

DOSSIER



Ergänzungsleistungen: Fehlanreize beseitigen

Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz sieht für Personen, die trotz Alters- und Invalidenrente ihre minimalen Lebenskosten nicht decken können, sogenannte Ergänzungsleistungen vor. Seit 2008 sind die Ausgaben für diese um rund eine Milliarde auf heute 4,7 Milliarden Franken gestiegen. Ein Treiber dieser Kostenzunahme ist auch die demografische Alterung: Vor allem Ergänzungsleistungen zur AHV für die Betreuung in Heimen werden weiter zunehmen. Der Bundesrat will die Ergänzungsleistungen revidieren und von Fehlanreizen befreien. Daran interessiert sind auch die Kantone, die den Löwenanteil der Ausgaben tragen. Eine der dringlichsten Fragen in diesem Zusammenhang betrifft den Kapitalbezug aus der beruflichen Vorsorge. Die Reform plant diesen zu beschränken. Eine Erhebung des Bundesamtes für Sozialversicherung zeigt, wie sich der Kapitalbezug aus der zweiten Säule auf die Ergänzungsleistungen auswirkt.

Die Reform soll die Ergänzungsleistungen in ihrer Kernaufgabe stärken

Wer trotz Invaliden- oder Altersrente nicht genug zum Leben hat, soll Unterstützung erhalten. Diese zentrale Aufgabe will der Bundesrat mit der Revision der Ergänzungsleistungen festigen. Zu diesem Zweck will er die Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge verbessern und unerwünschte Schwelleneffekte reduzieren. *Nadine Schüpbach*

Vor knapp zwei Jahren gab der Bundesrat bekannt, dass er das System der Ergänzungsleistungen (EL) in verschiedenen Punkten revidieren möchte. Er will damit erreichen, dass die breite Akzeptanz des EL-Systems erhalten bleibt und dass die Ergänzungsleistungen ihre Kernaufgabe – die Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenzsicherung – auch in Zukunft erfüllen können. Insbesondere soll die Reform die folgenden Ziele erreichen:

- das Leistungsniveau erhalten;
- die Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge verbessern, um das Risiko einer Abhängigkeit von EL im Alter zu minimieren;
- Schwelleneffekte und unerwünschte Anreize zum Verbleib im EL-System reduzieren.

Der Gesetzesentwurf, den der Bundesrat in die Vernehmlassung geschickt hat, trägt dem Bedürfnis der Renten beziehenden Personen nach einer gesicherten Existenz und den Sorgen der Kantone angesichts der steigenden Kosten gleichermaßen Rechnung.

Keine Sparvorlage

Die Kernaufgabe der Ergänzungsleistungen lässt sich in einem Satz zusammenfassen: Sie sollen Personen, deren Alters- oder Invalidenrente zum Leben nicht ausreicht, ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen. Dieses beinhaltet insbesondere die Führung eines eigenen Haushaltes, die Teilnahme am sozialen Leben sowie die medizinische Grundversorgung. Die Ausgaben, die man einer Person dafür zugesteht, sind bereits heute knapp bemessen. Im Bereich der Mietzinse sind sie teilweise sogar ungenügend. Im Dezember 2014 hat der Bundesrat deshalb dem Parlament eine Botschaft zur Änderung der anrechenbaren Mietzinsmaxima überwiesen. Die Massnahmen der EL-Reform sind so ausgestaltet, dass

sich die EL-Bezüger in ihrer Lebensführung nicht noch weiter einschränken müssen. Dadurch ist auch gewährleistet, dass es nicht zu einer Leistungsverschiebung in die Sozialhilfe und damit zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kantone kommt.

Bei der EL-Reform handelt es sich folglich nicht um eine Sparvorlage. Dennoch können die vorgesehenen Verbesserungen das System der Ergänzungsleistungen auch finanziell nachhaltig entlasten. Im Jahr 2014 gaben Bund und Kantone rund 4,7 Milliarden Franken für Ergänzungsleistungen aus. Als Folge der demografischen Entwicklung nehmen diese Kosten alljährlich um circa 2,3 bis 2,5 Prozent zu. Durch die vorgesehenen Massnahmen können die Ausgaben im Jahr 2022 um 171 bzw. 152 Millionen Franken gesenkt werden. Die finanziellen Auswirkungen hängen davon ab, welche Variante zur Beschränkung der

Kapitalbezüge aus der zweiten Säule man wählt (siehe *Tabelle*). Davon entfallen 51 bzw. 45 Millionen auf den Bund und 120 bzw. 107 Millionen auf die Kantone. Hinzu kommen Einsparungen im Prämienverbilligungssystem der Kantone in der Höhe von 116 Millionen Franken. Damit sorgt die Reform dafür, dass die EL für Bund und Kantone auch langfristig finanziell tragbar bleiben.

Kapital der zweiten Säule schützen

Als Bedarfsleistungen müssen die Ergänzungsleistungen gezielt jenen Personen zugutekommen, die ohne diese Unterstützung unter dem Existenzminimum leben würden. Die EL-Reform soll sicherstellen, dass man die Eigenmittel der Versicherten bei der Berechnung der Leistungshöhe angemessen berücksichtigt. Vor einem Heim-

Finanzielle Auswirkungen der Ergänzungsleistungsreform, im Jahr 2022

in Millionen Franken zu Preisen von 2015

Massnahme	Kostenfolgen	davon Bund	davon Kantone
Kapitalbezüge aus der zweiten Säule			
Variante 1: Ausschluss des Obligatoriums	-38	-11	-27
Variante 2: Beschränkung auf 50% des Obligatoriums	-19	-5	-14
Ausschluss Kapitalbezug bei selbstständiger Erwerbstätigkeit	-8	-2	-5
Berücksichtigung des Vermögens in der EL-Berechnung			
Senkung der Freibeträge auf dem Gesamtvermögen	-56	-17	-39
Übrige Massnahmen	-9	-5	-5
Reduktion von Schwelleneffekten			
Volle Anrechnung hypothetischer Erwerbseinkommen	-17	-11	-6
EL-Berechnung von Personen im Heim			
Tageweise Berücksichtigung der Heimplatzsteuer	-43	-5	-38
Total aus Massnahmen (Variante 1)	-171	-51	-120
Total aus Massnahmen (Variante 2)	-152	-45	-107



Die Ergänzungsleistungen sollen ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen. Dazu gehört auch die Teilnahme am sozialen Leben.

eintritt sind Personen, die im Rentenalter eine ungekürzte Rente der AHV und der beruflichen Vorsorge beziehen können, in der Regel nicht auf EL angewiesen. Künftig soll das Kapital der zweiten Säule deshalb möglichst bis zum Erreichen des Rentenalters bewahrt und in Rentenform bezogen werden.

Zwar können auch Versicherte, die ihr Altersguthaben der zweiten Säule nicht als Rente, sondern in Kapitalform beziehen, ihren Lebensunterhalt grundsätzlich aus eigenen Mitteln bestreiten – allerdings nur, bis das Kapital aufgebraucht ist. Zum Zeitpunkt des Kapitalbezugs weiss eine Person in der Regel nicht, wie lange sie noch leben wird. Sie geht somit das Risiko ein, dass das Kapital auch dann nicht bis ans Lebensende reicht, wenn es ausschliesslich zu Vorsorgezwecken verwendet wird. Diese Gefahr besteht bei einer lebenslänglich ausgerichteten Rente nicht. Gerade kleine Altersguthaben werden überdurchschnittlich oft in Kapitalform ausgerichtet. Sie sind auch bei gewissen-

hafter Verwendung rasch aufgezehrt. Spätestens bei einem Heimeintritt, der für die betroffene Person regelmässig mit hohen Kosten verbunden ist, sind auch grössere Kapitalien rasch verbraucht. In beiden Fällen muss die fehlende Rente durch die EL kompensiert werden, was für diese zu einer unnötigen finanziellen Mehrbelastung führt. Der Bundesrat will deshalb den Kapitalbezug des Altersguthabens für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge ausschliessen oder auf 50 Prozent des Obligatoriums beschränken.

Versicherte, die ihr Vorsorgekapital der zweiten Säule für den Einstieg in die selbstständige Erwerbstätigkeit verwenden, laufen bei einem Misserfolg Gefahr, dieses Kapital ganz oder teilweise zu verlieren. Auch hier müssen die Lücken, die dadurch in der Altersvorsorge der betroffenen Personen entstehen, teilweise durch die Ergänzungsleistungen gedeckt werden. Auch bei der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit sollen deshalb in Zukunft keine Kapitalbezüge aus der obligatorischen beruflichen Vorsorge mehr möglich sein. Da die Guthaben aus der zweiten Säule für die Finanzierung neu-

er Unternehmen nur eine marginale Rolle spielen,¹ sind durch diese Massnahme keine negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten.

Keine Einschränkungen sind bei den Vorbezugsmöglichkeiten für den Erwerb von Wohneigentum vorgesehen. Diese Form des Kapitalbezugs stellt für die EL kein Problem dar, da das Kapital in Form einer Immobilie erhalten bleibt.

Vermögen angemessen berücksichtigen

Mit der EL-Reform will man sicherstellen, dass die Versicherten ihre eigenen finanziellen Möglichkeiten in angemessener Weise ausschöpfen, bevor sie auf EL zurückgreifen. In diesem Rahmen sollen unter anderem die Freibeträge auf dem Gesamtvermögen angepasst werden. Für alleinstehende Personen schlägt der Bundesrat eine Senkung von 37500 auf 30000 Franken und für Ehepaare von 60000 auf 50000 Franken vor. Die Freibeträge auf selbst bewohnten Liegenschaften sollen unverändert bleiben.

Gleichzeitig möchte man eine jährliche Grenze für den Vermögensverbrauch einführen. Ohne Rechtspflicht oder wichtigen Grund soll eine Person künftig pro Jahr maximal 10 Prozent ihres Vermögens verbrauchen dürfen. Ausgaben, welche diese Grenze überschreiten, werden als Vermögensverzicht behandelt. Ein solcher bedeutet, dass die Vermögenswerte, die darüber hinaus verbraucht wurden, zum tatsächlich vorhandenen Vermögen wieder hinzugerechnet werden, als wären sie noch vorhanden. Durch diese Massnahme verhindert man, dass ein unvernünftiger Umgang mit dem Vermögen zu höheren EL führt.

Schweleneffekte und Fehlanreize reduzieren

Sowohl der Eintritt in das EL-System wie auch der Austritt sind für die Versicherten fast immer mit Veränderungen im verfügbaren Einkommen verbunden. Diese Schweleneffekte sind dann problematisch, wenn eine Person durch den Bezug von IV-Rente und EL finanziell bessergestellt ist

¹ Die ausbezahlten Vorsorgegelder für die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit beliefen sich 2013 lediglich auf etwa 5 Prozent des Gesamtvolumens neuer Bankkredite an Selbstständige und Unternehmen mit bis zu neun Mitarbeitenden. Bei einem Teil dieser 5 Prozent handelt es sich zudem um überobligatorische Guthaben, die mit der vorgesehenen Regelung weiterhin bezogen werden können.

als vor der Invalidität. Oder wenn ein Austritt aus dem EL-System mit einer erheblichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation verbunden ist. In diesen Fällen wirkt sich dieser Schwelleneffekt ungünstig auf den Anreiz zur Erwerbstätigkeit aus, da es sich für die betroffenen Personen nicht lohnt zu arbeiten. Die EL-Reform will diese Schwelleneffekte deshalb so weit wie möglich reduzieren.

Heute erhalten EL beziehende Personen in den meisten Kantonen einen Betrag, welcher mindestens der durchschnittlichen Krankenversicherungsprämie des jeweiligen Kantons oder der jeweiligen Prämienregion entspricht. Kleine Beträge werden somit stark angehoben. Der Ein- und Austritt aus dem EL-System erzeugt so einen Schwelleneffekt. Gleichzeitig führt diese Regelung dazu, dass Personen mit einer EL-Mindestgarantie im Vergleich zu anderen EL-Bezüglern ein höheres verfügbares Einkommen haben. Um diese unerwünschten Effekte zu reduzieren, will man die EL-Mindesthöhe auf den Betrag der höchsten Prämienverbilligung für Personen ohne EL- und Sozialhilfeanspruch senken.

Bei Personen, die ihre Erwerbsfähigkeit nicht voll ausschöpfen, wird bei der Berechnung der Leistungshöhe ein hypothetisches Erwerbseinkommen berücksichtigt. Das heutige Recht behandelt dieses gleich wie ein tatsächlich erzielt Erwerbseinkommen. Das bedeutet, dass es nach Abzug eines Freibetrages lediglich zu zwei Dritteln als Einnahme angerechnet wird. Dadurch verringert sich der Anreiz, die zumutbare Erwerbstätigkeit voll auszuschöpfen. Künftig will man hypothetische Erwerbseinkommen deshalb vollumfänglich in der EL-Berechnung berücksichtigen.

Übervergütungen verhindern

Die Prämie für die obligatorische Krankenversicherung ist für jede Person eine zwingende Auslage. Die entsprechenden Kosten werden deshalb in der EL-Berechnung als Ausgabe anerkannt. Nach dem bisherigen Recht wird dabei in jedem Fall ein Pauschalbetrag berücksichtigt. Um Übervergütungen zu verhindern, sollen die Kantone die Möglichkeit erhalten, bei

der Berechnung der Leistungshöhe anstelle des Pauschalbetrages wahlweise die tatsächliche Prämie zu berücksichtigen, falls diese tiefer ist als der Pauschalbetrag. Auch bei Personen im Heim soll nur noch die Heimtaxe für diejenigen Tage berücksichtigt werden, die das Heim tatsächlich in Rechnung stellt.

Die Vernehmlassungsfrist für die EL-Reform ist am 18. März 2016 abgelaufen. Die Ergebnisse werden zurzeit ausgewertet. Der Bundesrat will bis Ende 2016 eine Botschaft zur Reform verabschieden, sodass das Parlament im kommenden Jahr mit den Beratungen beginnen kann.



Nadine Schüpbach

Juristin, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Bern

Viele Kostentreiber und wenige Kostenhemmer

Demografie, Strukturwandel und Sozialpolitik treiben die Ausgaben bei den Ergänzungsleistungen seit Jahren an. Der Spielraum für Kostensenkungen ist gering. Die Sozialversicherungen müssen reagieren. *Carlo Knöpfel*

Die Ausgaben von Bund und Kantonen für die Ergänzungsleistungen zur IV und AHV sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Nach Einführung des Neuen Finanzausgleichs nahmen die Gesamtausgaben zwischen 2008 und 2014 um 1 Milliarde zu und liegen heute bei 4,68 Milliarden Franken. Vor allem die Ausgaben bei den Kantonen erfuhren deutliche Steigerungen (siehe *Abbildung*). Unterscheidet man nach Verwendungszweck, so zeigt sich, dass vor allem die Ausgaben für Ergänzungsleistungen zur AHV ansteigen. Bei den Ergänzungsleistungen zur IV zeichnet sich hingegen eine Stagnation ab.¹

Immer mehr Hochbetagte in Heimen

Drei Faktoren prägen diese Ausgabenentwicklung: der demografische Wandel, der Strukturwandel im Arbeitsmarkt und die föderalistische Sozialpolitik.² Der demografische Wandel ist durch eine deutliche Verschiebung der Gewichte zwischen den verschiedenen Altersgruppen geprägt. Vor allem die Zahl der Hochbetagten wird aufgrund der weiter steigenden Lebenserwar-

tung in den nächsten Jahren stark zunehmen. Im Moment darf man jedoch davon ausgehen, dass vor allem die Zeitspanne zwischen Berufstätigkeit und fragiler Altersphase länger wird und nicht die Phase der Pflegebedürftigkeit.³ Aus Sicht der Ergänzungsleistungen bedeutet dies zweierlei: Zum einen liegt durch die Verschiebung der Pflegebedürftigkeit ins höhere Alter die Zahl betagter Personen, die schon bei ihrer Pensionierung Ergänzungsleistungen beanspruchen müssen, nur noch bei 10 Prozent; dieser Anteil wird weiter tief bleiben, auch wenn die Zahl der Übertritte von EL-Bezü-

¹ Bundesamt für Sozialversicherung (2014). Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2013, Bern.

² Bundesrat (2013). Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf, Bern. Siehe auch: Schaltegger, Christoph und Patrick Leisibach (2015). Analyse der Kostentreiber in den Ergänzungsleistungen. Fakten, Probleme, Lösungsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, Luzern.

³ Gasser, Nadja, Carlo Knöpfel und Kurt Seifert (2015). Erst agil, dann fragil. Studie über den Übergang vom «dritten» zum «vierten» Lebensalter bei vulnerablen Menschen, Pro Senectute Schweiz, Zürich, S. 18 ff.

gern aus der IV in die AHV in den nächsten Jahren kaum abnehmen wird. Zum anderen werden Ergänzungsleistungen im Alter vor allem von Personen beansprucht, die in Heimen leben und deren Renten und Vermögen für die Bezahlung des Aufenthalts nicht mehr ausreicht. Die Zahl der Hochbetagten, die sich in dieser Situation wiederfinden, wird deshalb zunehmen, auch wenn sich das Alter des Eintritts in die Pflegeheime nach oben verschiebt und die Aufenthaltsdauer sich eher verkürzt.

Die Kantone und Gemeinden haben in dieser Situation ein grosses Interesse daran, dass alte Menschen den Lebensabend möglichst lange in ihrem eigenen Zuhause verbringen. Dafür braucht es allerdings ein gut ausgebautes und aufeinander abgestimmtes, mobiles Betreuungs- und Pflegesystem. Denn die Familienangehörigen können die Hilfe für ihre Angehörigen in absehbarer Zeit kaum mehr im heutigen Ausmass erbringen. Die Familien werden kleiner, die Kinder und Schwiegerkinder sind häufiger bis zum Rentenalter erwerbstätig, und die räumliche Distanz zwischen den Eltern und ihren Nachkommen wird immer grösser. Zusätzlich sollten weiterhin neue Wohnformen, wie etwa das betreute Wohnen, gefördert werden. Hier muss das Gesetz zu den Ergänzungsleistungen allerdings mehr Flexibilität bei der Finanzierung dieser Wohnformen vorsehen. Heute fühlen sich weder der Bund noch die Kantone für diesen Bereich zwischen Zuhause und Heim zuständig.

Risikogruppe jung und gering qualifiziert

Auch der zweite Faktor, der Strukturwandel im Arbeitsmarkt, prägt die Ausgabenentwicklung bei den Ergänzungsleistungen mit. Er macht es Menschen mit Leistungseinschränkungen besonders schwer. Denn junge Erwachsene ohne oder mit geringer beruflicher Qualifikation haben grosse Schwierigkeiten, eine Stelle mit existenzsicherndem Einkommen zu finden. Zudem haben sie auch ein erhöhtes Risiko für psychische Invalidität.⁴ So steigt die Zahl der Rentenbezüger aus psychischen Gründen – ganz entgegen dem Trend bei den IV-Neurenten – noch immer an. Vor allem junge Erwachsene sind dann zumeist auch auf Ergänzungsleistungen angewiesen. Denn die tiefen Erwerbseinkommen ihrer vorgängigen Arbeitsstelle führen zu niedrigen



Auch der Strukturwandel treibt die Ausgaben an. Für gering qualifizierte Junge reicht der versicherte Lohn oft nicht mehr aus, wenn es zur Invalidität kommt.

Ergänzungsleistungen nach Verwendungsart

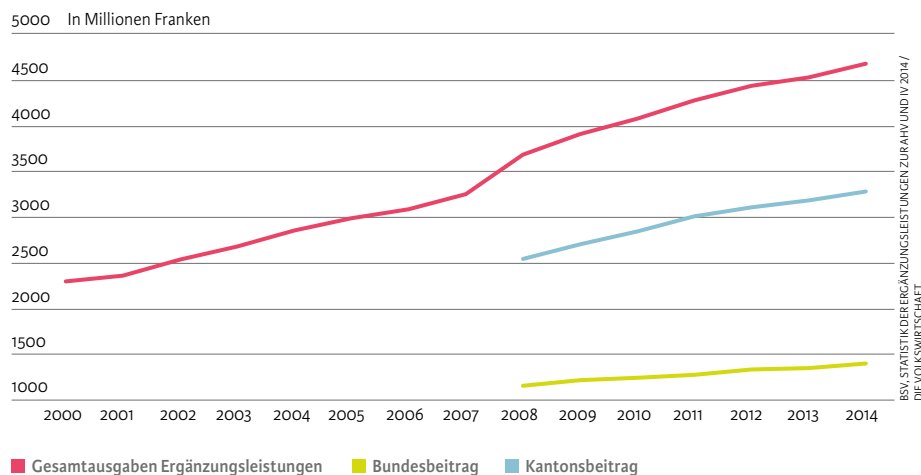
Ergänzungsleistungen (EL) beziehen invalide oder alte Menschen, die zu Hause oder in einem Heim leben und deren Renten nicht ausreichen, um ihre Alters- und Pflegekosten zu decken. Die durchschnittlichen Aufwendungen fallen dabei in unterschiedlicher Höhe an. Die Ausgaben für IV-Bezüger in Heimen sind am höchsten. Sie belaufen sich auf über 47 000 Franken im Jahr. Alte Menschen in Heimen beziehen durchschnittlich nur knapp 36 000 Franken im Jahr. Ergänzungsleistungen für Menschen, die noch daheim leben, sind deutlich tiefer: So bekommen alte Menschen, die auf Unterstützung zur Rente angewiesen sind, einen jährlichen Betrag von etwas mehr als 6300 Franken. Invalide Menschen, welche noch zu Hause wohnen, erhalten dagegen pro Kopf rund 10 200 Franken.

Ergänzungsleistungen (EL) für Personen zu Hause und im Heim

2014	zu Hause				im Heim			
	Total (in Mio. CHF)	Anzahl Personen	in %	Ausgaben pro Person (in CHF)	Total (in Mio. CHF)	Anzahl Personen	in %	Ausgaben pro Person (in CHF)
EL zu AHV	913,2	144 103	47	6337	1753,0	48 753	16	35 957
EL zu IV	934,5	91 050	30	10 264	1032,2	21 814	7	47 318

⁴ OECD (2014). Mental Health and Work: Switzerland, OECD Publishing.

Ausgabenentwicklung bei den Ergänzungsleistungen, total und nach Träger



IV-Renten und kaum vorhandenen Renten aus der zweiten Säule.

Auch die Abschaffung des Karrierezuschlags, der einst zu einer altersabhängigen Zunahme der IV-Rente führte, im Rahmen der 5. IV-Revision von 2008 trägt zu einem langfristigen Bezug von Ergänzungsleistungen bei. Es ist darum grundsätzlich zu begrüßen, dass die Invalidenversicherung besondere Anstrengungen unternimmt, um die Partizipation dieser Risikogruppe im Arbeitsmarkt zu verbessern. Denn längerfristig führt eine solche Entwicklung der Invalidenversicherung zu einer Entlastung bei den Ergänzungsleistungen.

Bleibt als dritter Einflussfaktor die Sozialpolitik selber. Vor allem die 5. IV-Revision, die Totalrevision des Gesetzes zu den Ergänzungsleistungen aus dem Jahr 2008 und die Neuordnung der Pflegefinanzierung 2011 prägten die Ausgabensituation von Bund und Kantonen. Seit der 5. IV-Revision versteht sich die Invalidenversicherung als Eingliederungsagentur. Dies führte einerseits zu einer Entlastung bei den Ergänzungsleistungen.

Andererseits stiegen durch die Aufhebung der Zusatzrenten und des Karrierezuschlags auch die Bezugsquoten bei den Ergänzungsleistungen zur IV stark an.

Sozialversicherungen sind gefordert

Die Verhandlungen zum Neuen Finanzausgleich führten zu einem neuen Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen für die jährlichen Ergänzungsleistungen. Der Bund trägt seither 5/8 der Ergänzungsleistungen an Menschen, die zu Hause leben. Die restlichen 3/8 tragen die Kantone. Zudem sind die Kantone zur vollständigen Übernahme der Ergänzungsleistungen bei Heimaufhalten sowie der Krankheits- und Behinderungskosten verpflichtet, wenn die Mittel der betagten Menschen nicht ausreichen.

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung aus dem Jahr 2011 legte schliesslich die maximale Kostenbeteiligung der versicherten Personen fest und zwingt die

Kantone, eine Lösung für die Restfinanzierung von Heimaufhalten mit ihren Gemeinden zu finden.

Man darf sich natürlich fragen, ob die Ergänzungsleistungen das richtige Instrument zur Finanzierung von Betreuung und Pflege zu Hause und im Heim sind. Hier setzt denn auch die Diskussion über andere Formen der Betreuungs- und Pflegefinanzierung an.⁵ Mehrheitsfähige Vorschläge sind bisher allerdings noch nicht in Sicht.

Angesichts der Dynamik der Ausgabenentwicklung bei den Ergänzungsleistungen wird rasch deutlich, dass der Spielraum für kostenhemmende Massnahmen im Rahmen einer Revision dieser Sozialversicherung äusserst gering ist. Insbesondere wenn auf einen Leistungsabbau verzichtet werden soll. Gefordert sind vielmehr die Sozialversicherungen, welche den Ergänzungsleistungen vorgelagert sind. Insbesondere die Invalidenversicherung, die Krankenversicherung sowie die erste und die zweite Säule der Altersvorsorge. Wenn sich am System der sozialen Sicherheit nichts ändert, werden die Ausgaben bei den Ergänzungsleistungen nach Berechnungen des Bundesrats bis 2035 auf 7,88 Milliarden Franken ansteigen.⁶

⁵ Gasser, Nadja et al. (2015), S. 123 ff.

⁶ Bundesrat (2013). Gesamtsicht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis 2035, Bern.



Carlo Knöpfel
 Professor für Sozialpolitik und Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz, Basel

Zu viele Bezüge aus der zweiten Säule?

2014 hat jeder dritte Neubezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV vorher Kapital aus der zweiten Säule bezogen. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Die Mehrheit bezog dieses Kapital jedoch unmittelbar bei der Pensionierung. *Urs Portmann*

«Rentner verspekuliert sein BVG-Kapital und erhält dann Ergänzungsleistungen.» «Ehepaar leistet sich mit Kapitalbezug eine Weltreise und bezieht dann Ergänzungsleistungen.» Solche und ähnliche Medienberichte sorgten in letzter Zeit für Unmut in der Bevölkerung. Deshalb liess das Bundesamt für Sozialversicherungen die Rolle des Kapitalbezugs bei den Ergänzungsleistungen (EL) genauer untersuchen. Welche Auswirkungen haben Kapitalbezüge aus der zweiten Säule auf die EL? Und wie viele Personen sind insgesamt auf EL angewiesen, weil sie ihr Kapital der beruflichen Vorsorge aufgebraucht haben? Basierend auf solchen Erkenntnissen können Massnahmen getroffen werden, um das EL-System in diesem Bereich zu verbessern und die Akzeptanz im Volk zu erhöhen.

Einnahmen beeinflussen die Leistungshöhe

Bei der Berechnung, wie hoch eine Ergänzungsleistung ist, werden aus der zwei-

ten Säule sowohl Renten als auch Kapitalbezüge mitberücksichtigt. Erhält eine Person ihre Leistung aus der beruflichen Vorsorge in Form einer regelmässigen Rente, wird diese den anrechenbaren Einnahmen zugerechnet. Anders sieht es aus, wenn jemand sein Guthaben als einmalige Auszahlung bezogen hat. In diesem Fall wird zwar ein Freibetrag¹ abgezogen und in der Regel jährlich ein Zehntel des noch vorhandenen Kapitals den Einnahmen angerechnet. Dieses Vermögen kann aber schnell durch grössere Anschaffungen, Anlageverluste oder Gesundheitskosten abnehmen. Wenn das Kapital aufgebraucht ist, kann anders als bei einer Rente kein Einkommen mehr angerechnet werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass jemand auf EL angewiesen ist, steigt.

Bisher war völlig unklar, wie viele Bezüger von Ergänzungsleistungen Kapi-

tal aus der beruflichen Vorsorge bezogen haben, aus welchen Gründen sie dies taten und wie hoch dieses Kapital war. Mit einer einmaligen Kurzerhebung bei den meist kantonalen EL-Stellen konnte das Bundesamt für Sozialversicherungen nun zum ersten Mal eine Übersicht gewinnen (siehe Kasten). Untersucht wurden alle Neuanmeldungen für Ergänzungsleistungen zur Altersversicherung (AHV). Im Jahr 2014 behandelten die EL-Stellen in der gesamten Schweiz 29 400 solcher Anmeldungen. 10 100 dieser Gesuche, das entspricht 35 Prozent, wurden abgelehnt. Für die übrigen 19 300 Fälle ergab sich ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

Junge Pensionierte beziehen häufiger Kapital

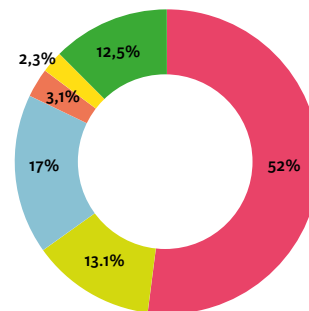
Von den 19 300 Personen mit Anspruch auf EL haben 2014 rund 33 Prozent in irgendeiner Form Kapital aus der zweiten Säule bezogen (siehe *Tabelle*). Dieser Anteil variiert

¹ Der Freibetrag macht bei einer alleinstehenden Person 37 500, bei einem Ehepaar 60 000 Franken aus.



Vom Luxusleben in die Ergänzungsleistungen? Wer Vermögen aus der zweiten Säule bezieht, tut dies meistens bei der Pensionierung. Paar in Sils Maria.

Wofür haben die Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV Kapital aus der zweiten Säule bezogen?



- Bezug bei Pensionierung
- Beginn selbstständige Erwerbstätigkeit
- Auflösung Freizügigkeitskonto/-police
- Finanzierung Wohneigentum
- Endgültiges Verlassen der Schweiz
- Andere Art, unbekannt

(Neue Bezüger von EL zur AHV mit Kapitalbezug aus der zweiten Säule 2014, N = 6 300)

stark mit dem Alter der antragstellenden Personen. Bei den jungen Pensionierten hat vor dem EL-Anspruch mehr als die Hälfte mindestens einmal Kapital bezogen. Bei den über 80-Jährigen sind es gerade noch 12 Prozent.

Diese Unterschiede erklären sich hauptsächlich dadurch, dass ältere Personen früher weniger häufig in der beruflichen Vorsorge versichert waren und ein Kapitalbezug damals nur beschränkt möglich war. Die junge Rentnergruppe hingegen ist nicht nur häufiger in der beruflichen Vorsorge versichert, sondern profitiert auch von den seither neu geschaffenen Möglichkeiten eines Kapitalbezugs. Der Medianwert aller Kapitalbezüge betrug 90 000 Franken. Das bedeutet, dass sich von den Personen, die Kapital bezogen, die eine Hälfte mehr und die andere Hälfte weniger als diesen Betrag auszahlen liess.

Kapitalbezug bei Pensionierung am häufigsten

Doch aus welchen Gründen haben die Versicherten Kapital aus der zweiten Säule bezogen?² 52 Prozent derjenigen, die Kapital aus der zweiten Säule entnahmen, liessen sich anlässlich ihrer Pensionierung eine Kapitalabfindung ausrichten (siehe Abbildung). 13 Prozent erhielten Barauszahlungen wegen der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit und 17 Prozent wegen der Auflösung eines Freizügigkeitskontos. Von Bezüger zu Finanzierung von Wohneigen-

² Bei mehreren Bezugsarten wird jene mit dem grössten Betrag berücksichtigt.

Wie viele Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV haben Kapital aus der zweiten Säule bezogen?

Alter des Bezügers*	Kapitalbezug aus der zweiten Säule	
	Nein	Ja
Total	67,3	32,7
bis 64	48,0	52,0
65-69	44,8	55,2
70-74	53,1	46,9
75-79	62,9	37,1
80+	87,7	12,3

BSV, EL-STATISTIK, ERHEBUNG KAPITALBEZUG / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

* Alter des Bezügers beim Eintritt in die EL. (Neue Bezüger von EL zur AHV 2014, N = 19 300)

tum machten nur 3 Prozent Gebrauch. Auch Barauszahlungen beim endgültigen Verlassen der Schweiz spielten mit 2 Prozent eine untergeordnete Rolle.

Zwei Gruppen von Kapitalbezüger sind zahlenmässig besonders bedeutend: Kapitalabfindung bei der Pensionierung und Barauszahlung bei selbstständiger Erwerbstätigkeit. Bei ihnen sind in der aktuellen Vernehmlassungsvorlage zur EL-Reform³ neue Regelungen vorgesehen.

Rund 3400 Neubezüger haben sich 2014 bei der Pensionierung Kapitalabfindungen ausbezahlen lassen. Im Median betragen diese 95 500 Franken. Viele wurden nur wenige Jahre vor der EL-Anmeldung getätigt. Die Höhe des Kapitals hängt eng mit der Zeitspanne zwischen dem Kapitalbezug und dem Eintritt in die EL zusammen. Die jüngeren Pensionierten, welche bereits innerhalb der ersten zwei Jahre in Rente auf EL angewiesen waren, bezogen zum Zeitpunkt der Pensionierung 40 000 Franken. Mehr als dreimal so viel bezogen die älteren Pensionierten, die erst sechs bis elf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand auf EL angewiesen waren. Das ist weiter nicht erstaunlich. Ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen entsteht ja auch deshalb, weil sich das Kapital stark vermindert hat. Bei den jüngeren Pensionierten mit kleineren Kapitalbezügen ist das schnell der Fall. Bei den älteren Pensionierten geht es etwas länger, bis das zum Zeitpunkt der Pensionierung bezogene Kapital so weit aufgebraucht ist, dass Ergänzungsleistungen gewährt werden. Zudem werden in fortgeschrittenem Alter auch bei gutem Einkommen und hoher Kapitalabfindung Ergänzungsleistungen notwendig, wenn ein Heimaufenthalt finanziert werden muss.

Die Barauszahlungen wegen der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit sind mit einem Medianwert von 50 000 Franken wesentlich tiefer als die Kapitalabfindungen bei der Pensionierung. Es handelt sich um 900 neue EL-Fälle im Jahr 2014. Selbstständigerwerbende sind innerhalb der ersten fünf Jahre nach der Pensionierung häufiger auf EL angewiesen als Arbeitnehmende.

Sparpotenzial bei Selbstständigkeit und Pensionierung

Eine Begrenzung der Kapitalbezüge reduziert die EL-Ausgaben. Bezogenes Kapital

³ Teilrevision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

ist zum Zeitpunkt der EL-Anmeldung zum grossen Teil aufgebraucht. Eine entsprechende Rente wäre hingegen bei der Berechnung der Höhe der Ergänzungsleistung als Einnahme anrechenbar und würde den Anspruch reduzieren oder unter Umständen sogar überflüssig machen. Bei einem kompletten Wegfall der Kapitalabfindungen bei der Pensionierung müssten Bund und Kantone für die EL im Jahr 2014 10 Millionen Franken weniger ausgeben. Würde der Bezug bei Selbstständigkeit wegfallen, könnten 2 Millionen Franken eingespart werden. Das sind insgesamt rund 4,5 Prozent der Kosten, welche die Neubezüger pro Jahr verursachen. Natürlich ist das eine Momentbetrachtung und zeigt nur die Situation bei den neuen Fällen. Angenommen das beobachtete Verhalten bliebe in Zukunft gleich, würden die Kapitalbezüge das EL-System langfristig stärker belasten. Denn die jungen Pensionierten, welche öfter Kapital beziehen, sind auch länger auf Ergänzungsleistungen angewiesen.

Welche Unterschiede zeigen sich im Vergleich mit den übrigen Pensionierten? Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (Sake) bezogen 67 Prozent der jungen Pensionierten⁴ beim Übertritt in den Ruhestand BVG-Leistungen in Form von Renten, Kapital oder einer Mischform der beiden. Bei den neuen EL-Fällen waren es in der entsprechenden Altersgruppe 58 Prozent.⁵ Verständlicherweise fällt dieser Anteil etwas tiefer aus, da es sich um EL-Bezüger handelt. Er ist aber dennoch recht hoch. Kapitalbezug kommt bei den EL-Bezüger häufiger, Rentenbezug dafür seltener als bei den übrigen Pensionierten vor. Der wesentliche Unterschied aber liegt in der Höhe der Leistungen. Das bezogene Kapital und die Renten sind bei den EL-Berechtigten deutlich niedriger, was ja mitunter auch der Grund für den Bezug von Ergänzungsleistungen ist.

⁴ D.h. Personen, die bis zu fünf Jahre in Pension sind.

⁵ Nur Angaben zu den neuen EL-Bezüger sind vorhanden, nicht aber zum ganzen EL-Bestand im entsprechenden Alter. Trotzdem kann dieser Vergleich die wesentlichen Unterschiede aufzeigen.

