

22.043 Volksinitiative "Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)"

13. AHV-Rente für bedürftige Personen

1. Auftrag

Die Verwaltung wurde beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, ob eine bedarfsgerechte Beschränkung des Anspruchs auf die 13. AHV-Rente dazu führen würde, dass diejenigen Rentenbezügerinnen und -bezüger mit den kleinsten verfügbaren Einkommen in Genuss der Verbesserung kämen.

- Die Beschränkung soll sich dabei an den Kriterien für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen orientieren.
- Für die Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten sollen dieselben Anspruchsvoraussetzungen gelten wie für die Bezügerinnen und Bezüger von AHV-Renten und sie sollen gegebenenfalls eine 13. IV-Rente erhalten.
- Allfällige Schwelleneffekte sind anhand einer dynamischen Formel zu glätten.
- Die finanziellen Auswirkungen dieser bedarfsgerechten Beschränkung sind für den Zeitraum bis 2050 aufzuzeigen, analog zu den Szenarien im Bericht über die Auswirkungen einer Annahme der Initiative für eine 13. AHV-Rente auf die Finanzen der AHV bis ins Jahr 2050.

2. Begriff der Bedürftigkeit im Rahmen der AHV und mögliche Modelle

Ziel der AHV ist es, die allgemeine Grundversorgung der gesamten Bevölkerung sicherzustellen. Sie wird unabhängig von der Hilfsbedürftigkeit entrichtet, umfasst also keine bedarfsabhängigen Leistungen. Die letzten Bedarfsleistungen wurden im Rahmen der 10. AHV-Reform abgeschafft (ausserordentliche bedarfsabhängige Renten) und ins System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV überführt, um bedürftige Menschen gezielter zu erreichen. Die Einführung neuer bedarfsabhängiger Anspruchsvoraussetzungen in der AHV wäre nicht mit den Grundsätzen dieser Versicherung vereinbar. Ausserdem würde das zu Doppelspurigkeiten mit den Ergänzungsleistungen führen. Um diesen Umstand zu vermeiden, kommen zur Beantwortung des Auftrags zwei Optionen infrage:

Option 1: Bedürftige Bezügerinnen und Bezüger von AHV-Renten über Ergänzungsleistungen erreichen. Über diesen Weg wären auch die bedürftigen IV-Rentnerinnen und -Rentner zu erreichen.

Option 2: Zur Verbesserung des Leistungsniveaus der AHV nur die wirtschaftlichen Kriterien gemäss Definition der Ergänzungsleistungen berücksichtigen. Unter wirtschaftlichen Kriterien versteht man die für die Ergänzungsleistungen geltenden Einkommensschwellen, für eine alleinlebende Person ist das ein Jahreseinkommen von weniger als rund 43 000 Franken. Bei einem Einkommen über dieser Schwelle wird gemäss Definition der Ergänzungsleistungen angenommen, dass die Person nicht bedürftig ist und die Ausgaben für den allgemeinen Lebensbedarf daher mit dem eigenen Einkommen decken kann.

Denkbar wäre folglich:

- die Auszahlung einer 13. Rente an Personen mit einem durchschnittlichen massgebenden AHV-Jahreseinkommen im Rahmen dieser Schwelle;
- die Verbesserung der Rentenformel.

Weil eine Verbesserung der Rentenformel dem Auftrag eher entspricht (keine Schwelleneffekte, gleiches Vorgehen für AHV und IV) und mit dem Rentensystem besser vereinbar ist, wird nur diese Möglichkeit dargelegt.

Im Folgenden werden die beiden Optionen, ihre Würdigung aus Sicht der Verwaltung sowie die finanziellen Auswirkungen beschrieben. Für die finanziellen Auswirkungen der AHV werden analog zum Bericht "Auswirkungen einer Annahme der Initiative für eine 13. AHV-Rente auf die Finanzen der AHV bis ins Jahr 2050" drei Szenarien der jeweiligen Option einem Referenzszenario gegenübergestellt.

2.1 Option 1: 13. Rente für Bezügerinnen und Bezüger von EL

Diese Option sieht die Auszahlung einer 13. AHV-Rente und einer 13. IV-Rente ausschliesslich an Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen vor. Es gilt zu beachten, dass nicht nur Rentnerinnen und Rentner mit tiefem Einkommen Ergänzungsleistungen beziehen, sondern auch solche mit höherem Einkommen, die jedoch auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, weil sie im Heim leben. In dieser Kategorie ist es sehr schwierig, die tatsächlich bedürftigen Personen zu identifizieren. Es müsste abgeschätzt werden, wie viele dieser Personen auch dann Anspruch auf Ergänzungsleistungen hätten, wenn sie zu Hause leben würden.

Um das Modell zu vereinfachen und eine Ungleichbehandlung zu vermeiden, wird hier davon ausgegangen, dass auch die im Heim lebenden EL-Bezügerinnen und -Bezüger eine 13. Rente erhalten. Allen Anspruchsberechtigten würde eine über die AHV bzw. die IV finanzierte 13. Rente ausbezahlt. Da der Auftrag vorsieht, dass nur Personen, die gemäss Kriterien der Ergänzungsleistungen als bedürftig gelten, eine 13. Rente ausbezahlt werden soll, darf dieses zusätzliche Einkommen bei den Ergänzungsleistungen natürlich nicht angerechnet werden. Andernfalls bliebe die Wirkung aus.

Finanzielle Auswirkungen

Im Jahr 2021 haben 223 700 AHV-Rentnerinnen und -Rentner sowie 121 300 IV-Rentnerinnen und -Rentner Ergänzungsleistungen bezogen. Im Jahr 2032 würde die Auszahlung einer 13. Rente an alle Anspruchsberechtigten die IV 242 Millionen Franken kosten. Die Auswirkungen auf die AHV sind in Tabelle 1 bis ins Jahr 2050 dargestellt. Mit der Annahme der Reform AHV 21 wird im Referenzszenario ein Umlagedefizit von rund 3 Milliarden Franken bis 2032 projiziert. Die Projektion bis 2050 ergibt ein Umlagedefizit von rund 10 Milliarden Franken. Mit der Einführung der Option 1 ist das projizierte Umlageergebnis im Jahr 2050 im Referenzszenario um rund eine halbe Milliarde schlechter. Allerdings liegt die Bandbreite des Umlagedefizits für das Jahr 2050 bei rund 9 bis 13 Milliarden Franken. Die Auswirkung der Massnahme ist also kleiner als die Szenarienbandbreiten, was die Unsicherheit der Projektion auf einen so langen Zeithorizont verdeutlicht.

Tabelle 1

Finanzperspektiven der AHV: Übersicht

Zu Preisen von 2022

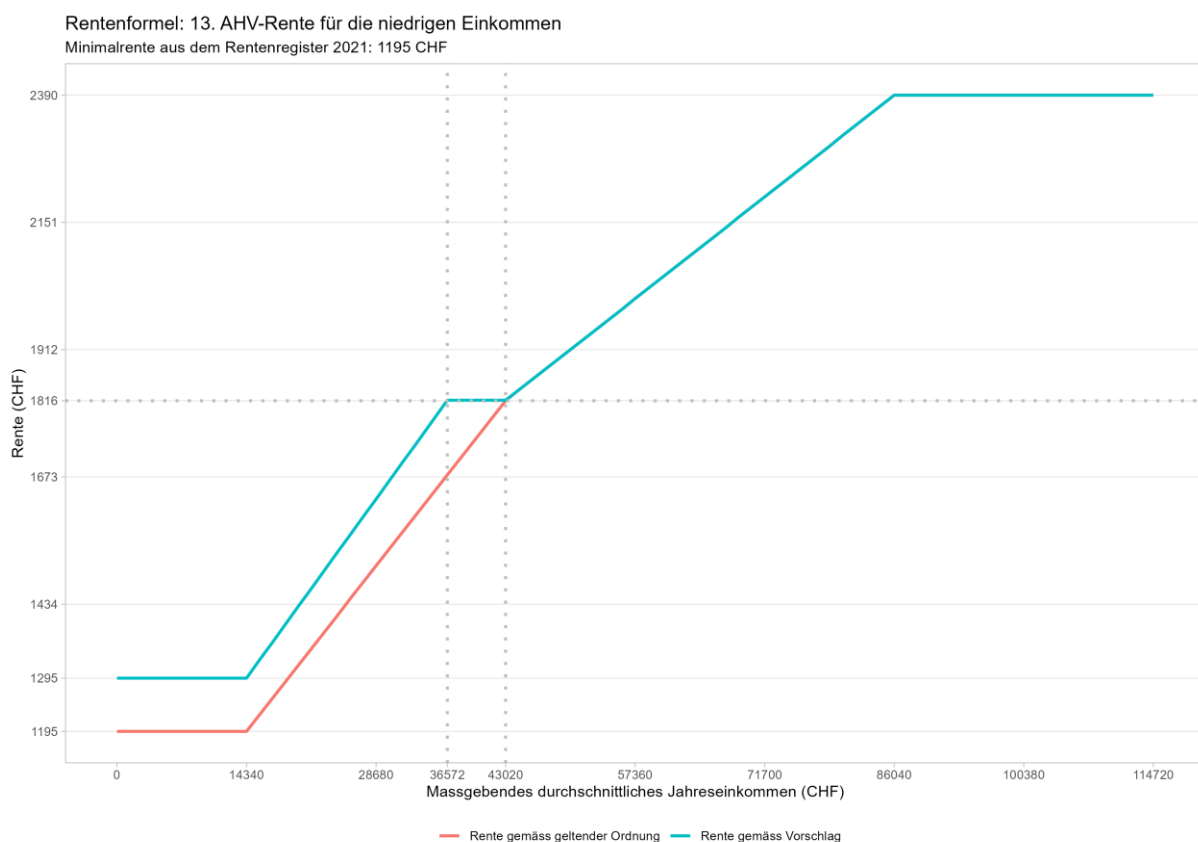
Jahr	AHV21			AHV21 mit 13. AHV Rente, Option 1			Tiefes Szenario			Hohes Szenario		
	Referenzszenario			Referenzszenario								
	Umlageergebnis in			Umlageergebnis in			Umlageergebnis in			Umlageergebnis in		
	Mio. CHF	MWST-Punkten	Lohnprozent-punkten	Mio. CHF	MWST-Punkten	Lohnprozent-punkten	Mio. CHF	MWST-Punkten	Lohnprozent-punkten	Mio. CHF	MWST-Punkten	Lohnprozent-punkten
2021	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2
2022	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3
2023	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2
2024	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5
2025	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3
2026	1 338	0.4	0.3	950	0.3	0.2	950	0.3	0.2	950	0.3	0.2
2027	1 026	0.3	0.2	626	0.2	0.1	626	0.2	0.1	626	0.2	0.1
2028	1 064	0.3	0.2	657	0.2	0.1	657	0.2	0.1	657	0.2	0.1
2029	- 584	-0.2	-0.1	-1 012	-0.3	-0.2	-1 012	-0.3	-0.2	-1 012	-0.3	-0.2
2030	- 828	-0.2	-0.2	-1 263	-0.3	-0.3	-1 263	-0.3	-0.3	-1 263	-0.3	-0.3
2031	-2 512	-0.7	-0.5	-2 967	-0.8	-0.6	-2 967	-0.8	-0.6	-2 967	-0.8	-0.6
2032	-2 671	-0.7	-0.6	-3 133	-0.8	-0.6	-3 133	-0.8	-0.6	-3 133	-0.8	-0.6
2035	-5 350	-1.4	-1.1	-5 850	-1.5	-1.2	-6 378	-1.7	-1.3	-5 508	-1.4	-1.1
2040	-7 017	-1.7	-1.3	-7 560	-1.8	-1.4	-8 407	-2.1	-1.6	-6 442	-1.5	-1.1
2045	-9 558	-2.1	-1.6	-10 157	-2.3	-1.7	-11 449	-2.7	-2.1	-8 854	-1.9	-1.4
2050	-10 407	-2.2	-1.7	-11 049	-2.3	-1.8	-12 918	-2.9	-2.3	-8 935	-1.7	-1.3

Würdigung

Diese Variante setzt voraus, dass vor der Gewährung einer 13. AHV-Rente der Anspruch auf Ergänzungsleistungen abzuklären ist. Sie wäre somit nicht einfach umzusetzen. Ausserdem entstünde unweigerlich eine Ungleichbehandlung in der AHV und der IV in Bezug auf die wirtschaftliche Situation. Schwelleneffekte wären kaum zu vermeiden. Diese Variante ist zudem problematisch, weil für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen ein Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz vorausgesetzt werden, und somit im Ausland wohnhafte Rentnerinnen und Rentner ausgeschlossen wären. Dieses Problem ist praktisch unlösbar, denn es bräuchte ein System, mit dem die Kriterien der Ergänzungsleistungen auch im Ausland anwendbar wären. Im Übrigen wäre es aufgrund der bilateralen Abkommen und der Sozialversicherungsabkommen nicht zulässig, im Ausland keine 13. AHV-Rente vorzusehen. Wenn die Absicht darin besteht, die wirtschaftliche Situation der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zu verbessern, wäre die geeignetste Lösung eine Verbesserung bei den Ergänzungsleistungen selbst, zum Beispiel durch eine Anhebung der Schwellenwerte beim Lebensbedarf. Diese Option wird im Bericht über die Auswirkungen einer 13. Altersrente auf die Ergänzungsleistungen (EL) erörtert.

2.2 Option 2: 13. Rente mit einer Anpassung der Rentenformel

Die zweite Option sieht eine Verbesserung der AHV-Rentenformel vor, mit einer vorteilhafteren Komponente für tiefe Einkommen. Bei der Rentenformel würden die Einkommensschwellen mehr oder weniger an die für die Ergänzungsleistungen geltende Schwelle angepasst. Bei einer alleinlebenden Person liegt die EL-Einkommensschwelle im Allgemeinen bei rund 43 000 Franken. Diese Schwellen entsprechen ungefähr dem Knickpunkt der Rentenformel. Die Verbesserung entspräche einer 13. Rente, das heisst 8,33 Prozent. Für die Umsetzung der Verbesserung wäre gleichzeitig eine Erhöhung der Minimalrente notwendig. Die folgende Grafik veranschaulicht die Verbesserung:



Da die Beträge der AHV-Renten und der IV-Renten identisch sind und dieselben Regeln und Formeln angewandt werden, würden die IV-Renten sowie die Hinterlassenenrenten der AHV im selben Umfang verbessert.

Finanzielle Auswirkungen

Im Jahr 2032 betragen die Kosten der beschriebenen Anpassung der Rentenformel in der IV 142 Millionen Franken für alle Rentnerinnen und Rentner (nicht nur für Neurentnerinnen und Neurentner).

Diese Verbesserungen führen im Jahr 2032 bei den Ergänzungsleistungen zur AHV zu einer Reduktion der Ausgaben um 415 Millionen Franken und bei den Ergänzungsleistungen zur IV von 224 Millionen Franken.

Die finanziellen Auswirkungen auf die AHV sind in Tabelle 2 dargestellt. Ein Vergleich der Tabellen 1 und 2 zeigt, dass sich die Auswirkungen auf die Finanzen der AHV nur minimal unterscheiden. Betrachtet man die Bandbreite der Szenarien, wird klar, dass die Unterschiede zwischen den Optionen 1 und 2 im Fehlerbereich der Projektion liegen.

