
POSITIONSPAPIER ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN ZUR AHV UND IV

Die EL sind ergänzende Bedarfsleistungen zur AHV und IV. Keine Sozialversicherung ist so effektiv wie die EL. Allerdings stehen sie aufgrund der demografischen Alterung vor einer finanziellen Belastungsprobe. Wer das EL-System jetzt nicht substanziell umbaut, gefährdet deshalb die soziale Sicherheit der Schwächsten.

- Das heutige EL-System ist intransparent, schwer steuerbar und voller Fehlanreize.
- Gezielte Massnahmen helfen, das EL-System fit zu machen für die Zukunft. Angesichts der demografischen Alterung und der daraus folgenden finanziellen Zusatzbelastung der EL ist dies zwingend. Zentrale Massnahmen sind:
- Entflechtung der Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen: klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten nach dem Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt.»
- Beheben von Fehlanreizen und setzen von positiven Arbeitsanreizen durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen insbesondere bei den EL zur IV: Schwelleneffekte abbauen und beruflichen Wiedereinstieg fördern
- Diverse Massnahmen zur Stärkung der EL: u.a. Senkung der Vermögensfreibeträge, Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung, Entflechtung von individuellen Prämienverbilligungen und Ergänzungsleistungen

AUSGANGSLAGE

Was sind Ergänzungsleistungen?

Eine Ergänzungsleistung (EL) ist eine bedarfsorientierte Zulage zu einer AHV- oder IV-Rente zwecks Existenzsicherung. Das EL-System ist damit **ein wichtiger Pfeiler des Schweizer Sozialsystems**. Es zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass es bedarfsorientiert funktioniert: Die Leistungen kommen effektiv denjenigen zugute, die sie nötig haben. Die Ergänzungsleistungen sind zudem ein **hochsolidarisches System**, da sie über die öffentliche Hand finanziert werden. Wer EL bezieht, muss dafür keine Lohnbeiträge entrichtet haben.

Kostenexplosion in den Ergänzungsleistungen – politischer Kontext

Lange Zeit wurde die Kostenthematik rund um die EL unterschätzt. Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs und der Neuregelung der Pflegefinanzierung dienten die EL als «Auffangbecken». Die **Ausgaben für die EL stiegen deshalb innerhalb von 10 Jahren um mehr als 50 Prozent** auf 4,5 Milliarden Franken pro Jahr. Die jährlichen Kosten für das EL-System sind mittlerweile ähnlich hoch wie die Kosten der Armee. Das Wachstum der EL-Kosten liegt mit 5,5 Prozent pro Jahr zudem weit über dem Wirtschaftswachstum. Die allgemeine Wohlstandszunahme kann die zunehmenden Kosten für die EL jedoch nicht finanzieren. In einer Studie zu den EL von 2013 kommt das Bundesamt für Sozialversicherungen überdies zum Schluss, dass die EL-Kosten bei unveränderten Rahmenbedingungen bis 2020 auf 5,5 Milliarden Franken pro Jahr anwachsen.

FAKTEN UND ZAHLEN

Nutzen der EL

Die Ergänzungsleistungen sichern die Existenz von Menschen, die bspw. hart gearbeitet haben und im Alter dennoch zu wenig haben, um ein angemessenes Leben zu führen. Auch Schwerstbehinderte profitieren vom EL-System. Statt mit der Giesskanne richten die EL nämlich gezielte finanzielle Leistungen aus, die je nach Bedarf das Mehrfache einer AHV- oder IV-Rente ausmachen. Die EL als steuerfinanzierte Leistung müssen – im Gegensatz zu Versicherungsleistungen wie die AHV oder IV – nicht ins Ausland ausbezahlt werden. Wer EL beantragt, muss seinen Wohnsitz und hauptsächlichen Aufenthalt also in der Schweiz haben. Die EL-Leistungen kommen damit vollumfänglich den bedürftigen Rentnern in der Schweiz zu.