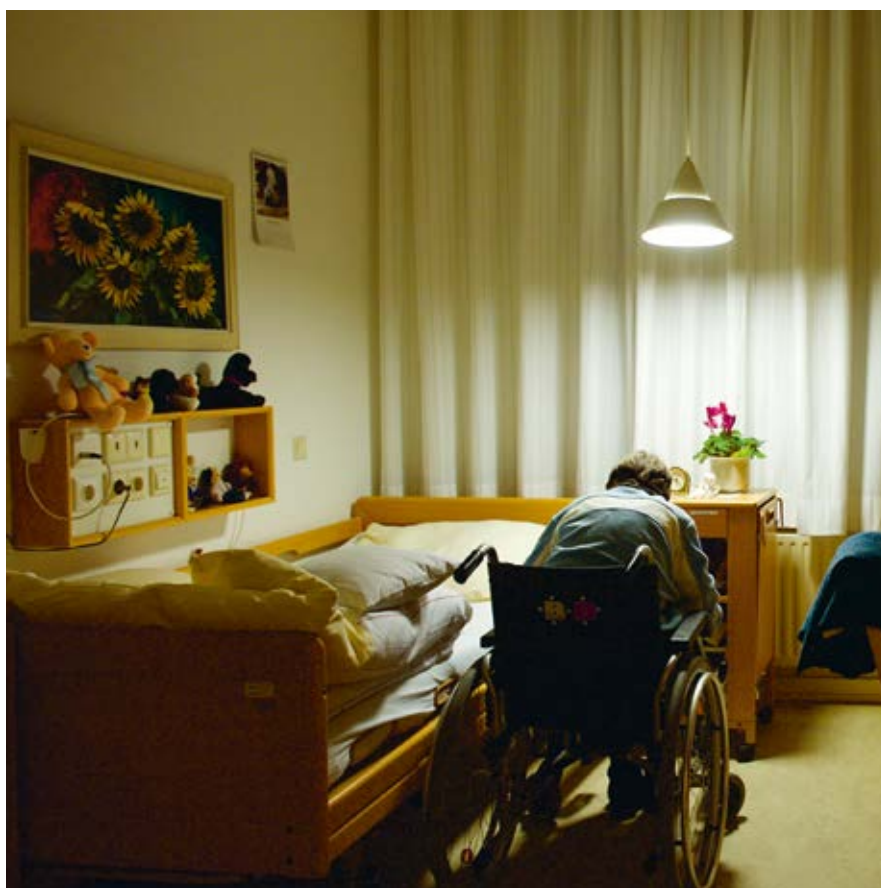


Urs Portmann

Dr. phil. hist., Wissenschaftlicher Experte beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Bern

Eine Reform der Ergänzungsleistungen allein reicht nicht

Aus Sicht der kantonalen Sozialdirektoren soll das Kostenwachstum bei den Ergänzungsleistungen eingedämmt werden, ohne aber das Leistungsniveau zu senken. Dafür sind auch Anpassungen bei der 2. Säule und der Pflegefinanzierung nötig. *Peter Gomm*



KESTONE

Ein Grossteil der Ergänzungsleistungen fällt bei Heimeintritten im Alter an. Auch eine obligatorische Pflegeversicherung steht zur Diskussion.

Die Kosten von Bund und Kantonen für Ergänzungsleistungen (EL) haben seit der letzten Revision 2008 stark zugenommen. Einzelne Jahre verzeichneten sogar ein zweistelliges Wachstum. Das Ergänzungsleistungsgesetz wurde damals, parallel zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA), revidiert. Heute gibt es mehr Menschen, die im Alter oder bei Invalidität auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, um über die Runden zu kommen. Die Leistungen der 1. Säule (AHV) und der Invalidenversicherung (IV) reichen oft nicht mehr aus, weshalb die Existenzsicherung über die EL sichergestellt werden muss. Die Zahlen verdeutlichen diese Situation: Die Gesamtausgaben bei den EL sind in den letzten 12 Jahren um 50 Prozent auf jährlich rund 4,7 Milliarden Franken angewachsen. 12 Prozent

der AHV-Rentner und über 44 Prozent der IV-Bezüger sind auf solche Ergänzungsleistungen angewiesen. Seit der NFA tragen die Kantone zwei Drittel dieser Kosten.

Eine Studie des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) zur Kostenentwicklung bei den EL zeigt, dass diese bis 2020 auf jährlich rund 5,5 Milliarden Franken angewachsen würden, wenn sich die Rahmenbedingungen nicht verändern.

Verschiebung der Zuständigkeiten

Für den zunehmenden Kostendruck seit 2008 sind mehrere Faktoren verantwortlich. Eine Tatsache ist, dass die Bevölke-

rung wächst. Zudem werden wir immer älter und die Pflege immer teurer. Dies führt dazu, dass immer mehr Pflegebedürftige ihr Vermögen aufbrauchen und auf EL angewiesen sind.

Auch Leistungskürzungen bei andern Sozialwerken und neue Aufgaben sind ein Grund für die steigenden Kosten bei den Ergänzungsleistungen: Seit der NFA beteiligen sich die Kantone auch an den Kosten der individuellen IV-Leistungen. Mit der 5. IV-Revision und der IV-Revision 6a wurde das System «Eingliederung vor Rente» eingeführt und verstärkt. Damit wurden auch die Anspruchsbedingungen für die Versicherungsleistungen präzisiert. Von den Neuerungen betroffen sind vor allem Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die keinen offensichtlichen Anspruch auf eine Invalidenrente haben. Da diesen Leuten keine IV-Rente mehr gewährt wird, fallen die Kosten stattdessen bei der Sozialhilfe an. Viele Personen, denen infolge dieser IV-Revision die Leistungen gekürzt wurden und die deshalb nur noch eine Teilrente erhalten, sind seither auf Ergänzungsleistungen angewiesen.

Für die Kantone wächst zudem die Belastung im Pflegebereich: Bei der Revision des Krankenversicherungsgesetzes 2010 hat man sich gegen ein «Versicherungsmodell» und für ein «staatliches Modell» entschieden. Das hat zu einer immer komplexeren Finanzierung bei der Pflege geführt. Im stationären Bereich sind die steigenden Ausgaben für EL primär auf die NFA zurückzuführen. Die dynamische Entwicklung im Pflegebereich wurde damals unterschätzt.