Tabelle 2

Finanzperspektiven der AHV: Übersicht

Zu Preisen von 2022

Jahr	AHV21			AHV21 mit 13. AHV Rente, Option 2								
	Referenzszenario			Referenzszenario			Tiefes Szenario			Hohes Szenario		
	Umlageergebnis in			Umlageergebnis in			Umlageergebnis in			Umlageergebnis in		
	Mio. CHF	MWST-Punkten	Lohnprozentpunkten	Mio. CHF	MWST-Punkten	Lohnprozentpunkten	Mio. CHF	MWST-Punkten	Lohnprozentpunkten	Mio. CHF	MWST-Punkten	Lohnprozentpunkten
2021	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2	880	0.3	0.2
2022	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3	1 349	0.4	0.3
2023	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2	1 066	0.3	0.2
2024	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5	2 098	0.6	0.5
2025	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3	1 356	0.4	0.3
2026	1 338	0.4	0.3	979	0.3	0.2	979	0.3	0.2	979	0.3	0.2
2027	1 026	0.3	0.2	652	0.2	0.1	652	0.2	0.1	652	0.2	0.1
2028	1 064	0.3	0.2	678	0.2	0.1	678	0.2	0.1	678	0.2	0.1
2029	- 584	-0.2	-0.1	- 994	-0.3	-0.2	- 994	-0.3	-0.2	- 994	-0.3	-0.2
2030	- 828	-0.2	-0.2	-1 250	-0.3	-0.3	-1 250	-0.3	-0.3	-1 250	-0.3	-0.3
2031	-2 512	-0.7	-0.5	-2 959	-0.8	-0.6	-2 959	-0.8	-0.6	-2 959	-0.8	-0.6
2032	-2 671	-0.7	-0.6	-3 129	-0.8	-0.6	-3 129	-0.8	-0.6	-3 129	-0.8	-0.6
2035	-5 350	-1.4	-1.1	-5 864	-1.5	-1.2	-6 392	-1.7	-1.3	-5 522	-1.4	-1.1
2040	-7 017	-1.7	-1.3	-7 595	-1.8	-1.4	-8 442	-2.1	-1.6	-6 478	-1.5	-1.1
2045	-9 558	-2.1	-1.6	-10 200	-2.3	-1.7	-11 490	-2.7	-2.1	-8 897	-1.9	-1.4
2050	-10 407	-2.2	-1.7	-11 080	-2.3	-1.8	-12 948	-3	-2.3	-8 967	-1.7	-1.3

Würdigung

Diese Option lässt sich leicht umsetzen und ist eine wirksame Methode für eine gezielte Verbesserung der Renten, wie sie im Auftrag an die Verwaltung angestrebt wird.

Mit der beschriebenen Anpassung der Rentenformel steigt die Rente für die Einkommen zwischen 36 572 und 43 020 Franken allerdings nicht mehr. Das bedeutet, dass innerhalb dieser Einkommensspanne kein Anreiz besteht, das Einkommen zu steigern. Ein weiterer Nachteil ist, dass sich die Renten nur für tiefe Einkommen verbessern. Dabei werden eigentlich genau diese tiefen Einkommen durch die Ergänzungsleistungen unterstützt. Eine Rentenverbesserung nur für eine Kategorie von Rentnerinnen und Rentnern vorzusehen, die bereits durch ein anderes System abgedeckt sind, könnte in der AHV als ungerecht empfunden werden. Hierzu ist anzumerken, dass ein geringes durchschnittliches AHV-Einkommen nicht zwingend bedeutet, dass die Person gemäss Definition der Ergänzungsleistungen als bedürftig gilt. Es kann sich auch um Personen, die wenig in der Schweiz gearbeitet haben, um vermögende Personen oder um Personen mit einkommensstärkeren Ehegatten handeln.