

Debatte zum Kapitalbezug lenkt vom wahren Problem ab

Die Ergänzungsleistungen haben sich als bedarfsorientierte Ergänzung von AHV und IV zur Existenzsicherung bewährt. Trotzdem besteht Reformbedarf. Das hat der Bundesrat mit seinem Bericht vom vergangenen November gut dokumentiert. Mit seinen Richtungsentscheiden für eine Revision löste er Ende Juni aber eine emotionale Debatte über den Kapitalbezug aus. Doch dieses Randproblem lenkt nur vom wirklichen Problem ab. **Martin Kaiser**

Am 20. November 2013 publizierte der Bundesrat eine umfassende Analyse zur Entwicklung der Ergänzungsleistungen (EL). Innert vier Jahren – zwischen 2007 und 2011 – stiegen die Gesamtausgaben für die EL um gut eine Milliarde auf über vier Milliarden Franken pro Jahr. Diese Entwicklung rief das Parlament auf den Plan. Es wollte es genauer wissen. Geraten die EL aus den Fugen? Ja und nein, lautet die Antwort. Der Bericht zeigte drei wesentliche Kostentreiber auf.

Ein echter Kostentreiber: die demografische Alterung

Die Alterung der Gesellschaft hat massive Auswirkungen auf die Heim- und Pflegekosten. Dies spiegelt sich in den EL zur AHV wieder. Zwar ist die Quote der EL-beziehenden AHV-Rentner seit Jahren mit rund 12 Prozent stabil. Zum Zeitpunkt des ordentlichen Rentenalters liegt sie sogar deutlich tiefer. Der Bedarf nach EL entsteht somit für viele Menschen erst in den letzten Lebensjahren, wenn der Heimeintritt ansteht. Allerdings bedeutet eine gleichbleibende Quote auch, dass die Menge an EL-beziehenden AHV-Rentnern jährlich etwas steigt und auch in Zukunft weiter steigen wird. Jährliche Mehrausgaben in der Höhe von zwei bis drei Prozent erstaunen deshalb nicht.

Bei den EL zur IV präsentiert sich die Situation noch etwas anders: Bis etwa 2005 stieg die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten, die auf EL angewiesen sind, jährlich um erschreckende acht Prozent. Dies als direkte Folge der bis vor wenigen Jahren verfehlten IV-Politik. Werden junge Leute

verrentet, erhalten sie nicht nur IV, sondern auch EL, weil sie kaum Mittel aus der beruflichen Vorsorge haben. Die Quote der IV-Renter mit EL liegt deshalb bei über 40 Prozent.

Seit die IV-Revisionen ihre Wirkung entfalten, steigen die Bezügerquoten von EL nur noch um gut zwei Prozent pro Jahr. Insgesamt war, ist und wird die demografische Alterung aber für das EL-System ein echter Kostentreiber sein. Der Milliarden sprung in der EL-Rechnung zwischen 2007 und 2011 lässt sich mit der demografischen Alterung aber kaum zu einem Drittel erklären.

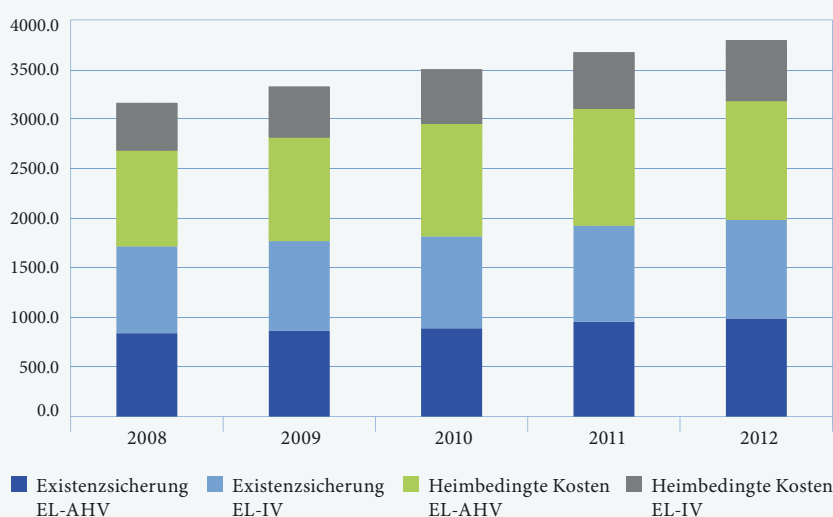
Zwei unechte Kostentreiber

Einschneidende Konsequenzen für die EL hatten per 2008 der neue Finanzausgleich (NFA) respektive die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Sie sorgten für einen Kostensprung von über 13 Prozent in einem einzigen Jahr. Alleine die Aufhebung des EL-Maximalbeitrags bescherte gut einem Drittel aller in einem Heim lebenden Personen höhere EL. Dadurch wurde in erster Linie die kantonale Sozialhilfe entlastet, wie der Bundesrat im Bericht festhält. Kommt dazu: Durch die Aufhebung des Maximalbetrags wurden per 2008 über 350 Millionen Franken in die Rechnung der EL verschoben. Ohne diese strukturelle Anpassung mit ihren grossen Auswirkungen hätte das Wachstum der EL auch 2008 lediglich gut zwei Prozent betragen.

Seit der Neuordnung der Pflegefinanzierung per 2011 gibt es zusätzlich ein Transparenz- und Steuerungsproblem in diesem Bereich. Fast zur Hälfte setzen sich die Kosten der EL von gut vier

Entwicklung der EL-Ausgaben von 2008 bis 2012 (aufgeschlüsselt, in Mio. Franken)



Milliarden Franken pro Jahr aus Heim- und Pflegekosten zusammen. Seit 2011 haben die Kantone einen erheblichen Spielraum, wie sie die Heim- und Pflegekosten in ihrer Region regeln. Wie weit die Regelungen auseinander liegen, zeigte der Bundesrat im Bericht vom 3. Oktober 2013 zur Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung durch die Kantone auf.

Für die EL bedeutet dies: Die im Rahmen der EL-Rechnung ausgewiesenen Heim- und Pflegekosten sind wenig aussagekräftig. Es handelt sich dabei um eine Summe, die wesentlich von der gewählten Restfinanzierungsart der Kantone abhängt. Je nach gewähltem Modell erscheinen Heim- und Pflegekosten in geringerem oder grösserem Ausmass in der EL-Rechnung. Die Rechnung der EL wird somit in diesem, praktisch die Hälfte der gesamten EL-Kosten ausmachenden Teil durch kantonale Regelungen überlagert.

«Es braucht bei den EL mehr Transparenz und eine bessere Steuerbarkeit des Systems.»

Diese Lösung verschlechtert die Transparenz der EL und führt unter Umständen auch zu Fehlinterpretationen und falscher Steuerung. Wenn man die totalen Heim- und Pflegekosten pro Kanton nicht kennt, ist die Aussagekraft der in den EL ausgewiesenen Kosten gering – und als Steuerungsgrösse nicht zu gebrauchen.

Doppelte Herausforderung

Die Herausforderung ist also eine doppelte: Einerseits muss die Transparenz der EL-Rechnung im Bereich der Heim- und Pflegefinanzierung verbessert werden. Andererseits ist die Heim- und Pflegefinanzierung als direkte Folge der demografischen Alterung die eigentliche Herausforderung bei der Finanzierung der EL, aber nicht nur bei dieser. Die EL-Kosten sind dabei nur ein Abbild der Kostenentwicklung in der Alterspflege insgesamt.

Es gilt deshalb, diesbezüglich wirksame Steuerungsmaßnahmen zu entwickeln. Gefordert in diesem Bereich sind in erster Linie die dafür zuständigen Kantone. Gemäss Berechnung des Bundes werden allein die in der EL-Rechnung ausgewiesenen Kosten für Heim- und Pflegefinanzierung respektive für krankheits- und behinderungsbedingte Kosten wegen der demografischen Alterung – bei konstanten Parametern – bis ins Jahr 2020 um weitere rund 700 Millionen Franken steigen (EL total: plus eine Milliarde).

Strukturelle Massnahmen

In seinem Bericht legte der Bundesrat dieses zentrale Problem dar und nannte auch Stossrichtungen möglicher Lösungen. Dazu gehören Ansätze wie die Verbesserung der Transparenz, die vollständige Entflechtung der EL oder die Wiedereinführung der Beschränkung auf Existenzsicherung im engeren Sinn. Dafür braucht es intensive Gespräche zwischen Bund und Kantonen. Was die Steuerung der Heim- und Pflegekosten anbelangt, sind – wie erwähnt – primär die Kantone gefordert. Sie haben es in der Hand, die ambulante Pflege zu stärken und weitere kostendämmende Massnahmen zu realisieren.

Dieser Ansatz dürfte erfolgversprechender sein als etwa die auf den ersten Blick verlockende Alternative, eine staatliche obligatorische Pflegeversicherung einzuführen. Den diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Kantons Thurgau, der diese Frage vertieft geprüft hat, ist zuzustimmen. Eine weitere derartige Sozialversicherung würde noch mehr Koordinations- und Abgrenzungsprobleme bringen – und kaum Anreize bieten, (noch) nicht nötige Heimeintritte zu vermeiden.

Doch genau über diesen entscheidenden Fragenkomplex struktureller Natur ist in der Kommunikation des Bundesrats zu seinen «Richtungsentscheiden» vom 25. Juni 2014 nichts zu lesen. Es wäre für die Zukunft der EL verhängnisvoll, sollte er sich dieser Aufgabe nicht stellen wollen.

Punktuellen Massnahmen

Demgegenüber gibt es eine Reihe von punktuellen Massnahmen, die der Bundesrat ankündigte und die selbstver-



Bild: Keystone

Die Alterung der Gesellschaft ist auch bei den EL ein Kostentreiber.

ständig zu diskutieren sind. Dazu zählen Themen wie die Rückgängigmachung der erst kürzlich erhöhten Vermögensfreibeträge oder der Abbau von Schwelleneffekten. Der erste Aspekt führte im Rahmen der Einführung der neuen Pflegefinanzierung zu einem unnötigen weiteren Kostenschub bei den EL von gegen 80 Millionen Franken pro Jahr.

In diesem Kontext kann auch die Diskussion um den Kapitalbezug von Gut haben der obligatorischen beruflichen Vorsorge geführt werden. Argumente für und wider gilt es dabei sorgfältig abzuwägen. Letztmals geführt wurde diese Debatte im Rahmen des Berichts zur Zukunft der beruflichen Vorsorge im Jahr 2011. Eindeutige Resultate brachte die Diskussion nicht, selbst unter den Arbeitgebern gab es keine klare Mehrheit für oder gegen den Kapitalbezug. Es gilt, eine sorgfältige Güterabwägung zu machen, die auch die mittlerweile verschärften Anforderungen an die Vergabe von Hypotheken berücksichtigt.

Entscheidende Faktoren

Fazit: Das Heil der EL liegt nicht in erster Linie bei punktuellen Massnahmen und schon gar nicht in der Frage des Kapitalbezugs. Viel entscheidender für die Akzeptanz der EL ist die Verbesserung der Transparenz und der Steuerbarkeit des Systems – sowie ein weitest möglicher Umgang mit der demografiebedingt grossen Herausforderung in der Alterspflege. ■