

23.3212 AHV-Renten für die bedürftigen Rentnerinnen und Rentner erhöhen

Auswirkungen und Umsetzungsvarianten der Motion Rieder

1. Auftrag

Die Verwaltung wurde beauftragt, in einem Bericht folgende Punkte zur Motion Rieder 23.3212 «AHV-Renten für die bedürftigen Rentnerinnen und Rentner erhöhen» zu vertiefen:

- Angaben über Anzahl Bezüger der Minimal- und Maximalrente, Rentenexport ins Ausland, Rentenbezug nach Nationalität
- Erläuterung der Rentenformel
- Angaben über Anzahl Bezüger der Ergänzungsleistungen (EL)
- Erläuterung des EL-Systems mit Beispielen zur Berechnung und Angaben zu Personen, die trotz Anspruch keine EL beziehen
- Entwicklung der EL für die nächsten 10 Jahre
- Beschreibung eines Modells zur Umsetzung der Motion
- Ein weiteres Modell mit einer Lösung nur in den EL ohne Anpassung der Rentenformel
- Auswirkungen der beiden Modelle auf die Maximalrente, Versicherungsausgaben, EL-Bezüger
- Aufgabenüberprüfung / Finanzausgleich: Zusammenspiel und Stand der Arbeiten

Eine Abschätzung, wie hoch die Zusatzausgaben der EL wären, wenn alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in die Schweiz zurückkehren und EL beantragen würden, kann im Rahmen des Auftrags nicht durchgeführt werden, da keine Angaben zu den finanziellen Verhältnissen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern vorliegen.

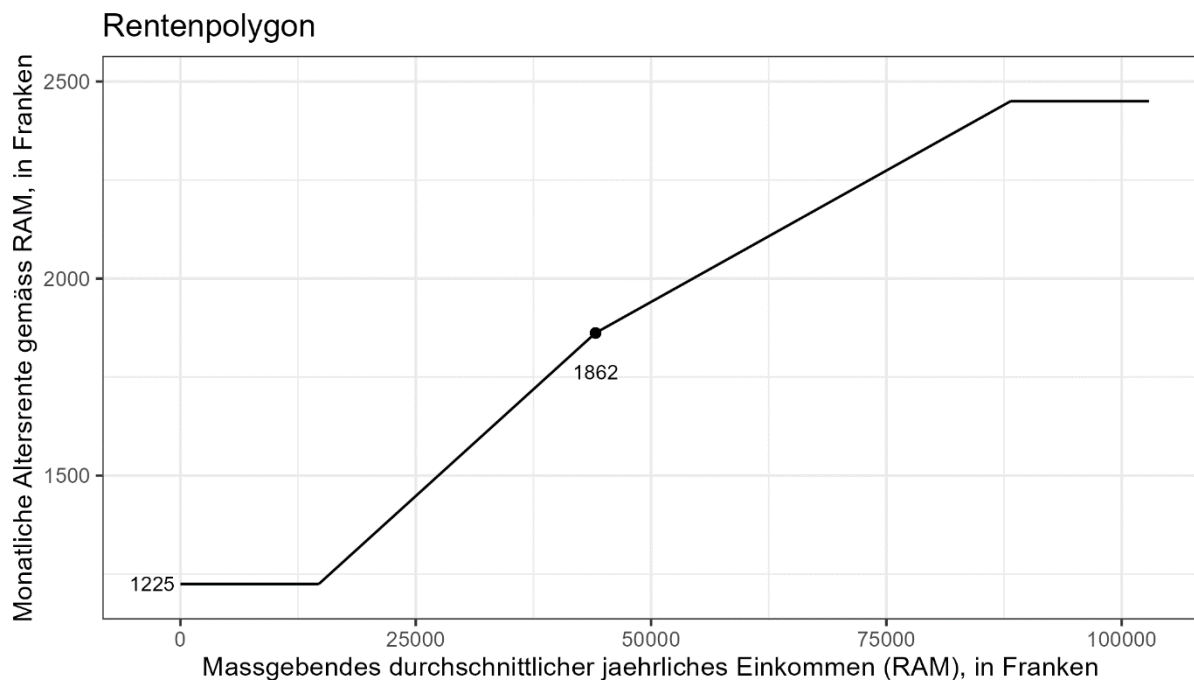
2. Rentensystem der AHV und IV

AHV und IV gelten gemäss Artikel 112 der Bundesverfassung als eine einzige Versicherung, die sich auf dieselben Berechnungsprinzipien stützen und den Existenzbedarf auf dieselbe Weise decken. AHV- und IV-Renten werden heute daher nach der gleichen Rentenformel berechnet. So gelten für Alters-, Hinterlassenen- und IV-Renten die gleichen Rentenbeträge. Dies ist auch notwendig, damit die Koordination zwischen AHV und IV funktioniert (insb. Rentenplafonierung, Ablösen einer IV-Rente durch eine AHV-Rente). Das Prinzip der einheitlichen Beträge ist darüber hinaus auch in den EL verankert, die für alle Rentnerinnen und Rentner in der 1. Säule den gleichen Lebensbedarf garantieren und keinen Unterschied zwischen Personen mit Hinterlassenen-, Alters- oder IV-Renten machen.

Die Rentenformel, mit der sämtliche AHV- und IV-Renten berechnet werden, bestimmt die Höhe jeder Rente zwischen Mindest- und Maximalrente aufgrund des Einkommens. Die Rentenformel ist heute so aufgebaut, dass bis zu einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von 14 700 Franken eine Mindestrente (minimale AHV-Altersrente Stand 2023: 1225 Franken pro Monat) und ab einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von 88 200 Franken eine Maximalrente (maximale AHV-Altersrente Stand 2023: 2450 Franken pro Monat) ausgerichtet wird. Minimal- und Maximalrente stehen in einem Verhältnis von 1:2. Renten, die einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen zwischen 14 701 und 44 100 Franken entsprechen, steigen stärker an als Renten, die einem Durchschnittseinkommen von mehr als 44 100 Franken entsprechen. Dieser Punkt, ab dem die

Renten langsamer ansteigen, wird als Knickpunkt bezeichnet und entspricht einer Rente von 1862 Franken pro Monat.

Die folgende Grafik veranschaulicht die Rentenformel:



Das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen setzt sich aus dem aufgewerteten Durchschnitt der versicherten Einkommen, dem Durchschnitt der Erziehungsgutschriften und dem Durchschnitt der Betreuungsgutschriften zusammen. Bei Ehepaaren werden die Einkommen und Gutschriften während der Ehejahre aufgeteilt und je zur Hälfte den Ehegatten gutgeschrieben (sog. Splitting). Neben dem Durchschnittseinkommen basiert die Höhe der AHV- und IV-Rente zudem auf der individuellen Beitragsdauer. Bei Altersrenten beträgt die volle Beitragsdauer 44 Jahre. Bei einer vollständigen Beitragsdauer besteht Anspruch auf eine Vollrente. Beträgt die Beitragsdauer hingegen weniger als 44 Jahre, wird eine Teilrente ausbezahlt. Bei verheirateten Personen darf die Summe der beiden Einzelrenten höchstens 150 Prozent der Maximalrente der entsprechenden Skala betragen. Wird dieser Höchstbetrag überschritten, werden die Einzelrenten entsprechend gekürzt (sog. Plafonierung). Die Höhe der ausbezahlten Altersrente hängt also von vielen Faktoren und nicht nur vom individuellen Erwerbseinkommen ab.

3. Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

3.1 Allgemeines und Rechnungsbeispiele

Die EL zur AHV und IV helfen, wenn die Renten und das Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. Die EL werden durch kantonale Stellen ausgerichtet und bestehen aus zwei Kategorien: den jährlichen EL, die monatlich ausbezahlt werden und der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Die jährlichen EL werden durch den Bund und die Kantone finanziert, die Krankheits- und Behinderungskosten nur durch die Kantone. Die jährlichen EL entsprechen der Differenz zwischen anerkannten Ausgaben und den Einnahmen, die angerechnet werden können. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Personen, die zu Hause leben und Personen, die im Heim leben. Zu Hause lebenden Personen werden folgende Ausgaben anerkannt:

- Ein allgemeiner Lebensbedarf
- Die effektiven Mietkosten bis zu einem regionalen Höchstbetrag
- Die effektive Krankenkassenprämie bis maximal zur Durchschnittsprämie.

Die Höchstbeträge für die anrechenbare Miete und jene für die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sind von der jeweiligen Wohnregion abhängig. Schweizweit einheitlich geregelt sind

hingegen die Pauschalbeträge für den allgemeinen Lebensbedarf, der sich nach der Anzahl Personen und Kinder richtet, sowie die sonstigen Ausgaben und die anrechenbaren Einnahmen. Diese Ausgaben werden sodann zuerst von den Renten (1. und 2. Säule) und allfällig anrechenbaren Vermögen sowie Erwerbseinkommen gedeckt. Was nicht aus eigenen Mitteln gedeckt werden kann, füllt die EL auf.

Das folgende Beispiel illustriert dies anhand einer Person/Ehepaars, die/das in Genf lebt. Für Basel, Bern, Zürich und Lausanne gelten abgesehen von der Krankenkassenprämie dieselben Beträge.

Anerkannte Ausgaben	Alleinstehend	Ehepaar
Allgemeiner Lebensbedarf	20 100	30 150
Höchstbetrag Miete		
Region 1: Grosszentren	17 580	20 820
OK-Prämie	4 860	9 020
Total Ausgaben (Region 1/GE)	42 540	59 990
Anrechenbare Einnahmen		
Renten	24 000 AHV 12 000 bV	36'000 AHV 12' 000 bV
Total Einnahmen	36 000	48 000
EL pro Jahr	6 540	11 990

3.2 Nichtinanspruchnahme zustehender EL

Wie hoch der Anteil an AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner ist, die ihren Anspruch auf Ergänzungsleistungen nicht geltend machen, ist nicht bekannt. Allerdings informieren die Kantone AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner regelmässig über den Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Verschiedene Studien haben versucht, die Quote der Nichtinanspruchnahme von bedarfsabhängigen Leistungen zu evaluieren. Für die EL geht eine im Jahr 2023 von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) veröffentlichte Studie davon aus, dass 15,7 % der zu Hause lebenden Schweizer Bevölkerung über 65 Jahren EL beziehen könnten, dies aber nicht tun. Als Gründe werden unter anderem die Angst vor sozialer Stigmatisierung, die Ausweisung bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit oder der Informationsmangel bei den Anspruchsberechtigten genannt. Dabei stellte die Eidgenössische Finanzkontrolle bereits in ihrer Evaluation von 2006¹ fest, dass die Kantone ihren Informationsauftrag zufriedenstellend erfüllen. Über die Jahre und mit der wachsenden Bedeutung der EL kamen mehr Informationskanäle hinzu, weshalb es unwahrscheinlich erscheint, dass betroffene Personen EL aufgrund fehlender Informationen nicht in Anspruch nehmen. Andere Faktoren können indes durchaus eine Rolle spielen, etwa die Tatsache, dass Rentnerinnen und Rentner ihre finanzielle Situation nicht offenlegen wollen oder aufgrund von Erbschaftsfragen zögern, dies zu tun. Im Übrigen werden in der erwähnten Studie weder die bestehenden Informationsinstrumente oder deren Wirksamkeit untersucht noch liefert sie dazu neue Erkenntnisse. Auch die angewandte Methodik ist nicht stichhaltig, insofern ein Teil der ausgewählten Teilnehmenden selbstständig ein Online-Formular ausfüllen, während andere kontaktiert und direkt per Telefon befragt wurden. Diese Methode stellt die Statistiken bis zu einem gewissen Grad in Frage, da die Antworten der Teilnehmenden subjektiv ausfallen und je nach

¹ Siehe «Ergänzungsleistungen zur AHV und IV - Evaluation der Informationspolitik und der Gesuchsprüfung», abrufbar unter www.efk.admin.ch/de > Publikationen > Sozialversicherungen und Altersvorsorge > Archiv Sozialversicherungen und Altersvorsorge > 2006.

Verständnis eines Begriffs oder einer Frage variieren können, beispielweise wenn es um die Höhe des Vermögens geht (was gehört im Sinne der EL zum Vermögen und was nicht?).

In seiner Antwort auf die Motion Gysi Barbara 23.3571 «Den Zugang zu Ergänzungsleistungen für alle gleichermassen gewährleisten» hat sich der Bundesrat verpflichtet, eine neue Studie in Auftrag zu geben, um die bestehenden Verfahren in den Kantonen zu evaluieren und zu prüfen, inwiefern diese verbessert werden können. Es ist daher sinnvoll, die Ergebnisse der Evaluation abzuwarten und anhand eines Überblicks über die kantonalen Praktiken gegebenenfalls konkrete, angepasste Lösungen aufzuzeigen, um die Quote nicht beanspruchter Ergänzungsleistungen so weit wie möglich zu senken. Die Evaluation könnte auch mögliche Massnahmen zur Vereinfachung der Verfahren miteinbeziehen.

3.3 Entwicklung der EL für die nächsten 10 Jahre

Bei den folgenden Finanzperspektiven handelt es sich um eine Zusammenfassung der EL-Finanzperspektiven, die auf der Internetseite des BSV² veröffentlicht sind.

Beträge in Millionen Franken / zu Preisen von 2023

Ergänzungsleistungen zur AHV			
Beitrag Bund (inkl. Verwaltungskosten)	2022	2033	Zunahme in % 2022–2033
	967	1'334	+38 %
Beitrag Kantone (inkl. Krankheits- und Behinderungskosten)	2'227	3'075	+38 %
EL-Quote in % (Anteil Personen in der AHV, die EL beziehen)	12.2	12.3	>1 %
Ergänzungsleistungen zur IV			
Beitrag Bund (inkl. Verwaltungskosten)	2022	2033	Zunahme in % 2022–2033
	887	924	+4 %
Beitrag Kantone (Krankheits- und Behinderungskosten)	1'451	1'487	+2 %
EL-Quote in % (Anteil Personen in der IV, die EL beziehen)	50.2	54.3	+8 %
Gesamtkosten EL zu AHV und IV			
Gesamtkosten EL AHV und IV (inkl. jährliche EL, Verwaltungskosten, Krankheits- und Behinderungskosten)	5532	6820	+23 %

In der AHV lag die Anzahl EL-Fälle 2022 bei rund 210 000; 2033 dürften es rund 275 000 EL-Fälle sein. Die Tatsache, dass die EL-Quote in Prozent (Anteil Personen in der AHV, die EL beziehen) im Laufe der Zeit stabil bleibt, lässt darauf schliessen, dass die Zunahme der EL-Fälle der Entwicklung der Anzahl AHV-Bezügerinnen und -Bezüger folgt.

In der IV dürfte die Anzahl EL-Fälle in den nächsten zehn Jahren stabil bleiben.

² www.bsv.admin.ch -> BSV-Online -> Sozialversicherungen -> Ergänzungsleistungen EL -> Finanzen

4. Statistiken

4.1 AHV-Renten

In der AHV ist grundsätzlich die gesamte Bevölkerung versichert. Sie zahlt allen Versicherten, die das Rentenalter erreicht und mindestens ein Jahr Beiträge gezahlt haben, eine Rente aus.

Aus den untenstehenden Angaben geht hervor, dass weniger als 30 Prozent der Versicherten Altersrenten beziehen, die unterhalb des Knickpunkts liegen (massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen von weniger als 44 100 Fr.) und dass mehr als die Hälfte dieser Renten ins Ausland gezahlt werden (siehe Tabelle 2). Etwas weniger als 80 Prozent der Mindestrenten werden ins Ausland gezahlt und in den meisten Fällen handelt es sich um Teilrenten, was bedeutet, dass diese Personen nicht ihre gesamte Beitragsdauer in der Schweiz verbracht haben und wahrscheinlich einem Vorsorgesystem in einem anderen Land unterstellt waren und daher wahrscheinlich auch eine Leistung aus diesem anderen Land beziehen (siehe Tabelle 3). Die 5800 Mindestrenten, die in der Schweiz auf der Grundlage einer vollständigen Beitragsdauer geleistet werden, umfassen insbesondere Personen, die in jungen Jahren invalid wurden und daher nicht arbeiten konnten, sowie nichterwerbstätige verheiratete Personen, deren Ehegatte noch keine Rente bezieht (das Splitting wurde noch nicht vorgenommen). Die Mehrheit der ausbezahlten Altersrenten liegt zwischen 1500 und 2450 Franken. Aufgrund der Plafonierung beziehen verheiratete Personen mehrheitlich eine Altersrente zwischen 1500 und 2000 Franken (siehe Tabelle 5).

Die folgende Tabelle 1 zeigt die Anzahl aller ausbezahlten Altersrenten sowie den Gesamtbetrag dieser Renten nach Wohnsitz (Schweiz oder Ausland), sowie den Anteil an Schweizer Staatsbürgerinnen und -bürgern je Kategorie im Dezember 2022:

	Wohnsitz in der Schweiz	davon CH	Wohnsitz im Ausland	davon CH	Total
Anzahl Altersrenten	1 716 000	90%	789 000	16%	2 505 000
Summe der ausbezahlten Altersrenten in Milliarden Franken	3,2	92%	0,5	30%	3,7

Die folgende Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Anzahl ausbezahlter Mindestrenten, der Anzahl Renten bis zum Knickpunkt der Rentenformel, der Anzahl Renten zwischen Knickpunkt der Rentenformel und Maximalrenten sowie der Anzahl Maximalrenten, nach Wohnsitz (Schweiz oder Ausland) und den Anteil an Schweizer Staatsbürgerinnen und -bürgern je Kategorie im Dezember 2022.

	Wohnsitz in der Schweiz	davon CH	Wohnsitz im Ausland	davon CH	Total
Anzahl Mindestrenten	14 000	66%	54 000	17%	68 000
Anzahl Renten bis zum Knickpunkt	230 000	84%	357 000	13%	587 000
Anzahl Renten zwischen Knickpunkt und Maximalrenten	1 172 000	90%	310 000	18%	1 480 000
Anzahl Maximalrenten	300 000	94%	68 000	20%	367 000

Die folgende Tabelle 3 zeigt die Verteilung der Mindestrenten nach der Beitragsdauer im Dezember 2022:

Anzahl Mindestrenten	Skala 0-43	Skala 44	Total	Anteil mit Skala 44
In der Schweiz	8400	5800	14200	41%
Im Ausland	53300	300	53600	1%
Total	61700	6100	67800	9%

Die folgende Tabelle 4 zeigt die Verteilung der Summe der ausbezahlten Mindestrenten, der Summe der Renten bis zum Knickpunkt der Rentenformel, der Summe der Renten zwischen Knickpunkt der Rentenformel und Maximalrenten sowie der Summe der Maximalrenten, nach Wohnsitz (Schweiz oder Ausland) und den Anteil an Schweizer Staatsbürgerinnen und -bürgern je Kategorie im Dezember 2022:

	Wohnsitz in der Schweiz	davon CH	Wohnsitz im Ausland	davon CH	Total
Summe der ausbezahlten Mindestrenten in Millionen Franken	12,4	86%	6,5	40%	18,9
Summe der ausbezahlten Renten bis zum Knickpunkt in Millionen Franken	351,3	89%	108,4	36%	459,8
Summe der ausbezahlten Renten zwischen Knickpunkt und Maximalrente in Millionen Franken	2'247,7	91%	308,2	28%	2'555,9
Summe der ausbezahlten Maximalrenten in Millionen Franken	605,3	95%	79,9	30%	685,1

Die folgende Tabelle 5 zeigt die prozentuale Verteilung der monatlichen Altersrenten nach der Rentenhöhe und der Nationalität im Dezember 2022. Zudem wird zwischen unplafonierten und plafonierten Altersrenten unterschieden, da die Altersrenten bei Ehegatten höchstens 150 Prozent der Maximalrente betragen können (Plafonierung):

Höhe der monatlichen Altersrente	Personen mit unplafonierter Altersrente ³				Personen mit plafonierter Altersrente ⁴			
	Schweizer	Schweizerinnen	Ausländer	Ausländerinnen	Schweizer	Schweizerinnen	Ausländer	Ausländerinnen
0 – 500 Franken	3%	3%	62%	56%	1%	2%	34%	46%
501 – 1000 Franken	2%	3%	12%	14%	1%	2%	17%	19%
1001 – 1500 Franken	7%	7%	9%	10%	5%	6%	18%	16%
1501 - 2000 Franken	22%	25%	10%	11%	90%	89%	29%	19%
2001 - 2450 Franken	67%	63%	7%	9%	3%	1%	2%	0%

4.2 Ergänzungsleistungen zur Altersrente

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl EL-Beziehende nach der Nationalität und dem Geschlecht. Rund 220 000 Personen bezogen im Jahr 2022 Ergänzungsleistungen zur Altersrente, davon waren zwei Drittel Frauen. Drei Viertel der Ergänzungsleistungsbeziehenden sind Schweizer Staatsangehörige.

T1: Beziehende von Ergänzungsleistungen zur Altersrente nach Staatsangehörigkeit (Kategorie), Geschlecht und Jahr

	Männer		Frauen		Total
	Schweiz	Ausland	Schweiz	Ausland	
2000	28'984	7'035	88'648	14'227	138'894
2022	52'835	22'709	112'051	31'514	219'109
Veränderung 2000-2022	+ 82%	+ 223%	+ 26%	+ 122%	+ 58%

Quelle: BSV/ZAS, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl EL-Beziehende nach Wohnsituation und Geschlecht. Rund ein Fünftel der EL-Beziehenden lebt im Heim. Der grosse Teil des Anstiegs von EL-Beziehenden seit 2000 war bei den Personen zu verzeichnen, welche zu Hause leben.

³ Unverheiratet oder unverheiratet 1. Rentenfall

⁴ Verheiratet, 2. Rentenfall

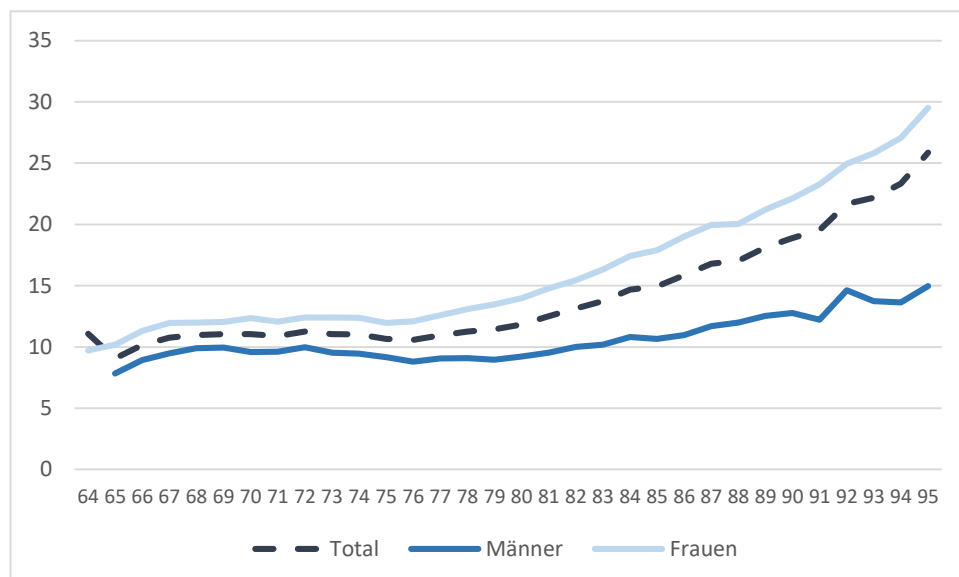
T2: Beziehende von Ergänzungsleistungen zur Altersrente nach Wohnsituation, Geschlecht und Jahr

	Männer		Frauen	
	Zu Hause	Im Heim	Zu Hause	Im Heim
2000	26'610	9'409	71'921	30'954
2022	62'885	12'659	112'766	30'799
Veränderung 2000-2022	+136%	+35%	+57%	-1%

Quelle: BSV/ZAS, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Die folgende Grafik zeigt die EL-Quote nach Alter und Geschlecht der Beziehenden. Die EL-Quote steigt mit zunehmendem Alter der Beziehenden. Je älter, desto eher wird eine EL benötigt. Diese Tendenz hängt mit der steigenden Wahrscheinlichkeit eines Heimeintritts im Alter und den damit verbundenen Kosten zusammen.

G4: EL-Quoten zur Altersrente nach Alter



Quelle: BSV/ZAS, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl Neurentner im Jahr 2022 nach EL-Bezug und Leistungen im Vorjahr. Im Jahr 2022 sind rund 100'000 neue Altersrenten hinzugekommen. Von diesen beziehen 7.5%, rund 7'500 Personen Ergänzungsleistungen. 60% bezogen bereits im Vorjahr Ergänzungsleistungen, vorwiegend zur IV. Die überwiegende Mehrheit derjenigen die EL zu keiner eigenen Leistung bezogen, erhielten diese zur Rente des Partners oder der Partnerin.

T3: Anzahl Neurenten mit und ohne Ergänzungsleistungen, nach Leistung im Vorjahr, in 2022

Leistung im Vorjahr	Altersrente dieses Jahr		Total
	keine EL	mit EL	
keine Leistung	80'403	3'689	84'092
Altersrente	22	7	29
Hinterlassenenrente	2'932	278	3'210
IV-Rente	7'556	3'372	10'928
Total	90'913	7'346	98'259

Quelle: BSV/ZAS, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

T4: Anzahl Neurenten mit Ergänzungsleistungen, nach EL im Vorjahr, in 2022

	Anzahl	Anteil
Neue Altersrenten mit EL	7'346	100%
davon ohne EL im Vorjahr	2'852	39%
davon EL im Vorjahr	4'494	61%
-EL zur IV	3'190	43%
-EL zu AHV	226	3%
-EL zu keiner Leistung	1'078	15%

Quelle: BSV/ZAS, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

5. Modelle zur Umsetzung der Motion Rieder in der AHV und IV

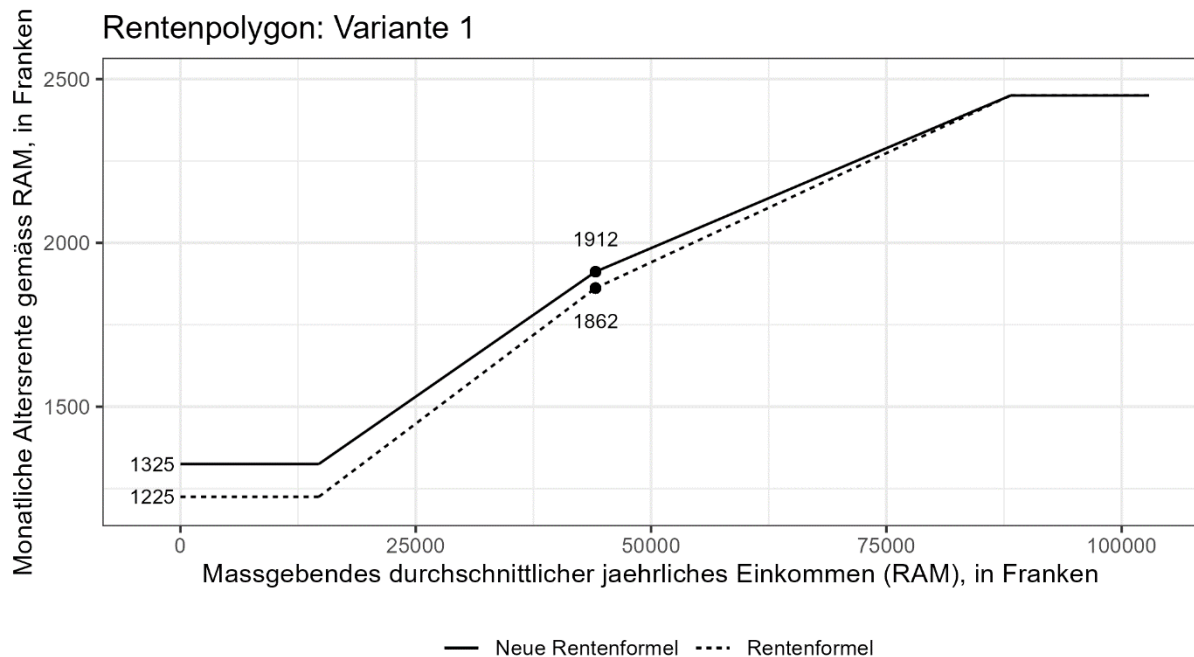
Die Motion fordert die Ausarbeitung eines Modells, mit dem die Rente für Bedürftige erhöht und die Rentenformel so geändert wird, dass eine Verbesserung für Personen mit tiefen Einkommen erfolgt. Die Motion verlangt weiter, dass in den EL Anpassungen vorgenommen werden, so dass die Verbesserungen der Rentenformel insbesondere den bedürftigen Personen mit EL zugutekommen und sie nicht primär die EL entlasten.

Gemäss dem Auftrag der Kommission werden im Folgenden zwei Modelle präsentiert: Beim Modell A wird die heute geltende Rentenformel, mit der alle Alters-, Hinterlassenen- und IV-Renten berechnet werden, so geändert, dass Versicherte mit sehr tiefen bis tiefen Einkommen eine höhere Rente erhalten. Dabei werden die Minimalrente sowie der Knickpunkt (Variante 1), beziehungsweise nur die Minimalrente (Variante 2) um einen fixen Betrag erhöht. Bei den EL erfolgt in diesem Modell ebenfalls eine Verbesserung mit einer Erhöhung des Lebensbedarfs, damit die Verbesserung der Renten nicht annulliert wird. Beim Modell B erfolgt die Verbesserung nur über die EL, indem der allgemeine Lebensbedarf um einen fixen Betrag (in zwei Varianten) erhöht wird.

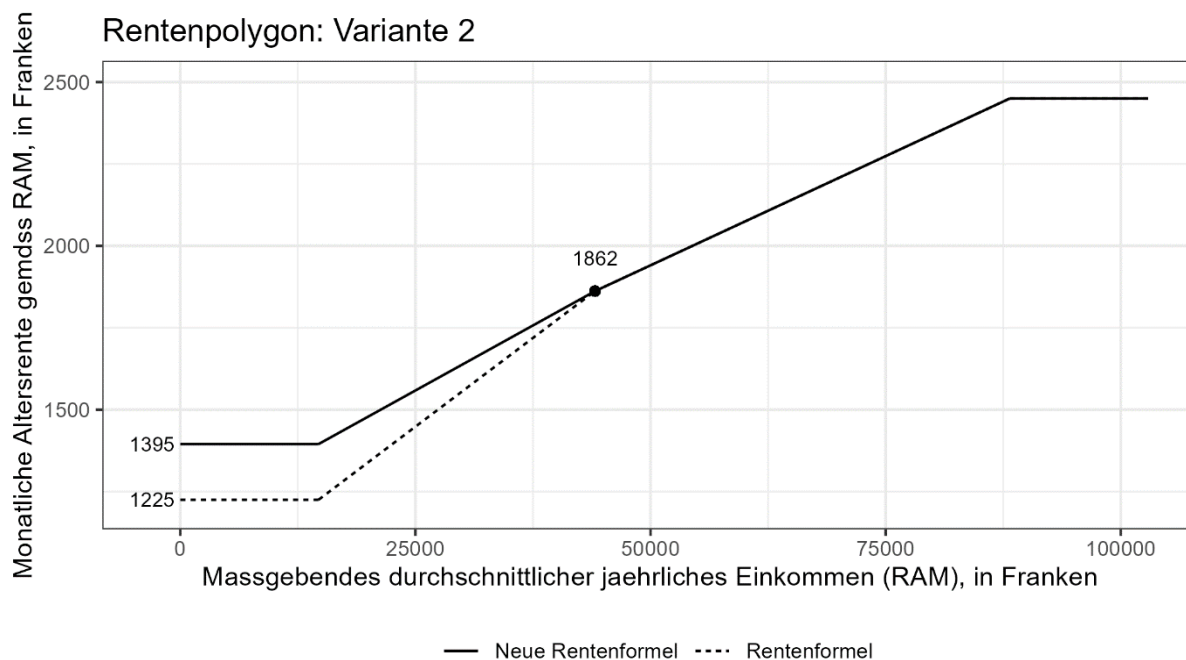
5.1 Modell A: Änderung der Rentenformel**5.1.1 Beschreibung des Modells****AHV**

Das Modell beinhaltet eine Veränderung der Rentenformel, die das Rentensystem modifiziert und daher auch die Hinterlassenen- und die Invalidenrenten betrifft.

In der **Variante 1** wird die Minimalrente um 100 Franken und der Knickpunkt um 50 Franken erhöht. Damit verringert sich die Erhöhung bei Durchschnittseinkommen ab 44 100 Franken (Knickpunkt) mit steigendem Durchschnittseinkommen und ab einem Durchschnittseinkommen von 88 200 Franken (Maximalrente) erfolgt keine Erhöhung. Am meisten profitieren mit dieser Variante also Personen mit massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen zwischen 14 700 und 44 100 Franken (Knickpunkt). Von der Verbesserung betroffen sind daneben aber auch Personen mit mittleren Einkommen (Jahreseinkommen zwischen 44 100 und 88 199 Fr.), wenn auch weniger stark als Personen mit tiefen Einkommen. Zu beachten ist, dass verheiratete Personen mit Durchschnittseinkommen von mehr als 44 100 Franken in vielen Fällen keine Verbesserung erhalten, da die Renten von verheirateten Personen bei 150 Prozent der Maximalrente plafoniert sind.



In der **Variante 2** wird nur die Minimalrente, nicht jedoch der Knickpunkt erhöht. Dadurch verbessert sich die Rente nur für Personen mit Durchschnittseinkommen zwischen 14 700 und 44 100 Franken (Knickpunkt). Personen mit Durchschnittseinkommen ab 44 100 Franken erhalten keine Verbesserung. Um das vorgegebene Finanzierungskriterium erfüllen zu können, wird die Minimalrente um 170 Franken erhöht.



In beiden Varianten wird die Maximalrente nicht geändert. Die Änderung der Rentenformel hat daher keine Auswirkungen auf die Plafonierung. Die geänderte Rentenformel soll für AHV-Altersrenten sowie für Hinterlassenenrenten gelten. Sie soll aber auch für andere Leistungen und Grenzbeträge gelten, die direkt auf die Minimalrente verweisen, wie z.B. Hilflosenentschädigung oder die Beitragsbemessung der AHV.

IV

Eine Änderung der Rentenformel wirkt sich zwangsläufig sowohl auf die AHV-Renten als auch auf die IV-Renten der 1. Säule aus. Denn diese Renten werden auf derselben Grundlage berechnet wie die AHV-Altersrenten. Deshalb käme die Anhebung der Minimalrente, beziehungsweise des Knickpunkts nebst den Altersrenten auch den Hinterlassenen- und den Invalidenrenten zugute. Das betrifft auch weitere Leistungen der IV, die auf die Höhe der AHV-Rente abstellen.

EL

Wenn wie von der Motion gefordert in den EL Anpassungen vorgenommen werden sollen, so dass die Verbesserungen der Rentenformel insbesondere den bedürftigen Personen mit EL zugutekommen und sie nicht primär die EL entlasten, müssen parallel zu den Verbesserungen der Rentenformel die Beträge zur Deckung des Lebensbedarfs erhöht werden. In der Variante 1 würde der allgemeine Lebensbedarf um 100 Franken und in der Variante 2 um 170 Franken pro Monat und Person erhöht werden. Dies entspricht der Erhöhung der Minimalrente gemäss Anpassung der Rentenformel in Variante 1 und 2.

5.1.2 Auswirkungen

Auswirkungen der geänderten Rentenformel auf Bezügerinnen und Bezüger einer AHV-Rente

Von der Änderung wären im Dezember 2022 2 135 000 AHV-Rentenbeziehende und 292 000 IV-Rentenbeziehende für die Variante 1 betroffen. Für Variante 2 wären 655 000 AHV-Rentenbeziehende und 145 000 IV-Rentenbeziehende betroffen. Personen mit einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von weniger als 44 100 Franken kämen am meisten in den Genuss von der Verbesserung und erhielten eine durchschnittliche Erhöhung der Rente von 71 Franken pro Monat für die Variante 1 und 103 Franken pro Monat für die Variante 2. So wäre der Effekt der geänderten Rentenformel bei einem Einkommen von weniger als 44 100 Franken am grössten. Unterhalb des Knickpunkts wären 655 000 Personen in der AHV und 145 000 Personen in der IV betroffen. In der Variante 1 kommen die

Verbesserungen neben Personen mit tiefen Einkommen auch Personen mit mittleren Einkommen (Jahreseinkommen zwischen 44 100 und 88 199 Franken) zugute.

Finanzielle Auswirkungen auf die AHV, IV und EL

Die Änderung der Rentenformel führt in der AHV zu zusätzlichen Ausgaben. Die Mehrausgaben der AHV werden sich bei der Variante 1 auf rund 1300 Millionen Franken und bei der Variante 2 auf rund 1200 Millionen Franken im Jahr 2030 belaufen. Dies entspricht rund 2,2 Prozent bzw. 2 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV im Jahr 2030.

Auch in der IV fallen Mehrkosten aufgrund der Änderung der Rentenformel an. Diese werden im Jahr 2030 rund 210 Millionen Franken für die Variante 1 und rund 290 Millionen Franken für die Variante 2 betragen. Dies entspricht rund 2 Prozent bzw. 2,9 Prozent der jährlichen Ausgaben der IV im Jahr 2030.⁵

Wird zusätzlich der Lebensbedarf der EL erhöht, entstehen in den EL im Jahr 2030 Kosten von rund 210 Millionen Franken in der Variante 1 bzw. 240 Millionen Franken in der Variante 2.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Die finanziellen Auswirkungen der Änderung der Rentenformel auf den Bund gehen hauptsächlich auf die Erhöhung an den AHV-Gesamtausgaben zurück, da der Bund 20,2 Prozent dieser Ausgaben übernimmt. Die zusätzlichen Ausgaben für den Bundesbeitrag der AHV betragen rund 260 Millionen Franken in der Variante 1 und rund 240 Millionen Franken in der Variante 2.

Da die EL-Ausgaben der Existenzsicherung zu fünf Achteln vom Bund getragen werden, wirken sich die Änderungen bei den EL auch auf den Bund aus. Dies hat Mehrausgaben im Jahr 2030 von rund 120 Millionen Franken in der Variante 1 und rund 140 Millionen Franken in der Variante 2 im Jahr 2030 zur Folge.

Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Aufgrund der Erhöhung der EL kommt es zu Mehrausgaben bei den Kantonen, da die EL-Ausgaben der Existenzsicherung zu drei Achteln von den Kantonen getragen werden. Die Mehrausgaben im Jahr 2030 betragen rund 90 Millionen Franken in der Variante 1 und rund 100 Millionen Franken in der Variante 2.

Übersicht über die Kosten der Änderung der Rentenformel

Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht der Mehrausgaben von Variante 1 und 2, die bei der AHV, der IV und den EL anfallen sowie die dadurch entstehenden Kosten für Bund und Kantone in Millionen Franken im Jahr 2030:

	AHV	Bund (AHV)	IV	EL	Bund (EL)	Kantone
Variante 1	1300	260	210	210	120	90
Variante 2	1200	240	290	240	140	100

Finanzierung der Änderung der Rentenformel

Nach Artikel 102 AHVG setzen sich die Einnahmen der AHV aus den Lohnbeiträgen, dem Bundesbeitrag, den Vermögenserträgen des Ausgleichsfonds, den Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte, den Erträgen der Erhöhung der Mehrwertsteuer (Art. 130 Abs. 3 und 3ter BV) und dem Ertrag der Spielbankenabgabe zusammen. Unter diesen Finanzierungsquellen kommen für die Finanzierung der anfallenden Zusatzkosten die Lohnbeiträge, die MWST sowie der Bundesbeitrag in Betracht.

⁵ Die Variante 1 kostet in der IV weniger als die Variante 2. In der AHV ist dies umgekehrt.

Eine Erhöhung des Bundesbeitrags würde den 2023 beschlossenen Entlastungsmassnahmen des Bundeshaushalts bei der AHV zur Beseitigung der strukturellen Defizite zuwiderlaufen und ist daher nicht in Betracht gezogen worden. Die Zusatzkosten könnten mit Blick auf das Versicherungsprinzip jedoch durchaus über eine Erhöhung des AHV-Beitragssatzes finanziert werden. Um den zusätzlichen Finanzierungsbedarf im Jahr 2030 zu decken, müsste der AHV-Beitragssatz in der Variante 1 und 2 um 0,2 Prozentpunkte angehoben werden. Alternativ könnten die Zusatzkosten auch mit einer proportionalen Erhöhung der Mehrwertsteuer zu Gunsten der AHV um 0,3 Prozentpunkte finanziert werden.

Nach Artikel 77 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung setzen sich die Einnahmen der IV aus den Lohnbeiträgen, dem Bundesbeitrag, der für die Versicherung bestimmten Anhebung der Mehrwertsteuersätze, den Vermögenserträgen des Ausgleichsfonds und den Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte zusammen. Die Mehrausgaben der IV könnten ebenfalls über eine Erhöhung des IV-Beitragssatzes oder über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer finanziert werden. Für die Variante 1 müsste der IV-Beitragssatz um 0,04 Prozent und für die Variante 2 um 0,06 Prozent angehoben werden. Die Mehrwertsteuer müsste zur Deckung der IV-Kosten um 0,06 respektive 0,08 Prozentpunkte erhöht werden.⁶

6. Modell B: Massnahme nur bei den EL

Dieses Modell steht als Alternative zum Modell der Verbesserung der Rentenformel für tiefe Einkommen. Dabei soll der allgemeine Lebensbedarf in den EL erhöht werden. Eine Änderung der AHV- /IV-Renten erfolgt nicht.

6.1 Erhöhung des allgemeinen Lebensbedarfes

6.1.1 Beschreibung des Modells

Bei diesem Modell wird der allg. Lebensbedarf um 100 Franken (Variante 1) und um 170 Franken pro Monat und Person (Variante 2) zum allgemeinen Lebensbedarf erhöht. Diese Beträge entsprechen der Erhöhung der Minimalrente in den beiden Varianten im Modell A. Die Beträge des allgemeinen Lebensbedarfes betragen zur Zeit für Alleinstehende 20'100 Franken. Mit den vorgeschlagenen Beträgen ergäbe sich eine Erhöhung um 6 Prozent (Variante 1) bzw. 10,1 Prozent. Bei Ehepaaren beträgt der allgemeine Lebensbedarf 30150 Fr., so dass die Erhöhung um 150 Fr. bzw. 6 Prozent bzw. 255 Franken 10,1 Prozent ausmachen würde. Dieses Modell würde eine generelle und substantielle Erhöhung des allgemeinen Lebensbedarfes bedeuten und käme direkt den anspruchsberechtigten Personen unabhängig von der Grundleistung (Alters-, Hinterlassenen oder IV-Rente, IV-Taggeld, Hilflosenentschädigung und EL ohne Grundleistung) zugute.

Eine Erhöhung des allgemeinen Lebensbedarfs könnte auch auf dem Verordnungsweg erfolgen. Nach Artikel 19 hat der Bundesrat die Möglichkeit gleichzeitig mit den Renten die Ausgaben und Einnahmen in den EL angemessen anzupassen. Der Bundesrat macht von dieser Möglichkeit jeweils Gebrauch und passt den Lebensbedarf im gleichen Umfang wie die Renten an. Die Anpassung basiert jeweils auf dem Mischindex. Das heisst, sie erfolgt auf der Basis der Entwicklung des Preis- und des Lohnindex. Das Gesetz schreibt jedoch weder vor, dass die Beträge in der EL dem Mischindex angepasst noch, dass sie im gleichen Ausmass wie Renten angepasst werden müssen. Es sagt lediglich, die Anpassung habe «angemessen» zu erfolgen. Eine Anpassung des Lebensbedarfes, die vom Mischindex abweicht, ist aufgrund der gesetzlichen Bestimmung folglich möglich und könnte durch den Bundesrat umgesetzt werden.

⁶ Alle Beträge zu Preisen von 2023

6.1.2 Auswirkungen auf Bezügerinnen und Bezüger von EL

Wird der allgemeine Lebensbedarf erhöht, erhalten nur Personen mit EL, die zuhause leben, eine finanzielle Verbesserung. Personen im Heim kann auf Bundesebene keine finanzielle Verbesserung zugezogen werden. Den Betrag für die persönlichen Auslagen (Coiffeur, Kleinigkeiten kaufen usw.), der direkt an die Personen ausgerichtet wird, legen nämlich die Kantone fest.

Für die Berechnung des Bundesanteiles an den Heimkosten wird für jede Person im Heim eine Berechnung vorgenommen, als würde sie zuhause leben. Im Zusammenhang mit dieser sogenannten Ausscheidungsrechnung stellt sich die Frage, ob mit diesem Zuschlag zum allgemeinen Lebensbedarf gerechnet werden soll oder ob der Bundesanteil ohne diesen Zuschlag festgestellt werden soll. Ersteres würde die Bundesbeteiligung an den Heimkosten massiv erhöhen.

Bei Personen mit einer tiefen EL wird die EL auf den Mindestbetrag erhöht. Dieser entspricht entweder der höchsten Prämienverbilligung oder 60% des Pauschalbetrages für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Bei diesen Fällen könnte es sein, dass die EL-BezügerInnen nicht in den Genuss der ganzen Erhöhung kommen - dann nämlich, wenn die Differenz zwischen der errechneten EL und dem Mindestbetrag grösser ist als die Erhöhung des allg. Lebensbedarfs, also 100 Franken für die Variante 1 und 170 Franken für die Variante 2.

6.1.3 Auswirkungen auf Bezügerinnen und Bezüger einer IV-Rente, IV-Taggeld, Hilflosenentschädigung, Hinterlassenenrente

Wird der allgemeine Lebensbedarf in den EL für alle EL-beziehenden Personen erhöht, wären davon auch EL-beziehende Personen mit anderen Grundleistungen wie einer IV-Rente, einem IV-Taggeld, einer Hilflosenentschädigung oder einer Hinterlassenenrente betroffen. Auch Personen, die EL ohne eine Grundleistung erhalten, hätten einen höheren Lebensbedarf und damit ein höheres frei verfügbares Einkommen. Für das zur Verfügung stehende Einkommen ist allerdings die Grundleistung nicht entscheidend – die EL wird unabhängig von der Leistung für alle gleich berechnet, in dem die anerkannten Ausgaben den anrechenbaren Einnahmen gegenübergestellt werden und die EL den ungedeckten anerkannten Ausgaben entsprechen. Wird der allgemeine Lebensbedarf aller EL-beziehender Personen erhöht, entspricht dies dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 BV). Zudem entspricht es der UNO-Behindertenrechtskonvention, welche ebenfalls eine diskriminierungsfreie Erbringung von staatlichen Leistungen stipuliert.

T1 EL-beziehende Personen zuhause nach Versicherungszweig (EL-Register 12/2022)

EL zu Versicherungszweig	Anzahl beziehende Personen
EL zur Altersrente ⁷	176'360
EL zur Hinterlassenenrente	3'526
EL zur IV-Rente	96'340
EL zu einem IV-Taggeld (ohne Rente)	354
EL zu einer Hilflosenentschädigung AHV/IV (ohne Rente)	652
EL ohne Grundleistung	1'588

Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

Ausser den oben angeführten sind keine Auswirkungen auf andere Sozialversicherungen zu nennen.

⁷ Einschliesslich EL-Beziehende zur HV im ordentlichen Rentenalter.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bund und Kantone⁸

Die Erhöhung des allgemeinen Lebensbedarfes würde zu einer Erhöhung der jährlichen Ergänzungsleistung führen. Diese wird zu fünf Achteln vom Bund und zu drei Achteln von den Kantonen finanziert. In der Variante 1 würden sich die Gesamtkosten im Jahr 2030 auf 330 Millionen Franken, davon 210 Millionen Franken für den Bund und auf 120 Millionen Franken für die Kantone belaufen. In der Variante 2 würden sich die Gesamtkosten auf 580 Millionen Franken belaufen, davon 360 Millionen Franken für den Bund und auf 220 Millionen Franken für die Kantone.

Der Kostenunterschied zwischen Modell A und Modell B erklärt sich durch den parallelen Anstieg der AHV/IV-Renten. Dieser Anstieg kompensiert teilweise den Anstieg des Lebensbedarfs der EL. Der Anstieg der Renten führt auch zu einem Rückgang des EL-Zugangs.

7. Aufgabenüberprüfung/Finanzausgleich: Stand der Arbeiten

Im Juni 2019 hatten der Bundesrat und die Plenarversammlung der KdK das Mandat für ein Projekt «Aufgabenteilung II» gutgeheissen. Das Projekt wurde insbesondere wegen der Verschiebung der politischen Prioritäten aufgrund der Pandemie am 19. März 2021 sistiert. Der Bundesrat wird im zweiten Halbjahr 2024 den Entscheid zum weiteren Vorgehen treffen. Dabei wird es insbesondere darum gehen, ob die Arbeiten zu einer Aufgabenentflechtung wieder aufgenommen werden sollen, allenfalls mit einem veränderten Fokus.

⁸ Alle Beträge zu Preisen von 2023.