

Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes

Analyse der Kostentreiber in den Ergänzungsleistungen

Fakten, Probleme, Lösungsmöglichkeiten

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Universität Luzern Patrick Leisibach, B.A., Universität Luzern

Inhalt

| 1 | Das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV |
|---|--|
| 2 | Kostenentwicklung |
| 3 | Fehlanreize |
| 4 | Analyse der Kostentreiber |
| 5 | Lösungsansätze |

Das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV Auf einen Blick

Ergänzungsleistungen

- ergänzende Leistungen für Bezüger von AHV- und IV-Renten
- gewährleisten im Bedarfsfall die Existenzsicherung (Lebenshaltungskosten übersteigen Einkünfte)

Anspruchsvoraussetzungen

- Grundleistung der AHV oder IV
- Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz (kein Export ins Ausland)

Finanzierung

- ausschliesslich mittels Steuergeldern
- Kostenaufteilung: 5/8 Bund, 3/8 Kantone (Sonderregelung bei Heimbewohnern)

zwei Leistungsarten

- jährliche Ergänzungsleistung, die monatlich ausbezahlt wird
- Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten

Das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV Berechnung

Anerkannte Ausgaben

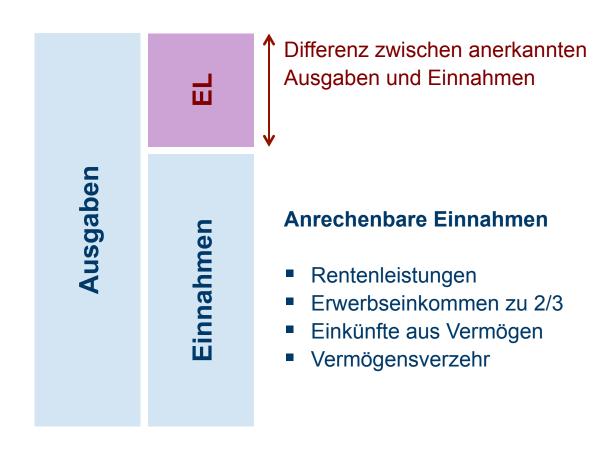
Obligatorische Krankenversicherung

zu Hause lebend

- Pauschalbetrag für allgemeinen Lebensbedarf
- Mietzins

im Heim lebend

- Tagestaxe
- Pauschalbetrag für persönliche Auslagen



Erwähnt sind nur die wichtigsten anerkannten Ausgaben und Einnahmen

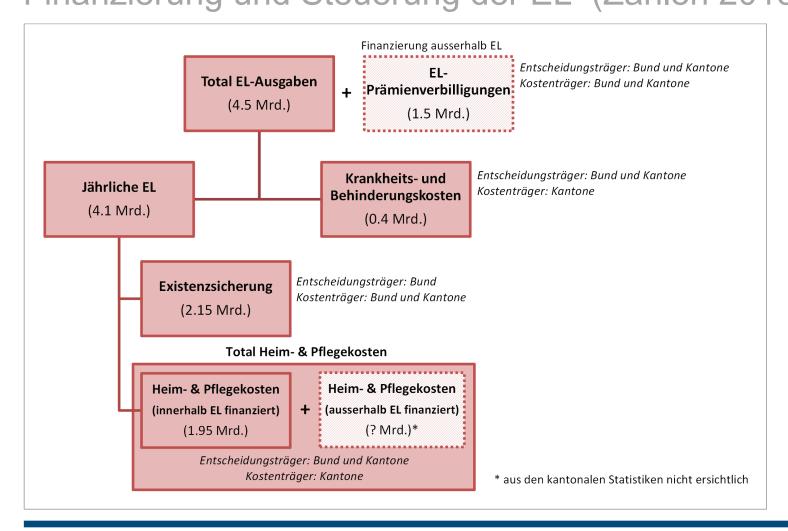
Das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV Berechnungsbeispiel (alleinstehende/r AHV-Rentner/in)¹

| Ausgaben | | | |
|---|--------|--------|--|
| Pauschalbetrag für allgemeinen Lebensbedarf | 19 210 | | |
| Bruttomietzins (angerechneter Höchstbetrag) | 13 200 | | |
| Krankenversicherungsprämie | 4 512 | 36 922 | |
| Einnahmen | | | |
| AHV-Rente (monatlich 1400) | 16 800 | | |
| BVG-Rente (monatlich 600) | 7 200 | | |
| Zinseinkünfte auf Vermögen (50 000) | 500 | | |
| 1/10 Vermögensverzehr von 12 500 (Freibetrag: 37 500) | 1 250 | 25 750 | |
| Ergänzungsleistungen pro Jahr ² | | 11 172 | |

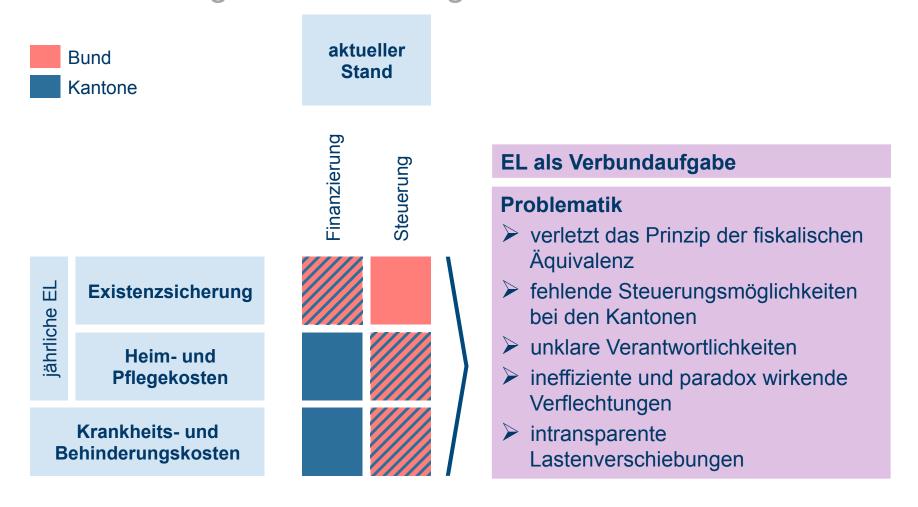
¹ Zahlen in Fr. von 2014 für den Kanton Luzern (Prämienregion 1).

² Zusätzlich werden Krankheits- und Behinderungskosten vergütet. EL-Bezüger sind ausserdem von einer Zahlung der Billag-Gebühren befreit.

Das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV Finanzierung und Steuerung der EL (Zahlen 2013)

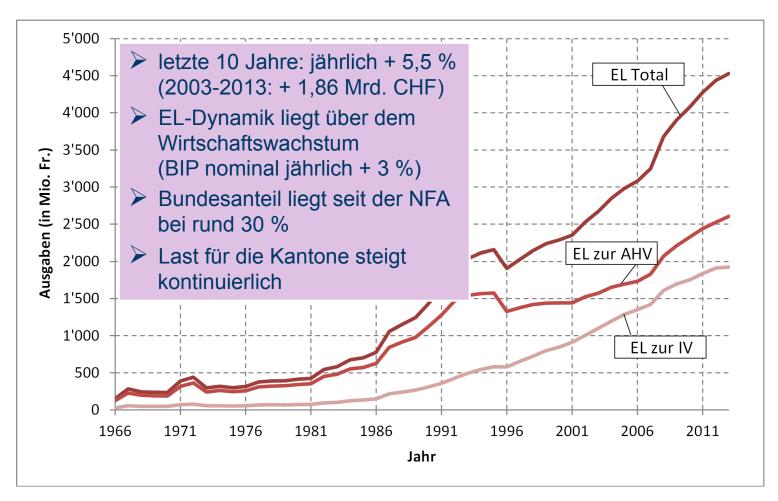


Das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV Finanzierung und Steuerung der EL



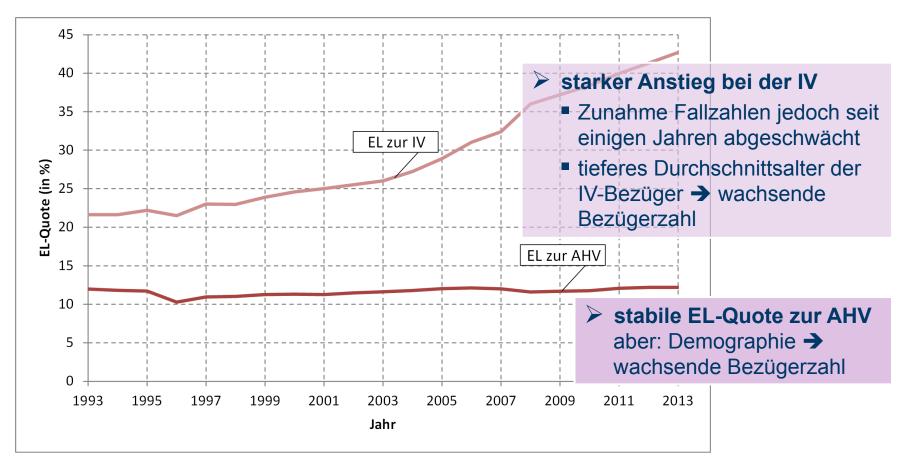
Kostenentwicklung

EL-Ausgaben nach Versicherungszweig



Kostenentwicklung

EL-Quote¹ nach Versicherungszweig



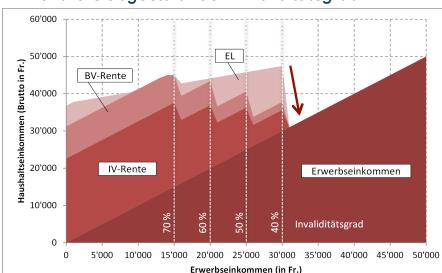
¹ Prozentualer Anteil der Rentner mit Ergänzungsleistungen

Kostenentwicklung Kantonale Variation

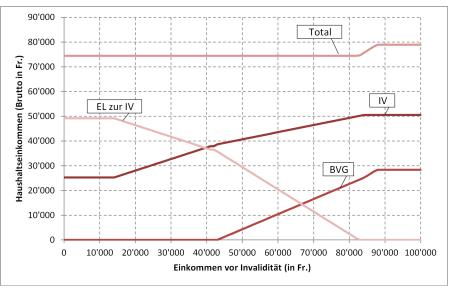
- Ergänzungsleistungen je nach Kanton unterschiedlich stark beansprucht
- kantonale Vergleiche sind wenig aussagekräftig
 - Neuordnung der Pflegefinanzierung 2011: Kantone finanzieren die anfallenden Heim- und Pflegekosten in unterschiedlichem Ausmass via EL
- EL-Rechnung sagt wenig über die wirklich anfallenden Heim- und Pflegekosten aus und taugt nur begrenzt als Steuerungsgrösse

Fehlanreize bei den EL zur IV

Haushaltseinkommen eines alleinstehenden IV-Rentners abgestuft nach Invaliditätsgrad



Einkommens-Zusammensetzung eines verheirateten IV-Rentners mit 2 Kindern



- EL vermindern die Erwerbsanreize zur Wiedereingliederung
- Hohe Attraktivität der IV-Rente in Kombination mit EL insbesondere bei Familien mit Kindern (Kinderrenten, Beträge für Lebensbedarf)

Fehlanreize bei den EL zur AHV

- Anreiz zur vorzeitigen Pensionierung bei Personen mit EL-Anspruch
- Anreiz zum Kapitalbezug aus der 2. Säule
- EL als Pflegeversicherung

- problematische Anreizeffekte können zu Verhaltensanpassungen führen (u.a. negative Arbeits- und Sparanreize)
- Ausmass schwierig zu quantifizieren, bestehende Studien und Daten deuten allerdings auf bedeutsame Auswirkungen hin

Analyse der Kostentreiber (2003-2012)

Systembedingte und externe Kostentreiber

Systembedingte Kostentreiber

Fehlanreize

nicht quantifizierbar, üben allerdings starke negative Anreizmechanismen aus

Gesetzesrevisionen (ELG)

NFA: Aufhebung des EL-Höchstbetrags bei Heimbewohnern Neuordnung Pflegefinanzierung: Erhöhung Vermögensfreibeträge

Demographie

stark zunehmende Anzahl an Neurentnern, steigende Lebenserwartung

Externe Kostentreiber

Gesetzesrevisionen (Extern)

IV-Revisionen 4 / 5 / 6a

Invalidenversicherung

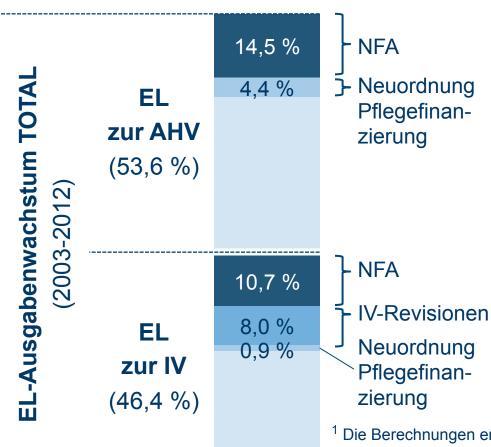
starker Anstieg der Anzahl IV-Bezüger mit EL (insbesondere aufgrund tieferem Durchschnittsalter der IV-Rentner)

Pflegekosten

Da die Pflegefinanzierung in den meisten Kantonen aus der EL herausgelöst wurde, belasten Pflegekosten die EL-Rechnung kaum mehr. Andere Kostenträger sind negativ betroffen.

Analyse der Kostentreiber (2003-2012)¹

Anteil der Gesetzesrevisionen



Total Kostenanstieg¹: 1,5 Mrd. CHF

38,5 % davon durch Gesetzesrevisionen beeinflusst

- EL zur AHV: 283 Mio. CHF
- EL zur IV: 294,3 Mio. CHF
- EL dienten häufig als
 Auffangbecken für diverse
 Kostenauslagerungen
- Entlastung anderer Kostenträger (u.a. IV, Sozialhilfe) in vergleichbarem Ausmass

38,5 % des Kostenanstiegs von 1,5 Mrd. CHF stellen reine Kostenverlagerungen dar

¹ Die Berechnungen erfolgten anhand des detaillierten EL-Statistikregisters. Gemäss den offiziellen Buchhaltungsdaten betrug der Anstieg 1,765 Mrd. CHF (vgl. Abschnitt 5.4 im Gutachten für weitere Informationen).

Analyse der Kostentreiber (2003-2012)

Fazit: Anteil der Kostentreiber

Handlungsspielraum



Lösungsansätze

Entflechtung der Finanzierung und Steuerung

3 Entflechtungs-Strategien aktueller **Bund Variante Variante Variante Stand** Kantone "light" **Kantone Bund** Finanzierung -inanzierung Finanzierung Finanzierung Steuerung Steuerung Steuerung Steuerung 핍 **Existenzsicherung** jährliche Heim- und Pflegekosten Krankheits- und Behinderungskosten ausserhalb EL

optimale Variante

Lösungsansätze

Korrigieren von Fehlanreizen: EL zur IV

- √ höhere Einkommensfreibeträge und Senkung des Grundbedarfs
 - Grundbedarf tiefer ansetzen und stattdessen die Einkommen mit einem geringeren Satz anrechnen, so dass sich Zusatzverdienste wirklich lohnen
 - Arbeitsanreize schaffen
- ✓ Minderung Schwelleneffekte
 - finanzielle Einbussen beim (teilweisen) Ausstieg aus dem IV-System mittels monetären Leistungen abschwächen
- hohe EL-Beträge bei Familien: Plafonierung oder Senkung Kinderpauschale
 - stossende Ungleichheiten zwischen Erwerbstätigen und EL-Beziehenden mit Kindern korrigieren
 - Kinderpauschale senken und/oder EL-Plafonierung bei einer bestimmten Betragshöhe oder Prozentsatz des zuvor erreichten Erwerbseinkommens

Lösungsansätze Korrigieren von Fehlanreizen: EL zur AHV

- ✓ Erhöhung der Vorsorgefähigkeit (BVG-Änderungen)
 - Ausweitung BVG-Beitragspflicht bereits auf 18./21. Lebensjahr
 - bessere BVG-Abdeckung für Teilzeitarbeitende
- ? Einschränkung Kapitalbezug 2. Säule
 - evtl. Sockelanteil des Vorsorgekapitals nur noch in Form einer Rente zulassen
 - aufgrund fehlender Datenlage Bericht des BSV (in Arbeit) abwarten

X Pflegeversicherung

- würde Eigenverantwortung und Subsidiarität schwächen und Anspruchshaltung gegenüber dem Staat fördern → steigende Pflegekosten
- aus Sicht EL irrelevant (Pflegefinanzierung meist ausserhalb EL abgewickelt);
 zudem würde eine Pflegeversicherung kaum die adressierten
 Bevölkerungsgruppen erreichen

Lösungsansätze

Korrigieren von Fehlanreizen: Weitere Massnahmen

- ✓ tiefere Vermögensfreibeträge, verstärkte Vermögensanrechnung
 - Korrektur der 2011 mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung erhöhten Freibeträge
 - gesetzliche Verankerung der verstärkten Vermögensanrechnung bei Heimbewohnern
- ✓ Besteuerung der EL
 - Korrektur der Ungleichbehandlung von Rentenleistungen und EL
 - Prüfung eines steuerbefreiten Existenzminimums
- ✓ Neuregelung Krankenversicherungsprämien/Prämienverbilligung
 - komplette Entflechtung von IPV und EL: Prämie aus der EL-Berechnung herauslösen (keine EL-Mindesthöhe mehr)
- ✓ transparente Datengrundlage schaffen
- ✓ Systematisierung Missbrauchsbekämpfung
- ✓ Verzicht auf isolierte Anpassung der anrechenbaren Mietzinsmaxima.
 - vgl. Botschaft zur Änderung des ELG vom Dezember 2014