte zu übertragen, und dieser, dem Pfründer Unterhalt und Pflege auf Lebenszeit zu gewähren.¹⁰⁰ Verpfändungen sind sehr selten und kommen heutzutage in der Praxis lediglich bei Ordensangehörigen zum Tragen.
- *Familienzulagen (Art. 11 Abs. 1 Bst. f ELG):*
Die EL sind gegenüber anderen Sozialversicherungsleistungen subsidiär. Familienzulagen werden deshalb in der EL-Berechnung in ihrer effektiven Höhe berücksichtigt.
- *Erhaltene familienrechtliche Unterhaltsbeiträge (Art. 11 Abs. 1 Bst. h ELG):*
Diese Einnahmen werden in der EL-Berechnung in ihrer effektiven Höhe berücksichtigt.

Auf der Ausgabenseite:

- *Der Mietzins einer Wohnung (Art. 10 Abs. 1 Bst. b ELG):*
Die Mietkosten bilden zwar einen wesentlichen Bestandteil der EL-Berechnung. Da sie jedoch im Rahmen der Motion «Anrechenbare Mietzinsmaxima bei Ergänzungsleistungen zur AHV/IV» (11.4034) der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates einer umfassenden Analyse unterzogen werden (vgl. Kap. 1.3), finden sie nachfolgend keine Beachtung.
- *Betrag für persönliche Auslagen (Art. 10 Abs. 2 Bst. b ELG):*
Dieser Betrag wird bei EL-beziehenden Personen im Heim als Ausgabe berücksichtigt. Daraus muss die betreffende Person alle Auslagen bezahlen, die nicht über die Heimtaxe abgedeckt sind (Kleidung, Freizeitgestaltung, Steuern etc). Da die Kantone die Höhe des

¹⁰⁰ Art. 521 Abs. 1 OR

Betrages eigenständig festlegen und keine bundesrechtlichen Mindestvorschriften existieren, erübrigt sich eine Analyse.

- *Gewinnungskosten bis zur Höhe des Bruttoerwerbseinkommens (Art. 10 Abs. 3 Bst. a ELG):*
Als Gewinnungskosten gelten unvermeidliche Auslagen, die in direktem Zusammenhang mit der Erzielung eines Erwerbseinkommens stehen. In der Praxis werden die Gewinnungskosten bei der Ermittlung des Nettoerwerbseinkommens – und damit auf der Einnahmenseite – berücksichtigt.
- *Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen (Art. 10 Abs. 3 Bst. b ELG):*
Diese Ausgaben kommen nur bei Personen zum Tragen, die ein dingliches Recht (Eigentum, Nutzniessung, Wohnrecht) an einer Liegenschaft haben. Sie werden höchstens bis zur Höhe des Bruttoertrages der Liegenschaft berücksichtigt.
- *Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen des Bundes (Art. 10 Abs. 2 Bst. c ELG):*
Diese Beiträge sind zwingend geschuldet und müssen deshalb auch bei der EL-Berechnung berücksichtigt werden. Bei erwerbstätigen Personen werden die Beiträge bei der Ermittlung des Nettoerwerbseinkommens – und damit auf der Einnahmenseite – berücksichtigt.
- *Bezahlte familienrechtliche Unterhaltsbeiträge (Art. 10 Abs. 3 Bst. e ELG):*
Familienrechtliche Unterhaltsbeiträge werden in der EL-Berechnung als Ausgabe anerkannt, wenn sie rechtlich geschuldet sind und tatsächlich geleistet werden. Die Pflicht zur Leistung von Unterhaltsbeiträgen sowie deren Höhe ergibt sich aus dem Zivilrecht und wird bei einer Ehetrennung oder Scheidung gerichtlich festgestellt. Die EL haben darauf keinen Einfluss.

5.2 Struktur der anerkannten Ausgaben und der anrechenbaren Einnahmen

Die Höhe der jährlichen EL entspricht der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Die verschiedenen Ausgaben- und Einnahmenposten fallen dabei sehr unterschiedlich ins Gewicht.

Bei einer alleinstehenden Person zu Hause machten der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf und der Mietzins im Jahr 2012 rund 85 Prozent der anerkannten Ausgaben aus, bei Ehepaaren rund 79 Prozent. Die Krankenversicherungsprämie fiel bei alleinstehenden Personen mit rund 14 Prozent und bei Ehepaaren mit rund 18 Prozent ins Gewicht. Damit entfielen nur ca. 1 bzw. 3 Prozent auf übrige Ausgaben wie Hypothekarzinsen oder familienrechtliche Unterhaltsbeiträge. Es existieren dabei keine wesentlichen Unterschiede zwischen der EL zur AHV und der EL zur IV.

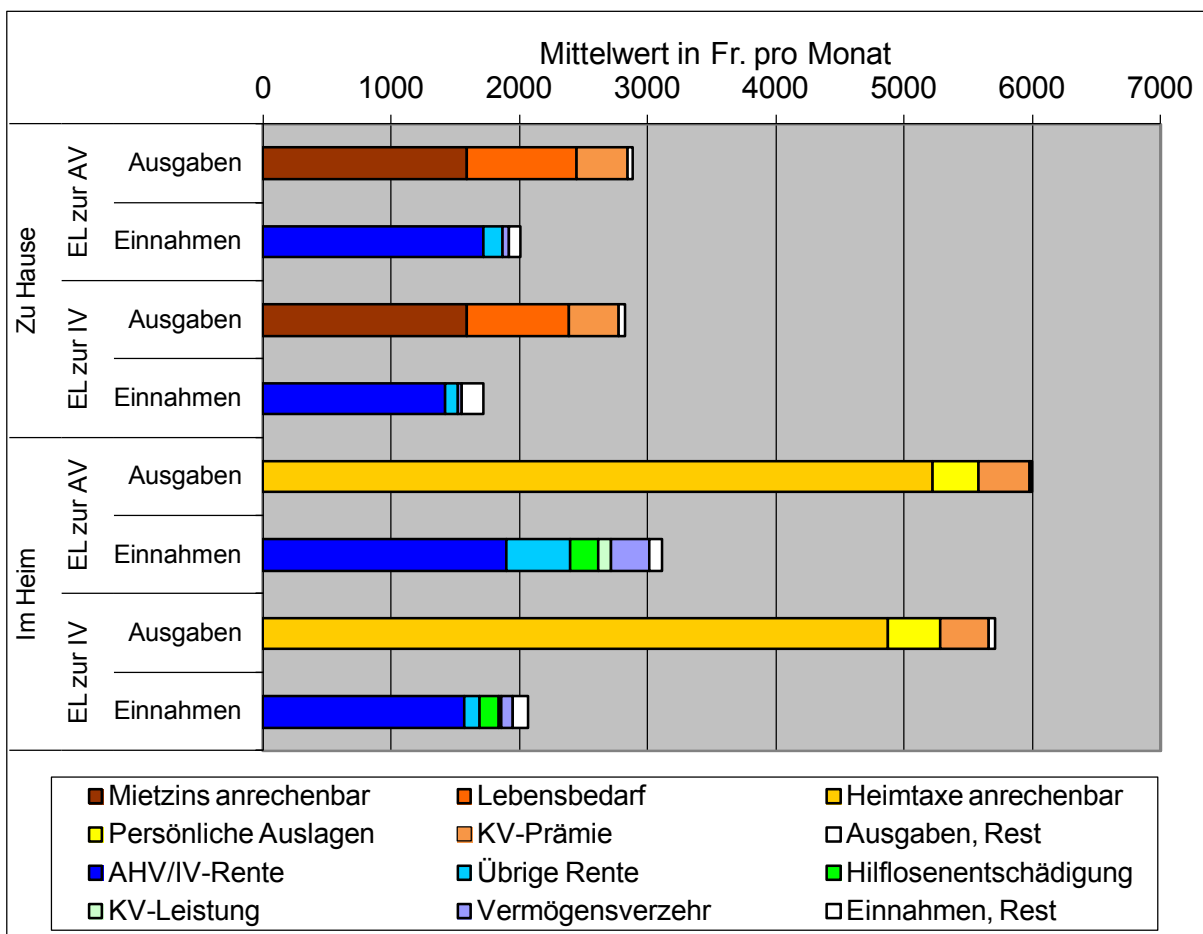
Bei Personen im Heim dominieren die anrechenbaren Heimtaxen. Mit einer durchschnittlichen Höhe von 5226 (EL zur AHV) bzw. 4875 Franken (EL zur IV) pro Monat machten sie im Jahr 2012 rund 87 bzw. 85 Prozent aller Ausgaben aus. Die Krankenkassenprämien und der Betrag für persönliche Auslagen sind mit je 6–7 Prozent an den Ausgaben beteiligt. Bei Personen im Heim entfällt damit weniger als ein Prozent auf übrige Ausgaben wie Hypothekarzinsen oder familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.

Auf der Einnahmenseite sind die Unterschiede zwischen den EL zur AHV und den EL zur IV etwas grösser. So bezieht eine alleinstehende Person in der EL zur AHV im Schnitt eine rund 300 Franken höhere monatliche Rente der ersten Säule als in der EL zur IV. Bei alleinstehenden Personen zu Hause sowie bei Ehepaaren im Rentenalter zu Hause machten die Renten der ersten Säule zwischen 81 und 86 Prozent der Einnahmen aus, während sie bei Ehepaaren, bei denen eine EL zur IV ausgerichtet wurde, lediglich 50 Prozent ausmachten.

Bei letzteren stammt ein relativ hoher Anteil der anrechenbaren Einnahmen (rund 25 %) aus Erwerbseinkommen, welches vorwiegend durch den nichtinvaliden Ehegatten erwirtschaftet wird. Bei alleinstehenden Personen mit einer Grundleistung der IV macht das Erwerbseinkommen dagegen weniger als 8 Prozent der anrechenbaren Einnahmen aus.

Ein relativ kleiner Teil der Einnahmen stammt aus übrigen Renten (inkl. Renten der zweiten Säule). Diese machten bei alleinstehenden Personen zu Hause, bei Ehepaaren im Rentenalter zu Hause und bei Personen mit einer IV-Rente im Heim nur zwischen 6 und 8 Prozent aus. Bei Ehepaaren zu Hause, bei denen eine EL zur IV ausgerichtet wurde, machten die übrigen Renten immerhin knapp 19 Prozent und bei Personen mit einer Rente der AHV im Heim rund 16 Prozent der anrechenbaren Einnahmen aus. Ebenfalls gering sind die Einnahmen aus Vermögensverzehr. Diese bewegten sich bei Personen zu Hause zwischen 0,8 und 2,2 Prozent, während sie bei Personen im Heim mit 9,7 Prozent (EL zur AHV) bzw. 4,4 Prozent (EL zur IV) etwas höher ausfallen. Dies liegt in erster Linie daran, dass die Kantone den Vermögensverzehr für Personen im Heim auf bis zu 1/5 erhöhen können.

EL-Berechnungskomponenten, Alleinstehende ohne Kinder, Mittelwerte 2012



5.3 Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf

5.3.1 Ausgangslage

Der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf ist zur Deckung der alltäglichen Kosten vorgesehen. Die EL-beziehende Person muss daraus sämtliche Auslagen bezahlen, die in der EL-Berechnung nicht gesondert als Ausgabe berücksichtigt werden. Mit der entsprechenden Pauschale sollen insbesondere die folgenden Bedürfnisse finanziert werden können: Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren, Bekleidung, Schuhe, Haushaltsführung, Energieverbrauch, Freizeitgestaltung, Gesundheitspflege, lokale Verkehrsauslagen, Telefon, Post. Dieser Betrag existiert analog auch bei der Sozialhilfe und bei der Ermittlung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (vgl. dazu nachfolgend Kap. 5.3.2.2). Der allgemeine Lebensbedarf wird seit 1990 gleichzeitig und im selben Ausmass wie die AHV-/IV-Renten an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst.

Die Entwicklung des Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf (vgl. Anhang 5.1) zeigt, dass bis ins Jahr 1992 vergleichsweise starke Erhöhungen vorgenommen wurden. Bei diesen Erhöhungen ging es nicht wie bei den heutigen um eine Anpassung der Leistung an die Teuerung, sondern darum, die Existenzsicherung zu erreichen. Dasselbe gilt noch zugespitzter für die Entwicklung der *Mietzinsmaxima*. Während der allgemeine Lebensbedarf eine Zunahme zwischen 1966 und 2001 von 560 Prozent aufweist, musste der Mietzins im selben Zeitraum um 1700 Prozent erhöht werden.¹⁰¹ Die Erhöhung der Mietzinsmaxima spielte denn auch bei der Erfüllung des Verfassungsauftrages, die Existenz zu sichern, eine entscheidende Rolle.¹⁰²

5.3.2 Bedeutung für die Existenzsicherung

5.3.2.1 Allgemeines

Die Bundesverfassung garantiert in Artikel 12 ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Demnach besteht ein Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich sind.¹⁰³ Wie viel ein Mensch für ein menschenwürdiges Dasein benötigt, ist damit jedoch nicht gesagt.¹⁰⁴ In der Schweiz gibt es denn auch kein einheitlich festgelegtes Existenzminimum. Die drei am häufigsten verwendeten Existenzminima¹⁰⁵ sind das betriebsrechtliche, dasjenige der Sozialhilfe und das Existenzminimum der ersten Säule, die EL. Die SKOS unterscheidet zudem zwischen dem absoluten Existenzminimum und dem sozialen. Das absolute Existenzminimum bezieht sich auf die minimale materielle Grundsicherung, während das soziale zusätzlich situationsbedingte Leistungen und Integrationsleistungen vorsieht. Nachstehend werden die Beträge¹⁰⁶ für den «allgemeinen Lebensbedarf» der drei Existenzminima miteinander verglichen. Diese Beträge bestimmen die Höhe der Existenzminima wesentlich, weshalb sich die vorliegende Analyse auf einen Vergleich dieser Beträge beschränkt.

¹⁰¹ Seit 2001 wurden die Mietzinsmaxima nicht mehr erhöht, deshalb wurde dieser Zeitraum als Vergleich gewählt.

¹⁰² BBl 1985 I 99, 104

¹⁰³ BGE 121 I 367 E. 2c

¹⁰⁴ Im Kanton Bern liegt das absolute Existenzminimum 15% unter dem Grundbetrag gemäss SKOS; vgl. <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/stichwoerter/kuerzungen/>.

¹⁰⁵ Das vierte Existenzminimum ist die Nothilfe für Asylbewerbende.

¹⁰⁶ Beträge 2013.

Haushaltgrösse	Betriebsrechtliches Existenzminimum	Sozialhilfe	EL
Eine Person	1 200	977	1 600
Zwei Personen	1 750	1 495	2 401
Zwei Erwachsene, ein Kind	2 500	1 818	3 238

Aus dieser Gegenüberstellung ist ersichtlich, dass der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf – in der Sozialhilfe Grundbetrag genannt – der EL deutlich über den Beträgen der anderen zwei Existenzminima liegt. Der Grundbetrag der Sozialhilfe ist sogar noch tiefer als der Betrag des betriebsrechtlichen Existenzminimums. Der Grundbetrag in der Sozialhilfe wurde im Rahmen der letzten Revision der SKOS-Richtlinien im Jahr 2004 zugunsten eines Anreizsystems um 10 Prozent gesenkt.

5.3.2.2 Vergleich zwischen EL und Sozialhilfe

Die Fortsetzung des Vergleichs beschränkt sich auf die EL und die Sozialhilfe. Das betriebsrechtliche Existenzminimum eignet sich weniger für einen weitergehenden Vergleich, da es sich dabei nicht um eine Existenzsicherung im Sinne einer Leistungsausrichtung handelt. Hingegen wird die Frage, weshalb EL und Sozialhilfe unterschiedlich hoch sind, regelmässig gestellt und es bestehen Forderungen, die EL in bestimmten Fällen auf die Höhe der Sozialhilfe zu senken.

Der Grundbedarf der Sozialhilfe entspricht dem Konsumverhalten der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushalte¹⁰⁷ und liegt bei den Alleinstehenden um ca. 600 Franken unter dem entsprechenden allgemeinen Lebensbedarf der EL. Im Gegensatz zu den EL sieht die Sozialhilfe jedoch für besondere Situationen zusätzliche Leistungen vor, sogenannte situationsbezogene Leistungen und Integrationszulagen. Situationsbezogene Leistungen müssen besonders beantragt werden, und ihr Bedarf muss nachgewiesen sein. Sie werden für unabdingbare, jedoch individuelle Kosten wie beispielsweise die Jahresrechnung für die Wohnnebenkosten, amtliche Gebühren, die nicht erlassen werden können, Ausbildungskosten oder die Hausratversicherung gewährt. Ähnliches gilt für die Höhe des zu berücksichtigenden Mietzinses. Die Sozialhilfe gewährt einen Mietzins im ortsüblichen Rahmen. Jedoch werden überhöhte Wohnkosten übernommen, bis eine zumutbare günstigere Lösung gefunden worden ist. Eine Integrationsleistung wird ausgerichtet, wenn die Person eine Integrationsleistung erbringt (bspw. Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm) und zuverlässig mit dem Sozialdienst zusammenarbeitet.

Die EL ist im Vergleich dazu eine Zahlstelle, die keine Leistungen für besondere Situationen vorsieht, ihre Versicherten nur in beschränktem Umfang berät, Leistungen nicht mit Auflagen belegt und keine zusätzlichen Entschädigungen für ein bestimmtes Verhalten kennt. Der höhere Lebensbedarf dient einerseits der Begleichung von Steuern auf den AHV-/IV-Renten und lässt andererseits einen kleinen Spielraum für Rückstellungen unvorhergesehener Ausgaben.

5.3.2.3 Die Höhe des Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf bei Familien

Sind Kinder in einer Familie, steigen die Kosten für den alltäglichen Bedarf. In den EL beträgt der allgemeine Lebensbedarf von Kindern für die ersten zwei Kinder 10 035 Franken im Jahr, für das dritte und das vierte Kind je zwei Drittel und für jedes weitere je ein Drittel

¹⁰⁷ SKOS-Richtlinien 12/10 B.2-2

dieses Betrages.¹⁰⁸ Aufgrund der Aufgabe der EL, den tatsächlichen Existenzbedarf zu decken, können die Beträge von Familien die Höhe der Löhne im Mindestlohnbereich übersteigen. Der höhere Bedarf steigt jedoch nicht linear mit jeder weiteren Person an, da sich Einspareffekte aus der gemeinsamen Nutzung von Wohnraum, Konsumgütern und anderem ergeben. Zur Messung dieses zusätzlichen Bedarfes wurden Äquivalenzskalen entwickelt, anhand derer der zusätzliche Bedarf im jeweiligen Haushalt festgesetzt wird.

In der untenstehenden Tabelle wird die Zunahme pro weitere Person bei den EL und der Sozialhilfe sowie die Empfehlung der OECD verglichen. Aus der Tabelle geht hervor, dass sowohl die Zunahme in der EL wie in der Sozialhilfe mit jeder weiteren Person abnimmt, während die OECD die Zunahme pro weiteres Kind konstant lässt. Werden hingegen auch die Beträge der AHV in den Vergleich einbezogen, ist festzustellen, dass der Faktor der Zunahme nicht isoliert vom Betrag für eine Person betrachtet werden kann. Sind die Beträge für die erste Person tief angesetzt, wird der Betrag bei den Kindern zur Kompensation höher angesetzt. Im Vergleich zur Sozialhilfe ist der Faktor bei den EL bis und mit der vierten Person höher. Auch liegt die Zunahme der Beträge der EL leicht über der Empfehlung der OECD. Die EL richtet jedoch keine zusätzlichen Leistungen für besondere Kosten aus, die beispielsweise im Rahmen einer Ausbildung anfallen. Die Sozialhilfe hat in solchen Fällen die Möglichkeit, zusätzliche Leistungen zu sprechen. Auch berücksichtigen die EL beim Mietzins nach geltendem Recht die wachsende Personenzahl nicht. Das Mietzinsmaximum für Ehepaare wird für ein Ehepaar oder einen Erwachsenen mit einem oder mehreren Kindern eingesetzt und passt sich also nicht an einen grösseren Haushalt an.¹⁰⁹

Haushalt-grösse	EL	Faktor EL	Sozial-hilfe	Faktor Soz.hilfe	AHV/IV ¹¹⁰	Faktor AHV/IV	OECD ¹¹¹
1 Person	19 210	1,0	11 724	1,0	28 080	1,0	1,0
2 Personen	28 815	1,5	17 940	1,53	42 120	1,5	1,5
3 Personen	38 850	1,35	21 816	1,22	53 352	1,4	1,3
4 Personen	48 885	1,26	25 080	1,15	64 584	1,4	1,3
5 Personen	55 575	1,14	28 380	1,13	75 816	1,4	1,3

5.3.2.4 Angleichung von EL und Sozialhilfe

Stellenweise wird gefordert, die EL in bestimmten Fällen auf die Höhe der Sozialhilfe zu senken, wenn beispielsweise das Mindesteinkommen nicht erzielt wird¹¹² oder die Leistungen der beruflichen Vorsorge aufgebraucht worden sind.

Hinter den unterschiedlich hohen Leistungen der Sozialhilfe und der EL stehen unterschiedliche Konzepte. Die Aufgabe der Sozialhilfe ist es, Menschen, die in finanzielle Not geraten, während dieser Zeit finanziell und beratend zu unterstützen und damit ihre soziale und berufliche Integration zu gewährleisten. Die Sozialhilfe wird zudem gänzlich unabhängig vom

¹⁰⁸ Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 ELG

¹⁰⁹ Die Motion «Anrechenbare Mietzinsmaxima bei Ergänzungsleistungen zur AHV/IV» (11.4034) der SGK-N verlangt allerdings eine Berücksichtigung der Mehrpersonenhaushalte. Sollte der Vorschlag für die Gesetzesrevision in Kraft treten, würden die Mietzinsmaxima entsprechend der Haushaltgrösse festgesetzt.

¹¹⁰ Jedoch werden die Leistungen gekürzt, soweit die Summe der Leistungen höher ist als 90 Prozent des für die Rente bestimmenden Einkommens (Art. 41 AHVG).

¹¹¹ <http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>

¹¹² vgl. hierzu Kap. 5.4 «Berücksichtigung des Erwerbseinkommens in der EL-Berechnung»

Grund für die Bedürftigkeit ausgerichtet. Hingegen garantieren die EL zusammen mit den Leistungen der AHV und der IV die Existenzsicherung von Personen, die während ihrer aktiven Zeit Beiträge an die Versicherung entrichtet haben und aufgrund des Eintrittes des versicherten Risikos (Alter, Tod oder Invalidität) eine Leistung beziehen können.

Die EL wurde der AHV und IV zur Seite gestellt, damit die erste Säule existenzsichernde Leistungen ausrichten kann, die keine Elemente der Fürsorge enthalten. Dies bedeutet das Fehlen einer Rückzahlungspflicht, für Schweizer Bürgerinnen und Bürger die fehlende Anknüpfung an eine Aufenthaltsdauer sowie ein berechenbarer Leistungsanspruch, der nicht vom Gutdünken einer Behörde abhängig ist. Auch dazu gehört die unangetastete Eigenverantwortung, die sich darin zeigt, dass EL-Beziehende keine Beratung und Betreuung erhalten und ihre Leistungen nicht mit Auflagen belegt werden können. So sind die EL vergleichsweise stark pauschalisiert und werden in einem entsprechend anonymen Rahmen ausgerichtet. Zudem schafft der höhere Lebensbedarf der EL für die EL-Beziehenden einen kleinen Spielraum, ihr Geld einzuteilen und unerwartete Auslagen mit Rückstellungen zu begleichen.

Eine Senkung der Beträge der EL würde auch die beratenden und situationsbezogenen Elemente der Sozialhilfe bedingen. Damit würden sich die EL und die AHV/IV von ihrer ursprünglichen Idee entfernen, Menschen einen Anspruch auf eine eindeutig berechenbare Leistung zu gewähren und ihnen ein eigenverantwortlicheres Dasein zu belassen.

5.3.2.5 Schlussfolgerungen

Ein betraglich festgelegtes Existenzminimum gibt es in der Schweiz nicht, und die Frage nach der angemessenen Höhe der Existenzsicherung unterliegt letztlich einem gesellschaftlichen Werturteil.

Die zwei Bedarfsleistungen EL und Sozialhilfe verfolgen zwar beide den Zweck der «Existenzsicherung», unterscheiden sich jedoch aufgrund eines unterschiedlichen Konzepts. Der Charakter und damit auch die Höhe der EL gehören zur AHV. Während die Sozialversicherungen Risiken abdecken, ist die Sozialhilfe subsidiär als «Netz unter dem Netz», auf alle Formen von Bedürftigkeit ausgerichtet und gänzlich unabhängig von deren Ursache. Mit einer Angleichung der EL an die Sozialhilfe bestünde die Gefahr, dass sich die EL von ihrer ursprünglichen Idee entfernt. Insofern ist an der Höhe der EL grundsätzlich festzuhalten. Allenfalls ist die Höhe der EL von Familien zu überdenken.

5.4 Berücksichtigung des Erwerbseinkommens in der EL-Berechnung

5.4.1 Geltendes Recht

5.4.1.1 Grundsatz

Grundsätzlich wird bei der EL-Berechnung das effektiv erzielte Einkommen berücksichtigt. Invaliden mit einer Teilrente wird jedoch entsprechend ihrem Invaliditätsgrad immer ein Mindesteinkommen angerechnet, auch wenn dieses nicht effektiv erwirtschaftet wird.¹¹³ Dasselbe gilt für den nicht invaliden Ehegatten. Weicht das effektive Einkommen wesentlich von demjenigen ab, welches der erwerbsfähige Ehepartner von seinen Fähigkeiten her erwirtschaften könnte, ist auf letzteres abzustellen. Deshalb wird es auch hypothetisches Einkommen genannt. Bei der Festsetzung der EL wird sowohl auf den effektiven wie auch auf den hypothetischen Erwerbseinkommen ein Freibetrag von 1000 Franken bei Alleinstehenden und 1500 Franken bei einem Ehepaar abgezogen. Vom verbleibenden Erwerbseinkommen werden zwei Drittel als Einnahme angerechnet. Diese Privilegierung des Erwerbseinkommens gegenüber den Renten, welche voll angerechnet werden, wird auch auf den Erwerbseinkommen des nicht rentenbeziehenden Ehegatten vorgenommen. Mit der Privilegierung des Erwerbseinkommens wird ein Anreiz zum Erwerb geschaffen, da nicht jeder verdiente Franken zu einer entsprechend tieferen EL führt. Erwerbsarbeit soll sich lohnen und für Personen mit einer IV-Rente interessant sein.

5.4.1.2 Zumutbarkeit der Erzielung eines Erwerbseinkommens

In den Artikeln 14a und 14b der ELV sind die Ansätze der mindestens anzurechnenden Erwerbseinkommen für teilinvalide und verwitwete Personen festgehalten. Dabei wird vermutet, dass die versicherte Person dieses Erwerbseinkommen erzielen kann. Durch den Beweis des Gegenteils kann sie diese Vermutung jedoch umstossen.¹¹⁴ Nach Auffassung des Bundesgerichts würde eine rein schematische Anwendung dieser Minimalansätze den Grundsatz über das hypothetische Einkommen seines Sinnes entleeren, da die in Frage stehende Bestimmung nur die Anrechnung von Einkommen vorschreibt, auf welche die EL-beziehende Person tatsächlich verzichtet hat.¹¹⁵ Ist jedoch eine Person gar nicht in der Lage, dieses Einkommen zu erzielen, weil sie beispielsweise trotz ausreichender Bemühungen keine Arbeit findet, handelt es sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht um einen Verzicht auf ein Erwerbseinkommen. Diese Regel kann dazu führen, dass teilinvaliden Personen ihre aufgrund des tiefen IV-Grades herabgesetzte IV-Rente über die EL kompensiert wird.

5.4.2 Schwierigkeiten im heutigen System

5.4.2.1 Der Erwerbsanreiz aufgrund der teilweisen Anrechnung des Erwerbseinkommens

Ist eine Bedarfsleistung so ausgestaltet, dass es sich für die EL-beziehenden Personen lohnt zu arbeiten – die Bedarfsleistung sich also nicht im selben Ausmass verringert, wie sich das Erwerbseinkommen erhöht – besteht ein Anreiz zu arbeiten. Das frei verfügbare Einkommen steigt wegen der Erwerbsarbeit an. In den EL besteht der Arbeitsanreiz aufgrund des Freibe-

¹¹³ Art. 14a ELV

¹¹⁴ BGE 115 V 88 ff.

¹¹⁵ Art. 11 Abs. 1 Bst.g ELG besagt, dass Einkünfte und Vermögenswerte auf die verzichtet wurde, anzurechnen sind, wie wenn sie tatsächlich vorhanden wären.

trages auf dem Erwerbseinkommen¹¹⁶ und mittels der Anrechnung des restlichen Erwerbseinkommens zu zwei Dritteln.¹¹⁷

Dieser Anreiz kann sich jedoch zu einem Fehlanreiz verkehren, wenn es darum geht, ganz aus dem Rentensystem auszusteigen. Aufgrund des Freibetrages und der Anrechnung des Erwerbseinkommens zu zwei Dritteln steigt das frei verfügbare Einkommen, und die Aussicht darauf, ein gleich hohes oder gar höheres zu erzielen, das nur aus Erwerb stammt, verringert sich (sog. Schwelleneffekte). Hier zeigt sich ein Widerspruch: der aufgrund der teilweisen Anrechnung des Erwerbseinkommens entstehende Arbeitsanreiz besteht, solange eine Person im Versicherungssystem ist und bleibt. Er kann sich jedoch als hinderlich herausstellen, wenn es darum geht, ganz aus dem System auszutreten, weil der Verlust an frei verfügbarem Einkommen grösser ist.

Um diese Schwelleneffekte zu zeigen wurden Berechnungsbeispiele vorgenommen, in welchen das frei verfügbare Einkommen von teilinvaliden Personen mit einer EL in verschiedenen Lebenskonstellationen (alleinstehend, Ehepaare und Familien) und entsprechenden erwerbstätigen Personen im Niedriglohnsegment gegenübergestellt wurden. Die Berechnungsbeispiele von Personen mit einer ganzen Rente sind in Kapitel 4.6.2.3 aufgeführt. Bei den EL-Beziehenden mit einem Erwerbseinkommen entspricht das frei verfügbare Einkommen dem allgemeinen Lebensbedarf, dem höchstmöglichen Mietzins und dem nicht ange-rechneten Teil des Erwerbseinkommens. Davon werden die Steuern abgezogen. Nicht selten wird das frei verfügbare Einkommen aber durch die Anrechnung eines Erwerbseinkommens, das die betreffende Person tatsächlich nicht erzielt, wieder geschmälert.

Dieser Vergleich stützt sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse aus Berechnungsbeispielen, die im Rahmen einer Studie von Interface für das Bundesamt für Sozialversicherungen insbesondere für die Invalidenversicherung vorgenommen wurden (vgl. Kap. 4.6.2.3). Die Beispiele von Interface, welche in diesem Zusammenhang von Interesse sind, gehen von einem Erwerbseinkommen in der Höhe von 40 000 Franken aus. In die vorliegenden Überlegungen fliesst zusätzlich ein in der Interface-Studie nicht diskutiertes Beispiel mit einem Lohn in der Höhe von 50 000 Franken mit ein. Diese Beträge entsprechen den garantierten Mindestlöhnen im Detailhandel;¹¹⁸ etwas tiefer – rund 45 000 Franken – sind die Mindestlöhne im Gartenbau für Ungelernte.¹¹⁹ Diese Löhne decken das Existenzminimum und eignen sich daher grundsätzlich besser als Vergleichsgrösse. Es ist jedoch in Bezug auf die Eingliederung eine Tatsache, dass die betroffenen Personen auch Löhne in Aussicht haben, die nicht existenzsichernd sind und damit zu einem tieferen frei verfügbaren Einkommen führen. Das Beispiel wurde in Anlehnung an die Berechnungsweise von Interface vorgenommen, mit den üblichen Fixausgaben wie Sozialversicherungsbeiträge und Krankenkassenprämien (wobei die kantonale Durchschnittsprämie der EL berücksichtigt wurde) sowie die Steuern. Zusätzlich wurden auch die selbst zu tragenden Krankheitskosten und die Billagegebühren, die den EL-Beziehenden vergütet bzw. erlassen werden, berücksichtigt. Anzuführen ist jedoch, dass es sich dabei um eine Berechnung handelt, die eine Grobeinschätzung zu den finanziellen Unterschieden zwischen Erwerbstätigen und EL-Beziehenden vermittelt.

¹¹⁶ Fr. 1000.– pro Jahr bei Alleinstehenden und Fr. 1500.– bei Ehepaaren oder Personen mit Kindern; vgl. Kap. 5.4.1.1.

¹¹⁷ Art. 11 Abs. 1 Bst. a ELG

¹¹⁸ <http://www.conviva-plus.ch/index.php?page=1311>

¹¹⁹ http://www.jardinsuisse.ch/fileadmin/user_upload/download-center/2d_GAV_2012_dev_unterschieden.pdf

Alleinstehende Personen

Wird das frei verfügbare Einkommen einer teilinvaliden Person, die noch einer Teilerwerbstätigkeit nachgeht, mit jenem einer erwerbstätigen Person verglichen, verfügt die teilinvaliden Person über ein höheres frei verfügbares Einkommen als eine Person mit einem Tieflohn von bis zu 40 000 Franken pro Jahr. Auch die frei verfügbaren Einkommen am unteren Rand der garantierten Mindestlöhne von rund 45 000 Franken pro Jahr sind noch tiefer als die von EL-Beziehenden mit einem Erwerbseinkommen. Bei einem Erwerbseinkommen von 50 000 Franken pro Jahr halten sich die frei verfügbaren Einkommen in etwa die Waage.

Ehepaare

Etwas anders zeigt sich die Situation bei Ehepaaren. Erwerbstätige mit tiefem Erwerbseinkommen haben in der Regel ein höheres frei verfügbares Einkommen als ein Ehepaar mit EL und einem Erwerbseinkommen.

Familie mit zwei Kindern

Von einer teilinvaliden Person mit Kindern wird nicht erwartet, dass sie ihre Erwerbsfähigkeit nutzt.¹²⁰ Unabhängig davon, ob der nicht invalide Elternteil zu 100 oder nur zu 50 Prozent einer Erwerbstätigkeit nachgeht, verfügt die Familie mit EL über ein wesentlich höheres frei verfügbares Einkommen als eine Familie, in welcher die Eltern zu 150 Prozent erwerbstätig sind.

5.4.2.2 Die Zumutbarkeitsregel des Bundesgerichts

Die Zumutbarkeitsregel kann dazu führen, dass teilinvaliden Personen ihre aufgrund des tiefen IV-Grades herabgesetzte IV-Rente über die EL kompensiert wird. Dass damit der Eindruck erweckt wird, die EL vereitle die Eingliederungsabsichten der IV, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Die beiden Versicherungszweige weichen diesbezüglich voneinander ab, weil die IV aufgrund eines theoretischen Arbeitsmarktes eine Resterwerbsfähigkeit feststellt, während die EL auf den tatsächlichen Arbeitsmarkt abstellt.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts führt dazu, dass die EL in solchen Fällen ein Risiko abdeckt, welches die Versicherung, die sie ergänzt, nicht versichert.¹²¹ Letztlich handelt es sich hierbei um das Risiko der Arbeitslosigkeit, das von der Arbeitslosenversicherung gedeckt werden sollte.

Noch zugespitzter tritt die Übernahme von Risiken durch die EL, die nicht in der ersten Säule versichert sind, beim nicht invaliden Ehegatten auf. Der nicht invalide Ehegatte wird in die Berechnung einbezogen, hat aber keine Rente. Ist ihm beispielsweise aufgrund mangelnder Schulbildung oder Sprachkenntnisse die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht möglich, übernehmen die EL diesen Erwerbsausfall.

¹²⁰ Urteil des Bundesgerichts P26/91 vom 22. August 1991

¹²¹ Das tut sie allerdings mit der Vergütung der Krankheitskosten auch.

5.4.2.3 Ungleichbehandlung von Witwen/Witwern und Teilinvaliden bei der Anrechnung hypothetischer Erwerbseinkommen

Witwen/Witwer und teilinvalide Personen werden bei der Anrechnung des hypothetischen Erwerbseinkommens nicht gleich behandelt: Einer nicht invaliden Witwe mit minderjährigen Kindern wird gemäss Artikel 14b ELV kein hypothetisches Erwerbseinkommen angerechnet. Bei teilinvaliden Personen berücksichtigt das Gesetz die Betreuungsaufgabe nicht, sodass diese Personen die Erwerbseinschränkung aufgrund der Erziehungsaufgaben im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung geltend machen müssen.

5.4.3 Verbesserungsmöglichkeiten

5.4.3.1 Erwerbsanreiz

Grundsätzlich sollte der Erwerbsanreiz in der EL mit Blick auf einen Ausstieg einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden. Das vergleichsweise hohe frei verfügbare Einkommen von Teilinvaliden im Vergleich zu Erwerbstätigen ist nicht unproblematisch. Um die Schwelleneffekte beim Ausstieg aus dem EL-System zu vermindern, sollte ein kontinuierliches Auslaufen der privilegierten Anrechnung des Erwerbseinkommens mit zunehmender Erwerbstätigkeit in Erwägung gezogen werden. Eine Ausgestaltung des Arbeitsanreizes im Sinne einer Förderung eines Ausstieges aus der Versicherung sollte einer eingehenden Prüfung unterzogen werden, um diesen Fehlanreiz zu beheben. Auch prüfenswert könnte die Möglichkeit eines EL-Anspruchs bei einem Invaliditätsgrad unter 40 Prozent für den Ein- und Ausstieg ins EL-System sein.

Das frei verfügbare Einkommen von teilinvaliden EL-Beziehenden mit einer Familie ist massiv höher als jenes von Erwerbstätigen mit einer Familie. Hier hätte eine Beschränkung der Leistung (analog der AHV am vorangegangenen Lohn der Eltern oder bei einer zu bestimmenden Höhe) in erster Linie den Zweck, die stossende Ungleichheit zu mildern oder gar aufzuheben. Zu beachten ist bei einer entsprechenden Massnahme allerdings, dass Familien nicht aufgrund einer Beschränkung der Leistung bei einer anderen Stelle die fehlenden Mittel beantragen müssen.

Nach geltendem Recht werden auch die hypothetischen – das heisst, die nicht tatsächlich erwirtschafteten – Erwerbseinkommen nur teilweise angerechnet.¹²² Würden die hypothetischen Einkommen nicht privilegiert angerechnet, würde eine Begünstigung der effektiv erzielten Einkommen vorgenommen, womit der Arbeitsanreiz verstärkt werden könnte.

Auch zur Diskussion zu stellen ist die privilegierte Anrechnung des Erwerbseinkommens des nicht invaliden Ehegatten. Bei dieser Person ist eine Förderung des Erwerbsanreizes nicht gerechtfertigt, handelt es sich bei dieser Person doch um eine gesunde. Dieses Einkommen könnte ganz angerechnet werden.

5.4.3.2 Zumutbarkeit der Erzielung eines Erwerbseinkommens

Es bestünde die Möglichkeit, die von der IV zugeschriebene Resterwerbsfähigkeit konsequent zu übernehmen und ausnahmslos ein Mindesteinkommen anzurechnen. Damit würden die EL keine versicherungsfremden Risiken wie die Arbeitslosigkeit mehr abdecken. Vor demselben Hintergrund sollte auch bei nicht invaliden Ehegatten die konsequente Anrechnung eines vollen Erwerbseinkommens in Erwägung gezogen werden. Betreuungspflichten

¹²² Art. 9 Abs. 5 lit.c i.V.m. Art. 11 Abs. 1 lit.a ELG

von Personen mit Kindern wären jedoch zu berücksichtigen. Zu beachten ist auch, dass die konsequente Anrechnung eines Erwerbseinkommens dazu führen würde, dass ein Teil der betroffenen Personen neben der EL auch auf Sozialhilfe angewiesen wäre.

5.4.3.3 Ungleichbehandlung von Witwen/Witwern und Teilinvaliden

Hierfür müsste der Zusatz in Artikel 14b ELV «ohne minderjährige Kinder» gestrichen werden. Gleichzeitig müsste eine Ergänzung aufgenommen werden, welche die Erwerbseinkünfte aufgrund von Betreuungspflichten (entsprechend dem Alter der Kinder) berücksichtigt, sodass das hypothetische Einkommen im Einzelfall festgesetzt wird. Diese Regelung würde mehr Einzelfallgerechtigkeit schaffen, andererseits aber auch zu einem administrativen Mehraufwand für die EL-Stellen führen.

5.5 Berücksichtigung des Vermögens in der EL-Berechnung

5.5.1 Bedeutung des Vermögens für die EL-Berechnung

Das Ziel der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ist die Existenzsicherung von Personen, die eine Grundleistung der AHV oder IV beziehen und ihren Lebensunterhalt nicht mit eigenen Mitteln bestreiten können. Versicherte, die ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus dem Vermögen decken können, sollen durch die EL nicht bzw. nicht vollumfänglich unterstützt werden. Bei der EL-Berechnung sind deshalb nicht nur Einkünfte wie Renten, Erwerbseinkommen etc., sondern auch das Vermögen angemessen zu berücksichtigen. Aus diesem Grund wird bei der EL-Berechnung ein Teil des Vermögens, das einen bestimmten Freibetrag übersteigt, jährlich als Einnahme angerechnet (sog. Vermögensverzehr). Bei Bezügerinnen und Bezüger einer Altersrente beträgt dieser Teil 1/10, bei Bezügerinnen und Bezüger einer IV-Rente 1/15.¹²³ Vermögen, welches über dem Freibetrag liegt, hat folglich eine Reduktion des EL-Betrages zur Folge. Vermögen unter dem Freibetrag hat dagegen keinen Einfluss auf die Höhe der EL. Unter dem Begriff des Vermögens sind sämtliche Vermögenswerte zu verstehen, über die eine Person rechtlich verfügen kann, und die wirtschaftlich verwertbar sind. Bei der EL-Berechnung werden folglich nicht nur Barvermögen, sondern beispielsweise auch eine Anwartschaft auf eine Erbschaft, ein Aktienkapital oder eine Liegenschaft berücksichtigt. Auch ein Kapital der zweiten oder dritten Säule ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung beim Vermögen anzurechnen, sobald eine Person die Möglichkeit hat, dieses zu beziehen.

Vermögen, auf welches eine Person freiwillig verzichtet hat, wird in der EL-Berechnung ebenfalls berücksichtigt (vgl. Kap. 5.5.3).

5.5.2 Höhe der Vermögensfreibeträge

5.5.2.1 Rechtliche Situation

Die Botschaft zum ELG von 1964 sah vor, dass bei der Berechnung des Vermögensverzehrs «als Notpfennig 15 000 Franken bei Alleinstehenden, 25 000 Franken bei Ehepaaren und 7000 Franken bei Waisen und Kindern ausser Rechnung bleiben» sollten.¹²⁴ Dieses Geld sollte von den versicherten Personen folglich nicht für die Deckung des Lebensbedarfs

¹²³ Bei Personen im Heim kann der jeweilige Kanton den Vermögensverzehr auf bis zu 1/5 erhöhen (Art. 11 Abs. 2 ELG).

¹²⁴ BBl 1964 II 693

verwendet werden müssen, sondern für unvorhergesehene Ausgaben zur Verfügung stehen. Die Freibeträge auf Barvermögen wurden mehrfach angepasst und lagen im Jahr 2010 bei 25 000 Franken für Alleinstehende, 40 000 Franken für Ehepaare sowie 15 000 Franken bei Kindern.

Im Rahmen der 3. ELG-Revision wurde auf den 1. Januar 1998 zudem ein Freibetrag auf selbstbewohnten Liegenschaften eingeführt. Damit sollte vermieden werden, dass ein EL-Anspruch abgewiesen werden muss, weil die antragstellende Person über eine bescheidene selbstbewohnte Liegenschaft verfügt, die sie weitgehend oder gänzlich abbezahlt hat.¹²⁵ Der Freibetrag erlaubt einer versicherten Person, die nebst der Liegenschaft über kein zusätzliches Vermögen verfügt, ihr Wohneigentum zu behalten und damit im gewohnten sozialen Umfeld zu bleiben. Der Freibetrag auf selbstbewohnten Liegenschaften lag bei seiner Einführung bei 75 000 Franken; die Kantone waren jedoch berechtigt, ihn auf bis zu 150 000 Franken anzuheben.¹²⁶ Bis Ende 2007 hatten allerdings nur fünf Kantone von der Möglichkeit der Erhöhung Gebrauch gemacht.¹²⁷ Mit der Einführung der NFA wurde der Freibetrag auf selbstbewohnten Liegenschaften per 1. Januar 2008 schweizweit einheitlich auf 112 500 Franken festgelegt.

Bei einem Heimaufenthalt, der regelmässig mit hohen Kosten für die betroffenen Personen verbunden ist, nimmt das vorhandene Vermögen für gewöhnlich sehr schnell ab.¹²⁸ Da sich der angerechnete Vermögensverzehr auch auf Immobilien erstreckt, kann es vorkommen, dass Liegenschaften, die im Eigentum der heimbewohnenden Personen stehen, trotz bestehendem EL-Anspruch verkauft werden müssen. Bei alleinstehenden Personen oder in Fällen, in denen beide Ehegatten im Heim sind und die Liegenschaft durch die betroffenen Personen somit nicht mehr zu eigenen Wohnzwecken genutzt wird, ist dieser Verkauf zweckmässig und zumutbar. Anders verhält es sich, wenn lediglich einer der Ehegatten in einem Heim oder Spital lebt und der andere in der Liegenschaft verbleibt. Um die Notwendigkeit eines Verkaufs möglichst zu verhindern und es dem nicht heimbedürftigen Ehegatten zu ermöglichen, in der Liegenschaft zu verbleiben, beschloss der Gesetzgeber im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung, den Freibetrag in diesen Fällen auf 300 000 Franken anzuheben. Dieselbe Erhöhung wurde für Fälle beschlossen, in denen eine Person eine Hilflosenentschädigung der AHV, IV, Unfallversicherung oder Militärversicherung bezieht und eine Liegenschaft bewohnt, die sie oder ihr Ehegatte besitzt.

Im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung wurden auch die Freibeträge auf Barvermögen erhöht. Diese lagen seit 1992 bei 25 000 Franken für alleinstehende Personen bzw. 40 000 Franken für Ehepaare und wurden per 1. Januar 2011 auf 37 500 bzw. 60 000 Franken angehoben. Dies entspricht einer Erhöhung von 50 Prozent, währenddem die Teuerung zwischen 1992 und 2011 nur bei etwa 20 Prozent lag. Zwischen 1966 (Einführung der EL) und 2011 stieg der Freibetrag jedoch weniger stark als die Teuerung (vgl. Anhang 5.2).

¹²⁵ BBI 1997 I 1207

¹²⁶ Art. 5 Abs. 3 Bst. c ELG in der bis zum 31. Dezember 2007 gültigen Fassung

¹²⁷ ZH, NW und AG erhöhten den Freibetrag auf 150 000 Franken, FR und JU auf 100 000 Franken.

¹²⁸ Dies wird durch den Umstand verstärkt, dass die Kantone bei Personen, die in einem Heim oder Spital leben, den Vermögensverzehr auf bis zu 1/5 anheben dürfen, was sich entsprechend auf die Höhe der jährlichen EL auswirkt. Bei den EL zur AHV machen aktuell 22 Kantone von der Möglichkeit der Erhöhung des Vermögensverzehrs für Personen im Heim Gebrauch, wovon 21 Kantone den bundesrechtlichen Rahmen voll ausschöpfen und einen Vermögensverzehr von 1/5 vorsehen.

5.5.2 Finanzielle Auswirkungen der Erhöhung der Vermögensfreibeträge auf die EL

Auswirkungen auf die versicherten Personen

Bei Personen und Ehepaaren mit einem Reinvermögen, das über dem alten Freibetrag von 25 000 bzw. 40 000 Franken lag, führte die Anhebung der Freibeträge gleichzeitig zu einer Erhöhung der jährlichen EL. Die stärkste Erhöhung erfuhren Personen und Ehepaare, deren Vermögen über dem neuen Freibetrag von 37 500 bzw. 60 000 Franken lag.¹²⁹ Durch die Erhöhung der Vermögensfreibeträge gelangten zudem rund 3500 Personen neu in den Genuss von EL (vgl. Kap. 3.3.3.7).

Die Höhe der Freibeträge hat keinen Einfluss auf das durch die EL garantierte Existenzminimum. Vielmehr wird mit einem hohen Freibetrag auch Personen ein EL-Anspruch eingeräumt, die ihren Lebensunterhalt noch für geraume Zeit aus eigenen Mitteln bestreiten könnten. Gegenüber EL-Beziehenden ohne Vermögen steht diesen Personen mehr Geld zur freien Verfügung. Obwohl ursprünglich als «Notgroschen» gedacht, kann und darf dieses Vermögen auch zur – wenn auch meist vorübergehenden – Finanzierung eines Lebensstandards über dem EL-Niveau verwendet werden. Ein höherer Freibetrag kann damit auch eine grössere Differenz in der Finanzkraft der einzelnen EL-beziehenden Personen bewirken.

Finanzielle Auswirkungen

Mit Mehrkosten von 3,1 Millionen Franken wirkte sich die Anhebung der Freibeträge für Liegenschaften auf 300 000 Franken nur geringfügig auf die EL aus. Die Erhöhung der Freibeträge auf Barvermögen, wie sie im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung beschlossen wurde, verursachte dagegen erhebliche Mehrkosten in der Höhe von rund 74,1 Millionen Franken und trug damit massgeblich zur Kostensteigerung der letzten Jahre bei.

Die Höhe der Freibeträge hat keinen direkten Einfluss auf die durch die EL *mindestens* gewährte Existenzsicherung. Mit einer Senkung könnten die dadurch verursachten Kostensteigerungen ganz oder teilweise rückgängig gemacht werden, ohne dass die EL dabei in ihrer Kernaussage eingeschränkt würden.

5.5.3 Anrechnung von Verzichtvermögen

5.5.3.1 Rechtliche Situation

In der EL-Berechnung wird nebst dem tatsächlich vorhandenen Vermögen auch dasjenige Vermögen berücksichtigt, auf das eine Person freiwillig verzichtet hat. Dieses sogenannte Verzichtvermögen wird in die EL-Berechnung einbezogen, wie wenn es noch vorhanden wäre, d. h. es wird zum übrigen, tatsächlich vorhandenen Vermögen hinzugerechnet. Das Verzichtvermögen wird folglich auch in die Berechnung des Vermögensverzehrs (vgl. Kap. 5.5.2.1) einbezogen und hat damit einen direkten Einfluss auf die Höhe der jährlichen EL. Ein hinreichend grosser Vermögensverzicht kann zum vollständigen Verlust des EL-Anspruchs führen.

¹²⁹ Für eine alleinstehende Person mit IV-Rente zu Hause konnte sich die jährliche EL um max. 833 Franken erhöhen, für eine alleinstehende Person mit AHV-Rente um max. 1 250 Franken. Bei Ehepaaren zu Hause konnte sich die EL zu einer IV-Rente um max. 1 333 Franken erhöhen, die EL zu einer Altersrente um max. 2 000 Franken. Bei einer alleinstehenden Person im Heim konnte die Erhöhung je nach Kanton bis zu 2 500 Franken betragen. Wenn beide Ehegatten im Heim lebten, konnte sich die Erhöhung je nach Kanton auf max. 4 000 Franken (2 000 Franken pro Ehegatte) belaufen.

Ein Vermögensverzicht liegt immer dann vor, wenn eine Entäusserung von Vermögenswerten ohne Rechtspflicht oder zwingenden Grund erfolgte, oder wenn keine gleichwertige Gegenleistung vereinbart wurde. So stellen beispielsweise Schenkungen und Erbvorbezüge seitens des Schenkers oder Erblassers immer einen Vermögensverzicht dar. Ein Vermögensverzicht ist auch indirekt möglich, indem eine Person Rechte, die ihr vertraglich oder von Gesetzes wegen zustehen, nicht vollständig ausschöpft. So wird beispielsweise der Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens seitens des Darlehensgebers oder der Verzicht auf den Bezug eines Erbteils ebenfalls als Vermögensverzicht angesehen. Auch der in der Praxis relativ häufig auftretende Fall der Veräusserung einer Liegenschaft unter Wert stellt einen Vermögensverzicht dar. Das Verzichtsvermögen beläuft sich in diesem Fall auf die Differenz zwischen dem Verkehrswert der Liegenschaft und dem effektiv bezahlten Kaufpreis. Wird anstelle eines Kaufpreises ein unentgeltliches Wohnrecht oder eine Nutzniessung vereinbart, so besteht der allfällige Verzicht in der Differenz zwischen dem Verkehrswert der Liegenschaft und dem (tieferen) Kapitalwert des Wohnrechts oder der Nutzniessung.

Kein Vermögensverzicht liegt gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn eine rechtliche Verpflichtung zur Entäusserung des Vermögens wie beispielsweise die Rückzahlung fälliger Schulden oder die Erfüllung einer gerichtlich festgestellten Unterhaltspflicht besteht, oder wenn eine gleichwertige Gegenleistung vereinbart wurde.¹³⁰ Nicht von Bedeutung für die Beurteilung eines Vermögensverzichts ist dagegen, ob die Gegenleistung der Deckung des Existenzbedarfs dient oder nicht. Das Vermögen darf deshalb auch zur Finanzierung von Ferienreisen, Luxusgütern etc. verwendet werden, ohne dass dies als Vermögensverzicht angesehen wird. Letzteres gilt auch für den Verbrauch des Vorsorgekapitals der zweiten Säule (vgl. Kap. 5.6).

Mehrere Vermögensverzichte, die nacheinander getätigt wurden, werden addiert, sodass stets nur ein Verzichtsvermögen vorhanden ist. Dieses wird in der EL-Berechnung jährlich um 10 000 Franken verringert.¹³¹ Die Auswirkungen eines Vermögensverzichts hängen folglich nicht nur von der prozentualen Höhe des Vermögensverzichts, sondern auch vom Zeitpunkt ab, in welchem auf das Vermögen verzichtet wurde. Je weiter ein Verzicht in der Vergangenheit liegt, desto geringer ist deshalb sein Einfluss auf die EL. Unter Umständen hat der Verzicht nach einer bestimmten Zeit keine Auswirkungen mehr auf die Höhe der EL.

Bis zur zweiten ELG-Revision, die am 1. Januar 1987 in Kraft trat, wurde ein Vermögensverzicht nur angenommen, wenn der Gedanke an eine Ergänzungsleistung beim Verzicht eine Rolle gespielt hatte.¹³² Diese Bedingung wurde im Rahmen der 2. ELG-Revision gestrichen. Fortan wurde jeder freiwillige Vermögensverzicht angerechnet und der entsprechende Betrag unverändert in der EL-Berechnung berücksichtigt. Da sich diese Praxis für die EL-beziehenden Personen als ausserordentlich hart erwies, wurde die ELV auf den 1. Januar 1990 mit der Bestimmung ergänzt, dass das Verzichtsvermögen jährlich um 10 000 Franken zu verringern ist.¹³³

5.5.3.2 Probleme

Da ein Vermögensverzicht nach der heutigen Rechtslage nur angenommen wird, wenn keine gleichwertige Gegenleistung erbracht wurde, kann eine versicherte Person vor der EL-Anmeldung einen gehobenen Lebensstil pflegen, ohne dass dies im Rahmen der EL-

¹³⁰ Nach der Rechtsprechung gilt eine Gegenleistung als gleichwertig, wenn ihr Wert mindestens 90 Prozent des Wertes der Leistung entspricht (BGE 122 V 394).

¹³¹ Art. 17a Abs. 1 ELV

¹³² Art. 3 Abs. 1 Bst. f ELG in der bis zum 31. Dezember 1986 geltenden Fassung

¹³³ Vgl. zum Ganzen ZAK 1989 S. 432.

Berechnung sanktioniert würde. Dies gilt auch für den Vorbezug und Verbrauch des Alterskapitals der zweiten Säule, welches grundsätzlich der Altersvorsorge dient (vgl. Kap. 5.6). Diese Definition des Vermögensverzichts führt teilweise zu Befürchtungen, dass Personen mit einem eher geringen Einkommen dazu animiert werden könnten, ihr Vermögen noch vor dem Erreichen des Rentenalters zu verbrauchen im Wissen, dass dadurch ein künftiger EL-Anspruch nicht geschmälert wird. Es stellt sich folglich die Frage, ob der Begriff des Vermögensverzichts strenger definiert werden könnte oder müsste, und ob die periodische Verringerung des Verzichtsvermögens beibehalten werden soll.

5.5.3.3 Lösungsansätze

Extensivere Auslegung des Begriffs des Vermögensverzichts

Allgemeines

Gemäss der geltenden Rechtslage wird ein Vermögensverzicht nur angenommen, wenn die Entäusserung von Vermögenswerten ohne Rechtspflicht oder zwingenden Grund erfolgte, oder wenn keine gleichwertige Gegenleistung vereinbart wurde (vgl. Kap. 5.5.3.1). Mit einer entsprechenden Gesetzesänderung könnte der Begriff des Vermögensverzichts auch anders definiert werden. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob und in welchem Umfang eine Vermögensentäusserung, die nicht der Deckung des Lebensunterhaltes dient, durch die EL toleriert bzw. sanktioniert werden soll.

Sanktionierung des Vermögensverbrauchs während des EL-Bezugs

Derjenige Teil des Vermögens, der unter dem entsprechenden Freibetrag liegt, wird in der EL-Berechnung nicht berücksichtigt und steht der EL-beziehenden Person zur freien Verfügung. Unabhängig von einer extensiveren Auslegung des Begriffs des Vermögensverzichts dürfen diejenigen Personen, bei welchen das Nettovermögen unter dem Freibetrag liegt, ihr gesamtes Vermögen jederzeit verbrauchen, ohne dass dies einen Einfluss auf die Höhe der EL hätte.

Wenn das Nettovermögen insgesamt höher ist als der Freibetrag, stellt sich die Frage, unter welchen Umständen ein Vermögensverbrauch durch die EL toleriert werden soll. Grundsätzlich existiert auch in diesen Fällen der Freibetrag, welcher der EL-beziehenden Person zur freien Verfügung steht. Ein Verbrauch der betreffenden Vermögensmasse darf nicht sanktioniert werden; andernfalls würde dies eine Ungleichbehandlung gegenüber jenen Personen bedeuten, deren Vermögen unter dem Freibetrag liegt. In der Praxis lässt sich jedoch nicht zwischen dem Freibetrag und dem darüber liegenden Vermögen unterscheiden, d. h. bei einem Vermögensverbrauch lässt sich nicht feststellen, ob nun der Freibetrag verbraucht wurde oder das den Freibetrag übersteigende Vermögen.

Auf dem den Freibetrag übersteigenden Vermögen wird ein Vermögensverzehr angerechnet. Bei einem hohen Vermögen sind die EL deshalb zusammen mit den übrigen Einnahmen nicht existenzsichernd. Mit der Anrechnung des Vermögensverzehr werden die EL-beziehenden Personen bewusst dazu angehalten, einen Teil des Vermögens für die Deckung des Lebensunterhaltes zu verzehren. Fraglich ist, ob ein darüber hinaus gehender Vermögensverbrauch ebenfalls toleriert werden soll. Selbst wenn eine EL-beziehende Person das den Freibetrag übersteigende Vermögen ausschliesslich für die Deckung des Lebensbedarfs verwenden dürfte, müsste noch geklärt werden, ob sich der Begriff des Lebensbedarfs mit den in der EL-Berechnung anerkannten Ausgaben deckt, oder ob einer Person auch Auslagen zugestanden werden sollen, die in der EL-Berechnung nicht berücksichtigt werden. Zu denken ist dabei insbesondere an Auslagen, die nicht oder nur teilweise

durch die EL anerkannt werden, mit denen aber dennoch kein höherer Lebensstandard angestrebt wird, wie etwa eine Ersatzanschaffung von Mobiliar, die nicht aus dem Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf gedeckt werden kann, oder eine Zahnbehandlung, die nicht oder nur teilweise über die Krankheits- und Behinderungskosten vergütet wird. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass hinsichtlich des Lebensunterhalts individuelle Bedürfnisse bestehen können. So ist es beispielsweise denkbar, dass die Anschaffung eines Autos im einen Fall zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und damit zur Deckung des Lebensbedarfs benötigt wird, in einem anderen Fall jedoch ein reines Luxusobjekt darstellt.

Ausserdem ist zu beachten, dass sich das Nettovermögen bei der Anschaffung von Gegenständen nicht vermindert, da diese ebenfalls einen Teil des Vermögens bilden und bei der EL-Berechnung entsprechend berücksichtigt werden müssen.¹³⁴ Der Kauf von Luxusgütern würde deshalb auch bei einer extensiveren Auslegung des Begriffs des Vermögensverzichts keinen direkten Vermögensverzicht darstellen. Auch hat bzw. hätte der Kauf von Luxusgütern keine Erhöhung des EL-Betrages zur Folge, da sich an der Höhe des angerechneten Vermögensverzichts nichts ändert. Im Gegensatz dazu vermindert sich das Reinvermögen, wenn dieses für immaterielle Güter oder Dienstleistungen wie beispielsweise eine Ferienreise verbraucht wird. Bei einer entsprechenden Neudefinition des Vermögensverzichts könnte in dieser Konstellation ein Verzichtvermögen angerechnet werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dies nicht eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber dem Kauf materieller Luxusgüter bedeuten würde.

Sanktionierung des Vermögensverbrauchs vor dem EL-Bezug

Bereits zum heutigen Zeitpunkt werden auch Vermögensverzichte sanktioniert, die zu einem Zeitpunkt getätigt wurden, in welchem noch kein EL-Anspruch bestand. Auch hier stellt sich die Frage, ob der Begriff des Vermögensverzichts extensiver ausgelegt werden könnte. Grundsätzlich ist der Begriff des Vermögensverzichts für den Zeitraum vor dem EL-Bezug jedoch mit Zurückhaltung anzuwenden. So wäre es beispielsweise denkbar, den Begriff des Vermögensverzichts auf einzelne klar definierte Vermögenswerte auszudehnen, deren Verbrauch in Hinsicht auf das Rentenalter als stossend erscheinen kann. Im Vordergrund stehen dabei Vermögenswerte mit Vorsorgecharakter; insbesondere das Vorsorgekapital der zweiten Säule (vgl. hierzu Kap. 5.6). Das Ergebnis wäre eine Nutzungsbeschränkung der entsprechenden Gelder gegenüber anderen Vermögensmassen, was einen Eingriff in die Verfügungsfreiheit der betroffenen Personen darstellen würde.

Konsequenzen einer strengeren Definition des Vermögensverzichts

Konsequenzen für die versicherten Personen:

Durch eine extensivere Auslegung des Vermögensverzichts würden die betroffenen Personen in ihrer finanziellen Autonomie mehr oder weniger stark eingeschränkt, und es fände eine eigentliche Lebensführungskontrolle statt. Abhängig von der genauen Ausgestaltung würde sich diese Kontrolle auch auf den Zeitraum vor dem EL-Bezug erstrecken. Der Zwang zu einer bestimmten Lebensführung, für die es ohnehin an klaren Kriterien fehlt, stünde in Widerspruch zur liberalen Gesellschaftsordnung, wie sie in der Schweiz besteht.

¹³⁴ Von der Anrechnung ausgenommen sind der übliche Hausrat sowie zur Berufsausübung dienende Werkzeuge, Maschinen und Geräte.

Finanzielle Auswirkungen:

Die Anrechnung zusätzlicher Vermögensverzichte bzw. der Vermögensverzehr, der auf dem berücksichtigten Verzichtvermögen berechnet wird, würde zu einer Reduktion des EL-Betrages bis hin zum Wegfall des EL-Anspruchs führen. Im Ergebnis wäre mindestens ein Teil der betroffenen Personen zur Deckung des Lebensbedarfs auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Diese Verschiebung von der EL in die Sozialhilfe wäre nicht nur mit negativen Konsequenzen für die versicherten Personen (tieferes Existenzminimum, Rückzahlungspflicht der Fürsorgeleistungen etc.), sondern auch mit höheren Kosten für die Kantone verbunden, da sich der Bund – im Gegensatz zu den EL – nicht an den Kosten für die Sozialhilfe beteiligt. Es stellt sich die Frage, ob und wie eine solche Kostenverschiebung vom Bund hin zu den Kantonen kompensiert werden müsste und könnte.

5.5.3.4 Aufhebung der periodischen Verringerung des Verzichtvermögens

Die periodische Verringerung des Verzichtvermögens wurde per 1. Januar 1990 in die ELV aufgenommen (vgl. Kap. 5.5.3.1). Es existieren keine Hinweise darauf, dass die Vermögensverzichte seit der Einführung dieser Bestimmung zugenommen hätten. Vielmehr erlaubt es die jährliche Verminderung des Verzichtvermögens, diejenigen Vermögensverzichte, die zu einem Zeitpunkt getätigt wurden, in welchem ein EL-Bezug bereits absehbar war, tendenziell stärker zu sanktionieren als Verzichte, bei denen dies nicht der Fall war. Ohne eine periodische Reduktion des Verzichtvermögens würde jede Person, die in wirtschaftlich guten Zeiten eine Schenkung tätigt, Gefahr laufen, eine mögliche zukünftige Unterstützung durch die EL ganz oder teilweise zu verlieren. Das wäre absurd. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass die Verminderung des Verzichtvermögens einen Fehlanreiz darstellt.

5.5.4 Feststellung und Bewertung von Immobilien im Ausland

Als Bestandteil des Vermögens sind Liegenschaften in der EL-Berechnung entsprechend zu berücksichtigen. Ausländische Liegenschaften sind dabei grundsätzlich zum Verkehrswert einzusetzen, da sie nicht zu eigenen Wohnzwecken dienen. Nicht immer haben die EL-Stellen Kenntnis von ausländischen Liegenschaften, die sich im Vermögen einer EL-beziehenden Person befinden. Selbst wenn das Wohneigentum durch die EL-beziehende Person ordnungsgemäss deklariert wurde, herrscht manchmal Unklarheit über die Eigentumsverhältnisse oder die Höhe des Verkehrswertes. Die Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass den EL-Stellen klarere Richtlinien und Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden müssten, mit denen die Existenz und der Wert einer Liegenschaft im Ausland festgestellt werden kann. Es handelt sich dabei jedoch um ein Problem der Durchführung, welches mit Präzisierungen auf Weisungsebene und einem Erfahrungsaustausch unter den EL-Stellen zu lösen ist. Da seitens der Gesetzgebung kein Handlungsbedarf besteht, wird im Folgenden auf weitere Ausführungen bzw. auf die Skizzierung von Lösungsansätzen verzichtet.

5.5.5 Schlussfolgerungen

Die Höhe des Vermögensverzehrs (1/10 für Personen mit einer Altersrente zu Hause, 1/15 für alle übrigen Personen zu Hause und bis zu 1/5 für Personen im Heim) gab bisher keinen Anlass zur Diskussion. Verschiedentlich angepasst wurde dagegen die Höhe der Vermögensfreibeträge. Im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung beschloss das Parlament eine massive Erhöhung der Freibeträge auf Barvermögen um 50 Prozent und eine teilweise Erhöhung der Freibeträge auf Liegenschaften um 267 Prozent, was zu 3500 neuen

EL-Fällen und Mehrkosten von 77,2 Millionen Franken führte. Insbesondere die Erhöhung der Freibeträge auf Barvermögen kann insofern hinterfragt werden, als sie keinen Einfluss auf die Höhe der Existenzsicherung hat, jedoch eine grössere Differenz in den verfügbaren Mitteln von EL-beziehenden Personen mit einem grossen Vermögen gegenüber EL-beziehenden Personen ohne Vermögen geschaffen hat.

Bei der Anrechnung von Vermögensverzichten hat sich die bisherige Praxis bewährt. Der Vorbezug des Alterskapitals der zweiten Säule muss speziell betrachtet werden, wie dies im nachfolgenden Kapitel (5.6) geschieht.

5.6 Bedeutung des Kapitalvorbezugs der zweiten Säule für die EL-Berechnung

5.6.1 Ausgangslage

Die berufliche Vorsorge bildet die zweite Säule des schweizerischen Vorsorgesystems¹³⁵ und ermöglicht zusammen mit der AHV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise¹³⁶. Die Ergänzungsleistungen (EL) ihrerseits sind mehr mit der ersten als mit der zweiten Säule verbunden, da sie ausgerichtet werden, wenn die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf nicht deckt.¹³⁷

Gemäss Artikel 37 BVG werden Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen der beruflichen Vorsorge in der Regel als Rente ausgerichtet. Gestützt auf denselben Artikel kann eine versicherte Person jedoch auch verlangen, dass ihr ein Viertel ihres BVG-Altersguthabens, das für die Berechnung der Altersleistungen massgebend ist, als einmalige Kapitalabfindung ausgerichtet wird.

5.6.2 Problematik

5.6.2.1 Einleitende Bemerkungen

Die Problematik besteht darin, zu ermitteln, ob Kapitalbezüge aus der zweiten Säule Auswirkungen auf die EL haben und inwieweit Personen, die ihr Kapital der beruflichen Vorsorge verbraucht haben, auf EL angewiesen sind¹³⁸.

Renten und Kapitalbezüge der zweiten Säule werden bei der Berechnung des EL-Anspruchs ebenfalls berücksichtigt. Erhält eine Person ihre BVG-Leistung in Rentenform, wird diese Rente den anrechenbaren Einnahmen zugerechnet. Hat sie ihr Guthaben als Kapital bezogen, wird dieses gleich behandelt wie Ersparnisse oder anderes Vermögen und bei Altersrentnerinnen und Altersrentnern zu einem Zehntel den anrechenbaren Einnahmen zugeschrieben, nach Abzug des anwendbaren Freibetrags. Lässt sich eine Person das Guthaben der zweiten Säule als Kapital ausbezahlen und gibt dieses Geld für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen und damit für die Verbesserung ihres Lebensstandards aus, dann wird das im heutigen Zeitpunkt nicht als Vermögensverzicht¹³⁹ gewertet, solange sie den Beweis für die erhaltene Gegenleistung erbringen kann. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts dazu ist eindeutig: Es ist nicht an den EL, die Lebensführung der Versicherten zu kontrollieren und zu untersuchen, ob ein Gesuchsteller über einer «Normalitätsgrenze» gelebt hat, welche im übrigen erst noch näher umschrieben werden müsste.¹⁴⁰ Ausserdem unterscheidet die Rechtsprechung nicht zwischen dem aus der zweiten Säule stammenden Kapital und dem übrigen Vermögen der versicherten Person.

¹³⁵ Art. 111 Abs. 1 BV

¹³⁶ Art. 113 Abs. 2 Bst. a BV und Art. 1 Abs. 1 BVG

¹³⁷ Art. 112a Abs. 1 BV

¹³⁸ Vgl. Motion Humbel [12.3601](#) «Berufliche Vorsorge. Sichere Renten statt unsichere Kapitalauszahlungen», vom Nationalrat am 12. September 2013 angenommen, Postulat Humbel [12.3602](#) «Reform der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV», vom Nationalrat am 28. September 2012 angenommen, und Motion FDP-Liberale Fraktion [12.4170](#) «Zweckentfremdung des Vorsorgekapitals verhindern statt Bezugsmöglichkeiten einschränken», im Parlament noch nicht behandelt. Vgl. ebenfalls Motion Schwaller [13.3656](#) «Datenerhebung über Kapitalbezüge aus der zweiten Säule», vom Ständerat am 17. September 2013 angenommen, sowie die gleichlautende Motion der Fraktion CVP-EVP [13.3547](#) «Datenerhebung über Kapitalbezüge aus der zweiten Säule», im Nationalrat noch nicht behandelt.

¹³⁹ Ein Vermögensverzicht liegt nur dann vor, wenn eine Person ohne rechtliche Verpflichtung und ohne eine angemessene Gegenleistung zu beziehen auf Vermögenswerte verzichtet hat (vgl. Kap. 5.5.3.1).

¹⁴⁰ BGE 115 V 355

5.6.2.2 Problematik aus Sicht der beruflichen Vorsorge

Folgende Kapitalbezüge der zweiten Säule sind vom Gesetz her möglich:

- *Ausrichtung von Vorsorgeleistungen als Kapitalabfindung* (Art. 37 Abs. 2 BVG): Grundsätzlich werden Leistungen als Rente ausgerichtet. Die versicherte Person kann jedoch die Auszahlung eines Viertels ihres BVG-Altersguthabens als Kapitalabfindung verlangen. Artikel 37 BVG ist lediglich auf das obligatorische Minimum der beruflichen Vorsorge anwendbar.¹⁴¹ Im Rahmen des Überobligatoriums der zweiten Säule kann eine Vorsorgeeinrichtung in ihrem Reglement die Ausrichtung eines höheren Kapitalanteils (kombiniert mit einer Rente) oder der ganzen Leistung in Kapitalform vorsehen. Gemäss Artikel 37 Absatz 3 BVG kann eine Vorsorgeeinrichtung auch an Stelle der Rente eine Kapitalabfindung ausrichten, wenn die Alters- oder die Invalidenrente weniger als 10 Prozent, die Witwen- oder Witwerrente weniger als 6 Prozent oder die Waisenrente weniger als 2 Prozent der Mindestaltersrente der AHV beträgt.¹⁴²
- *Barauszahlung* der Austrittsleistung bei *endgültigem Verlassen der Schweiz* (Art. 5 Abs. 1 Bst. a FZG): die Barauszahlung des obligatorischen Teils der zweiten Säule ist jedoch bei Ausreise in die Europäische Union/EFTA ausgeschlossen.
- *Barauszahlung* bei Aufnahme einer *selbständigen Erwerbstätigkeit* (Art. 5 Abs. 1 Bst. b FZG).
- *Barauszahlung*, wenn die Austrittsleistung *weniger als der Jahresbeitrag der versicherten Person* beträgt (Art. 5 Abs. 1 Bst. c FZG).
- *Vorbezug für den Erwerb von Wohneigentum* (WEV, Art. 30c BVG) mit einer Begrenzung des Betrags ab dem 50. Altersjahr. Der Bundesrat und die FINMA haben auf den 1. Juli 2012 zudem folgende Einschränkung eingeführt: Um ein Hypothekendarlehen zu erhalten, müssen neu mindestens 10 Prozent der Eigenmittel aus anderen Quellen als der zweiten Säule stammen.¹⁴³

In einer im September 2004 veröffentlichten Studie¹⁴⁴ schätzte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), dass die verschiedenen im Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten des Kapitalbezugs des Vorsorgeguthabens zusammen mit der demografischen Entwicklung eine Zunahme der Kapitalauszahlungen der BVG-Altersguthaben bewirkten.

Über die steuerliche Problematik hinaus befand die EFK, dass der im Verhältnis zur Lebenserwartung beschleunigte Verbrauch des in Kapitalform bezogenen Altersguthabens sowie dessen Verwendung zu anderen als Vorsorgezwecken ein bedeutendes Risiko für den Vorsorgeschutz darstellten, vor allem auch bei Versicherten mit einem Guthaben von weniger als 200 000 Franken. Sie empfahl deshalb einerseits die Ausrichtung eines Sockelanteils der BVG-Leistungen ausschliesslich in Rentenform und andererseits die Förderung von gemischten Leistungsformen in der beruflichen Vorsorge. Die zweite Empfehlung ist schon umgesetzt, da Artikel 37 BVG den Vorsorgeeinrichtungen die Ausrichtung von gemischten Leistungen ermöglicht. Ausserdem hat die EFK selber festgehalten: «*Die verfügbaren Daten*

¹⁴¹ Dieser Artikel ist in der Liste der auf die weitergehende Vorsorge anwendbaren Bestimmungen nicht aufgeführt: vgl. Art. 49 Abs. 2 BVG

¹⁴² Die internationalen Rechnungslegungsnormen können bewirken, dass Mitarbeitende bei der überobligatorischen Vorsorge nicht mehr die Wahl zwischen Kapitalauszahlung und Rente haben, sondern die ganze Leistung in Kapitalform beziehen müssen: vgl. Antwort des Bundesrates vom 28. August 2013 zur Interpellation Parmelin «IFRS-Normen und berufliche Vorsorge. Ein trojanisches Pferd für den Wirtschaftsstandort Schweiz?» (13.3386). Das BSV plant ein Forschungsprojekt über den Bezug zwischen den internationalen Rechnungslegungsnormen und der überobligatorischen Vorsorge.

¹⁴³ Vgl. Medienmitteilung der FINMA vom 1. Juni 2012: <http://www.finma.ch/d/aktuell/seiten/mm-hypo-richtlinien-20120601.aspx>.

¹⁴⁴ Bericht der EFK «*Berufliche Vorsorge, Evaluation der Besteuerung und Vorsorgewirkung von Kapitalzahlungen aus den Säulen 2 und 3a*», September 2004, S. 2, publiziert auf folgender Internetseite: http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=179&lang=de

zeigen keinen signifikant nachteiligen Einfluss des Kapitalbezugs auf den Vorsorge-schutz.»¹⁴⁵

5.6.2.3 Problematik aus Sicht der EL

Theoretisch ist die Wahrscheinlichkeit eines EL-Bezugs höher, wenn die BVG-Leistungen ausschliesslich in Kapitalform ausgerichtet wurden, als wenn sie als Rente oder gemischt als Kapital/Rente bezogen wurden. Der Grund dafür ist der, dass die BVG-Rente in der Berechnung des EL-Anspruchs langfristig ein grösseres Gewicht auf die anrechenbaren Einnahmen hat als die Anrechnung des Vermögens inklusive BVG-Kapital.

