



Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Uwe Koch

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0057>

Erstveröffentlicht: December 2020

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.)

Veröffentlicht von: Seismo Verlag, Zürich und Genf

ISBN ePDF 978-3-03777-739-8

ISBN Print 978-3-03777-177-8

Zitiervorschlag: Koch, Uwe. 2020. Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. In Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo Verlag, DOI <https://doi.org/10.33058/seismo.30739>.

Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) sind eine eidgenössische Sozialversicherungsleistung, welche die Existenz der einkommensschwachen AHV- und IV-Rentenberechtigten sichert. Zudem bilden sie eine wichtige Säule bei der Finanzierung von Heimaufhalten und ersparen den Rentenberechtigten in der Regel den Gang zur Sozialhilfe. Sie sind ein nach dem Versorgungsprinzip konzipiertes soziales Entschädigungssystem und Hauptcharakteristikum der EL ist die klare Normierung von Rechtsanspruch und Leistungsrahmen. Die Leistungen werden in einer mit dem Steuerverfahren verwandten Weise ermittelt. Sie bestehen aus zwei Leistungsarten; den jährlichen Ergänzungsleistungen, die monatlich ausbezahlt werden, und der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Die Höhe der jährlichen Ergänzungsleistungen entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.

Die Leistungen der AHV und der IV waren bei ihrer Einführung nicht ausreichend, um den Verfassungsauftrag der angemessenen Existenzsicherung zu garantieren. Nach sechs AHV-Revisionen setzte sich die Erkenntnis durch, dass die unteren Einkommensklassen auch bei einer deutlichen Erhöhung der Renten auf zusätzliche Einnahmen angewiesen waren, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Zahl der einkommensschwachen Rentenberechtigten wurde Mitte der 60er Jahre auf 200 000 geschätzt. Bei den Vorarbeiten zu einer der AHV und IV ergänzenden Leistungsart wurde diskutiert, wie die Kombination von Bedarfsprinzip und Versicherungsprinzip auszugestalten wären. Man einigte sich auf eine Subventionslösung, die es den Kantonen frei liess, ob sie EL erbringen wollten oder nicht. In der Schlussabstimmung vom 19. März 1965 genehmigten die beiden Räte das Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) einstimmig, woraufhin es am 1. Januar 1966 in Kraft trat. Herausragende Merkmale waren das Versicherungsprinzip, der klare und einklagbare Rechtsanspruch und das Fehlen von Fürsorgeelementen wie der Rückerstattungspflicht und der Verwandtenunterstützung. Ursprünglich lediglich als Übergangslösung gedacht, fanden die EL am 1. Januar 2008 Eingang in die Bundesverfassung und erhielten somit auch auf Verfassungsebene die Bedeutung, die ihnen in der Praxis schon lange zukam; Existenzsicherung im Alter, bei Hinterlassenschaft und Invalidität. Neben der Existenzsicherung haben die EL zunehmend und zusätzlich die Aufgabe einer Pflegefinanzierung übernommen. Rund die Hälfte der Heimbewohnenden ist heute auf EL angewiesen, um die steigenden Heimkosten tragen zu können. Gut jeder zehnte AHV-Rentenberechtigte und beinahe jeder zweite IV-Berechtigte bezieht EL.

Die EL werden – anders als die Leistungen der AHV und der IV – nicht über Lohnbeiträge, sondern vollumfänglich aus Steuermitteln von Bund (rund 30 %), Kantonen und meist auch Gemeinden finanziert. Das Existenzminimum der EL orientiert sich in der Höhe an der Gesamtheit der sozioökonomischen Verhältnisse des Landes und an einem den sozialen und



kulturellen Bedingungen angemessenen Mindestlebensstandard. Dieses typisierte Mindesteinkommen ist das höchste der in der Schweiz verwendeten Systeme.

Im Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) ist der Kreis der potenziell Anspruchsberechtigten eng und zugleich klar umschrieben: Zum Bezug von EL berechtigt sind Personen, die einen eigenen Anspruch auf eine AHV-Rente, IV-Rente oder Hilfslosenentschädigung der IV haben oder während mindestens sechs Monaten Taggelder der IV beziehen, in der Schweiz Wohnsitz haben und sich hier gewöhnlich aufhalten, das Schweizer Bürgerrecht besitzen oder als ausländische Staatsangehörige bestimmte Karenzfristen erfüllen. EU-Staatsangehörige sind den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt.

Wirtschaftlich ist vorausgesetzt, dass die vom Gesetz anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Wichtigste Ausgabenposition für AHV- und IV-Rentenberechtigte, die in einer Wohnung leben, ist der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf und der Mietzins. Für Personen, die dauerhaft oder über längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, stehen die Ausgaben der Heimtaxe und der Betrag für persönliche Auslagen im Vordergrund. Im Rahmen der EL werden auch die Krankenkassenprämien in Höhe der effektiven Prämie bis zur massgebenden Prämie des Kantons vergütet.

Die Bekämpfung der Altersarmut wird in der Schweiz nicht wie in anderen Ländern der Sozialhilfe überlassen, sondern mittels einer eigentlichen Versorgung sichergestellt. Obgleich das Dreisäulenmodell der Alters- und Hinterlassenenvorsorge im internationalen Vergleich als musterhaft gilt und mehr als die Hälfte aller Sozialversicherungsausgaben in den Bereich Alter fallen, hält die OECD fest, dass die Schweiz die vierthöchste Armutsrate hat nach Mexiko, Australien, und Korea. Den EL wird bei der Bekämpfung der Altersarmut zwar eine wichtige Funktion zugebilligt, die Leistungshöhe wird aber als relativ niedrig bezeichnet und es wird darauf hingewiesen, dass nicht alle Berechtigten die Leistungen tatsächlich geltend machen. Da die OECD in ihrem internationalen Vergleich von einer relativen Armutsdefinition ausgeht, bleibt anzumerken, dass eine arbeitsbetroffene AHV-berechtigte Person in der Schweiz über ein höheres verfügbares Einkommen verfügt als in den meisten anderen Ländern. Gleichwohl sollte eine Erhöhung des Leistungsniveaus bei den EL diskutiert werden.

Die Zahl der EL-Beziehenden sowie die Kosten der EL sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Im Bereich der Ergänzungsleistungen zur AHV ist dies vor allem auf die demografische Entwicklung und die steigenden Kosten für Heimbewohnerinnen und -bewohner zurückzuführen. Bei den Ergänzungsleistungen zur IV hat die lange Zeit steigende Zahl von Neurentnerinnen und -rentnern zu einem hohen Ausgabenwachstum geführt. Hinzu kommen diverse Gesetzesrevisionen inner- und ausserhalb der EL-Gesetzgebung. Zu erwähnen sind hier insbesondere die 5. IV-Revision aus dem Jahr 2008 mit der Aufhebung der Zusatzrenten und des Karrierezuschlages, die Revision des ELG 2019 mit der Erhöhung der Mietzinssätze, der Reduktion der Vermögensfreibeträge und der Festlegung der Anspruchsberechtigung bei weniger als 100 000 Franken Vermögen. Auch in Zukunft ist mit einer weiteren jährlichen Kostenzunahme zu rechnen, wobei die Kosten für die Ergänzungsleistungen zur AHV höher ausfallen werden als jene zur IV.

Die Kostensteigerungen bei den EL führen dazu, dass diese stärker in den Fokus der Politik gerückt sind und vermehrt Sparmassnahmen diskutiert werden. Bei diesen Diskussionen muss aber berücksichtigt werden, dass die wesentlichen Kostentreiber der EL ausserhalb der gesetzlichen Regelung der EL liegen und nicht das System als solches infrage gestellt werden darf. Zudem darf der Grundauftrag der Ergänzungsleistungen nicht aus den Augen verloren gehen: Es geht um die Bekämpfung von Armut bei den zu Hause lebenden Rentenberechtigten und die Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit von Heimbewohnenden. Lebensführungskontrollen, Reduktionen des Leistungsniveaus in Richtung Sozialhilfeniveau wegen ungenügender Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben wie Heimtaxen und effektive Wohnkosten stehen im Widerspruch zum Versorgungsgedanken und zum Verfassungsauftrag der Ergänzungsleistungen.

Literaturhinweise

Carigiet, E. (2001). Gesellschaftliche Solidarität: Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit. Basel: Helbing Lichtenhahn.

Carigiet, E. & Koch, U. (2009). Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Darstellung, Charakterisierung und Wirkungsweise. Zürich:



Wörterbuch
der Schweizer
Sozialpolitik



Schulthess.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing.