

# Ergänzungs- leistungen zur AHV

Ein Bilderbuchbeispiel wie Kosten nach unten verschoben werden

Das System der Ergänzungsleistungen wurde geschaffen, weil die AHV nicht existenzsichernd ist – wie sie es sein sollte. Das bedeutet grundsätzlich, dass eine Aufgabe des Bundes (Altersvorsorge) mit den Ergänzungsleistungen teilweise auf die Kantone verlagert wurde. Diese müssen gewissen Mindeststandards folgen, sind darüber hinaus aber frei, wie sie die Ergänzungsleistungen (EL) ausgestalten. Anhand der verschiedenen Reformen und ihrer Auswirkungen auf die EL zeigt sich, dass die EL immer wieder auffangen muss, was in anderen Bereichen der sozialen Sicherung nicht ausreichend geregelt beziehungsweise finanziert ist. Aus einer Übergangslösung ist ein unzureichendes Auffangbecken geworden – Stichwort: Pflege und Betreuung im Alter.

*Tabea Kaderli*

# Ergänzungsleistungen zur AHV

## Ein Bilderbuchbeispiel wie Kosten nach unten verschoben werden

In einem föderalen System wie der Schweiz ist es eine zentrale Frage, wer für welche staatlichen Aufgaben zuständig ist und wie diese finanziert werden. Dabei sind die Verantwortlichkeiten oft historisch gewachsen. Direkt Kosten beziehungsweise Leistungsansprüche zu verschieben oder auch einfach neu zu organisieren, ist politisch schwierig. Bonoli und Trein stellen denn auch fest, dass Kostenverschiebungen meist indirekt stattfinden:

**«For the central government, which can write national legislation, cost-shifting will generally be the result of reforms of federal social programs that limit access to them or the amount of their benefits. Cost-shifting may occur indirectly. As federal benefits become less generous or less accessible, some of those who lose eligibility will turn to municipally run social assistance. For municipalities, cost-shifting is more difficult since they cannot change the law.»<sup>1</sup>**

Für die Schweiz stellen die Autoren eine ausgeprägte Tendenz zu indirekten Kostenverschiebungen fest – durch Reformen der Invalidenversicherung (IV) und der Arbeitslosenversicherung (ALV), welche ab Mitte der Neunziger Jahre den Zugang zu Leistungen einschränkten.<sup>2</sup>

Im Folgenden schauen wir uns die Kostenverschiebungen am Beispiel der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV an. Die These ist, dass auch hier durch Reformen – nicht nur direkte EL-Reformen – eine Verlagerung der Kosten vom Bund zu den Kantonen, und teilweise weiter zu den Gemeinden, stattfand. Wenn Kantone bestimmte Bereiche der EL in der Folge unterschiedlich finanzieren, kommt es öfter zu einer Verschiebung der Kosten hin zu den Haushalten. So variieren die von den Haushalten zu tragenden Kosten je nach Wohnort teilweise stark.<sup>3</sup>

---

1 Bonoli, Giuliano / Trein, Philipp (2017): Cost-Shifting in Multitiered Welfare States: Responding to Rising Welfare Caseloads in Germany and Switzerland. In: Publius: The Journal of Federalism, Volume 46, Issue 4, Fall 2016, Pages 596–622. Zitat: S. 599, Übersetzung der Herausgeberin: Für die Zentralregierung, die nationale Gesetze erlassen kann, ist die Kostenverlagerung in der Regel das Ergebnis von Reformen nationaler Sozialprogramme, die den Zugang zu diesen Programmen oder den Umfang ihrer Leistungen einschränken. Die Kostenverschiebung kann indirekt erfolgen. Wenn die staatlichen Leistungen weniger grosszügig oder weniger zugänglich werden, werden einige, die ihren Anspruch verlieren, auf die kommunale Sozialhilfe ausweichen. Für die Gemeinden ist eine Kostenverlagerung schwieriger, da sie die Gesetze nicht ändern können.

2 Ebd. S. 609-610

3 Studien dazu beispielsweise Knöpfel, Carlo / Leitner, Johanna / Meuli, Nora / Pardini, Riccardo (2019): Das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz. Eine vergleichende Studie unter Berücksichtigung des Betreuungs- und Pflegebedarfs. Muttenz. [einkommen-im-alter.ch/de](https://www.einkommen-im-alter.ch/de) (23.05.2023) oder Credit Suisse (2021): Hier lebt es sich am günstigsten. Finanzielle Wohnattraktivität. [credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/privatkunden/anlegen/studie-finanzielle-wohnattraktivitaet-mai-2021-de.pdf](https://www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/privatkunden/anlegen/studie-finanzielle-wohnattraktivitaet-mai-2021-de.pdf) (23.05.2023)

Dies ist besonders für Frauen relevant: beispielsweise beziehen 12.2 Prozent der Frauen mit AHV-Rente zwischen 65 und 79 Jahren EL – bei den Männern mit AHV-Rente in der gleichen Altersklasse sind es nur 9.4 Prozent.<sup>4</sup> Das verfassungsgemässe Ziel der Existenzsicherung durch die AHV und der Fortsetzung der Lebenshaltung durch die berufliche Vorsorge wird nach wie vor nicht erreicht.

## Geschichtlicher Hintergrund der Ergänzungsleistungen

Für die Diskussion der aktuellen Finanzierung der Ergänzungsleistungen ist es wichtig, den historisch gewachsenen Hintergrund zu kennen. Deshalb findet sich im Folgenden ein kurzer, chronologischer Abriss der Ergänzungsleistungen, ihren Revisionen und Reformen sowie anderen Reformen, die einen Einfluss auf die Finanzen und die Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen hatten.<sup>5</sup>

Jahr	Ereignis
1966	<b>Einführung der EL (BV Art. 112a (AHV: BV Art. 111 und 112))</b>
	Knapp zwanzig Jahre nach der Einführung der AHV, wurden die Ergänzungsleistungen eingeführt. Hintergrund war eine politische Diskussion der Altersarmut im Rahmen der 6. AHV-Revision (1962-1964). 1965 wurde dann vom Parlament beschlossen, als Mittel gegen die Altersarmut Ergänzungsleistungen einzuführen – als Übergangslösung, bis mit AHV und beruflicher Vorsorge zusammen eine Existenzsicherung im Alter erreicht werden sollte. So die Argumentation, obwohl gemäss Verfassung die AHV alleine die Existenzsicherung garantieren muss. <sup>6</sup> Die Einführung der EL erfolgte dann im Jahr 1966. Ergänzungsleistungen unterscheiden sich insofern von der Altersvorsorge in der ersten (AHV) und zweiten Säule (berufliche Vorsorge), als dass sie nicht über Beiträge der Versicherten und Arbeitgebenden finanziert werden, sondern aus Steuern. Zudem sind Ergänzungsleistungen bedarfsabhängig; die Betroffenen müssen nachweisen, dass ihre Einkommen und Mittel nicht ausreichen, bevor sie Leistungen erhalten.

4 Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2023): Statistik der Ergänzungsleistungen. EL-Quoten nach Staatsangehörigkeit (Kategorie), Geschlecht und Altersklasse. [pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-1305020000\\_105/px-x-1305020000\\_105/px-x-1305020000\\_105.px](https://pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-1305020000_105/px-x-1305020000_105/px-x-1305020000_105.px) (18.01.2023)

5 Siehe auch BSV (2020): Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. Ergänzungsleistungen (EL). Basierend auf Leimgruber Matthieu (2008): *Solidarity without the state? Business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890–2000*. Cambridge; Luchsinger Christine (1995): *Solidarität, Selbständigkeit, Bedürftigkeit. Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter in der AHV, 1939-1980*. Zürich; Carigiet Erwin, Koch Uwe (2009): *Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Darstellung, Charakterisierung und Wirkungsweise*. Zürich. [geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/verwaltung-der-sozialen-sicherheit/ergaenzungsleistungen-el](https://geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/verwaltung-der-sozialen-sicherheit/ergaenzungsleistungen-el) (23.05.2023)

6 Bundesverfassung Art. 112, 2 c: «Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken».

	Die Ergänzungsleistungen wurden als Verbundaufgabe organisiert, das heisst, der Bund und die Kantone haben eine gemeinsame Zuständigkeit. Die Finanzierung erfolgte zu Beginn hälftig, wobei die Kantone die Verwaltung und die Auszahlung über ihre Ausgleichskassen übernahmen. <sup>7</sup>
<b>1986</b>	<b>Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen</b>
	Mit dem ersten Paket zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, das 1986 in Kraft trat, wurde die Finanzierung neu geregelt. Der Grundsatz der Aufgabenteilung war und ist nach wie vor, dass die Finanzierung einer Aufgabe dort erfolgt, wo auch die Entscheidungshoheit liegt. Bei den Ergänzungsleistungen sind die Entscheidungskompetenzen allerdings verteilt: Die Kantone haben Handlungsspielraum bei der Ausrichtung, müssen sich aber an die vom Bund vorgegebenen Mindeststandards (bspw. bezüglich Berechnung der Leistungen) halten. Ab 1986 erhielten die Kantone entsprechend ihrer Finanzkraft 10 bis 35 Prozent der Mittel für die Ergänzungsleistungen vom Bund; der Bund übernahm also deutlich weniger der Kosten als zuvor.
<b>1987</b>	<b>2. Revision des EL-Gesetzes</b>
	Die wichtigste Änderung der 2. Revision des EL-Gesetzes war, dass neu Spitex-Leistungen und Pflegeheim-Kosten auch übernommen wurden.
<b>1997</b>	<b>10. AHV-Revision</b>
	<p>Mit der 10. AHV-Revision wurden viele Änderungen eingeführt, darunter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ die individuelle Rentenberechnung (Ehegatt*innen erhielten nun jeweils eine eigene Rente und waren auch bei Nichterwerbstätigkeit grundsätzlich beitragspflichtig)</li> <li>➤ das Ehegattensplitting (die während der Ehejahre erzielten Einkommen beider Partner*innen werden hälftig aufgeteilt und den individuellen AHV-Konten gutgeschrieben)</li> <li>➤ die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften (Anrechnung von unbezahlter Erziehungs- und Betreuungsarbeit).</li> </ul> <p>Ebenfalls wurde die Möglichkeit des Vorbezugs der AHV-Rente schrittweise eingeführt. Für Personen mit AHV-Vorbezug gelten dieselben Voraussetzungen für den Erhalt von Ergänzungsleistungen wie für Personen mit AHV-Bezug zum ordentlichen Rentenalter.</p>
<b>2008</b>	<b>Neuer Finanzausgleich (NFA)</b>
	Anlässlich der Neugestaltung des Finanzausgleichs wurde das System der Ergänzungsleistungen umfassend revidiert und ins ordentliche Verfassungsrecht überführt. <sup>8</sup>

7 Bundesrat (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001. [efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/projektphase\\_nfa/botschaften/2001\\_Erste\\_Botschaft\\_d.pdf.download.pdf/2001\\_Erste\\_Botschaft\\_d.pdf](https://efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/projektphase_nfa/botschaften/2001_Erste_Botschaft_d.pdf.download.pdf/2001_Erste_Botschaft_d.pdf) (23.05.2023)

8 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG): [fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/804/de#art\\_11\\_a](https://fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/804/de#art_11_a) (23.05.2023)

	<p>Gleichzeitig wurde neu geregelt, welche Kosten von wem getragen werden (siehe Abbildung 1). Seither gilt folgende Finanzierungsregelung:<sup>9</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Die Krankheits- und Behinderungskosten gehen zu Lasten der Kantone (2016: 467 Millionen).<sup>10</sup></li> <li>➤ Die jährlichen Ergänzungsleistungen werden aufgeteilt in Leistungen, die der Existenzdeckung dienen, sowie Leistungen für Mehrkosten aufgrund eines Heimaufenthalts. Der Bund beteiligt sich mit einem Anteil von 5/8 an den EL für die Existenzsicherung (2016: 1465 Millionen); die restlichen 3/8 (879 Millionen) tragen die Kantone. Sie übernehmen auch die Mehrkosten des Heimaufenthalts, die über den Existenzbedarf hinausgehen (2016: 2081 Millionen).</li> <li>➤ Der Bund zahlt den Kantonen überdies Pauschalbeiträge zur Abgeltung von deren Verwaltungskosten für die jährlichen Ergänzungsleistungen (2016: 36 Millionen).</li> </ul> <p>Der Betrag für die Krankenversicherungsprämien von EL-Bezüger*innen geht ebenfalls zu Lasten der Kantone, wird aber nicht zu den EL-Ausgaben gezählt, da die Finanzierung im Rahmen der individuellen Prämienverbilligung (IPV) erfolgt. Die IPV ist eine kantonale Aufgabe, an die der Bund Pauschalbeiträge leistet. Die Bezüger*innen von Ergänzungsleistungen erhalten den Betrag aber als EL ausbezahlt und das EL-Gesetz regelt auch dessen Höhe.</p>
<b>2011</b>	<b>Neuordnung der Pflegefinanzierung</b>
	<p>Im Jahr 2011 wurde die Pflegefinanzierung neu geregelt. Im Zentrum standen die altersbedingten Pflegeleistungen. Das Ziel war es, die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) zu entlasten und die wirtschaftlich schwierige Situation bestimmter Gruppen pflegebedürftiger Personen zu entschärfen.</p> <p>Wichtig hier zu erwähnen ist die Definition von Pflege aus Sicht des Gesetzgebers<sup>11</sup>, welche darauf abzielt, Pflege und Betreuung voneinander abzugrenzen. In der Realität ist dies aber schwierig und entspricht auch nicht dem Verständnis von Pflege von Berufsorganisationen wie dem Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner SBK<sup>12</sup>.</p> <p>Relevant für die EL war hauptsächlich die Erhöhung der Vermögensfreibeträge für den Anspruch auf EL zur AHV sowie die Übernahme der</p>

9 Bundesrat (2018): Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013, S. 37–39. [newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/53827.pdf](https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/53827.pdf) (23.05.2023)

10 Unterscheidung zwischen: EL, die auf den allgemeinen Lebensbedarf ausgerichtet werden (unter anderem bei Personen ohne Betreuungs- und Pflegebedarf, bei denen die AHV nicht ausreicht) und EL zur Deckung von Krankheits- und Behinderungskosten.

11 Siehe Verordnung des EDI (Eidgenössisches Departement des Innern) über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV), Art. 7: [fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/4964\\_4964\\_4964/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/4964_4964_4964/de) (23.05.2023)

12 Siehe Definition von Pflege des Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK): [sbk-asi.ch/de/pflege-und-arbeit/pflege](https://www.sbk-asi.ch/de/pflege-und-arbeit/pflege) (23.05.2023)

	Restfinanzierung der Pflegekosten durch die Kantone (nach Abzug der Patient*innenbeteiligung und Übernahme eines Teils der Kosten durch die OKP). Das heisst, die von den Kantonen getragenen Krankheits- und Behinderungskosten für EL-Beziehende stiegen. Für weitergehende Analysen siehe die Evaluation der Neuordnung der Pflegefinanzierung von INFRAS <sup>13</sup> .
<b>2021</b>	<b>Revision des EL-Gesetzes</b>
	<p>Mit der Revision des EL-Gesetzes 2021 wurden verschiedene Massnahmen getroffen. Einerseits, um das Vermögen stärker zu berücksichtigen:</p> <p>So wurde neu eine Eintrittsschwelle in Bezug auf das Vermögen eingeführt. Nur Personen mit einem Vermögen unter 100'000 CHF (200'000 bei Ehepaaren) haben Anspruch auf EL. Die Vermögensfreibeträge, welche bei der Anspruchsberechnung nicht berücksichtigt werden und somit unangetastet bleiben, wurden nach der Erhöhung 2011 nun wieder gesenkt. Und zuletzt wurde auch eine Rückerstattungspflicht für Erben eingeführt.</p> <p>Und andererseits, um die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des Haushaltes stärker zu berücksichtigen:</p> <p>Die maximalen anrechenbaren Ausgaben für Mietkosten (Mietzinsmaxima) wurden erhöht, für die Krankenversicherungsprämien gelten neu die tatsächlichen Ausgaben bis zur Höhe der bereits bestehenden Pauschale, das Einkommen der Ehegatt*innen wird stärker berücksichtigt und für den Lebensbedarf von Kindern gelten neu altersabhängige Beiträge. Schliesslich wurde der EL-Mindestbetrag gesenkt und für Personen im Heim wird neu statt eines monatlich ausgerichteten Betrags die tatsächlich in Rechnung gestellte Heimtaxe übernommen.<sup>14</sup></p> <p>Mit Ausnahme der höheren Mietzinsmaxima und eines geringfügig höheren Beitrages für Kinder zwischen 11 und 25 Jahren führen diese Änderungen zu tieferen Ergänzungsleistungen für die Betroffenen.</p>
<b>...</b>	<b>Aufgabenteilung II</b>
	Geplant war überdies ein Projekt zur Aufgabenteilung II im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs – dieses wurde aber aufgrund von Covid-19 sistiert und ist seither noch nicht wieder aufgenommen worden. Ein im Projekt zu prüfender Teil sind die Ergänzungsleistungen. <sup>15</sup>

13 INFRAS, Landolt Rechtsanwälte und Careum Forschung (2018): Evaluation der Neuordnung der Pflegefinanzierung. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit. [infras.ch/media/filer\\_public/87/20/87205dea-bf36-40c3-a381-728067e975fd/evaluation\\_der\\_neuordnung\\_der\\_pflegefinanzierung\\_schlussbericht.pdf](https://infras.ch/media/filer_public/87/20/87205dea-bf36-40c3-a381-728067e975fd/evaluation_der_neuordnung_der_pflegefinanzierung_schlussbericht.pdf) (23.05.2023)

14 AHV/IV in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (2021): Merkblatt Ergänzungsleistungen (EL) 2021: Was ändert? [ahv-iv.ch/p/51.d](https://ahv-iv.ch/p/51.d) (23.05.2023)

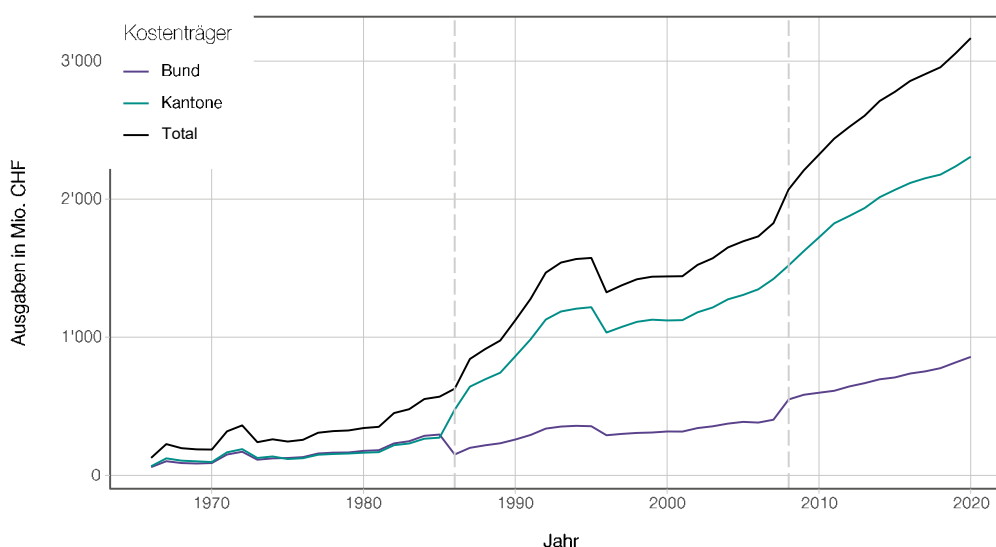
15 Konferenz der Kantonsregierungen KdK (2019): Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung Bund – Kantone. [newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/57614.pdf](https://newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/57614.pdf) (24.05.2023) und Motion 22.3964: Wiederaufnahme des Projektes «Aufgabenteilung II». [parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223964](https://parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223964) (24.05.2023)

Zusammengefasst: Das System der Ergänzungsleistungen wurde geschaffen, weil die AHV nicht existenzsichernd ist – wie sie es sein sollte. Das bedeutet grundsätzlich, dass eine Aufgabe des Bundes (Altersvorsorge) mit den Ergänzungsleistungen teilweise auf die Kantone verlagert wurde. Diese müssen gewissen Mindeststandards folgen, sind darüber hinaus aber frei, wie sie die Ergänzungsleistungen ausgestalten. Anhand der verschiedenen Reformen und ihrer Auswirkungen auf die EL zeigt sich, dass die EL immer wieder auffangen muss, was in anderen Bereichen der sozialen Sicherung nicht ausreichend geregelt beziehungsweise finanziert ist. Aus einer Übergangslösung ist ein unzureichendes Auffangbecken geworden – Stichwort: Pflege und Betreuung im Alter.

## Kostenentwicklung allgemein und Entwicklung der Kostenaufteilung

Seit der Einführung der Ergänzungsleistungen 1966 kamen drei verschiedene Finanzierungsregime vor, die sich auch in Abbildung 1 widerspiegeln: Von 1966–1985 trugen zunächst Bund und Kantone je die Hälfte der Kosten (Anteil Bund: 49 Prozent). Mit der Einführung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen galt ab 1986 ein System, bei dem der Bund je nach Finanzkraft der Kantone 10–35 Prozent der Kosten trug. Durchschnittlich lag der Anteil des Bundes zwischen 1986 und 2007 damit bei rund 23 Prozent. Und seit der Neuregelung im Rahmen des NFA im Jahr 2008 lag der durchschnittliche Beitrag des Bundes seither (2008–2020) bei 26 Prozent.

**Abbildung 1: Entwicklung Kosten EL zur AHV (1966 –2020)**



Daten: BSV (2021): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2021. Statistiken zur Sozialen Sicherheit, Bundesamt für Sozialversicherungen: EL-Finanzierung nach Versicherungszweig. [bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/17424608/master](https://bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/17424608/master) (11.02.2023), eigene Darstellung.



Der Bundesbeitrag ist mit der aktuellen Finanzierung der Ergänzungsleistungen im Vergleich zum Finanzierungsregime zwischen 1986 und 2007 leicht höher, beträgt aber nach wie vor nur knapp die Hälfte im Vergleich zum ersten Finanzierungsregime. Da die Steigung der Kostenkurve der Kantone etwas grösser ist als diejenige des Bundes, dürfte der Anteil der Kantone in Zukunft noch zunehmen.

Was hier nicht sichtbar ist, sind die Kosten für die Krankenkassenprämien von Bezüger\*innen von Ergänzungsleistungen, welche auch im Ergänzungsleistungsgesetz geregelt sind. Diese werden von den Kantonen im Rahmen der individuellen Prämienverbilligung (IPV) finanziert. Der Bund leistet an die IPV einen Pauschalbeitrag.

Der in Abbildung 1 deutlich sichtbare Anstieg der EL-Kosten ist ein immer wieder diskutiertes Thema. Verschiedene Faktoren spielen bei der Entwicklung der Kosten der EL zur AHV eine Rolle. Zentral ist dabei die demographische Entwicklung: Zum einen kommen nun die geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter<sup>16</sup> und zum anderen ist die Lebenserwartung bei Geburten seit den 1980er Jahren um 7.3 Jahre gestiegen (von 75.8 auf 83.1 Jahre<sup>17</sup>). Letzteres führt dazu, dass Personen, die seit dem Bezugsbeginn ihrer AHV-Rente auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, diese länger beziehen, und dass zusätzlich immer mehr Personen bei steigendem Pflegebedarf auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, insbesondere nach einem Heimeintritt.<sup>18</sup> Ein weiterer Faktor ist, dass verschiedene Berechnungselemente (Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf, Mietzinsmaxima) in gewissen Abständen der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, damit die Existenzsicherung angesichts der steigenden Lebenshaltungskosten gewährleistet bleibt.

Zusätzlich haben Reformen in und ausserhalb der EL zu einer Zunahme der Kosten geführt. So hat die Aufhebung der Obergrenze der jährlichen EL-Beträge im Rahmen der Totalrevision des ELG dazu geführt, dass 37 Prozent aller Personen im Heim höhere Leistungen erhalten haben. Ebenfalls zu Mehrkosten für die EL führte die Neuordnung der Pflegefinanzierung, welche 2011 in Kraft trat.<sup>19</sup> Zuvor

---

16 BFS (2022b): Altersaufbau der Bevölkerung nach Geschlecht. [bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/grafiken.assetdetail.23104137.html](https://bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/grafiken.assetdetail.23104137.html) (17.02.2023)

17 BFS (2022a): Lebenserwartung, 1981-2021. [bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/lebenserwartung.assetdetail.23329009.html](https://bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/lebenserwartung.assetdetail.23329009.html) (17.02.2023)

18 Siehe Bundesrat (2013): Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Humbel (12.3602) vom 15. Juni 2012, Kuprecht (12.3673) vom 11. September 2012 und der FDP-Liberalen Fraktion (12.3677) vom 11. September 2012. Bericht «Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf». [bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/el/studien/bericht\\_ergaenzungsleistungenzurahviv-kostenentwicklungundreformb.pdf.download.pdf/bericht\\_ergaenzungsleistungenzurahvivkostenentwicklungundreformb.pdf](https://bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/el/studien/bericht_ergaenzungsleistungenzurahviv-kostenentwicklungundreformb.pdf.download.pdf/bericht_ergaenzungsleistungenzurahvivkostenentwicklungundreformb.pdf) (24.05.2023)

19 Nicht gedeckte Pflegekosten dürfen höchstens bis zu einem Betrag von aktuell 21.60 Franken pro Tag der versicherten Person in Rechnung gestellt werden. Die Kantone regeln die Restfinanzierung.



hatte bereits die 10. AHV-Revision, das Freizügigkeitsabkommen und die 4. IV-Revision zu Mehrkosten bei der EL geführt.<sup>20</sup>

Fast 40 Prozent des Kostenanstiegs in der EL zwischen 2003 und 2012 seien auf Reformen ausserhalb der EL (NFA, die Neuordnung der Pflegefinanzierung und Gesetzesrevisionen in der IV) zurückzuführen, so Schaltegger und Leisibach.<sup>21</sup> Die Autoren halten fest, dass es sich bei rund einem Drittel des Kostenanstiegs um eine Verschiebung von anderen Kostenträgern hin zur EL handle und nicht um eigentliche Mehrkosten – und somit auch um eine Verschiebung vom Bund hin zu den Kantonen.

Die Art und Weise der EL-Finanzierung führt aber vor allem auch mit der demographischen Entwicklung zu zunehmenden Belastungen für die Kantone. Je älter Personen werden und je eher sie in einem Pflegeheim wohnen, desto mehr nehmen auch die Kosten der Kantone zu. Dasselbe gilt für die «Krankheits- und Behinderungskosten» im Rahmen der EL, die seit dem neuen Finanzausgleich vollständig von den Kantonen zu tragen sind. Diese Verschiebung ist sehr indirekt und wird sich zukünftig noch stärker auswirken.

## Unterschiede in den Leistungen zwischen Kantonen

Was im Alter mit den Ergänzungsleistungen abgedeckt ist, insbesondere in Bezug auf Pflege- und Betreuungsleistungen, unterscheidet sich stark je nach Kanton. Dies resultiert – im Zusammenspiel mit unter anderem dem Steuersystem – zu massiven Unterschieden im verfügbaren Einkommen von Haushalten. Ein Team von Forscher\*innen der Fachhochschule Nordwestschweiz hat dazu eine ausführliche Studie erarbeitet.<sup>22</sup> Für alle 26 Kantonshauptorte und für unterschiedliche Falltypen (beispielsweise Einpersonenhaushalt mit geringem Betreuungs- und Pflegebedarf) sowie für unterschiedliche Einkommensgruppen haben die Autor\*innen berechnet, wie viel nach Abzug aller obligatorischen Ausgaben (Steuern, Krankenkassenprämien, etc.) und Fixkosten (Miete, Betreuungs- und Pflegekosten, etc.) an verfügbarem Einkommen bleibt. Sozialtransfers, wie Ergänzungsleistungen oder Prämienverbilligungen wurden dabei berücksichtigt. Es

---

20 Im Rahmen der 10. AHV-Revision wurde die Möglichkeit des Rentenvorbezugs mit gleichzeitigem EL-Anspruch eingeführt, das Freizügigkeitsabkommen hatte ein Wegfall der Mindestaufenthaltsdauer als EL-Anspruchsvoraussetzung für Staatsangehörige der EU/EFTA zur Folge und die IV-Revision hat unter anderem Härtefallrenten in die EL überführt.

21 Schaltegger, Christoph A. / Leisibach, Patrick (2015): Analyse der Kostentreiber in den Ergänzungsleistungen. Fakten, Probleme, Lösungsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes. [cdn.arbeitgeber.ch/production/uploads/2015/05/20150508\\_Erg%C3%A4nzungsleistungen-Analyse-L%C3%B6sungen.pdf](https://cdn.arbeitgeber.ch/production/uploads/2015/05/20150508_Erg%C3%A4nzungsleistungen-Analyse-L%C3%B6sungen.pdf) (24.05.2023)

22 Knöpfel, Carlo / Leitner, Johanna / Meuli, Nora / Pardini, Riccardo (2019): Das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz. Eine vergleichende Studie unter Berücksichtigung des Betreuungs- und Pflegebedarfs. [einkommen-im-alter.ch/uploads/media/default/0001/01/EiAll\\_Schlussbericht\\_aktualisiert\\_10062020\\_Versandversion\\_nm.pdf](https://einkommen-im-alter.ch/uploads/media/default/0001/01/EiAll_Schlussbericht_aktualisiert_10062020_Versandversion_nm.pdf) (24.05.2023)

ergeben sich bei Rentner\*innen, die zuhause leben, Unterschiede im verfügbaren Einkommen von bis zu 33 000 Franken pro Jahr. Die Unterschiede sind kleiner bei Personen in der tiefsten Einkommensgruppe sowie bei Personen ohne Pflege- und Betreuungsbedarf. Die Ergänzungsleistungen zur AHV sind gemäss den Forschenden dabei das Transfersystem mit dem grössten Einfluss. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass bereits kleine Änderungen in diesem System grosse Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation von Rentner\*innen haben.<sup>23</sup>

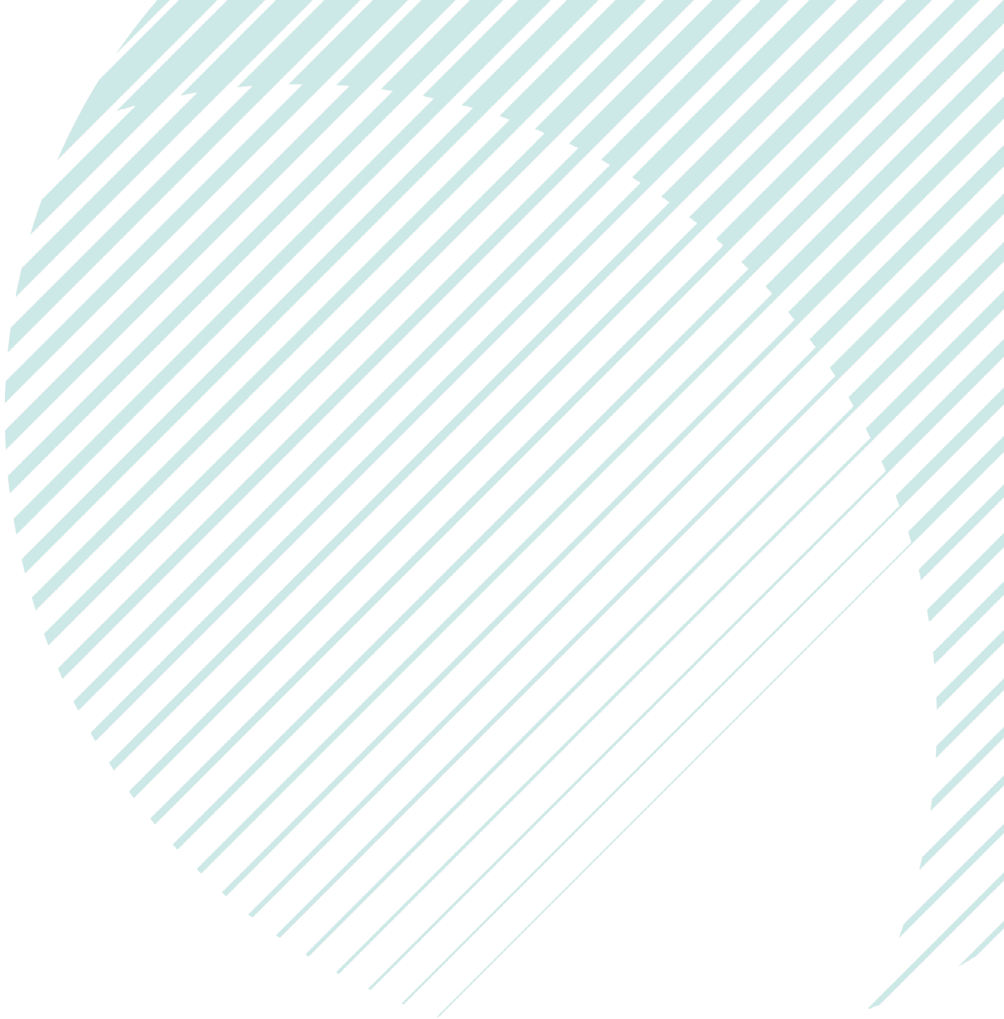
## Fazit

Die Ergänzungsleistungen haben sich von einer sogenannten Übergangslösung zu einem wichtigen System der Sozialen Sicherheit entwickelt. Sie sind für viele Rentner\*innen von grosser Bedeutung, weil die AHV ihren verfassungsmässigen Auftrag der Existenzsicherung im Alter nicht gewährleistet. Zudem wurden weitere politische Baustellen, wie die Finanzierung von Pflege- und Betreuung im Alter den Ergänzungsleistungen zugeschoben. Da die EL ausserdem eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist, führt dies zu einem äusserst komplexen System, mit sehr unterschiedlichen Leistungen für die Bezüger\*innen – je nach Wohnort. Reformen zu Lasten der Kantone verschärfen die Belastung und damit auch die unterschiedliche Behandlung der Leistungs-Empfangenden, je nach Finanzkraft der Kantone. Veränderungen durch den demographischen Wandel und die daraus resultierenden steigenden Kosten werden den Kantonen angelastet und eine nationale Lösung scheint in weiter Ferne.

Die immer wiederkehrende Diskussion um die steigenden Kosten der EL verkennt, welche vielfältigen Aufgaben der Sozialen Sicherheit damit abgedeckt werden. Dadurch wird möglicherweise auch verhindert, dass die Erarbeitung von Lösungen in den einzelnen Aufgabenbereichen vorangetrieben wird: wie im Bereich Pflege und Betreuung. Die indirekte Kosten-Verlagerung vom Bund zu den Kantonen macht schliesslich den Wohnort zu einem entscheidenden Faktor für die finanzielle Situation im Alter.

---

23 Für weiterführende Informationen über die in der Studie betrachteten Falltypen und die Resultate nach Kantonshauptort gibt es auch eine Kurzfassung. [einkommen-im-alter.ch/uploads/media/default/0001/01/Einkommen\\_Aeltere\\_CH\\_2019\\_de.pdf](http://einkommen-im-alter.ch/uploads/media/default/0001/01/Einkommen_Aeltere_CH_2019_de.pdf) (24.05.2023)



## **Impressum**

### **Autorin**

Tabea Kaderli

### **Zitierhinweis**

Tabea Kaderli (2023): Ergänzungsleistungen zur AHV. Ein Bilderbuchbeispiel wie Kosten nach unten verschoben werden. In: Economiefeministe (Hg.): Faktenblätter Öffentliche Finanzen.

[economiefeministe.ch/faktenblaetter/oeffentliche-finanzen](https://economiefeministe.ch/faktenblaetter/oeffentliche-finanzen)

### **Herausgeberin**

Economiefeministe

Postfach 3148

3001 Bern

[plattform@economiefeministe.ch](mailto:plattform@economiefeministe.ch)

[economiefeministe.ch](https://economiefeministe.ch)

### **Publiziert**

10. Juli 2023