Struktur und Finanzierung der Ergänzungsleistungen

Den Einnahmen aus Renten und Vermögen werden die anerkannten Ausgaben gegenübergestellt. Die EL deckt sodann eine allfällige Finanzierungslücke und garantiert somit die Existenzsicherung des Bezügers. Dabei trägt der Bund rund 60 Prozent der Kosten, während die Kantone 40 Prozent beisteuern. Bei EL-Bezüglern, die im Heim leben, kommen die Kantone für die darüber hinausgehenden Kosten auf. Von den in der EL-Rechnung ausgewiesenen Gesamtkosten von rund 4,5 Milliarden Franken tragen die Kantone somit rund 3,2 Milliarden (70 Prozent) und der Bund 1,3 Milliarden (30 Prozent).

Kostentreiber

Die Kostentreiber der EL in den vergangenen Jahren (2003 bis 2012) können im Wesentlichen in drei Kategorien eingeteilt werden:

- **Demografie:** Der grösste Teil des Kostenanstiegs innerhalb des EL-Systems wurde durch die demografische Entwicklung verursacht. Zwar blieb das Verhältnis von AHV-Bezüglern ohne EL zu AHV-Bezüglern mit EL gleich (d.h. einer von acht AHV-Rentnern bezieht EL), jedoch führten die (stark) zunehmende Zahl der Neurentner und die gestiegene Lebenserwartung zu einer markanten Zunahme der EL zur AHV. Die Demografie ist somit für ein Drittel des gesamten Kostenwachstums verantwortlich. Die demografische Entwicklung wird indes auch in Zukunft ein wesentlicher Kostentreiber sein.
- **IV:** Zwischen 2003 und 2012 hat sich die Zahl der Neurentner zwar halbiert, die Zahl der jungen IV-Rentner nahm dabei aber zu. Da diese aufgrund ihrer kurzen Erwerbstätigkeit nur über kleine Renten der beruflichen Vorsorge verfügen, sind sie auf Ergänzungsleistungen angewiesen. Heute sind über 40 Prozent der IV-Rentner auf EL angewiesen. Noch 2003 lag der Anteil der IV-Bezüglern mit EL bei 26 Prozent.
- **Gesetzesrevisionen:** Durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) und die neue Pflegefinanzierung wurden erhebliche Kosten auf das EL-System abgewälzt – insgesamt gegen 600 Millionen Franken pro Jahr. Aufgrund dessen gab es einen massiven Kostentransfer von anderen Systemen (insbesondere der Sozialhilfe) in das EL-System.

Das Kostenwachstum im EL-System zwischen 2003 und 2012 von rund 1,5 Milliarden Franken lässt sich wie folgt aufschlüsseln:

- Ein Drittel Demografie;
- ein Drittel systembedingt (EL-Gesetzesrevision: Aufhebung des Höchstbetrags im Rahmen des NFA und Erhöhung des Vermögensfreibetrags im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung);
- ein Drittel IV (IV-Entwicklung und IV-Gesetzesrevisionen).

Ein Drittel der gestiegenen Ausgaben sind reine Kostenverlagerungen (Entlastung von IV, Sozialhilfe usw.). Zwei Drittel sind echte Mehrkosten.

Kostentrend

Bei unveränderten Rahmenbedingungen steigen die Kosten gemäss Annahmen des Bundes bis 2020 demografiebedingt um eine weitere Milliarde Franken auf 5,5 Milliarden Franken pro Jahr.

POSITION, FORDERUNGEN UND ARGUMENTE DES ARBEITGEBERVERBANDS

Bedeutung der EL aus Sicht des Schweizerischen Arbeitgeberverbands

Für die Wirtschaft ist die langfristige Sicherung des EL-Systems ein wichtiges Anliegen. Denn: Ein allgemein akzeptiertes und gezielt wirkendes EL-System entlastet neben der individuellen Existenzsicherung auch die beitragsfinanzierten Sozialversicherungs-Leistungen und wirkt damit einer weiteren Erhöhung der Lohnnebenkosten entgegen. Dies hat positive Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und die Beschäftigungslage, was wiederum die bedarfsorientierten Unterstützungsleistungen auf allen Staatsebenen entlastet.

