



Hintergrunddokument

FR/IT

EL: Wichtigste Massnahmen im Überblick

Im Rahmen von:

Reform der Ergänzungsleistungen (EL)

Datum:	29.01.2020
Stand:	Beschluss Inkraftsetzung
Themengebiet:	EL / AHV / IV

Die Reform der Ergänzungsleistungen (EL) zielt auf den Erhalt des Leistungsniveaus, die stärkere Berücksichtigung des Vermögens und die Verringerung der Schwelleneffekte. Am 22. März 2019 hat das Parlament die Reform verabschiedet. Das Referendum wurde nicht ergriffen. Der Bundesrat hat am 29. Januar 2020 die Ausführungsbestimmungen gutgeheissen und beschlossen, die Reform auf 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen.

Ausgangslage

Herausforderungen und kontinuierlicher Kostenanstieg

Hauptaufgabe der Ergänzungsleistungen ist die Existenzsicherung von Personen, die eine AHV- oder eine IV-Rente beziehen und ihren Lebensunterhalt nicht mit eigenen Mitteln bestreiten können. Die EL entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben (Wohn- und Verpflegungskosten, medizinische Versorgung usw.) und den anrechenbaren Einnahmen (AHV/IV-Renten, Erwerbseinkommen, Vermögen usw.).

Das System der Ergänzungsleistungen steht zwei Herausforderungen gegenüber: den demografischen Veränderungen sowie den institutionellen und gesetzlichen Anpassungen. Seit vielen Jahren schlagen sich der zunehmende Anteil älterer Menschen, die steigende Lebenserwartung und der zunehmende Pflegebedarf auf die EL-Kosten nieder. Die jüngste Kostenentwicklung wurde durch Gesetzesänderungen ausserhalb des EL-Systems beeinflusst. Nebst verschiedenen Revisionen in der AHV und der IV haben sich vor allem die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA, 2008) sowie die Neuordnung der Pflegefinanzierung (2011) stark auf die Kostenentwicklung ausgewirkt.

Zwischen 2000 und 2018 haben sich die EL-Ausgaben von 2,3 auf 5,0 Milliarden Franken pro Jahr mehr als verdoppelt. Im selben Zeitraum ist die Bezügerzahl von 202 700 auf 328 100 Personen angestiegen. Ende 2018 haben 47,4 % der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger und 12,5 % der Bezügerinnen und Bezüger von AHV-Altersrenten Ergänzungsleistungen erhalten.

Prognose

Kontinuierliche Zunahme der Bezügerzahl

Die Zahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger zur AHV dürfte in den kommenden Jahren der zunehmenden Anzahl älterer Menschen folgen und ansteigen. Bei der Zahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger zur IV wird eine Stabilisierung erwartet. Die jährlichen Ausgaben dürften von 5,0 Milliarden Franken im Jahr 2018 auf 6,7 Milliarden Franken im Jahr 2030 ansteigen.

Notwendige Anpassungen

In den vergangenen Jahren wurden mehrere parlamentarische Vorstösse¹ zum Thema Kostenentwicklung der Ergänzungsleistungen eingereicht. Ende 2013 hat der Bundesrat in Beantwortung dieser Vorstösse einen umfassenden Bericht über die Entwicklung der Ergänzungsleistungen der letzten zehn Jahre verabschiedet. Darin hat er festgestellt, dass das EL-System in einigen Punkten angepasst werden muss, damit es seine Aufgaben auch weiterhin langfristig erfüllen kann. Dies gilt insbesondere in Bezug auf gewisse Schwelleneffekte, die durch die geltenden Bestimmungen zur Anrechnung von Erwerbseinkünften oder zum EL-Mindestbetrag entstehen können. Auch die Höhe der Vermögensfreibeträge und die Kapitalbezugsmöglichkeiten in der beruflichen Vorsorge wurden im Bericht des Bundesrates einer kritischen Würdigung unterzogen. Ausserdem zeigte der Bericht Verbesserungsmöglichkeiten bei der Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämien und von Vermögensverzichten auf. In der im September 2016 ans Parlament überwiesene EL-Reform hat der Bundesrat diese Elemente grösstenteils übernommen.

Handlungsbedarf besteht auch bei den Wohnkosten, die bei der Berechnung des Anspruchs auf EL berücksichtigt werden. Die Höchstbeträge dafür sind letztmals im Jahr 2001 angepasst worden. Seither sind die Wohnungsmieten aber beträchtlich angestiegen. Darum hat der Bundesrat im Dezember 2014 dem Parlament eine regional abgestufte Erhöhung der Mietzinsmaxima für die EL-Berechnung beantragt. Im Laufe der Beratungen hat das Parlament diese Vorlage mit der allgemeinen EL-Reform vereint.

Im Mai 2016 hat der Bundesrat zudem den Bericht «Bestandesaufnahme und Perspektiven im Bereich der Langzeitpflege» in Beantwortung mehrerer Postulate verabschiedet. Darin zeigt er verschiedene Ansätze und Massnahmen auf, insbesondere für die Kantone, da diese den grössten Einfluss auf die EL-Ausgaben von im Heim lebenden Personen haben.

Ziele: Leistungsniveau der EL erhalten, System verbessern

Die EL-Reform hat drei Ziele: Erhalt des Leistungsniveaus, stärkere Verwendung der Eigenmittel und Verringerung der Schwelleneffekte. Gemäss Verfassungsauftrag dienen die EL der Existenzsicherung. Sie sollen gezielt Menschen zugutekommen, die ohne diese Unterstützung ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können. So soll die Reform dafür sorgen, dass die Eigenmittel der versicherten Personen bei der EL-Berechnung angemessen berücksichtigt werden.

Anhebung der Mietzinsmaxima

Die geltenden Mietzinsmaxima sind ungenügend. 2017 deckten sie die Mieten von lediglich 68 % der Alleinstehenden, 63 % der Ehepaare, 51 % der Haushalte mit einem Kind und 32 % der Haushalte mit zwei Kindern. Die Differenz müssen die EL-Bezügerinnen und -Bezüger aus Mitteln bezahlen, die für andere Zwecke vorgesehen wären (Essen, Kleidung usw.). Die für die EL anrechenbaren Mietzinsmaxima werden angehoben, um den tatsächlichen Mietpreisen besser Rechnung zu tragen.

Ausserdem werden bei den Mietzinsmaxima künftig die unterschiedliche Mietzinsbelastung in den Grosszentren (Region 1), in der Stadt (Region 2) und auf dem Land (Region 3) sowie der höhere Raumbedarf von Familien berücksichtigt. Die Kantone können für bestimmte Gemeinden eine Erhöhung oder eine Senkung der Mietzinsmaxima (von höchstens 10 %) verlangen. Allenfalls müssen die Mietzinsmaxima die tatsächlichen Mietkosten von mindestens 90 % der Bezügerinnen und Bezüger decken. Die effektive Einteilung erfolgt in einer separaten Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern, die demnächst verabschiedet werden wird.

¹ Postulat Humbel 12.3602 «Reform der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV»; Postulat FDP-Liberale Fraktion 12.3677 «Kein Blindflug bei den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV»; Postulat Kuprecht 12.3673 «Ergänzungsleistungen zu AHV und IV. Perspektiven 2020»

TABELLE: MONATLICHE HÖCHSTBETRÄGE NACH HAUSHALTSGRÖSSE UND REGION

Haushalt	Region 1	Region 2	Region 3	Geltende Ordnung
1 Person	1370	1325	1210	1100
2 Personen	1620	1575	1460	1250
3 Personen	1800	1725	1610	1250
4 Pers. und mehr	1960	1875	1740	1250

Der Zuschlag für rollstuhlgängige Wohnungen wird ebenfalls erhöht: von 3600 auf 6000 Franken pro Jahr.

Der Bundesrat wird alle zehn Jahr prüfen, ob die Höchstbeträge nach wie vor die tatsächlichen Mietkosten von mindestens 90 % der EL-Bezügerinnen und -Bezüger decken. Wenn sich der Mietpreisindex seit der letzten Erhebung um mehr als 10 % verändert hat, hat die Überprüfung früher zu erfolgen.

Im Jahr 2030 wird diese Massnahme Mehrkosten von 201 Millionen Franken verursachen; 126 Millionen Franken für den Bund und 75 Millionen Franken für die Kantone. Zusätzlich entstehen durch die Neueinteilung der Gemeinden in die drei Mietzinsregionen anhand der revidierten Raumgliederung Mehrausgaben von 6 Millionen Franken; 4 Millionen Franken für den Bund und 2 Millionen Franken für die Kantone.

Anpassung der Nebenkosten- und Heizkostenpauschale

Bei EL-beziehenden Personen, die in einer selbstbewohnten Liegenschaft leben, wird in der EL-Berechnung als Teil der Wohnkosten eine Pauschale für Nebenkosten als Ausgabe anerkannt. Bei Personen, die ihre Mietwohnungen selber beheizen müssen und dem Vermieter keine Heizungskosten zu zahlen haben, wird in der EL-Berechnung eine Heizkostenpauschale als Ausgabe berücksichtigt. Die Pauschalen für die Nebenkosten und die Heizkosten werden um 50 Prozent erhöht und liegen neu bei 2520 bzw. 1260 Franken pro Jahr.

Die Anpassung der Neben- und Heizkostenpauschale verursacht Mehrkosten von 6 Millionen Franken bezogen auf das Jahr 2030; 4 Millionen Franken für den Bund und 2 Millionen Franken für die Kantone.

Stärkere Berücksichtigung des Vermögens

Bei der EL-Berechnung werden nicht nur die Einnahmen der Bezügerinnen und Bezüger angerechnet (Renten, allfälliger Lohn usw.), sondern auch ihr Vermögen. Das Vermögen wird mit der Reform stärker berücksichtigt.

So sieht die Reform vor, dass künftig nur noch Personen mit einem Vermögen von weniger als 100 000 Franken Anspruch auf EL haben können. Für Ehepaare liegt diese Eintrittsschwelle bei 200 000 Franken, für Kinder bei 50 000 Franken. Der Wert von selbstbewohnten Liegenschaften wird nicht berücksichtigt.

Bei der Berechnung des tatsächlichen Anspruchs und der Höhe der EL bleibt ein Teil des Vermögens – der Freibetrag – unberücksichtigt. Mit der Reform sollen diese Freibeträge gesenkt werden: von 37 500 Franken auf 30 000 Franken für Alleinstehende und von 60 000 auf 50 000 Franken für Ehepaare. Der Freibetrag für Kinder bleibt unverändert bei 15 000 Franken. Die Freibeträge auf selbstbewohnten Liegenschaften werden ebenfalls im bisherigen Umfang beibehalten (112 500 Franken bzw. 300 000 Franken, wenn ein Ehegatte im Heim/Spital lebt).

Bei der EL-Berechnung wird auch das Vermögen angerechnet, auf das eine Person freiwillig verzichtet hat. Ein Vermögensverzicht liegt dann vor, wenn eine Entäusserung von Vermögenswerten ohne Rechtspflicht oder ohne gleichwertige Gegenleistung erfolgte. Mit der

Reform wird der Begriff des Vermögensverzichts auf Fälle ausgedehnt, in denen ein grosser Teil des Vermögens innerhalb von kurzer Zeit verbraucht wird. Gibt eine Person mit einem Vermögen von über 100 000 Franken innerhalb eines Jahres mehr als 10 % ihres Vermögens aus, gilt der Betrag, der diese 10 % übersteigt, als Vermögensverzicht. Bei Personen mit einem Vermögen von weniger als 100 000 Franken gelten Beträge ab 10 000 Franken pro Jahr als Vermögensverzicht. Auf die Anrechnung der Ausgaben, die über dem Schwellenwert liegen, wird verzichtet, wenn sie aus wichtigen Gründen erfolgten. Diese werden in der Verordnung abschliessend geregelt. Als wichtige Gründe anerkannt werden z.B. die Ausgaben für den Lebensunterhalt, wenn das Einkommen ungenügend ist, der Werterhalt von Wohneigentum, Zahnbehandlungskosten oder Auslagen für berufsorientierte Aus- und Weiterbildungen.

Weiter wird im neuen Gesetz eine Rückerstattungspflicht für Erben eingeführt: Nach dem Tod einer EL-Bezügerin oder eines EL-Bezügers müssen die Erben die in den letzten 10 Jahren bezogenen EL zurückerstatten. Allerdings ist die Rückerstattung nur auf dem Erbteil geschuldet, der den Betrag von 40 000 Franken übersteigt. Bei Ehepaaren entsteht die Rückerstattungspflicht der Erben erst beim Tod des überlebenden Ehegatten.

Mit den ganzen vermögensseitigen Massnahmen können die EL-Ausgaben im Jahr 2030 um insgesamt 370 Millionen Franken gesenkt werden; der Bund dürfte dabei 84 Millionen Franken einsparen, die Kantone 286 Millionen Franken.

Neue Beträge für Kinder

Bei der EL-Berechnung werden die Haushaltsgrösse und insbesondere unterhaltspflichtige Kinder berücksichtigt. Der Betrag für Kinder beträgt heute bei den ersten beiden Kindern 10 170 Franken pro Jahr und Kind. Ab dem dritten Kind nimmt der Betrag schrittweise ab.

Mit dem neuen Gesetz wird die Berechnung der Ausgaben für Kinder unter 11 Jahren angepasst. Der anrechenbare Betrag für die Existenzsicherung wird gesenkt: beim ersten Kind auf 7080 Franken pro Jahr. Bei jedem weiteren Kind wird der Betrag um 1/6 gekürzt. Im Gegenzug können die Eltern die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung bei den Ausgaben geltend machen.

Im Jahr 2030 werden durch die ausgabenseitigen Massnahmen bei Kindern EL-Kosten von 9 Millionen Franken eingespart; 6 Millionen beim Bund und 3 Millionen bei den Kantonen.

Anrechnung von 80 % des Einkommens des Ehegatten

Bei verheirateten Personen werden in der EL-Berechnung die Ausgaben und Einnahmen beider Eheleute berücksichtigt. Wenn einer der beiden Ehegatten vollständig arbeitsfähig ist, fliessen heute 2/3 seines Einkommens in die EL-Berechnung des anderen Ehegatten mit ein. Die Reform sieht vor, künftig 80 % des Erwerbseinkommens des Ehegatten anzurechnen.

Mit dieser Massnahme können im Jahr 2030 insgesamt 20 Millionen Franken eingespart werden; 13 Millionen davon beim Bund und 7 Millionen in den Kantonen.

Krankenversicherungsprämie: tatsächliche Ausgaben

Die Krankenkassenprämien werden in der EL-Berechnung als Ausgabe berücksichtigt. Heute wird jeweils nicht die individuelle Prämie angerechnet, sondern ein Pauschalbetrag in der Höhe der Durchschnittsprämie des Kantons bzw. der Prämienregion der versicherten Person. Für diesen Pauschalbetrag kommen alleine die Kantone auf. Mit der Reform berücksichtigen die Kantone für die Berechnung die tatsächliche Prämie, höchstens aber die regionale Durchschnittsprämie.

Dadurch ergeben sich für die Kantone im Jahr 2030 Einsparungen von 47 Millionen Franken.

Anpassung der EL-Berechnung für Personen im Heim

Bei EL-Bezügerinnen und -Bezügern, die in einem Heim leben, soll künftig nur noch die tatsächlich in Rechnung gestellte Heimtaxe berücksichtigt werden. Derzeit werden die periodischen EL stets für einen ganzen Monat ausgerichtet, auch wenn die versicherte Person nur einen Teil davon im Heim verbringt. Künftig können die EL ausserdem direkt dem Leistungserbringer (Heim) ausbezahlt werden.

Für das Jahr 2030 ist mit EL-Minderausgaben von rund 54 Millionen Franken zu rechnen; der Bund wird um 3 Millionen Franken entlastet, die Kantone um 51 Millionen.

EL-Mindestbetrag wird gesenkt

Der EL-Mindestbetrag entspricht heute in den meisten Kantonen der durchschnittlichen Krankenkassenprämie. Es ist vorgesehen, den EL-Mindestbetrag von der Durchschnittsprämie auf den Betrag der höchsten Prämienverbilligung für Personen ohne Anspruch auf EL und Sozialhilfe zu senken. Jedoch soll der Mindestbetrag nicht tiefer sein als 60 % der Durchschnittsprämie der Region. Diese Massnahme soll die Schwelleneffekte verglichen zu Personen mit kleinem Einkommen, die keine EL beziehen, abschwächen.

Die Senkung des EL-Mindestbetrags ermöglicht den Kantonen im Jahr 2030 eine Kostenreduktion von rund 114 Millionen Franken.

Massnahme für ältere Arbeitslose in der beruflichen Vorsorge

Eine versicherte Person, die nach Vollendung des 58. Altersjahres ihre Stelle verliert, scheidet heute automatisch aus der Pensionskasse aus und muss ihr Altersguthaben auf ein Freizügigkeitskonto überweisen lassen. Freizügigkeitsstiftungen zahlen bei der Pensionierung in der Regel keine Renten, sondern lediglich das Kapital aus. Mit der EL-Reform kann diese Person ihrer bisherigen Vorsorgeeinrichtung unterstellt bleiben. Sie hat die gleichen Rechte wie die anderen Versicherten (Verzinsung, Umwandlungssatz, Rente).

Verbesserte Umsetzung

Mehrere Reformmassnahmen zielen auf eine verbesserte Umsetzung ab. Unter anderem werden die Bestimmungen zum gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz und zur Karenzfrist präzisiert. Zudem wird die kantonale Kompetenz beim Eintritt von Versicherten in ein Heim oder ein Spital geklärt: Zuständig bleibt der Kanton, in dem die EL-Bezügerin oder der EL-Bezüger vor dem Heimeintritt lebte, auch wenn sich die Einrichtung in einem anderen Kanton befindet. Des Weiteren sollen die EL-Stellen Zugang zum zentralen Rentenregister der AHV/IV erhalten.

Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen für Bund und Kantone

Die Reform bringt sowohl zusätzliche Ausgaben als auch Einsparungen. Insgesamt wird jedoch eine Senkung der EL-Ausgaben von 401 Millionen Franken im Jahr 2030 erwartet. Für den Bund sind Mehrkosten von 28 Millionen Franken geplant, für die Kantone Einsparungen von 429 Millionen Franken.

	Kosten Total	Kosten Bund	Kosten Kantone
EL-Ausgaben gemäss geltender Ordnung	6771	1913	4858
Gesetzesänderungen EL-Reform mit Auswirkungen auf das EL-System			
Kostenreduzierende Massnahmen	-453	-106	-347
Anpassung der EL-Mietzinsmaxima	201	126	75
Verordnungsänderungen EL-Reform			
Neueinteilung der Gemeinden	6	4	2
Anpassung der Neben- und Heizkostenpauschalen	6	4	2
EL-Ausgaben mit Massnahmen der EL-Reform	6531	1941	4590
Auswirkungen EL-Reform auf das EL-System	-240	28	-268
Massnahmen EL-Reform mit Auswirkungen auf das IPV-System der Kantone			
Anpassung EL-Mindesthöhe	-114	0	-114
Berücksichtigung der KV-Prämie	-47	0	-47
TOTAL AUSWIRKUNGEN EL-REFORM	-401	28	-429

Auswirkungen für die EL-beziehenden Personen

Mit der Reform bleibt das Leistungsniveau grundsätzlich erhalten. Somit können die EL-beziehenden Personen ihren gewohnten Lebensstandard beibehalten. Die Anhebung der anrechenbaren Mietzinsmaxima kommt allen EL-Bezügerinnen und -Bezügern zugute, insbesondere den Familien. Die stärkere Berücksichtigung des Vermögens bei der EL-Berechnung, die Anpassung des EL-Mindestbetrags und die Berücksichtigung von 80 % des Erwerbseinkommens des Ehegatten können bei einigen Bezügerinnen und Bezüchern zu höheren anrechenbaren Einnahmen führen, während die anerkannten Ausgaben die gleichen bleiben. Die Senkung der anerkannten Beträge für Kinder unter 11 Jahren wird teilweise durch die Berücksichtigung der Betreuungskosten als anerkannte Ausgabe ausgeglichen werden können.

Wenn sie zu einer EL-Kürzung führen, werden die genannten Massnahmen frühestens drei Jahre nach Inkrafttreten der EL-Reform angewendet. Führen die Massnahmen hingegen zu einer Erhöhung der EL, gelten sie bereits ab Inkrafttreten. Von einigen vermögensseitigen Massnahmen sind aktuelle Bezügerinnen und Bezüger nicht betroffen.

Zeitplan

Referendumsfrist und Umsetzung

Das Parlament hat die EL-Reform am 22. März 2019 verabschiedet. Gegen die Reform wurde kein Referendum ergriffen.

Der Bundesrat hat die Vernehmlassungsergebnisse zu den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz am 29. Januar 2020 zur Kenntnis genommen und die entsprechenden Verordnungsänderungen gutgeheissen. Er hat weiter beschlossen, die Reform per 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen.

Sprachversionen dieses Dokuments

Fiche d'information «PC : aperçu des principales mesures»
Scheda informativa «PC: panoramica delle principali misure»

Ergänzende Dokumente des BSV

[EL-Reform: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen](#)
[EL-Reform: Vernehmlassungsbericht](#)
[Anrechenbare Mietzinsmaxima: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen](#)
[Anrechenbare Mietzinsmaxima: Vernehmlassungsbericht](#)
Verordnungsänderungen ELV
Erläuterungen
Vernehmlassungsbericht zu den Verordnungsänderungen ELV

Weiterführende Informationen

[Referendumsvorlage Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung](#)

Kontakt

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Kommunikation
+41 58 462 77 11
kommunikation@bsv.admin.ch