

Ergänzungsleistungen

Kurz und bündig – 2/2024

Ergänzungsleistungen

Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV sind für viele Seniorinnen und Senioren von zentraler Bedeutung, um keine existentielle Not leiden zu müssen. 2023 bezogen 12,3 Prozent der Bevölkerung, die eine Altersrente bezieht, EL. Dies waren 223 642 Seniorinnen und Senioren. Viele beantragen diese Gelder jedoch erst gar nicht. Zudem weist das EL-System an einigen Stellen Verbesserungspotenzial auf. Pro Senectute erachtet deshalb in drei Bereichen Massnahmen zur zielgerichteten Weiterentwicklung der EL als wichtig, um insbesondere den Nichtbezug zu reduzieren, den neuen Realitäten besser Rechnung zu tragen und eine wohnformunabhängige Betreuung sicherzustellen.

Wenn die AHV-Rente, weitere Einnahmen und das Vermögen nicht genügen, um die Lebenshaltungskosten zu decken, kommen die EL zum Zug. Im Jahr 2023 bezogen 12,3 Prozent der AHV-Rentenbeziehenden EL. Diese Bezugsquote blieb über die letzten zehn Jahre stabil. Absolut nahmen die Bezügerinnen und Bezüger aufgrund der steigenden Anzahl Rentnerinnen und Rentner von 185 770 im Jahr 2013 auf 223 642 Personen im Jahr 2023 zu. In den vergangenen zehn Jahren stiegen die Ausgaben der EL zur AHV auf Bundesebene von 2,6 Milliarden Franken im Jahr 2013 auf 3,3 Milliarden Franken im Jahr 2023. Stand 2023 machten die EL zur AHV 1,7 Prozent aller Sozialversicherungsausgaben aus.

Dieser Sozialversicherungszweig wurde 1966 geschaffen und richtet sich nach dem konkreten Bedarf der Antragstellenden, indem die EL die anerkannten Ausgaben ausgleichen, welche die Einnahmen übersteigen. Ein Grossteil der EL fliesst an Personen im Alters- oder Pflegeheim, um deren Heimkosten zu decken. So gingen 2023 45,3 Prozent der EL zur AHV an 183 000 Personen zu Hause (1,48 Milliarden Franken) und 54,7 Prozent an 44 000 Personen im Heim (1,79 Milliarden Franken).

Die EL werden in Form von jährlichen respektive periodischen Geldleistungen zur Deckung des Ausgabendefizits (90 Prozent der Ausgaben) und als Krankheits- und Behinderungskosten als Sachleistung (10 Prozent) ausbezahlt. Auch Personen, die knapp keinen Anspruch auf jährliche EL haben, können je nach finanzieller Situation Krankheits- und Behinderungskosten geltend machen. Ein EL-Anspruch wird immer auf Antrag individuell geprüft. Je nach Kanton beziehungsweise Gemeinde werden neben den EL ausserdem Zusatzleistungen – zum Beispiel für die Miete – vergütet.

Die diversen Gesetzes- und Verordnungsanpassungen sowie eine ansehnliche Zahl an Bundesgerichtsurteilen führten im Laufe der Jahre zu einer höheren Komplexität des EL-Systems. Dennoch besitzen die EL für die Verhinderung von Altersarmut einen zentralen Stellenwert. Sie gelten als Sicherheitsnetz für all jene, die im Laufe des Erwerbslebens keinen genügenden Versicherungsschutz aufbauen konnten. Sie bieten zudem Sicherheiten für Personen in Alters- und Pflegeheimen.

Die EL sind ein zielgerichtetes und wichtiges Instrument zur Verhinderung von materieller Not im Alter. Aus den jährlich zahlreichen Beratungen ist Pro Senectute bekannt, dass viele ältere Menschen EL gar nicht erst beantragen. Hätten diese Personen aufgrund ihrer Lebenssituation jedoch Anspruch auf EL, liegt ein Nichtbezug vor. In den Beratungen stellt Pro Senectute weiter fest, dass Schwelleneffekte bei Personen, welche knapp nicht anspruchsberechtigt sind, dazu führen, dass diese Personen – oft deutlich – finanziell schlechter gestellt sind, als wenn sie EL beziehen könnten.

Pro Senectute Schweiz erachtet deshalb folgende Massnahmen als wichtig, um den Nichtbezug weiter zu reduzieren und das EL-System an die heutigen Realitäten anzupassen:

1. Gegen Nichtbezug und Stigma vorgehen

Enttabuisierung und Aufklärung



Oft werden EL aus Scham oder Angst vor Stigmatisierung nicht beantragt. Es ist daher zentral, Antragstellenden das Gefühl von Anonymität und Vertraulichkeit zu vermitteln. Das Ausfüllen des Antrags wird als eine Art Blossstellung respektive Lebensführungskontrolle empfunden. Überdies werden die EL als «Almosen» oder «Sozialhilfe» verstanden. Zudem zeigt sich, dass trotz intensiver Informationsbemühungen noch nicht alle potenziell EL-Berechtigten erreicht werden.

- Die Bearbeitung der Gesuche sollte zentralisiert bei den kantonalen Ausgleichskassen erfolgen.
- Die Information über den Anspruch und den Zweck der EL muss von staatlichen Stellen und privaten Altersorganisationen verbessert werden. Jede weitere Kampagne, jeder Flyer und jedes Merkblatt leistet einen Beitrag, um die Kenntnisse über die EL zu verbessern und ihre Bedeutung als wichtigen Zuschuss zur Rente zu verdeutlichen. Die Motion 23.4270 «Die Ergänzungsleistungen (EL) leichter zugänglich machen» fordert den Bundesrat dazu auf, die Kantone regelmässig daran zu erinnern, ihrer Pflicht nachzukommen, die EL bekannt zu machen und für jede neue Rentnergeneration von Neuem zu enttabuisieren. Zudem sollte das administrative Verfahren zur Beantragung von EL vereinfacht werden. Insbesondere die Tatsache ist zu betonen, dass die EL wie die AHV eine Sozialversicherung und keine Sozialhilfe sind.
- Ähnlich wie bei den Prämienverbilligungen bei den Krankenkassen könnten automatische Hinweise auf die EL erfolgen. Aufgrund von Steuerdaten könnten die Kantone die betreffenden Personen über eine mögliche Bezugsberechtigung und das weitere Vorgehen direkt informieren. Der Vorteil eines solchen Vorgehens wäre, dass bereits die geltend gemachten Gesundheitskosten seitens der Steuerbehörden berücksichtigt werden könnten. Die Motion 23.3571 «Den Zugang zu Ergänzungsleistungen für alle gleichermassen gewährleisten» geht noch einen Schritt weiter und fordert eine neue Regelung, mit der die Kantone potenzielle EL-Beziehende aktiv ansprechen, um die Bezugsberechtigung abzuklären und sie so von der Holschuld zu befreien.
- Die aufsuchende Beratung wäre ein zielgerichtetes Mittel, um weitere Aufklärung über die EL zu betreiben und Menschen in einer Situation des Nichtbezugs zu erreichen.
- Die 2021 neu eingeführte Pflicht zur Rückerstattung von EL durch Erben führt dazu, dass einige Berechtigte aus Unwissenheit über die Rückzahlungsmodalitäten ganz auf die Leistungen verzichten, um ihre Nachkommen nicht in Schwierigkeiten zu bringen. Dieser Leistungsverzicht kann zu finanzieller Not mit Folgen zum Beispiel für die Gesundheit führen. Es bedarf zusätzlicher Informationen und Beratung über diese neue Regelung. Gleiches gilt auch für den übermässigen Vermögensverbrauch.

Antragstellung vereinfachen

! Das Verfahren zur Beantragung von EL ist komplex und kann für Personen, die nicht mit solchen Anträgen vertraut sind, sich keine juristische Sprache gewohnt sind oder Angst vor Behörden haben, herausfordernd sein. Ein niederschwelliger Zugang ist daher wichtig.

- Die Komplexität der EL-Anträge könnte durch ein vereinfachtes Formular und das Abgeben von Wegleitungen in den Landessprachen reduziert werden. Wegleitungen sind zudem in den gängigsten Fremdsprachen der älteren Migrationsbevölkerung bereitzustellen.

Weitere Informationen



Zu den Studien «Altersarmut»
und «EL-Nichtbezug»



Zum EL-Informationsflyer
in 16 Sprachen

2. Anpassungen der Leistungen an sich verändernde Realität

Steigenden Lebensführungs- und Wohnnebenkosten Rechnung tragen

! Zwischen dem 1.1.2023 und dem 1.7.2024 betrug die Teuerung in der Schweiz 2,1 Prozentpunkte. Spürbar war zudem der Preisanstieg bei den Krankenkassenprämien. So stieg die mittlere Prämie von 2023 auf 2024 um 6,6 Prozentpunkte – eine weitere Erhöhung zeichnet sich bereits ab. Gedeckt sind bei den jährlichen EL die Kosten der kantonalen oder regionalen Durchschnittsprämie. Mehrkosten müssen EL-Beziehende aus den Mitteln des sogenannten «Allgemeinen Lebensbedarfs» decken. Der Lebensbedarf ist eine Pauschale für allgemeine Haushaltskosten wie Essen, Kleider, Kommunikationsmittel, Energie, Verkehr, Versicherungen, Steuern und Freizeit.

- Die Mittel zur Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs müssen in einer Teuerungsphase schneller erhöht werden. Mit der Anwendung des Mischindexes geschieht dies verzögert, was zu finanziell angespannten Situationen führt.
- Die Mittel für den allgemeinen Lebensbedarf sind knapp bemessen und müssen beispielsweise auch für die Bezahlung der Steuern eingesetzt werden. Eine Erhöhung ist zu prüfen, um das Budget der EL-Beziehenden zu entlasten und den ärmsten Haushalten mehr Spielraum zur Lebensführung zu verschaffen.
- Mit den Energiekosten erhöhten sich auch die Nebenkosten beim Wohnen. Zudem erfolgte 2023 innert kurzer Frist eine zweimalige Erhöhung des hypothekarischen Referenzzinssatzes. Höhere Akontozahlungen zur Deckung der Nebenkosten werden bei den EL anerkannt. Auch die Nachzahlungen, das heisst die effektiven Heiz- und Nebenkosten, sind zu anzuerkennen.
- Der Bundesrat muss bei den Mietzinsmaxima automatisch und regelmässig Referenzzinssatzanpassungen inklusive allgemeine Kostensteigerungen gemäss Mietrecht berücksichtigen.

Hypothetisches Erwerbseinkommen gefährdet die Existenzsicherung



Bei der Ermittlung eines EL-Anspruchs werden nebst den tatsächlich erwirtschafteten Einkünften auch sogenannte hypothetische Erwerbseinkommen berücksichtigt. Ein solches liegt beispielsweise vor, wenn eine Person von der Ausübung einer möglichen und zumutbaren Erwerbstätigkeit absieht. Es gibt immer wieder Situationen, in welchen eine Ehepartnerin oder ein Ehepartner bereits im AHV-Alter ist und EL beantragt, während die Ehefrau oder der -mann das Referenzalter noch nicht erreicht hat. Wenn eine Ehepartnerin oder ein Ehepartner nie oder nur in einem geringen Pensum erwerbstätig war und/oder sich über mehrere Jahre den Betreuungsaufgaben gewidmet hat und infolgedessen Erwerbslücken aufweist, kann das berechnete hypothetische Einkommen bei mangelnder Ausbildung, fehlenden Sprachkenntnissen oder aufgrund anderer persönlicher Umstände sehr einschränkend sein. Die Anrechnung des hypothetischen Erwerbseinkommens führt dazu, dass Haushalte ihre materielle Existenz nicht sichern können, womit der Gang zur Sozialhilfe oft unvermeidbar ist.

→ Ab dem 60. Altersjahr sollte keine Anrechnung des hypothetischen Erwerbseinkommens der Ehepartnerin beziehungsweise des -partners mehr erfolgen – analog zu den nicht invaliden Witwen und Witwern.

→ Die Höhe der angerechneten hypothetischen Erwerbseinkommen sollte analog zur Regelung in Art. 14b ELV festgesetzt werden:

a. der doppelte Höchstbetrag für den Lebensbedarf von Alleinstehenden nach Artikel 10

Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 ELG bis zur Vollendung des 40. Altersjahres;

b. der Höchstbetrag für den Lebensbedarf nach Buchstabe a vom 41. bis zum 50. Altersjahr;

c. zwei Drittel des Höchstbetrages für den Lebensbedarf nach Buchstabe a vom 51. bis zum 60. Altersjahr.

→ Bei der Anrechnung eines hypothetischen Erwerbseinkommens ist ausserdem der Aufwand für das Betreuen von Enkelkindern zu berücksichtigen.

Vereinheitlichung der Krankheits- und Behinderungskosten



Die EL vergüten durch Krankheit oder Behinderung entstandene Kosten, wenn sie von keiner anderen Versicherung übernommen wurden. Die Auszahlung dieser Gelder liegt in der Kompetenz der Kantone. Diese Vergütungen müssen beantragt und belegt werden. Unter die vergütbaren Kosten fallen der Selbstbehalt und die Franchise der Krankenkasse, einfache und zweckmässige zahnärztliche Behandlungen, Hilfe, Pflege zu Hause sowie in Tagesstätten, Hilfsmittel, Diäten und Transporte zur nächstgelegenen Behandlungsstelle wie auch ärztlich verordnete Erholungs- und Badekuren. Einige für ältere Menschen wichtige Leistungen können nicht rückvergütet werden respektive weichen die entsprechenden kantonalen Bestimmungen stark voneinander ab. So können in manchen Kantonen Podologiekosten geltend gemacht werden, in anderen nur, wenn jemand an Diabetes leidet und in wieder anderen gar nicht.

Problematisch ist für viele EL-Beziehende, dass sie mit diesen Ausgaben in die Vorleistung gehen müssen. Dies führt einerseits aufgrund der geringen finanziellen Mittel zu Schwierigkeiten. Andererseits besteht eine Unsicherheit, ob eine Rückerstattung effektiv erfolgen wird. Vielfach verzichten diese Personen aber nicht nur aus Angst, auf den Kosten sitzenzubleiben, sondern auch aufgrund der je nach Kanton langen Dauer bis zur Rückerstattung auf medizinische Leistungen, die gesundheitlich oder aus präventiver Sicht jedoch wichtig wären. In der Sozialberatung prüft Pro Senectute aufgrund dieser Problematik immer wieder Sozialhilfebevorschussungen.

- Die Bestimmungen für die Anrechenbarkeit von Leistungen sind unter den Kantonen zu vereinheitlichen.
- Die uneinheitliche oder fehlende Kostenübernahme bei Inkontinenzmaterial, für Aufwendungen für Umzüge, wo nur ein Anteil für die Wohnungsreinigung angedacht ist, bei Zahntechnikerkosten und Schuheinlagen ist anzugehen.
- Die Liste der rückerstattungsfähigen Ausgaben ist mit den sozialmedizinischen Grundsätzen in Einklang zu bringen, um EL-Beziehenden dieselben Behandlungsstandards zukommen zu lassen wie der restlichen Bevölkerung. Auch unter der Berücksichtigung der Prinzipien der Wirtschaftlich- und Zweckmässigkeit sowie Einfachheit der Eingriffe ist es beispielsweise nötig, eine Zahnprothese zu bezahlen anstelle des Ziehens eines Zahnes.
- Der Grundsatz der Vorfinanzierung der EL-Beziehenden bei den Krankheits- und Behinderungskosten ist für grössere, gesundheitlich notwendige Behandlungen infrage zu stellen, sollte ein Aufschub einer Behandlung zu Folgekomplikationen führen.

Vermögensschwelle und -verzicht führen zu Schwierigkeiten



EL-Beziehende, die in ihrem eigenen Haus oder ihrer eigenen Wohnung leben, sind zwar aufgrund der Immobilie vermögend, haben aber wegen geringer liquider Mittel finanzielle Schwierigkeiten. Während die Liegenschaften in den letzten Jahren oft eine starke Aufwertung erfahren haben, wurde der Freibetrag seit der jüngsten EL-Reform nicht angepasst. Zudem führte der Verkauf von Immobilien zu Problemen. Im Wallis wird beispielsweise bei jedem Verkauf eine Schätzung des Werts der Liegenschaft durch den Ortschätzer vorgenommen. Wird die Liegenschaft zu einem «guten Wert» eingeschätzt, kann die Käufersuche für EL-Beziehende zur Herausforderung werden. Denn muss günstiger verkauft werden und werden nicht 90 Prozent des Verkehrswerts erzielt, kommt es zu einem Vermögensverzicht und im schlimmsten Fall zur EL-Rückzahlungspflicht oder zum Verlust des EL-Anspruchs.

Ausserdem kann die Eintrittsschwelle für EL im Falle eines Autobesitzes zu einem Hindernis werden. Für Antragstellende, die in Rand- oder Bergregionen leben, ist das Auto jedoch oft ein unverzichtbares Fortbewegungsmittel, um den Alltag bewältigen und sich fortzubewegen zu können.

- Im Falle eines dringenden Eigenheimverkaufs unter Verkehrswert ist Ermessensspielraum notwendig, um den Vermögensverzicht begründen zu können.
- Bei der Ermittlung eines EL-Anspruchs ist der Wohnsituation und der Möglichkeit, die Infrastruktur der Umgebung zu nutzen, Rechnung zu tragen. Sind keine öffentlichen Verkehrsmittel in adäquater Masse nutzbar, darf der Besitz eines angemessenen Fahrzeugs keinen Einfluss auf die Eintrittsschwelle haben.

Kantonal abweichende Steuerpraxis

-  Im allgemeinen Lebensbedarf sind die Steuern nicht eingerechnet. Dies kann dazu führen, dass das effektiv zur Verfügung stehende Einkommen trotz EL sehr unterschiedlich ausfällt. Zwar definiert das Steuerharmenisierungsgesetz des Bundes, dass EL in allen Kantonen bei der Steuererklärung nicht deklariert werden müssen und steuerfrei sind. Dies gilt aber nicht für die AHV-Renten oder weitere Einkünfte, zum Beispiel aus der 2. Säule. Dies führt in einigen Fällen zu einer Ungleichbehandlung je nach Verhältnis von AHV-Rente und gegebenenfalls weiteren Einkünften zur EL: Erhält jemand zum Beispiel eine AHV-Rente von 1600 Franken und 100 Franken EL, dann zahlt diese Person je nach Kanton deutlich mehr Steuern als jemand, der über 1225 Franken AHV und 475 Franken EL verfügt. Trotz gleicher Ausgangslage hat jene Person mit einer höheren AHV-Rente letztlich weniger Geld zum Leben.
- Eine schweizweite Steuerbefreiung bis zum Existenzminimum der EL würde diese Ungleichbehandlung beseitigen und das Budget der EL-Beziehenden zur Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs entlasten.
- Ein kleiner EL-Zustupf zu einer vergleichsweise etwas höheren AHV-Rente darf bei der Berechnung der Steuerlast nicht dazu führen, dass die zusätzlichen Mittel zur Sicherung der Existenz ihres Zwecks beraubt werden.

Regionale Entwicklungen bei Mietzinsmaxima berücksichtigen

-  In der Schweiz sind die Mietkosten regional sehr unterschiedlich und in einigen Gemeinden – auch in Abweichung zur Regionaleinteilung – besonders hoch. Die EL berücksichtigen diese regionalen Unterschiede bei den Mietkosten nur begrenzt. Kann die Miete nicht mit den Mitteln der Mietzinsmaxima gedeckt werden, müssen Gelder, die für den allgemeinen Lebensbedarf vorgesehen sind, dafür eingesetzt werden. Dies kann die finanzielle Situation der EL-Bezügerinnen und -Bezüger erheblich belasten und in einigen Fällen sogar zu finanziellen Schwierigkeiten führen. Gemäss Artikel 26a Absatz 2 ELV besteht die Möglichkeit, das Mietzinsmaximum für einzelne Gemeinden zu erhöhen. Dieser Spielraum wurde jedoch erst für drei Gemeinden genutzt.
- Die Kantone müssen für Gemeinden mit einem hohen Mietzinsniveau von der Möglichkeit Gebrauch machen, das Mietzinsmaximum zu erhöhen, um die finanzielle Belastung von EL-Beziehenden zu verringern.

3. Ausbau der Vergütung von Betreuungskosten



In der Schweiz benötigen 42 Prozent aller Menschen über 62 Jahren mindestens eine Form von Betreuung, um selbstständig in ihren eigenen vier Wänden wohnen bleiben zu können. Trotz des hohen Bedarfs wird Betreuung weder vom Krankenversicherungsgesetz noch von den EL abgedeckt. Diese Lücke in der Deckung kann zu verfrühten Heimeintritten führen, wo Betreuung über die Restkosten und EL gedeckt sind. Dies verschärft den Druck zur Schaffung von Pflegeplätzen und erhöht schliesslich die Kosten der öffentlichen Hand insgesamt.

EL-Berechtigte, die auf Hilfe und Betreuung im Haushalt angewiesen sind, können die dadurch entstandenen Kosten zur Vergütung einreichen. Allerdings fallen Leistungen mit sozialem respektive psychosozialem Charakter nicht unter diese Kategorie. Dies führt dazu, dass ältere Menschen entweder auf ein privates Netzwerk zurückgreifen oder ganz auf Unterstützungsleistungen verzichten müssen, wenn die Anspruchskriterien zu streng angesetzt werden. Schliesslich wird es auch schwierig, wenn sich die räumliche Situation infolge nachlassender Mobilität verändern muss. Wenn jemand in ein intermediäres Wohnsetting – also in eine angepasste, barrierefreie Wohnung mit einem Notfallbereitschaftsdienst und mit einem Grundbetreuungsangebot – wechseln möchte oder muss, können die dadurch entstehenden Kosten kaum über die EL gedeckt werden. Dies führt ebenfalls zu verfrühten Heimeintritten.

- Die angestrebte Anpassung des ELG im Sinne der Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Ergänzungsleistungen für bereutes Wohnen» zur Finanzierung der Betreuungsleistungen über EL ist voranzutreiben. Diese Änderung würde anerkennen, dass Betreuung es älteren Menschen ermöglicht, selbstständig in ihren eigenen vier Wänden und ihrer gewohnten Umgebung alt zu werden.
- Gute Betreuung im Alter ist längerfristig angelegt, um zum Erhalt von Kompetenzen und der Gesundheit beizutragen. In diesem Sinne sollten die daraus erwachsenden Kosten unter die jährlichen EL fallen, nicht unter Krankheits- und Behinderungskosten, die von den EL-Empfängerinnen und -Empfängern vorausbezahlt werden müssen. Auch die Kantone sind gefordert, ihre Auslegung der Krankheits- und Behinderungskosten diesen Realitäten anzupassen.
- Es ist unerlässlich, dass Betreuung im Alter als eigenständige Leistung anerkannt wird, die weit über die konkrete Unterstützung im Alltag hinausgeht. Sie sollte auch soziokulturelle und psychosoziale Aspekte umfassen. Diese Aspekte der Betreuung tragen dazu bei, die soziale Teilhabe älterer Menschen an der Gesellschaft zu stärken und der Vereinsamung entgegenzuwirken.

Weitere Informationen



Unsere Vision von guter
Betreuung im Alter



Zur Vernehmlassungsantwort «EL
für betreutes Wohnen»