Ziel: nachhaltige Sicherung des EL-Systems

Ziel muss es deshalb sein, das EL-System umzubauen und fit für die Zukunft zu machen. Die trüben finanziellen Aussichten verlangen umso mehr eine zügige und tiefgreifende Modernisierung des EL-Systems. Mit dem knapper werdenden Geld sollen diejenigen unterstützt werden, die es wirklich nötig haben. Damit wird einerseits das wertvolle System geschützt und das demografiebedingte Kostenwachstum begrenzt. Andererseits dämpft dies die weitere, ebenfalls steigende Belastung der beitragsfinanzierten Sozialversicherungen. Dies wirkt sich positiv auf den Werkplatz Schweiz und die Beschäftigungslage aus, was wiederum die bedarfsgeleiteten Ergänzungsleistungen auf allen Staatsebenen stützt.

Handlungsbedarf auf zwei Ebenen

- **Die Transparenz und die Steuerbarkeit** des Systems müssen verbessert werden. Heute bezahlt der Bund für Entscheide, die auf kantonaler Ebene gefällt werden – und umgekehrt. Nötig ist deshalb die Entflechtung der Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen.
- **Fehlanreize müssen ausgemerzt werden.** Bei den EL zur IV müssen positive Arbeitsanreize gesetzt und negative Anreize beseitigt werden. Zudem sind zur Stärkung des EL-Systems **weitere Massnahmen** an die Hand zu nehmen.

Nötig sind insbesondere folgende Massnahmen

- **Entflechtung der Verbundaufgabe** zwischen Bund und Kantonen: klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten und der Finanzierung
- **Behebung von Fehlanreizen** und damit das Setzen von positiven Arbeitsanreizen – darunter fallen: der Abbau von Schwelleneffekten bei der IV, die Erhöhung des Rentenalters, gezielte Verbesserungen in der beruflichen Vorsorge (Ausweitung der BVG-Beitragspflicht auf das 21. Lebensjahr, Prüfung einer obligatorischen beruflichen Vorsorge auch für Selbstständigerwerbende, Besserstellung von Teilzeitarbeitenden in der beruflichen Vorsorge durch Anbindung des Koordinationsabzugs an den Beschäftigungsgrad)
- **Weitere Massnahmen:** stärkerer Einbezug von Vermögen durch eine verstärkte Berücksichtigung des freiwilligen Vermögensverzichts; Anrechnung des Vermögens und tiefere Vermögensfreibeträge; unerwünschte Steuer-Effekte beseitigen (Arbeitnehmer im Niedriglohn-Bereich haben nach Abzug der Steuern mitunter ein geringeres Einkommen als Bezüger von Ergänzungsleistungen); systematische Missbrauchsbekämpfung (Vermögensbesitz im Ausland, aber EL-Bezug in der Schweiz); komplette Entflechtung von individuellen Prämienverbilligungen und EL zur Behebung von Ineffizienzen

Bei der Reform des EL-Systems ist eine ganzheitliche Betrachtung zentral. Dies verhindert allfällige negative Anreize aufgrund isolierter Eingriffe. Bundesrat und Parlament müssen die Frage der Entflechtung der Verbundaufgabe und die Verbesserung der Steuerbarkeit somit zwingend an die Hand nehmen. Darin liegt der entscheidende Reformbedarf. Der Bundesrat hat bereits eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen. Aus Sicht des Schweizerischen Arbeitgeberverbands sind diese Massnahmen wichtig. Allerdings ist es verfehlt, einzelne Massnahmen, etwa die beabsichtigte Erhöhung der anrechenbaren Mietzinsmaxima, isoliert vorzuziehen. Um das EL-System fit für die Zukunft zu machen, braucht es eine ganzheitliche Betrachtung des Systems.

Zürich, 8. Mai 2015

WEITERE INFORMATIONEN

Martin Kaiser
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
Mitglied der Geschäftsleitung
Ressortleiter Sozialpolitik und Sozialversicherungen
Hegibachstrasse 47, 8032 Zürich
Telefon: +41 (0)44 421 17 17
kaiser@arbeitgeber.ch