Bedarfsleistung weiterführen

Diese Kostenzunahme bei den EL zur AHV und IV ist besorgniserregend und muss gedämpft werden. Darüber besteht weiterhin Einigkeit. Eine Reform der EL ist unabdingbar, damit die Kantone die existenzsichernde Leistung weiterhin erbringen können. Diese Kernleistung ist zentral und

darf nicht zur Disposition stehen. Zudem ist ein Mix von verschiedenen Leistungssystemen zu vermeiden: Wenn jemand EL bezieht, muss ihm ein existenzsicherndes Leistungsniveau zugesichert werden, ohne dass er auf zusätzliche Leistungen, etwa von der Sozialhilfe, angewiesen ist.

Die EL sind ein wichtiges und gut funktionierendes Instrument. Wichtig ist, dass die EL als Bedarfsleistung weitergeführt werden müssen und es dahin gehend keinen Umbau braucht. Hingegen gibt es einigen Anpassungsbedarf bei diversen anderen Elementen. Um das Niveau der EL zu erhalten und um der Kostenentwicklung entgegenzuwirken, muss man dort handeln, wo es möglich ist.

Das vom Bundesrat Ende 2015 in die Vernehmlassung geschickte Massnahmenpaket trägt aus der Sicht der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) diesen Umständen Rechnung. Mit dem Abbau von Schwelleneffekten und Fehlanreizen sowie der verbesserten Vorsorgefähigkeit werden wichtige Elemente der EL optimiert.

Hohe Vermögensfreibeträge als Kostentreiber

Eine der wichtigsten Revisionsmassnahmen in der Pflegefinanzierung war insbesondere die Anhebung der Vermögensfreibeträge im Jahr 2008. Diese hat zu einer Ausdehnung der Anspruchsberechtigten und zu einem Vermögensschutz bei den Erben geführt. Das hat massgeblich zum Anstieg der Kosten bei den EL beigetragen. Hier ist eine Korrektur nach unten notwendig. Die SODK spricht sich auch gegen eine konsequente Anrechnung von hypothetischen Erwerbseinkommen, wie etwa die zugeschriebene Resterwerbstätigkeit bei der IV, aus. Ein Teil der betroffenen Personen wäre dann nämlich neben der EL auch auf Sozialhilfe angewiesen. Um negative Erwerbsanreize zu verhindern bzw. um die Eingliederung bei der IV in den Arbeitsmarkt zu fördern, sind aus unserer Sicht andere Möglichkeiten zu prüfen. Sowohl bei den Vermögensfreibeträgen als auch bei

der Einkommensanrechnung ist ein guter Ausgleich nötig.

Weiter ist für die SODK wichtig, dass die Referenzprämie bei der Krankenkassenversicherung gesenkt und eine Entflechtung der EL und der individuellen Prämienverbilligung (IPV) angegangen wird. Das Ziel muss sein, dass die Kantone mit der Festlegung der Prämien und Prämienverbilligungen eine stärkere sozialpolitische Steuerfunktion haben.

Obligatorische Pflegeversicherung prüfenswert

Zwei wichtige Massnahmen mit direktem Bezug zu den Ergänzungsleistungen befinden sich in anderen Versicherungszweigen: die 2. Säule und die Pflegefinanzierung. Bei der 2. Säule ist die SODK klar der Meinung, dass deren Vorsorgefähigkeit erhöht werden muss. Dafür muss der Versichertenkreis ausgedehnt und müssen Fehlanreize für den Bezug des Vorsorgekapitals beseitigt werden.

Der weitaus grösste Teil der Ergänzungsleistungen wird beim Eintritt oder während des Aufenthalts in einem Alters- oder Pflegeheim ausgelöst. Die finanziellen Auswirkungen seit der Einführung der Pflegefinanzierung sind für viele Kantone und die Gemeinden, die oft mitfinanzieren, gross und nur schwer zu stemmen. Die SODK plädiert deshalb dafür, die individuelle Vorsorge für Pflegebedürftigkeit zu stärken. Über die Einführung einer obligatorischen Pflegeversicherung muss man mit Bestimmtheit sprechen. Aus sozialpolitischer Sicht ist es in jedem Fall das Ziel, älteren Menschen ein bedarfsgerechtes, selbstbestimmtes und würdiges Leben zu tragbaren Kosten zu ermöglichen. Die Ergänzungsleistungen tragen hierzu ihren Teil bei.

Kostenwachstum bremsen

Die gesellschaftliche Entwicklung überträgt der öffentlichen Hand immer mehr Aufgaben und höhere Belastungen. Was noch vor Jahrzehnten an freiwilligen Leis-

tungen innerhalb der Familie erbracht worden ist, ist heute oft eine öffentliche Aufgabe. Der Trend wird sich fortsetzen. Aufenthalte in Pflegeheimen oder in Institutionen für Menschen mit Behinderungen sind heute Normalität. Diese Leistungen sind zwar mehrheitlich erwünscht, sie sind aber nicht gratis zu haben.

Angesichts der finanziellen Auswirkungen und der verschiedenen Interessenlagen dürfte es jedoch nicht einfach sein, in Kürze zu einer Lösung zu kommen. Anstatt nur auf die grossen Würfe zu vertrauen, sollte man deshalb parallel dazu das tun, was sich immer lohnt: im Kleinen das verändern, was möglich ist, auch wenn die Probleme damit nicht auf einen Schlag gelöst werden. Das heisst, dass man nicht meinen darf, dass der dargestellte Kostendruck einzig mit einer Reform des ELG aufgefangen werden kann.

Die SODK unterstützt das Vorhaben des Bundesrates, der das wichtige sozialpolitische Instrument der EL mit einem breiten Strauss von Massnahmen auf eine finanziell konsolidierte Basis stellen und gleichzeitig das Kostenwachstum dämpfen möchte. Die Kantone sind sich ihrer Aufgabe bewusst. Sie werden ihren Anteil am System der sozialen Sicherheit übernehmen und mitfinanzieren. Es ist die Pflicht aller involvierten Akteure, einen angemessenen Teil daran zu leisten. Ein gut funktionierendes System der sozialen Sicherheit trägt weit mehr bei, als Risiken zu minimieren und Betroffene in Notsituationen zu unterstützen. Es fördert ganz allgemein den Wohlstand einer Gesellschaft und hat eine starke Ausgleichswirkung.



Peter Gomm

Regierungsrat des Kantons Solothurn und Präsident der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK)