Existenzsicherung durch Zusatzleistungen zur AHV/IV

Von der Übergangslösung zum Modell

*Von Erwin Carigiet, Zürich**

Die Existenzsicherung bei Alter und Invalidität gehört zu den wichtigsten sozialen Aufgaben unseres Landes. Die Zusatzleistungen zur AHV/IV konnten sich trotz ihrer Bedeutung im Rahmen der Existenzsicherung bis heute nur sehr rudimentär und vielfach nur als negativ besetzter Begriff im öffentlichen Bewusstsein etablieren. Dabei könnte gerade dieses System mit all seinen Entwicklungsmöglichkeiten als Modell für die gezielte Existenzsicherung auch weiter Bevölkerungskreise dienen.

Gemäss *Art. 34quater Abs. 2 BV* sollen die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Invalidenversicherung, welche zusammen die 1. Säule bilden, den Existenzbedarf angemessen decken. Da AHV und IV (trotz ständigem Ausbau seit ihrer Einführung 1948 und 1960) den Verfassungsauftrag nicht zu erfüllen vermochten, waren übergangsweise Ergänzungsleistungen zur AHV/IV notwendig. Sie fanden 1966 ihre verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 11 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur BV: «Solange die Leistungen der eidgenössischen Versicherung den Existenzbedarf im Sinne von Artikel 34quater Absatz 2 nicht decken, richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus.»

Heute betragen die monatlichen Minimalrenten von AHV und IV 940 Fr. für Alleinstehende bzw. 1410 Fr. für Ehepaare und die Maximalrente von 1880 Fr. für Alleinstehende bzw. 2820 Fr. für Ehepaare. Es ist evident, dass diese Renten allein angesichts des heutigen Preisniveaus im Wohnungsbereich und Gesundheitswesen eine angemessene Existenz nicht zu sichern vermögen. Auch das zur Zeit wieder diskutierte Modell der *Einheitsrente* vermöchte selbst auf der Basis von 1880 Fr. pro Monat keine generelle Existenzsicherung zu garantieren.

Da viele Rentnerinnen und Rentner auch heute noch neben der AHV- bzw. IV-Rente keine oder nur ganz bescheidene andere Einkünfte haben, nimmt die *Zahl der Gesuche* um die Ausrichtung von Zusatzleistungen zur AHV/IV weiterhin stetig zu. Ein paar Zahlen mögen dies verdeutlichen: Gesamtschweizerisch wurden 1980 in 114 997 Fällen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV von insgesamt 415 Mio. Fr. ausbezahlt. 1990 waren es bereits 151 379 Fälle mit Auszahlungen von 1433 Mio. Fr. 1993 werden es *gegen 165 000 Fälle* sein.

Die Ergänzungsleistungen werden im wesentlichen von den *Kantonen* und ihren *Gemeinden* mit allgemeinen Steuermitteln finanziert (Bundesbeitrag für den Kanton Zürich: 10%). Auf Grund der besonders hohen Lebenshaltungskosten werden im Kanton Zürich neben Ergänzungsleistungen *weitere Arten von Zusatzleistungen* zur AHV/IV ausgerichtet, nämlich Beihilfen (auf Grund kantonalrechtlicher Vorschriften) und in rund einem Drittel aller Gemeinden, welche eine starke Mehrheit der Bevölkerung vertreten, sogenannte Gemeindezuschüsse.

Gesamthaft wurden zum Beispiel im *Kanton Zürich* 1992 rund 300 Mio. Fr. für Zusatzleistungen zur AHV/IV (Ergänzungsleistungen und Beihilfen) aufgewendet. Davon gingen 275 Mio. Fr. zulasten von Kanton und Gemeinden. Der von den Gemeinden zu tragende Anteil betrug dabei knapp 165 Mio. Fr. (60%). Im gleichen Jahr wurden in der Stadt Zürich in 13 770 Fällen 209 Mio. Fr. an Zusatzleistungen zur AHV/IV ausbezahlt, wovon die Gemeindezuschüsse rund 20% ausmachen. Um die angeführten Kosten ins richtige Licht zu rücken, sei folgender Vergleich erlaubt: Das System der *Einheitsrente* würde, ausgehend von einer Basisrente von 1880 Fr., gesamtschweizerisch jährliche *Mehrkosten im Umfange von rund 3 Mrd. Fr.* bewirken.

Verfahren bei der Ausrichtung

Jede der erwähnten Leistungsarten ist an eine Kombination der verschiedensten Voraussetzungen geknüpft. Die Vorgehensweise gleicht jener bei der *Steuerveranlagung*. Hier steht das Reineinkommen bzw. das steuerbare Einkommen im Vordergrund, bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV ist es das sogenannte «anrechenbare Einkommen». Das anrechenbare Einkommen ergibt sich aus der Differenz zwischen den Einkünften eines Rentners und den zulässigen Abzügen. Zur Berechnung der Zusatzleistungen wird dieses anrechenbare Einkommen den sogenannten Einkommensgrenzen, welche Bund, Kanton und Gemeinden festsetzen, gegenübergestellt. Je nachdem, welche Karenzfristen erfüllt sind, wird das anrechenbare Einkommen mit Zusatzleistungen zur AHV/IV «ergänzt», bis die erwähnten Einkommensgrenzen erreicht sind (z. B. Einkommensgrenze Ergänzungsleistungen für Alleinstehende: 16 140 Fr.). Vom Resultat her gesehen könnte auch von einer Art negativer Einkommenssteuer gesprochen werden. Im Kanton Zürich sind die Zusatzleistungen zur AHV/IV zudem steuerfrei.

Die unzutreffende bzw. überholte Einschätzung, Zusatzleistungen zur AHV/IV seien eine Übergangs- oder Notlösung, ist wohl mit dafür verantwortlich, dass die Zusatzleistungen auch heute noch vielfach als unselbständiges «Anhängsel» zur AHV und IV betrachtet werden. Dies, obwohl sich das System der Zusatzleistungen nachweislich bewährt und eine Vielzahl von Menschen vor dem (Rück-)Fall in die Armut bewahrt hat.

Sowohl die bisherigen Erfahrungen als auch der Ausblick auf eine künftige Entwicklung der ersten Säule lassen jedoch erkennen, dass die Existenzsicherung durch AHV und IV allein nicht verwirklichbar sein wird. Zwar kann ein *weiterer Ausbau* von AHV und IV tendenziell eine Reduktion der Zusatzleistungen bewirken. Dies trifft insbesondere bei Verbesserungen der *Renten-*

* Der Verfasser ist Chef des Amtes für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt Zürich.

formel zugunsten der Kleinverdiener zu. Doch wird keines der heute diskutierten Vorsorgemodelle derart hohe Basisleistungen erbringen, dass damit die Existenzsicherung (dauernd und generell) garantiert wird. Die Zusatzleistungen zur AHV/IV werden stets einkommensschwache Menschen vor materieller Not bewahren und daher als soziale Massnahme von unbeschränkter Dauer notwendig sein. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist es angezeigt, Art. 11 Abs. 1 der *Übergangsbestimmungen zur BV aufzuheben* und die Ergänzungsleistungen in Art. 34quater BV zu verankern.

Das System der Zusatzleistungen zur AHV/IV hat gegenüber anderen Formen der Existenzsicherung einige (nicht wegzudiskutierende) Vorteile zu bieten. Gegenüber *«existenzsichernden» Mindestrenten:*

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV werden *nicht nach dem «Giesskannenprinzip»*, sondern «massgeschneidert» ausgerichtet. So kann die wirtschaftliche Not der Berechtigten gezielt bekämpft werden bei gleichzeitiger Überschaubarkeit der anfallenden Kosten.

Der Zusatzleistungsanspruch wird in einem der Steuerveranlagung ähnlichen Verfahren ermittelt. Dies zieht zwar möglicherweise gegenüber einer Basismindestrente einen gewissen Verwaltungsmehraufwand nach sich. Der *Verwaltungsaufwand* für die Zusatzleistungen ist jedoch stark davon abhängig, wie die gesetzlichen Grundlagen ausgestaltet werden. Erfahrungsgemäss nimmt der Verwaltungsaufwand mit steigender Regelungsdichte zu. Eine relativ grosszügige *Pauschalierung der Berechnungsgrundlagen* trägt dagegen zur Vereinfachung des Verfahrens bei. Im Bereich der Zusatzleistungen erreicht man in dieser Hinsicht bereits heute eine gute Bilanz. Eine weitere Pauschalierung wäre aber (vor allem im Sinne der Bürgernähe) wünschenswert, da sie die Transparenz des Veranlagungsverfahrens erhöhte.

Gegenüber *Fürsorgeleistungen* ergeben sich folgende Vorteile:

Im Gegensatz zu den Fürsorgeleistungen besteht, bei Erfüllen der gesetzlichen Voraussetzungen, ein *Rechtsanspruch* auf die Zusatzleistungen.

Sowohl die Gewährung von Zusatzleistungen als auch die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen ziehen den eben erwähnten *Verwaltungsaufwand* nach sich.

Die Anspruchsermittlung der Zusatzleistungen ist aber, bedingt durch ihre Nähe zum Steuerverfahren, von moralischen Wertungen und einer Lebensführungskontrolle relativ frei. Die moralischen bzw. politischen Wertungen entfalten sich bei der Gestaltung des Zusatzleistungssystems, insbesondere bei der Festsetzung der Einkommensgrenzen bzw. bei der Definition der Armut, bei der Bestimmung der Pauschalierungen und hiermit bei der skizzierten Regelungs- und Kontrolldichte.

Während Fürsorgeleistungen ganz von den jeweiligen Kommunen getragen werden müssen, beteiligen sich an den Zusatzleistungen zur AHV/IV je nach Leistungsart auch *Bund und Kantone.* Die Gemeinden werden dadurch entlastet, was richtig ist, stellt doch die Existenzsicherung für AHV/IV-Rentnerinnen und -Rentner eine Bundesaufgabe dar.

Das System der Zusatzleistungen zur AHV/IV (bzw. ähnlicher Zusatzversicherungssysteme) ist allein von seiner Konzeption her gesehen ideal auf die dauernde Existenzsicherung ausgerichtet. Die öffentliche Fürsorge wirkt hier *per definitionem* anders, und zwar deshalb, weil sie nebst finanzieller Hilfe auch persönliche Hilfe anbietet.

Weiterentwicklung

In Planung ist bereits heute eine *3. ELG-Revision.* Obwohl eine entsprechende Botschaft noch ausstehend ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Gesetzesänderung weitere Pauschalierungen und Vereinfachungen des Verfahrens nach sich ziehen wird. Erwogen wird überdies, in Zukunft Rentnerinnen und Rentner von Amtes wegen – wahrscheinlich im Verlaufe des Steuerverfahrens – «aufzufordern», ihren Anspruch auf Zusatzleistungen zur AHV/IV abklären zu lassen.

Denkbar ist und teilweise bereits auch diskutiert wird zudem, was folgt:

1. Ausbau der Zusatzleistungen zu einer eigentlichen *Heimpflegeversicherung.* Von der Finanzierung her besteht diese Heimpflegeversicherung praktisch bereits: Anfallende Heimkosten werden heute zu einem sehr grossen Teil über Ergänzungsleistungen finanziert. Die Spitexdienste, welche Personen pflegen, die noch in der eigenen Wohnung leben, werden zu einem grossen Teil von Bund, Kantonen und Gemeinden subventioniert. In vielen Fällen erfolgt die «Restfinanzierung» durch Zusatzleistungen zur AHV/IV, indem Rentnerinnen und Rentnern ungedeckte Krankheitskosten bzw. behinderungsbedingte Mehrkosten vergütet werden.

2. Übernahme der Funktion einer *Alterskrankenversicherung.* Die Ausgliederung *Betagter* aus der ordentlichen *Krankenversicherung* bzw. die stärkere Prämienbelastung Betagter nach dem Verursacherprinzip werden heute offen diskutiert. Man mag darüber denken, wie man will. Sollte man Krankenversicherte in Zukunft aber tatsächlich in Alters-(und sogar in «Gesundheits»-)Klassen unterteilen, stellt sich die Frage, ob (einkommensschwächere) Betagte (und Behinderte) nicht generell in einem erweiterten Ergänzungsleistungssystem krankenversichert werden sollten. Dies hätte daselbst natürlich erhebliche Mehrkosten zur Folge. Andererseits könnten Bund, Kantone und Gemeinden weitgehend auf eine Subventionierung der Krankenkassen verzichten.

Modell der Existenzsicherung

Die Schaffung eines solchen «Krankenversicherungssystems», dem Betagte (und allenfalls auch Behinderte) unterstellt wären, hätte zur Folge, dass der grösste Teil des Gesamtaufwandes im Krankenversicherungsbereich über die Zusatzleistungen zur AHV/IV finanziert würde. Dies bedingte selbstverständlich, dass die Durchführungsstellen einen erheblichen Einfluss auf die Kostengestaltung ausüben könnten und müssten.

Für die dauerhafte materielle Existenzsicherung von Menschen, die durch das Netz der heutigen Sozialversicherung fallen, müssen *neue Lösungen* gefunden werden. Die vorhandenen Einrichtungen im Sozial(versicherungs)bereich vermögen den heutigen und zukünftigen Problemen nicht mehr in jeder Beziehung zu genügen, insbesondere dort, wo es sich nicht um kurzfristige, sondern ständige Erscheinungen handelt. Die öffentlichen und privaten Fürsorgestellen stossen heute vielerorts an den Rand ihrer personellen und materiellen Kapazitäten. Die Gemeinden tragen die Hauptlast der öffentlichen Sozialhilfe. Auch die Finanzierung der materiellen Existenzsicherung ausserhalb der eigentlichen Sozialversicherung bedarf einer Neukonzeption.

Eine fortwährend wachsende Anzahl «ausgesteuerter» Langzeitarbeitsloser, eine hohe Dunkelziffer alleinerziehender Elternteile, vorwiegend Mütter, die durch ihre eingeschränkte Verfügbarkeit gar nicht in den Arbeitsprozess integriert wer-

den können, explodierende Kosten im Gesundheitswesen und ein nach wie vor hohes Mietzinsniveau sind, um nur einige aufzuzählen, sozioökonomische Erscheinungen, die immer breitere Bevölkerungskreise auch unseres Landes erfassen.

Viele der davon betroffenen Menschen können ihren Lebensunterhalt, ihre Existenz, nicht mehr aus eigenen Kräften finanzieren. Ihnen bleibt vielfach nur noch der Gang zur Sozialfürsorge. Zusatzleistungen, wie sie heute zur Existenzsicherung an einkommensschwache AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner ausgerichtet werden, können Modell stehen für die Sicherung der materiellen Existenz *weiterer* (allerdings klar umschriebener) *Bevölkerungskreise.*

Ein existenzsicherndes System, das sich durch einen *hohen Pauschalierungsgrad* auszeichnet, ist das geeignete Instrument für die Bekämpfung der Folgen von struktureller und längerfristiger Armut jeder Art. Auch bei der *Finanzierung* könnte das System der Zusatzleistungen eine wegweisende Funktion einnehmen, in dem sowohl Bund als auch Kantone zu Beiträgen verpflichtet würden.