

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

Auswirkungen einer 13. Altersrente auf die Ergänzungsleistungen (EL)

1. Auftrag

Die Verwaltung wird beauftragt, einen Bericht zu verfassen, der

1. in einer vergleichenden Tabelle die Höhe der EL in den drei Versicherungszweigen Alter (AV), Invalidität (IV) und Hinterlassene (HV) aufzeigt mit und ohne Einbezug des Zuschlages (gemeint die 13. Altersrente).
2. aufzeigt, ob weitere Ungleichheiten entstehen könnten zwischen Personen, die eine 13. Altersrente neben der EL beziehen und solchen, die knapp keinen Anspruch auf EL haben und
3. eine Schätzung über eine Erhöhung der Untergrenze des Existenzminimums. Diese hat zum Ziel, die Ungleichheit, die aufgrund der 13. Altersrente zwischen den Versicherungszweigen (AV, IV, HV) entsteht, in den EL zu beseitigen.

2. Die Auswirkungen der 13. Rente innerhalb der EL zwischen den Versicherungszweigen der ersten Säule

Das Existenzminimum in den EL bemisst sich nach den anerkannten Ausgaben, die die anrechenbaren Einnahmen berücksichtigen.¹ Die zu anerkennenden Ausgaben bestehen im Wesentlichen aus dem allgemeinen Lebensbedarf, den Wohnkosten und der Krankenkassenprämie. Bei einer alleinstehenden Person zu Hause belaufen sich diese pro Jahr auf maximal²:

allgemeiner Lebensbedarf	19'610
Höchstbetrag für Miete Region 1	16'440
Krankenkassenprämie (BS ³)	7'250
Existenzminimum EL maximal	43'300

Die EL garantiert die Deckung dieser Ausgaben. Allerdings kommt sie dabei subsidiär zum Tragen (Grundsatz der Subsidiarität). Das heisst, dass diese Ausgaben zuerst durch die anderen Versicherungsleistungen, wie der Altersrenten der ersten und/oder zweiten Säule oder auch der IV sowie weiteren Einnahmen (z.B. Vermögen, Erwerbseinkommen) gedeckt werden müssen. Bleiben nach der Berücksichtigung dieser und allfälliger anderer Einnahmen noch ungedeckte anerkannte Ausgaben, werden diese mit der EL gedeckt. Diese Ausgaben wie auch die zu berücksichtigenden

¹ Art. 9 Abs. 1 ELG

² In der Berechnung werden der effektive Mietzins sowie die effektive Krankenkassenprämie berücksichtigt bis zu den Höchstbeträgen. Diese sind unterschiedlich je nach Wohnort.

³ Die Krankenkassenprämien fallen in jedem Kanton unterschiedlich aus. Das Beispiel stützt sich auf den Kanton Basel Stadt, da dieser 2022 die höchste Prämie aufweist.

Einnahmen sind für alle drei Versicherungszweige dieselben. Würde die 13. Altersrente in der EL nicht als Einnahme berücksichtigt, würde dies dem in den Ergänzungsleistungen geltenden Grundsatz der Subsidiarität widersprechen. Zudem hätten EL-Beziehende mit einer Altersrente mehr frei verfügbare Mittel als EL-Beziehende mit einer IV- oder einer Hinterlassenenrente. Diese Ungleichheit ist allerdings in der Initiative angelegt. Mit einer 13. Altersrente erhalten auch Altersrentner ohne EL mehr Leistungen als Personen mit einer IV- und Hinterlassenenrente ohne EL.

Würde die 13. Altersrente in der EL als Einnahme angerechnet, würde der Grundsatz der Subsidiarität für alle gleichermassen eingehalten. Der Grundbedarf wäre für alle gedeckt. Die Personen mit einer EL zur Altersrente hätten allerdings kein höheres verfügbares Einkommen, weil die Rente bei der EL-Berechnung berücksichtigt würde. Allerdings würde sich das verfügbare Einkommen aufgrund der höheren Steuerbelastung (aufgrund der 13. Altersrente) vermindern (vgl. Ziff. 3). Zudem könnten Personen mit einer tiefen EL ihren Anspruch auf EL aufgrund der höheren Einnahmen (zusätzliche 13. Altersrente) verlieren (davon wären 9'000 Fälle, bzw. 3% der EL-Beziehenden betroffen/ EL-Register BSV 6/2022).

A. Situation in der EL aufgrund der Versicherungsleistungen (AV, IV, HV), wenn die 13. Altersrente **nicht** als Einnahme angerechnet wird (gemäss Initiativtext)

Beispiel: Alleinstehende Personen in allen drei Versicherungszweigen, Renten der 1. Säule⁴ und 2. Säule, ohne weitere Einnahmen

Ausgaben EL zu AV;IV,HV	EL zu AV	EL zu IV	EL zu HV
allgemeiner Lebensbedarf	19'610	19'610	19'610
Höchstbetrag für Miete Region 1	16'440	16'440	16'440
Krankenkassenprämie (BS)	7'250	7'250	7'250
Total anerkannte Ausgaben	43'300	43'300	43'300
Einnahmen			
Renten 1. und 2. Säule	12 x 1'790 12 x 800 32'040	12 x 1'480 12 x 680 25'920	12 x 1'430 ⁵ 12 x 640 24'840
EL-Betrag (Ausgaben minus Einnahmen)	11'260	17'380	18'460
Nicht angerechnete Einnahmen ⁶			
13. Rente	1'790	0	0
Einnahmen total	45'090	43'300	43'300

➔ Auch die 13. Altersrente müsste versteuert werden. Die EL bleibt unverändert, da die 13. Altersrente nicht angerechnet würde. Im Unterschied zu den EL-Beziehenden mit IV- oder Hinterlassenenrenten hätten diese Personen zusätzlich den (Netto-)betrag (abzüglich Steuern) aus der 13. Altersrente.

B. Situation in der EL aufgrund der Versicherungsleistungen (AV, IV, HV), wenn die 13. Altersrente als Einnahme angerechnet wird

⁴ Die Beträge der Renten liegen zwischen den durchschnittlichen Beträgen von Frauen und Männern des jeweiligen Versicherungszweiges.

⁵ Die Witwen- oder Witwerrente beträgt 80 Prozent der entsprechenden Altersrente (Art. 36 AHVG).

⁶ Vgl. Art. 11 Abs. 3 ELG

Beispiel: Alleinstehende Personen in allen drei Versicherungszweigen, Renten der 1. Säule und 2. Säule, ohne weitere Einnahmen

Ausgaben EL zu AV;IV,HV	EL zu AV	EL zu IV	EL zu HV
allgemeiner Lebensbedarf	19'610	19'610	19'610
Höchstbetrag für Miete Region 1	16'440	16'440	16'440
Krankenkassenprämie (BS)	7'250	7'250	7'250
Total anerkannte Ausgaben	43'300	43'300	43'300
Einnahmen			
Renten 1. und 2. Säule	13 x 1'790 12 x 800 33'830	12 x 1'480 ⁷ 12 x 640 25'920	12 x 1'480 12 x 680 24'840
EL Betrag (Ausgaben minus Einnahmen)	9'470	17'380	18'460
Einnahmen total	43'300	43'300	43'300

➔ Die EL sind wegen den höheren Einnahmen durch die 13. Altersrente tiefer in der EL zur AV, weil die Einnahmen aus der AHV höher sind. Gleichzeitig steigen die Steuern wegen der 13. AV-Rente.

3. Ungleichheiten zwischen Personen mit EL und einer 13. Altersrente und Personen ohne EL und einer 13. Altersrente

Es ist die Frage zu beantworten, ob eine 13. Altersrente die Ungleichheiten von Personen, die gerade keine EL erhalten und solchen mit EL verstärken. Damit soll die Problematik von allfälligen Schwelleneffekten aufgezeigt werden und ob diese mit oder ohne Anrechnung der 13. Altersrente verstärkt werden.

Mit der EL-Reform wurden die Schwelleneffekte, welche bei EL-Beziehenden mit Erwerbseinkommen (insbesondere das Erwerbseinkommen des/der Ehepartner/-in) und Familien festgestellt wurden, vermindert.⁸ Bei den EL-Beziehenden mit Altersrenten bestehen **innerhalb der EL** kaum Schwelleneffekte zu Personen, die knapp über der EL-Grenze sind und daher keinen Anspruch auf EL haben. Solche würden durch eine 13. Altersrente auch nicht evoziert. Es gibt jedoch Schwelleneffekte ausserhalb der EL, sie sind auf die kantonale Besteuerung zurückzuführen. EL-Beziehende müssen nur ihre Renten versteuern, die EL unterliegen hingegen nicht den Steuern. Bei Personen ohne EL, die über ein gleich hohes Einkommen verfügen wie Personen mit EL, unterliegt das gesamte Einkommen den Steuern. Sie müssen höhere Steuern bezahlen und haben daher letztlich ein tieferes verfügbares Einkommen. Dieser Schwelleneffekt ist kantonal unterschiedlich. In Kantonen, die tiefe Einkommen nur gering oder gar nicht besteuern, besteht er nicht oder nur schwach.

⁷ Die Witwen- oder Witwerrente beträgt 80 Prozent der entsprechenden Altersrente (Art. 36 AHVG).

⁸ Vgl. Botschaft zur EL-Reform S. 7502 ff.; BBl 2016 7465

4. Erhöhung des allgemeinen Lebensbedarfes

Nachstehend werden zwei Modelle vorgeschlagen, wie die Ungleichheit zwischen den Versicherungszweigen in der EL ausgeglichen werden könnte.

Würde analog zur 13. Rente der allgemeine Lebensbedarf um die 13. Rente erhöht, stellt sich die Frage, welcher Betrag zu wählen ist. Der Betrag der 13. Rente ist nicht geeignet, da er von der Höhe der Altersrente abhängt und diese individuell unterschiedlich hoch sind. Entsprechend der 13. Rente, die 8,3 Prozent des jährlichen Altersrenteneinkommens aus der 1. Säule entspricht, könnte der allgemeine Lebensbedarf um 8,3 Prozent erhöht werden. Die Erhöhung des allgemeinen Lebensbedarfes wäre eine einfache Massnahme, um die EL zu erhöhen. Das würde dazu führen, dass die EL von Personen, die bereits einen Anspruch haben, erhöht würden. Gleichzeitig würde der Anspruchskreis der EL-berechtigten Personen erweitert, denn die Summe der anerkannten Ausgaben in den EL würde steigen und damit würden mehr Personen die wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllen.

Modell 1

Erhöhung des allgemeinen Lebensbedarfes für alle EL-Beziehenden unabhängig der Grundleistung (d.h. unabhängig davon, ob sie eine Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente beziehen). Personen mit einer EL zur AV würden keine 13. Altersrente erhalten. Dieses Modell könnte alternativ oder ergänzend zur Initiative eingeführt werden.

Finanzielle Auswirkungen im Jahr 2023 auf Kantone und Bund sowie Anzahl vom Modell 1 betroffene Fälle (in Mio. Franken, zu effektiven Preisen 2022)

	AV	HV	IV
Anzahl neu berechnete Personen:	9'100	400	3'300
Anzahl Personen, deren EL erhöht würde:	215'200	10'500	133'100
Finanzielle Auswirkungen auf die EL In Mio. Fr.	Bund: 303 Kantone: 178		Bund: 205 Kantone: 121
	Total: 807		

Finanzielle Auswirkungen in der AHV:

Würde eine 13. AHV-Altersrente eingeführt, für EL-Beziehende jedoch anstelle einer 13. Rente der allgemeine Lebensbedarf erhöht, dann würden die Kosten der Volksinitiative im Jahr 2032 um **545 Mio. Fr.** tiefer ausfallen als in der Botschaft ausgewiesen.

Falls dieses Modell anstelle der Volksinitiative eingeführt würde, würden lediglich Kosten in der EL anfallen.

Modell 2

Die 13. Altersrente würde allen altersrentenberechtigten Personen ausgerichtet (inkl. Personen mit EL). Um die Ungleichheit zwischen den Personen mit EL auszugleichen, würde der allgemeine Lebensbedarf von Personen mit einer EL zur HV und IV um 8,3 Prozent erhöht. Abgesehen von den Folgen der

Auszahlung einer 13. AHV-Rente hat die Anpassung des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf der EL keine finanziellen Auswirkungen auf die AHV.

Finanzielle Auswirkungen im Jahr 2032 auf Kantone und Bund sowie Anzahl vom Modell 2 betroffene Fälle (in Mio. Franken, zu effektiven Preisen 2022)

	AV	HV	IV
Anzahl neu berechnete Personen:	0	400	3'300
Anzahl Personen deren EL erhöht würde:	0	10'500	133'100
Finanzielle Auswirkungen auf die EL in Mio. Fr.:	Bund: 15 Kantone: 9		Bund: 205 Kantone: 121
	Total: 350		