Beispiel eines alleinstehenden Mannes mit einer AHV-Altersrente von monatlich 1626 Franken und einem BVG-Altersguthaben von 200 000 Franken, der kein Vermögen hat

Bezug des BVG-Guthabens als Rente (CHF 13 800/Jahr) ¹⁴⁶				Bezug des BVG-Guthabens als Kapital (CHF 200 000) am 1.2.2013, im selben Jahr ohne gleichwertige Gegenleistung verbraucht			
Anrechenbare Einnahmen		Anerkannte Ausgaben		Anrechenbare Einnahmen		Anerkannte Ausgaben	
AHV-Rente	Fr. 19 512	Lebensbedarf	Fr. 19 210	Rente AVS	Fr. 19 512	Lebensbedarf	Fr. 19 210
BVG-Rente	Fr. 13 700	Bruttomiete	Fr. 13 200	BVG-Rente	Fr. 0	Bruttomiete	Fr. 13 200
Anrechnung Vermögen 1/10	Fr. 0	Pauschalbetrag für die oblig. Krankenpflege- versicherung (Kt. NE)	Fr. 4 776	Anrechnung Vermögen 1/10 (Verzicht 200 000 Fr.)	Fr. 16 250 ¹⁴⁷	Pauschalbetrag für die oblig. Krankenpflege- versicherung (Kt. NE)	Fr. 4 776
Total	Fr. 33 212	Total	Fr. 37 186	Total	Fr. 35 762	Total	Fr. 37 186
Ausgaben > Einnahmen > => jährliche EL 3974 Franken (37 186 – 33 212)				Ausgaben > Einnahmen => jährliche EL 1424 Franken (37 186 – 35 762)			
Situation am 1.1.2018 (rund 5 Jahre später)							
Anrechenbare Einnahmen		Anerkannte Ausgaben		Anrechenbare Einnahmen		Anerkannte Ausgaben	
AHV-Rente	Fr. 19 512	Lebensbedarf	Fr. 19 210	AHV-Rente	Fr. 19 512	Lebensbedarf	Fr. 19 210
BVG-Rente	Fr. 13 700	Bruttomiete	Fr. 13 200	BVG-Rente	Fr. 0	Bruttomiete	Fr. 13 200
Anrechnung Vermögen 1/10	Fr. 0	Pauschalbetrag für die oblig. Krankenpflege- versicherung (Kt. NE)	Fr. 4 776	Anrechnung Vermögen 1/10	Fr. 12 250 ¹⁴⁸	Pauschalbetrag für die oblig. Krankenpflege- versicherung (Kt. NE)	Fr. 4 776
Total	Fr. 33 212	Total	Fr. 37 186	Total	Fr. 31 762	Total	Fr. 37 186
Ausgaben > Einnahmen > => jährliche EL 3974 Franken (37 186 – 33 212)				Ausgaben > Einnahmen > => jährliche EL 5424 Franken (37 186 – 31 762)			

Wie das Beispiel zeigt, bleibt der EL-Betrag stabil, wenn die zweite Säule in Form einer Rente ausgerichtet wird, da diese über die Jahre unverändert bleibt. Wird das Guthaben der zweiten Säule dagegen als Kapitalabfindung ausbezahlt, verändert sich der EL-Betrag. Das BVG-Kapital kann nämlich unterschiedlich schnell verbraucht werden, und bei einem Vermö-

¹⁴⁵ Ibidem, S. 4.

¹⁴⁶ BVG-Altersguthaben 200 000 Franken, BVG-Umwandlungssatz (2012, Männer) 6,85 %.

¹⁴⁷ 1/10 der Differenz zwischen dem Verzicht auf das BVG-Kapital in der Höhe von 200 000 Franken und dem Freibetrag von 37 500 Franken.

¹⁴⁸ 1/10 der Differenz zwischen dem Verzicht auf das BVG-Kapital in der Höhe von 200 000 Franken, dem Freibetrag von 37 500 Franken und der Verminderung in der Höhe von 40 000 Franken (vier Jahre Verminderung um 10 000 Franken, wobei der Betrag des Vermögensverzichts vollumfänglich auf das Jahr nach dem Verzicht übertragen wird).

gensverzicht wird das bei der Berechnung des Vermögensverzehr berücksichtigte Verzichtvermögen jedes Jahr um 10 000 Franken vermindert (vgl. Kap. 5.5.3.1).

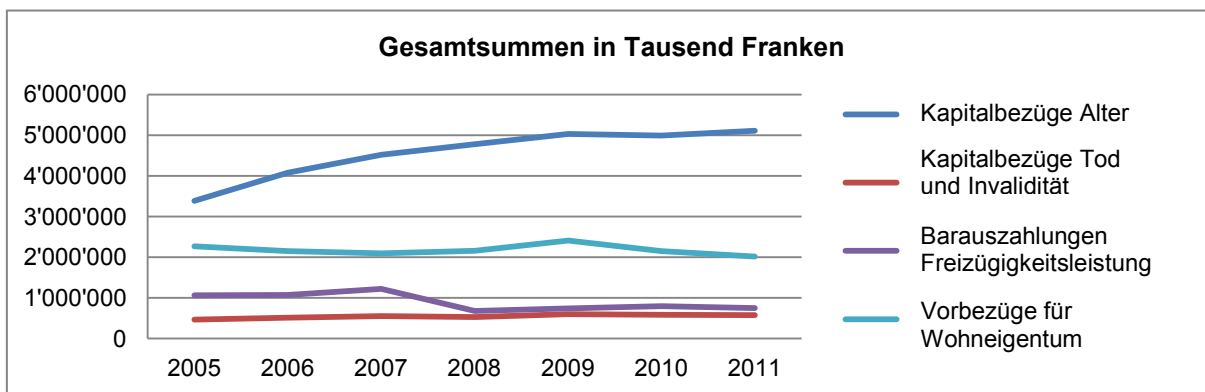
5.6.3 Datenlage

5.6.3.1 Daten zur zweiten Säule

Entgegen den Prognosen der EFK gab es in den letzten Jahren keine signifikante generelle Zunahme der Kapitalbezüge der zweiten Säule. Vielmehr haben sich die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger und die Gesamtsumme der Kapitalauszahlungen stabilisiert, und bei den Vorbezügen für Wohneigentum zeigt sich sogar eine leicht sinkende Tendenz. Betrachtet man die *Kapitalbezüge Alter*, hat ihre Gesamtsumme zwischen 2005 und 2009 zugenommen und sich seither stabilisiert; die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger hingegen ist seit 2009 um etwas mehr als 10 Prozent zurückgegangen (vgl. Anhang 6.1).

Kapitalbezüge der zweiten Säule, Gesamtsummen in Tausend Franken, 2005–2011

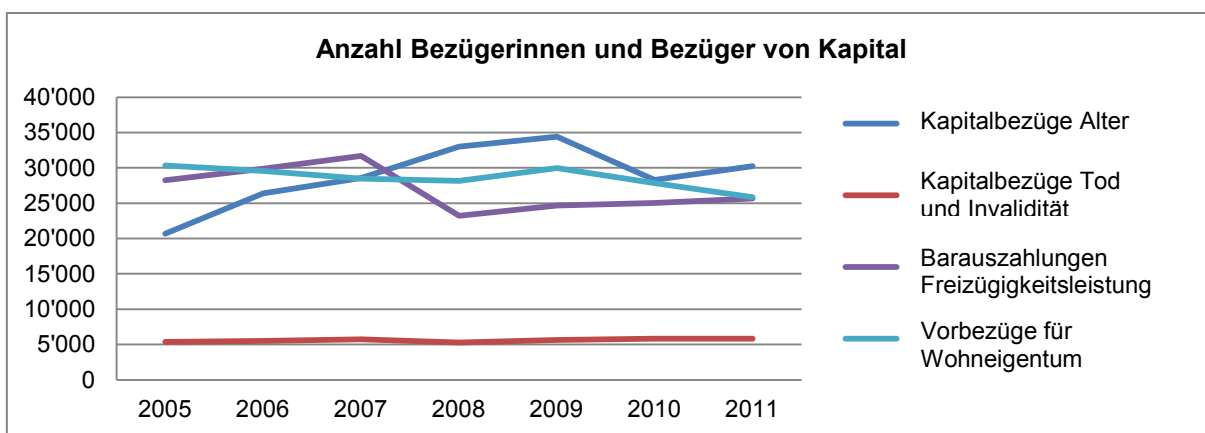
Registrierte Vorsorgeeinrichtungen, reglementarische Leistungen



Quelle: Pensionskassenstatistik, BFS

Kapitalbezüge der zweiten Säule, Bezügerinnen und Bezüger, 2005–2011

Registrierte Vorsorgeeinrichtungen, reglementarische Leistungen



Quelle: Pensionskassenstatistik, BFS

Die Summen gemäss den gesetzlichen Barauszahlungsgründen verteilen sich 2005 wie folgt:

Ausreise ins Ausland:	55 Prozent;
selbständige Erwerbstätigkeit:	40 Prozent;
geringe Freizügigkeitsleistung:	5 Prozent.

2007 trat das Auszahlungsverbot des obligatorischen Teils der zweiten Säule bei Ausreise in die EU/EFTA in Kraft, womit sich der Rückgang zwischen 2007 und 2008 in dieser Kategorie erklären lässt. In Anbetracht der in den letzten Jahren beobachteten Entwicklung schätzt man, dass heute die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit der Hauptgrund für eine Barauszahlung der Freizügigkeitsleistung darstellt.

Bei den Vorbezügen für Wohneigentum ist die jährlich von den Pensionskassen ausbezahlte Summe zwischen 2005 und 2011 praktisch konstant geblieben, die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger hat dagegen tendenziell leicht abgenommen. Eine kürzlich veröffentlichte Studie¹⁴⁹ über die Rolle von Vorsorgegeldern der zweiten und dritten Säule beim Erwerb von Wohneigentum kommt zum Schluss, dass dieses Instrument sehr verbreitet ist (rund 58 % der befragten Wohneigentümer haben davon Gebrauch gemacht). Der Medianwert des Vorbezuges aus der beruflichen Vorsorge beträgt rund 50 000 Franken. Die Personen, die vom Vorbezug Gebrauch machen, sind in der Regel zwischen 35 und 55 Jahre alt und haben eher ein mittleres Einkommen (80 000–90 000 Franken pro Jahr). Die Studie behandelt mögliche Auswirkungen auf die EL nicht. Sie zeigt jedoch auf, dass die relative Hypothekbelastung von Haushalten, die Vorsorgegelder für den Erwerb von Wohneigentum beansprucht haben, höher ist als bei Haushalten ohne WEF. Zu diesem letzten Punkt ist zu erwähnen, dass die Datenerhebung vor dem Inkrafttreten der neuen Einschränkungen vom 1. Juli 2012 zum Zugang zu Hypothekendarlehen durchgeführt wurde. Die Studie bestätigt damit die Hauptpunkte, welche bereits in einem früheren Bericht dargelegt wurden.¹⁵⁰

Was die Wahl zwischen Rente und Kapital im Zeitpunkt der Pensionierung betrifft, ist die Verteilung der Bezügerinnen und Bezüger über die zwei verfügbaren Beobachtungsjahre hinweg stabil geblieben.¹⁵¹

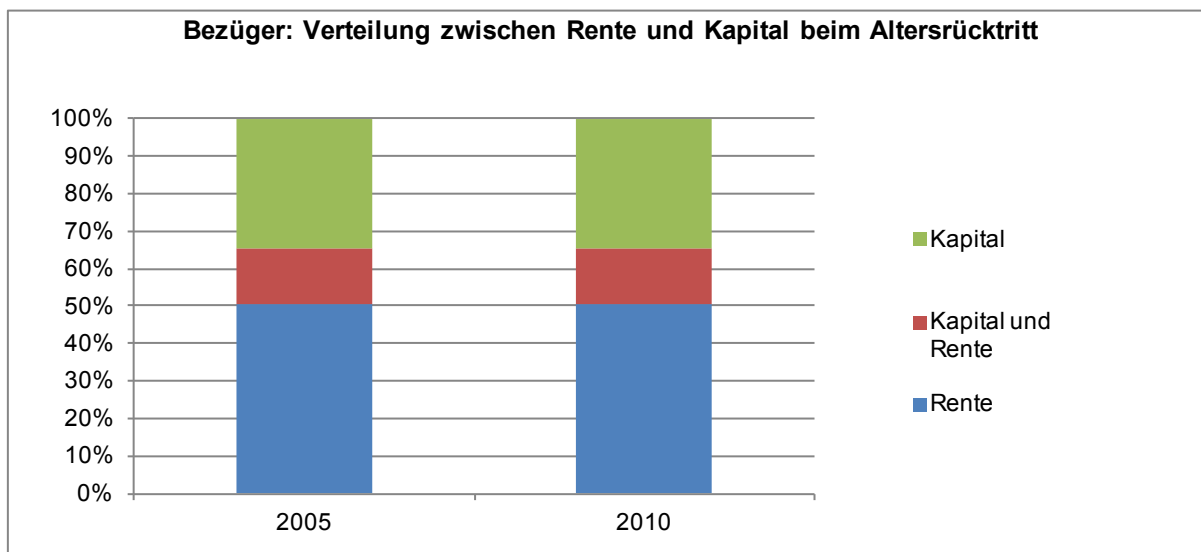
¹⁴⁹ Yvonne Seiler Zimmermann, «Nutzung von Vorsorgegeldern zur Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum», Verlag IFZ-Hochschule Luzern (publiziert am 28. August 2013): http://www.hslu.ch/20130828_medienmitteilung_w_wohneigentum_vorsorgegelder.pdf
<http://www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/index.html?lang=de>.

¹⁵⁰ Vgl. [Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung \(ESTV\), des Bundesamtes für Sozialversicherungen \(BSV\) und des Bundesamtes für Wohnungswesen \(BWO\) vom 7. Dezember 2010 « Wohneigentumspolitik in der Schweiz » \(Anhang 2: Statistiken\)](#).

¹⁵¹ Angaben zum Kapitalbezug werden auch im Rahmen von Zusatzmodulen (Zusatzbefragungen) in der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE (2002, 2005, 2008, 2012) erhoben. Sämtliche älteren Personen ab 55 Jahren beantworten Fragen zu ihrer sozialen Sicherheit und zum Bezug von Leistungen aus den Leistungssystemen der sozialen Sicherheit. Unter anderem geben die Personen Auskunft, ob sie Leistungen in Form von Renten oder Kapital aus der 2. Säule beziehen bzw. bezogen haben. Der Anteil der Kapitalbezüger in Prozent aller Rentner bis 5 Jahre nach dem ordentlichen Pensionierungsalter gemäss AHV beträgt 28 Prozent. Betrachtet man in der gleichen Gruppe nur jene Personen, die aktuell eine BV-Leistung beziehen oder bei denen in der Vergangenheit ein Kapitalbezug erfolgte, macht der Anteil mit vollem/partiellem Kapitalbezug 42 Prozent aus. Diese Zahlen gelten für 2008, die Ergebnisse für 2012 liegen noch nicht vor. Auswertungen aus der SAKE sind aber nicht direkt mit jenen aus der Pensionskassenstatistik vergleichbar.

Bezügerinnen und Bezüger einer Leistung in Renten- und/oder Kapitalform, Neurentenbeziehende, 2005 und 2010

Sämtliche Kassen mit aktiven Versicherten



Quelle: Pensionskassenstatistik, BFS, auf der Grundlage einer alle 5 Jahre durchgeführten Befragung

Bezügerinnen und Bezüger einer Leistung in Renten- und/oder Kapitalform, Neurentnerinnen und Neurentner, 2005 und 2010

Sämtliche Kassen mit aktiven Versicherten

	Anzahl Bezügerinnen und Bezüger		Summe (in Tausend Franken)	
	2005	2010	2005	2010
Rente	23 108	30 028	683 688	879 694
Rente <u>und</u> Kapital	6632	9056	Renten: 178 615 Kapitale: 949 805	Renten: 248 089 Kapitale: 1 668 676
Kapital	15 801	20 565	2 851 634	3 754 985
Total	45 541	59 649	-	-

Quelle: Pensionskassenstatistik, BFS

Gemäss der Pensionskassenstatistik¹⁵² weisen Personen, die sich für die Mischform (Rente und Kapital) entschieden haben, im Schnitt ein höheres Altersguthaben auf als jene, die ihr gesamtes Vermögen als Kapital bezogen. Die Statistik zeigt auch, dass das Altersguthaben von Personen, die ausschliesslich eine Rente beziehen, höher ist als dasjenige von Personen mit ausschliesslichem Kapitalbezug.¹⁵³

¹⁵² Publikation des BFS «Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Pensionskassenstatistik 2010», S.28

¹⁵³ Art. 37 Abs. 3 BVG erlaubt es den Vorsorgeeinrichtungen, an Stelle der Rente eine Kapitalabfindung auszurichten, wenn die Altersrente weniger als 10 % der Mindestaltersrente der AHV beträgt.

Leistung in Renten- und/oder Kapitalform, Neurentenbeziehende, 2010 mit mittlerem Altersguthaben

	Anzahl Bezügerinnen und Bezüger	Summe der Renten (in Tausend Franken)	Summe der Kapitalauszahlungen (in Tausend Franken)	Mittlere Rente (in Franken)	Mittleres Kapital (in Franken)	Mittleres Altersguthaben (in Franken)
Rente	30 028	879 694	–	29 296	–	430 820
Rente und Kapital	9 056	248 089	1 668 676	27 395	184 262	587 129
Kapital	20 565	–	3 754 985	–	182 591	182 591
Total	59 649	1 127 783	5 423 661	–	–	–

5.6.3.2 Daten zu den EL

Der Bericht der EFK kommt zwar zum Schluss, dass geringe BVG-Altersguthaben¹⁵⁴ tendenziell schneller aufgebraucht sind. Diese Aussagen beruhen jedoch lediglich auf allgemeinen Beobachtungen der betroffenen Kreise. In einem Bericht des BSV, den die SGK-N aufgrund eines Briefes der Finanzdelegation vom 9. September 2008 verlangt hatte, wurden Steuerdaten des Kantons Aargau ausgewertet¹⁵⁵. Danach zeigt sich, dass Personen mit einer ausschliesslichen BVG-Kapitalabfindung (9 %) häufiger EL beziehen als Personen mit einer ausschliesslichen Rentenzahlung (4 %) oder mit einer gemischten Leistungsform (3 %).

Diese Daten müssen relativiert werden, da aus diesen Statistiken ebenfalls ersichtlich wird, dass EL beziehende Personen mit ausschliesslicher BVG-Kapitalabfindung über eine schwache berufliche Vorsorge verfügten (medianes Kapital von 56 000 Franken, das mediane Kapital von nicht EL-beziehenden Personen betrug dagegen 228 500 Franken). Ausserdem lag in mehr als 35 Prozent der Fälle das bezogene Kapital unter den Vermögensfreibeträgen der EL, was bedeutet, dass solche Personen auch ohne Kapitalbezug EL bezogen hätten. Zu betonen ist auch, dass sich der Beobachtungszeitraum dieser Studie nur bis zum 70. Altersjahr erstreckte. Damit wird der wichtigste Zeitabschnitt, in welchem Personen im Rentenalter EL beziehen, nämlich die Phase ab dem Heimeintritt¹⁵⁶, ausser Acht gelassen.

Der Bericht der EFK basiert auf der Annahme eines gewichtigen Anstiegs der Kapitalauszahlungen der zweiten Säule. Die vom BSV durchgeführte statistische Analyse, welche auch die Daten von 2004 bis 2007 einschliesst, sowie die Resultate des vorhergehenden Kapitels, haben diese Annahme nicht bestätigt und auch keinen ursächlichen Zusammenhang zwischen den Kapitalbezügen der zweiten Säule und einer signifikanten Erhöhung des EL-Bezugs festgestellt. Basierend auf dem Bericht des BSV kam die SGK-N zum Schluss, dass die Entwicklung der Kapitalbezüge keine besonderen Massnahmen erforderte.

¹⁵⁴ Guthaben unter 200 000 Franken

¹⁵⁵ Bericht des BSV «Sockelanteil der BVG-Altersleistungen als Rente» zuhanden der SGK-N für die Sitzung vom 28.04.2010. Dabei wurden auch die Steuerdaten des Kantons Neuenburg beigezogen. Sie konnten aber nicht berücksichtigt werden, da nicht zwischen Leistungen der zweiten und der dritten Säule und Kapitalleistungen aus einer anderen Quelle unterschieden werden konnte.

¹⁵⁶ Es wäre theoretisch möglich gewesen, das Modul der jungen Rentner der SAKE 2008 in die Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Kapital und EL zu integrieren, obwohl auch dort die Datenquelle nur Informationen zu Bezügerinnen bis zum 70. Altersjahr enthält. Eine sorgfältige Prüfung der Daten hat aber ergeben, dass die Stichprobe zu klein ist, um signifikante Aussagen zu dieser Thematik machen zu können.

5.6.3.3 Laufende Arbeiten zur Datengewinnung

Das BFS befasst sich zur Zeit mit dem Projekt «Neurentenstatistik», mit welchem sämtliche bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung eingehenden Meldungen zu Kapitalleistungen und Neurenten der zweiten und dritten Säule statistisch erfasst und mit den Daten der ersten Säule zusammengeführt werden sollen.

Das BSV seinerseits plant in Zusammenarbeit mit den EL-Durchführungsstellen eine auf einer repräsentativen Stichprobe basierenden Untersuchung der Vorsorgesituation (berufliche Vorsorge) von Personen, die sich für EL anmelden.

5.6.4 Mögliche Massnahmen

5.6.4.1 Einleitende Bemerkungen

Sollte ein Kausalzusammenhang zwischen Kapitalbezügen der zweiten Säule und einem Anstieg der EL festgestellt werden, wären verschiedene Massnahmen sowohl bei der beruflichen Vorsorge wie auch bei den EL denkbar:

5.6.4.2 Bei der beruflichen Vorsorge

a) Begrenzung der Kapitalabfindung der Altersleistung (Art. 37 BVG)

Auf der Grundlage von Artikel 37 BVG, der nur auf die obligatorische berufliche Vorsorge anwendbar ist, ist eine Begrenzung der Kapitalauszahlung auf einen Teil des BVG-Altersguthabens oder ein vollständiges Verbot der Kapitalauszahlung des BVG-Altersguthabens denkbar:

- **Festlegung eines Mindestbetrages, der obligatorisch als Rente ausgerichtet werden muss («Sockelanteil»):** Ein gewisser Anteil des Altersguthabens sollte zur Finanzierung einer Altersrente dienen. Nur der dieses Minimum übersteigende Teil des Altersguthabens dürfte in Form von Kapital ausbezahlt werden. Da es unmöglich ist, individuell und im vornherein zu berechnen, wie hoch der für die Rentenzahlung reservierte Anteil des Vorsorgeguthabens sein muss, damit eine Person nicht auf EL angewiesen ist, müsste eine generelle Grenze festgelegt werden. Eine solche Massnahme wäre schematisch und wenig zielgerichtet, da derselbe Prozentsatz auf sämtliche Versicherte angewendet werden müsste, unabhängig von ihrer persönlichen Situation.
- **Ausschluss der Kapitalabfindung für den gesamten obligatorischen Teil des Altersguthabens:** Der obligatorische Teil müsste in der Folge in jedem Fall als Rente ausgerichtet werden. Einzig der überobligatorische Teil könnte in Kapitalform ausbezahlt werden.

b) Begrenzung der Vorbezüge für Wohneigentum (Art. 30c BVG)

Schon heute besteht eine Grenze beim Vorbezug für Wohneigentum: Gemäss Artikel 30c Absatz 2 BVG, Artikel 331e Absatz 2 OR und Artikel 5 Absatz 4 WEFV dürfen Versicherte, die das 50. Altersjahr überschritten haben, höchstens die Freizügigkeitsleistung, auf die sie im 50. Altersjahr Anspruch gehabt hätten, oder die Hälfte der Freizügigkeitsleistung im Zeitpunkt des Bezuges in Anspruch nehmen. Folgende Massnahmen wären möglich, um Vorbezüge für Wohneigentum noch stärker einzuschränken:

- **Absenken der Altersgrenze** auf 40 oder 45 Jahre (statt gegenwärtig 50 Jahre).
- **Ausschluss jeglichen Vorbezugs des obligatorischen Teils** (unabhängig vom Alter).

Bei den Vorbezügen für Wohneigentum gab es kürzlich schon eine neue Einschränkung: Seit dem 1. Juli 2012 müssen von den erforderlichen 20 Prozent Eigenmittel für die Finanzierung des Wohnobjektes 10 Prozent aus anderen Guthaben als der zweiten Säule stammen.

c) *Begrenzung der Barauszahlungen (Art. 5 FZG)*

Die Barauszahlung der Austrittsleistung ist in drei Fällen möglich: bei endgültigem Verlassen der Schweiz¹⁵⁷, bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit¹⁵⁸ und wenn die Austrittsleistung weniger als der Jahresbeitrag der versicherten Person beträgt¹⁵⁹.

- Bei endgültiger Ausreise aus der Schweiz in die EU oder die EFTA ist die Barauszahlung jetzt schon gemäss Artikel 25f FZG für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge ausgeschlossen. Einzig der überobligatorische Teil kann folglich Gegenstand einer Barauszahlung sein. Eine positive Auswirkung einer solchen Einschränkung ist eine Reduktion des Risikos, dass EL bezahlt werden müssen für diejenigen Personen, die später doch wieder in die Schweiz zurückkehren. Bei Ausreise in einen aussereuropäischen Staat dagegen gibt es keine solche Beschränkung (vgl. ebenfalls Kap. 5.6.4.3).
- Bei der Barauszahlung für Personen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen, ist ein Ausschluss der Barauszahlung des obligatorischen Teils der Austrittsleistung denkbar. Gemäss dem Forschungsbericht «Bezug des Vorsorgekapitals aus der 2. Säule bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit»¹⁶⁰ aus dem Jahr 2005: mussten 20 Prozent der Selbständigerwerbenden, denen ihre zweite Säule bar ausbezahlt worden ist, ihre Tätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen aufgeben. 10 Prozent haben dabei ihr Vorsorgekapital teilweise oder ganz verloren (vgl. ebenfalls Kap. 5.6.4.3 unten). In seiner Antwort vom 30. August 2006 auf die Interpellation Rossini «Verwendung von Vorsorgekapital der zweiten Säule durch Selbständigerwerbende» (06.3406) war der Bundesrat der Meinung, dass die heutige Situation ausgeglichen sei und weder die Vorsorgegarantie noch die unternehmerische Freiheit weiter gefördert werden müssten.
- Durch die Aufhebung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c FZG könnte das Niveau der zukünftigen Altersleistungen der betroffenen Personen angehoben werden. Eine solche Massnahme hätte aber nur eine sehr beschränkte Wirkung auf die EL, da es sich meistens um bescheidene Vorsorgeguthaben handelt, sodass die Wahl zwischen Rente oder Kapital die finanzielle Lage der betroffenen Person kaum verändern würde. Anstelle der Aufhebung dieser Bestimmung wird im Rahmen der Reform Altersvorsorge 2020 vorgeschlagen, die Barauszahlung auszuschliessen, wenn zwischen zwei Arbeitsverhältnissen weniger als drei Monate verstrichen sind. Die Einführung einer solchen Wartefrist stellt einen Kompromiss zwischen den Einsparungen bei den Verwaltungskosten und dem Versickern der kleinen Vorsorgeguthaben dar.

¹⁵⁷ Art. 5 Abs. 1 Bst. a FZG

¹⁵⁸ Art. 5 Abs. 1 Bst. b FZG

¹⁵⁹ Art. 5 Abs. 1 Bst. c FZG

¹⁶⁰ Hornung Daniel / Röthlisberger Thomas im Auftrag des BSV, Bezug des Vorsorgekapitals aus der 2. Säule bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, Forschungsbericht Nr. 8/2005, Bern 2005, S. 61-70.

d) Beurteilung der Massnahmen bei der beruflichen Vorsorge

Einerseits hätten neue restriktive Massnahmen bei der beruflichen Vorsorge den Vorteil, dass das im Zeitpunkt der Pensionierung noch verfügbare Vorsorgeguthaben erhöht würde, so dass die Versicherten im Alter eine höhere Altersrente der zweiten Säule beziehen könnten. Dies würde zur Senkung des Risikos und der Kosten für die EL oder die Sozialhilfe beitragen. Andererseits aber würden damit die Wahlmöglichkeiten für sämtliche Versicherten der zweiten Säule eingeschränkt, obwohl die meisten von ihnen wahrscheinlich nie EL oder Sozialhilfe benötigen werden.

Die einfachste unter den oben aufgezeigten Massnahmen ist, Kapitalabfindungen des obligatorischen Teils des Vorsorgeguthabens auszuschliessen, wie dies von der Motion Humbel 12.3601 «Berufliche Vorsorge. Sichere Renten statt unsichere Kapitalauszahlungen»¹⁶¹ verlangt wird. Die Motion geht in die gleiche Richtung wie die geltende Einschränkung der Barauszahlungen bei endgültiger Ausreise aus der Schweiz in die Europäische Union. Die Massnahmen, welche die Auszahlung eines Teils oder des gesamten Altersguthabens ausschliessen wollen, würden für sämtliche Versicherte ungeachtet ihrer individuellen Situation gleichermassen gelten.

5.6.4.3 Bei den EL

Wie schon erwähnt, werden bei der Berechnung des Anspruches auf EL Einkommen und Vermögen der antragstellenden Person berücksichtigt. Dabei hat die Frage, ob eine Person eine Rente der zweiten Säule bezieht oder eine BVG-Kapitalabfindung erhalten hat, einen beträchtlichen Einfluss auf die Höhe der allfälligen EL. Wichtig zu erwähnen ist jedoch, dass nicht alle Kapitalbezüge des BVG-Guthabens dieselbe Wirkung auf die Altersvorsorge und insbesondere auf die EL haben. Bereits heute besteht mit den geltenden Regelungen zum Einkommens- und Vermögensverzicht ein Instrument mit wichtiger präventiver Funktion, mit dem gewährleistet werden kann, dass der Verbrauch von Vermögenswerten in vielen Fällen nicht ohne Konsequenz für die versicherte Person bleibt. Bezogenes Kapital der zweiten Säule gehört ebenfalls zu den Vermögensbestandteilen, die im Rahmen der Prüfung eines allfälligen Vermögensverzichts berücksichtigt werden.

- *Bei Vorbezug des BVG-Guthabens für den Erwerb von Wohneigentum*

Dieser Fall ist für die EL wenig problematisch, da der Wert der erworbenen Immobilie beim Vermögen der EL beantragenden Person berücksichtigt wird (vgl. Kap. 5.6.2.2). Zwar bewirkt die Kapitalauszahlung eine Einbusse bei den für die anrechenbaren Einnahmen zu berücksichtigenden Renten. Diese Einbusse muss durch die EL kompensiert werden. Auf selbstbewohnten Liegenschaften bestehen ausserdem ziemlich hohe Freibeträge (Fr. 112 500.– bzw. in bestimmten Fällen Fr. 300 000.–). Eine Immobilie kann jedoch auch von beträchtlichem Mehrwert auf dem Immobilienmarkt profitieren und beim Verkauf eine weit grössere Summe erzielen als ursprünglich investiert wurde. Solange sie sich im Eigentum der betroffenen Person befindet, wird ihr Mietwert in der EL-Berechnung als Einnahme berücksichtigt und «ersetzt» damit quasi die BVG-Rente.

- *Bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit*

Personen, die ihr BVG-Guthaben beziehen, um eine selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen, laufen Gefahr, die gesamte zweite Säule oder einen Teil davon zu verlieren, wenn ihr Geschäft die erwartete Rendite nicht erreicht und sie ihre Tätigkeit aus wirt-

¹⁶¹ Die Motion wurde vom Nationalrat angenommen, aber vom Ständerat noch nicht behandelt.

schaftlichen Gründen aufgeben müssen. Gemäss einer vom BSV veranlassten Studie¹⁶² verlieren rund 10 Prozent der Personen, die sich selbständig machen, zumindest einen Teil ihres Vorsorgekapitals wegen Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit aus wirtschaftlichen Gründen (vgl. oben Kap. 5.6.4.2 Bst. c).

- *Bei endgültiger Ausreise aus der Schweiz in ein aussereuropäisches Land*

Auch Barauszahlungen des BVG-Guthabens infolge endgültigen Verlassens der Schweiz betreffen die EL grundsätzlich kaum, da letztere nur bei Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz zugesprochen werden. Falls jedoch eine Person später in die Schweiz zurückkehren sollte, unterscheidet sich das Risiko für die EL je nachdem, ob die Person aus einem EU-Mitgliedstaat oder aus einem aussereuropäischen Land zurückwandert. Da bei Ausreise in einen EU-Mitgliedstaat der obligatorische Teil des BVG-Altersguthabens nicht bar ausbezahlt werden darf, verfügt die betreffende Person in der Regel über eine ausreichende Vorsorge, um nicht EL beantragen zu müssen. Bei Personen, die in ein aussereuropäisches Land auswandern, besteht jedoch keine Einschränkung betreffend Barauszahlung, weshalb das Risiko ungenügender Renteneinkommen bei einer allfälligen späteren Wiedereinreise in die Schweiz theoretisch höher ist.¹⁶³

- *Bei einer Barauszahlung des BVG-Guthabens (Art. 5 Abs. 1 Bst. c FZG, Art. 37 Abs. 4 BVG)*

Personen, die ihr BVG-Altersguthaben in Kapitalform beziehen, weisen grundsätzlich das höchste Risiko auf, später EL zu benötigen. Dieses Risiko besteht gerade bei Personen, die ihre Austrittsleistung deshalb bar bezogen haben oder bar beziehen mussten, weil sie eben gering war.¹⁶⁴ Da solche Personen in der Regel atypische Werdegänge mit geringen Einkommen und damit bei der Pensionierung tiefere Altersleistungen aufweisen, ist es wahrscheinlich, dass sie auch dann EL benötigen würden, wenn sie ihre BVG-Leistungen in Rentenform bezögen.

Es zeigt sich, dass Korrektive bei den EL nicht für alle der oben aufgeführten Fälle geeignet sind. Sie sind weder bei Vorbezug des BVG-Guthabens für den Erwerb von Wohneigentum noch bei Ausreise der versicherten Person in ein europäisches Land erforderlich. Hingegen sind folgende Massnahmen denkbar, um einen raschen Verzehr der BVG-Kapitalleistung zu verhindern:

a) Verwendung des BVG-Kapitals zu anderen als Vorsorgezwecken: Wertung als Verzicht auf eine BVG-Rente

Bei dieser Massnahme würde die BVG-Rente, die eine Person erhalten würde, wenn sie sich für die Rentenzahlung entschieden hätte, als (hypothetische) Einnahme angerechnet. Die anrechenbaren Einnahmen der gesuchstellenden Person würden so künstlich erhöht, was zur Folge hätte, dass der EL-Anspruch reduziert oder sogar ausgeschlossen würde.

Eine solche Massnahme wäre für die betroffenen Personen ausserordentlich hart: Wird die hypothetische BVG-Rente in ihrer Gesamtheit angerechnet, wird eine Person lebenslänglich dafür bestraft, dass sie ihr BVG-Kapital zu schnell aufgebraucht hat. Ausserdem trägt eine

¹⁶² Hornung Daniel / Röthlisberger Thomas im Auftrag des BSV, Bezug des Vorsorgekapitals aus der 2. Säule bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, Forschungsbericht Nr. 8/2005, Bern 2005, S. 69 f.

¹⁶³ Angehörige eines EU-Staates können nach dem Erreichen des Rentenalters jedoch nur in die Schweiz zurückkehren, wenn sie den Nachweis erbringen, dass sie für sich selbst und ihre Familienangehörigen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (vgl. Kap. 4.3.1).

¹⁶⁴ Vorsorgeeinrichtungen können anstelle einer Rente eine Kapitalabfindung ausrichten, wenn die Rente weniger als 10% der Mindestaltersrente der AHV beträgt.

solche Lösung der Eigenart der einzelnen Leistungen insofern nicht Rechnung, als eine BVG-Rente ein lebenslänglich ausbezahltes periodisches Einkommen ist, deren Risiken (insb. Zins- und Längerlebensrisiko) bei der Vorsorgeeinrichtung liegt, während die Kapitalauszahlung eine einmalige Leistung ist, deren Risiken die versicherte Person selbst trägt. Zudem muss auch dem Zweck der beruflichen Vorsorge Rechnung getragen werden, wonach diese zusammen mit der AHV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen soll. So ist es völlig normal, dass eine in Kapitalform ausbezahlte Leistung allmählich aufgebraucht wird. Es wäre deshalb nicht sachgerecht, die hypothetische Renten in ihrer Gesamtheit anzurechnen.

Eine andere Frage ist, wie bei der Anrechnung einer BVG-Rente vorgegangen werden soll, wenn das ausbezahlte Kapital oder ein Teil davon noch immer bar auf einem Konto verfügbar ist, und ob hier lediglich die Differenz zwischen der hypothetischen BVG-Rente und dem Anrechnungsbetrag des BVG-Vermögens berücksichtigt werden sollte.

Diese Massnahme wirft noch ein weiteres Problem auf: In der EL-Berechnung wird das BVG-Kapital als Vermögen angerechnet, sobald eine Person die Möglichkeit hat, dieses zu beziehen (vgl. Kap. 5.5.1). In Fällen, in denen eine EL-beziehende Person theoretisch einen Kapitalbezug geltend machen könnte, wird das Vorsorgekapital folglich in der entsprechenden Höhe in der EL-Berechnung berücksichtigt. Durch den erhöhten angerechneten Vermögensverzehr¹⁶⁵ kann der EL-Betrag so stark sinken, dass die EL den Existenzbedarf nicht mehr decken. Die Person ist folglich gezwungen, ihr BVG-Kapital zu beziehen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Diese Praxis gibt es nicht nur bei den Ergänzungsleistungen. Die Berechnung der Sozialhilfe erfolgt in ähnlicher Weise. Wenn das EL-Recht Antragsteller zwingt, ihre BVG-Altersleistung in Kapitalform zu bezwingen, ist es nicht gerechtfertigt, solchen Personen anschliessend eine fiktive Rente als Einkommen anzurechnen und sie damit für den von den EL erzwungenen Kapitalbezug zu bestrafen.

b) Verwendung des BVG-Kapitals zu anderen als Vorsorgezwecken: Wertung als Vermögensverzicht

Was vom BVG-Kapital ohne jeglichen Bezug zur Altersvorsorge verwendet wird, könnte als Vermögensverzicht gewertet werden, und zwar mit denselben Konsequenzen, wie sie Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe g ELG vorsieht. Demgemäss wird der Betrag, auf den der EL-Gesuchsteller verzichtet hat, seinem Vermögen zugerechnet, als ob er noch in dessen Besitz wäre. Um die Person nicht lebenslänglich zu bestrafen, könnte das anzurechnende verwendete BVG-Kapital jährlich um einen Betrag vermindert werden. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die Höhe einer solchen Amortisation festgelegt werden könnte:

b1) Anwendung der geltenden Regelung

Entsprechend den geltenden Bestimmungen zum Vermögensverzicht wird derjenige Teil des BVG-Kapitals, der als Verzichtvermögen gewertet und angerechnet wird, jährlich um 10 000 Franken vermindert. Die geltende Regelung sieht vor, dass der Wert des Vermögens im Zeitpunkt des Verzichts unverändert auf den 1. Januar des Folgejahres zu übertragen ist. Die erste Amortisation erfolgt deshalb nicht im Jahr des Vermögensverzichts¹⁶⁶. Dies könnte so für die Fälle von Verzicht auf das BVG-Kapital übernommen werden. Um der Tatsache besser Rechnung zu tragen, dass das BVG-Kapital auch verbraucht werden kann, um die AHV-Rente zu ergänzen, könnte eine erste Amortisation schon für das Jahr des Verzichts auf das BVG-Kapital vorgesehen werden.

¹⁶⁵ Bei Altersrentnern wird jährlich 1/10 des Vermögens, das einen Freibetrag von 37 500 Franken (Alleinstehende) bzw. 60 000 Franken (Ehepaare) übersteigt, als Einnahme angerechnet (vgl. Kap. 5.5.1 und 5.5.2).

¹⁶⁶ Art. 17a ELV

b2) Anwendung einer neuen Regelung für den Verzicht auf BVG-Kapital

Da die berufliche Vorsorge die erste Säule ergänzt und den Zweck hat, bei der Pensionierung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung zu ermöglichen, wäre es auch denkbar, denjenigen Teil des BVG-Kapitals, auf den verzichtet worden ist, um eine jährliche Amortisation zu vermindern. Diese könnte entweder der BVG-Rente, welche die Person jährlich bezogen hätte, oder dem Teil des BVG-Guthabens, der als normaler Verbrauch gewertet werden muss, entsprechen. Bei diesem Vorschlag müsste ebenfalls der Begriff der «Normalität» definiert werden, beispielsweise entsprechend dem Existenzbedarf der Person.

Schwierigkeiten, die sich bei diesen Lösungsansätzen ergeben

Für jede der drei Massnahmen ergeben sich diverse Schwierigkeiten:

- Verfügt eine versicherte Person über Vermögen, welches auch das BVG-Kapital umfasst, so lässt sich nicht ohne weiteres feststellen, wie hoch dessen Anteil am Vermögen ist, und wie viel davon ausgegeben worden ist. Wurden die verschiedenen Beträge erst einmal vermischt, erscheint das Vermögen als einheitliches Ganzes. Will man den Verbrauch von BVG-Kapital im Hinblick auf einen Vermögensverzicht anders behandeln als jenen des gewöhnlichen Vermögens, so drängt sich die obligatorische Auszahlung des BVG-Kapitals auf ein separates Konto auf, sowie ein Verbot, diese Gelder mit anderen Mitteln zu vermischen, sodass es vom gewöhnlichen Vermögen unterschieden werden kann.
- Auch der zeitliche Aspekt ist problematisch: Je mehr Zeit zwischen der Auszahlung des BVG-Kapitals und dem Moment, in dem EL benötigt werden, vergangen ist, umso schwieriger ist die Beurteilung, ob das BVG-Altersguthaben für andere als Vorsorgezwecke verwendet worden ist. Dies gilt besonders bei Personen, die in ein Heim eintreten müssen. Geht man davon aus, dass das Durchschnittsalter beim Heimeintritt bei Männern 81 Jahre und bei Frauen etwa 85 Jahre beträgt und der durchschnittliche Heimaufenthalt ungefähr 3 Jahre dauert,¹⁶⁷ haben die betroffenen Personen von der Pensionierung bis zum Heimeintritt genug Zeit, um ihr BVG-Kapital zu verbrauchen, – und zwar ohne dabei unbedingt über ihre Verhältnisse zu leben, denn zwischen diesen beiden Eckdaten verstreichen durchschnittlich mehr als fünfzehn Jahre.

Bei einer solchen Regelung müsste zudem auch festgelegt werden, welche Arten von Ausgaben mit dem Vorsorgezweck vereinbar wären, und was unter dem Begriff des «normalen Verbrauchs» zu verstehen ist. Die Definition eines solchen Begriffes wäre äusserst schwierig und könnte eine Ungleichbehandlung der Betroffenen nach sich ziehen, da ein «normaler Verbrauch» für eine Person mit einem BVG-Kapital von 200 000 Franken sicherlich nicht die gleiche Tragweite hat wie für eine Person, die über ein BVG-Kapital von 700 000 Franken verfügt.

¹⁶⁷ Statistik der sozialmedizinischen Institutionen, Bundesamt für Statistik

5.6.5 Evaluation der finanziellen Auswirkungen

5.6.5.1 Einleitende Bemerkungen

Aus finanzieller Sicht hätten die oben erwähnten Massnahmen unterschiedliche Auswirkungen:

Eine Einschränkung der Kapitalauszahlungen der zweiten Säule könnte eine Verminderung des finanziellen Risikos für die EL (oder die Sozialhilfe) bedeuten. Wenn nämlich einer grösseren Anzahl Personen nebst ihrer AHV-Rente eine höhere Rente der zweiten Säule ausgerichtet würde, wäre das Risiko für die EL, einspringen zu müssen, geringer. Die finanziellen Auswirkungen wären deshalb für die EL wahrscheinlich positiv. Damit hätten diese Massnahmen einen präventiven Zweck.

Bezifferte Schätzungen dazu sind jedoch nicht möglich. Bei der beruflichen Vorsorge würden die vorgeschlagenen Massnahmen weder eine Leistungsverbesserung noch eine Beitragserhöhung bedeuten. Sie hätten jedoch eine Erhöhung der Verwaltungskosten für die Vorsorgeeinrichtungen zur Folge, da eine Kapitalauszahlung günstiger ist als das Rentenexkasso. Ausserdem werden bei einer Kapitalauszahlung die Anlage- und Längerlebensrisiken von den Vorsorgeeinrichtungen an die Kapitalbezügerinnen und -bezüger übertragen. Einschränkungen der Kapitalauszahlung hätten deshalb neben höheren Verwaltungskosten auch noch weitere Kosten für die Vorsorgeeinrichtungen zur Folge.

Entschiede man sich dagegen für Massnahmen bei den EL, indem bei der Berechnung des Anspruchs die Tatsache berücksichtigt wird, dass die Person ihre BVG-Leistung als Kapital bezogen hat, würde sie bei diesen Massnahmen mehr oder weniger bestraft und verlöre den Anspruch auf EL ganz oder teilweise. Deshalb könnten auch hier die finanziellen Folgen für die EL positiv sein. Da jedoch Personen in dieser Situation keine Rente der zweiten Säule beziehen würden und auch nicht mehr in Besitz des BVG-Kapitals wären, das in der EL-Berechnung fiktiv als Einkommen oder Vermögen berücksichtigt wird, würden ihre effektiven Einnahmen das Existenzminimum nicht decken, und ein Teil dieser Personen wäre auf Sozialhilfe angewiesen.

5.6.5.2 Finanzielle Auswirkungen für den Bund

Da die EL zu fünf Achteln durch den Bund und zu drei Achteln durch die Kantone finanziert werden,¹⁶⁸ könnte jegliche Massnahme, die den EL-Anspruch einschränkt, zu einer finanziellen Entlastung des Bundes führen, und zwar unabhängig davon, ob die Massnahme bei der beruflichen Vorsorge oder bei den EL ergriffen wird.

5.6.5.3 Finanzielle Auswirkungen für die Kantone

Aus Sicht der Kantone stellt sich die Situation etwas anders dar. Wie oben ausgeführt, könnten präventive Massnahmen zur Beschränkung der Auszahlung des BVG-Kapitals für die kantonalen Finanzen vorteilhaft sein, da die versicherten Personen dann vermehrt über eine ausreichende berufliche Vorsorge verfügen und deshalb – ausser in Ausnahmefällen¹⁶⁹ – weder EL noch Sozialhilfe benötigen würden. Sollten dagegen Massnahmen bei den EL ergriffen werden, würde dies teilweise eine Kostenverschiebung von den EL zur Sozialhilfe

¹⁶⁸ Bei Personen, die nicht in einem Heim oder Spital leben.

¹⁶⁹ Personen mit atypischem Werdegang bzw. mit schwachem Vorsorgeniveau würden mit aller Wahrscheinlichkeit und trotz der vorgesehenen Massnahmen EL benötigen, da letztere eng mit den jeweiligen finanziellen Mitteln zusammenhängen.

bewirken. Da die Sozialhilfe ausschliesslich von den Kantonen finanziert wird, hätte diese Lösung eine finanzielle Mehrbelastung der Kantone zugunsten des Bundes zur Folge.

5.6.6 Schlussfolgerungen

Anhand der verfügbaren Daten kann kein Zusammenhang zwischen Kapitalbezügen der zweiten Säule und einem allfälligen Anstieg der EL-Ausgaben hergestellt werden. Die Auswertung der Steuerdaten des Kantons Aargau¹⁷⁰ zeigt vor allem, dass Personen, die nach dem Bezug ihres BVG-Kapitals EL beantragen, schon von Anfang an ein tiefes Vorsorgeniveau aufwiesen und höchstwahrscheinlich ohnehin und trotz ihrer zweiten Säule einen EL-Anspruch hätten. In den letzten Jahren gab es zudem keine spürbare Zunahme der Kapitalbezüge der zweiten Säule.

Langfristig bedeutet der Bezug des BVG-Kapitals jedoch ein höheres Risiko für die EL als der Bezug einer Rente, weil bei ersterem die Risiken von der Vorsorgeeinrichtung an die versicherte Person übergehen. Je mehr Personen in der beruflichen Vorsorge versichert sind und je besser ihr Vorsorgeniveau ist, umso geringer ist das Risiko, dass sie auf EL angewiesen sind. Die Reform Altersvorsorge 2020 sieht Massnahmen vor, um die berufliche Vorsorge von Personen mit tiefen bis mittleren Einkommen oder Teilzeitarbeit zu verbessern. Dies hat längerfristig auch positive Auswirkungen auf die EL.

Verbraucht eine Person ihr Vermögen samt BVG-Kapital ohne dafür eine gleichwertige Gegenleistung zu erhalten, bietet das geltende System bereits die Möglichkeit, den EL-Anspruch unter gewissen Bedingungen zu kürzen oder sogar zu verweigern. Sollten die Datengrundlagen, die aktuell erarbeitet werden, einen zusätzlichen Handlungsbedarf zeigen, müsste über weitere Massnahmen nachgedacht werden. Diese sind sowohl bei der zweiten Säule wie auch bei den EL denkbar. Allerdings müsste wahrscheinlich die Mehrheit der Personen, deren Kapitalbezug der zweiten Säule durch die EL sanktioniert wird, gleichwohl durch die öffentliche Hand – normalerweise die Sozialhilfe – unterstützt werden.

¹⁷⁰ Bericht des BSV «Sockelanteil der BVG-Altersleistungen als Rente» zuhanden der SGK-N für die Sitzung vom 28.04.2010.

5.7 Berücksichtigung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung in der EL-Berechnung

5.7.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 65 Absatz 1 KVG gewähren die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen (Individuelle Prämienverbilligung IPV). Bei EL-beziehenden Personen wird die Prämie für die Grundversicherung als Ausgabe berücksichtigt.¹⁷¹ Ausserhalb der EL wird deshalb keine IPV an EL-beziehende Personen ausgerichtet. Ein Anspruch auf eine jährliche EL besteht prinzipiell schon bei einem Ausgabenüberschuss von einem Franken. Damit eine Person mit einem kleinen Ausgabenüberschuss nach der EL-Anmeldung finanziell nicht schlechter gestellt ist als vorher, entspricht die jährliche EL deshalb mindestens dem Betrag der IPV, auf die eine Person Anspruch hat (Art. 26 ELV).

Bei der Durchschnittsprämie, die in der EL-Berechnung als Ausgabe anerkannt wird, handelt es sich nicht um EL im eigentlichen Sinn, wie ein Blick auf die Finanzierungsebene zeigt. An den EL für zu Hause lebende Personen beteiligt sich der Bund zu 5/8; die restlichen 3/8 werden durch die Kantone getragen. Bei Personen, die über längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, beteiligt sich der Bund zu 5/8 an der Existenzsicherung, d. h. an demjenigen EL-Betrag, den eine Person zugute hätte, wenn sie zu Hause leben würde. In beiden Fällen wird der Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Durchschnittsprämie) bei der Berechnung des Bundesanteils ausgeklammert; für den Betrag der Krankenpflegeversicherung müssen die Kantone also selbst aufkommen.¹⁷² Es ist den Kantonen überlassen, wie sie diesen Betrag finanzieren wollen. Sie können Mittel der IPV einsetzen, dürfen aber auch andere Mittel heranziehen.

Ab 2014 sind die Kantone verpflichtet, die IPV direkt an den Krankenversicherer auszurichten.¹⁷³ Der Pauschalbetrag für die Krankenpflegeversicherung nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d ELG ist in Abweichung von Artikel 20 ATSG ebenfalls direkt an den Krankenversicherer auszurichten.¹⁷⁴

5.7.2 Schwierigkeiten im heutigen System

5.7.2.1 Besserstellung der EL-beziehenden Personen gegenüber der restlichen Bevölkerung

In vielen Kantonen gilt bei der IPV eine Richtprämie (=obere Grenze für eine IPV), die unter der kantonalen bzw. regionalen Durchschnittsprämie liegt. Bei EL-beziehenden Personen ist dagegen in der EL-Berechnung zwingend die Durchschnittsprämie zu berücksichtigen. Dieser Umstand wurde in einem parlamentarischen Vorstoss vom 6. Juni 2012 (Mo. Graber 12.3435) kritisiert, da daraus eine Besserstellung der EL-beziehenden Personen gegenüber der übrigen Bevölkerung resultiere. Ausserdem sei es EL-beziehenden Personen möglich, zulasten der EL einen Gewinn zu erzielen, indem sie ihr Versicherungsmodell so wählen, dass die effektiv geschuldete Prämie unter der Durchschnittsprämie liegt.

¹⁷¹ Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach Art. ; 10 Abs. 3 Bst. d ELG; dieser Betrag hat der kantonalen bzw. regionalen Durchschnittsprämie zu entsprechen.

¹⁷² Der Bund gewährt den Kantonen jedoch jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien nach Art. 65 KVG in der Höhe von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 66 Abs. 1 und 2 KVG). Ein Teil dieses Beitrages wird durch die Kantone für die Finanzierung der Krankenkassenprämien von EL-beziehenden Personen verwendet.

¹⁷³ Geänderter Art. 65 Abs. 1 KVG.

¹⁷⁴ Neuer Art. 21a ELG

5.7.2.2 Koordination von EL und IPV

Insgesamt verursacht die Koordination von EL und IPV bereits heute einen grossen administrativen Aufwand, der für die EL-beziehende Person keinen konkreten Nutzen mit sich bringt. Dieser Aufwand nimmt mit der Direktauszahlung der IPV an den Krankenversicherer noch einmal massiv zu.

Der neue Artikel 65 Absatz 4^{bis} KVG verpflichtet die Kantone, den Krankenversicherern Meldung über die Personen mit Prämienverbilligung zu erstatten. Darunter fallen auch sämtliche EL-beziehende Personen, deren Prämienverbilligung über die EL – d. h. in Form des als Ausgabe anerkannten Pauschalbetrags für die Krankenpflegeversicherung nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d ELG – ausgerichtet wird. In der KVV ist vorgesehen, dass pro Kanton eine Stelle für die Meldung zuständig sein soll.¹⁷⁵ Damit diese Stelle ihre Aufgabe wahrnehmen kann, muss die EL-Stelle ihr sämtliche Daten melden, die für die Prämienverbilligung wesentlich sind.¹⁷⁶ Die Absätze 5 und 6 von Artikel 54a ELV regeln das Meldeverfahren.

Die Direktauszahlung der Prämie an den Krankenversicherer bringt erhebliche Koordinationsprobleme mit sich. Beim Bezug einer laufenden EL ergeben sich Probleme, wenn die effektiv bezahlte Krankenkassenprämie unter dem Pauschalbetrag liegt, der in der EL-Berechnung als Ausgabe anerkannt wird. Da die EL-beziehende Person einen Anspruch auf den Pauschalbetrag in der Höhe der Durchschnittsprämie und nicht in der Höhe der effektiv bezahlten Prämie hat, ist der Krankenversicherer ihr gegenüber um die Differenz bereichert. Der neue Artikel 106c KVV sieht deshalb vor, dass der Versicherer die Differenz – nach Abzug der noch ausstehenden Prämien für den Rest des Jahres und den bereits fälligen Forderungen – an die EL-beziehende Person ausbezahlen muss. Noch nicht geklärt ist die Frage, wann die vorgesehene Frist von 60 Tagen für die Rückzahlung zu laufen beginnt. Die Vorschrift, dass ein Pauschalbetrag in der EL-Berechnung angerechnet wird und nicht die effektive Prämie, hat ihre Gründe. Zum Einen muss nicht in jedem Einzelfall die Krankenkassenpolice vorliegen, und zum Anderen kann die EL im Vorjahr automatisiert berechnet werden, sodass bereits die Januarauszahlung den richtigen Betrag enthält.

Zusatzaufwand gegenüber der Zeit vor 2014 bedeutet der Umstand, dass die EL-Stelle den Pauschalbetrag für die Krankenpflegeversicherung anteilmässig an die verschiedenen Versicherer ausbezahlen muss, wenn die in der EL-Berechnung eingeschlossenen Personen nicht bei derselben Krankenkasse versichert sind.

In Fällen, in denen rückwirkend für einen Zeitraum eine EL zugesprochen wird, in welchem die versicherte Person bereits Anspruch auf eine IPV hatte, welche dem Krankenversicherer ausbezahlt wurde, würde der Kanton ohne Korrektur zweimal zahlen. Damit dies nicht geschieht, ist die ELV auf den 1. Januar 2012 mit einer Bestimmung ergänzt worden, die es den Kantonen erlaubt, die bereits ausgerichteten IPV mit der EL-Nachzahlung zu verrechnen.¹⁷⁷ Der noch verbleibende Betrag der Nachzahlung ist aufzuteilen. Der Pauschalbetrag ist dem Krankenversicherer auszurichten, der Rest der EL-beziehenden Person. Falls die effektive Prämie tiefer ist als der Pauschalbetrag, hat der Versicherer die Differenz der EL-beziehenden Person ausbezahlen.¹⁷⁸

In Fällen, in denen rückwirkend für einen Zeitraum eine EL zugesprochen wird, in welchem keine IPV bezogen wurde, wird derjenige Teil der EL-Nachzahlung, welcher den Pauschal-

¹⁷⁵ Art. 106b KVV

¹⁷⁶ Dazu gehört auch das Hinzukommen oder Ausscheiden von Personen aus der EL-Berechnung.

¹⁷⁷ Neuer Art. 22 Abs. 5 ELV

¹⁷⁸ Art. 106c Abs. 5 KVV

betrag für die Krankenpflegeversicherung betrifft, an den Versicherer ausgerichtet. Da die EL-beziehende Person die Prämien in der Regel bereits bezahlt hat, erhält der Versicherer die Prämie für den Zeitraum der Nachzahlung doppelt. Der Versicherer ist gegenüber der EL-beziehenden Person bereichert und muss ihr den zu viel bezahlten Prämienbetrag für den Zeitraum der EL-Nachzahlung zurückerstatten.¹⁷⁹

Wenn die versicherte Person innerhalb des Zeitraums der EL-Nachzahlung den Versicherer wechselt, oder wenn die in der EL-Berechnung eingeschlossenen Personen nicht bei derselben Krankenkasse versichert sind, muss die EL-Stelle den Pauschalbetrag für die Krankenpflegeversicherung anteilmässig an die verschiedenen Versicherer ausbezahlen, was einen erheblichen administrativen Aufwand nach sich zieht.

Wenn der EL-Anspruch rückwirkend entfällt, hat die EL-Stelle den Pauschalbetrag für die Krankenpflegeversicherung beim Krankenversicherer zurückzufordern. Der Rest der EL ist von der versicherten Person zurückzufordern. Eine Einsprache gegen die Rückforderung der EL hat Auswirkungen auf die Vollstreckbarkeit der Rückforderung gegenüber dem Krankenversicherer. Auch hier stellen sich Koordinationsfragen.

5.7.3 Verbesserungsmöglichkeiten

5.7.3.1 Höhe der Prämienverbilligung für EL-beziehende Personen

Entsprechend den geltenden rechtlichen Bestimmungen wird für die EL-Berechnung auf die Durchschnittsprämie des jeweiligen Kantons bzw. der jeweiligen Prämienregion und damit auf einen Pauschalbetrag abgestellt. Dies erlaubt es den EL-Stellen, die EL auf den Beginn des neuen Jahres auch ohne Kenntnis der individuell geschuldeten Prämie zu berechnen. EL-beziehende Personen, deren effektive Krankenkassenprämie unter dem Pauschalbetrag liegt, können dadurch einen kleinen Gewinn erzielen. Die Möglichkeit der Gewinnerzielung könnte unterbunden werden, indem in den betroffenen Fällen in der EL-Berechnung nur die effektiv geschuldete Prämie berücksichtigt wird. Dies würde jedoch erfordern, dass die EL-Stellen die Krankenversicherungspolice sämtlicher in die EL-Berechnung einbezogener Personen alljährlich einverlangen und die EL-Berechnung manuell anpassen. Die aus dem entsprechenden administrativen Mehraufwand entstehenden Kosten könnten letztendlich höher zu liegen kommen als die Einsparungen bei den EL selbst. Unter diesen Umständen sollte es dem einzelnen Kanton überlassen werden, ob er bei der EL-Berechnung der Pauschalbetrag oder die tatsächlich geschuldete (tiefere) Prämie berücksichtigen will. Hierfür könnte Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d ELG mit dem Zusatz ergänzt werden, dass die Kantone auf die effektive Prämie abstellen dürfen, wenn diese unter der Durchschnittsprämie liegt. Eine generelle Abweichung von der Durchschnittsprämie in dem Sinne, dass die Kantone für die EL-Berechnung eine tiefere Referenzprämie anwenden können, wäre dagegen aus den nachfolgenden Gründen mit grossen Nachteilen verbunden.

Die IPV dient dazu, Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen einen angemessenen Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen zu gewährleisten. Von einer IPV können auch Personen profitieren, die – wenn auch unter gewissen Einbusen hinsichtlich ihres Lebensstandards – in der Lage wären, ihre Krankenkassenprämie auch ohne Unterstützung durch die öffentliche Hand zu bezahlen. Die EL dagegen dienen der Existenzsicherung von Personen, die aufgrund ihres Alters, ihres Gesundheitszustandes oder des Verlustes des Versorgers nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten und deren Renten, Erwerbseinkommen und übrige Einnahmen zur Deckung des Existenzbedarfs nicht ausreichen. Durch die individuelle Berücksichtigung der

¹⁷⁹ Art. 106c Abs. 5 KVV

Einnahmen und Ausgaben einer Person erfolgt in jedem Einzelfall eine bedarfsgerechte Festlegung der EL. Zugleich wird durch die Berechnung der EL ein landesweit einheitliches Existenzminimum definiert, welches die Deckung der lebensnotwendigen Auslagen garantiert, zu denen unter anderem die medizinische Grundversorgung und damit auch die Prämie für die obligatorische Krankenversicherung gehört.

Die Kantone legen die Prämienverbilligung für Nicht-EL-Bezügerinnen und -bezüger selbstständig fest. Die Höhe der IPV fällt damit von Kanton zu Kanton unterschiedlich aus. In den meisten Kantonen liegt die IPV für die wirtschaftlich schwächste Kategorie der Nicht-EL-beziehenden Personen deutlich unter der Durchschnittsprämie; in einigen Kantonen beträgt die Differenz gegenwärtig mehr als 300 Franken pro Monat. Unter Umständen würde in Kantonen, welche eine Gleichbehandlung von EL-beziehenden Personen und der übrigen Bevölkerung vorsähen, nur noch ein Bruchteil der effektiv geschuldeten Prämie in der individuellen EL-Berechnung berücksichtigt. Der grösste Teil der Prämie müsste von den EL-beziehenden Personen aus anderen Mitteln beglichen werden, wodurch sich der Betrag, den sie zur Deckung ihrer übrigen Lebenshaltungskosten zur Verfügung haben, erheblich reduzieren würde. Die EL könnten die Existenzsicherung deshalb nicht mehr im selben Umfang gewährleisten wie bisher. EL-Bezügerinnen und -Bezüger gehören bereits jetzt zu den einkommensschwächsten Personen, und durch die Anwendung einer tieferen Referenzprämie würde ihre wirtschaftliche Situation weiter geschwächt. Da jeder Kanton den Betrag, der in der EL-Berechnung für die Krankenkassenprämie berücksichtigt wird, selbstständig festlegen könnte, würde das von den EL garantierte Existenzminimum zudem von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausfallen. Bei einer generellen Abweichung von der Durchschnittsprämie könnten die EL folglich kein einheitliches gesamtschweizerisches Existenzminimum in der bisherigen Höhe mehr sicherstellen.

5.7.3.2 Entflechtung von IPV und EL – Variante 1: Komplette Entflechtung von IPV und EL durch Ausklammerung der Krankenversicherungsprämie aus der EL-Berechnung

Eine Möglichkeit, die aufgezeigten Probleme zu lösen, besteht in der konsequenten Entflechtung von IPV und EL. Indem der Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d ELG in der EL-Berechnung nicht mehr als Ausgabe anerkannt wird, liesse sich eine komplette Entflechtung von IPV und EL realisieren. Durch den Wegfall der Durchschnittsprämie aus der EL-Berechnung würde die jährliche EL entsprechend tiefer ausfallen. Als wirtschaftlich benachteiligte Personen hätten EL-Bezügerinnen und -bezüger jedoch losgelöst von der EL einen Anspruch auf eine IPV. Mit dieser Lösung würden die unter Kapitel 5.7.2.2 beschriebenen Koordinationsprobleme und der damit verbundene administrative Aufwand entfallen. Insbesondere würde die Rückforderung der IPV bei einer rückwirkenden Zusprache von EL hinfällig.

Allerdings ist bei dieser Lösung zu beachten, dass die IPV, die den EL-beziehenden Personen ausgerichtet würde, nicht zwangsläufig dem Pauschalbetrag nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d ELG (Durchschnittsprämie des jeweiligen Kantons bzw. der jeweiligen Prämienregion) entsprechen würde, da die Höhe der Prämienverbilligung nicht im KVG festgeschrieben, sondern durch die Kantone bestimmt wird. Der Wegfall des Pauschalbetrags aus der EL-Berechnung könnte für die EL-beziehenden Personen deshalb zu einer Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Situation führen, die von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausfallen würde. Die Schlechterstellung und die Ungleichbehandlung durch die Kantone könnte vermieden werden, indem die Kantone verpflichtet werden, die Prämien für EL-beziehende Personen zu 100 Prozent zu verbilligen. Die Einführung einer solchen Verpflichtung hätte im KVG zu erfolgen (evtl. Ergänzung von Art. 65 KVG) und würde für die Kantone keine finanzielle Mehrbelastung bedeuten, da sie bereits heute die gesamten Prämien (im Sinne der Durchschnittsprämie) für EL-beziehende Personen finanzieren müssen.

Bei dieser Lösung würden Personen, die gestützt auf Artikel 26 ELV eine EL in der Höhe der Prämienverbilligung beziehen, auf die sie Anspruch haben, ihren EL-Anspruch verlieren, da sie ohne Berücksichtigung der Durchschnittsprämie bei den Ausgaben einen Einnahmenüberschuss aufweisen. Davon betroffen wären rund 47 400 Personen bzw. 16 Prozent aller erwachsenen EL-beziehenden Personen.¹⁸⁰ Die Höhe der finanziellen Einbusse, welche eine betroffene Person im Einzelfall zu tragen hat, hängt im Wesentlichen von der Höhe der IPV ab, die sie neu als Nicht-EL-beziehende Person beziehen kann. Zudem können zusammen mit der jährlichen EL auch kantonale oder kommunale Leistungen wegfallen, welche die versicherte Person zuvor in Anspruch nehmen konnte. Auch weitere Begünstigungen wie z. B. die Befreiung von den BILLAG-Gebühren würden für die betroffenen Personen entfallen.

5.7.3.3 Entflechtung von IPV und EL – Variante 2: Weitgehende Entflechtung von IPV und EL durch komplette Integration der Krankenkassenprämie in die EL

Grundgedanke

Zum heutigen Zeitpunkt stellt der Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d ELG finanziell gesehen keine EL im eigentlichen Sinn, sondern eine IPV dar (vgl. Kap. 5.7.1). Der Betrag könnte auch als Teil der EL im engeren Sinn ausgestaltet werden, indem sich der Bund zu 5/8 an der Finanzierung beteiligt.¹⁸¹ Dadurch, dass es sich bei der Durchschnittsprämie, die in der EL-Berechnung berücksichtigt wird, nicht mehr um IPV, sondern um EL im eigentlichen Sinn handeln würde, müsste sie nicht mehr direkt an den Krankenversicherer ausgerichtet werden.¹⁸² Auf diese Weise könnte eine weitgehende Entflechtung von EL und IPV erreicht werden. Insbesondere würden sämtliche Koordinationsprobleme, die in Zusammenhang mit der Direktauszahlung der Prämienverbilligung an den Krankenversicherer stehen, entfallen.

Subvariante 2.1: Wegfall des Anspruchs auf eine individuelle Prämienverbilligung

Versicherte mit einem EL-Anspruch gehören zusammen mit den Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger zu einkommensschwächsten Schicht. Gemäss Artikel 65 Absatz 1 KVG muss diesen Personen durch den zuständigen Kanton eine IPV ausgerichtet werden. Ohne eine entsprechende Anpassung dieser Bestimmung müsste auch dann noch eine IPV ausgerichtet werden, wenn der in der EL-Berechnung berücksichtigte Pauschalbetrag für die Krankenpflegeversicherung als EL im eigentlichen Sinn und nicht wie bisher als IPV ausgestaltet würde. Da die Krankenversicherungsprämie jedoch bereits vollständig durch die EL abgedeckt ist, bestünde aus Sicht der versicherten Person im Normalfall kein Bedarf nach einer IPV.¹⁸³ Artikel 65 Absatz 1 KVG könnte somit dergestalt angepasst werden, dass EL-beziehende Personen keinen Anspruch auf eine IPV haben. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es ohne Anspruch auf IPV auch keine Direktauszahlung an den Krankenversicherer mehr gäbe. Die gesamte Krankenversicherungsprämie würde somit künftig an die EL-beziehende Person – und nicht wie seit dem 1. Januar 2012 vorgesehen (teilweise) an den Krankenversicherer – ausgerichtet. Bei einer rückwirkenden Zusprache der EL müsste die IPV für den betroffenen Zeitraum zurückgefordert werden.

¹⁸⁰ EL-Statistik 2012

¹⁸¹ Streichung von Art. 39 Abs. 4 und 54a Abs. 1 ELV.

¹⁸² Art. 21a ELG würde obsolet und könnte wieder aufgehoben werden.

¹⁸³ Dies gilt nicht für Personen, deren EL unter der Durchschnittsprämie liegt; vgl. hierzu den übernächsten Absatz.

Auswirkungen auf die EL-beziehenden Personen im Normalfall:

Der Wegfall der IPV hätte keinen Einfluss auf das verfügbare Einkommen der EL-beziehenden Personen, da die Kosten für die Krankenpflegeversicherung in der Höhe der jeweiligen Prämienregion in der EL-Berechnung nach wie vor als Ausgabe berücksichtigt würde. Ob der Pauschalbetrag finanziell betrachtet eine IPV oder EL im eigentlichen Sinn darstellt, ist aus Sicht der versicherten Person nicht von Bedeutung.

Auswirkungen auf Personen mit einer EL nach Artikel 26 ELV (Mindestgarantiefälle):

Gemäss Artikel 26 ELV erhält eine Person eine EL, die mindestens der IPV entspricht, auf die sie Anspruch hat. Da EL-beziehende Personen nach der vorliegenden Regelung keinen Anspruch auf eine IPV mehr hätten, gäbe es folglich auch keine Mindesthöhe der EL mehr. Gegenüber der heutigen Situation würde dies für die rund 47 400 Personen (=16 % aller erwachsenen EL-beziehenden Personen), die aktuell eine EL in der Mindesthöhe beziehen, eine finanzielle Schlechterstellung bedeuten. Die Einbusse des verfügbaren Vermögens könnte im Einzelfall mehrere tausend Franken pro Jahr betragen. Der EL-Anspruch an sich mit den damit verbundenen Begünstigungen wie der Befreiung von den BILLAG-Gebühren würde jedoch weiterbestehen.

Mit einer entsprechenden Verordnungsänderung könnte eine finanzielle Schlechterstellung in den Mindestgarantiefällen auch vermieden werden. Hierzu müsste Artikel 26 ELV dergestalt angepasst werden, dass die EL mindestens der *Durchschnittsprämie* (oder gegebenenfalls der effektiv bezahlten Prämie, falls diese unter der Durchschnittsprämie liegt) zu entsprechen hat, die in der EL-Berechnung berücksichtigt wird. Damit könnte das Leistungsniveau auch für diesen Bezückerkreis beibehalten werden. In denjenigen Kantonen, in denen die IPV für EL-beziehende Personen heute unter der Durchschnittsprämie liegt, käme es für die EL-beziehenden Personen zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens.

Finanzielle Auswirkungen:

Im Jahr 2012 wurden Krankenversicherungsprämien in der Höhe von 1,424 Milliarden Franken an EL-beziehende Personen ausgerichtet¹⁸⁴, an deren Finanzierung sich der Bund im Rahmen der EL bislang nicht beteiligt.¹⁸⁵ Mit der vorgesehenen Regelung würde sich der Bund an der Finanzierung der Durchschnittsprämie im selben Umfang beteiligen wie an der übrigen EL (5/8). Dies hätte eine Kostenverschiebung von ca. 890 Millionen Franken zulasten des Bundes zur Folge, die entsprechend kompensiert werden müsste. Die Kompensation könnte beispielsweise durch eine Korrektur des Verteilschlüssels selbst oder durch einen Ausgleich ausserhalb des EL-Systems geschehen.

Die Erhöhung der jährlichen EL für Personen, welche eine EL nach Artikel 26 ELV beziehen (Mindestgarantiefälle) und in einem Kanton leben, in welchem die IPV unter der Durchschnittsprämie liegt, würde zudem zu leichten Mehrkosten führen.

¹⁸⁴ EL-Statistik 2012

¹⁸⁵ Der Bund gewährt den Kantonen jedoch jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien nach Art. 65 KVG in der Höhe von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 66 Abs. 1 und 2 KVG). Ein Teil dieses Beitrages wird durch die Kantone für die Finanzierung der Krankenkassenprämien von EL-beziehenden Personen verwendet.

Subvariante 2.2: Anspruch auf IPV besteht weiterhin

Grundsätzlich wäre es auch denkbar, dass der Anspruch auf eine IPV für EL-beziehende Personen auch dann beibehalten würde, wenn die Kosten für die Krankenkassenprämie (Durchschnittsprämie) als echte EL – d. h. unter finanzieller Beteiligung des Bundes – in der EL-Berechnung berücksichtigt würden. Dies hätte unter anderem den Vorteil, dass die Rückforderung der IPV bei einer rückwirkenden Zusprache von EL hinfällig würde. Sowohl bei der Nachzahlung wie auch bei der laufenden EL müsste die IPV jedoch stets als Einnahme angerechnet werden, damit es nicht zu einer Doppelvergütung der Krankenversicherungsprämie käme.

Im Gegensatz zu heute würden die Mittel zur Deckung des Existenzbedarfs bei dieser Variante von zwei verschiedenen Stellen (Prämienverbilligungsstelle und EL-Stelle) und nicht wie bis anhin von einer Stelle (EL-Stelle) ausgerichtet. Die IPV würde von der für die Prämienverbilligung zuständigen Stelle (und nicht wie bisher von der EL-Stelle) direkt an den Krankenversicherer ausbezahlt.

Auswirkungen auf die EL-beziehenden Personen im Normalfall:

Da die IPV, die zusätzlich zu den EL ausgerichtet würde, bei der EL-Berechnung als Einnahme berücksichtigt würde, ergäben sich für die EL-beziehenden Personen keine Änderungen im verfügbaren Einkommen.

Auswirkungen auf Personen mit einer EL nach Artikel 26 ELV (Mindestgarantiefälle):

Nach geltendem Recht erhält eine Person eine EL, die mindestens der IPV entspricht, auf die sie Anspruch hat (Art. 26 ELV). Da die IPV in der vorliegenden Variante separat und zusätzlich zu den EL ausgerichtet würde, könnte diese Regelung nicht unverändert übertragen werden, da es sonst zu einer Doppelentschädigung für die Krankenkassenprämie käme. Stattdessen dürfte über die EL nur der tatsächliche Ausgabenüberschuss ausgerichtet werden, auch wenn dieser nur ein paar Franken beträgt.^{186,187} Für die betroffenen Personen ergäben sich dadurch keine Änderungen im verfügbaren Einkommen.

Finanzielle Auswirkungen:

Die Ausgestaltung der Durchschnittsprämie als EL unter Beibehaltung des Anspruchs auf eine IPV hätte eine kleinere Kostenverschiebung zulasten des Bundes zur Folge als beim Wegfall des IPV-Anspruchs, da sich der Bund bei der Beibehaltung des IPV-Anspruchs nicht an der gesamten Durchschnittsprämie, sondern lediglich an der Differenz zwischen IPV und Durchschnittsprämie beteiligen müsste. Eine Kompensation der Kostenverschiebung hätte aber trotzdem zu erfolgen. Im Gegensatz zur Subvariante 2.1 könnte diese jedoch nicht über eine Korrektur des Verteilschlüssels erfolgen, da die Kantone sonst unterschiedlich profitieren würden. Da sich der Bund jeweils am Differenzbetrag zwischen IPV und der Durchschnittsprämie beteiligen würde, würden diejenigen Kantone, die nur eine tiefe IPV an EL-beziehende Personen ausrichten, stärker von der Beteiligung des Bundes profitieren als diejenigen Kantone, die den EL-Bezügerinnen und -bezüger eine hohe IPV gewähren. Für eine gerechte Kompensation müsste der Differenzbetrag zwischen IPV und Durchschnittsprämie deshalb für jeden Kanton individuell berechnet und kompensiert werden. Da die meisten Kantone die Höhe der IPV jährlich anpassen, müsste auch der Differenzbetrag für jedes Kalenderjahr neu berechnet werden. Die Korrektur der Kostenverschiebung wäre damit wesentlich aufwändiger als bei der Subvariante 2.1.

¹⁸⁶ Aufhebung von Art. 26 ELV.

¹⁸⁷ Gemäss Artikel 26b ELV sind die Monatsbeträge der jährlichen EL jedoch auf 10 Franken aufzurunden, falls sie unter diesem Betrag liegen.

5.7.4 Schlussfolgerungen

Die Entwicklung der Kosten, welche durch die Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämien in der EL-Berechnung entsteht, hängt von der Entwicklung der Prämien als solche und damit letztendlich von der Entwicklung der Gesundheitskosten ab. Die Kosten der Kantone für die Deckung der Krankenversicherungsprämien EL-beziehender Personen sind hoch.¹⁸⁸ Einerseits ist es verständlich, wenn sich die Kantone daran stossen, dass der Grossteil der Prämienverbilligungsmittel für EL-beziehende Personen verbraucht wird. Andererseits ist festzuhalten, dass die Berücksichtigung der vollen Prämienverbilligung für die Gewährleistung der Existenzsicherung, zu der auch die medizinische Grundversorgung gehört, zwingend ist.

Ein gewisser Spielraum besteht jedoch bei der Mindesthöhe der EL. In den meisten Kantonen entspricht die Höhe der IPV – und damit auch der Mindestbetrag der jährlichen EL – der kantonalen bzw. regionalen Durchschnittsprämie, die in der EL-Berechnung berücksichtigt wird. Da es den Kantonen freigestellt ist, wie sie den in der EL-Berechnung berücksichtigten Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung für EL-beziehende Personen finanzieren, können sie für EL-beziehende Personen eine IPV festzusetzen, die unter der Durchschnittsprämie liegt, und damit die Höhe der EL für Personen mit einem geringen Ausgabenüberschuss senken. Denkbar wäre auch, die Mindesthöhe der EL aufzuheben und nur noch den effektiven Ausgabenüberschuss über die EL auszus zahlen. Die Existenzsicherung der betroffenen Personen wäre damit nicht gefährdet. Als Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen hätten diese zusätzlich zum EL-Anspruch einen Anspruch auf eine IPV.

Durch eine Entflechtung von Durchschnittsprämie und IPV könnten die zurzeit bestehenden erheblichen Koordinationsprobleme zwischen diesen beiden Systemen gelöst werden. Eine Entflechtung könnte entweder durch die Ausklammerung der Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aus der EL-Berechnung oder durch die Ausgestaltung des entsprechenden Pauschalbetrags als EL im eigentlichen Sinn geschehen.

¹⁸⁸ 2012: 1,4 Mia. Franken.

5.8 Berücksichtigung der heimbedingten Mehrkosten in der EL-Berechnung

5.8.1 Einleitung und Ausgangslage

5.8.1.1 Kosten für Pflege und Betreuung

Mit den EL werden auch Kosten für Pflege und Betreuung gedeckt. Davon sind vor allem Personen betroffen, die dauernd oder längere Zeit im Heim leben. Aber auch Personen, die zu Hause leben, können die Vergütung von Kosten für Pflege und Betreuung geltend machen.¹⁸⁹ Die Gesamtausgaben¹⁹⁰ für EL (periodische EL und Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten) steigen seit Jahren an. Zu einem grossen Teil geht das Ausgabenwachstum der letzten Jahre auf die Einführung der NFA zurück (vgl. Kap. 3.2.2 und 3.3.3.6).

Die gleiche Entwicklung ist auch im Bereich des Gesundheitswesens feststellbar, in welchem die Kosten für Pflege und Betreuung ebenfalls seit Jahren ansteigen. In der folgenden Tabelle wird die Kostenentwicklung anhand der beiden Leistungserbringer Pflegeheim und Spitexdienst aufgezeigt.

Kosten für Pflegeheime und Spitexdienste, 1998–2012

Jahr	Ausgaben in Mio. Franken			Veränderung zum Vorjahr in Prozent		
	Kosten total	Pflegeheime	Spitex-dienste	Total	Pflegeheime	Spitex-dienste
1998	5 644,5	4 830,0	814,5	5,3	5,2	6,0
1999	5 783,6	4 935,2	848,4	2,5	2,2	4,2
2000	6 084,1	5 194,8	889,3	5,2	5,3	4,8
2001	6 514,7	5 578,9	935,8	7,1	7,4	5,2
2002	6 948,9	5 971,9	977,0	6,7	7,0	4,4
2003	7 230,6	6 199,4	1 031,2	4,1	3,8	5,5
2004	7 437,3	6 369,0	1 068,3	2,9	2,7	3,6
2005	7 685,0	6 586,2	1 098,8	3,3	3,4	2,9
2006	7 960,7	6 820,2	1 140,5	3,6	3,6	3,8
2007	8 403,8	7 191,4	1 212,4	5,6	5,4	6,3
2008	8 828,4	7 553,7	1 274,7	5,1	5,0	5,1
2009	9 243,6	7 935,9	1 307,7	4,7	5,1	2,6
2010	9 721,6	8 136,6	1 585,0	5,2	2,5	21,2
2011*	10 337,8	8 604,2	1 733,6	6,3	5,7	9,4

* provisorische Zahlen

Quelle: Bundesamt für Statistik, Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens, Tabelle T 14.5.2.1

¹⁸⁹ Art. 14 Abs. 1 Bst. b ELG: Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause sowie in Tagesstrukturen.

¹⁹⁰ Aufgrund der EL-Daten können die Kosten für Pflege und Betreuung nicht separat ausgewiesen werden. Bei heimbewohnenden Personen ist die Heimtaxe bekannt, nicht jedoch die einzelnen Bestandteile. Bei den vergüteten Krankheits- und Behinderungskosten liegen Daten zu den einzelnen Kostenarten nur für 6 Kantone vor.

5.8.1.2 Wesentliche Änderungen bedingt durch die Totalrevision des ELG im Rahmen der NFA

Die Totalrevision des ELG im Rahmen der NFA brachte eine wesentliche Erhöhung der EL-Gesamtausgaben aufgrund der Aufhebung der EL-Begrenzung mit sich. Vor dem Inkrafttreten der NFA lag der Höchstbetrag der EL für Personen im Heim bei rund 32 000 Franken pro Jahr, zuzüglich Krankenkassenprämien. Dies führte dazu, dass Personen im Heim neben der EL häufig gleichzeitig auch Sozialhilfe beanspruchen mussten. Diese doppelte Abhängigkeit von Bedarfsleistungen sollte durch die Aufhebung der Begrenzung weitgehend verhindert werden. Allerdings hatte dies zur Folge, dass rund ein Drittel aller EL-Beziehenden im Heim in den Genuss höherer EL gelangten. Dies führte zu einem Kostenschub von rund 350 Millionen Franken bzw. 13,4 Prozent im Jahr 2008 gegenüber 2007 (vgl. Kap. 3.3.3.6).

Auch bei der Finanzierung der EL gab es aufgrund der NFA gewichtige Änderungen. Vor NFA beteiligte sich der Bund je nach Finanzkraft des einzelnen Kantons mit 10–35 Prozent an den Gesamtausgaben (periodische EL und Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten). Sein Anteil betrug 2007 durchschnittlich 21,9 Prozent.¹⁹¹

Seit dem Inkrafttreten der NFA beteiligt sich der Bund nicht mehr an der Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten, welche über die EL vergütet werden. Er beteiligt sich nur noch an den Aufwendungen der Kantone an die periodische EL. Dabei beteiligt er sich zu 5/8 an der sog. Existenzsicherung. Bei den Personen zu Hause entspricht die Existenzsicherung der gesamten periodischen EL. Bei den Personen im Heim macht die Existenzsicherung nur einen Teil der periodischen EL aus. Die über die Existenzsicherung im Heim hinausgehenden Kosten – man kann diese als heimbedingte Mehrkosten bezeichnen – müssen die Kantone vollumfänglich selber finanzieren. Hier haben sie einen erheblichen gesetzgeberischen Spielraum.

2008 betrug der Anteil des Bundes an den gesamten EL-Ausgaben 31,1 Prozent.¹⁹²

5.8.1.3 Existenzsicherung – heimbedingte Mehrkosten

Gut die Hälfte der periodischen EL – 52,3 Prozent im Jahr 2012 – werden für existenzsichernde Leistungen ausgegeben¹⁹³. Diese Leistungen sind in den Jahren von 2008 bis 2012 weniger stark gewachsen als die Summe für heimbedingte Mehrkosten. Nähere Erläuterungen zur Entwicklung der Existenzsicherung und den heimbedingten Mehrkosten finden sich in Kapitel 3.2.4.3.

5.8.1.4 Spielraum der Kantone bei den EL-beziehenden Personen im Heim

Die Kantone legen die Tagestaxe und den Betrag für persönliche Auslagen fest. Sie können den Vermögensverzehr für Heimbewohnende auf höchstens 1/5 erhöhen. Weiter haben sie die Möglichkeit, die Heimkosten zu begrenzen. Dabei müssen sie seit der Neuordnung der Pflegefinanzierung dafür sorgen, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflege-

¹⁹¹ EL-Ausgaben total: 3246,2 Mio. Franken; Bundesbeitrag: 709,6 Mio. Franken.

¹⁹² EL-Ausgaben total: 3 679,8 Mio. Franken; Bundesbeitrag: 1145,9 Mio. Franken.

¹⁹³ Der Beitrag des Bundes an die EL beruht auf einem Prozentansatz, welcher aufgrund der Existenzsicherung des Vorjahres berechnet wird.

heim in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird.¹⁹⁴ Die Kantone haben in diesen Bereichen einen erheblichen Spielraum.¹⁹⁵

Weiter haben die Kantone die Möglichkeit zu bestimmen, welche Kosten mit der Tagestaxe in der Berechnung der EL berücksichtigt werden. Vor der Neuordnung der Pflegefinanzierung konnte die Tagestaxe unterteilt werden in Kosten für Hotellerie (Unterkunft und Verpflegung), Kosten für Pflege und Kosten für Betreuung. Seit der Neuordnung kann auch die Patientenbeteiligung nach Artikel 25a Absatz 5 KVG Bestandteil der Tagestaxe sein.

5.8.1.5 Einfluss der Neuordnung der Pflegefinanzierung auf die heimbedingten Mehrkosten

Seit dem Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung per 1. Januar 2011 darf der versicherten Person von den Pflegekosten, die nicht durch die Sozialversicherungen gedeckt sind, höchstens 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrages überwält werden. Die Kantone regeln die Restfinanzierung (vgl. Kap. 3.3.3.7).

Mit Ausnahme des Kantons Schwyz wickeln alle Kantone die Restfinanzierung bei EL-beziehenden Personen ausserhalb des EL-Systems ab. Bei diesen Kantonen sind die Kosten für Pflege nach KVG nicht mehr Bestandteil der Tagestaxe.¹⁹⁶ Weil die Kosten für Pflege nicht mehr bei den Ausgaben berücksichtigt werden, rechnen diese Kantone, welche die Pflegekosten aus dem EL-System ausgelagert haben, im Gegenzug die Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an den Heimaufenthalt nicht mehr bei den Einnahmen an. Die meisten Kantone berücksichtigen die Patientenbeteiligung nach Artikel 25a Absatz 5 KVG in der EL-Berechnung. Einzelheiten dazu können dem «*Erläuternder Bericht vom 13. August 2012 betreffend Umsetzung des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008 in den Kantonen*»¹⁹⁷ des BAG zu Handen der SGK-N entnommen werden.

Die Auswirkungen auf die Entwicklung der EL-Gesamtausgaben (nur EL zur AHV, weil vor allem betagte Menschen betroffen sind) werden an zwei Beispielkantonen dargelegt.

EL-Gesamtausgaben (periodische EL und Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten)

EL zur AHV	2010	2011	Differenz in %	Restfinanzierung
Luzern	138,6 Mio.	121,9 Mio.	- 12,0	ausserhalb der EL
Schwyz	31,4 Mio.	40,7 Mio.	+ 29,7	innerhalb der EL
Schweiz total	2 323,6 Mio.	2 439,0 Mio.	+ 5,0	

¹⁹⁴ Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG (zweiter Teilsatz)

¹⁹⁵ Vgl. Mitteilung Nr. 334 vom 10. Juli 2013 an die AHV-Ausgleichskassen und EL-Durchführungsstellen Nr. 334 zu finden unter www.bsv.admin.ch/vollzug/documents/view/4175/lang:deu/category:28.

¹⁹⁶ Der Kanton Solothurn berücksichtigt den Anteil des Krankenversicherers in der Tagestaxe. Dafür rechnet er bei den Einnahmen die Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an den Heimaufenthalt an. Im Ergebnis führt dies zu einem Nullsummenspiel.

¹⁹⁷ Zu finden unter: www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-legislativkommissionen/kommission-fuer-soziale-sicherheit-und-gesundheit-sgk/Documents/bericht-sgk-n-umsetzung-pflegefinanzierung-2012-08-13-d.pdf.

Es ist unbestritten, dass die Heim- und Pflegekosten in allen Kantonen stark zunehmen. Da die Kantone aber bei diesen Kosten, die sie vollumfänglich selber finanzieren müssen, einen erheblichen Spielraum haben, ist das Kostenwachstum nicht EL-spezifisch, sondern auf die Zunahme der Kosten für die Langzeitpflege zurückzuführen. Das Beispiel zeigt deutlich, dass je nach kantonaler Regelung über die Tragung der Pflegekosten grössere oder aber auch keine Auswirkungen auf die EL bestehen, oder bei den EL sogar Einsparungen erzielt werden.

5.8.2 Lösungsansätze und deren Bewertung

5.8.2.1 Beschränkung auf Existenzsicherung im engeren Sinn

Die Gesamtausgaben der EL können stark vermindert werden, indem auch bei heimbewohnenden Personen die periodische EL nicht höher sein kann als bei Personen, welche zu Hause leben. Das führt dazu, dass wieder eine Plafonierung eingeführt würde. Die periodische EL könnte nicht höher sein als der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf für eine alleinstehende Person¹⁹⁸ und den Betrag für den maximalen Mietzins für eine alleinstehende Person¹⁹⁹. Dazu käme noch der Pauschalbetrag für die Krankenpflegeversicherung.

Der Nachteil dieser Lösung ist, dass keine Kosten gespart werden. Anstelle der EL dürfte es zu einer Kostenverschiebung in die Sozialhilfe kommen.

5.8.2.2 Entflechtung

Statt der heutigen Finanzierung mit 5/8 der Existenzsicherung im engeren Sinn durch den Bund könnte die Finanzierung aufgeteilt werden. Bei Personen zu Hause hat der Bund alle Kosten für die EL zu tragen, dafür zahlt er nichts an die EL von Personen im Heim. Diese Kosten hätten vollumfänglich die Kantone (allenfalls unter Zuhilfenahme der Gemeinden) zu tragen. Bei den EL für Personen im Heim wäre das ELG damit nur noch eine Art Rahmengesetz.

Auch eine solche Entflechtung bei der Kostentragung würde jedoch das Problem der steigenden Pflege- und Betreuungskosten nicht lösen, könnte aber Kostenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen zur Folge haben, die anderweitig auszugleichen wären. Mit der heutigen Regelung der Einbindung der Kantone bei der Tragung der Kosten besteht auch für die Kantone ein Interesse, die EL-Kosten möglichst tief zu halten.

5.8.2.3 Stärkung der ambulanten Pflege

Nebst den periodischen Leistungen richten die EL im Einzelfall Vergütungen für Krankheits- und Behinderungskosten aus. Darunter fallen auch Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause (vgl. Kap. 2.2.2.4). Seit dem Inkrafttreten der NFA werden die Krankheits- und Behinderungskosten ausschliesslich durch die Kantone finanziert. Letztere können innerhalb der bundesrechtlichen Rahmenvorschriften selbst bestimmen, welche Kosten sie vergüten wollen.²⁰⁰ Sie sind zudem berechtigt, Höchstbeträge für die vergüteten Kosten – und zwar

¹⁹⁸ 2013: Fr. 19 210.–.

¹⁹⁹ 2013: Fr. 13 200.–.

²⁰⁰ Art. 14 Abs. 2 ELG

sowohl für die Gesamtkosten wie auch für die einzelnen Kostenarten – festzulegen.²⁰¹ Dies kann im Einzelfall dazu führen, dass die Betreuungsmöglichkeiten zu Hause nicht voll ausgeschöpft werden. Mit einem Ausbau der Vergütungsmöglichkeit an die ambulante Pflege über die EL könnten teure Heimeintritte zumindest teilweise vermieden oder verzögert werden.

Wenn es jedoch eine Person trotz geringer Pflegebedürftigkeit vorzieht, in ein Heim einzutreten, wäre auch die Lösung denkbar, wonach die Kantone die Möglichkeit erhalten, die Heimkosten nicht zu vergüten. Es wäre in diesen Fällen weiterhin eine EL-Berechnung für Personen zu Hause zu erstellen. Es ist davon auszugehen, dass in solchen Fällen auf den verfrühten Heimeintritt verzichtet würde.

5.8.2.4 Schaffung von Kostentransparenz

Häufig wird gefordert, dass die Heime ihre Leistungen nach gesamtschweizerischen Normen berechnen müssten. Damit würde eine Vergleichbarkeit hergestellt.

Für den Bau und den Betrieb der Heime sind die Kantone verantwortlich. Es genügt, wenn die Kantone jeweils für ihren eigenen Kanton Vorschriften erlassen, wie die Heime ihre Leistungen in Rechnung zu stellen haben. Dazu sind keine gesamtschweizerisch einheitlichen Vorschriften nötig. Im Grunde genommen geht es bei diesem Anliegen nicht um die EL, sondern um Fragen im Zusammenhang mit der Kostentragung der Langzeitpflegeproblematik.

Hinsichtlich der Kosten, welche durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung getragen werden, bestehen bereits Vorschriften zur Kostentransparenz bei den Pflegeheimen. Nach Artikel 49 Absatz 8 KVG ordnet der Bundesrat, in Zusammenarbeit mit den Kantonen schweizweit Betriebsvergleiche zwischen Spitälern an, insbesondere zu Kosten und medizinischer Ergebnisqualität. Die Spitäler und die Kantone müssen dafür die nötigen Unterlagen liefern. Der Bundesrat veröffentlicht die Betriebsvergleiche. Die Bestimmung ist sinngemäss anwendbar auf die Pflegeheime. Die diesbezüglichen Arbeiten sind im Gange.

Inzwischen hat der Bundesrat am 23. Januar 2013 seine gesundheitspolitischen Prioritäten (Gesundheit2020)²⁰² veröffentlicht. Eine Priorität ist die Verbesserung von Transparenz, Steuerung und Koordination. In diesem Zusammenhang wird geprüft werden, ob zusätzliche Instrumente zu schaffen sind.

5.8.2.5 Pflegeversicherung

Eine Möglichkeit, die EL-Ausgaben bei heimbewohnenden Personen zu senken, besteht in der Einführung einer obligatorischen Pflegeversicherung. Damit würden die EL-beziehenden Personen zusätzliche Mittel zur Finanzierung eines Pflegeheimaufenthaltes erhalten. Mit dem Postulat 12.3604 «Strategie zur Langzeitpflege», welches am 15. Juni 2012 durch Nationalrätin Jacqueline Fehr eingereicht wurde, wird der Bundesrat mit der Prüfung einer Pflegeversicherung in verschiedenen Varianten beauftragt.²⁰³ Der Bundesrat hat am 14. September 2012 die Gutheissung des Postulats beantragt. Das Postulat ist vom Nationalrat am 28. September 2012 angenommen worden.

²⁰¹ Die Höchstbeträge dürfen jedoch die Beträge von Art. 14 Abs. 3 und 4 ELG und Art. 19b ELV nicht unterschreiten (vgl. Kap. 2.2.2.4).

²⁰² Zu finden unter: www.bag.admin.ch/gesundheit2020/index.html?lang=de.

²⁰³ Ein anderer Vorstoss von Nationalrätin Jacqueline Fehr (Po. 11.4009 «Pflegeversicherung» vom 30. September 2011) wurde am 11. September 2013 zugunsten dieses Postulats zurückgezogen.

Der Kanton Thurgau hat am 4. Juni 2013 einen Bericht über «*Massnahmen zur Kostendämpfung im Bereich Ergänzungsleistungen*»²⁰⁴ veröffentlicht. Die Arbeitsgruppe, welche den Bericht erarbeitete, hat auch analysiert, ob eine Pflegeversicherung eingeführt werden sollte und ist zum Schluss gelangt, dass die Nachteile überwiegen²⁰⁵.

5.8.3 Schlussfolgerungen

Es ist unbestritten, dass die heimbedingten Kosten in den letzten Jahren einen wesentlichen Einfluss auf das Wachstum der EL-Ausgaben ausgeübt haben. Deshalb liegt es auch auf der Hand, dass gerade in diesem Bereich häufig Massnahmen verlangt werden, mit denen die Kostenentwicklung gestoppt werden soll.

Gefordert werden etwa die Neuverteilung der Kostentragung bei den EL oder die Einführung einer Pflegeversicherung. Mit beiden Massnahmen wird aber die Entwicklung der heimbedingten Pflegekosten nicht gestoppt. Es werden lediglich Umverteilungseffekte erzielt. Solange bei der Heimfinanzierung nicht die nötige Transparenz geschaffen wird und alternative Pflegemodelle entwickelt und eingeführt werden, mit welchen ein Heimeintritt mindestens verzögert werden kann, ist davon auszugehen, dass sich die Kosten im gleichen Ausmass wie in den letzten Jahren weiter nach oben schrauben werden. Gerade in diesen Bereichen sind deshalb die Kantone stark gefordert.

Die Aufteilung der Kosten bei den EL wurde mit der Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der NFA eingehend diskutiert und entschieden. Eine Neuverteilung der Kosten bzw. eine Änderung des Kostenschlüssels müsste deshalb im Rahmen einer zukünftigen NFA-Revision angegangen werden.

²⁰⁴ Zu finden unter: www.aktg.ch/cgi-bin/dokumente/news/Bericht%20Massnahmen%20zur%20Kostendämpfung%20im%20Bereich%20EL.pdf.

²⁰⁵ Vgl. S. 31 des Berichts.

6 Ausblick

Das heutige System der Existenzsicherung über die EL hat sich in seinen Grundsätzen bewährt und soll auch für die Zukunft erhalten bleiben. Nichtsdestotrotz zeigt der vorliegende Bericht in mehreren Punkten Reformbedarf auf. So können die Änderungen im verfügbaren Einkommen, die beim Ein- und Austritt aus dem EL-System stattfinden, in bestimmten Fällen die Wiedereingliederung teilinvaliden Personen erschweren. Es wäre deshalb angezeigt, diese Schwelleneffekte insbesondere beim Austritt aus dem EL-System zu verringern. In diesem Zusammenhang sollten unter anderem die geltenden Regeln über die Anrechnung des Erwerbseinkommens sowie die Mindesthöhe der EL nach Artikel 26 ELV überdacht werden.

Im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung wurden die Freibeträge auf Barvermögen für alleinstehende Personen und Ehepaare massiv erhöht. Mit Mehrkosten von 74,1 Millionen Franken trug diese Massnahme wesentlich zur Kostensteigerung der letzten Jahre bei. Von der Erhöhung profitierten ausschliesslich Personen mit relativ hohem Vermögen. Insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden EL-Kosten sollte die Höhe der Freibeträge auf Barvermögen deshalb einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

Ein gewisses Problem aus der Sicht der EL stellen auch die Kapitalbezüge aus der zweiten Säule dar, da damit – zumindest theoretisch – die Wahrscheinlichkeit steigt, im Rentenalter auf EL angewiesen zu sein. Lösungen wären sowohl bei der beruflichen Vorsorge wie auch bei den EL denkbar. Die möglichen Massnahmen bedürfen jedoch hinsichtlich ihrer Effizienz und ihrer Auswirkungen auf das System der beruflichen Vorsorge und der EL einer umfassenden Analyse.

Auch bei der Berücksichtigung der Krankenkassenprämien in der EL-Berechnung bestehen Verbesserungsmöglichkeiten. So könnte den Kantonen die Möglichkeit gegeben werden, in der EL-Berechnung anstelle der Durchschnittsprämie die effektiv geschuldete Prämie zu berücksichtigen, wenn diese tiefer ist. Ab 2014 sind die Kantone verpflichtet, die IPV und die Durchschnittsprämie für EL-beziehende Personen direkt an den Krankenversicherer auszurichten. Diese Direktauszahlung bringt erhebliche Koordinationsprobleme und einen unverhältnismässig grossen administrativen Aufwand mit sich. Die Möglichkeit einer Entflechtung von EL und IPV sollte deshalb ebenfalls untersucht werden.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die in diesem Bericht aufgeworfenen Fragestellungen vertieft geprüft werden müssen, und dass die entsprechenden Arbeiten umgehend an die Hand zu nehmen sind. Die Kantone, welche rund 70 Prozent der EL-Kosten tragen, sind von Änderungen im EL-System besonders stark betroffen und sind deshalb in die weiteren Arbeiten einzubeziehen.

7 Anhänge

- Anhang 1:** Entwicklung der Bezügerzahlen und -quoten, 1998–2012
- Anhang 2:** Entwicklung der EL-Ausgaben, EL-Summen und Bundesbeiträge, 1998–2012
- Anhang 3:** Wichtige Änderungen bei den EL oder mit Einfluss auf die EL, 1998–2012
- Anhang 4:** Auswirkungen einzelner Gesetzesänderungen auf die EL
- Anhang 5:** Anpassung von Berechnungselementen
- Anhang 6:** Bezug des Vorsorgekapitals der zweiten Säule

Anhang 1: Entwicklung der Bezügerzahlen und -quoten 1998–2012

Anhang 1.1 Personen mit EL nach Versicherungszweig, Ende 1998–2012 (EL-Statistikregisterdaten)

Jahr	Personen mit EL ¹⁾			Veränderung zum Vorjahr in %			EL-Quote: Anteil Renten-beziehende mit EL in %		
	Total (AV, HV, IV)	EL zur AV	EL zur IV	Total	EL zur AV	EL zur IV	EL-Total	EL zur AV	EL zur IV
1998	186 912	132 931	52 263	2,4	1,7	5,0	12,6	11,0	22,9
1999	196 369	137 045	57 377	5,1	3,1	9,8	13,0	11,3	23,9
2000	202 659	138 894	61 817	3,2	1,3	7,7	13,3	11,3	24,6
2001	207 843	137 698	67 800	2,6	-0,9	9,7	13,5	11,3	25,0
2002	216 953	141 076	73 555	4,4	2,5	8,5	13,8	11,5	25,5
2003	225 315	143 628	79 282	3,9	1,8	7,8	14,2	11,6	26,0
2004	234 790	146 910	85 370	4,2	2,3	7,7	14,6	11,8	27,2
2005	244 504	149 586	92 001	4,1	1,8	7,8	15,2	12,0	28,9
2006	252 821	153 537	96 281	3,4	2,6	4,7	15,5	12,1	31,0
2007	256 632	155 617	97 915	1,5	1,4	1,7	15,6	12,0	32,4
2008	263 660	158 969	101 535	2,7	2,2	3,7	15,2	11,6	36,0
2009	271 301	164 078	103 943	2,9	3,2	2,4	15,4	11,7	37,2
2010	277 148	168 206	105 596	2,2	2,5	1,6	15,5	11,8	38,4
2011	287 654	175 671	108 536	3,8	4,4	2,8	15,9	12,1	40,0
2012	295 168	181 493	110 179	2,6	3,3	1,5	16,1	12,2	41,3
Mittel 98/05	-	-	-	3,9	1,7	8,4	13,8	11,5	25,5
Mittel 06/12	-	-	-	2,6	2,8	2,3	15,6	11,9	36,6
Mittel 98/12	-	-	-	3,3	2,2	5,5	14,6	11,7	30,7

1) Erwachsene EL-beziehende Personen; die EL zur HV werden hier nicht separat ausgewiesen

Quelle: EL-Statistik, BSV

**Anhang 1.2 EL-Betrag inklusiv KV-Prämie einer alleinstehenden Person ohne Kinder,
in Franken pro Monat, 1998–2012 (EL-Statistikregisterdaten)**

Jahr	Total (zu Hause, im Heim)			Zu Hause			Im Heim		
	Total (AV, IV)	EL zur AV	EL zur IV	Total (AV, IV)	EL zur AV	EL zur IV	Total (AV, IV)	EL zur AV	EL zur IV
1998	1 130	1 081	1 251	705	665	803	1 878	1 802	2 074
1999	1 141	1 090	1 262	716	671	820	1 896	1 812	2 115
2000	1 158	1 106	1 274	736	686	842	1 931	1 842	2 147
2001	1 172	1 113	1 297	752	694	868	1 954	1 852	2 198
2002	1 212	1 163	1 312	775	714	890	2 046	1 959	2 252
2003	1 248	1 199	1 342	806	739	924	2 111	2 017	2 331
2004	1 278	1 226	1 374	828	757	947	2 170	2 063	2 416
2005	1 290	1 233	1 391	840	763	964	2 204	2 086	2 463
2006	1 309	1 251	1 409	864	785	987	2 226	2 105	2 489
2007	1 337	1 278	1 439	879	797	1 007	2 289	2 170	2 542
2008	1 499	1 433	1 613	883	801	1 010	2 785	2 607	3 171
2009	1 536	1 470	1 650	898	814	1 027	2 879	2 697	3 275
2010	1 601	1 537	1 710	932	848	1 063	3 020	2 835	3 422
2011	1 640	1 575	1 752	972	888	1 103	3 085	2 895	3 503
2012	1 657	1 577	1 796	986	901	1 118	3 128	2 893	3 645

Quelle: EL-Statistik, BSV

Anhang 2 Entwicklung der EL-Ausgaben, EL-Summen und Bundesbeiträge, 1998–2012

Anhang 2.1 EL-Finanzierung nach Versicherungszweig, 1998–2012 (Buchhaltungsdaten)

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Fr.			Bundesbeitrag ¹⁾ in Mio. Fr.			Bundesbeitrag in Prozent der EL-Ausgaben		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
1998	2 142,9	1 420,2	722,7	459,3	307,4	152,0	21,4	21,6	21,0
1999	2 236,9	1 439,1	797,9	477,9	310,5	167,4	21,4	21,6	21,0
2000	2 288,2	1 441,0	847,2	499,8	317,9	181,9	21,8	22,1	21,5
2001	2 351,2	1 442,4	908,8	512,4	317,3	195,1	21,8	22,0	21,5
2002	2 527,8	1 524,8	1 003,0	562,4	342,6	219,8	22,2	22,5	21,9
2003	2 671,3	1 572,6	1 098,6	599,0	355,5	243,5	22,4	22,6	22,2
2004	2 847,5	1 650,9	1 196,5	640,7	375,0	265,7	22,5	22,7	22,2
2005	2 981,7	1 695,4	1 286,3	675,2	387,6	287,6	22,6	22,9	22,4
2006	3 080,3	1 731,0	1 349,3	673,7	382,5	291,3	21,9	22,1	21,6
2007	3 246,2	1 827,1	1 419,2	709,6	403,2	306,4	21,9	22,1	21,6
2008	3 679,8	2 071,7	1 608,1	1 145,9	550,0	595,9	31,1	26,5	37,1
2009	3 905,7	2 209,7	1 696,1	1 209,7	584,0	625,7	31,0	26,4	36,9
2010	4 074,7	2 323,6	1 751,1	1 236,5	598,7	637,8	30,3	25,8	36,4
2011	4 275,9	2 439,0	1 836,9	1 270,2	612,9	657,3	29,7	25,1	35,8
2012	4 435,9	2 524,5	1 911,4	1 330,8	644,4	686,4	30,0	25,5	35,9

¹⁾ Bundesbeitrag vor Korrekturen; ab 2008 Bundesbeitrag an periodische EL

Quelle: EL-Statistik, BSV

Anhang 2.2 EL-Ausgaben, EL-Finanzierung, 1998–2012 (Buchhaltungsdaten)

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Fr.	Periodische EL in Mio. Fr.	Bundesbeitrag in Mio. Fr.	EL-Ausgaben, Veränderung in Prozent	Periodische EL, Veränderung in Prozent	Bundesbeitrag, Veränderung in Prozent
1998	2 142,9	-	459,3	5,6	-	4,4
1999	2 236,9	-	477,9	4,4	-	4,0
2000	2 288,2	-	499,8	2,3	-	4,6
2001	2 351,2	-	512,4	2,8	-	2,5
2002	2 527,8	-	562,4	7,5	-	9,8
2003	2 671,3	-	599,0	5,7	-	6,5
2004	2 847,5	-	640,7	6,6	-	6,9
2005	2 981,7	-	675,2	4,7	-	5,4
2006	3 080,3	-	673,7	3,3	-	-0,2
2007	3 246,2	-	709,6	5,4	-	5,3
2008	3 679,8	3 372,9	1 145,9	13,4	-	61,5
2009	3 905,7	3 574,5	1 209,7	6,1	6,0	5,6
2010	4 074,7	3 737,9	1 236,5	4,3	4,6	2,2
2011	4 275,9	3 911,5	1 270,2	4,9	4,6	2,7
2012	4 435,9	4 046,2	1 330,9	3,7	3,4	4,8

Quelle: EL-Statistik, BSV

**Anhang 2.3 EL-Summe nach Sicherungsart und Versicherungszweig, 2008–2012
(EL-Statistikregisterdaten)**

Jahr	EL-Summe Total			EL-Summe Existenzsicherung			EL-Summe heimbedingte Kosten		
	Total	EL-AHV	EL-IV	Total	EL-AHV	EL-IV	Total	EL-AHV	EL-IV
EL-Summe in Mio. Fr.									
2008	3 162,9	1 806,1	1 356,7	1 718,0	841,1	876,8	1 444,9	965,0	479,9
2009	3 327,3	1 908,7	1 418,6	1 770,1	864,2	905,8	1 557,3	1 044,5	512,8
2010	3 501,7	2 024,6	1 477,1	1 818,6	891,4	927,2	1 683,0	1 133,1	549,9
2011	3 673,9	2 130,7	1 543,2	1 927,3	955,6	971,7	1 746,6	1 175,1	571,5
2012	3 795,9	2 187,6	1 608,3	1 983,7	990,0	993,7	1 812,2	1 197,6	614,7
Veränderung zum Vorjahr in Prozent									
2008	17,0	17,2	16,7	1,7	-0,4	3,7	42,6	38,6	51,4
2009	5,2	5,7	4,6	3,0	2,7	3,3	7,8	8,2	6,8
2010	5,2	6,1	4,1	2,7	3,1	2,4	8,1	8,5	7,2
2011	4,9	5,2	4,5	6,0	7,2	4,8	3,8	3,7	3,9
2012	3,3	2,7	4,2	2,9	3,6	2,3	3,8	1,9	7,6

Quelle: EL-Statistik, BSV

**Anhang 2.4 Entwicklung der EL-Summe nach Versicherungszweig und Wohnsituation
(EL-Statistikregisterdaten)**

Jahr	Total			EL-AHV			EL-IV		
	Total	Hause	Heim	Total	Hause	Heim	Total	Hause	Heim
EL-Summe in Mio. Fr.									
1998	1 878,6	745,5	1 133,1	1 257,4	473,5	783,9	621,2	272,0	349,1
1999	1 959,9	801,6	1 158,3	1 283,7	492,6	791,1	676,2	309,0	367,2
2000	1 971,4	810,3	1 161,1	1 251,5	474,3	777,3	719,8	336,0	383,9
2001	2 036,7	850,7	1 186,0	1 263,0	479,4	783,6	773,7	371,3	402,4
2002	2 184,0	914,7	1 269,3	1 343,0	500,5	842,4	841,0	414,2	426,9
2003	2 296,2	979,1	1 317,1	1 383,9	515,0	868,9	912,3	464,1	448,2
2004	2 426,0	1 044,1	1 381,9	1 435,7	533,4	902,3	990,3	510,6	479,6
2005	2 533,9	1 114,8	1 419,1	1 458,7	548,6	910,1	1 075,2	566,2	509,0
2006	2 604,2	1 163,8	1 440,4	1 485,0	566,9	918,1	1 119,2	596,9	522,2
2007	2 703,2	1 207,0	1 496,2	1 540,5	588,2	952,3	1 162,7	618,8	543,9
2008	3 162,9	1 253,2	1 909,7	1 806,1	604,0	1 202,1	1 356,7	649,2	707,5
2009	3 327,3	1 309,8	2 017,5	1 908,7	635,3	1 273,4	1 418,6	674,5	744,1
2010	3 501,7	1 359,3	2 142,3	2 024,6	667,2	1 357,4	1 477,1	692,1	785,0
2011	3 673,9	1 448,2	2 225,7	2 130,7	720,6	1 410,1	1 543,2	727,6	815,6
2012	3 795,9	1 501,4	2 294,5	2 187,6	755,5	1 432,0	1 608,3	745,9	862,4
Veränderung zum Vorjahr in Prozent									
1998	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	4,3	7,5	2,2	2,1	4,0	0,9	8,9	13,6	5,2
2000	0,6	1,1	0,2	-2,5	-3,7	-1,7	6,5	8,7	4,5
2001	3,3	5,0	2,1	0,9	1,1	0,8	7,5	10,5	4,8
2002	7,2	7,5	7,0	6,3	4,4	7,5	8,7	11,6	6,1
2003	5,1	7,0	3,8	3,0	2,9	3,1	8,5	12,0	5,0
2004	5,7	6,6	4,9	3,7	3,6	3,9	8,5	10,0	7,0
2005	4,4	6,8	2,7	1,6	2,8	0,9	8,6	10,9	6,1
2006	2,8	4,4	1,5	1,8	3,3	0,9	4,1	5,4	2,6
2007	3,8	3,7	3,9	3,7	3,8	3,7	3,9	3,7	4,2
2008	17,0	3,8	27,6	17,2	2,7	26,2	16,7	4,9	30,1
2009	5,2	4,5	5,6	5,7	5,2	5,9	4,6	3,9	5,2
2010	5,2	3,8	6,2	6,1	5,0	6,6	4,1	2,6	5,5
2011	4,9	6,5	3,9	5,2	8,0	3,9	4,5	5,1	3,9
2012	3,3	3,7	3,1	2,7	4,8	1,6	4,2	2,5	5,7
Veränderung in Prozent, Mittelwerte									
Mittel 98/07	4,1	5,5	3,1	2,3	2,4	2,2	7,2	9,6	5,1
Mittel 08/12	4,7	4,6	4,7	4,9	5,8	4,5	4,3	3,5	5,1

Quelle: EL-Statistik

Anhang 3 Wichtige Änderungen bei den EL oder mit Einfluss auf die EL, 1998 - 2012

Jahr des Inkrafttretens	Massnahme
1998	3. EL-Revision: Bruttomietzins, Vereinfachung der Berechnung
1999	-
2000	Kanton Zürich: Betrag für den Lebensbedarf enthält keine KV-Prämie mehr
2001	10. AHV-Revision: <ul style="list-style-type: none"> • Überführung der altrechtlichen Alters- und Invalidenrenten von Ehepaaren, Verwitweten und Geschiedenen ins neue Recht • Das Rentenalter der Frau wird auf 63 Jahre erhöht
2002	Freizügigkeitsabkommen mit der EU (Inkrafttreten am 1. Juni 2002): EU-Angehörige müssen nicht mehr seit mindestens 5 oder 10 Jahren in der Schweiz leben, um EL-berechtigt zu sein; es genügt Wohnsitz und tatsächlicher Aufenthalt in der Schweiz
2003	-
2004	4. IV-Revision: <ul style="list-style-type: none"> • Keine neuen Zusatzrenten • Wegfall der Härtefallrenten • EL-Anspruch auch bei 1/4-Rente möglich Krankenkassenprämie: Der kantonale Pauschalbetrag wird in einigen Kantonen nach Prämienregionen abgestuft
2005	Das Rentenalter der Frau wird auf 64 Jahre erhöht
2006	-
2007	-
2008	Totalrevision des ELG im Zusammenhang mit der NFA. Die EL werden definitiv in der Bundesverfassung verankert. <ul style="list-style-type: none"> • Neue Regelung, wie die Finanzierung zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt wird. • Aufhebung der Begrenzung des EL-Betrags. • Vermögensfreibetrag bei selbstbewohntem Eigentum einheitlich 112 500 Fr. 5. IV-Revision: <ul style="list-style-type: none"> • Aufhebung der laufenden Zusatzrenten für Ehegatten von IV-Rentnerinnen und -rentnern • Abschaffung Karrierezuschlag, Früherfassung, Integrationsmassnahmen
2009	-
2010	-
2011	Neuordnung der Pflegefinanzierung: <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Freibeträge auf Barvermögen • Erhöhung des Freibetrags für selbstbewohnte Liegenschaften bei Ehepaaren, bei denen ein Ehegatte im Heim und der andere zu Hause lebt, oder wenn eine Person zu Hause pflegebedürftig ist
2012	Halbierung der IV-Hilflosenentschädigung bei Heimbewohnenden

Quelle: EL-Statistik, BSV

Anhang 4 Auswirkungen einzelner Gesetzesänderungen auf die EL

Anhang 4.1 Berechnungsansätze der EL, 1998–2012

Die wichtigsten Ansätze, die im angegebenen Zeitraum änderten. Ohne kantonale Abweichungen.
Betrag pro Jahr in Franken (**fett** = Änderung im Vergleich zum Vorjahr)

Jahr	Lebensbedarf		Maximaler Mietzins		Max. EL-Betrag im Heim ¹	Vermögensfreibetrag		Freibetrag selbstbewohnte Liegenschaft ²
	Alleinstehend	Ehepaar	Alleinstehend	Ehepaar		Alleinstehend	Ehepaar	
1998	16 290	24 435	12 000	13 800	28 512	25 000	40 000	75 000
1999	16 460	24 690	12 000	13 800	28 800	25 000	40 000	75 000
2000	16 460	24 690	12 000	13 800	28 800	25 000	40 000	75 000
2001	16 880	25 320	13 200	15 000	29 580	25 000	40 000	75 000
2002	16 880	25 320	13 200	15 000	29 580	25 000	40 000	75 000
2003	17 300	25 950	13 200	15 000	30 300	25 000	40 000	75 000
2004	17 300	25 950	13 200	15 000	30 300	25 000	40 000	75 000
2005	17 640	26 460	13 200	15 000	30 900	25 000	40 000	75 000
2006	17 640	26 460	13 200	15 000	30 900	25 000	40 000	75 000
2007	18 140	27 210	13 200	15 000	31 740	25 000	40 000	75 000
2008	18 140	27 210	13 200	15 000	–	25 000	40 000	112 500
2009	18 720	28 080	13 200	15 000	–	25 000	40 000	112 500
2010	18 720	28 080	13 200	15 000	–	25 000	40 000	112 500
2011	19 050	28 575	13 200	15 000	–	37 500	60 000	112 500
2012	19 050	28 575	13 200	15 000	–	37 500	60 000	112 500

1) Maximum im Heim ohne Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Ehepaare gelten als 2 Alleinstehende.

2) 1998–2007: Minimalbetrag, den die Kantone maximal verdoppeln können.
Ab 2008: Einheitlicher Betrag für die ganze Schweiz.
Gilt für Alleinstehende und Ehepaare. Ab 2011 bei Sonderfällen Fr. 300 000.

Quelle: EL-Statistik, BSV

Anhang 4.2 EL-Summe nach Heimat, 1998-2012 (EL-Statistikregisterdaten)

Jahr	EL-Summe in Mio. Fr.			Veränderung zum Vorjahr in %			EL-Summe in % der Rentens.		
	Total	CH	A	Total	CH	A	Total	CH	A
1998	1 878,6	1 600,3	278,2	-	-	-	7,1	6,6	13,8
1999	1 959,9	1 656,8	303,0	4,3	3,5	8,9	7,2	6,6	13,7
2000	1 971,4	1 657,0	314,3	0,6	0,0	3,7	7,1	6,6	13,3
2001	2 036,7	1 698,2	338,5	3,3	2,5	7,7	7,1	6,5	13,1
2002	2 184,0	1 809,9	374,1	7,2	6,6	10,5	7,4	6,8	13,4
2003	2 296,2	1 887,3	408,9	5,1	4,3	9,3	7,5	6,9	13,4
2004	2 426,0	1 982,3	443,7	5,7	5,0	8,5	7,8	7,1	13,8
2005	2 533,9	2 053,4	480,4	4,4	3,6	8,3	8,0	7,2	14,3
2006	2 604,2	2 100,7	503,5	2,8	2,3	4,8	8,1	7,3	14,6
2007	2 703,2	2 170,6	532,7	3,8	3,3	5,8	8,1	7,3	14,7
2008	3 162,9	2 562,5	600,4	17,0	18,1	12,7	9,4	8,5	16,7
2009	3 327,3	2 736,6	590,7	5,2	6,8	-1,6	9,4	8,6	17,3
2010	3 501,7	2 878,7	623,0	5,2	5,2	5,5	9,8	8,9	18,0
2011	3 673,9	3 008,0	665,9	4,9	4,5	6,9	9,9	9,0	18,8
2012	3 795,9	3 099,9	696,0	3,3	3,1	4,5	10,1	9,1	19,4

Quelle: EL-Statistik, BSV

**Anhang 4.3 Aufgehobene Zusatzrenten der IV für Ehegatten mit EL-Bezug, 2007/2008
(EL-Statistikregisterdaten)**

Kategorie	EL- Beziehend	Mutationen 2008			EL- Beziehend
	Ende 2007	In EL verbleibend	Austritt aus EL	Eintritt in EL	Ende 2008
Anzahl Personen ¹⁾	6 321	5 979	342	1 446	7 083
Summe in Mio. Fr. pro Jahr²⁾					
Zusatzrenten Ende 2007	24,6	23,0	1,5	6,9	31,4
EL Ende 2007	77,0	73,9	3,1	0,0	77,0
Zusatzrenten Ende 2008	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EL Ende 2008	85,7	85,7	0,0	9,6	95,3
Differenz EL 2008 - EL 2007	8,7	11,8	-3,1	9,6	18,3
Mittelwert in Fr. pro Monat²⁾					
Zusatzrente Ende 2007	324	321	377	396	370
EL Ende 2007	1 015	1 030	764	0	906
EL Ende 2008	1 129	1 194	0	554	1 121

1) Personen mit EL und einer IV-Zusatzrente für Ehepartnerinnen und -partner Ende 2007, die im Jahr 2008 aufgehoben und durch keine andere Rente ersetzt wurde

2) EL ohne KV-Prämie

Quelle: EL-Statistik, BSV

Anhang 5 Anpassung von Berechnungselementen

Anhang 5.1 Berechnungsansätze der EL für Alleinstehende und Kinder, 1966–2012

Jahr	Lebensbedarf					Revisionen
	Allein-stehend	Ehepaar	1. und 2. Kind	3. und 4. Kind	Ab 5. Kind	
1966	3 000	4 800	1 500	1 000	500	Inkrafttreten ELG
1969	3 900	6 240	1 950	1 300	650	
1971	4 800	7 680	2 400	1 600	800	1. ELG-Revision
1973	6 600	9 900	3 300	2 200	1 100	
1975	7 800	11 700	3 900	2 600	1 300	
1977	8 400	12 600	4 200	2 800	1 400	
1980	8 800	13 200	4 400	2 934	1 467	
1982	10 000	15 000	5 000	3 336	1 668	
1984	11 400	17 100	5 700	3 800	1 900	
1986	12 000	18 000	6 000	4 000	2 000	
1987	12 000	18 000	6 000	4 000	2 000	2. ELG-Revision
1988	12 800	19 200	6 400	4 267	2 134	
1990	13 700	20 550	6 850	4 570	2 290	
1991	13 700	20 550	6 850	4 570	2 290	
1992	15 420	23 130	7 710	5 140	2 570	
1993	16 140	24 210	8 070	5 380	2 690	
1995	16 660	24 990	8 330	5 553	2 777	
1997	17 090	25 635	8 545	5 700	2 850	
1998	16 290	24 435	8 545	5 700	2 850	3. ELG-Revision ¹⁾
1999	16 460	24 690	8 630	5 755	2 880	
2001	16 880	25 320	8 850	5 900	2 950	
2003	17 300	25 950	9 060	6 040	3 020	
2005	17 640	26 460	9 225	6 150	3 075	
2007	18 140	27 210	9 480	6 320	3 160	
2008	18 140	27 210	9 480	6 320	3 160	Totalrevision ELG
2009	18 720	28 080	9 780	6 520	3 260	
2011	19 050	28 575	9 945	6 630	3 315	
2013	19 210	28 815	10 035	6 690	3 345	

1) Der Selbstbehalt beim Mietzins wurde aufgehoben und der Betrag für den Lebensbedarf deshalb entsprechend gesenkt

Quelle: EL-Statistik, BSV

Anhang 5.2 Erhöhung der Vermögensfreibeträge und Landesindex der Konsumentenpreise, 1966–2012

Jahr	Vermögensfreibetrag			1966=100			LIK
	Betrag pro Jahr in Franken			1966=100			1966=100
	Allein- stehend	Ehepaar	Kind	Allein- stehend	Ehepaar	Kind	Jahres- durch- schnitt
1966	15 000	25 000	10 000	100	100	100	100
1970	15 000	25 000	10 000	100	100	100	113
1971	20 000	30 000	10 000	133	120	100	121
1975	20 000	30 000	10 000	133	120	100	164
1980	20 000	30 000	10 000	133	120	100	184
1985	20 000	30 000	10 000	133	120	100	227
1990	20 000	30 000	10 000	133	120	100	257
1992	25 000	40 000	15 000	167	160	150	283
1995	25 000	40 000	15 000	167	160	150	300
2000	25 000	40 000	15 000	167	160	150	311
2005	25 000	40 000	15 000	167	160	150	324
2010	25 000	40 000	15 000	167	160	150	339
2011	37 500	60 000	15 000	250	240	150	340
2012	37 500	60 000	15 000	250	240	150	337

Quelle: EL-Statistik, BSV, LIK, BFS

Anhang 6 Kapitalbezüge der zweiten Säule

Anhang 6.1 Kapitalbezüge der zweiten Säule, Anzahl Bezügerinnen und Bezüger sowie Summen in Tausend Franken, 2005–2011

Registrierte Vorsorgeeinrichtungen, reglementarische Leistungen

Jahr	Kapitalbezüge Alter		Kapitalbezüge Tod und Invalidität		Barauszahlungen Freizügigkeitsleistung ¹⁾		Vorbezüge für Wohneigentum	
	Bezüger	Summe	Bezüger	Summe	Bezüger	Summe	Bezüger	Summe
2005	20 669	3 384 377	5 363	463 119	28 227	1 059 576	30 337	2 269 267
2006	26 392	4 077 482	5 524	515 082	29 856	1 071 809	29 568	2 148 465
2007	28 546	4 514 630	5 718	555 203	31 685	1 220 693	28 464	2 093 099
2008	33 016	4 777 814	5 296	527 305	23 227	680 932	28 145	2 154 049
2009	34 425	5 029 712	5 631	599 790	24 677	741 672	29 954	2 412 064
2010	28 286	4 987 849	5 813	581 078	25 039	797 267	27 820	2 149 721
2011	30 229	5 105 797	5 804	578 653	25 665	751 613	25 847	2 013 522
Ø Bezug 2011 in Franken	-	169 000	-	100 000	-	29 000	-	78 000

1) Alle Fälle nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a, b und c FZG

Quelle: Pensionskassenstatistik, BFS (registrierte Vorsorgeeinrichtungen, reglementarische Leistungen, Doppelzählungen möglich).