

Bewährtes System mit Reformbedarf

Die Kosten für die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV sind innert fünf Jahren stark angestiegen. Die Aussichten erhöhen noch den Reformdruck, wobei es einen echten und zwei «unechte» Kostentreiber gibt. Vieles spricht dafür, sowohl Finanzierung wie auch Steuerung zu entflechten. Von Martin Kaiser

Die Gesamtausgaben der Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV und IV stiegen innert fünf Jahren um über 1 Milliarde auf über 4 Milliarden Franken pro Jahr. Die Analyse zeigt: Der Kostenanstieg ist erklärbar und zu einem guten Teil auf Veränderungen ausserhalb des EL-Systems zurückzuführen. Trotzdem – oder gerade deswegen – besteht Reformbedarf, damit das System für künftige Herausforderungen, insbesondere die demografische Alterung, gewappnet ist. Die Politik hatte sich lange wenig um das System der EL gekümmert. Erst die Kostenexplosion änderte dies. Mehrere Postulate veranlassten den Bundesrat, im November 2013 einen Bericht mit einer umfassenden Analyse vorzulegen. Gestützt darauf will er den Reformbedarf näher bestimmen.

Effektives, aber kompliziertes System

Auf EL hat Anspruch, wer eine AHV- oder IV-Rente bezieht und seine Ausgaben nicht mit Renteneinnahmen und Vermögensverzehr decken kann. Die EL sichern als Bedarfsleistungen wirkungsvoll und effizient die Existenz. Finanziert wird die Existenzsicherung seit dem neuen Finanzausgleich 2008 zu gut 60 Prozent durch den Bund und zu knapp 40 Prozent durch die Kantone. Die Steuerung erfolgt durch den Bund. Demgegenüber tragen und steuern die Kantone die Heim- und Pflegekosten selbst. 2011 beliefen sich die EL-Ausgaben auf 4,3 Milliarden Franken. Knapp die Hälfte davon ging an die Existenzsicherung für zu Hause lebende Menschen. Etwas weniger als 2 Milliarden Franken machten die heim- und pflegebedingten Kosten aus, etwa 400 Millionen die krankheits- und behinderungsbedingten Kosten. Die Kantone übernahmen somit knapp 3,3 Milliarden Franken, während der Bund etwas weniger als 1,1 Milliarden beisteuerte. Insgesamt stellen die EL rund 300 000 Bezüger die Existenz in Ergänzung zu AHV und IV sicher. Das System der EL ist somit zwar effektiv – als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen ist es aber zu kompliziert geworden.

Analysiert man den Kostensprung ab 2007, so zeigen sich drei Kostentreiber: einmal die demografische Alterung – immer mehr ältere Menschen beziehen zur Deckung von Heim- und Pflegekosten EL. Daneben gibt es zwei «unechte» Kostentreiber, also Kostenverschiebungen zulasten der EL mit Entlastung anderer Kostenträger. Erstens der neue Finanzausgleich, der den Bundesanteil an den EL um mehrere hundert Millionen Franken erhöhte. Zweitens die neue Pflegefinanzierung. Die Kantone können seit 2011 die Heimkosten ganz oder nur teilweise über die EL abwickeln. Die Aussagekraft der EL-Rechnung und deren Eignung als

Steuerungsgrösse werden so stark relativiert. Das Risiko, die Situation falsch zu deuten oder voreilige Schlüsse zu ziehen, ist entsprechend gross.

Im Zentrum einer Reform muss die Verbesserung der Transparenz und Steuerbarkeit des EL-Systems stehen. Es stellt sich die Frage, ob es künftig noch sinnvoll ist, dass der Bund die Existenzsicherung zwar definiert, die Kantone diesen Teil gleichzeitig aber mitfinanzieren. Handkehrum ist fraglich, ob es richtig ist, einen Teil der kantonalen Heimkosten über die EL abzuwickeln, wenn die Kantone diese Kosten selbst tragen und steuern. Dies umso mehr vor dem Hintergrund der Kostenprognose: Während die Kosten der Existenzsicherung zu Hause moderat steigen, kommen auf die Kantone aufgrund der steigenden Zahl pflegebedürftiger Menschen hohe Kosten zu. Vieles spricht deshalb für eine klare Entflechtung nicht nur der Finanzierung, sondern auch der Steuerung.

Damit die EL als System auch in Zukunft die Existenzsicherung gewährleisten können, müssen weitere Reformanliegen auf den Tisch. Der Bericht des Bundesrats weist etwa Handlungsbedarf aus beim Abbau von Schwelleneffekten und bei der Verhinderung von Fehlanreizen insbesondere bei EL zu IV-Renten. Es ist falsch, dass Familien mit IV-Renten und entsprechenden Zusatzleistungen besser fahren können als erwerbstätige Familien mit wenig Einkommen. Erwerbsarbeit soll sich lohnen. Das Augenmerk wird verstärkt auch auf die Missbrauchsbekämpfung zu legen sein, fehlt doch beispielsweise bis heute ein einheitliches Konzept zur Aufdeckung von undeckeltem Immobilienbesitz im Ausland. Aufgrund eines Postulats wird sich der Bundesrat auch mit der Forderung einer staatlichen Pflegeversicherung beschäftigen. Zwar werden die Heimkosten aufgrund der demografischen Alterung stark ansteigen, doch würde eine weitere staatliche Sozialversicherung nicht nur fragliche Anreize setzen, sondern das schon heute komplexe Sozialversicherungssystem weiter verkomplizieren. Der Koordinationsbedarf würde weiter zunehmen.

Höhe der anrechenbaren Mietzinsmaxima

Derzeit steht ein Einzelaspekt der EL im Fokus der Politik: die Höhe der anrechenbaren Mietzinsmaxima. Die Mietzinsmaxima zur Berechnung der EL wurden letztmals 2001 angepasst. Die Durchschnittsmieten sind seither gestiegen. Das Parlament hat den Bundesrat beauftragt, Vorschläge für eine Erhöhung der Mietzinsmaxima in die Vernehmlassung zu schicken. Im Vordergrund wird dabei vor allem der Kampf der städtischen Zentren um höhere Mietzinsmaxima stehen. Aufgrund des hohen Mietzinsniveaus leisten diese Zentren heute oftmals kantonale oder städtische Zuschüsse. Ob

in ländlichen Regionen bei Mietzinsmaxima überhaupt ein Anpassungsbedarf besteht, ist fraglich. Es ist so oder so wenig sinnvoll, diesen Einzelaspekt, der für Bund und Kantone mehrere Dutzend Millionen Franken Zusatzausgaben nach sich ziehen dürfte, isoliert und vorgezogen zu behandeln. Stattdessen sollte auch diese Frage im Gesamtkontext einer EL-Reform beurteilt und eine Kompensation der Mehrkosten angestrebt werden. Dies im Interesse einer zuverlässigen Existenzsicherung durch ein zukunftsfähiges EL-System.

Martin Kaiser ist Leiter Ressort Sozialpolitik und Sozialversicherungen, und Mitglied der Geschäftsleitung des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes.