

Ungleichheit im Alter

Nora Meuli
Carlo Knöpfel

*Eine Analyse der
finanziellen Spielräume
älterer Menschen
in der Schweiz*



Ungleichheit im Alter
Eine Analyse der finanziellen
Spielräume älterer Menschen
in der Schweiz

Nora Meuli und Carlo Knöpfel

Ungleichheit im Alter

Eine Analyse der finanziellen Spielräume älterer Menschen in der Schweiz

Nora Meuli und Carlo Knöpfel



Der Seismo Verlag wird vom Bundesamt für Kultur für die Jahre 2021–2024 unterstützt.

© 2021, Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen AG
Zürich und Genf

www.seismoverlag.ch | buch@seismoverlag.ch

Text © Die Autor*innen 2021

ISBN 978-3-03777-250-8 (Print)

ISBN 978-3-03777-757-2 (PDF)

DOI 10.33058/seismo.30757

Umschlag: Florine Baeriswyl, Bern



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons
Namensnennung – nicht kommerziell – keine Bearbeitung
4.0 international Lizenz

Inhalt

Vorwort		7
Einleitung		9
Teil 1	Reichtum, Armut und finanzieller Spielraum im Alter	13
1	Einkommensverteilung im Alter	17
2	Die Vermögensverteilung im Alter	37
3	Materielle Armut im Alter	45
4	Wie Rentner*innen ihr Geld ausgeben	53
5	Das frei verfügbare Einkommen – was bleibt, wenn die wichtigsten Kosten gedeckt sind	63
Teil 2	Die Kosten der Betreuung und Pflege im Alter	71
6	Fragilisierung im Alter – wenn die Kräfte langsam schwinden	77
7	Die Kosten der Betreuung und Pflege – der Föderalismus sorgt für grosse Unterschiede	87
8	Was ist am Ende selbst zu bezahlen? Selbstgetragene Betreuungs- und Pflegekosten	97
9	Die Situation von fragilen Menschen zu Hause – der Einfluss des Wohnorts	105
10	Der finanzielle Spielraum fragiler älterer Menschen zu Hause	111
11	Wer das Pflegeheim selbst bezahlt, muss tief in die Tasche greifen	119
12	Ökonomische Ungleichheit im Pflegeheim	125

Teil 3 Systemische Ungleichheiten: Eine Analyse der Alterspolitik 131

13	Die Verteilungswirkung der Altersvorsorge – Analyse und Perspektiven	137
14	Nicht-Bezug von Ergänzungsleistungen – freiwilliger Verzicht oder bürokratische Hürden?	149
15	Die finanzielle Situation der agilen Rentner*innen	155
16	Vermögensverzehr: Was ein mehrjähriger Pflegeheimaufenthalt fürs Portemonnaie bedeutet	165
17	Was die EL-Revision fürs Portemonnaie der Rentner*innen bedeutet	175
18	Die Rolle der Hilflosenentschädigung im System der sozialen Sicherheit	191

Fazit und Ausblick: Unterstützung im Alter als gesellschaftliche Aufgabe 199

Glossar	211
Literaturverzeichnis	215
Dank	221

Vorwort

«Warum passiert da nichts?» Nicht selten konfrontieren mich Bekannte oder Mitbürgerinnen mit ihren Anliegen. Die Tochter, die zu weit weg von der Mutter wohnt, um diese im Alltag zu unterstützen und zu wenig Geld hat, um entsprechende Betreuungsleistungen einzukaufen. Das Ehepaar, das mit der Ehepaarrente nicht wirklich über die Runden kommt und sich deshalb immer mehr einschränkt – was gesundheitliche und psychologische Konsequenzen hat. Die Nachbarin, die aufgrund der geleisteten Care-Arbeit in Familie und Nachbarschaft und entsprechende Teilzeitarbeit auf eine mickrige Rente kommt – nach einem Leben voller Engagement. Diese Anliegen rufen verständlicherweise nach politischen Lösungen und hier entsteht der Kontrast zur politischen Arbeit. Der grosse Wurf gelingt selten oder nur nach mehreren Anläufen, Fortschritte passieren in kleinen Schritten und leider auch nur langsam.

Wenn dann diese Erfahrungen, Schicksale, Praxisbeispiele plötzlich kontextualisiert werden in einem grösseren, wissenschaftlich fundierten Zusammenhang, ist das unglaublich eindrücklich. Dann wird das ganze Ausmass einer Situation erkennbar, der Handlungsbedarf für die Politik greifbar. Denn wenn sozialpolitische Fortschritte in der Politik gelingen sollen, braucht es solide und möglichst komplette Daten. Gerade betreffend die Einkommens- und Vermögenssituation im Alter waren diese bis heute ungenügend. Der grosse Wert dieses Buches der Ökonomin und Soziologin Nora Meuli und des Sozialwissenschaftlers Carlo Knöpfel ist, dass es genau diese Lücken schliesst. Besonders spannend ist die Lektüre aber deshalb, weil sie über das Zahlen-Zusammenstellen hinaus geht: Das Werk bietet eine Übersicht über das Funktionieren, die Wirkung und das Zusammenspiel des Sozialversicherungssystems in der Schweiz. Dabei wird deutlich, dass die AHV, für mich die wichtigste soziale Errungenschaft der Schweiz, auch knapp 75 Jahre nach ihrer Einführung die wichtigste Einkommensquelle für den Grossteil der Rentner*innen darstellt. Frappierend und unerwartet sind die grossen Unterschiede der Kosten und Unterstützung bei Pflege und Betreuung im Alter zwischen den Kantonen. Und auffallend ist die Tatsache, dass Armut im Alter primär weiblich ist. Geschlecht oder Wohnort sind für die finanzielle oder gesundheitliche Situation ausschlaggebend. Diese Tatsachen werden im Buch eindrücklich beschrieben und müssen für mich bei allen Reformen der Sozialversicherungen zwingend berücksichtigt werden.

Die Autor*innenschaft weist zum genau richtigen Zeitpunkt auf diesen politischen Handlungsbedarf hin, bringt Vorschläge in die Diskussion und beurteilt diese auch. Die Armutsbekämpfung im Alter muss wieder

ernsthaft diskutiert werden. Eine leistbare, gerechte Finanzierung der Betreuung muss im Hinblick auf die demografische Entwicklung angepackt werden. Dieses Buch legt den Teppich für diese Debatten. Und führt Argumente ins Feld für schon laufende Prozesse wie die Ausgestaltung der Ergänzungsleistung für betreutes Wohnen, die Reform der Altersvorsorge oder die Verbesserung der Situation betreuender Angehöriger. Entsprechend ist es Pflichtlektüre für alle Entscheidungsträger*innen in der Sozialpolitik und nimmt sie in die Pflicht, gegen Ungleichheiten, Ungerechtigkeiten und Fehlanreize in unserem Sozialsystem vorzugehen. Mit kleinen Schritten oder vielleicht sogar mit einem grossen Wurf.

Flavia Wasserfallen, Nationalrätin

Einleitung

Alt werden geht uns alle etwas an. Wir alle haben Eltern, Grossmütter oder Grossonkel, ältere Nachbarn, Freundinnen oder pensionierte Bekannte und wenn wir es nicht schon längst sind – irgendwann werden auch wir 65 und treten in den Ruhestand ein. Der Eintritt ins Rentenalter bringt für die meisten Menschen grosse Veränderungen. Für die einen bedeutet die Pensionierung Freiheit und viel Freizeit, für die anderen endlich ein stabiles monatliches Einkommen und Dritte erleben diesen Übergang als Sinnkrise. Wie sich Neurentner*innen zurechtfinden, hängt auch mit ihrer finanziellen Situation zusammen. Und dieser finanzielle Spielraum im Alter ist sehr ungleich verteilt. Davon handelt dieses Buch.

Thema dieses Buches sind verschiedene Formen von finanziellen Ungleichheiten im Alter, deren Ursachen und Auswirkungen. Finanzielle Ungleichheit hat immer auch politische Ursachen, was insbesondere für die älteren Menschen gilt. Denn die Verteilung ihrer Einkommen, finanziellen Reserven und die Höhe eines wesentlichen Teils ihrer Ausgaben sind nicht naturgegeben, sondern hängen von politischen Entscheiden ab. Davon, wie wir die Altersvorsorge, das Steuersystem, das Gesundheitswesen und das System der sozialen Sicherheit organisieren und welchen finanziellen Spielraum wir als Gesellschaft welcher Gruppe von älteren Menschen ermöglichen. Und davon welche Ungleichheiten durch das Zusammenspiel der verschiedenen Bereiche entstehen: zwischen armen und reichen Rentner*innen, zwischen jungen und alten Senior*innen, zwischen Rentnerinnen und Rentnern, zwischen aktiven und fragilen älteren Menschen und zwischen alleinstehenden Senior*innen und Rentnerpaaren.

Und weil die Verteilung finanzieller Spielräume im Alter durch diese politisch geschaffenen Systeme entsteht, weil alle Stimmberechtigten direkt oder indirekt mitentscheiden und weil es dabei um die Verteilung von sehr viel Ressourcen geht, sind die Politikfelder rund ums Thema Alter Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen. Dabei gewinnen die Diskussionen laufend an Relevanz, weil die Bevölkerung in der Schweiz in den nächsten Jahren immer älter wird. Diese Alterung der Bevölkerung hängt erstens damit zusammen, dass in den nächsten Jahren die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre in den Ruhestand übertreten, zweitens ist die Lebenserwartung in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen und steigt weiter an. Daran hat, Stand heute, auch die Pandemie nichts verändert. Es werden also mehr und mehr Menschen immer älter. Das bedeutet, dass mehr Menschen ihre Altersvorsorge beziehen und mehr fragile ältere Menschen auf Unterstützung im Alltag

angewiesen sein werden. Dieses Buch hat zum Ziel, die Grundlagen für diese Diskussionen zu liefern, indem wir aufzeigen, wie diese verschiedenen Politikfelder auf die älteren Menschen wirken. Dabei nehmen wir die Perspektive der älteren Menschen selbst ein und zeigen die finanziellen Situationen verschiedener Rentnerhaushalte auf.

In drei Teilen beschreiben und analysieren wir die Ungleichheiten zwischen älteren Menschen, die durch die verschiedenen Systeme entstehen, in denen sich Rentner*innen in der Schweiz in verschiedenen Lebenssituationen bewegen.

In Teil 1 steht die Verteilung der Einkommen, Vermögen und Ausgaben der älteren Menschen in der Schweiz im Zentrum. Wir analysieren, was sich finanziell mit dem Übertritt ins Rentenalter verändert, erklären das System der Altersvorsorge und zeigen auf, welche Verteilungswirkungen die Altersversicherung, die berufliche Vorsorge und die dritte Säule haben. Der finanzielle Spielraum eines Rentnerhaushalts hängt vom Einkommen ab, das der Haushalt aus der Altersvorsorge erhält. Und während jene mit tiefem Einkommen zusätzlich auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, spielen für die Wohlhabenden zusätzlich auch Erwerbseinkommen und Einkommen aus Vermögen eine wesentliche Rolle. Neben dem Einkommen hängt der finanzielle Spielraum eines Rentnerhaushalts ebenso sehr von dessen finanziellen Reserven ab. Dabei besitzen die Rentner*innen in der Schweiz viel Vermögen – auch im Vergleich zur Bevölkerung im Erwerbsalter. Gleichzeitig gibt es in der Schweiz aber auch ältere Menschen mit sehr kleinem Budget: Rentner*innen, die von materieller Armut betroffen sind. Neben tiefen Renteneinkommen und kaum vorhandenen finanziellen Reserven kann materielle Armut auch eine Folge zu hoher Ausgaben sein. Eine hohe Zahnarztrechnung kann selbst das Budget eines Mittelschichtshaushalts sprengen. Auch Ausgaben haben eine Verteilungswirkung – gerade, weil alle gleich viel dafür bezahlen müssen. Meist belasten Miete, Krankenkassenprämien und Gesundheitskosten Haushalte mit tiefen Einkommen mehr als die wohlhabende Bevölkerung in der Schweiz. Dieser erste Teil des Buches bietet eine faktenbasierte Grundlage für die Diskussionen über die zukünftige Gestaltung der Altersvorsorge. Denn nur eine Gesamtbetrachtung der Einkommens-, Vermögens- und Ausgabenverteilung erlaubt eine Einschätzung der finanziellen Situation der älteren Menschen in der Schweiz.

In Teil 2 beschäftigen wir uns mit altersspezifischen Kosten – den Gesundheitskosten im Alter. Der demographische Wandel führt nicht nur dazu, dass mehr Menschen in ein hohes Alter kommen. Die steigende Lebenserwartung geht auch mit einer Fragilisierung des Lebens einher – gesundheitliche Einschränkungen nehmen zu, die Erholungsphasen werden länger und ein selbstbestimmtes Leben wird schwieriger. Die älteren Menschen sind vermehrt auf Unterstützung im Alltag angewie-

sen; Pflege, Hilfe und insbesondere auch für eine längere Zeit intensivere Betreuung. Diese Unterstützung kann sehr aufwändig sein und kostet entsprechend viel. Den Grossteil der Hilfe und Betreuung übernehmen heute die Familienangehörigen der älteren Menschen, die Pflege wird in der Regel von Professionellen erbracht. Ob das in Zukunft auch so sein wird, ist fraglich. Erstens, weil diese Care-Arbeit vor allem von weiblichen Familienangehörigen geleistet wird, deren Arbeitsmarktbeteiligung laufend steigt, auch weil die Politik diese einfordert. Und zweitens, weil diese Care-Arbeit nicht entschädigt wird. Familienangehörige müssen sich somit diese Arbeit leisten wollen und können. Ob dazu in Zukunft noch immer so viele bereit sein werden wie heute, muss bezweifelt werden. Dazu kommt, dass fast zehn Prozent der älteren Menschen gar keine Familienangehörigen haben und dieser Anteil in Zukunft weiter steigen wird. Wir versuchen darum, die Kosten der Betreuung und Pflege ohne die Unterstützung von Familienangehörigen abzubilden, indem wir davon ausgehen, dass möglichst viel davon von Professionellen übernommen wird.

Wie viel diese Unterstützung die verschiedenen Rentnerhaushalte kostet, hängt vor allem von ihrem Unterstützungsbedarf ab. Und weil die Rentner*innen in der Schweiz einen im internationalen Vergleich sehr grossen Teil dieser Unterstützung selbst tragen müssen, entsteht dadurch eine weitere finanzielle Ungleichheit zwischen jenen, die viel Unterstützung benötigen und im Pflegeheim leben und anderen, die nur punktuell zu Hause die Hilfe der Spitex brauchen. Wie viel sie für diese Unterstützung bezahlen, hängt ebenfalls von ihrer finanziellen Situation und vor allem auch von ihrem Wohnort ab. Die selbstgetragenen Kosten für die Unterstützung im Alter zeigen in aller Deutlichkeit, wie sehr der finanzielle Spielraum im Alter von den institutionellen Rahmenbedingungen und letztlich von politischen Entscheidungen abhängt.

In Teil 3 unseres Buches widmen wir uns ebendiesen Politiken rund ums Alter. Wir analysieren das Zusammenspiel verschiedener Politikfelder und ihre Auswirkungen auf die finanzielle Situation der älteren Menschen in der Schweiz. Diese Analyse soll auch als Grundlage für künftige Politikentscheide dienen. Wir erläutern, wie diese Systeme auf verschiedene Rentnerhaushalte wirken und was Veränderungen für ihr Budget bewirken können. Ziel ist es dabei, auch aufzuzeigen, dass nur eine Analyse der gesamten finanziellen Situation – Einnahmen, finanzielle Reserven und Ausgaben – diese Art von Einschätzung ermöglichen. Im Zentrum unserer Analyse in Teil 3 steht das System der sozialen Sicherheit und damit vor allem die Ergänzungsleistungen zur AHV, die in diesem System die tragende Rolle übernehmen. Sie sichern die Existenz von Rentnerhaushalten mit wenig finanziellen Mitteln, gleichzeitig übernehmen sie aber auch die Betreuungs- und Pflegekosten jener Rentner*innen, die sich diese professionelle Unterstützung nicht aus eigener Kraft leisten

können. Die Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen bestimmt, wer im Pflegeheim wie viel Vermögen verzehrt und wer seinen Kindern allenfalls noch etwas weitergeben kann. Die Ergänzungsleistungen sind dabei ein zentrales, aber doch nur ein Element eines Gesamtsystems. Wir analysieren darum auch die Auswirkungen der Kosten für die Unterstützung im Alter, des restlichen Systems der sozialen Sicherheit und des Steuersystems auf die finanziellen Situationen der Rentnerhaushalte.

Die Ergänzungsleistungen sind für die Verteilung der Ressourcen im Alter zentral. Sie beheben Ungleichheiten, schaffen aber auch neue. Zum Beispiel zwischen jenen älteren Menschen, die sich gut mit dem System auskennen und anderen, sowie zwischen jenen, die von ihrem Recht auf Ergänzungsleistungen Gebrauch machen und anderen. Das System der sozialen Sicherheit schafft Anreize für die älteren Menschen. So lohnt es sich wegen der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen eigentlich nicht, für die Betreuung und Pflege im Alter zu sparen. Dieser negative Anreiz ist mit der Revision der Ergänzungsleistungen von 2020 von der Politik nochmals verstärkt worden.

In der Alterspolitik geht es oft um Kosten, die Diskussionen sind dabei kaum an Polemik zu übertreffen – der Altersvorsorge gehe das Geld aus und die Gesundheitskosten würden uns über den Kopf wachsen, weil immer mehr Menschen alt seien, wird gerne behauptet. Mit solchen Parolen entzieht sich die Politik ihrer Verantwortung. Ob der Altersvorsorge das Geld ausgeht oder welches Gesundheitswesen wir uns leisten wollen, sind keine wirtschaftlichen, sondern politische Fragen. Es liegt in der Hand der Politik, Ressourcen zu verteilen.

In diesem Buch betrachten wir das Gesamtsystem aus der Sicht einzelner Haushalte. Damit zeigen wir die Verteilungswirkungen der Systeme auf, in denen sich die älteren Menschen in der Schweiz bewegen. Und wir liefern Zahlen zur Einkommens-, Vermögens- und Ausgabenverteilung im Alter, zu den selbstgetragenen Kosten der Unterstützung im Alter, zum Vermögensverzehr im Pflegeheim, zu den Auswirkungen der Revision der Ergänzungsleistungen und zum Nicht-Bezug von Ergänzungsleistungen. Wir versuchen möglichst strukturiert durch dieses Zahlenmaterial zu führen, dieses in verständlicher Weise zu analysieren und daraus Hinweise auf mögliche Systemwechsel abzuleiten.

Teil 1

Reichtum, Armut und finanzieller Spielraum im Alter

Vielen Rentner*innen in der Schweiz geht es finanziell gut. Die Altersvorsorge sichert einen grossen Teil der Bevölkerung materiell ab – ein stabiles Einkommen bis zum Lebensende. Dieses Renteneinkommen ist für die meisten aber spürbar tiefer als das Einkommen im Erwerbsalter. Trotzdem ist ein Grossteil der Pensionierten zufrieden mit ihrer finanziellen Situation.¹ Das soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Einkommens- und Vermögenssituationen der älteren Menschen in der Schweiz sehr unterschiedlich sind.

In den Renteneinkommen widerspiegelt sich die Erwerbsbiographie eines Menschen: Wer gut verdient und ohne längere Unterbrüche gearbeitet hat, ist im Alter auf der sicheren Seite. Eine tiefere Rente erhalten dagegen all jene, die ihre Erwerbsarbeit unterbrochen oder vorzeitig aufgegeben haben. Das betrifft vor allem Frauen, weil sie noch immer den Grossteil der unbezahlten Betreuungsarbeit übernehmen, aber auch Langzeiterwerbslose und Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen die Erwerbsarbeit unterbrechen oder aufgeben mussten. Das Rentensystem reproduziert damit Ungleichheiten aus dem Erwerbsleben, aber nicht nur. Auch die Vermögenssituation und die Möglichkeiten, über das Rentenalter hinweg berufstätig zu bleiben, prägen die Verteilung der Einkommen im Alter. Gutverdienende arbeiten häufig auch nach der Pensionierung weiter und bessern damit ihre Renten bis ins hohe Alter auf. Was auf dem Bau, in der Produktion oder an der Kasse eher schwierig ist, ist bei Beratungstätigkeiten, anwaltschaftlichen oder Verwaltungsratsmandaten leichter möglich. Vermögende Rentner*innen können zudem zu einem guten Teil vom Einkommen leben, das ihr Vermögen abwirft. Hohe Vermögen und Erwerbseinkommen gehen dabei meist Hand in Hand.

Das Einkommen aus Vermögen spielt bei den Rentner*innen eine ungleich grössere Rolle als bei den Erwerbstätigen: Weil das Renteneinkommen tiefer ist als das Erwerbseinkommen, werden andere Einkommensquellen wichtiger. Vor allem aber besitzen die Rentner*innen mehr Vermögen als die Bevölkerung im Erwerbsalter. Viele Senior*innen haben vorgesorgt oder geerbt, wobei diese Vermögen sehr ungleich verteilt sind. Während die einen im eigenen Haus leben und an ihren Vermögen verdienen, leben andere Rentner*innen praktisch ohne finanziellen Spielraum und haben Mühe, selbst für die notwendigsten Ausgaben aufzukommen.

Armut existiert auch bei den älteren Menschen in der Schweiz. Insbesondere alleinstehende Frauen sind von materieller Armut betroffen – ihr Renteneinkommen ist tief und sie verfügen über keine finanziellen Reserven. Unerwartete Ausgaben können diese älteren Menschen nicht aus eigener Kraft bewältigen.

Aber auch Rentner*innen aus der Mittelschicht sind zum Teil auf Sozialleistungen angewiesen, weil die Ausgaben im Alter stärker ins

1 BFS 2017c.

Gewicht fallen. Denn wer vor und nach der Pensionierung gleich viel Miete bezahlt, gibt nach der Pensionierung einen deutlich grösseren Teil seines Einkommens für die Miete aus, weil sein Einkommen kleiner ist als vor der Pensionierung. Dasselbe gilt auch für die Krankenversicherung, für Nahrungsmittel oder Restaurantbesuche.

Ein grosser Teil der Rentner*innen gibt sein gesamtes Einkommen für die laufenden Ausgaben aus und zehrt vom Vermögen.² Wenn die Ausgaben steigen, weil Betagte im Fragilisierungsprozess³ zunehmend auf Betreuung und Pflege angewiesen sind, stossen sie schnell an ihre finanziellen Grenzen. Insbesondere nach dem Eintritt in ein Pflegeheim sind ältere Menschen oft auf staatliche Unterstützung angewiesen.

Was hier nur kurz skizziert wurde, vertiefen wir im ersten Teil des Buches. Wir beschreiben die finanzielle Situation der älteren Menschen in der Schweiz, insbesondere wovon sie leben, wie viel Geld sie auf der Seite haben und wofür sie dieses ausgeben.

2 42 Prozent der Rentner*innen geben im Jahr 2016 so viel aus, wie sie einnehmen und 22 Prozent brauchen ihre Reserven auf (BFS 2017c).

3 «Die Fragilisierung bezeichnet eine Lebensphase, in welcher gesundheitliche Beschwerden, funktionale Einschränkungen und soziale Verluste ein autonomes Leben nicht verunmöglichen, aber erschweren können. Menschen in dieser Lebensphase sind für bestimmte Alltagsaktivitäten vermehrt auf externe Hilfe angewiesen.» (Knöpfel et al. 2018, S. 202)

1 Einkommensverteilung im Alter

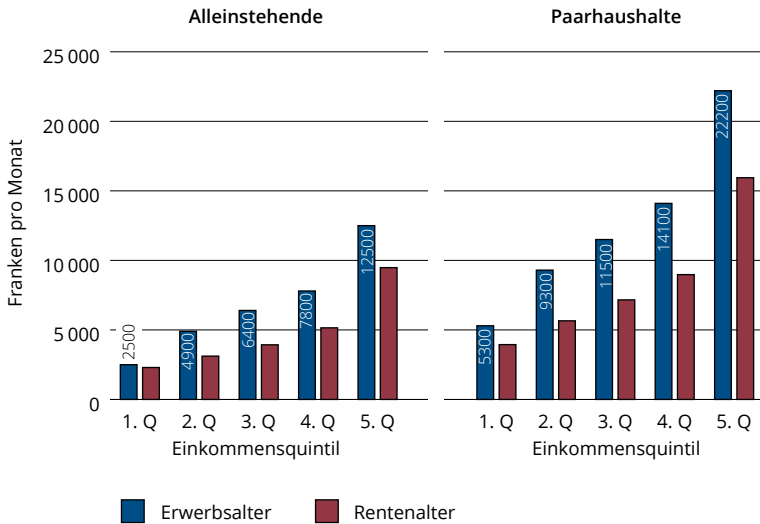
Die Einkommenssituation eines Haushalts verändert sich im Lauf des Lebens. Der Lohn steigt in der Regel mit dem Alter und mit ihm auch das Haushaltseinkommen. Zudem leisten Eltern mehr Erwerbsarbeit, sobald die Kinder in der Schule oder als junge Erwachsene ausgezogen sind, wodurch das mittlere Haushaltseinkommen weiter steigt. Erst mit dem Rückzug aus dem Erwerbsleben sinkt das Haushaltseinkommen wieder. Grund dafür ist, dass das Renteneinkommen im Normalfall tiefer ist als der Lohn vor der Pensionierung. Während der mittlere Lohn der 50- bis 65-Jährigen rund 7400 Franken⁴ beträgt, erhalten Neurentner*innen als mittlere Rente rund 3500 Franken⁵, also nur knapp die Hälfte.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Einkommensverteilung der Alleinstehenden und Paarhaushalte in den verschiedenen Lebensphasen. Die Abbildung zeigt auf der linken Seite die Einkommen von Alleinstehenden und auf der rechten Seite jene der Paarhaushalte. Die Einkommen im Erwerbssalter sind blau abgebildet und die roten Säulen zeigen die Einkommen der Rentner*innen in der Schweiz. Mit Hilfe dieser Darstellung können wir die Einkommen im Erwerbssalter mit jenen der Menschen im Rentenalter vergleichen. Dazu haben wir die vier Einkommensverteilungen sortiert und in je fünf gleiche Einkommensgruppen, sogenannte Quintile, geteilt. Jede Säule steht je für das Durchschnittseinkommen einer Gruppe von Einpersonen- oder Paarhaushalten, die jeweils 20 Prozent der Gruppe ausmachen: Die blaue Säule ganz links steht für die einkommensschwächsten Alleinstehenden im Erwerbssalter, die zum ersten Quintil gehören, das heisst, zu den 20 Prozent unter 65-jährigen Alleinstehenden mit den tiefsten Einkommen. Das zweite Quintil steht für die 20 Prozent mit den immer noch tiefen aber schon etwas höheren Einkommen, die im Durchschnitt 4900 Franken pro Monat verdienen. Das dritte Quintil zeigt das Einkommen der Alleinstehenden von durchschnittlich 6400 Franken, das vierte Quintil dasjenige für die darauffolgenden 20 Prozent mit Einkommen von durchschnittlich 7800 Franken und das fünfte Quintil dasjenige für die 20 Prozent bestverdienenden Alleinstehenden im Erwerbssalter, sie verdienen im Durchschnitt 12500 Franken.

4 Medianbruttolohn im Jahr 2018, standardisiert, Monatslohn in Vollzeitäquivalenten basierend auf 4½ Wochen à 40 Arbeitsstunden (BFS 2020c).

5 Medianneurente 2018 (BFS 2020d).

Abbildung 1: Monatliches Einkommen von Alleinstehenden und Paaren



Quelle: Eigene Berechnungen, BFS (2019a).

Dargestellt sind die Durchschnittseinkommen der Bruttoeinkommensquintile der Alleinstehenden und der Paare im Erwerbs- und im Rentenalter in den Jahren 2015 – 2017, ohne Transfereinkommen von anderen Haushalten.

Die roten Säulen in der linken Abbildung stehen für die Durchschnittseinkommen der alleinstehenden Rentner*innen, die wesentlich tiefer sind als jene der Alleinstehenden im Erwerbsalter. So verfügen alleinstehende Rentner*innen im dritten Quintil beispielsweise noch über 3900 Franken Einkommen pro Monat, während ihr Pendant im Erwerbsalter über wesentlich mehr Einkommen verfügt. Dass die Einkommen im Erwerbsalter höher sind als im Rentenalter gilt für alle fünf Gruppen von Alleinstehenden. Und es gilt auch für die Paare, wie die Abbildung auf der rechten Seite zeigt: Auch bei den Paarhaushalten sind die Einkommen der Rentnerpaare durchgehend tiefer als die Einkommen der Paare im Erwerbsalter.

Aus Abbildung 1 gehen drei Ungleichheitsmuster hervor: zwischen Arm und Reich in den jeweiligen Gruppen, zwischen Alleinstehenden und Paarhaushalten und zwischen Haushalten im Erwerbs- und im Rentenalter. Die Unterschiede zwischen Arm und Reich zeigen sich darin, dass die Durchschnittseinkommen zwischen den fünf Quintilen in allen vier Gruppen ungleich verteilt sind: Die ärmsten Paarhaushalte im Erwerbsalter verdienen durchschnittlich fast viermal weniger als die bestver-

dienenden Paare. Im Rentenalter ist dieser Unterschied sogar nochmal etwas grösser. Ähnliches gilt auch für die Alleinstehenden, wobei diese jedoch im Vergleich zu den Paarhaushalten durchgehend weniger Einkommen erhalten. Über die Ungleichheit zwischen Haushalten im Erwerbsalter und jenen im Rentenalter können wir mit diesen Zahlen nur eine Annäherung darüber machen, wie es denselben Haushalten vor und nach der Pensionierung erging: Die Einkommen der einkommensschwächsten Rentnerpaare entsprechen rund 74 Prozent der Einkommen der einkommensschwächsten Paare im Erwerbsalter. Im zweiten Quintil entsprechen die Einkommen 61 Prozent der Erwerbseinkommen, im dritten 62 Prozent und im vierten 64 Prozent und im fünften Quintil rund 72 Prozent. Der Unterschied zwischen den Renteneinkommen und den Erwerbseinkommen ist also bei den mittleren Einkommensgruppen grösser als bei den einkommensstärksten und -schwächsten Paarhaushalten.⁶ Generell lässt sich aber festhalten, dass die Verteilung der Einkommen der Rentnerpaare relativ ähnlich ist, wie jene der Paare im Erwerbsalter. Um dieses Muster zu verstehen, müssen wir die verschiedenen Einkommensquellen der Rentner*innen genauer erklären.

Die Einkommen im Alter – vier gestapelte Säulen

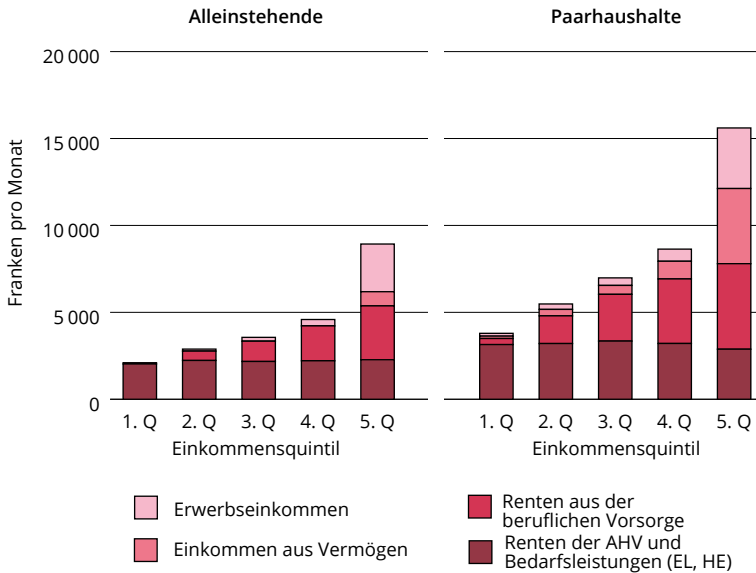
Abbildung 2 zeigt in Analogie zu Abbildung 1, wie sich die verschiedenen Einkommen der über 65-jährigen Alleinstehenden und Paarhaushalte in der Schweiz zusammensetzen. Dargestellt sind die Durchschnittseinkommen der fünf verschiedenen Einkommensquintile, einmal für die Alleinstehenden und einmal für die Paare, wobei die Farben der Säulen den unterschiedlichen Einkommensquellen entsprechen.

Die Einkommen im Alter stammen aus vier verschiedenen Quellen: Neben den Renten aus der Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV und staatlichen Bedarfsleistungen (hauptsächlich Ergänzungsleistungen zur AHV, aber auch Hilfenentschädigung) sowie der beruflichen Vorsorge BV kommen noch Erwerbseinkommen und Einkommen aus Vermögen dazu: Haushalte mit tiefen Einkommen leben meist ausschliesslich von ihren AHV-Renten und Sozialtransfers, jene mit mittleren Einkommen von ihren AHV-Renten und einer Rente aus der BV. Die gutbetuchten älteren Menschen in der Schweiz profitieren von allen vier Quellen: Neben ihren Renteneinkommen aus AHV und BV wirft ihr Vermögen zusätzlich namhaftes Einkommen ab. Zudem sind sie oft bis weit über das gesetzliche Pensionsalter hinaus erwerbstätig. Die verschie-

6 Dasselbe Muster findet sich auch für die alleinstehenden Erwerbstätigen und Rentner*innen.

denen Einkommensquellen sind in Abbildung 2 aufeinandergestapelt, zusammen machen sie die jeweiligen Durchschnittseinkommen aus.

Abbildung 2: Die Zusammensetzungen der Einkommen der alleinstehenden Rentner*innen und Rentnerpaare



Quelle: Eigene Berechnungen, BFS (2019a).

Dargestellt sind die Bruttoeinkommen der Haushaltsbudgeterhebung der Jahre 2015-2017, ohne die Transfereinkommen von anderen Haushalten und ohne die Kategorie «Sozialleistungen und Taggelder». Letztere haben wir bewusst weggelassen, weil darunter viele verschiedene Sozialleistungen, wie Taggelder aus dem Ausland erfasst sind. Nicht unter diese Kategorie fällt allerdings die wichtigste staatliche Bedarfsleistung für Menschen im Rentenalter: Die Ergänzungsleistungen zur AHV, kurz EL. Die EL werden zusammen mit den Renten aus der AHV ausgewiesen, obwohl die EL eigentlich eine eigene Sozialleistung sind. Ebenfalls weggelassen haben wir die Einkommenskategorie «Monetäre Transfereinkommen von anderen Haushalten», weil sie nicht für die einzelnen Quintile verfügbar sind.

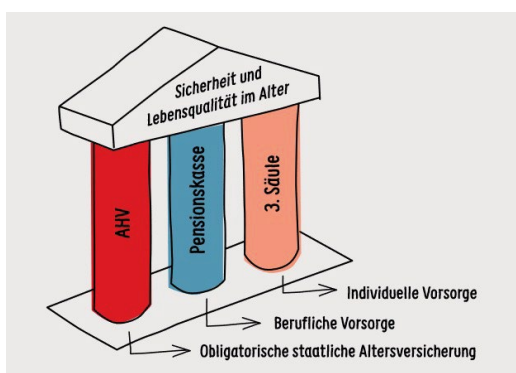
Die Basis bilden die Renten der AHV zusammen mit den Ergänzungsleistungen zur AHV, kurz EL: Alle Einkommensgruppen erhalten ähnlich viel, bei den Alleinstehenden sind das monatlich zwischen 2000 und 2300 Franken, bei den Paaren monatlich zwischen 2900 und 3300 Franken. Aufgestockt werden die Einkommen ab dem zweiten Quintil durch die Renten aus der BV, wobei dieser Einkommensteil nicht für alle gleich gross ist. Die Alleinstehenden im dritten Quintil erhalten im Schnitt

1200 Franken, die Rentnerpaare 2700 Franken aus ihrer BV. Zusätzlich zu den Renten aus der AHV und der BV können die wohlhabendsten Rentner*innen auf Einkommen aus ihren Vermögen zählen: Im Schnitt erhalten alleinstehende Rentner*innen im fünften Quintil 2700 Franken pro Monat an Vermögenserträgen. Bei den Rentnerpaaren im fünften Quintil sind es durchschnittlich 3500 Franken. Zudem verdient diese Gruppe der wohlhabendsten Rentnerpaare im Schnitt zusätzlich rund 4300 Franken mit Erwerbsarbeit, bei den Alleinstehenden im fünften Quintil sind es rund 800 Franken. Das Erwerbseinkommen der wohlhabendsten Rentnerpaare ist mehr als die Rentnerpaare im ersten Quintil insgesamt an Einkommen erhalten. Auch Rentner*innen der anderen vier Quintile sind teilweise weiter erwerbstätig und erhalten geringfügige Erträge aus ihrem oft bescheidenen Vermögen. Aber nur die wohlhabendsten Fünftel der alleinstehenden Rentner*innen und Rentnerpaare verdienen damit substantiell dazu: Das Einkommen dieses einkommensstärksten Fünftels der Rentnerpaare besteht zur Hälfte aus Vermögenserträgen und Erwerbseinkommen. Für sie sind diese Einkommensquellen genauso wichtig wie die Altersvorsorge.

Das 3-Säulen-System der Altersvorsorge im Überblick

Klassischerweise wird die staatlich geregelte Altersvorsorge als 3-Säulen-Modell erklärt: Drei nebeneinanderstehende Säulen, die sich gegenseitig ergänzen (siehe Abbildung 3). In diesem Modell bleiben die privat erwirtschafteten Einkommen aus Vermögen und Erwerbstätigkeit, aber auch die weiteren Sozialtransfers wie die Ergänzungsleistungen aussen vor.

Abbildung 3: Die bundesamtliche Darstellung der Schweizer Altersvorsorge



Quelle: BSV (2021a): S. 10.

Die erste Säule ist die Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV: Fast alle Rentner*innen in der Schweiz erhalten eine Altersrente aus der AHV, sobald sie das gesetzliche Rentenalter erreicht haben. Ebenfalls zur AHV gehören die Witwen-, Witwer- und Waisenrenten und die sogenannte Hilflosenentschädigung. Letztere können Menschen beantragen, die im Alltag auf Unterstützung angewiesen sind. Das Leistungsziel dieser staatlichen Vorsorge ist im Artikel 112b der Bundesverfassung wie folgt festgehalten: «Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken.» Laut dem Bundesamt für Sozialversicherungen BSV bedeutet das, dass die AHV dafür sorgt, dass wir unser Leben finanziell unabhängig und ohne existenzielle Not weiterführen können, wenn im Alter das Erwerbseinkommen wegfällt.⁷ Diese Feststellung des BSV ist wenig präzise, denn die AHV ist für alle Erwachsenen in der Schweiz obligatorisch und damit nicht an ein Erwerbseinkommen gebunden. Wer in die AHV eingezahlt hat, erhält im Alter somit eine Rente.

Die *zweite Säule* des Schweizer Rentensystems ist die berufliche Vorsorge BV. Sie ist nur für die Erwerbstätigen obligatorisch. Die Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen zahlen in Pensionskassen gemeinsam für die Rente der Arbeitnehmer*innen ein. Rund die Hälfte der Pensionierten erhalten zusätzlich zur AHV eine Rente aus der BV.⁸ Ziel dieser zweiten Säule ist laut Bundesverfassung Art. 113 «die Fortsetzung der gewohnten Lebensweise in angemessener Weise». Zusammen mit dem Einkommen aus der AHV sollen die Versicherten nach allgemeiner politischer Vorstellung zusammen mit der zweiten Säule im Alter 60 Prozent ihres letzten Erwerbseinkommens als Rente erhalten.

Die dritte Säule der Altersvorsorge ist kein eigentliches Rentensystem, sondern ein gebundenes, privates Sparkonto, auf dem alle selbst Geld für das Alter ansparen können. Die Einzahlungen können bis zu einem festgelegten Höchstbetrag vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Im Gegenzug bleibt das angesparte Geld – mit gewissen Ausnahmen – bis zur Pensionierung auf dem Konto. Erst dann erhalten es die Rentner*innen als Kapital ausbezahlt. Diese sogenannte Säule 3a generiert also kein Renteneinkommen, sondern erhöht das vorhandene Vermögen im Alter.

Vermögen kann aber auch Einkommen generieren: In der Abbildung 2 und Abbildung 4 gehören die Erträge aus dem Vermögen der dritten Säule zur Kategorie «Einkommen aus Vermögen», wie alle anderen Vermögen-

7 BSV 2021a: S. 2.

8 BSV 2019; BFS 2019b: Diese Zahl bezieht sich auf alle im Jahr 2018 Rentenbeziehenden. Anders sieht es aus, wenn man die Bezugskombinationen der Rentner*innen bis fünf Jahre nach dem gesetzlichen AHV-Rentenalter anschaut: Da waren es laut SESAM-Daten im Jahr 2019 74% der Befragten (BFS 2020e).

erträge auch. Rund 40 Prozent der Neurentner*innen hat im Erwerbsleben auf diese Art vorgesorgt.⁹ Allerdings stellt die dritte Säule längst nicht für alle Rentner*innen eine relevante Vorsorgemöglichkeit dar, denn viele können sich keine dritte Säule leisten. Entsprechend ungleich verteilt ist das angesparte Kapital in der dritten Säule.

Die Ergänzungsleistungen zur AHV

Die AHV hat bis heute das Ziel, eine existenzsichernde Rente auszuzahlen, nicht erreicht. Mitte der 1960er Jahre wurden darum die Ergänzungsleistungen (zur AHV und zur Invalidenversicherung) als Übergangsbestimmung in die Bundesverfassung aufgenommen und 1966 trat das entsprechende Gesetz in Kraft. Erstmals wurden vom Bund Ergänzungsleistungen ausbezahlt und damit die kantonale und kommunale Sozialhilfe entlastet. Sie sollten die tiefen Renten auf ein Niveau heben, dass es allen älteren Menschen ermöglichen würde, ein Leben in Würde zu führen. Inzwischen sind die EL zu einem festen Bestandteil der Altersvorsorge geworden. Sie sind seit 1999 im Artikel 112a der Bundesverfassung geregelt: Die EL richten sich an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der AHV nicht gedeckt ist. In der Praxis hatten die EL aber von Anfang an nicht nur die AHV zu ergänzen, sondern kommen immer dann zum Zuge, wenn das gesamte Einkommen im Alter nicht existenzsichernd ist. Das heisst, die EL berücksichtigen in der Anspruchsberechnung auch die Renteneinkommen aus der beruflichen Vorsorge, Erwerbseinkommen und Vermögen. Sie vergleichen dieses Gesamteinkommen mit den Ausgaben, die für die soziale Existenzsicherung notwendig sind.

Die EL erfüllen dabei zwei verschiedene Zwecke: Sie unterstützen erstens Menschen im Rentenalter mit zu tiefen Einkommen und zweitens jene mit zu hohen Ausgaben. Zu tiefe Einkommen machen einen Bezug von Ergänzungsleistungen bereits beim Eintritt in den Ruhestand nötig – das Einkommen ist zu tief, um die Existenz des Haushalts zu sichern. Zu hohe Ausgaben werden dagegen meist erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Problem: Wenn die Ausgaben für Betreuung und Pflege stark ansteigen. Oft ist damit auch der Eintritt in ein Pflegeheim verbunden.

Das Modell der drei Säulen der Altersvorsorge will nicht so richtig zu den effektiven Einkommen im Alter passen: Das Modell suggeriert, dass ein Haushalt typischerweise in allen drei Säulen vorsorgt und stellt die drei Säulen als gleichwertige Vorsorgesysteme dar. Effektiv fungiert die AHV aber als eine Art Basiseinkommen für alle Rentner*innen. Wer genug verdient und angestellt ist, spart zusätzlich in der zweiten Säule. Die Rente daraus erhält die Person dann zusätzlich zur AHV. Viel sinnvoller wäre

⁹ BFS 2020d.

es darum, die Säulen der AHV und der BV für die verschiedenen Einkommensgruppen zu stapeln. Dasselbe gilt für die Einkommen aus Vermögen und Erwerbsarbeit, die zusätzlich anfallen. Auch diese sollten den jeweiligen Säulen angerechnet werden. Zudem ist es auch falsch, die Säulen als drei gleich hohe Pfeiler darzustellen. Nur die AHV (inkl. EL) ist für alle ähnlich hoch, die Höhe der BV hängt hingegen sehr stark vom Verlauf des Lohnes im Erwerbsleben ab. Die dritte Säule ist im Vergleich zu den anderen beiden Säulen für die allermeisten Rentner*innen kaum relevant. Sie als gleichwertiges drittes Element der Vorsorge darzustellen, entspricht nicht den realen Verhältnissen. Wenn, dann müsste man die Erträge aus dem gesamten privat angesparten Vermögen als dritte Säule bezeichnen.

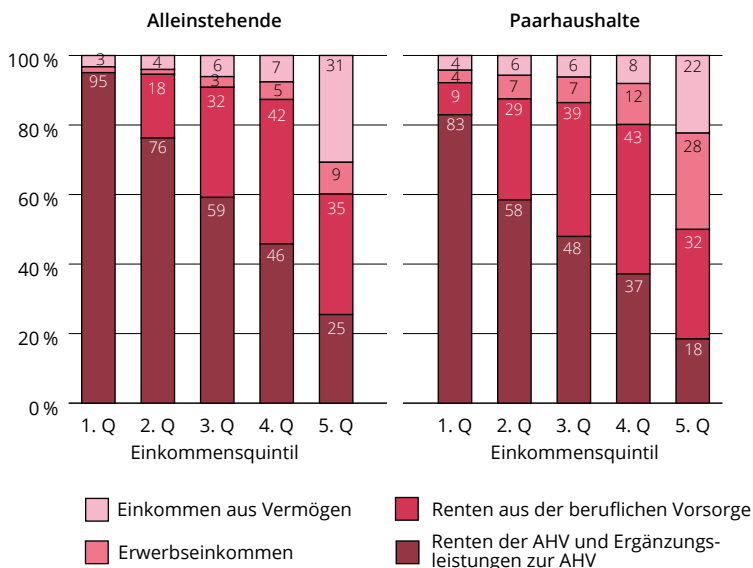
Die vierte Säule bildet dann das Erwerbseinkommen im Alter: Diese Einkommensquelle ist für einen Teil der Rentner*innen genauso wichtig, wie die Renteneinkommen aus der AHV und der BV.

Für einen Grossteil der Rentner*innen ist die AHV die wichtigste Einkommensquelle (Abbildung 4). Insbesondere bei den Alleinstehenden sticht das ins Auge: Für Alleinstehende im ersten, zweiten, dritten und vierten Quintil ist die AHV die wichtigste Einkommensquelle, das sind 80 Prozent der alleinstehenden Rentner*innen. Bei den Paaren gilt das immerhin für 60 Prozent der Haushalte. Für die wohlhabendsten Rentner*innen im fünften Quintil ist die AHV dagegen eher eine Ergänzung ihrer anderen Einkünfte.

Zweitwichtigste Einkommensquelle sind die Renteneinkommen aus der zweiten Säule. Ihre Bedeutung nimmt mit dem Einkommen zu. Für Rentner*innen mit sehr tiefen Einkommen ist sie kaum relevant, für die Mittelschicht ist sie eine wichtige Einkommensquelle. Haupteinkommensquelle neben der AHV ist sie aber vor allem für Rentner*innen der oberen Mittelschicht im vierten Quintil. Für die wohlhabendsten Rentner*innen ist sie die Haupteinkommensquelle. Die wohlhabendsten Rentner*innen verfügen über ihre eigenen Einkommensquellen, die für sie genauso wichtig sind wie die AHV und BV. Bei den Alleinstehenden machen die Einkommen aus Vermögen und Erwerb 40 Prozent der Gesamteinkommen aus und bei den Rentnerpaaren sind es 50 Prozent. Für alle anderen Einkommensgruppen sind diese beiden Einkommensquellen dagegen höchstens eine Ergänzung der staatlichen Einkommen. Die verschiedenen Säulen der Altersvorsorge haben also für die verschiedenen Einkommensgruppen eine unterschiedliche Bedeutung.

Das sogenannte Drei-Säulen-Modell widerspiegelt also nicht die ganze Vorsorgerealität im Alter: Die einkommensärmeren Rentner*innen bekommen kaum Renten aus der zweiten, dritten und vierten Säule. Die wohlhabenden Rentner*innen sorgen mit Erwerbs- und Vermögenseinkommen zu einem bedeutenden Teil selbst vor und sind weniger stark auf die obligatorische Vorsorge angewiesen. Revisionen des Altersvorsorgesystems entfalten in den verschiedenen Einkommensgruppen darum

Abbildung 4: Bedeutung der unterschiedlichen Einkommensarten für die alleinstehenden Rentner*innen und die Rentnerpaare nach Einkommensquintilen



Quelle: Eigenen Berechnungen, BFS (2019a).

Dargestellt sind die Bruttoeinkommen der Haushaltsbudgeterhebung 2015 – 2017, ohne die Transfereinkommen von anderen Haushalten und ohne die Kategorie «Sozialleistungen und Taggelder». Für ausführliche Informationen siehe die Anmerkung zu Abbildung 2.

unterschiedliche Wirkungen. Während Rentnerhaushalte bis in die Mittelschicht profitieren, wenn die AHV-Renten erhöht würden, hat die obere Mittelschicht vor allem etwas davon, wenn die zweite Säule gesichert wird. Auch für die reicheren Haushalte sind diese Aspekte der Alterspolitik relevant. Ebenso wichtig sind für sie aber die Entwicklungen auf den Finanzmärkten, weil diese ihr Vermögenseinkommen beeinflussen, sowie die Möglichkeiten, auch im Rentenalter weiterhin erwerbstätig zu sein.

Im nächsten Abschnitt kommen wir auf einen speziellen Aspekt der Altersvorsorge in der Schweiz zu sprechen. Auch wenn wir das Gefühl haben, alle sparen für sich für das Alter vor, so trifft diese Einschätzung so nicht zu. Alle vier Säulen wirken auf je eigene Art umverteilt. Mal profitieren die ärmeren Rentnerhaushalte, mal die bessergestellten.

Die umverteilende Wirkung der Altersrente der AHV

Die AHV basiert auf dem sogenannten Umlageverfahren: Die aktuell Erwerbstätigen bezahlen die laufenden Renten der Pensionierten. Und wenn die heute Jungen einmal alt sind, bezahlt die neue Generation Erwerbstätiger deren Altersrenten. Die Jungen profitieren von dieser Solidarität also später selbst auch wieder. Darum spricht man in diesem Zusammenhang auch von einem Generationenvertrag, auf dem die Finanzierung der AHV basiert. In der Altersrente der AHV kommen zwei umverteilende Elemente zum Ausdruck: Umverteilt wird von Reich zu Arm und von Mann zu Frau.

Die Erwerbstätigen bezahlen einen fixen Prozentsatz ihres Einkommens in die Altersversicherung ein und ihre Arbeitgeber*innen verdoppeln den einbezahlten Betrag. Alle Rentner*innen erhalten eine Altersrente – eine Art Grundeinkommen im Alter. Das heisst, Gutverdienende bezahlen höhere Beiträge als jene mit kleinen Einkommen. Die Altersrenten sind aber für alle Rentner*innen ähnlich hoch.¹⁰ Das kommt vor allem daher, dass die AHV-Renten gedeckelt sind. Sie liegen zwischen einer Minimal- und einer Maximalrente, die nur doppelt so hoch wie die Minimalrente sein darf. Wer viel verdient und entsprechend viel einzahlt, kann also nicht mehr als die maximale AHV-Rente bekommen. Dadurch findet eine Umverteilung von den wirtschaftlich stärkeren zu den wirtschaftlich schwächeren Personen und Haushalten statt.¹¹ Bei den sehr tiefen Einkommen wird das gesamte Einkommen in Form der Altersrente ersetzt, bei den hohen Einkommen nur ein Bruchteil des Einkommens.

Diese Umverteilung von den Gut- zu den Wenigverdienenden ist aber nur ein Teil der Wahrheit. Es findet auch eine Umverteilung in umgekehrter Richtung – von den Wenig- zu den Gutverdienenden – statt, denn Arme sterben im Durchschnitt früher als materiell besser gestellte Personen. Im Grundsatz gilt: Je höher der Lohn und vor allem das Bildungs-

10 Die Rentner*innen in der Schweiz erhalten eine AHV-Rente von durchschnittlich rund 1800 Franken pro Monat (BSV 2020a) und die Höhe dieser AHV-Renten unterscheidet sich nicht wesentlich zwischen den verschiedenen Einkommensklassen: Die durchschnittliche AHV-Rente der einkommensschwächsten 20 Prozent der Rentnerpaare im Kanton Bern ist monatlich rund 200 Franken tiefer als jene der einkommensstärksten 20 Prozent. Diese Zahlen zu den Renten aus der AHV werden anders als in der Haushaltsbudgeterhebung des BFS ohne Ergänzungsleistungen zur AHV ausgewiesen, sie basieren auf den Steuerdaten des Kantons Bern von 2012, die der Kanton Bern im Rahmen des Projekts «inequalities» dem Forschungsteam von Ben Jann der Universität zur Verfügung gestellt hat.

11 Schuwey und Knöpfel 2014.

niveau, desto höher die Lebenserwartung.¹² Und dieser Faktor Lebenserwartung ist bedeutsam: Wer länger lebt, bezieht auch über längere Zeit Renten aus der Altersversicherung und bekommt entsprechend mehr Geld aus dem AHV-Topf.

Die unterschiedliche Lebenserwartung führt nicht nur zu einer Umverteilung von Arm zu Reich, sondern auch von Mann zu Frau. Denn Frauen leben im Schnitt fast vier Jahre länger als Männer¹³ – eine Akademikerin bezieht insgesamt also mehr Rente aus der AHV als ein Bauarbeiter.

Gleichzeitig findet in der AHV auch eine Umverteilung von den Erwerbstätigen zu den Nicht-Erwerbstätigen statt: Auch Personen, die nicht erwerbstätig sind, sind obligatorisch in der AHV versichert. Auch sie bezahlen jährlich einen kleinen Betrag ein. Im Vergleich zu den Beträgen, die Erwerbstätige bezahlen, ist das aber wenig. Zudem gibt es für jene, die viel unbezahlte Erziehungs- und Betreuungsarbeit leisten, AHV-Gutschriften. Das sind fiktive Einzahlungen, die betreuende Menschen beantragen können und ihnen gutgeschrieben werden. Durch diese Gutschriften erhalten diese Versicherten im Alter eine höhere Rente. Weil Frauen noch immer deutlich mehr unbezahlte Care-Arbeit¹⁴ leisten als Männer, ist das gleichzeitig auch eine Rentenumverteilung zugunsten der Frauen.

Und es gibt noch zwei weitere Umverteilungsmomente, die in der AHV den Frauen zugutekommen: Das Splitting der Ehepaarrenten und die Deckelung der Ehepaarrenten. Splitting der AHV bedeutet, dass das Lohneinkommen, das während einer Ehe erzielt wird, gleichmässig auf beide Partner verteilt wird, unabhängig davon, wer es erzielt hat. Wenn also der Ehemann mehr verdient als die Ehefrau, spielt das in der AHV keine Rolle: Beiden wird die Hälfte des gemeinsam erzielten Einkommens angerechnet. Weil Männer in der Regel noch immer mehr verdienen als Frauen, und Männer zudem auch mehr Erwerbsarbeit leisten, kommt dies den Frauen zugute. Indirekt wird damit die ungleiche Verteilung der bezahlten Erwerbsarbeit und der unbezahlten Care-Arbeit bei einem Ehepaar wenigstens zum Teil ausgeglichen.

12 Vgl. BFS 2015b: S. 50: Im Alter von 30 Jahren ist die Lebenserwartung von Männern mit einem Bildungsabschluss auf Tertiärstufe 4,6 Jahre höher als jene der Männer mit höchstem Abschluss auf Sekundarstufe I. Bei den 30-jährigen Frauen ist der Unterschied in der Lebenserwartung zwischen diesen beiden Bildungsabschlüssen 2,3 Jahre.

13 BFS 2021b.

14 Unter Care-Arbeit – auf Deutsch auch Sorge-Arbeit genannt – verstehen wir die Betreuungs-, Pflege- und Hausarbeit für Kinder und Erwachsene und alle anderen sorgenden Tätigkeiten, auf die Menschen zumindest zu bestimmten Zeiten in ihrem Leben angewiesen sind. Vgl. Knoblich 2020: 115.

Wie hoch ist meine künftige Altersrente?

Die AHV-Renten betragen aktuell maximal 28440 Franken pro Jahr und Rentner*in. Die Höhe der Renten hängt von drei Faktoren ab:

1) Anzahl Beitragsjahre

Wenn eine Rentnerin im Erwerbsalter mindestens 43 Jahre lang in die AHV einbezahlt hat, erhält sie eine sogenannte Vollrente: Das ist mindestens 14220 Franken (Minimalrente) und maximal 28440 Franken pro Jahr (Maximalrente). Männer müssen mindestens 44 Jahre gearbeitet haben, um diese Vollrente zu erhalten.

Für alle die weniger als die besagte maximale Anzahl Beitragsjahre einbezahlt haben, gibt es eine Teilrente: Pro fehlendem Beitragsjahr wird die Rente um $\frac{1}{43}$ beziehungsweise $\frac{1}{44}$ gekürzt.

2) Höhe des Erwerbseinkommens

Wie hoch die Rente ausfällt, hängt aber auch massgeblich vom durchschnittlichen Erwerbseinkommen der Person ab: Je höher das durchschnittliche Erwerbseinkommen, desto näher ist die Rente an der Maximalrente. Welches Durchschnittseinkommen zu welcher Rente führt, lässt sich einer Tabelle der AHV entnehmen (<https://www.ahv-iv.ch/p/3.01.d>, letzter Zugriff 23.08.2021).

3) Erziehungs- und Betreuungsgutschriften

Eltern, die zu ihren unter 16-jährigen Kindern schauen, oder Angehörige, die Verwandte betreuen und pflegen, können sich die Betreuungsjahre anrechnen lassen: Für die Erziehungs- und Betreuungsjahre kann jeweils die dreifache jährliche Minimalrente angerechnet werden. So als ob die Person in den Jahren ein zusätzliches Erwerbseinkommen von jeweils 42660 Franken erzielt hätte.

Die Minimalrente erhält, wer im Schnitt weniger als 14220 Franken pro Jahr verdient hat. Für diese Gruppe werden die Löhne voll durch die AHV-Rente ersetzt (Rente gleich 14220 Franken pro Jahr). Die Maximalrente erhält, wer im Durchschnitt mindestens 85320 Franken verdient hat, sie beträgt maximal 28440 Franken pro Jahr. Bei Einkommen dazwischen wird die AHV-Rente anhand einer Formel berechnet: Die Rente liegt zwischen den beiden Beträgen. Diese Angaben beziehen sich immer auf die «Vollrente» also auf die Rente für jene, die mindestens 43 Jahre einbezahlt haben. Für alle anderen wird die Rente entsprechend gekürzt.

Für Ehepaare gilt weiter eine Sonderregelung: Ihre gemeinsame AHV-Rente beträgt im Maximum 150 Prozent der Maximalrente, also nicht mehr als 42660 Franken.

Wer es noch genauer wissen will: Das Bundesamts für Sozialversicherungen bietet einen Online-Rechner, mit dem man seine AHV-Rente berechnen kann.

Das zweite Umverteilungsmoment ist die Deckelung der Ehepaarrenten: Ehepaare bekommen zusammen maximal die 1,5-fache AHV-Höchstrente. Während also eine alleinstehende Rentnerin bis zu 28440 Franken Altersrente pro Jahr bekommen kann, ist es bei einer verheirateten Rentnerin nur maximal 21330 Franken pro Jahr, auch wenn das Ehepaar gut verdient und entsprechend viel in die AHV einbezahlt hat. So findet also eine Umverteilung von den Ehepaaren zu den Alleinstehenden statt. Und weil Rentnerinnen wesentlich häufiger alleinstehend sind als Rentner,¹⁵ ist das auch eine Umverteilung zwischen den Geschlechtern.

Die AHV basiert also auf dem Generationenvertrag: Die Menschen im Erwerbsalter bezahlen über das Umlageverfahren für jene im Rentenalter. Und sie führt zu einer Umverteilung zwischen den Gut- und den Wenigverdienenden und zwischen Männern und Frauen. Ersteres zeigt sich darin, dass sich die Altersrenten zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen nicht wesentlich unterscheiden, obwohl die Gutverdienenden mehr einzahlen. Dasselbe gilt für die Umverteilung von Männern zu Frauen: Männer zahlen zwar mehr in die AHV ein, die Altersrenten von Frauen und Männern unterscheiden sich aber nicht wesentlich.¹⁶

Die Berechnung der Pensionskassenrenten und der Gender-Pension-Gap

In der beruflichen Vorsorge spart im Grundsatz jede und jeder für seinen eigenen Lebensabend. Anders als in der AHV, in der die Renten mit den Beiträgen der aktiven Erwerbsbevölkerung bezahlt werden, bauen die aktiv Erwerbstätigen mit ihren Pensionskassenbeiträgen ihren eigenen Kapitalstock auf. Einen Teil ihres Lohnes wird auf ihr Konto bei einer Pensionskasse PK übertragen, wobei dieser Betrag durch die Arbeitgebenden um mindestens denselben Betrag aufgestockt wird. Das so angesparte Kapital¹⁷ legt die Pensionskasse an – sie investiert zum Beispiel in Immobilien und handelt mit Wertpapieren – und erzielt damit für die Versicherten einen Zins. So wächst das Kapital der Versicherten nicht nur durch die einbezahlten Sparbeträge, sondern auch durch die Erträge der Kassen, die sie mit dem Kapital auf den Immobilien- und Finanzmärkten erzielen. Bei der Pensionierung können die Versicherten das angesparte Kapital entweder in eine monatliche Rente umwandeln lassen oder sie

15 BFS 2020g.

16 BSV 2016.

17 Das Kapital der Erwerbstätigen wird durch die Pensionskassen gebündelt angelegt. Damit können sie höhere Vermögenserträge generieren als das für eine Einzelperson mit kleinem Sparguthaben möglich wäre.

lassen sich das angesparte Kapital zu einem Teil oder ganz auszahlen. Das Ganze wird als Kapitaldeckungsverfahren bezeichnet.¹⁸

Wie hoch ist meine Rente aus der Pensionskasse?

Die Höhe der Pensionskassenrente hängt von zwei Faktoren ab:

1) Angespartes Kapital

Die Höhe des angesparten Kapitals hängt davon ab, wie viel die Angestellten und jeweiligen Arbeitgebenden in die Pensionskasse einbezahlt haben und wie das Kapital von der Pensionskasse verzinst worden ist:

- › Obligatorisch versichert ist Stand 2020 erst der Lohn ab 21330 Franken pro Jahr (Eintrittsschwelle) bis zum Jahreslohn von 85320 Franken. Vom Jahreslohn wird aber dann der sogenannte *Koordinationsabzug* getätigt, dieser beträgt Stand 2020 24885 Franken. Maximal obligatorisch versichert ist also der koordinierte Lohn von 60435 Franken, das entspricht dem maximal obligatorisch versicherten Jahreslohn (85320 Franken) minus dem Koordinationsabzug von 24885 Franken. Pensionskassen können aber auch einen Lohn versichern, der höher ist. Das ist dann der überobligatorisch versicherte Lohn. Die Arbeitgebenden sind verpflichtet, mindestens so viel wie die jeweiligen Arbeitnehmenden in die Pensionskasse einzuzahlen. Die Beiträge von Arbeitnehmenden und -gebenden nehmen mit dem Alter zu: 25- bis 34-Jährige bezahlen nur 7 Prozent des koordinierten Lohns, 55- bis 65-Jährige 18 Prozent.
- › Die Sparguthaben aus dem obligatorisch versicherten Lohn müssen die Pensionskassen mit einem Mindestzinssatz verzinsen. Im Moment beträgt dieser Mindestzinssatz 1 Prozent. Im überobligatorischen Teil können die Pensionskassen die Zinssätze selbst festlegen.

2) Umwandlungssatz

Der sogenannte Umwandlungssatz bestimmt, wie aus dem angesparten Kapital eine lebenslange Rente berechnet wird: Er gibt an wie viele Prozente des Kapitals jährlich als Rente ausbezahlt werden. Im Jahr 2020 beträgt er 6,8 Prozent, das bedeutet, dass aus 1000 Franken Alterskapital 68 Franken Altersrente pro Jahr resultiert. Der Umwandlungssatz ist gesetzlich festgelegt und darf nicht unterschritten werden. Im überobligatorisch versicherten Teil des Altersguthabens kann die Pensionskasse den Satz selber festlegen.

18 Letztlich ist das Kapitaldeckungsverfahren aber nichts anderes als ein Umlageverfahren, dem ebenfalls ein Generationenvertrag zu Grunde liegt. Das angesparte Kapital wird bei Erreichen des Rentenalters liquide, in dem es der aktiven, einzahlenden Erwerbsbevölkerung überschrieben wird. Deren eingehendes Geld wird den Pensionierten als Rente ausbezahlt. Wo dies nicht vollumfänglich möglich ist, muss Kapital «verkauft» und damit ebenfalls von den folgenden Generationen übernommen werden.

Die zweite Säule soll ermöglichen, dass pensionierte Erwerbstätige ihren gewohnten Lebensstandard in «angemessener Weise» weiterführen können. Diese berufliche Vorsorge ist für Angestellte ab einem Jahreseinkommen von 21330 Franken¹⁹ obligatorisch. Selbstständigerwerbende und Angestellte, die bei verschiedenen Arbeitgebenden einen Lohn beziehen, können sich freiwillig versichern lassen. Personen ohne Erwerbstätigkeit haben aber keinen Zugang. Wie hoch die Altersrente aus der zweiten Säule ist, hängt massgeblich davon ab, wie viel die Rentnerin oder der Rentner (und die jeweiligen Arbeitgebenden) in die Pensionskasse einbezahlt haben: Je höher das Erwerbseinkommen, desto mehr Kapital wird angespart. Dieses Kapital vermehrt sich zusätzlich durch die Zinserträge, die durch entsprechende Anlagen in Form von Aktien, Obligationen und Immobilien, um nur die wichtigsten Assets zu erwähnen, erzielt werden. Man spricht dann vom Zinseszinsseffekt, der erheblich zum Anstieg des Kapitalstocks führt und nicht umsonst auch als der dritte Beitragszahler genannt wird. Wie viel die Versicherten von dieser Zusatzeinnahmequelle profitieren, hängt massgeblich vom Börsengang ab.

Die BV reproduziert dadurch die Ungleichheiten zwischen den Haushalten, die schon im Erwerbsalter bestehen: Zwischen Gut- und Wenigverdienenden, zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen und zwischen Frauen und Männern. Gleichzeitig schafft sie auch neue Ungleichheiten, insbesondere zwischen Angestellten und Selbstständigerwerbenden. In der zweiten Säule gibt es zudem sehr viele versteckte Umverteilungsmechanismen, dazu zwei Beispiele: Wenn die Kapitalmärkte wenig Ertrag abwerfen, findet eine Umverteilung zwischen jenen, die sehr gut verdienen, und jenen mit mittlerem Einkommen statt. Bei den Gutverdienenden ist ein Teil des Lohns im sogenannten Überobligatorium versichert, bei mittleren Einkommen ist der Lohn dagegen nur im Obligatorium versichert. Und während im Obligatorium eine Mindestverzinsung festgelegt ist – ein Zins, den die Pensionskassen auf diesem versicherten Kapital mindestens zahlen müssen –, können die Pensionskassen die Verzinsung im überobligatorischen Teil des versicherten Lohns selbst festlegen. Wenn es die Situation auf den Kapitalmärkten nicht zulässt, das gesamte PK-Kapital grosszügig zu verzinsen, müssen die Pensionskassen zuerst schauen, dass sie die Mindeststandards für den obligatorischen Teil bezahlen können, bevor sie den überobligatorisch versicherten Lohn verzinsen. Das führt dann zu einer Umverteilung von den Gutverdienenden zu jenen mit einem mittleren Erwerbseinkommen. Ein zweiter Umverteilungsmechanismus ist jener von den Erwerbstätigen zu den aktuell Rentenbeziehenden: Die Pensionskassen sind verpflichtet, die aktuellen Renten zu garantieren. Sie müssen das angesparte Kapital zu einem fixen Prozentsatz, dem sogenannten

19 Eintrittsschwelle Stand 2020.

Umwandlungssatz, in eine Rente umwandeln. Und diese Rente wird den Pensionierten bis zu ihrem Tod ausbezahlt – auch wenn ihr angespartes Kapital dafür eigentlich nicht ausreicht. Dieser Fall tritt beispielsweise ein, wenn die Pensionierten länger leben als von der Pensionskasse geschätzt oder wenn diese mit dem Kapital weniger gut wirtschaftet als kalkuliert. Beides ist aktuell bei vielen Kassen der Fall. Das führt dazu, dass die Pensionskassen die Kapitalien der aktuell Erwerbstätigen tiefer verzinsen, um mit dem Mehrertrag die laufenden Renten zu bezahlen.

Anders als die AHV gleicht die Pensionskasse die Ungleichheit aus dem Erwerbsleben zwischen Männern und Frauen in der Rentenphase kaum aus. Die Renten der Männer sind im Schnitt 37 Prozent höher als jene der Frauen.²⁰ Diesen Unterschied nennt man den Gender-Pension-Gap. Diese Differenz ist fast ausschliesslich auf die viel geringeren Pensionskassenrenten zurückzuführen: Die durchschnittlichen AHV-Renten unterscheiden sich kaum zwischen den Geschlechtern. Die Pensionskassenrenten der Frauen sind dagegen 63 Prozent tiefer als jene der Männer. Dieser Unterschied ist den unterschiedlichen Erwerbsbiographien geschuldet:

- 1) Frauen leisten mehr unbezahlte Care-Arbeit und weniger Erwerbsarbeit als Männer. In der BV wird aber, anders als in der AHV, nur durch Erwerbsarbeit Kapital angespart. Wer seine Kinder oder Angehörigen betreut und deswegen auf Erwerbsarbeit verzichtet, spart in dieser Zeit in keiner Pensionskasse Geld fürs Alter. Die zweite Säule kennt keine Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.
- 2) Frauen verdienen für gleiche Arbeit weniger als Männer, sind häufiger in Tieflohnssektoren tätig und arbeiten eher Teilzeit als Männer. Weniger Lohn bedeutet tiefere eigene Sparbeträge, aber auch tiefere Beiträge der Arbeitgebenden. Dazu kommt, dass der Lohn einer Angestellten erst ab einem Jahreslohn von 21330 Franken in der Pensionskasse versichert ist. Das benachteiligt jene mit tiefen Einkommen und/oder kleinen Pensen.²¹

20 Die Unterschiede der Altersrenten von Männern und Frauen (Gender Pension Gap) in der Schweiz werden anhand des SAK/Sesam-Datensatzes des Jahres 2012 und dessen Modul «Soziale Sicherheit» des Bundesamtes für Statistik BFS ausgewiesen. Untersucht wurden AHV-Rentner*innen, welche im Jahr 2012 zwischen 64/65 und 75 Jahre alt waren (Fluder und Salzgeber 2017, S. 48).

21 Der Mindestbetrag wird von jedem Einkommen pro Arbeitgeber*in abgezogen, was all jene benachteiligt, die bei verschiedenen Arbeitgebenden tätig sind. Manchmal können diese Arbeitnehmende mit ihren verschiedenen Arbeitgebenden eine Vereinbarung treffen, dass der gesamte Lohn versichert wird und sich die Arbeitgebenden die Pensionskassenbeiträge teilen. Zudem versichern einige Arbeitgebende auch den Betrag unter dem Koordinationsabzug, allerdings nicht zu den Konditionen des obligatorischen Teils, sondern zu jenen des Überobligatoriums.

Fast die Hälfte der Rentnerinnen bezieht keine Rente aus der beruflichen Vorsorge. Die meisten haben nie genug verdient, um in eine Pensionskasse einzuzahlen. Einige haben das Kapital bezogen. Bei den Männern ist es ein Viertel, der keine Rente aus der Pensionskasse erhält. Auch die Leistungen aus der BV unterscheiden sich massgeblich: Frauen erhalten im Schnitt 18700 Franken pro Jahr weniger Leistungen aus der Pensionskasse als Männer.²²

Der Genderunterschied in der Pensionskasse lässt sich mit folgendem Argument etwas relativieren: Die grössten Unterschiede in den Pensionskassenrenten finden sich zwischen verheirateten Frauen und Männern. Und weil man bei Ehepaaren grundsätzlich von einer Haushaltsgemeinschaft ausgehen kann, kommen die PK-Renten der Ehemänner auch den Ehefrauen zugute. Das gilt insbesondere auch, weil im Falle einer Scheidung die während den Ehejahren erworbenen PK-Guthaben zwischen den Ehepartnern geteilt werden. Aber auch wenn man den

Der Kapitalbezug – eine Wette gegen die eigene Lebenserwartung

Rund ein Drittel der Versicherten lässt sich bei oder vor der Pensionierung das angesparte Kapital auszahlen (BSV 2016). Versicherte mit sehr kleinen Vorsorgekapitalien haben oft keine andere Wahl: Ihre Rente wäre so tief, dass die Pensionskassen diese Möglichkeit gar nicht bieten. Der andere Teil dieser Gruppe würde eigentlich eine Rente erhalten, hat sich aber für die Auszahlung des Kapitals entschieden. Das kann verschiedene Gründe haben. Grundsätzlich ist dieser Bezug aber eine Wette gegen die eigene Lebenserwartung, denn ist die Jahresrente multipliziert mit der persönlich erwarteten Anzahl Rentenjahre grösser als das Rentenskapital, lohnt sich der Kapitalbezug nicht. Wenn man als Neurentner*in aber erwartet, nicht mehr lange zu leben, kann sich ein Kapitalbezug lohnen.

Beim fiktiven Fritz Kaufman sieht das beispielsweise so aus: Seine Pensionskasse geht davon aus, dass sein angespartes Kapital für 20 Jahre – das entspricht der durchschnittlichen Lebenserwartung eines 65-jährigen Mannes in der Schweiz – Rente reichen wird. Geht demgegenüber Fritz Kaufmann davon aus, dass er noch länger als 20 Jahre leben wird, macht es für ihn Sinn, das Pensionskassenguthaben als Rente zu beziehen, denn was er nach diesen 20 Jahren von der Pensionskasse noch erhält, geht über das in der Pensionskasse von ihm selbst Ersparte hinaus. Nimmt er hingegen an, dass er keine 20 Jahre mehr leben wird, ist es für ihn vorteilhaft, sich das Kapital auszahlen zu lassen, denn bezieht er eine Rente und stirbt bereits nach 10 Jahren, bleibt der Rest seines Kapitals bei der Pensionskasse. Bezieht er aber das Kapital, kann er dieses so einsetzen, wie er will. Er kann es beispielsweise auch seinen Angehörigen vererben.

22 Mit Leistungen sind hier sowohl die Pensionskassenrenten als auch die in Renten umgerechneten Kapitalbezüge gemeint (BSV 2016).

Gender-Pension-Gap ohne die verheirateten Personen berechnet, kommt man noch immer auf eine geschlechtsspezifische Differenz von 21 Prozent – im Vergleich zu 37%, wenn man alle Frauen und Männer vergleicht.

Der Rentenunterschied zwischen Frauen und Männern ist – wie wir schon gesehen haben – einerseits der Tatsache geschuldet, dass die BV nur Erwerbsarbeit honoriert – und zwar erst ab einem minimalen Einkommen. Andererseits rührt der Unterschied daher, dass Frauen weniger Erwerbsarbeit – und mehr Care-Arbeit – leisten als Männer, was sich künftig ändern könnte. Denn die Erwerbsbeteiligung, aber auch der Beschäftigungsgrad der Frauen in der Schweiz steigen leicht, aber stetig an,²³ und der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern nimmt mit jedem Jahr etwas ab.²⁴ Darum sinkt der Rentenunterschied zwischen den Geschlechtern auch langsam, aber kontinuierlich.²⁵ Verschwinden wird der Gender-Pension-Gap jedoch so schnell nicht.

Die dritte Säule – ein Sparvehikel für Wohlhabende

Die dritte Säule ist im Vergleich zu den ersten zwei Säulen für die meisten Rentner*innen von geringer Bedeutung: Nur rund 26 Prozent der Männer und 14 Prozent der Frauen beziehen Leistungen aus der dritten Säule. Und insgesamt machen die Guthaben in der dritten Säule weniger als 2 Prozent der Renten im Alter aus.²⁶

Die dritte Säule ist ein privates steuerbegünstigtes Sparkonto. Jährlich kann ein Haushalt einen bis zu einem maximalen, vom Bundesrat jährlich festgelegten Betrag auf ein Säule-3a-Konto bei einer Versicherung oder einer Bank einzahlen. 2021 liegt dieser Betrag bei 6883 Franken.²⁷ Das private Finanzinstitut legt das Geld langfristig an. Das angesparte Geld ist grundsätzlich «gebunden», kann also in der Erwerbsphase nicht abgehoben werden. Allerdings bestehen zu dieser Regel einige Ausnahmen. Wenn zum Beispiel die Kontoinhaberin oder der Kontoinhaber ein Eigenheim kaufen oder sich selbstständig machen will, kann sie oder er Geld vom Säule-3a-Konto oder von mehreren Säule-3a-Konten beziehen. Ansonsten erhalten sie das Geld erst im Rentenalter.

Das Sparen in der dritten Säule ist freiwillig. Die meisten Erwerbstätigen können oder wollen sich keine dritte Säule leisten. Der Aufbau

23 BFS 2021d.

24 BFS 2020c.

25 Swiss Life 2019.

26 In der Studie der Berner Fachhochschule zum «Gender Pension Gap in der Schweiz» haben die Autor*innen auch die Kapitalien der dritten Säule in Renten umgerechnet (siehe BSV 2016).

27 Der Betrag wird wie die AHV und die Ergänzungsleistungen der Preis- und Lohnentwicklung angepasst.

einer dritten Säule lohnt sich vor allem für gutverdienende Haushalte, denn der einbezahlte Betrag kann vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Dieser Abzug führt dazu, dass der Haushalt weniger Steuern zahlt. Dabei gilt: Je höher das jährliche Einkommen, desto eher lohnt sich der Abzug für den Haushalt. Denn aufgrund der Steuerprogression – je grösser das Einkommen desto höher der Steuersatz – führt derselbe Abzug bei einem Haushalt mit hohem Einkommen zu grösseren Ersparnissen als bei einem Haushalt mit geringem Einkommen. So kommen laut Bundesrat 80 Prozent der Steuerersparnisse Haushalten zugute, deren steuerbares Einkommen über 75 000 Franken beträgt.²⁸ Und nur 13 Prozent der Steuerzahlenden können jährlich den Maximalbetrag in Abzug bringen.

Zur Bedeutung des Einkommens und Vermögens im Alter

Für die meisten Rentner*innen ist das Einkommen im Alter stabil, aber tiefer als vor der Pensionierung. Für die Einen bedeutet das eine nie dagewesene soziale Sicherheit, für Andere keine Möglichkeit mehr, auf grössere Ausgaben hin zu sparen.

Das Problem, dem die meisten älteren Menschen früher oder später begegnen, ist, dass mit der Fragilisierung die Gesundheitsausgaben steigen. Wenn die Kräfte nachlassen, steigen gleichzeitig die fixen Kosten: Ein Krankenhausaufenthalt, Hilfe im Haushalt, regelmässige Checks bei der Hausärztin, tägliche Besuche der Spitex, Mahlzeitendienst und später vielleicht ein Aufenthalt im Pflegeheim – das kostet. Und für viele bedeuten diese zusätzlichen Kosten, dass sie in ihrem Alltag kürzertreten müssen, wenn sie nicht auf ihr Vermögen zurückgreifen können. Gerade deswegen ist das Vermögen neben dem Einkommen eine ebenso wichtige Grösse, um die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen den älteren Menschen in der Schweiz zu beschreiben.

28 Stellungnahme des Bundesrats vom 21.11.2018 zur Motion Hess 18.3836: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curiavista/geschaeft?AffairId=20183836> (letzter Zugriff 03.01.2021).

2 Die Vermögensverteilung im Alter

In keinem anderen Land ist die Bevölkerung so wohlhabend wie in der Schweiz: Im Schnitt beträgt das Vermögen pro Kopf mehr als 500 000 Franken. Und es gibt auch kein anderes Land mit einem höheren mittleren Vermögen: Die Hälfte der Einwohner*innen der Schweiz besitzt mehr als 200 000 Franken.²⁹ Wie dieses Vermögen in der Bevölkerung der Schweiz aber tatsächlich verteilt ist, dazu gab es bis vor wenigen Jahren praktisch keine Daten. In den letzten Jahren ist es dank Steuerdaten und ersten experimentellen Befragungen des Bundesamts für Statistik³⁰ aber gelungen, die Vermögen der Haushalte in der Schweiz genauer unter die Lupe zu nehmen.

Deswegen hier einleitend die Haupteckdaten:

- > Die Vermögen in der Schweiz sind sehr ungleich verteilt: Die reichsten 2-4 Prozent der Bevölkerung besitzen in der Schweiz rund die Hälfte des gesamten Vermögens.³¹
- > Die Vermögensverteilung in der Schweiz ist auch im internationalen Vergleich sehr ungleich.³²
- > Die Vermögenskonzentration in der Schweiz nimmt zu.³³
- > Jeder zweite Vermögensfranken in der Schweiz ist geerbt.³⁴

29 Credit Suisse (2019a). Die folgenden zitierten Vermögensverteilungen beziehen sich in der Regel auf das Nettovermögen, das heisst das Vermögen abzüglich allfälliger Schulden eines Haushalts oder einer Person. Das Pensionskassenguthaben wird nicht zum Vermögen gerechnet, ausser es sei der rentenberechtigten Person bereits ausbezahlt worden. Im Kasten *Wie Vermögen messen?* wird das näher ausgeführt.

30 In den Befragungen des Bundesamts für Statistik zu den Einkommen und Lebensbedingungen (BFS 2016b) ist die Schweizer Bevölkerung im Jahr 2015 auch zu ihrem Vermögen befragt worden. Diese Daten sind als experimentelle Vermögensdaten teilweise veröffentlicht worden. Auf diesen Daten basiert zum Beispiel der Artikel in der Republik «Der Mythos der armen Alten» vom 10.02.2020 von Ursina Kuhn.

31 Baumann (2015). Für Zürich 3-4% (Moser 2002). Für Bern 3,6% (Fluder et al. 2015).

32 Föllmi & Martinez 2017; Balestra & Tonkin 2018; Fluder et al. 2015: S. 195; Moser 2002.

33 Baselgia & Martinez 2020; Fluder et al. 2015; Föllmi & Martinez 2017; Brühlhart 2019.

34 Brühlhart 2019.

- › Die Rentner*innen besitzen vier Mal so viel Vermögen pro Kopf wie der Rest der Bevölkerung.³⁵

Die Vermögensentwicklung im Verlauf des Lebens

Typischerweise sparen Haushalte im Verlauf des Erwerbslebens Vermögen an, um dieses dann im Ruhestand zu verzehren.³⁶ Man spricht diesbezüglich auch vom «Entsparen im Alter». Die Haushalte bauen also bis zum Eintritt in das Rentenalter Vermögen auf, das um die Pensionierung einen Peak erreicht und bis zum Lebensende wieder abgebaut wird. So sagt es zumindest die Lebenszyklushypothese voraus und diese These trifft für die meisten OECD-Länder – zum Beispiel auch auf Deutschland – zu.³⁷ Für die Schweiz stimmt nur der erste Teil der These (siehe Abbildung 5). Es ist tatsächlich zu beobachten, dass die jungen Erwachsenen noch fast kein Vermögen besitzen. Sie beginnen Vermögen aufzubauen, wenn ihr Erwerbseinkommen ein bestimmtes Niveau erreicht hat. Das scheint vor 30 kaum der Fall zu sein. Das durchschnittliche Vermögen beginnt zwar ab 25 leicht zu steigen, aber auch die 40-Jährigen besitzen vergleichsweise wenig Vermögen. Hauptgrund dafür sind die Auslagen für die Familie und die durch die Kinderbetreuung eingeschränkte Erwerbstätigkeit.³⁸

Erst zwischen dem 50. und 65. Altersjahr setzt die Vermögensbildung ein. Das hat drei Gründe: Erstens sind die Einkommen in dieser Altersgruppe am höchsten und gleichzeitig sinken die Ausgaben für die Familie. Zweitens lassen sich viele Haushalte Vermögen aus der Pensionskasse und der dritten Säule auszahlen, was einen beachtlichen Vermögenszuwachs bedeuten kann. 2018 betrug diese Auszahlungen des Pensionskassenkapitals 95407 Franken³⁹ und der dritten Säule 44708 Franken im Median. Ein Teil von ihnen braucht das Vermögen, um ein Haus zu kaufen, andere gründen mit diesem Geld eine eigene Firma. Und drittens nehmen ab Mitte 50 Erbschaften und Schenkungen zu.⁴⁰

35 BSV 2021b; Moser 2002.

36 Für diesen Text verwenden wir folgende Quellen: Ecoplan (2014); Fluder et al. 2017; Kuhn 2020.

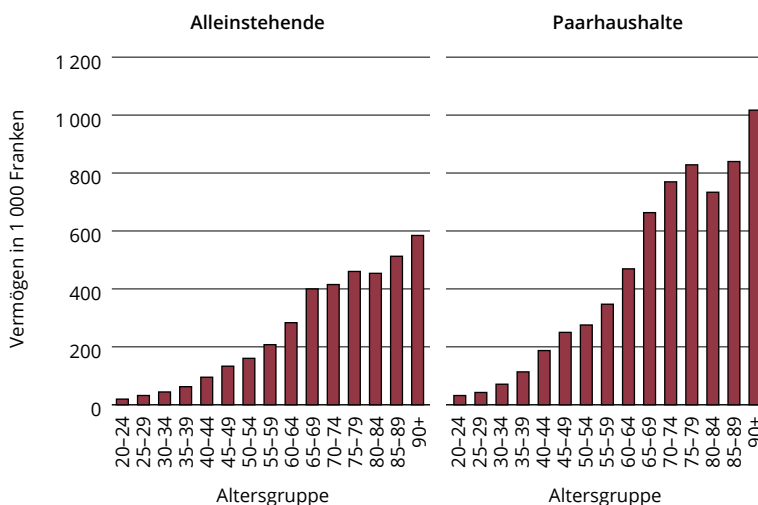
37 Balestra und Tonkin 2018; Moser 2002: S. 32.

38 Fluder et al. 2017: S. 23.

39 BFS 2020e.

40 60 Prozent aller Erbschaften kommen Personen im Alter von über 60 Jahren zu (Jann und Fluder 2015).

Abbildung 5: Die durchschnittlichen Vermögen alleinstehender Rentner*innen und Rentnerpaare nach Altersgruppen im Jahr 2015



Quelle: Eigene Berechnungen in Zusammenarbeit mit Rudolf Farys der Universität Bern, BSV (2021b)

Der Datensatz WiSiER kombiniert die Steuerdaten aus verschiedenen Kantonen mit anderen Administrativ- und Umfragedaten. Für die vorliegende Publikation wurden die Haushaltsdefinitionen und die Steuerdaten aus den Kantonen Aargau (ohne Aarau), Bern, Genève, Luzern, St. Gallen und Wallis ausgewertet. Diese Daten sind die beste verfügbare Annäherung an die Vermögenssituation der Schweizer Wohnbevölkerung.

Die Abbildung zeigt die durchschnittlichen Vermögen nach Altersgruppen und Haushaltstyp im Querschnitt. Das heisst, sie zeigt, welche Altersgruppe im Jahr 2015 durchschnittlich über wie viel Vermögen verfügt. Diese Altersgruppen lassen sich miteinander vergleichen. Mit diesen Daten kann man aber nicht zeigen, wie sich das Vermögen einer bestimmten Altersgruppe (Kohorte) im Verlauf des Lebens entwickelt hat. Bei der Interpretation ist auch wichtig zu verstehen, dass Individuen im Verlauf des Lebens von den Alleinstehenden zu den Paarhaushalten wechseln und umgekehrt von den Paaren zu den Alleinstehenden.

Aber anders als die Lebenszyklushypothese voraussagt, nehmen die Vermögen auch nach der Pensionierung weiter zu. Die über 85-jährigen besitzen im Schnitt am meisten Vermögen aller Altersgruppen, was sowohl für die Alleinstehenden wie auch für die Paare gilt. Offenbar sparen sie auch nach der Pensionierung weiter.⁴¹ In Abbildung 5 sind Durchschnittswerte dargestellt. Sehr vermögende Haushalte ziehen diesen

41 Auswertungen aus der Befragung des Schweizer Haushaltspanels zeigen, dass fast 50 Prozent der frisch Pensionierten weiter Geld zur Seite legen kann. Und auch bei den über 75-Jährigen geben fast 40 Prozent an, Geld auf die Seite zu legen (Kuhn 2021).

Wie Vermögen messen?

Wie vermögend jemand ist, kann auf verschiedene Arten bestimmt werden. Die Art und Weise wie Vermögen gemessen wird, hat einen Einfluss darauf, wie arm oder reich man jemanden einschätzt und auch darauf, wie gross die Vermögensungleichheit ist. Gerade in einem so reichen Land wie der Schweiz ist das ein heiss umstrittenes Thema, sowohl in der Wissenschaft wie auch in der Politik.

Brutto- und Nettovermögen

Das Bruttovermögen ist die Summe sämtlicher Vermögenswerte, also zum Beispiel Guthaben auf Bankkonti, Besitztümer wie Immobilien und Wertschriften. Beim Bruttovermögen ist nicht abschliessend geklärt, ob der Haushalt diese Vermögenswerte auch tatsächlich besitzt. Das wird erst bei der Betrachtung des Nettovermögens klar, bei dem die Haushaltsschulden mitberücksichtigt und vom Bruttovermögen abgezogen werden. Bei einem Haus wird beispielsweise die Hypothekarschuld auf der Liegenschaft abgezogen, der Haushalt besitzt einen Teil des Hauses und die Bank besitzt den anderen Teil. Zum Nettohaushaltsvermögen wird also nur jener Teil des Vermögens gerechnet, der dem Haushalt auch tatsächlich gehört. Schulden hat man schnell einmal und an verschiedenen Orten. Dazu gehören Schulden bei Freund*innen, Autohändler*innen, Krankenkassen, Steuerämtern, Transportunternehmen, Telefongesellschaften und vielen mehr. Gerade in der Diskussion darüber, wer als materiell arm gelten soll, sind Schulden ein mindestens so wichtiges Thema wie Vermögen.

Liquides und illiquides Vermögen

In der Diskussion um die Berücksichtigung des Vermögens in der Armutsmessung ist ein weiterer Punkt umstritten: Soll nur das schnell verfügbare, also das liquide Vermögen, oder auch das illiquide Vermögen berücksichtigt werden? Liquides Vermögen ist Bargeld, sind Guthaben auf Bankkonti oder Wertschriften, die rasch verkauft werden können. In einer Notsituation, wenn zum Beispiel Einkommen ausfällt oder eine grosse Ausgabe getätigt werden muss, kann ein Haushalt schnell auf dieses Geld zugreifen. Illiquides Vermögen ist investiertes Vermögen, das heisst, es steckt in einem Haus, einer Firma oder auf einem Säule-3a-Konto und ist nicht rasch verfügbar.

Für Armutsbetroffene relevant ist vor allem das liquide Vermögen, weil bei einem kurzfristigen finanziellen Engpass – zum Beispiel wegen eines Krankheitsfalls – nur damit dieser rasch überbrückt werden kann. Wenn es aber darum geht, vermögende Haushalte aus der Armutstatistik zu filtern, ist das illiquide Vermögen mindestens genauso wichtig. Denn die wohlhabenderen Haushalte in der Schweiz investieren ihr Vermögen in das eigene Haus, die Firma oder Wertschriften. So geben sie weniger Geld fürs Wohnen aus oder das Vermögen generiert Einkommen. Illiquides Vermögen ist zwar nicht schnell verfügbar, aber – um Vermögende zu identifizieren – genauso wichtig wie das liquide Vermögen. Auch die Ergänzungsleistungen nehmen diese Unterscheidung vor, sie bezieht sich

aber nur auf selbstbewohnte Liegenschaften: Selbstbewohnte Liegenschaften fließen anders als andere Vermögensbestände in die Anspruchsberechnung ein. Grund dafür ist, dass man verhindern will, dass die Partner*innen von Pflegeheimbewohner*innen aus dem gemeinsamen Haus ausziehen müssen.

Der Umgang mit dem Pensionskassenguthaben

Das Pensionskassenkapital wird zum Vermögen gerechnet, wenn sich die versicherte Person das gesamte Guthaben oder einen Teil davon auszahlen lässt. Dann also, wenn es effektiv auf einem Bankkonto zur Verfügung steht oder in Vermögenswerten, wie zum Beispiel ein Haus, investiert ist. Hier stellt sich die Frage, ob dieses «Vermögen» nicht eigentlich als Einkommen diskontiert und aus dem Vermögen im Alter rausgerechnet werden müsste. Es handelt sich dabei nicht um Vermögen im eigentlichen Sinn, sondern um obligatorische Ersparnisse in einer Sozialversicherung. Abgesichert ist mit der beruflichen Vorsorge ein Teil des Einkommens und damit der Lebensunterhalt im Rentenalter. Dieses ausbezahlte Kapital müsste somit diskontiert werden und zum Einkommen gerechnet werden, wie dies beispielsweise Fluder et al. (2015) in ihrer Studie zum *Gender Pension Gap* tun.

Es kursiert aber auch der umgekehrte Vorschlag, das angesparte, nicht ausbezahlte Kapital in der Pensionskasse dem Vermögen anzurechnen. Also die Ersparnisse, zu denen man wegen der obligatorischen Sozialversicherung der beruflichen Vorsorge gezwungen wird, zum Vermögen zu zählen. Das macht genauso wenig Sinn, wie die zu erwartenden Entschädigungen aus anderen Sozialversicherungen, beispielsweise der Alters- und Hinterlassenenversicherung, dem Vermögen anzurechnen. Das Pensionskassenguthaben dient als Einkommen im Alter und ist kein Vermögen im eigentlichen Sinn.

Einschätzung von Immobilien und Wertpapieren

Eine weniger umstrittene aber genauso wichtige Frage ist, wie der Wert eines Vermögensobjekts bestimmt wird. Häufig werden zur Beschreibung der Privatvermögen – wie auch in diesem Buch – die steuerbaren Vermögen verwendet, weil das die besten verfügbaren Daten zu den Privatvermögen sind. Damit wird aber der Wert beispielsweise von Immobilien häufig stark unterschätzt, weil diese zum sogenannten amtlichen Wert und nicht zum effektiven Marktwert besteuert werden. Der amtliche Wert wird von der Steuerverwaltung festgesetzt. Häufig bleibt dieser Wert viele Jahre unverändert. Während sich der Marktwert der Liegenschaft dagegen laufend verändert und zum Beispiel in den letzten Jahren stark gestiegen ist.

Auch andere Wertpapiere unterliegen Preisschwankungen. Genau zu bestimmen, welchen Wert ein Anteilsschein einer Firma oder ein Schuldpapier eines Staates effektiv hat, ist daher schwierig und Gegenstand von Diskussionen. Die effektiven Werte einer Liegenschaft oder eines Wertpapiers sind nur dann ganz klar, wenn sie verkauft werden.

Durchschnitt nach oben. «Entsparen» im Ruhestand kann für jene mit tieferen Vermögen also tatsächlich eine Rolle spielen, im Vergleich zum Vermögenszuwachs der Wohlhabenden scheint dieser Abbau aber marginal.⁴² Ein effektiver Vermögensverzehr lässt sich nicht nachweisen.⁴³

Die ältere Bevölkerung der Schweiz hat im Verlauf des Lebens im Durchschnitt mehr Vermögen aufgebaut als sie bis zu ihrem Lebensende verbraucht.⁴⁴ Und sie gibt das Vermögen fleissig weiter: Für 2020 schätzt ein Forschungsteam der Uni Lausanne das Erb- und Schenkungsvolumen in der Schweiz auf 95 Milliarden Franken.⁴⁵ So wie das Vermögen sehr ungleich verteilt ist, so sind auch das Erbe und die Schenkungen sehr ungleich verteilt. Das ist ein Grund dafür, dass die die Vermögenskonzentration in der Schweiz weiter anwächst.

Die Vermögensverteilung im Rentenalter

Die Vermögen in der Schweiz sind sehr ungleich verteilt, das gilt für alle verschiedenen Haushaltstypen und auch für die verschiedenen Altersgruppen. Unter den Rentner*innen ist der Wohlstand eher etwas weniger ungleich verteilt als beim Rest der Bevölkerung. Das hängt vor allem damit zusammen, dass die grosse Mehrheit der Menschen in der Schweiz in ihrer ersten Lebenshälfte über fast gar kein Vermögen verfügt und einige Wenige über viel. Im Alter haben dann aber die meisten zumindest ein kleines finanzielles Polster⁴⁶ und die Mehrheit wohnt sogar im eigenen Haus oder der eigenen Wohnung.

42 Zudem stimmt dieses Resultat zwar für die Berner*innen, andere Daten, beispielsweise zur älteren Bevölkerung im Kanton Zürich zeigen, dass die Vermögen in allen Altersgruppen im Pensionsalter ähnlich verteilt sind.

43 Das kann verschiedene Gründe haben: Erstens ist die Lebenserwartung wohlstandsabhängig, das bedeutet, dass die Wohlhabenderen im Schnitt länger leben. Damit steigt das mittlere Vermögen, was möglicherweise einen Teil des Vermögensverzehrs kompensiert. Zweitens zeigen diese Daten nicht die Vermögensentwicklung bei Lebensende: Wenn der Vermögensverzehr nicht kontinuierlich ist, sondern in den letzten Jahren steigt, kann es sein, dass dieser gerade nicht erfasst wird. Drittens gibt es in der Schweiz fast keine Erbschaftssteuern mehr, es ist darum nicht notwendig, sein Vermögen frühzeitig zu verschenken. Offenbar wird das Vermögen bspw. in Deutschland tendenziell früher weitergegeben.

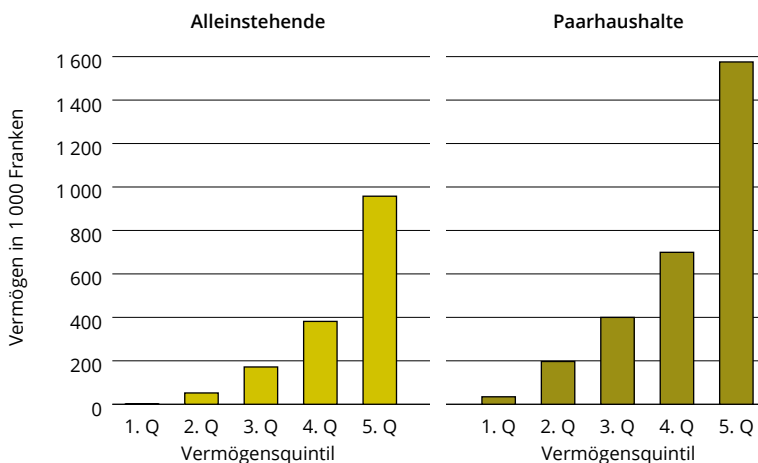
44 Das gilt nicht nur für das durchschnittliche Vermögen, sondern auch für das mittlere Vermögen.

45 Das zeigt eine Studie der Uni Lausanne von Brühlhart 2019.

46 Bei den unter 50-Jährigen gehören über 40 Prozent zu einem Haushalt mit weniger als 15000 Franken Vermögen. Bei den Rentner*innen sind es nur noch 23 Prozent, die kein oder sehr wenig Vermögen haben. Aus: Auswertungen der SILC 2015 (BFS 2016b) in Kuhn 2020.

Abbildung 6 zeigt, wie die Vermögen zwischen Rentnerhaushalten verteilt sind. Die hellgrünen Säulen stehen für die alleinstehenden Rentner*innen, die dunkelgrünen für die Paarhaushalte. Insbesondere bei den Alleinstehenden ist die Ungleichheit gross: Im ersten Quintil besitzen die alleinstehenden Rentner*innen fast kein Vermögen, das Medianvermögen der über 65-jährigen Alleinstehenden beträgt 171700 Franken und im fünften Quintil besitzt ein*e Rentner*in im Mittel rund 957600 Franken, das ist sechsmal das Medianvermögen.

Abbildung 6: Die Vermögen alleinstehender Rentner*innen und Rentnerpaare nach Quintilen im Jahr 2015



Quelle: Eigene Berechnungen in Zusammenarbeit mit Rudolf Farys der Universität Bern, BSV (2021b).

Der Datensatz WiSiER kombiniert die Steuerdaten aus verschiedenen Kantonen mit anderen Administrativ- und Umfragedaten. Für die vorliegende Publikation wurden die Haushaltsdefinitionen und die Steuerdaten aus den Kantonen Aargau (ohne Aarau), Bern, Genève, Luzern, St. Gallen und Wallis ausgewertet. Diese Daten sind die beste verfügbare Annäherung an die Vermögenssituation der Schweizer Wohnbevölkerung.

Die Abbildung zeigt die Mediane der fünf Vermögensquintile. Die hohen Vermögen werden in den Steuerdaten in der Regel unterschätzt, weil die Immobilien nicht zum Marktwert, sondern zum amtlichen Wert versteuert werden.

Ein Rentnerpaar mit mittlerem Vermögen besitzt rund 2,5 Mal so viel Vermögen wie eine alleinstehende Person im Rentenalter. Das mittlere Vermögen der Rentnerpaare beträgt im ersten Quintil 34 500 Franken, im dritten Quintil 399 900 Franken und im fünften Quintil 1 575 500 Franken.

Die Rentnerpaare im fünften Quintil besitzen rund vier Mal so viel Vermögen wie ein mittleres Rentnerpaar.

Ein hohes Vermögen geht in der Regel auch mit einem hohen Einkommen einher. Es gibt aber auch Rentner*innen mit grossem Vermögen und wenig Einkommen: Denkbar sind zum Beispiel Rentner*innen, die zwar über eine tiefe Rente verfügen, aber Vermögen geerbt haben. Oder Rentner*innen, die sich ihr Pensionskassenkapital auszahlen liessen, dadurch zu Vermögen gekommen sind und als Einkommen nur noch ihre AHV-Rente haben. Ein Blick in die Berner Steuerdaten zeigt aber, dass das klar die Ausnahmen und nicht die Regel sind.

Die Zürcher Steuerdaten sprechen eine noch deutlichere Sprache: Je älter desto enger ist der Zusammenhang zwischen Einkommen und Vermögen.⁴⁷ Hohe Einkommen und hohe Vermögen verstärken sich gegenseitig: Vermögen entsteht durch Einkommen (und durch Erbschaften und Schenkungen) und gleichzeitig generiert Vermögen Einkommen. Und während jene mit hohen Einkommen im Alter weiter sparen und damit ihr Vermögen vergrössern, verbrauchen jene mit tiefen Einkommen ihr Vermögen, falls sie denn über Vermögen verfügen.⁴⁸

47 Moser 2002: S. 12.

48 BFS 2019a.

3 Materielle Armut im Alter

Laut Bundesamt für Statistik verfügen über 80 Prozent der Rentner*innen in der Schweiz über finanzielle Reserven von mindestens 10 000 Franken.⁴⁹ Jene Rentnerhaushalte, bei welchen das Einkommen und Vermögen nicht ausreicht, um ihre Existenz zu sichern, können Ergänzungsleistungen beantragen. Und trotzdem gibt es in der Schweiz ältere Menschen, die von materieller Armut betroffen sind.

Armut im Alter hat viele Facetten.⁵⁰ Denn Armut ist mehr als zu wenig Geld haben, gerade im Alter. Armut im Alter kann als prekäre Lebenslage beschrieben werden. Man spricht dann von vulnerablen älteren Menschen, denen es nicht nur an wirtschaftlichen Ressourcen, sondern auch an sozialen Bindungen, an Möglichkeiten zur Teilhabe am öffentlichen Leben, an Selbstsorge und Spielräumen zur Alltagsbewältigung mangelt. Sie leben in zu kleinen Wohnungen, die schlecht zugänglich sind, und an Orten, deren Sozialräume wenig altersgerecht gestaltet sind. Vulnerable ältere Menschen leiden oft auch an einer Perspektivlosigkeit, erleben das Altern als «Abstieg» und fühlen sich einsam, antriebs- und nutzlos.

Viele dieser Aspekte hängen aber direkt oder indirekt mit den fehlenden finanziellen Ressourcen zusammen. Auch wenn die materielle nur eine Dimension von Armut ist, so ist sie trotzdem jene, die in der Sozialpolitik am meisten zu Reden gibt. Ein umfassendes Verständnis von Armut im Alter ist bis heute in der Alterspolitik kaum anzutreffen.⁵¹

Armutsmessung – auch materielle Armut hat viele Gesichter

Grundsätzlich gibt es drei verschiedene Ansätze, wie materielle – oder genauer die einkommensbezogene – Armut gemessen wird: Der Ansatz der absoluten Armut, der relative Ansatz der Armutsgefährdung und der Ansatz der materiellen Entbehrung.

49 BFS 2019e: In diesen als experimentell eingestuften Vermögensdaten des Bundesamts für Statistik (2019e) ist das liquide Bruttohaushaltsvermögen erfragt worden, das entspricht den Guthaben auf Bank- und Postkonti sowie dem Wert der Aktien, Schuldtitel und Anlagefonds aller Personen des Haushalts. Nicht von diesem Vermögen abgezogen sind die Schulden des Haushalts. Genau das wäre aber notwendig, um ein vollständiges Bild der Altersarmut in der Schweiz zeichnen zu können. Denn gerade Armutsbetroffene sind häufig verschuldet.

50 Siehe auch Schuwey & Knöpfel 2014.

51 Pilgram & Seifert 2009.

Das Bundesamt für Statistik publiziert regelmässig Zahlen zu allen drei Ansätzen zur Messung von Armut: 2018 waren in der Schweiz 8 Prozent der Bevölkerung von Armut betroffen, 14 Prozent galten laut BFS als armutsgefährdet und von materieller Entbehrung waren 6 Prozent der Bevölkerung betroffen. Zudem werden die Zahlen für verschiedene Bevölkerungsgruppen ausgewiesen: Rentner*innen sind überdurchschnittlich häufig armutsbetroffen (14%) und armutsgefährdet (19%), vor allem wenn sie allein leben, was sehr hohe Werte im Vergleich zur Bevölkerung im Erwerbsalter sind. Anders sieht es bei der Quote materieller Entbehrung aus: Davon sind Rentner*innen nicht einmal halb so häufig betroffen wie die Bevölkerung im Erwerbsalter (2,2% im Vergleich zu 5,6%).

Rentner*innen sind also stark von Armut und Armutsgefährdung betroffen, leiden aber weniger häufig unter materieller Entbehrung. Auf den ersten Blick scheinen diese Resultate widersprüchlich. Ein Teil des Widerspruchs lässt sich aber damit erklären, dass sich die Armutsquoten ausschliesslich auf die Einkommen der Haushalte beziehen und das Vermögen in dieser Betrachtungsweise keine Rolle spielt. Der Ansatz der materiellen Entbehrung bezieht dagegen indirekt sämtliche finanziellen Ressourcen mit ein: Gebrauchsgüter kann sich ein Haushalt auch mit Erspartem kaufen und auch wenn das Einkommen im Alter nicht ausreicht, um sämtliche Rechnungen zu begleichen, kann das Loch mit finanziellen Reserven gedeckt werden. Und insbesondere im Rentenalter spielt das Vermögen eine grössere Rolle als bei der Bevölkerung im Erwerbsalter: Im Vergleich zu den Erwerbstätigen besitzt ein viel grösserer Teil der Rentner*innen ein finanzielles Polster. Und während bei der armutsbetroffenen Bevölkerung im Erwerbsalter, die meisten sowohl einkommens- als auch vermögensarm sind, gilt das bei den Rentner*innen nicht im gleichen Mass. Auch ein Teil der einkommensarmen Rentner*innen besitzt finanzielle Reserven. Grundsätzlich gilt aber auch im Alter: Haushalte mit tiefem Einkommen verfügen selten über grosse finanzielle Reserven.

Die kombinierte Armutsquote und der Nicht-Bezug von Ergänzungsleistungen

Wie materielle Armut im Alter gemessen wird, ist aktuell Gegenstand von Diskussionen in der Forschung, aber auch in der Politik und in den Medien. Klar ist: Gerade zur Messung von Armut im Rentenalter muss das Vermögen auch eine Rolle spielen. Offizielle Zahlen des Bundes gibt es dazu aber noch keine.⁵² In einem Artikel im digitalen Magazin Repub-

52 Das Bundesamt für Statistik hat dazu lediglich experimentelle Statistiken veröffentlicht. Diese basieren ebenfalls auf SILC 2018 (BFS 2016b).

lik wagt Ursina Kuhn vom Forschungszentrum FORS eine andere Berechnung der Altersarmut, die das Vermögen mitberücksichtigt – die kombinierte Armutsquote. Sie berücksichtigt dabei Daten zum Einkommen und zum Vermögen der älteren Bevölkerung in der Schweiz: Nur wenn ein Haushalt sowohl armutsgefährdet ist als auch weniger als 15 000 Franken liquides Vermögen pro Person besitzt, wird dieser als arm bezeichnet. Diese 15 000 Franken entsprechen dem sechsfachen Existenzminimum,⁵³ das heisst, mit diesen finanziellen Reserven sollte es einem Haushalt möglich sein, sechs Monate ganz ohne Einkommen zu überbrücken.

Die so kombinierte Armutsquote zeigt Folgendes: 9 Prozent der Rentner*innen sind mit diesen kombinierten Kriterien armutsbetroffen. Von den 19 Prozent der Rentner*innen, die einkommensarmutsgefährdet sind, besitzt rund die Hälfte mehr als 15 000 Franken liquides Vermögen pro Person, die andere Hälfte ist dagegen sowohl einkommens- als auch vermögensarm. Die Auswertung zeigt auch, dass Rentner*innen nicht stärker armutsgefährdet sind als die anderen Altersgruppen. Es ist einfach eine andere Art der materiellen Armut: Die Jüngeren sind stärker von Vermögensarmut betroffen, die Rentner*Innen dagegen häufiger von Einkommensarmut. Im Durchschnitt gelten nach dem Kriterium der kombinierten Armut über alle Altersgruppen rund 10 Prozent der Bevölkerung als materiell arm. Bei den Rentner*innen sind es anteilmässig ähnlich viele wie beim Rest der Bevölkerung. Damit sind zwar weniger Rentner*innen materiell arm als mit der einkommensbasierten Armuts- und Armutsgefährdungsquote geschätzt wird, dennoch machen sie aber einen substanziellen Teil der älteren Menschen in der Schweiz aus.

Das Erstaunliche an diesen Zahlen ist, dass diese 9 Prozent der Rentnerhaushalte eigentlich Anspruch auf Ergänzungsleistungen hätten, diese aber offenbar nicht in Anspruch nehmen. Denn wer Ergänzungsleistungen bezieht, hat automatisch ein Haushaltseinkommen, das über der Armutsgefährdungsschwelle⁵⁴ liegt. Und weil man jetzt ja weiss, dass diese 9 Prozent der Haushalte auch über weniger als 15 000 Franken finanzielle Reserven pro Person verfügen, kann man mit Bestimmtheit

53 Dieser Betrag entspricht der Armutsgefährdungsgrenze laut Schweizerischer Konferenz für Sozialhilfe SKOS 2016, basierend auf SILC 2015 (BFS 2016b).

54 Als armutsgefährdet gilt, wer als Einpersonenhaushalt nicht mehr als 2500 Franken pro Monat zur Verfügung hat. Das entsprechende Einkommen mit Ergänzungsleistungen zur AHV beträgt für einen Einpersonenhaushalt 3150 Franken pro Monat und liegt damit weit über diesem Grenzwert. Dasselbe gilt für Paarhaushalte: Die Armutsgefährdungsschwelle beträgt für einen Paarhaushalt 3740 Franken pro Monat, mit Ergänzungsleistungen zur AHV sollte derselbe Haushalt aber über mindestens 4140 Franken pro Monat verfügen. Es stellt sich daher die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, die Armutsgrenze dem Existenzminimum der Ergänzungsleistungen zur AHV anzupassen.

Wer gilt als arm?

Absolute Armut

Als arm gelten Mitglieder eines Haushalts mit tiefem Einkommen, die das soziale Existenzminimum nicht erreichen. Laut dem Bundesamt für Statistik (BFS 2021a) sind das Personen, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Zur Messung bezieht sich das BFS auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS (BFS 2020a): Einpersonenhaushalte, die über weniger als 2 290 Franken pro Monat verfügen, gelten als arm, bei Paarhaushalten beträgt die Armutsgrenze 3 030 Franken pro Monat, für Haushalte mit Kindern sind die Werte höher. Die Grenzwerte für die Armutsmessung werden über den finanziellen Bedarf eines Haushalts gesetzt: Wer den Bedarf knapp nicht decken kann, zählt zu den Armutsbetroffenen, die anderen nicht. Diese Bedarfsberechnung denkt aus der Perspektive des Haushalts und ist unabhängig davon, wie gross der Wohlstand im Land ist.

Relative Armut

Der relative Ansatz der Armutgefährdung setzt im Unterschied dazu die finanziellen Verhältnisse der einkommensschwachen Haushalte in ein Verhältnis zum Wohlstand im gesamten Land. Zu den armutsgefährdeten Personen zählen Mitglieder von Haushalten mit einem Einkommen, das deutlich unter dem Einkommensniveau im betreffenden Land liegt. Konkret gelten Mitglieder von Haushalten als armutsgefährdet, deren Einkommen tiefer ist als 60 Prozent des sogenannten Medianäquivalenzeinkommens. Das Äquivalenzeinkommen ist das der Haushaltsgrösse – der Anzahl Personen im Haushalt und deren Alter – angepasste Einkommen. 2018 kam dies für einen Ein-Personenhaushalt 2 500 Franken und für einen Paarhaushalt 3 740 Franken pro Monat gleich. Bei Haushalten mit Kindern ist dieses Äquivalenzeinkommen wesentlich grösser, weil sie auch mehr Geld benötigen. Dieses relative Armutskonzept setzt die Armut in ein

sagen, dass diese Haushalte grundsätzlich⁵⁵ Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben sollten. Das ist eine starke Vereinfachung, die Kriterien zur Inanspruchnahme von Ergänzungsleistungen sind etwas komplexer – siehe Kasten *Wie berechne ich meinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen?*. Aber auch wenn die Hälfte dieser Rentnerhaushalte aus anderen Gründen kein Anrecht auf Ergänzungsleistungen hat, bleibt die Aussage gültig: Ein substanzieller Teil armutsbetroffener Rentner*innen verzichtet offenbar auf sein Recht, Ergänzungsleistungen zu beziehen und damit auf ein existenzsicherndes Einkommen im Alter. Dieser Nicht-

55 Die Ergänzungsleistungen kennen Zusatzkriterien, wie Karenzfristen für Menschen, die noch nicht so lange in der Schweiz leben und Kriterien dazu, wie schnell der Haushalt sein Vermögen aufgebraucht haben darf.

Verhältnis zum Wohlstand im Land, es berücksichtigt also den Wohlstand und die Ungleichheit im Land. Internationale Organisationen wie die EU verwenden diesen Ansatz, nicht zuletzt auch weil er einen Vergleich der Situation in verschiedenen Ländern ermöglicht. Aber auch der Ansatz der Armutsgefährdung zieht eine relativ starre Linie zwischen Betroffenen und jenen, die nicht als armutsgefährdet gelten.

Materielle Entbehrung

Der Ansatz der materiellen Entbehrung geht einen Schritt weiter: Es setzt nicht einen fixen Grenzwert, sondern versucht, die Lebenssituation des Haushalts zu beschreiben, indem nach den Möglichkeiten des Haushalts gewisse Ausgaben zu tätigen, gefragt wird. Unter materieller Entbehrung leiden zum Beispiel Haushalte, die eine unerwartete Ausgabe von 2500 Franken nicht innerhalb eines Monats begleichen können, mit Zahlungsrückständen kämpfen und sich keine Ferien leisten können. Betroffen sind Menschen, denen die finanziellen Ressourcen fehlen, um ihre elementare Lebensgrundlage zu finanzieren. Gemessen wird materielle Entbehrung anhand von neun Indikatoren⁹. Wenn drei von neun Kriterien zutreffen, gilt der Haushalt als von materieller Entbehrung betroffen.

a) Die Indikatoren zu finanziellen Schwierigkeiten (vgl. BSV 2021c):

- 1) In der Lage sein, unerwartete Ausgaben in der Höhe jenes Betrages zu tätigen, der $\frac{1}{2}$ der Armutsgefährdungsgrenze entspricht (2018 rund 2500 Franken bei einem Einpersonenhaushalt).
- 2) In der Lage sein, eine Woche Ferien pro Jahr weg von zu Hause zu finanzieren.
- 3) Keine Zahlungsrückstände.
- 4) In der Lage sein, jeden zweiten Tag eine fleisch- oder fischhaltige Mahlzeit (oder vegetarische Entsprechung) zu haben.
- 5) In der Lage sein, die Wohnung ausreichend zu heizen.

Zusätzlich gibt es vier Kriterien für den Nichtbesitz von langlebigen Gebrauchsgütern:

- 6) Farbfernseher, 7) Telefon, 8) Auto und 9) Waschmaschine.

Vgl. BSV (2021c).

Bezug von Ergänzungsleistungen ist bisher noch wenig erforscht worden, in Kapitel 14 gehen wir näher auf diese Thematik und ihre sozialpolitische Bedeutung ein und präsentieren erste experimentelle Zahlen zum Thema.

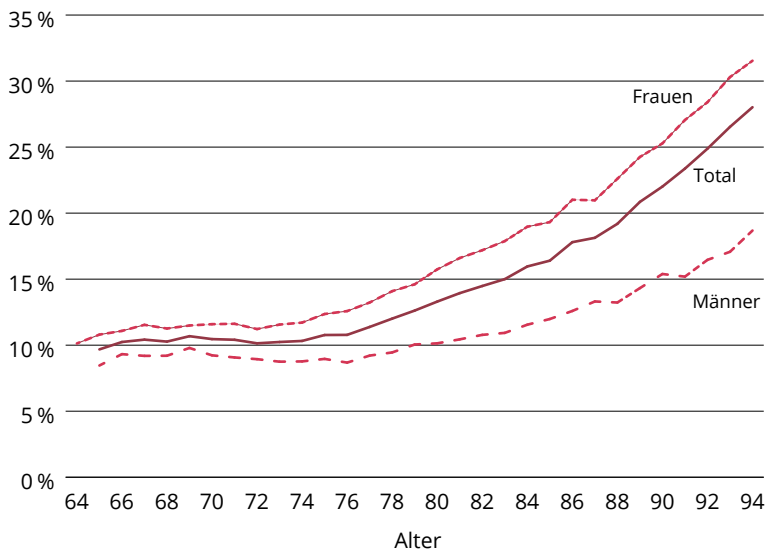
Armut im Alter ist weiblich

Analysiert man die sozioökonomischen Merkmale und einkommensbezogenen Strukturen der Armut im Alter, fallen zwei Aspekte auf. Alleinlebende ältere Menschen haben häufiger finanzielle Schwierigkeiten als Rentnerpaare. Auch häufiger von Armut betroffen sind zudem

Rentner*innen, deren Haupteinkommensquelle die Rente aus der ersten Säule ist. Zu beiden Gruppen gehören überdurchschnittlich viele Frauen: 70 Prozent der alleinlebenden älteren Menschen in der Schweiz sind Frauen⁵⁶ und während 14 Prozent der Frauen die Leistungen aus der ersten Säule als ihre Haupteinkommensquelle angeben, sind es bei den Männern nur 6 Prozent.⁵⁷

Frauen sind also stärker von Altersarmut betroffen als Männer. Das hängt damit zusammen, dass viele von ihnen andere Lebenswege gegangen sind als die Männer und im Alter weniger Rente erhalten und auch über weniger finanzielle Reserven verfügen. Das zeigt sich auch darin, dass Frauen wesentlich häufiger Ergänzungsleistungen beziehen als Männer, wie Abbildung 7 zeigt. Das gilt für alle Altersgruppen.

Abbildung 7: Anteil der Rentner*innen mit Ergänzungsleistungen zur AHV im Jahr 2019



Quelle: Eigene Darstellung, BSV (2020d).

Auffällig ist, dass der Unterschied in den Bezugsquoten zwischen Frauen und Männern mit dem Alter immer grösser wird: Während bei den 65-70-Jährigen die Unterschiede nur wenige Prozentpunkte betragen, sind es bei den 80-89-Jährigen über 7 Prozentpunkte Unterschied.

⁵⁶ BFS 2020f.

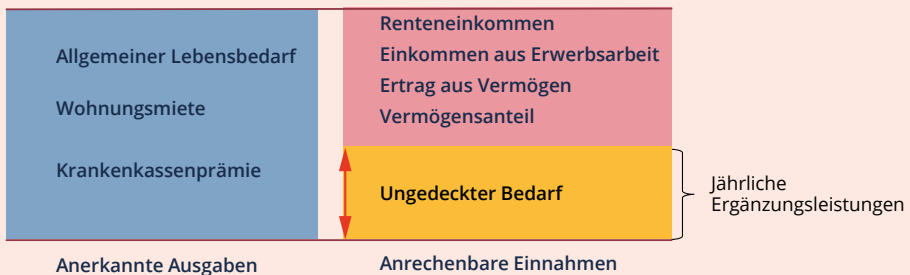
⁵⁷ BFS 2020h.

Wie berechne ich meinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen?

Die Ergänzungsleistungen zur AHV, kurz EL genannt, dienen Rentnerhaushalten mit wenig Einkommen und Vermögen zur sozialen Existenzsicherung: Reicht das Einkommen im Alter nicht, um die Lebenskosten zu decken, kann der Haushalt eine EL beantragen.

Berechnet wird der Anspruch auf Ergänzungsleistungen wie folgt: Die sogenannten anerkannten Ausgaben werden mit den anrechenbaren Einnahmen verglichen. Wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, hat der Haushalt Anspruch auf EL in der Höhe des ungedeckten Bedarfs. Der ungedeckte Bedarf ist der Teil der Ausgaben, der mit den Einnahmen nicht gedeckt werden kann.

Berechnungsschema der jährlichen Ergänzungsleistungen für zu Hause lebende Rentner*innen



Als Ausgaben anerkannt werden der allgemeine Lebensbedarf, das ist ein Pauschalbetrag von 19 290 Franken für Einpersonenhaushalte und für Paare 28 935 Franken pro Jahr (Werte 2018), die Wohnungsmiete bis zu einem Maximum von 13 200 Franken pro Jahr für Einpersonenhaushalte und 15 000 Franken pro Jahr für Paarhaushalte und die Krankenkassenprämien, deren Höhe je nach Region unterschiedlich hoch ist. Diese Ausgaben werden mit dem gesamten Einkommen des Haushalts verglichen: Dazu zählen das Renteneinkommen, $\frac{2}{3}$ der Einkommen aus Erwerbsarbeit, die 1 000 Franken pro Jahr (bei Paaren 1 500 Franken) übersteigen, der Ertrag aus dem Vermögen und $\frac{1}{10}$ des Vermögens, das bei Einpersonenhaushalte 37 500 Franken übersteigt und bei Ehepaaren 60 000 Franken übersteigt. Für selbstbewohnte Liegenschaften gilt eine Ausnahme zu dieser Regelung: Solange mindestens eine Person des EL beziehenden Haushalts in der Liegenschaft wohnt, wird nur der Teil des Liegenschaftswert, der 112 500 Franken übersteigt, beim Vermögen berücksichtigt. Wenn ein Partner im Spital oder Pflegeheim lebt oder eine Hilflosenentschädigung bezieht, wird nur der Wert der Liegenschaft, der 300 000 Franken übersteigt berücksichtigt.

Die Ergänzungsleistungen ergeben sich aus der Differenz der anrechenbaren Einnahmen und der anerkannten Ausgaben.

Seit dem 1. Januar 2021 gelten die revidierten Bestimmungen zu den Ergänzungsleistungen, insbesondere wird ein grösserer Teil der Vermögen als Einkommen angerechnet: Siehe dazu Kapitel 16.

Auch dieser Umstand widerspiegelt die unterschiedlichen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern in der Schweiz. Bei vielen Rentnerpaaren sind die Männer einige Jahre älter als ihre Lebenspartnerinnen. Zudem haben Männer eine tiefere Lebenserwartung. Beides zusammen führt dazu, dass Männer von ihren Frauen oft daheim betreut und gepflegt werden und darum seltener in Pflegeheimen leben. Sind diese dann gestorben, müssen ihre Witwen den Alltag allein bewältigen. Es kommt dann häufiger zu Eintritten in Pflegeheime. Rund die Hälfte der Pflegeheimbewohner*innen können sich den Heimaufenthalt nur mit Hilfe der Ergänzungsleistungen leisten.⁵⁸

Aber nicht nur Frauen sind überdurchschnittlich oft von Altersarmut betroffen, auch für alleinlebende Männer, Personen ohne nachobligatorischen Abschluss und ausländische Rentner*innen sind im Alter die Mittel knapp. Einmal mehr zeigt sich, wie stark das Leben vor der Rente die wirtschaftlichen Verhältnisse im Alter prägt. Denn auch im Erwerbsalter gehören das Bildungsniveau, der Migrationshintergrund und die Haushaltszusammensetzung zu den bedeutendsten Risikofaktoren der Armut.

58 BSV 2020b.

4 Wie Rentner*innen ihr Geld ausgeben

Mit der Pensionierung wird für die meisten der finanzielle Spielraum kleiner. Das hängt mit dem tieferen Haushaltseinkommen zusammen, aber nicht nur: Wenn die Einnahmen weniger werden, müssten für ein ausgeglichenes Budget gleichzeitig auch die Lebenshaltungskosten weniger werden – das tun sie aber nicht so ohne weiteres. Gleichbleibende Ausgaben bei sinkenden Einnahmen führen dazu, dass die einzelnen Ausgabeposten stärker ins Gewicht fallen und die Gesamtausgaben das Budget teilweise auch übersteigen. Einige sind dadurch zum Verzicht gezwungen, andere verschulden sich oder sind auf Sozialleistungen angewiesen und Dritte zehren von ihren finanziellen Reserven. Für alle Neurentner*innen bedeutet es aber, dass sie sich neben ihrem veränderten Lebensalltag auch mit ihrer neuen Budgetsituation auseinandersetzen müssen. In diesem Kapitel gehen wir daher den Fragen nach, wie Rentner*innen ihr Geld ausgeben: Haben sie andere Vorlieben als die Bevölkerung im Erwerbsalter? Wie unterscheiden sich ihre Lebenshaltungskosten in den verschiedenen Regionen? Und geben gutsituierte Rentner*innen ihr Geld anders aus als jene mit knappem Budget?

Für diesen Blick ins Portemonnaie der älteren Menschen in der Schweiz verwenden wir die aktuellste Haushaltsbudgeterhebung: HABA 2015–2017⁵⁹. Das ist eine jährliche Erhebung des Bundesamts für Statistik, in der die Schweizer Wohnbevölkerung zu ihren Einnahmen und Ausgaben befragt wird. Diese Befragung ermöglicht einen tiefen Blick in das Konsumverhalten der verschiedenen Haushaltstypen. Man kann mit diesen Daten aber auch die Ausgaben von Haushalten mit unterschiedlich hohem Einkommen analysieren. Zudem ist es mit diesen Auswertungen auch möglich, die finanzielle Situation von jungen, älteren und hochaltrigen Menschen in der Schweiz zu vergleichen.

Die Ausgabenstruktur der Rentnerhaushalte

Das Durchschnittseinkommen der alleinstehenden Rentner*innen beträgt 4800 Franken, bei den Rentnerpaaren sind es 8400 Franken pro Monat. Davon geben beide Gruppen fast alles aus: Die Alleinste-

59 BFS 2019a.

henden sparen im Schnitt 12 Franken pro Monat und die Rentnerpaare 260 Franken.

Mit Abstand am meisten geben Rentner*innen anteilmässig für das Wohnen und für die Steuern aus: Alleinstehende Rentner*innen brauchen durchschnittlich 23 Prozent ihres Einkommens für das Wohnen und 16 Prozent für die Bezahlung der Steuern. Paare geben anteilmässig deutlich weniger für das Wohnen (15%⁶⁰), für die Steuern aber fast gleich viel (17%) aus. Auf Steuern und Wohnen folgen die Ausgaben für die Krankenkassenprämien der Grundversicherung (9%; 10%) und die Ausgaben für Nahrungsmittel (9%; 9%). Weitere grössere Konsumausgaben sind jene für Unterhaltung, Erholung und Kultur (7%; 7%), Verkehr (6%; 8%), Ausgaben für die Gesundheit (5%; 5%) und fürs auswärts Essen und Trinken (5%; 6%). Der Rest sind kleinere Budgetposten wie Nachrichtenübermittlung, Kleider und Schuhe, Wohnungseinrichtung, Gebühren, Versicherungsprämien und Ähnliches. Die genannten Durchschnittswerte täuschen darüber hinweg, dass nicht alle Haushaltsausgaben gleich fix und dringlich sind: Mieten, Steuern und Krankenkassenprämien sind festgelegt und obligatorisch zu zahlen, Ausgaben für Nahrungsmittel, Kultur und Verkehr sind dagegen variabel. Bei den Steuern und Krankenkassenprämien lässt sich kaum sparen, bei Ausgaben für Kultur oder auswärts Essen und Trinken dagegen schon. Wir teilen darum die Ausgaben in drei verschiedene Kategorien: Obligatorische, fixe und variable Ausgaben. Obligatorisch meint hier, dass alle in der Schweiz wohnhaften Personen rechtlich verpflichtet sind, diese Ausgaben zu tätigen. Entsprechend klein ist bei diesen Ausgaben der Spielraum, einen Monat nicht zu zahlen. Dazu zählen neben den Steuern und den Krankenkassenprämien auch die Abgabe fürs Radio und Fernsehen Serafe. Als fixe Ausgaben verstehen wir die Kosten fürs Wohnen inklusive Nebenkosten. Diese Ausgaben sind, zumindest für Mietende, immer ungefähr gleich hoch. Ebenfalls fix sind Versicherungsprämien oder Ausgaben für die Gesundheit, die regelmässig anfallen. Die anderen Ausgaben sind dagegen variabel, es sei denn, man hat sich zu einer regelmässigen Zahlung verpflichtet.

60 Die Anteilswerte beziehen sich jeweils auf den Ausgabenanteil am Bruttohaushaltseinkommen, dieses besteht aus den Renteneinkommen, Einkommen aus Vermögen und Vermietung, Erwerbseinkommen, Sozialleistungen und Taggeldern. Bei den Zahlen in Klammern ist die erstgenannte Zahl jeweils der Anteilswert der Alleinstehenden über 65-Jährigen, die zweite Zahl bezieht sich auf die Rentnerpaare. Die Werte sind jeweils auf ein Prozent gerundet.

Die Ausgaben der Rentner*innen im Vergleich zu der Bevölkerung im Erwerbsalter

Wie viel Rentner*innen für die verschiedenen Budgetposten ausgeben, unterscheidet sich nicht wesentlich vom Ausgabeverhalten der Personen im Erwerbsalter: Der grösste Unterschied ist, dass die Personen im Erwerbsalter einen höheren Anteil ihres Einkommens sparen als die Rentner*innen. Fast die Hälfte der Frischpensionierten legt zwar weiter Geld zur Seite, die durchschnittlichen Sparbeträge der über 65-Jährigen sind aber massiv tiefer als jene der Personen im Erwerbsalter:

Tabelle 1: Jährlicher Sparbetrag der Haushalte im Erwerbs- und Rentenalter der Jahre 2015–2017

	Erwerbsalter	Rentenalter
Alleinstehende	9 900 Franken	150 Franken
Paarhaushalt	29 700 Franken	3 100 Franken

Quelle: Eigene Darstellung, BFS (2019a).

Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Haushaltstypen und den Einkommensgruppen sind aber gross: Alleinstehende sparen weniger als Paare und während die alleinstehenden Rentner*innen bis und mit viertes Quintil von ihrem Vermögen zehren, sparen die wohlhabendsten alleinstehenden Rentner*innen – das fünfte Quintil – jährlich über 18 000 Franken. Bei den Rentnerpaaren sieht es ähnlich aus: Im ersten, zweiten und dritten Quintil verbrauchen sie im Schnitt bis zu 13 000 Franken, im vierten und fünften Quintil sparen sie dagegen weiter. Die wohlhabendsten Rentnerpaare im fünften Quintil sparen im Schnitt über 25 000 Franken pro Jahr.

Um diese Unterschiede zu verstehen, müssen wir die Ausgabenstruktur genauer anschauen: Rentner*innen geben etwas weniger fürs Wohnen aus als die durchschnittliche Person im Erwerbsalter, das hängt damit zusammen, dass die älteren Mieter*innen häufig schon sehr lange in derselben Wohnung leben und deswegen tiefere Mieten zahlen als die jüngeren. Im Vergleich zur Bevölkerung im Erwerbsalter sind aber auch viel mehr Rentner*innen Eigentümer*innen der Liegenschaft, die sie bewohnen, und können damit die Wohnkosten tief halten: Über 60 Prozent der Paare im Rentenalter sind Hauseigentümer*innen,⁶¹ bei den 34- bis 45-Jährigen sind es nur 27 Prozent der Paare.

61 69 Prozent der 65-75-Jährigen und 59 Prozent der über 75-jährigen Paarhaushalte (Altersklasse nach ältester Person im Haushalt). Bei den alleinstehenden Rentner*innen sind es 40 Prozent.

Steuern bezahlen die Rentner*innen im Durchschnitt fast gleich viel wie die Haushalte im Erwerbsalter, obwohl ihr durchschnittliches Einkommen viel tiefer ist als jenes der Jungen. Wie ist das möglich? Die Erklärung dafür ist rasch gefunden: Nur das Fünftel mit sehr hohen Einkommen im Alter bezahlt sehr viel Steuern, und zwar mehr als das einkommensstärkste Fünftel der Erwerbstätigen. Diese hohen Steuerbeträge ziehen die von den Rentnerhaushalten durchschnittlich bezahlten Steuern sehr stark in die Höhe: Alle anderen Einkommensgruppen der Rentner*innen bezahlen weniger Steuern als die erwerbstätigen Pendants. Dass die wohlhabendsten Rentnerhaushalte relativ viel Steuern bezahlen, hängt nicht nur mit ihren hohen Einkommen zusammen, sondern auch damit, dass sie gleichzeitig auch über Vermögen verfügen,⁶² das sie versteuern müssen.

Die Ausgaben für die Grundversicherung der Krankenkasse sind bei den älteren Befragten höher als bei den unter 65-Jährigen. Es ist davon auszugehen, dass sie im Vergleich zur Bevölkerung im Erwerbsalter weniger häufig zur für sie günstigsten Krankenkasse wechseln und eher mit einer tiefen Franchise versichert sind. Sich mit tiefer Franchise zu versichern, macht Sinn, wenn man im kommenden Jahr mit hohen Gesundheitsausgaben rechnet. Mit zunehmender Gebrechlichkeit ist es plausibel, von höheren Gesundheitskosten auszugehen und die Gebrechlichkeit nimmt mit dem Alter tendenziell zu. Das zeigt sich auch in den Gesundheitskosten der Rentner*innen, die wesentlich höher sind als bei den unter 65-Jährigen.⁶³ Das spüren auch die Rentner*innen selbst: Während die Alleinstehenden im Erwerbsalter monatlich im Schnitt 140 Franken für ihre Gesundheit ausgeben, sind es bei den alleinstehenden Rentner*innen fast 250 Franken pro Monat.

Auch bei den anderen Konsumausgaben gibt es einige Unterschiede: Rentner*innen geben etwas mehr für Nahrungsmittel aus als die Haushalte im Erwerbsalter, dafür geben die Paarhaushalte eineinhalbmal und die Alleinstehenden sogar doppelt so viel Geld in Restaurants aus wie die Pensionierten. Rentner*innen bleiben also öfter zu Hause als Personen im Erwerbsalter. Dafür sprechen auch die Ausgaben für Mobilität: Rent-

62 Die Steuern lassen sich in der Haushaltsbudgeterhebung nicht in verschiedene Kategorien aufschlüsseln und es gibt auch keine Zahlen zum Vermögen der Haushalte in dieser Erhebung. Was sie aber enthält, sind Erträge aus Vermögen und Vermietung, die Rückschlüsse auf Vermögen zulassen: Das einkommensstärkste Fünftel der Rentnerpaare verdient im Schnitt mit ihren Vermögen 41800 Franken pro Jahr. Beim einkommensstärksten Fünftel der alleinstehenden Rentner*innen sind es 32900 Franken pro Jahr.

63 BFS 2020b.

nerpaare geben monatlich im Schnitt 670 Franken für ihre Mobilität aus, Paare im Erwerbsalter dagegen fast 1000 Franken pro Monat.⁶⁴

Auch Ausgaben haben eine Verteilungswirkung

Rentnerhaushalte mit unterschiedlichem Budget geben auch ihr Geld anders aus. So geben Rentnerhaushalte mit grossem Budget fast dreimal so viel für Unterhaltung, Erholung und Kultur aus als dies die einkommenschwächeren Haushalte tun. Ähnliches gilt für Bekleidung, Hotelaufenthalte und Restaurantbesuche. Ein Besuch im Theater oder ein Spa-Wochenende liegen schlicht nicht für alle drin. Während viele Rentner*innen auf diese Ausgaben verzichten können oder auf günstigere Alternativen ausweichen, sind andere grosse Ausgabenposten fixer Bestandteil der allermeisten Rentnerhaushalte: Wohnkosten, Nahrungsmittel, Bekleidung, Gesundheitsausgaben, Prämien der obligatorischen Krankenversicherung und die Steuern.

Während bei Nahrungsmitteln und Bekleidung vielleicht noch auf sehr günstige Alternativen ausgewichen werden kann, ist günstiger Wohnraum in der Schweiz und insbesondere in den Ballungszentren rar. Senior*innen wohnen meist seit vielen Jahren in derselben Wohnung oder im selben Haus. Ein Wechsel in eine günstigere Wohnung ist kaum möglich – weder für Mietende noch für Eigentümer*innen. Denn sowohl die Mieten als auch die Immobilienpreise sind in den letzten 30 Jahren stark gestiegen. Wer seit längerem in derselben Mietwohnung wohnt, bezahlt in der Regel deutlich tiefere Mieten als jene, die wechseln. Und Rentner*innen, die im eignen Haus wohnen, haben dieses in der Regel zu einem viel günstigeren Tarif gekauft und bezahlen entsprechend wenig oder gar keine Hypothekarzinsen. Die Wohnkosten im Alter sind also fix. Und so wenden die ärmsten alleinstehenden Rentner*innen über 40 Prozent ihres monatlichen Budgets fürs Wohnen auf, während die Rent-

64 Bei den Parhaushalten sieht es ähnlich aus: Ein Paar im Erwerbsalter gibt monatlich im Schnitt 230 Franken für Gesundheitskosten aus, bei einem Paar im Rentenalter sind es 410 Franken pro Monat. Der Unterschied zwischen den beiden Altersgruppen wäre nochmal grösser, wenn die unter 65-Jährigen gleich häufig, wie die Rentner*innen mit tiefer Franchise versichert wären. Die aktuellen Unterschiede beim Versicherungsmodell führen dazu, dass die Jüngeren, wenn sie erkranken, einen grossen Teil der Gesundheitskosten selbst bezahlen müssen. Mit der höchsten Franchise von 2500 Franken pro Jahr können das bis zu 208 Franken pro Monat sein, mit der tiefsten Franchise von 300 Franken pro Jahr sind es maximal 25 Franken.

nerpaare mit hohem Einkommen im Durchschnitt für das Wohnen nur 10 Prozent ausgeben.⁶⁵

Ähnliches gilt für die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung: Unter einem gewissen monatlichen Fixum kann man sich bei keiner Krankenkasse versichern und in der Schweiz wohnhafte Personen sind dazu verpflichtet, sich zu versichern. Alle bezahlen unabhängig vom Einkommen und Vermögen gleich viel, die Gutbetuchten müssen dafür weniger als 5 Prozent ihres Einkommens aufwerfen, für die anderen Rentner*innen fallen diese Kopfprämien dagegen mit bis zu 19 Prozent Budgetanteil stark ins Gewicht. Wenn die Wohnkosten und Krankenkassenprämien also bezahlt sind, stehen Ersteren noch über 80 Prozent ihres Einkommens zur Verfügung, während es bei den wenig verdienenden Alleinstehenden nur noch 40 Prozent sind. Die fixen Kosten fürs Wohnen und für die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung belasten Haushalte mit unterschiedlichen Einkommen also nicht gleich stark – sie wirken «umverteilend» und zwar degressiv, das heisst von unten nach oben.⁶⁶

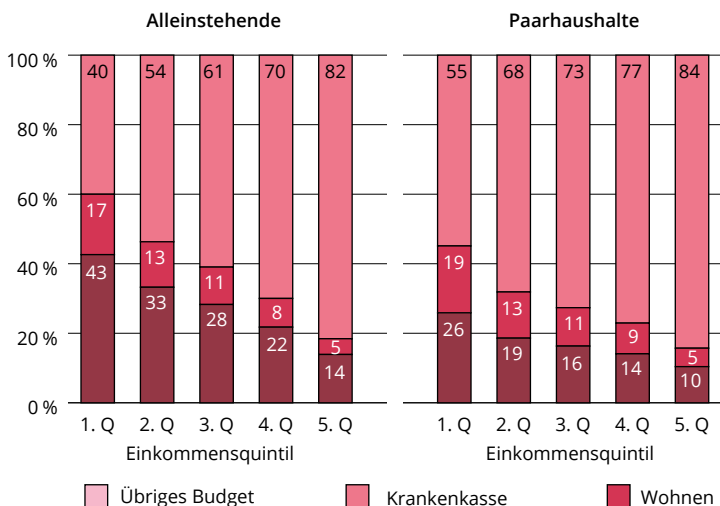
Im Folgenden betrachten wir die Umverteilungswirkung der fixen Ausgabenposten: Die obligatorische Krankenversicherung, die Kosten fürs Wohnen und die Steuern. Der Rest des Budgets ist Manövriermasse und steht den Haushalten zur Verfügung, um sämtliche variablen Ausgaben zu tätigen. Abbildung 8 gibt einen Überblick.

Die Grundversicherung bei einer Krankenversicherung ist obligatorisch und die jeweiligen Versicherungen bieten alle dasselbe, gesetzlich verankerte Angebot. Das Einzige was sie wirklich unterscheidet, ist der Preis für das jeweilige Versicherungsmodell. Eine wirkliche Wahl, was sie versichern möchten, haben Versicherte aber nicht. Sie können lediglich die Höhe der sogenannten Franchise wählen, das heisst, ob sie die ersten 300 oder 2500 Franken Krankheitskosten selbst bezahlen wollen: Je höher dieser Selbstbehalt, desto tiefer die Prämie. Im Schnitt bezahlen die Rentner*innen aber in allen fünf Einkommensklassen ähnlich viel. Alleinstehende Rentner*innen bezahlen in allen Einkommensgruppen zwischen 400 und 430 Franken pro Monat, die Unterschiede sind also marginal. Einen umso grösseren Unterschied gibt es aber bei den Anteilen des Einkommens, das die Rentner*innen aufwerfen müssen, um ihre Krankenversicherung zu bezahlen. Während das wohlhabendste Quintil der alleinstehenden Rentner*innen dazu nur 5 Prozent ihres Einkommens aufwerfen müssen, sind es bei Rentner*innen mit mittlerem Einkommen 11 Prozent und bei den einkommensschwächsten Rentner*innen

65 Das gilt für die einkommensschwächsten 20 Prozent der alleinstehenden Rentner*innen.

66 Degressiv ist das Gegenteil von progressiv und bedeutet in diesem Kontext, dass Haushalte mit tiefem Einkommen relativ stärker belastet werden als jene mit hohem Einkommen.

Abbildung 8: Die Budgets der alleinstehenden Rentner*innen und der Rentnerpaare in der Schweiz nach Einkommensquintilen



Quelle: Eigene Berechnungen, BFS (2019a).

17 Prozent ihres Einkommens – siehe Abbildung 8. Und die Belastung wird immer grösser, weil die Prämien der Krankenkassen in den letzten Jahren jeweils gestiegen sind, während die Renteneinkommen ab dem Rentenalter weitgehend fix sind. Die individuelle Prämienverbilligung und die Ergänzungsleistungen mindern die Belastung nur für einkommensschwache Haushalte – für alle anderen steigt sie kontinuierlich an.

Bei den Kosten fürs Wohnen sieht es ähnlich aus: Rentner*innen mit grossem Budget geben einen viel kleineren Teil davon fürs Wohnen aus als jene mit kleinem Budget. Während die über 65-Jährigen Paare mit einem Budget von 4900 bis 6500 Franken pro Monat durchschnittlich 1000 Franken davon fürs Wohnen ausgeben, sind es beim einkommensstärksten Fünftel mit einem Budget von über 10 400 Franken pro Monat durchschnittlich 1700 Franken. Bei den alleinstehenden Rentner*innen sind die Unterschiede kleiner: Das reichste Fünftel der alleinstehenden Rentnerinnen bezahlt rund 1000 Franken, das einkommensschwächste Fünftel rund 1300 Franken fürs Wohnen. Die Unterschiede sind eher klein, obwohl davon auszugehen ist, dass sich die Wohnstandards unterscheiden. Die wohlhabenderen Haushalte bezahlen also für Wohnraum besserer Qualität nicht wesentlich mehr als die einkommensschwachen Haushalte für ihre weniger komfortablen Wohnungen. Eine Erklärung dafür ist, dass Haushalte mit einem hohen Einkommen häufiger ihre

eigene Liegenschaft bewohnen als die einkommensschwachen Haushalte: Während 80 Prozent der einkommensstärksten Rentnerpaare – fünftes Quintil – ihr Haus besitzen, sind es im einkommensschwächsten Quintil «nur» 56 Prozent. Bei den einkommensstärksten Alleinstehenden sind es 55 Prozent und bei den einkommensschwächsten 40 Prozent. Die Wohnungsbesitzenden bezahlen zurzeit weniger fürs Wohnen in einer vergleichbaren Wohnung als die Mieter*innen: In den letzten zehn Jahren war Mieten generell teurer als der Besitz einer Wohnung oder eines Hauses,⁶⁷ die Wohneigentümer*innen haben dadurch Geld gespart. Bei älteren Menschen kommt dazu, dass die meisten ihr Eigentum vor vielen Jahren und zu den damals viel günstigeren Preisen gekauft haben, das heisst dass die Hypothek auf der Immobilie auch entsprechend kleiner ist. Zudem haben sie diese häufiger konservativer, das heisst mit mehr Eigenkapital, finanziert und in der Regel die Hypothek schon zu einem beträchtlichen Teil amortisiert. Insbesondere Eigentümer*innen wohnen daher im Alter sehr günstig.⁶⁸

Im Vergleich zu den Krankenkassenprämien fallen die Kosten fürs Wohnen viel stärker ins Gewicht, wie Abbildung 8 zeigt. Vor allem für alleinstehende Rentner*innen: Die einkommensschwächsten alleinstehenden Rentner*innen müssen über 40 Prozent ihres Einkommens fürs Wohnen aufwerfen und auch jene im zweiten Quintil begleichen die Wohnkosten mit rund einem Drittel ihres Budgets. Beide Gruppen geben damit einen höheren Anteil ihres Haushaltseinkommens fürs Wohnen aus als die vom Bundesamt für Wohnungswesen vorgeschlagene Belastungsgrenze von nicht mehr als 25 Prozent des Bruttoeinkommens.⁶⁹ Bei den reichsten 20 Prozent der alleinstehenden Rentner*innen reichen dagegen 14 Prozent ihres Budgets, um die Wohnkosten zu begleichen. Noch weniger ist es bei den reichsten Rentnerpaaren, sie benötigen nur 10 Prozent ihres monatlichen Budgets fürs Wohnen. Bei den Rentnerpaaren müssen auch die einkommensärmsten 20 Prozent der Haushalte «nur» 26 Prozent ihres Budgets fürs Wohnen aufwerfen. Aber auch für

67 Credit Suisse (2019b).

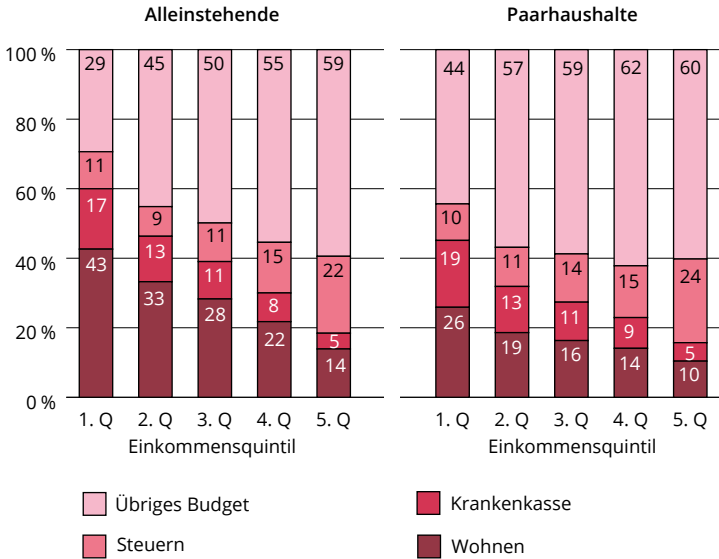
68 Die Hälfte der Eigentümer*innen bezahlt weniger als 5 Prozent ihres Einkommens in Form eines Hypozinses. Vgl. Raiffeisen Economic Research (2019), S. 19 und 29.

69 «Es wird davon ausgegangen, dass im unteren Einkommensbereich eine Belastung von über 25% die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse gefährden kann». In der Praxis und Forschung werden verschiedene Belastungsgrenzen (Wohnkosten/Haushaltsbruttoeinkommen) zwischen 25 und 30 Prozent vorgeschlagen, wobei es sich hier um historisch gewachsene Faustregeln handelt. Diese Faustregeln berücksichtigen jedoch nicht, dass Wohnen nicht allen Haushalten gleich wichtig ist: Die einen sind bereit, dafür einen grossen Teil ihres Budgets auszugeben, während die anderen das nicht sind. (vgl. BSV 2015: 14).

Rentnerpaare gilt: Je höher das Einkommen des Rentnerhaushalts, desto kleiner ist der Teil, den sie fürs Wohnen ausgeben müssen und desto mehr steht ihnen für andere Ausgaben zur Verfügung. Die degressive Wirkung der Wohnkosten trifft Alleinstehende jedoch viel stärker als Paare.

Ganz anders sieht es bei den Steuern aus, deren progressive Ausgestaltung umverteilend von oben nach unten wirkt. In Abbildung 9 ist das daran zu erkennen, dass sich das verbleibende Budget nach Steuern wesentlich weniger stark voneinander unterscheidet als die verbleibenden Budgets vor den Steuern.

Abbildung 9: Die Budgets der alleinstehenden Rentner*innen und der Rentnerpaare in der Schweiz nach Einkommensgruppen



Quelle: Eigene Berechnungen, BFS (2019a).

Die einkommensschwächeren 60 Prozent der alleinstehenden Rentner*innen müssen alle zwischen 9 und 11 Prozent ihres Einkommens dem Fiskus abgeben. Diese Steuern entsprechen 250 bis 440 Franken pro Monat. Die Anteile steigen dann überproportional mit dem Einkommen: Die einkommensstärksten 20 Prozent der alleinstehenden Rentner*innen müssen durchschnittlich über 20 Prozent ihres Einkommens in Form von Steuern dem Staat abgeben. Die Haushalte mit den hohen Einkommen bezahlen mit ihren Steuerzahlungen aber nicht nur auf ihren Altersrenten Steuern, sondern auch auf ihren Erwerbseinkommen und Vermö-

genserträgen. Letztere machen beim einkommensstärksten Fünftel der alleinstehenden Rentner*innen 29 Prozent ihrer Einkommen aus, bei den einkommensstärksten Paaren sind es ebenfalls 22 Prozent. Diese Vermögenserträge lassen auf beachtliche Vermögen schliessen, die ebenfalls besteuert werden und mit in die hohen Steuerbeträge dieser Gruppe einfliessen. Bei den Rentnerpaaren sieht es ähnlich aus, wie bei den Alleinstehenden: Die einkommensschwächeren 40 Prozent müssen dem Fiskus rund 11 Prozent ihres Einkommens, die Mittelschicht zwischen 14 und 15 Prozent und das fünfte Quintil mit 24 Prozent einen wesentlich grösseren Anteil seines Einkommens abgeben. Diese 24 Prozent entsprechen rund 3850 Franken, welche die 20 Prozent einkommensstärksten Rentnerpaare monatlich an Steuern bezahlen.

Die Steuerprogression gleicht die degressive Wirkung der Mieten und Krankenkassenprämien für Alleinstehende etwas aus. Aber es sind nicht nur die reichsten 20 Prozent, die dem Fiskus einen wesentlichen Teil ihres Einkommens abgeben müssen, sondern auch die einkommensschwächsten 20 Prozent der Rentner*innen. Denn 11 Prozent von einem durchschnittlichen Einkommen von 2298 Franken pro Monat sind zwar nur 245 Franken, aber viel bleibt diesen alleinstehenden Rentner*innen nicht mehr, wenn Wohnen, Krankenkasse und Steuern bezahlt sind.

5 Das frei verfügbare Einkommen – was bleibt, wenn die wichtigsten Kosten gedeckt sind

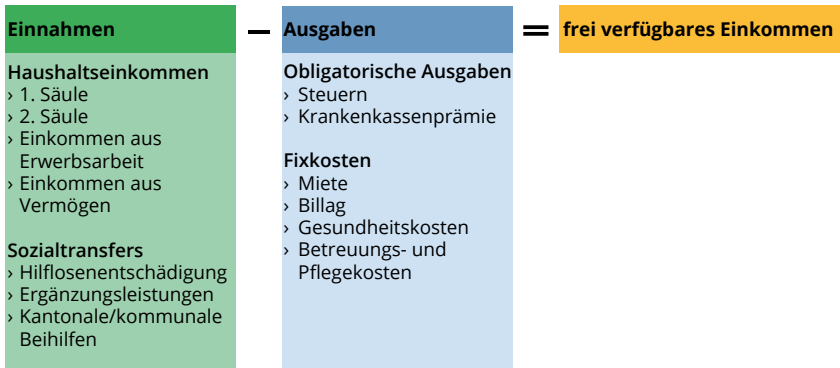
In den bisherigen Kapiteln haben wir uns darauf konzentriert, wie viel Geld Menschen im Rentenalter erhalten, einnehmen, besitzen und ausgeben – und wir haben gesehen, dass beträchtliche Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen bestehen. Die Einen beziehen Renten aus der ersten und zweiten Säule, gehen weiter einer Erwerbstätigkeit nach und können auf Einnahmen aus ihren Vermögen zählen. Sie brauchen weniger als die Hälfte ihres monatlichen Budgets, um die Wohnkosten, Krankenkassenprämien und Steuern zu bezahlen und können auch im Alter weiter sparen. Andere Rentner*innen sind von materieller Armut betroffen, verfügen über keine finanziellen Reserven und sind auf staatliche Bedarfsleistungen angewiesen, um die wichtigsten Ausgaben decken zu können.

In unserer Studie «Das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz» haben wir uns diesen und weiteren Unterschieden in der finanziellen Situation älterer Menschen in der Schweiz gewidmet.⁷⁰ Um die verschiedenen Situationen vergleichen zu können und gleichzeitig die Einkommen und die fixen Kosten zu berücksichtigen, haben wir die Methode des frei verfügbaren Einkommens verwendet. Das frei verfügbare Einkommen ist eine Kennzahl zum finanziellen Spielraum eines Haushalts: Das, was vom Einkommen bleibt, wenn die obligatorischen und fixen Ausgaben gedeckt sind. Zudem berücksichtigen wir mit dem frei verfügbaren Einkommen auch die Bedarfsleistungen – oder allgemeiner formuliert – die Sozialtransfers, die dem Haushalt zustehen, denn auch diese sind Teil des frei verfügbaren Einkommens. Mit dem frei verfügbaren Einkommen müssen alle weiteren Kosten gedeckt werden: Das sind unter anderem Essen, Körperpflege, Kleidung, Kommunikation, Mobilität, Sport und Kultur. Abbildung 10 illustriert das Vorgehen zur Berechnung des frei verfügbaren Einkommens am Beispiel eines Rentnerhaushalts, der zur Miete wohnt.

Mit dieser Methode lässt sich einerseits die Situation desselben Haushalts mit unterschiedlicher finanzieller Ausgangssituation beschreiben,

70 Knöpfel et al. 2019.

Abbildung 10: Das frei verfügbare Einkommen



Quelle: Eigene Darstellung

Das frei verfügbare Einkommen ist nicht zu verwechseln mit dem vom Bundesamt für Statistik publizierten verfügbaren Haushaltseinkommen. Das verfügbare Einkommen zieht lediglich die obligatorischen Transferausgaben – Steuern und Krankenkassenprämien – vom Einkommen ab, beim frei verfügbaren Einkommen werden zusätzlich die fixen Ausgaben – Miete, Billag und Gesundheitskosten – vom Einkommen abgezogen. Wir sprechen hier wie in der Studie Knöpfel et al. 2019 von Billag, da sich sämtliche Simulationen der Studie auf das Jahr 2018 beziehen. Damals hiess diese Abgabe noch Billag und noch nicht Serafe.

gleichzeitig kann man aber auch die Situation desselben Haushalts an verschiedenen Wohnorten vergleichen. Denn je nach Wohnort sind die obligatorischen und fixen Kosten unterschiedlich hoch und auch die Sozialtransfers unterscheiden sich wesentlich von einem Wohnort zum nächsten.

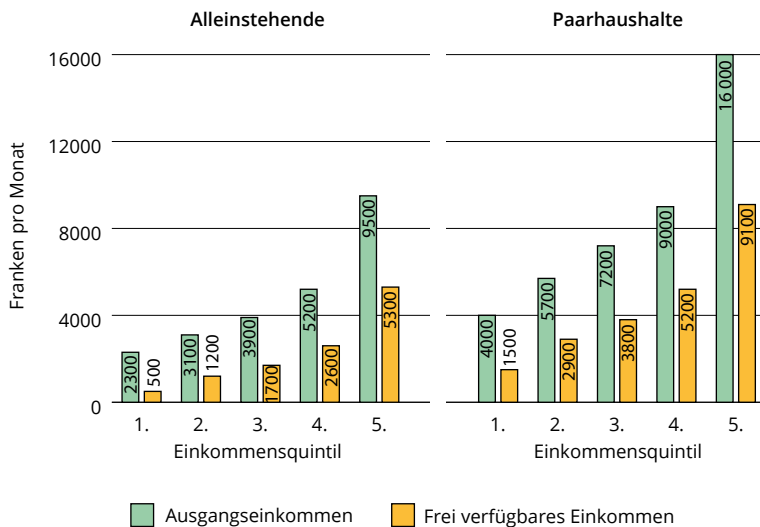
Der finanzielle Spielraum im Alter – das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz

Mit dem frei verfügbaren Einkommen machen wir eine Art «Milchbuechli»-Rechnung für die verschiedenen Rentnerhaushalte: So hoch ist das Einkommen, so viel muss der Haushalt aufwerfen, um die obligatorischen und fixen Kosten zu decken, und auf diese Sozialtransfers kann gezahlt werden. Was übrig bleibt, kann frei eingeteilt und ausgegeben werden.

Abbildung 11 zeigt das Einkommen und das frei verfügbare Einkommen der alleinstehenden Rentner*innen und der Rentnerpaare in der Schweiz. Das Ausgangseinkommen oder einfach Einkommen sind sämtliche Einkünfte des Haushalts – Renteneinkommen (inkl. Ergänzungs-

leistungen), Erwerbseinkommen und Einkommen aus Vermögen. Das frei verfügbare Einkommen ist das, was davon übrigbleibt, wenn die obligatorischen und fixen Ausgaben bezahlt sind.

Abbildung 11: Die Einkommen und die frei verfügbaren Einkommen alleinstehender Rentner*innen und Rentnerpaaren nach Einkommensquintilen



Quelle: Eigene Berechnungen, BFS (2019a).

Das hier dargestellte frei verfügbare Einkommen ist die bestmögliche Annäherung an die Definition des frei verfügbaren Einkommens, die wir in der Simulation unserer Studie Knöpfel et al. 2019 – siehe Teil 2 des Buches – verwendet haben. Es gibt zwei wesentliche Unterschiede: Erstens werden in der Haushaltsbudgeterhebung nicht alle Sozialtransfers gleich verlässlich erfasst und vor allem nicht einzeln ausgewiesen. Deswegen sind im Einkommen die Hilflosenentschädigung und die Ergänzungsleistungen enthalten, obwohl diese laut Definition nicht zum Einkommen gehören. Das gilt auch für die frei verfügbaren Einkommen. Nicht enthalten sind aber alle anderen Sozialtransfers und Taggelder. Ähnliches gilt für die Gesundheitskosten: Sie werden in der Haushaltsbudgeterhebung zwar erhoben, es ist aber nicht klar, ob sämtliche Betreuungs- und Pflegeleistungen, die wir in der Simulation miteinschliessen, auch unter Gesundheitskosten ausgewiesen werden. Um das effektive frei verfügbare Einkommen für die Rentner*innen in der Schweiz zu berechnen, wäre das aber notwendig.

Die meisten alleinstehenden Rentner*innen brauchen mindestens die Hälfte ihres Einkommens, um die obligatorischen und fixen Kosten zu decken: Das frei verfügbare Einkommen ist in den ersten vier Quintilen weniger als halb so gross, wie das Einkommen. Einzig den Alleinstehenden im fünften Quintil steht im Schnitt 56 Prozent ihres Einkommens frei

Sozialtransfers im Alter – wer hat Anspruch auf welche Unterstützungsleistung?

Ein Sozialtransfer ist eine staatliche Unterstützungsleistung, die an Menschen oder Haushalte ausbezahlt wird, die einen bestimmten finanziellen Unterstützungsbedarf nachweisen können. Die meisten Sozialtransfers – auch Bedarfsleistungen genannt – stützen sich auf Einkommens- und Vermögenskriterien und auf bestimmte Ausgaben eines Haushalts. Eine Ausnahme dazu ist die Hilflosenentschädigung, die sich nach dem Unterstützungsbedarf eines fragilen Menschen richtet. Für Senior*innen sind vor allem vier verschiedene Typen von Sozialtransfers relevant.

Die Ergänzungsleistungen (EL)

Die EL sind der wichtigste Sozialtransfer im Alter. Sie verhelfen Rentner*innen mit wenig Einkommen und Vermögen zur sozialen Existenzsicherung und bekämpfen damit die finanzielle Armut des Haushalts. Sie berücksichtigen das gesamte Budget des Haushalts – Einkommen, finanzielle Reserven und Ausgaben –, um zu beurteilen, ob und auf wie viel Unterstützung der Haushalt Anspruch hat. Der Bedarf an EL ergibt sich aus der Differenz zwischen anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen. Damit sorgen die EL zur AHV dafür, dass die wichtigsten Ausgaben des Haushalts im Alter gedeckt sind. Sie übernehmen damit einerseits die soziale Existenzsicherung für Armutsgefährdete und fungieren gleichzeitig als Ersatz für die fehlende Betreuungs- und Pflegeversicherung, wenn die Gesundheitsausgaben im Alter steigen.

Die individuelle Prämienverbilligung (IPV)

Die Krankenkassenprämien sind für Haushalte mit kleinem Budget eine grosse finanzielle Belastung, das gilt für Senior*innen ebenso wie für Menschen im Erwerbsalter und ihre Kinder. Die individuelle Prämienverbilligung ist ein Sozialtransfer, der diese Last mindern soll. Der Bund und die Kantone übernehmen mit der IPV einen Teil der Krankenkassenprämien.

Prämienverbilligungen gibt es in jedem Kanton. Die Kantone sind verpflichtet, die Prämien finanziell schwacher Haushalte zu verbilligen. Wie der jeweilige Kanton «finanziell schwach» definiert und wie hoch die Verbilligung ausfällt, ist allerdings weitgehend dem Kanton überlassen. In allen Kantonen spielt das Haushaltseinkommen eine Rolle, in vielen werden zudem auch die finanziellen Reserven des Haushalts mitberücksichtigt.

Kommunale und kantonale Beihilfen

Neben den gesamtschweizerischen Sozialtransfers gibt es einige Kantone und Gemeinden, welche zusätzliche Sozialtransfers kennen, um Haushalte und Einzelpersonen mit geringem Einkommen zu unterstützen. Solche Bedarfsleistungen treten als Zusatzleistung zu den EL auf, beispielsweise in Form einer Erhöhung des Grundbedarfs, als Mietzinszuschüsse, zur Deckung der Differenz zwischen maximal vergüteter und verrechneter Pflegeheimkosten oder als Erhöhung des Betrags für persönliche Auslagen.

Ein Beispiel dafür sind die Zusatzleistungen im Kanton Zürich und der Stadt Zürich für Rentner*innen zu Hause: Der Kanton erhöht für alle EL-Bezüger*innen

mit kleinem Vermögen den Lebensbedarf für alleinstehende Rentner*innen um 2420 Franken und für Paare um 3630 Franken pro Jahr. Die Stadt Zürich erhöht diese Beihilfe um zusätzliche 3900 Franken für den Lebensbedarf für Alleinstehende und 5856 Franken für Paare. Dabei gibt es noch eine Abstufung für Alleinstehende, die über mehr als 25000 Franken Vermögen, und für Paare, die mehr als 40000 Franken Vermögen verfügen. Dazu erhalten EL-Bezüger*innen in der Stadt Zürich auch noch einen Mietzinszuschuss bis zu maximal 3300 Franken pro Jahr, wenn die Wohnungsmiete die von den EL übernommene Miete übersteigt.

Die Hilflosenentschädigung (HE)

Eine wenig bekannte Bedarfsleistung ist die HE. Sie unterstützt fragile Menschen, die im Alltag auf Unterstützung angewiesen sind, und zwar unabhängig davon, über wie viel Einkommen und Vermögen sie verfügen und wie alt die Person ist. Junge, sogenannte hilflose Menschen unterstützt die Invalidenversicherung (IV) mit einer HE, für ältere Menschen übernimmt die AHV die HE. Die ausbezahlten Beträge der AHV sind allerdings wesentlich tiefer als jene der IV.

Als hilflos gilt, wer im Alltag dauernd auf Hilfe Dritter, dauernde Pflege und persönliche Überwachung angewiesen ist. Wer also für alltägliche Lebensverrichtungen – Aufstehen, sich Setzen, sich Hinlegen, Ankleiden, Ausziehen, Essen, Körperpflege, Toilette, Fortbewegung – auf Hilfe angewiesen ist, hat darauf Anspruch. Kaum Beachtung wird psychosozialen Aspekten geschenkt. Das psychische Befinden, aber auch das soziale Umfeld spielt bei der Beurteilung des Anspruchs auf HE keine Rolle. «Dauernd» bedeutet bei der HE, dass der Unterstützungsbedarf mindestens ein ganzes Jahr andauern muss, bevor ein fragiler Mensch als hilflos gelten kann. Das bedeutet gerade für ältere hilfsbedürftige Menschen, dass sie am Anfang des Fragilisierungsprozesses nicht als hilflos im Sinne der Hilflosenentschädigung gelten, weil sie noch nicht über mindestens ein Jahr dauernd auf Unterstützung angewiesen waren.

Die Hilflosigkeit lässt sich in drei Schweregrade unterteilen: leicht, mittel und schwer. Je schwerer die Hilflosigkeit, desto höher die Entschädigung. Die monatliche Entschädigung bei Hilflosigkeit im Rentenalter beträgt bei leichter Hilflosigkeit 2820 Franken pro Jahr, bei mittlerer Hilflosigkeit 7056 Franken pro Jahr und bei schwerer Hilflosigkeit 11280 Franken pro Jahr.

Die Sozialhilfe

In einzelnen Fällen reicht die Unterstützung durch die EL, die IPV, die kommunalen und kantonalen Beihilfen und die HE noch immer nicht aus. Dann übernimmt die Sozialhilfe die verbleibenden Kosten. Eigentlich sollten die EL die Sozialhilfeabhängigkeit im Alter verhindern. Einige Kantone haben aber die EL so ausgestaltet, dass sie nicht die gesamten Pflegeheimkosten deckt. Das ist eine der möglichen Konstellationen, in denen die Sozialhilfe einspringt. Eine andere ist die, dass ein Rentnerhaushalt kein Anrecht auf EL hat, weil die Rentner*innen noch nicht lange genug in der Schweiz lebten oder das Vermögen zu rasch verzehrt haben.

zur Verfügung. Auffällig bei den alleinstehenden Rentner*innen ist, wie wenig jenen im ersten Quintil zur freien Verfügung steht: Nur 500 Franken bleiben ihnen, um alle weiteren Kosten – Essen, Kleider, Hygieneprodukte und Freizeitgestaltung – zu decken. 500 Franken pro Monat sind nicht einmal ein Drittel der 1600 Franken⁷¹, die von den Ergänzungsleistungen als frei verfügbares Einkommen vorgesehen sind.⁷² Das bedeutet, dass das Einkommen dieser Haushalte unter dem sozialen Existenzminimum liegt. Dasselbe gilt auch für das erste Quintil der Rentnerpaare: Mit 1500 Franken liegt das frei verfügbare Einkommen weit unter dem Grundbedarf der Ergänzungsleistungen von 2400 Franken. Entsprechend leben diese Gruppen von ihren Ersparnissen: Den alleinstehenden Rentner*innen im ersten Quintil fehlen rund 800 Franken pro Monat, bei den Rentnerpaaren im ersten Quintil sind es 1100 Franken, die monatlich fehlen. Es stellt sich natürlich die Frage, ob sie effektiv über diese Ersparnisse verfügen oder sich verschulden, um über die Runden zu kommen.

Bei den Rentnerpaaren fallen die obligatorischen und fixen Ausgaben etwas weniger stark ins Gewicht: Im ersten Quintil bleiben ihnen 38 Prozent ihres Einkommens für Ausgaben des täglichen Bedarfs, im dritten Quintil 53 Prozent und im fünften Quintil 57 Prozent.

Die frei verfügbaren Einkommen unterscheiden sich wesentlich bei den verschiedenen Einkommensquintilen und zwar noch stärker als die Einkommen: Während die einkommensschwächsten alleinstehenden Rentner*innen monatlich nur über rund 500 Franken frei verfügen können, ist es bei den Einkommensstärksten mit 5300 Franken, also mehr als zehnmal so viel. Die Einkommen der Einkommensstärksten alleinstehenden Rentner*innen sind dagegen nur viermal so gross wie jene der einkommensschwächsten. Und auch bei den Rentnerpaaren sind die Unterschiede beträchtlich: Die einkommensschwächsten Rentnerpaare verfügen über monatlich 1500 Franken, um für die Ausgaben des täglichen Lebens aufzukommen, und die einkommensstärksten Paare über 9100 Franken pro Monat. Das entspricht dem Faktor sechs, während

71 Wert im Jahr 2018.

72 Der Grundbedarf der Ergänzungsleistungen für alleinstehende Rentner*innen ist der Teil, der ausbezahlt wird, um alle Ausgaben zu finanzieren, wenn Miete, Krankenkassenprämien und Gesundheitskosten gedeckt sind. Mit dem Betrag müssen auch die Steuern bezahlt werden. Da die Steuern in dieser Einkommensgruppe aber in der Regel sehr gering ausfallen, kann diese Gleichsetzung Grundbedarf = frei verfügbares Einkommen für diese Gruppe vorgenommen werden. Die Steuern dieser Gruppe betragen im Durchschnitt 250 Franken pro Monat, es ist aber davon auszugehen, dass einige wenige vermögende Alleinstehende dieser Gruppe diesen Durchschnittswert stark in die Höhe schnellen lassen. Mit einem Bruttoeinkommen von 2300 Franken pro Monat bezahlen Rentner*innen in den meisten Kantonen weniger als 150 Franken Steuern pro Monat und in einigen überhaupt keine Steuern.

die Einkommen der einkommensstärksten Rentnerpaare nur viermal so hoch sind wie jene der einkommensschwächsten. Das bedeutet, dass die Ungleichheit beim Übergang vom Einkommen zum frei verfügbaren Einkommen nicht kleiner, sondern grösser wird, und zwar sowohl bei den Alleinstehenden wie auch bei den Paaren im Rentenalter. Die Kombination aus Sozialtransfers, Steuern und Ausgaben wirkt also nicht ungleichheitsmindernd, sondern vergrössert die Ungleichheit zusätzlich.

Teil 2

Die Kosten der Betreuung und Pflege im Alter

Die Lebenssituation älterer Menschen hat sich in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich verbessert. Die Lebenserwartung und vor allem die behinderungsfreie Lebenserwartung ist gestiegen, die Zahl an autonom verbrachten Jahren im Alter nimmt zu.⁷³ Trotzdem geht das Altern mit einer Fragilisierung des Lebens einher⁷⁴ – gesundheitliche Einschränkungen nehmen zu, die Erholungsphasen werden länger, ein selbstbestimmtes Leben wird schwieriger, das soziale Umfeld wird wichtiger. In diesem Fragilisierungsprozess sind die Menschen zunehmend auf Unterstützung im Alltag angewiesen. Sie brauchen Hilfe, Betreuung und Pflege.⁷⁵ Diese Unterstützung kostet.

Einen grossen Teil der Unterstützung übernehmen Familienangehörige, aber auch Freund*innen und Nachbar*innen. Jährlich leisten sie tausende unbezahlte Stunden Care-Arbeit. Das Bundesamt für Statistik schätzt den Wert dieser Arbeit auf 3,7 Milliarden Schweizer Franken – allein für das Jahr 2016.⁷⁶ Ohne diese wertvolle unbezahlte Arbeit wäre der Alltag für die meisten fragilen älteren Menschen in der Schweiz kaum zu bewältigen.

Die Schweiz verfügt aber auch über ein gut ausgebautes Versorgungsnetz professioneller Unterstützung: Wir unterscheiden dabei zwischen ambulanter, intermediärer und stationärer Versorgungsstrukturen. Für fragile ältere Menschen, die zu Hause leben, sorgen vor allem staatliche und private Spitex-Organisationen. Sie übernehmen die ambulante Pflege der Betagten und wo nötig, auch einen Teil der Betreuung. Es gibt aber auch zahlreiche andere Institutionen, die betreuende Aufgaben für Betagte wahrnehmen. In den letzten Jahren haben sogenannte intermediäre Strukturen an Bedeutung gewonnen. Sie stellen eine Mischform zwischen ambulanter und stationärer Versorgung dar. Unterstützt wird an einem gegebenen Ort, aber nur punktuell und nicht rund um die Uhr. Dazu gehören Tagesstätten, Mittagstische oder betreute Alterswohnungen. Stationär betreut und gepflegt werden die Betagten in Pflegeheimen. Betreuungs- und Pflegefachpersonen überwachen den Gesundheitszustand der fragilen Bewohner*innen und helfen bei der Alltagsgestaltung. Die Pflegeheime sind gleichzeitig auch Hotelleriebetriebe, die den Bewohner*innen einen Vollpension-Service bieten.

Die professionelle Unterstützung fragiler Menschen ist sehr aufwändig und arbeitsintensiv – das kostet: Für die Betroffenen selbst, ihre Krankenversicherungen und die öffentliche Hand. Entsprechend heftig wird über diese Ausgaben im Gesundheitswesen an vielen Orten diskutiert – auch weil der Anteil fragiler älterer Menschen an der Gesamtbe-

73 OBSAN 2021.

74 Knöpfel et al. 2020.

75 Knöpfel & Pardini 2020.

76 Geschätzter Wert der unbezahlten Betreuung und Pflege von Erwachsenen (BFS 2015a).

völkerung in den nächsten Jahren steigen wird. Im Fokus dieser Diskussionen stehen in der Regel die steigenden Krankenkassenprämien und die von den Kantonen getragenen Gesundheitskosten. Gute Betreuung und Pflege ist aber vor allem auch für die fragilen älteren Menschen selbst teuer. Insbesondere, wenn sie nicht auf unbezahlte Care-Arbeit aus ihrem sozialen Umfeld bauen können, sondern vollumfänglich auf professionelle Betreuung und Pflege angewiesen sind.

In unserem Forschungsprojekt haben wir die frei verfügbaren Einkommen älterer Menschen in der Schweiz unter Berücksichtigung ihrer gesundheitlichen Situation genauer untersucht. Damit haben wir einen Perspektivenwechsel vorgenommen. Uns geht es nämlich nicht um die Kosten, die beim Gesundheitswesen anfallen, und auch nicht um die wachsenden kantonalen Ausgaben, sondern um die Kosten, die ältere Menschen bei wachsendem Unterstützungsbedarf aus gesundheitlichen Gründen selber tragen müssen. Dabei haben wir zwei wichtige Annahmen getroffen. Wir gehen davon aus, dass in unseren Beispielen die älteren Menschen keine oder nur wenig informelle Unterstützung erhalten. Gleichzeitig haben wir uns aber auch auf Betreuungs- und Pflegeleistungen beschränkt, die ärztlich verordnet werden können. Dabei liegt unser Fokus auf jenen Unterstützungsangeboten, die durch die Spitex-Organisationen und die Pflegeheime erbracht werden. Die ganze Problematik der Betreuungspersonen in privaten Haushalten sind dabei nicht Teil der Überlegungen.⁷⁷

Für die Studie haben wir in Zusammenarbeit mit Betreuungs- und Pflegefachpersonen neun typische Situationen von älteren Menschen, sogenannte Falltypen kreiert. Denn die Lebenssituation der Rentner*innen in der Schweiz ist sehr unterschiedlich – nur ein Teil von ihnen ist überhaupt auf Unterstützung im Alltag angewiesen. Entsprechend gibt es auch nicht die Betreuungs- und Pflegekosten eines älteren Menschen, die stellvertretend für die Kosten aller fragilen Rentner*innen stehen würden. Auf wie viel professionelle Unterstützung ein älterer Mensch angewiesen ist, hängt von dessen physischen und psychischen Möglichkeiten und von seinem sozialen Umfeld ab, aber vor allem auch davon, wie viel Hilfe die Person in Anspruch nehmen möchte. Die neun Falltypen stehen für verschiedene Situationen im Fragilisierungsprozess, die das Spektrum an möglichen Lebenssituationen im Alter abbilden sollen: Von der autonomen, alleinlebenden Frau Kernen, über den alleinlebenden Herr Karlen, der von der Spitex unterstützt wird, bis zur hochbetagten Frau Meier, die im Pflegeheim lebt und sich ohne Hilfe nicht mehr aufsetzen kann.

Mithilfe dieses Spektrums an verschiedenen Lebens- und Unterstützungssituationen beschreiben wir in diesem zweiten Teil des Buches, wie

77 Siehe dafür zum Beispiel Schilliger 2015.

sich die Betreuungs- und Pflegekosten auf die finanzielle Situation verschiedener Rentner*innen in der Schweiz auswirken.

6 Fragilisierung im Alter – wenn die Kräfte langsam schwinden

Die Lebensphase Alter wird immer länger und vielfältiger, deshalb wird diese Lebensphase oft zweigeteilt: In ein drittes aktives und viertes unterstützungsbedürftiges Lebensalter.⁷⁸ Es ist der Versuch, die so unterschiedlichen Lebenssituationen von Rentner*innen in einem einfachen Raster zu fassen. Unser Bild von Pensionierten ist von den aktiven Senior*innen geprägt, die Wanderausflüge machen, Enkelkinder betreuen und Freiwilligenarbeit leisten. Dieses Bild ist nicht falsch, aber einseitig, weil Älterwerden auch mit einer Fragilisierung, mit gesundheitlichen Beschwerden, funktionalen Einschränkungen und sozialen Verlusten einhergeht. Wir leben zwar immer länger ohne Einschränkungen,⁷⁹ die Fragilisierung ist aber Teil des Altwerdens. Sie verläuft sehr individuell, aber vielen älteren Menschen gemeinsam ist, dass sie im Verlauf der Fragilisierung Lebensenergie einbüßen, sich zunehmend allein fühlen, darunter leiden, dass sie sich nicht mehr nützlich machen können. Schwindende Kräfte, aber auch beeinträchtigt Seh- und Hörvermögen erschweren ein mobiles und vor allem autonomes Leben – die älteren Menschen sind auf Unterstützung angewiesen. Die Rentner*innen stehen dann im Spannungsfeld zwischen Selbstständigkeit und Sicherheit. Trotzdem fällt es nicht allen leicht, in dieser Situation Unterstützung auch anzunehmen.

Ganz generell unterscheiden wir drei Formen der Unterstützung: Hilfe, Pflege und Betreuung.⁸⁰ Mit Hilfe ist vor allem Unterstützung mit Dienstleistungscharakter gemeint, also monetäre, sachliche, praktische und administrative Unterstützung. Hilfen sind zum Beispiel die finanzielle Unterstützung der Hilflosenentschädigung, Hilfsmittel wie ein Rollator, ein Fahrdienst, eine Wohnungsreinigung und wenn jemand den Kontakt mit verschiedenen Ämtern übernimmt. Teile der Hilfen sind in ihren Ansätzen sozialrechtlich geregelt.⁸¹

In der Betreuung stehen die sozialen Aspekte der Unterstützung im Vordergrund. Sie kommt zum Zuge, wenn ältere Menschen ihre Bedürf-

78 Gasser et al. 2015.

79 Durchschnittlich leben Rentner*innen bis fast 80-jährig in guter Gesundheit (OBSAN 2019) und die Mehrheit der älteren Menschen fühlen sich auch bis ins hohe Alter gut (BFS 2016a).

80 Knöpfel & Pardini 2020.

81 Vgl. Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ATSG und Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung AHVG.

nisse im Alltag aufgrund ihrer Lebenssituation und/oder physischer, psychischer, kognitiver Beeinträchtigungen nicht mehr nach ihren Vorstellungen selbstständig erfüllen können. Das heisst, dass sie auch erbracht wird, wenn noch keine Pflegebedürftigkeit vorliegt. Betreuung erleichtert der betagten Person eine selbstbestimmte Lebensführung und gesellschaftliche Teilhabe. Sie ermöglicht älteren Menschen, ihr psychosoziales Wohlbefinden zu erhalten oder zu verbessern und ihre innere Sicherheit im Alltag zu stärken, damit sie Halt und Orientierung finden. Eine sozialrechtliche Rahmung fehlt bisher.⁸²

Die Pflege ist stark körperzentriert und hat einen medizinischen Zweck zwischen den zwei Polen Krankheit und Gesundheit. Sie umfasst sowohl gesundheitsfördernde Aufgaben im Alltag, wie zum Beispiel die Körperpflege oder Handreichungen beim Essen, als auch die Krankheitsbehandlung. Pflegeleistungen sind im Gegensatz zu Hilfe und Betreuung katalogartig in der Krankenleistungsverordnung definiert und können über die Krankenversicherungen abgerechnet werden.

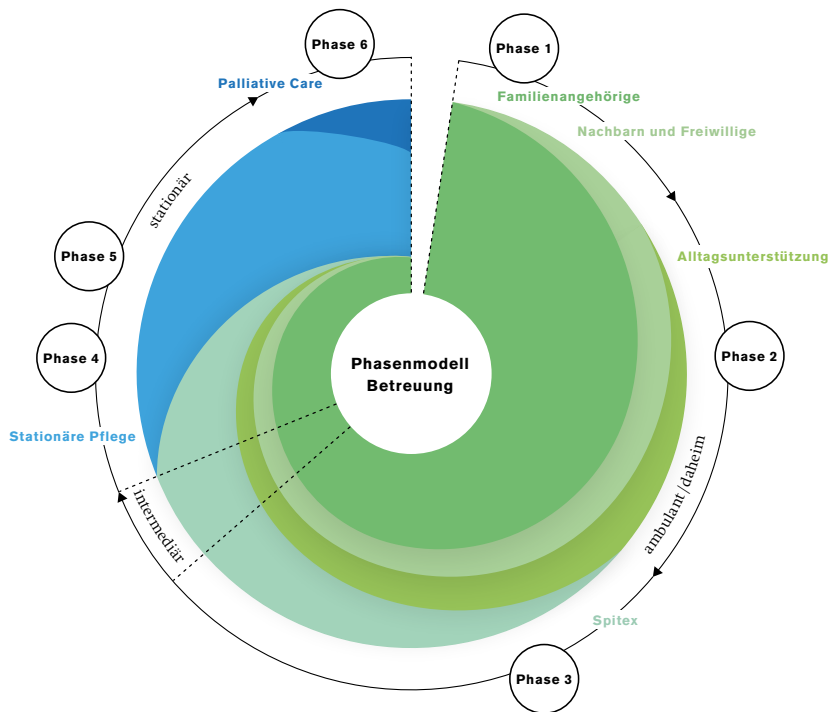
Phasen des Alterns

Der Prozess des Alterns hängt nicht direkt mit dem kalendarischen Alter zusammen. Die einen sind mit 90 noch voll aktiv und selbstständig, die anderen sind mit 70 bereits lebensmüde und leiden unter chronischen Beschwerden. Wann und wie die Kräfte eines älteren Menschen schwinden ist sehr unterschiedlich. Es gibt aber verschiedene Phasen der Fragilisierung, welche die meisten Menschen im Alter durchlaufen, und die je unterschiedliche Formen der Unterstützung erfordern. Das Phasenmodell der Betreuung teilt den Fragilisierungsprozess in sechs Phasen des Alterns. Diese Phasen sind nicht trennscharf, überlappen sich vielmehr gegenseitig, und nicht alle älteren Menschen durchlaufen jede Phase. Die Bedeutung des Modells liegt darin, die Fragilisierung als Prozess darzustellen und zu verstehen, welche Formen der Unterstützung die fragilen älteren Menschen in der jeweiligen Phase brauchen.

Verschiedene Lebenssituationen im Alter erfordern unterschiedliche Formen von Unterstützung und Unterstützungssettings (Abbildung 12). Zu Beginn des Fragilisierungsprozesses sind die meisten älteren Menschen vor allem auf Hilfe und Betreuung angewiesen. Wenn die Möglichkeiten weniger werden, gewinnt zuerst das soziale Umfeld an Bedeutung: Denn es sind vor allem Familienangehörige, gefolgt von Freund*innen und Nachbar*innen, die ältere Menschen in ihrem Alltag betreuen. Im Zentrum stehen Aufgaben, die den Alltag und das Wohlbefinden der älteren Person betreffen: Einkaufen, Kochen, Putzen oder die Begleitung zu

82 Knöpfel et al. 2020.

Abbildung 12: Die sechs Phasen des Alterns



Quelle: Knöpfel et al. (2020).

Arzt- oder Coiffeurbesuchen. Ebenso wichtig sind Gespräche oder emotionale Unterstützung durch Ratschläge, Anteilnahme und Trost, weil auch Einsamkeit und Antriebslosigkeit mit der Fragilisierung einhergehen. Unklar ist wer die Betreuung übernimmt, wenn die ältere Person isoliert lebt und über keine starken sozialen Bindungen verfügt. Es ist grundsätzlich möglich, sich Betreuungsleistungen einzukaufen – die Angebotsvielfalt ist gross. Das ist aber erstens für viele fragile Menschen nicht ganz einfach, weil sie sich mit den Anbietern nicht auskennen und zweitens ist es teuer, sich ein umfassendes Betreuungssetting zu leisten. Wenn die Betreuung nicht mit einer Pflegeleistung einhergeht, müssen die Betroffenen alles selbst bezahlen. Für ältere Menschen, die über wenig Geld verfügen, sozial isoliert leben und mit Verständnisschwierigkeiten kämpfen, scheint es daher kaum denkbar, dass sie zu Beginn des Fragilisierungsprozesses schon Zugang zu einer professionellen Betreuung haben. Wir gehen eher davon aus, dass sie ihren Alltag – den Ein-

Die sechs Phasen des Alterns

In *Phase 1* steht die Unterstützung bei der Lebensgestaltung im Vordergrund: Freizeit, Aktivitäten, Selbstversorgung und Selbsthilfe. Sie kompensiert oder verhindert Einschränkungen in der Selbstständigkeit und ermöglicht die soziale Teilhabe. Den Hauptteil der Betreuung übernehmen nicht Professionelle, sondern die Angehörigen, das weitere soziale Umfeld und Freiwillige.

In *Phase 2* dominieren Aspekte der Selbstversorgung und der Gestaltung von Aufgaben im Haushalt die Unterstützung. Es geht um alltägliche Arbeiten, wie Einkaufen, Kochen, Putzen oder Waschen, oder die Begleitung zu privaten Verabredungen oder auch Arztbesuchen. Wer für punktuelle Aufgaben professionelle Dienste beansprucht, muss diese selbst bezahlen. Den Hauptteil der Betreuung übernehmen in der Regel Angehörige, das weitere soziale Umfeld, Entlastungsdienste, Hilfswerke, kommunale Stellen.

Der Unterstützungsbedarf nimmt in der *Phase 3* zu. Es geht vermehrt darum, bei lebensnotwendigen Bedürfnissen wie Essen und Trinken, Waschen und Anziehen zu unterstützen. Damit erhöht sich die Bedeutung von pflegerischen Diensten (Spitex, Tagesstätten) beziehungsweise die Unterstützung durch Professionelle. Den Hauptteil der Betreuung übernehmen Angehörige, das weitere soziale Umfeld, Entlastungsdienste, Spitex und Tagesstätten.

In *Phase 4* bleiben das familiäre und das ausserfamiliäre Netz weiterhin wichtig. Zugleich wird die medizinische und pflegerische Unterstützung zentral. Ein Übertritt in intermediäre (Tagesstätten) oder stationäre Einrichtungen kann Sinn machen, dort prägen Fachpersonen den Alltag. Den Hauptteil der Betreuung übernehmen Tagesstätten, Pflegeheime mit den verschiedenen Berufsgruppen (Fachpersonen Gesundheit, Fachpersonen Betreuung, Agogik, Aktivierung), Freiwillige, Angehörige und das soziale Umfeld.

In der *Phase 5* wird die stationäre Unterstützung vor allem im Kontext der professionellen Pflege und Aktivierung geleistet. Angehörige, Freundinnen und Freunde und Bekannte nehmen ihre Rolle als Besuchende wahr. Den Hauptteil der Betreuung übernehmen Pflegeheime mit den verschiedenen Berufsgruppen (Fachpersonen Gesundheit, Fachpersonen Betreuung, Agogik, Therapien), Ärztinnen und Ärzte, Freiwillige, Angehörige und das soziale Umfeld.

In *Phase 6* erhalten ältere Menschen durch die Palliative-Care-Arbeit Unterstützung. Es geht um Präsenz, Zuhören, Trost spenden und um die Begleitung in der letzten Lebensphase. Die Unterstützung wird wieder informeller und oft freiwillig erbracht. Neben Angehörigen und Fachpersonen leisten auch Freiwillige Einsätze – bei den Betroffenen zu Hause wie auch in stationären Einrichtungen. Den Hauptteil der Betreuung übernehmen Angehörige und das soziale Umfeld, Freiwillige, Seelsorge, palliative Einrichtungen, Pflegeheime mit den verschiedenen Berufsgruppen (Fachpersonen Gesundheit, Fachpersonen Betreuung, Agogik), Spital, Ärztinnen und Ärzte.

schränkungen zum Trotz – alleine bewältigen und erst ergänzend zur Pflege Hilfe und Betreuung erhalten.

Im Verlauf des Fragilisierungsprozesses sind die Betagten in der Regel auf immer mehr Unterstützung angewiesen. Der entsprechende Betreuungsbedarf lässt sich in sechs verschiedene Phasen einteilen.⁸³ Je nach Phase und Lebenssituation ist eine andere Form und ein unterschiedliches Ausmass von Unterstützung nötig. Diese unterschiedlichen Formen der Unterstützung werden je nach Bedarf und Unterstützungsnetz auch von anderen Personen geleistet. Am Anfang der Fragilisierung leisten vor allem das soziale Umfeld, die Nachbarschaft und Netzwerke viel Unterstützung, dann helfen Professionelle punktuell zu Hause und schliesslich erfolgt ein Übertritt in eine intermediäre oder stationäre Struktur mit Betreuung und Pflege rund um die Uhr. Später erfolgt bei einigen Menschen palliative Betreuung und Pflege. Von diesem klassischen Verlauf gibt es sehr viele Abweichungen, insbesondere ziehen nur rund die Hälfte der älteren Menschen überhaupt einmal in ein Pflegeheim.⁸⁴ Das Modell der sechs Phasen der Fragilisierung ist ein Versuch dieser Komplexität gerecht zu werden.

Die Falltypen – neun typische Situationen älterer Menschen

Um die Kosten der Betreuung und Pflege im Alter zu untersuchen, haben wir in Zusammenarbeit mit Fachpersonen aus der Gesundheits- und Altersarbeit verschiedene Lebenssituationen kreiert. Wir nennen sie «Falltypen». Diese Falltypen stehen für unsere Grosseltern, deinen Nachbarn, meine Mutter, deinen Grossonkel und Frau Müller in Herrenschanen. Sie stehen für Herrn Meier, Frau Rossi, Herr und Frau Milanovic – es sind plausible und unterschiedliche Lebenssituationen älterer Menschen in der Schweiz. Sie repräsentieren damit nicht die gesamte ältere Bevölkerung, sind in keiner Weise durchschnittliche, aber durchaus typische Rentnerhaushalte. Sie sind zwar fiktiv, können in der Realität aber so existieren.

Durchschnittswerte machen in diesem Kontext keinen Sinn, weil es unzählige Kombinationen aus Betreuungs- und Pflegebedarfen gibt: Ein höherer Betreuungsbedarf bedeutet keineswegs, dass der Pflegebedarf parallel dazu steigt. Gerade bei demenziellen Erkrankungen ist beispielsweise der Betreuungsbedarf gross, während der Pflegebedarf gleichzeitig tief sein kann. Und umgekehrt gibt es ältere Menschen, die zwar viel

83 Diese sechs Phasen des Alterns sind ursprünglich im «Wegweiser für gute Betreuung im Alter» publiziert worden und für diese Publikation angepasst worden. Vgl. Knöpfel et al. 2020.

84 Füglistler-Dousse & Pellegrini 2019.

Die neun Falltypen

Falltypen 1 und 2: Falltyp 1 (Einzelperson) und 2 (Paarhaushalt) stehen für Personen im Ruhestand, die zu Hause leben. Sie sind bei guter Gesundheit, bewältigen ihren Alltag selbstständig, ohne Einschränkungen und haben keinen Bedarf an professioneller Betreuung oder Pflege. Alle Mitglieder dieser Haushalte sind noch nicht im Fragilisierungsprozess. Diese zwei Falltypen dienen vor allem als Referenzpunkte, sie zeigen wie es einem Einpersonenhaushalt oder einem Paarhaushalt ohne Betreuungs- und Pflegebedarf finanziell gehen würde.

Falltyp 3 ist eine Person im Ruhestand, die alleine zu Hause lebt. Ihre körperliche und geistige Verfassung ermöglicht ihr eine mehrheitlich selbstständige Alltagsgestaltung. Aufgrund von schwindendem Seh- und Hörvermögen sowie Kräfteverlust ist die Person bei der Hausarbeit, beim Kochen sowie bei der Körperpflege auf die Hilfe der örtlichen Spitex angewiesen. Die Spitex kommt mindestens zweimal pro Tag kurz vorbei (18,3 Stunden Pflege, 17,2 Stunden Betreuung pro Monat). Die Person befindet sich zwischen den Altersphasen 2 und 3.

Falltyp 4: Diese Person im Ruhestand lebt alleine zu Hause. Sie ist hochbetagt und körperlich fragil, sie leidet unter mehreren Krankheiten. Die Spitex unterstützt sie umfassend in der Körperpflege, bei der Toilette, bei der Einnahme der richtigen Medikamente, beim An- und Auskleiden, anziehen von Einlagen usw. Zudem unterstützt die Spitex diese Person auch stark beim Führen des Haushalts. Am Wohnraum sind Anpassungen nötig und sie braucht Hilfsmittel wie Pflegebett, Rollstuhl oder Rollator (76,8 Stunden Pflege, 15,3 Stunden Betreuung pro Monat). Die Person befindet sich zwischen den Altersphasen 3 und 4.

Falltyp 5: Paarhaushalt im Ruhestand. Eine Person ist noch relativ agil und rüstig, die andere Person ist auf Unterstützung angewiesen. Das Paar kann sich gegenseitig unterstützen. Dennoch kommt die Spitex täglich vorbei, um die Körper-

Pflege benötigen, aber kaum Betreuung, weil es ihnen zum Beispiel nicht mehr möglich ist, soziale Kontakte zu unterhalten. Die Falltypen decken eine grosse Bandbreite von Lebenssituationen im Alter ab. Ziel ist es, mit ihnen ein Spektrum von möglichen Situationen aufzuzeigen, um damit zu analysieren, was die Betreuung und Pflege für ältere Menschen in der Schweiz kostet.

Die neun Falltypen unterscheiden sich in ihrer Haushaltszusammensetzung, in ihrer Wohnform und in ihrem Unterstützungsbedarf. In unseren Kostenschätzungen gehen wir davon aus, dass die verschiedenen Falltypen, solange sie zu Hause leben, sämtliche Unterstützung von der öffentlichen Spitex beziehen. Die Spitex unterscheidet zwischen pflegerischen und nicht-pflegerischen Leistungen. Zweitere fassen wir im Folgenden unter dem Begriff der «Betreuung» zusammen, obwohl viele dieser Leistungen nach unserem Verständnis eigentlich unter die Kate-

pflge sowie komplexere medizinische Tätigkeiten zu übernehmen und die Spitex unterstützt sie punktuell bei der Führung des Haushalts (34,2 Stunden Pflege, 2,7 Stunden Betreuung pro Monat). Die fragile Person befindet sich in der Altersphase 3.

Falltyp 6: Zwei hochbetagte Menschen leben gemeinsam zu Hause. Die eine Person ist kognitiv eingeschränkt, die andere körperlich fragil. Sie können sich zwar noch gegenseitig unterstützen, die Bewältigung des Alltags ist aber beschwerlich und würde ohne umfassende Unterstützung der Spitex nicht funktionieren. Die Spitex kommt mindestens zweimal täglich vorbei, um die notwendige Pflege und Betreuung zu leisten (74,9 Stunden Pflege, 14,1 Stunden Betreuung pro Monat). Das Paar befindet sich zwischen den Altersphasen 3 und 4.

Falltyp 7 ist eine Person im Pflegeheim. Die Person kann nicht mehr zu Hause leben, weil sie sich mit ihrem eigenen Alltag überfordert fühlt, das kann medizinische und/oder soziale Gründe haben. Sie benötigt Betreuung und Unterstützung vor Ort, und das rund um die Uhr, braucht aber vergleichsweise wenig Pflege. Die Person befindet sich zwischen den Altersphasen 3 und 4.

Falltyp 8 ist eine Person, die im Pflegeheim lebt. Das Leben zu Hause ist auch mit grossem Einsatz der Spitex nicht mehr möglich, der Betreuungs- und Pflegeaufwand ist zu gross. Die Person ist stark eingeschränkt, auf konstante Betreuung und Pflege sowie die Wohninfrastruktur im Pflegeheim angewiesen. Die Person befindet sich in der Altersphase 5.

Falltyp 9: Für diese Person ist ein selbstständiges Leben nicht mehr möglich. Sie ist sowohl körperlich wie auch kognitiv stark eingeschränkt. Es ist ihr kaum mehr möglich, soziale Kontakte zu pflegen. Die Person ist vollständig von der professionellen Betreuung und Pflege abhängig und lebt im Pflegeheim. Die Person befindet sich in der Altersphase 6.

gorie «Hilfe» fallen.⁸⁵ In der Praxis verwenden die Spitex-Organisationen dafür auch die Begriffe «hauswirtschaftliche Leistungen», «Begleitung» und «Altershilfe». Dazu gehören die Unterstützung beim Essen, beim Einkaufen, Wäsche waschen, Mahlzeiten zubereiten und die administrative Hilfe.

Auch in den intermediären Strukturen – betreutes Wohnen oder Wohnen mit Service – und in den stationären Einrichtungen – Alters-, Pflegeheime und Spitäler – wird zwischen Betreuung und Pflege unterschieden, obwohl die Leistungen von ein- und derselben Institution erbracht werden. In der Praxis findet Pflege in der Regel mit einer betreuenden Grund-

⁸⁵ Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Bedeutung und Verwendung des Begriffs Betreuung findet sich in der Studie «Gute Betreuung in der Schweiz. Eine Bestandsaufnahme» (Knöpfel et al. 2018) und im «Wegweiser für gute Betreuung im Alter» (Knöpfel et al. 2020).

haltung statt, Pflege ohne Betreuung ist kaum möglich. Betreuung setzt dagegen keine Pflege voraus, denn es stehen soziale Aspekte im Vordergrund. Sie kommt zum Zuge, wenn ältere Menschen, ihre Bedürfnisse im Alltag aufgrund ihrer Lebenssituation und/oder physischer, psychischer, kognitiver Beeinträchtigungen nicht mehr nach ihren Vorstellungen selbstständig befriedigen können. Das heisst, dass es viele ältere Menschen gibt, die Betreuung brauchen, wenn noch keine Pflegebedürftigkeit vorliegt.

In den Pflegeheimen in der Schweiz wird zwischen Pflegeleistungen und Beherbergungsleistungen unterschieden, wobei Betreuung häufig bei der Beherbergung mitgemeint ist. Die Betreuungsleistungen werden zwar teilweise als separate Taxe ausgewiesen, in der Regel ist aber kaum nachvollziehbar, welche Leistungen das Pflegeheim darunter abrechnet.

Unsere drei fiktiven Beispiele Frau Kernen, Herr Karlen und Frau Meier

Um den Falltypen ein Gesicht zu geben, verwenden wir in den folgenden Kapiteln drei fiktive Beispiele.



Frau Kernen

Frau Kernen ist 70-jährig, voller Energie und viel unterwegs. Sie wohnt allein in einer Mietwohnung und ist aktuell nicht auf Unterstützung von anderen angewiesen. Sie arbeitet als Freiwillige in einem Quartiertreff, löst gerne Kreuzworträtsel und geht ab und zu mit ihrer Seniorinnen-gruppe auf eine organisierte Reise. Ihre Situation entspricht Falltyp 1.



Herr Karlen

Herr Karlen ist seit längerem im Ruhestand und lebt allein in einer Mietwohnung. In den letzten Jahren haben seine Kräfte etwas nachgelassen. Er ist fragiler geworden. Seine Situation entspricht jener von Falltyp 3. Er sieht und hört nicht mehr so gut wie früher. Den grössten Teil seines Alltags kann er zwar noch selbst gestalten und bewältigen, aber er benötigt Hilfe beim Einkaufen, beim Kochen, im Haushalt, bei den Finanzen und bei der Körperpflege. Seine Hausärztin hat ihm Leistungen der Spitzex verschrieben, damit er weiter zu Hause leben kann.



Frau Meier

Frau Meier lebt im Pflegeheim, was für sie eine grosse Entlastung ist. Zu Hause drohte sie ständig zu stürzen und hat sich nicht mehr sicher genug gefühlt. Sie braucht rund um die Uhr jemanden, der für sie da ist und auch relativ viel Betreuung und Pflege. Insbesondere die hindernis-

freie Umgebung im Pflegeheim gefällt ihr sehr. Sie wohnt in einem Einzelzimmer mit eigenem Bad in einem Pflegeheim mittlerer Preisklasse. Ihre Situation entspricht jener von Falltyp 8.

Alle drei Personen sind alleinstehend und mit typisch schweizerischen Namen ausgestattet. Damit repräsentieren sie nicht die gesamte ältere Bevölkerung in der Schweiz. Die grosse Mehrheit der Rentner*innen lebt in einem Paarhaushalt.⁸⁶ Trotzdem konzentrieren wir uns in den folgenden Analysen der Kosten von Betreuung und Pflege im Alter auf die alleinstehenden Senior*innen. Das hat zwei Gründe: Erstens wollen wir in unseren Analysen die Situation von älteren Menschen ohne informelle Unterstützung darstellen, um die effektiven Kosten der professionellen Unterstützung im Alter abzubilden. Wir haben in unserer Studie die unbezahlte Care-Arbeit bewusst nicht berücksichtigt und auch darauf verzichtet, diese zu monetarisieren. Bei Paarhaushalten unterstützt in der Regel der selbstständigere Partner oder die selbstständigere Partnerin die andere Person im Alltag, leistet also informelle Unterstützung. Dadurch kann der Aufwand der Spitex sinken. Zweitens steigt mit zunehmendem Alter die Zahl der Alleinstehenden kontinuierlich an. Es ist davon auszugehen, dass ein deutlich grösserer Teil der fragilen älteren Menschen alleine lebt als dies bei der gesamten Gruppe der 65- bis 80-jährigen der Fall ist. Nichts desto trotz ist das Bild das wir hier zeichnen unvollständig.⁸⁷

Unsere Beispiele repräsentieren zudem auch darum nicht die gesamte Bevölkerung der älteren Menschen, weil sie nur Schweizer Nachnamen tragen. Wir haben uns dafür entschieden, drei ähnlich klingende Schweizer Namen zu verwenden, um mit der Variation nicht den Anschein zu erwecken, dass ältere Menschen mit Migrationsgeschichte besonders selten oder häufig Betreuung und Pflege in Anspruch nehmen. Wir wissen nicht, ob das der Fall ist, und für unsere Analyse ist es auch nicht relevant. Frau Kernen, Herr Karlen und Frau Meier könnten genauso gut Frau Rossi, Herr Milanovic und Frau Silva heissen.

In den folgenden Kapiteln werden wir die drei Personen mit jeweils immer gleichen fünf unterschiedlichen Einkommen und Vermögen aus-

86 Laut Strukturhebung des Bundesamt für Statistik (BFS 2020g) waren es im Jahr 2018 rund 70 Prozent der 65- bis 80-jährigen. Diese Erhebung schliesst nur die 65-80-jährigen mit ein, ältere Menschen befragt das BFS in der Strukturhebung nicht.

87 Wer sich für die Kosten der Betreuung und Pflege im Alter und den finanziellen Spielraum von Rentnerpaaren interessiert, findet auf www.einkommen-im-alter.ch unseren Kurzbericht zur Studie «Das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz. Eine vergleichende Studie unter Berücksichtigung des Pflege- und Betreuungsbedarfs.» und die ganze Studie inkl. Erläuterungen. Darin sind sämtliche Resultate zu den Falltypen 5 und 6 – also den Paarhaushalten – enthalten.

statten – siehe Kasten *Die fünf finanziellen Verhältnisse von Frau Kernen, Herrn Karlen und Frau Meier*.

Die fünf finanziellen Verhältnisse von Frau Kernen, Herrn Karlen und Frau Meier

Um die verschiedenen finanziellen Verhältnisse von Senior*innen in der Schweiz zu simulieren, bilden wir fünf verschiedene finanzielle Verhältnisse: Diese ergeben sich aus der Kombination der fünf Einkommens- mit den fünf Vermögensquintilen. Dabei verwenden wir die jeweiligen Median der Quintile (siehe Glossar). Wir bezeichnen die fünf finanziellen Situationen wie folgt:

- > sehr schwierige finanzielle Situation: Einkommen 21500 Franken, Vermögen 1200 Franken
- > schwierige finanzielle Situation: Einkommen 28700 Franken, Vermögen 52100 Franken
- > mittlere finanzielle Situation: Einkommen 40100 Franken, Vermögen 171100 Franken
- > gute finanzielle Situation: Einkommen 55200 Franken, Vermögen 381400 Franken
- > sehr gute finanzielle Situation: Einkommen 89400 Franken, Vermögen 957600 Franken

Die hier verwendeten Einkommen und Vermögen basieren auf dem Datensatz WiSiER (BSV 2021b).

7 Die Kosten der Betreuung und Pflege – der Föderalismus sorgt für grosse Unterschiede

In der Schweiz bezahlen wir im internationalen Vergleich einen grossen Teil der Gesundheitskosten selbst. Die einzelne Rechnung fällt dabei nicht so sehr ins Gewicht, aber die Summe kann hoch sein. Das Verrechnungssystem ist kompliziert, dabei den Überblick zu behalten, ist nicht ganz einfach. Das gilt insbesondere für die Betreuungs- und Pflegekosten fragiler Rentner*innen.

Die Krankenversicherung ist in der Schweiz seit vielen Jahren obligatorisch. Für diese Versicherung bezahlen in der Schweiz wohnhafte Personen eine monatliche Versicherungsprämie. Wenn die versicherte Person krank wird, bezahlt die Krankenkasse den grössten Teil der anfallenden Krankheitskosten. Einen kleineren Teil der Krankheitskosten müssen die Versicherten aber selbst übernehmen.

Ganz generell müssen die Versicherten die Franchise, den sogenannten Selbstbehalt und bei Pflegekosten zusätzlich eine Patientenbeteiligung selbst bezahlen. Die selbst zu wählende Franchise beträgt zwischen 300 und 2500 Franken, der Selbstbehalt beträgt 10 Prozent der anfallenden Krankheitskosten bis maximal 700 Franken pro Jahr. Bei der Patientenbeteiligung ist es etwas komplizierter; diese darf Stand 2018⁸⁸ maximal 5822 Franken pro Jahr für die Pflege zu Hause und bis zu 7885 Franken pro Jahr für die Pflege in einem Pflegeheim kosten, in vielen Kantonen ist dieses Maximum aber tiefer.

Wenn ein fragiler Mensch auf tägliche Pflege angewiesen ist, können diese Beteiligungen auf Dauer ganz schön ins Geld gehen: Hochgerechnet auf ein Jahr ergibt dies bei einer Franchise von 2500 Franken ein Maximum an Krankheitskosten von 9022 Franken für Betagte, die zu Hause gepflegt werden, und 11085 Franken für jene im Pflegeheim. Bei einer Franchise von 300 Franken sind es je 2200 Franken weniger – dafür sind dann aber die monatlichen Krankenkassenprämien höher.

Die genannten Beträge beziehen sich nur auf die Krankheitskosten, die über die obligatorische Krankenversicherung gedeckt sind. Zahnarzt-

88 Wir arbeiten mit den Daten aus der Studie über das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz (Knöpfel et al. 2019). Deshalb beziehen sich die Daten im zweiten Teil des Buches auf das Jahr 2018.

Welchen Teil der Gesundheitskosten muss ich selbst bezahlen?

- > Die Franchise
- > Den Selbstbehalt
- > Die Patientenbeteiligung / Pflögetaxe
- > Die Betreuungskosten / Betreuungstaxe

Die *Franchise* betrögt je nach Versicherungsmodell pro Jahr 300 bis 2500 Franken, diesen Betrag bezahlen die Versicherten selbst. Erst, wenn die in einem Jahr angefallenen Kosten diesen Grenzwert übersteigen, übernimmt die Krankenversicherung den grössten Teil der Kosten. Die Höhe der Franchise können Versicherte eigenständig wählen; je tiefer die Franchise, desto höher fällt die monatliche Prämie aus.

Sobald die Krankenkassen die anfallenden Krankheitskosten übernehmen, verrechnen sie den Versicherten 10 Prozent der weiteren Kosten als *Selbstbehalt* und zwar bis zu einem Maximum von 700 Franken pro Jahr. Wenn man also mit der tiefsten Franchise (CHF 300/Jahr) versichert ist, betragen die selbstgetragenen Krankheitskosten bis zu 1000 Franken pro Jahr.

Zusätzlich zu Franchise und Selbstbehalt wird Versicherten, die Pflege brauchen, eine *Patientenbeteiligung* für diese Pflegeleistungen verrechnet. Den Rest bezahlt die Krankenkasse. Die Höhe und Berechnungsart dieser Patientenbeteiligung ist kantonal unterschiedlich. Insgesamt gibt es sieben Varianten für deren Ausgestaltung (Stand 2018). Der Bund legt aber Maximalbeträge pro Tag fest. 2018 waren es für ambulante Pflegeleistungen maximal 15,95 Franken pro Tag und für die stationäre Pflege maximal 21,60 Franken pro Tag. In den Pflegeheimen spricht man von der Pflögetaxe, faktisch ist diese Taxe aber dasselbe;

kosten sind darin beispielsweise nicht enthalten. Und auch die Betreuungskosten gehören nicht dazu – auch nicht, wenn sie ärztlich verordnet sind. Für die Betreuung der Spitex und in den Pflegeheimen müssen die fragilen älteren Menschen selbst aufkommen. Einige Krankenversicherungen schliessen Betreuungsleistungen in Zusatzversicherungen mit ein, aber längst nicht alle älteren Menschen verfügen über eine solche freiwillige Zusatzversicherung.

Für Betreuungsleistungen gibt es keine obligatorische Versicherung und auch sonst keine Regulierung auf Bundesebene. Entsprechend hat jeder Kanton und teilweise jede regionale Spitex-Organisation und jedes Pflegeheim ein eigenes Tarifsysteem für die Betreuungskosten entwickelt. Die Kosten der Betreuung zu Hause und im Pflegeheim unterscheiden sich darum sehr stark von einem Kanton zum anderen.

eine Patientenbeteiligung im Pflegeheim. Auch da gibt es unterschiedliche Regulierungen in den Kantonen: Die einen machen die Pflorgetaxe abhängig vom Pflegebedarf der Pflegeheimbewohner*innen, andere verrechnen keine Pflegeheimtaxen und wieder andere verrechnen allen Pflegeheimbewohner*innen das Maximum.

Dazu kommen sämtliche *Betreuungskosten*. Wie hoch diese ausfallen ist von Kanton zu Kanton, aber wiederum auch von einer zur anderen Spitex-Organisation und von Pflegeheim zu Pflegeheim unterschiedlich. Einige Spitex-Organisationen verrechnen einkommens- oder vermögensabhängige Tarife, andere erheben einen tieferen Tarif für Spitex-Mitglieder als für Nicht-Mitglieder, das heisst, jene die einen jährlichen Mitgliederbeitrag bezahlen, können Leistungen zu einem günstigeren Tarif beziehen. Eine weitere Verrechnungsvariante sind sogenannte Wegpauschalen: Die Spitex verrechnet ihren Klient*innen zusätzlich zu den Stundentarifen eine Pauschale pro Anfahrtsweg. Oder aber die Spitex erhebt einen Nachzuschlag oder eine Administrationspauschale. Die einen rechnen pro angebrochene Viertelstunde ab, die anderen in Zehnminuten- oder Fünfminuteneinheiten. Der Spielraum für diese Tarifgestaltung ist sehr gross.

Ähnlich sieht es bei den Betreuungs-, Hotellerie- und Pensionstaxen in den Pflegeheimen aus: Es gibt keine einheitlichen Regeln. Es ist völlig unklar, welcher Betrag jeweils für die Betreuung verrechnet wird und wie viel für die Beherbergung. Einige Pflegeheime kennen nur eine Taxe, die Betreuung und Beherbergung umfasst, andere versuchen die beiden Posten zu trennen. Aber auch wenn die Pflegeheime (oder die Kantone), die zwei Tarife zu trennen versuchen: Welcher Teil der Hotellerie und welcher der Betreuung angelastet wird, ist jeweils schwer nachzuvollziehen.

Was hinter der Rechnung der Spitex steht

Wie viel die Betreuung und Pflege zu Hause kostet, zeigen wir in diesem Kapitel anhand des fiktiven Beispiels von Herrn Karlen. Zur Erinnerung: Er sieht und hört nicht mehr so gut wie früher, kann aber den grössten Teil seines Alltags selbst bewältigen. Die Spitex unterstützt ihn beim Einkaufen, beim Kochen, im Haushalt, bei den Finanzen und bei der Körperpflege. Der Kasten *Herr Karlens Spitexleistungen* weist im Detail aus, welche Spitexleistungen er bezieht.

Die Betreuungskosten und auch die Pflegekosten, welche die Spitex Herrn Karlen verrechnet, fallen je nach Spitex-Organisation und Wohnort unterschiedlich hoch aus. In Abbildung 13 sind in dunkelblau die Herrn Karlen verrechneten Pflegekosten und in hellblau die ihm verrechneten Betreuungskosten dargestellt.

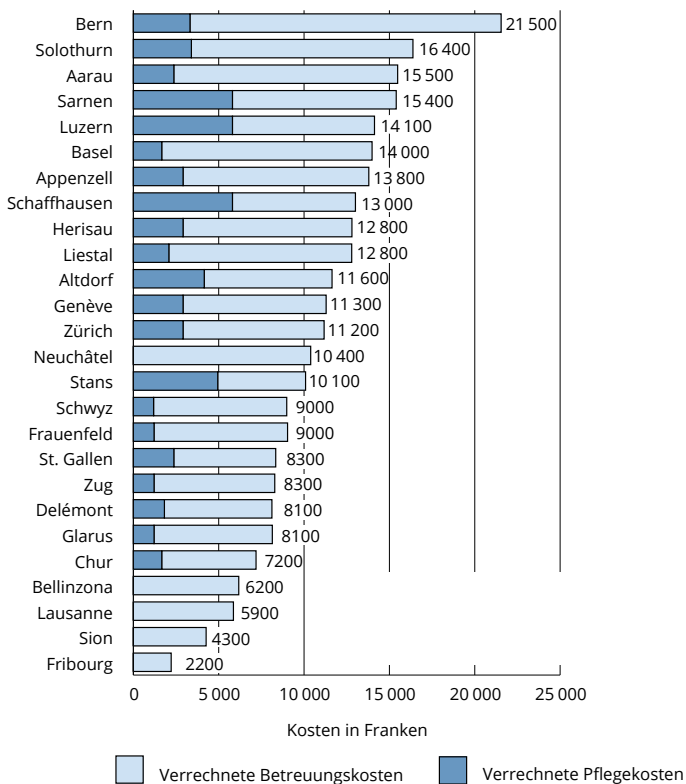
Herr Karlens Spitexleistungen

Leistung	Häufigkeit	Minuten pro Einheit	Minuten pro Jahr	Kategorie
Erstassessment	einmalig	120	120	Abklärung und Beratung
Reassessment	1 x pro Jahr	60	60	Abklärung und Beratung
Erste Pflegeplanung	einmalig	60	60	Abklärung und Beratung
Pflegeplanung bestimmen und evaluieren	6 x pro Jahr	20	120	Abklärung und Beratung
Konsultation Arzt bei Bedarfsabklärung	2 x pro Jahr	20	40	Abklärung und Beratung
Medikamente richten	1 pro Woche	15	780	Untersuchung und Behandlung
Körperpflege (Ganzwäsche in Bad, Dusche, Lavabo)	3 x pro Woche	30	4 680	Grundpflege
Kompressionsstrümpfe an- und ausziehen	2 x pro Tag	10	7 280	Grundpflege
Essen zubereiten	1 x pro Tag	20	7 280	Hauswirtschaft und Betreuung
Wochenkehr (Grundreinigung der Wohnung)	Alle 2 Wochen	75	1 950	Hauswirtschaft und Betreuung
Einkaufen mit Klient	1 x pro Woche	60	3 120	Hauswirtschaft und Betreuung

Alle Leistungen sind Herr Karlen von seiner Hausärztin verordnet worden und werden durch die gemeinnützige Spitex im jeweiligen Kantonshauptort erbracht.

Die Höhe der verrechneten Spitexkosten hängt von mehreren Faktoren ab, die sich nicht leicht verallgemeinern lassen. Hinter jeder Leistung, die durch die Spitex erbracht wird, steht eine Zeiteinheit, die für diese Leistung zur Verfügung steht. Ausserdem muss die Kategorisierung der Spitex-Leistungen beachtet werden, die über die Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) geregelt ist. Im Pflegebereich werden drei Arten von Spitex-Leistungen unterschieden: a) Abklärung, Beratung und Koordination, b) Untersuchung und Behandlung und c) Grundpflege. Für die drei Leistungsarten werden der Krankenkasse unterschiedliche Ansätze pro Stunde verrechnet (vgl. KLV Art. 7a; siehe Tabelle 1).

Abbildung 13: Herr Karlen's Betreuungs- und Pflegekosten der Spitex im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen aus Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Herr Karlen bezahlt in Basel-Stadt 14 000 Franken für die Betreuung und Pflege der Spitex. Die Pflegekosten betragen 1 700 Franken und die Betreuungskosten 12 300 Franken.

Die blauen Balkenteile in Abbildung 13 entsprechen den jeweiligen verrechneten Pflegekosten, sprich den Patientenbeteiligungen. In fünf Kantonshauptorten verrechnet die Spitex Herrn Karlen keine Patientenbeteiligung.⁸⁹ In neun Kantonshauptorten verrechnen die Kantone die maximal mögliche Patientenbeteiligung.

⁸⁹ Das bedeutet nicht, dass die Krankenkassen mehr bezahlen, denn diese bezahlen immer gleich viel, sondern dass der Kanton einen grösseren Teil der gesamten Pflegekosten übernimmt. Denn «die Kantone regeln die Restfinanzierung» (Art. 25a Abs. 5 KVG). Einige Kantone haben diese Aufgabe zwar den

Die hellblauen Balkenteile zeigen, wie hoch die Betreuungskosten ausfallen, welche die Spitex Herrn Karlen verrechnet. Sie variieren stärker zwischen den Kantonshauptorten als die Pflegekosten: Während Herr Karlen in Fribourg nur gerade 2200 Franken für die Betreuung im Jahr 2018 bezahlt, sind es in Bern über 18000 Franken. Diese grossen Unterschiede kommen daher, dass die Spitex-Organisationen ihre Betreuungsleistungen sehr verschieden verrechnen: Die Stundentarife sind unterschiedlich hoch, dazu kommen Pauschalbeträge und Zusatzbeträge für gewisse Leistungen. Einige Spitex-Organisationen rechnen zudem mit einkommens- und vermögensabhängigen Tarifen. Herr Karlen gehört in dieser Kostenrechnung zur Mittelschicht, er verfügt über ein mittleres Einkommen und mittleres Vermögen alleinstehender Rentner*innen in der Schweiz.⁹⁰

Die unterschiedliche Tarifsetzung führt dazu, dass Herr Karlen für die gleichen Betreuungsleistungen in jedem Kantonshauptort einen anderen Betrag bezahlen muss. Die Unterschiede sind beträchtlich: Insgesamt verrechnet die Spitex Herrn Karlen im Jahr 2018 zwischen 2200 Franken und 21500 Franken.⁹¹

Die verrechneten Pflegeheimkosten

Im stationären Bereich fallen für die Rentner*innen höhere Kosten an als zu Hause, weil neben der Betreuung und Pflege, die rund um die Uhr verfügbar ist, auch noch die Kosten für die Hotellerie anfallen, dafür fallen die Ausgaben für die Miete, Essen und Trinken weg.⁹² Folgende Kosten werden den Bewohner*innen verrechnet: Die Patientenbeteiligung an den Pflegevollkosten, die sogenannte Pflorgetaxe, und die Kosten für die Pension und die Betreuung.⁹³ Auch diese Art der Betreuungskosten sind

Gemeinden übertragen, in der Regel werden aber sowohl die Restkostenfinanzierung, wie auch die Tarife für die Pflege durch die Kantone festgelegt.

90 Er verfügt über ein jährliches Einkommen von 40100 Franken und finanzielle Reserven von insgesamt 171700 Franken, was einer mittleren finanziellen Situation gleichkommt.

91 Diese Beträge entsprechen den Kosten, die wir in unserer Studie als Betreuungs- und Pflegekosten betrachtet haben. Die Krankenkassenprämie, die Franchise und den Selbstbehalt betrachten wir in dieser Studie als weitere Gesundheitskosten.

92 Diese Rechnung hängt sehr stark davon ab, wie viel unbezahlte und professionelle Care-Arbeit der fragile Mensch zu Hause in Anspruch genommen hat und zu welchem Preis. Wenn man die Betreuungsstunden der Ehepartnerin oder des Ehepartners monetarisiert, sprich in Geldwert umrechnet, ist auch die Betreuung und Pflege zu Hause teuer.

93 Der Pflegebedarf wird anhand des Pflegeaufwands in Minuten bestimmt und in gesetzlich festgelegte Pflegestufen unterteilt. Der niedrigste Pflegebedarf

nicht reguliert und werden sehr unterschiedlich in Rechnung gestellt. Häufig werden sie durch die Pflegeheime in Form einer Betreuungs- und Hotellerietaxe erhoben, es gibt aber auch Pflegeheime, die Pensionstaxen verrechnen.⁹⁴

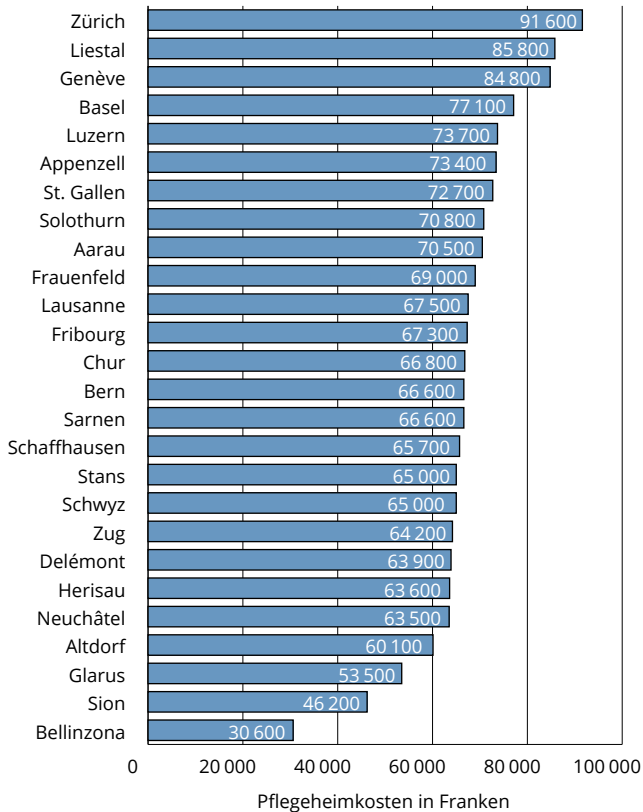
Wie im ambulanten Bereich sind auch die Tarife der Pflegeheime unterschiedlich hoch. Abbildung 14 zeigt die Pflegeheimkosten unseres fiktiven Beispiels Frau Meier. Für sie war es nicht mehr möglich selbstständig zu Hause zu leben, ständig drohte sie zu stürzen und braucht Hilfe. Sie wohnt in einem Einzelzimmer, das für Ihren Wohnort nicht besonders teuer ist, aber auch nicht eines der günstigsten.⁹⁵ Frau Meier

ist mit bis zu 20 Minuten täglich festgelegt. Der höchste Pflegebedarf beträgt 220 Minuten und mehr (vgl. KLV Art. 7a Abs. 3). In der Schweiz kommen drei unterschiedliche Ermittlungsinstrumente zum Einsatz (RAI, BESA, PLAISIR). Von den effektiven Pflegekosten trägt die Krankenversicherung je nach Pflegebedarf einen Maximalbetrag (von 9 Franken bei einem Pflegebedarf von bis zu 20 Minuten pro Tag bis zu 108 Franken bei einem Pflegebedarf von mehr als 220 Minuten pro Tag), den sogenannten Pflegebeitrag. Einen weiteren Teil tragen die Bewohner*innen selbst, mit einem vom Bundesrat festgelegten Anteil von maximal 20 Prozent des Pflegebeitrags, was einem Maximum von 21,60 Franken pro Tag entspricht (siehe Bundesgesetz über die Krankenversicherung 1994, Art. 25a Abs. 5). Den dritten Teil, die Restfinanzierung, übernehmen die Kantone (vgl. KVG Art. 25a Abs. 5). Zum Teil haben die Kantone Höchstgrenzen (auch als Normkosten bezeichnet) festgelegt.

94 Je nach Trägerschaft des Heimes und nach Kanton sind das Investitions- und Infrastrukturkosten, welche entweder zum Teil direkt in die Taxen für Betreuung und Pension integriert oder zum Teil als Investitionstaxen separat ausgewiesen werden. Dasselbe gilt für Betreuungsleistungen, die teilweise zusätzlich in Rechnung gestellt werden, wie beispielsweise eine Begleitung zu einer Fachärztin oder für eine besondere Besorgung, und teilweise bereits in der Betreuungstaxe enthalten sind.

95 Für jeden Kantonshauptort haben wir ein real existierendes Pflegeheim ausgewählt, in dem die Falltypen 7–9 jeweils wohnen. Für die Auswahl der Pflegeheime haben wir bestimmte Kriterien festgelegt, da es in der Schweiz keine verbindlichen Richtlinien für den Einrichtungsstandard von Pflegeheimzimmern gibt: Die Kriterien betreffen die Art des Zimmers (Einzelzimmer), die Grundausstattung des Zimmers (Nasszelle mit Lavabo, Dusche und WC sowie Pflegebett) sowie die Voraussetzung, alle von uns definierten Pflegebedarfe (Pflegebedarf 21 bis 40 Minuten pro Tag; 101 bis 120 Minuten pro Tag; 181 bis 200 Minuten pro Tag) aufzunehmen. Zudem werden in der Studie nur Pflegeheime berücksichtigt. Reine Altersheime, Heime für Menschen mit Behinderung jeden Alters sowie Pflegeheime mit spezieller Ausrichtung (beispielsweise speziell für Menschen mit Sehbehinderung, für Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Menschen einer Konfession) wurden nicht ins Auswahlverfahren einbezogen. Alle Pflegeheime in den Kantonshauptorten, die den Kriterien entsprechen, haben wir in eine Liste aufgenommen. Darauf haben wir die jeweilige durchschnittliche Pensionstaxe aller den Kriterien entsprechenden Pflegeheimen in einem Kantonshauptort berechnet.

Abbildung 14: Die Pflegeheimkosten von Frau Meier im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen aus Knöpfel et al. 2019
Lesehilfe: Frau Meier bezahlt in Glarus 53 500 Franken für ihren Pflegeheimaufenthalt.

gehört wie Herr Karlen für folgende Berechnungen zur Mittelschicht und verfügt über ein jährliches Einkommen von 40 100 Franken und finanzielle Reserven von insgesamt 171 700 Franken.

Für Abbildung 14 variieren wir den Wohnort von Frau Meier. Je nachdem in welchem Kantonshauptort sie lebt, sind die Pflegeheimkosten unterschiedlich hoch: In Bellinzona kostet ihr Pflegeheimaufenthalt jährlich rund 30 600 Franken, in Zürich kostet dieser mit 91 600 Franken fast dreimal so viel.

Und dann jenes Pflegeheim ausgewählt, dessen Pensionstaxe dieser durchschnittlichen Pensionstaxe am nächsten ist oder am nächsten darunterliegt.

Die Kosten für ein ähnliches Standard – Zimmer, Pension, Betreuung und Pflege – unterscheiden sich stark. Mögliche Erklärungen für die grossen Unterschiede gibt es viele: Die Löhne sind in den verschiedenen Regionen unterschiedlich hoch und auch die Immobilienpreise sind in Zürich massiv höher als in Glarus oder Altdorf. Die Organisationsformen, Personalschlüssel und administrativen Kosten der Pflegeheime unterscheiden sich. Zudem sind auch die Vorgaben für die Pflegeheime und deren finanzielle Unterstützung von Kanton zu Kanton unterschiedlich hoch. In Bellinzona ist beispielsweise die Pensions- und Hotellerietaxe einkommensabhängig und in Sion ist die Pflorgetaxe vermögensabhängig. All diese Erklärungen sind mögliche Gründe für die Unterschiede. Insgesamt ist es aber mehr als fraglich, ob diese ausreichen, um die Unterschiede zu erklären. Wahrscheinlicher ist, dass diese auf die unterschiedlich festgelegten Tarife zurückzuführen sind und die älteren Menschen in einigen Kantonshauptorten schlicht stärker zur Kasse gebeten werden.

8 Was ist am Ende selbst zu bezahlen? Selbstgetragene Betreuungs- und Pflegekosten

Die Betreuungs- und Pflegekosten in der Schweiz sind teilweise so hoch, dass sie nicht alle Rentner*innen selbst bezahlen können. Das System der sozialen Sicherheit kennt verschiedene Sozialtransfers, um die fragilen älteren Menschen zu unterstützen: Die Hilflosenentschädigung, die Ergänzungsleistungen für Krankheits- und Behinderungskosten und diverse kommunale und kantonale Beihilfen. Diese Bedarfsleistungen übernehmen einen Teil der verrechneten Betreuungs- und Pflegekosten.

Wie viel die Rentner*innen effektiv selbst bezahlen müssen, hängt von drei Faktoren ab: Erstens von ihrem Betreuungs- und Pflegebedarf, zweitens vom Einkommen und Vermögen des Haushalts und drittens davon, wo sie wohnen. Diese selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten sind die Kosten, die effektiv das Budget der Haushalte belasten und es sind diese Kosten, die uns interessieren.

Die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten ergeben sich aus den verrechneten Betreuungs- und Pflegekosten abzüglich der Sozialtransfers, welche die Rentner*innen unterstützen.

Die Hilflosenentschädigung

Fragile ältere Menschen, die im Alltag auf Unterstützung angewiesen sind⁹⁶, können eine Hilflosenentschädigung beantragen. Die Hilflosenentschädigung ist auf Bundesebene geregelt und funktioniert in allen Kantonen gleich. Auch die von uns definierten Falltypen erhalten teilweise eine Hilflosenentschädigung. Tabelle 2 gibt einen Überblick.

Das Besondere an diesem Sozialtransfer ist, dass er nur an relativ wenige Bedingungen geknüpft ist: Wer als hilflos gilt, erhält den besagten Betrag und kann diesen so einsetzen, wie er oder sie es wünscht. Eine naheliegende Möglichkeit ist es, sie für professionelle Unterstützung einzusetzen, und genau davon gehen wir in den Berechnungen in den folgenden Kapiteln aus.

96 Für eine ausführliche Beschreibung der Antragskriterien siehe Kasten *Sozialtransfers im Alter – wer hat Anspruch auf welche Unterstützungsleistung?* in Kapitel 5.

Tabelle 2: Die Hilflosenentschädigungen der Falltypen

Falltyp	Grad der Hilflosigkeit	Betrag der Hilflosenentschädigung pro Jahr
Falltyp 3		-
Falltyp 4	mittel	CHF 7 056
Falltyp 5	leicht	CHF 2 820
Falltyp 6	leicht und mittel	CHF 2 820 + CHF 7 056 = CHF 9 876
Falltyp 7		
Falltyp 8	mittel	CHF 7 056
Falltyp 9	schwer	CHF 11 280

Quelle: Informationsstelle AHV/ IV (2018).

Ganz anders bei den Ergänzungsleistungen EL zur Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten: Hier ist ganz genau definiert, was die EL übernehmen und was nicht.

Ergänzungsleistungen zur Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten

Reicht das Einkommen im Alter nicht, um die soziale Existenz des Haushalts zu sichern, können Rentner*innen EL beantragen. Zu dieser sozialen Existenzsicherung gehören neben dem allgemeinen Lebensbedarf⁹⁷ auch die Ausgaben für Krankheit und Behinderung, das heisst: Allgemeine Gesundheitskosten, Pflegekosten und teilweise auch Betreuungskosten. Zu den Gesundheitskosten zählen zum Beispiel die Zahnarztkosten, aber auch die Kosten, welche die Krankheitskassen den Versicherten weitergeben. Was genau an Gesundheitskosten durch die EL übernommen wird, ist in kantonalen Gesetzen geregelt. Das gleiche gilt für die Betreuungskosten: Was genau zu den Betreuungskosten zählt und vor allem wie teuer die Betreuung sein darf, damit sie die EL übernehmen, ist erneut in jedem Kanton anders geregelt. Zu diesen detaillierten Ausführungen in den kantonalen Gesetzgebungen hier ein paar Beispiele aus dem Kanton Graubünden: In den «Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Gesetz über die Ergänzungsleistungen im Kanton Graubünden» ist festgehalten, welche Zahnarztkosten übernommen werden: Die Zahnärzt*innen müssen eine Bewilligung haben und dürfen nicht mehr Kosten verrechnen als die Unfallversicherung oder die Invalidenversi-

97 Siehe Kasten *Wie berechne ich meinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen?* in Kapitel 3 für die Berechnung der Ergänzungsleistungen zur Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs.

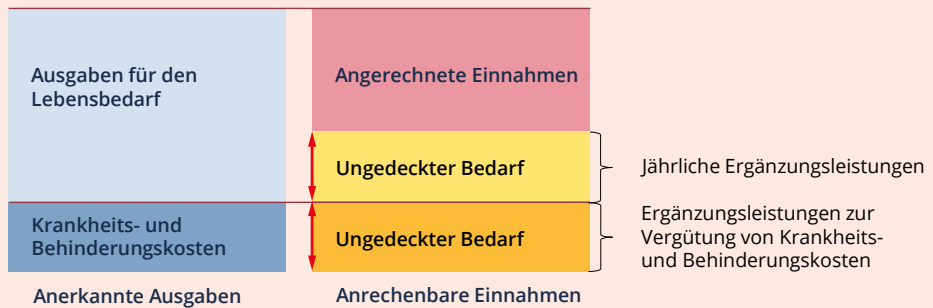
Wie berechne ich die Ergänzungsleistungen zur Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten zu Hause?

Das Prinzip zur Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV bleibt das gleiche:

$$\text{Ausgaben} - \text{Einnahmen} = \text{Ergänzungsleistungen}$$

Die Ergänzungsleistungen decken einen Fehlbetrag also die Summe, die dem Haushalt fehlt, um seine soziale Existenz zu sichern. Dazu gehören auch die Krankheits- und die Behinderungskosten.

Berechnungsschema der gesamten Ergänzungsleistungen für Rentner*innen zu Hause



Die Krankheits- und Behinderungskosten werden zu den anderen anerkannten Ausgaben für den Lebensbedarf addiert. Die gesamten anerkannten Ausgaben werden mit den anrechenbaren Einnahmen verglichen. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, hat der Haushalt Anspruch auf Ergänzungsleistungen in der Höhe des ungedeckten Bedarfs. Also auf den Teil der Ausgaben, der mit den Einnahmen nicht gedeckt werden kann.

Ein Haushalt kann auch auf EL zur Finanzierung von Krankheits- und Behinderungskosten Anspruch haben, ohne EL zur Finanzierung seines Lebensbedarfs zu benötigen: Dieser Fall tritt ein, wenn der Haushalt mit seinen Einnahmen zwar den ganzen Lebensbedarf decken kann, die Einnahmen aber nicht mehr ausreichen, um damit zusätzliche Ausgaben zu decken.

cherung übernehmen würden. Weiter ist geregelt, wer welchen Zahnersatz – Kronen, Brücken, Prothesen – «eingliedern», das heisst einpassen und einsetzen muss, damit es nicht zu teuer wird. Die Bestimmungen besagen zudem, dass für eine Zahnbehandlung, die voraussichtlich mehr als 3000 Franken kosten wird, bei der zuständigen Ausgleichskasse ein Kostenvoranschlag eingereicht werden muss. Geregelt ist weiter, wie viel eine Kur und eine lebensnotwendige Diät kosten dürfen, für wie viele

Tage pro Jahr Anspruch auf Heilbäder besteht und – für uns besonders interessant – welche Hilfe und Begleitung zu Hause übernommen wird. Wenn die Tarife der Spitex-Organisationen abgestuft sind, dann darf die Hilfe und Begleitung im Haushalt höchstens den tiefst möglichen Spitex-Tarif kosten und wenn die Rentnerin von einer Person betreut wird, die nicht für die Spitex arbeitet, dann maximal 25 Franken pro Stunde. Diese Auflistung soll lediglich veranschaulichen wie detailreich diese Bestimmungen sind. Erstattet wird nicht pauschal, sondern Rechnung für Rechnung: Das heisst, die Rentner*innen bezahlen zuerst selbst und können später die entsprechenden Beträge bei den Ausgleichskassen zurückfordern. Und streng genommen müssen sie selber vorher abklären, ob die gewünschte Leistung jetzt von den EL übernommen wird oder nicht. Gerade bei Betreuungskosten der Spitex ist das teilweise schwierig abzuschätzen, weil häufig nicht klar ist, was in den Gesetzestexten unter Betreuung verstanden wird und ob das gesamte Angebot der Spitex oder nur ein Teil davon darunterfällt.

Anspruch auf EL zur Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten haben jene Rentner*innen, die bereits jährliche EL erhalten und all jene, die auf Grund ihrer Krankheits- und Behinderungskosten ihren Lebensunterhalt nicht mehr finanzieren können. Das gilt für Rentner*innen, die zu Hause wohnen und ihre Gesundheitskosten nicht selbst tragen können und es gilt vor allem für fragile ältere Menschen, die in Pflegeheimen wohnen. Denn die Pflegeheimkosten übersteigen die finanziellen Möglichkeiten vieler Bewohner*innen: Rund die Hälfte aller Pflegeheimbewohner*innen ist auf EL angewiesen.⁹⁸ Berechnet werden die EL zur Finanzierung der Betreuung und Pflege im Alter für Menschen, die zu Hause leben, leicht anders als für jene im Pflegeheim. Das macht auch Sinn, weil sich ihre Lebenshaltungskosten ganz anders zusammensetzen als jene der Rentner*innen, die zu Hause leben: Die Hauptausgabe für Pflegeheimbewohner*innen sind die Pflegeheimtaxen. Darin enthalten ist auch bereits ein Grossteil der Gesundheitskosten.

Kommunale und kantonale Beihilfen

In keinem Kanton oder Kantonshauptort gibt es 2018 eine Beihilfe oder Zusatzleistung,⁹⁹ die explizit Gesundheitskosten übernimmt. Was aber weit verbreitet ist, sind Beihilfen zur Finanzierung der Pflegeheimkosten: Nicht in allen Kantonen reichen die Ergänzungsleistungen, um das Pflegeheim zu bezahlen. Die Kantone können selbst festlegen,

98 BSV 2020b: S. 27.

99 Siehe auch Kasten *Sozialtransfers im Alter – wer hat Anspruch auf welche Unterstützungsleistung?* in Kapitel 5 für weitere Informationen zu den Beihilfen.

Wie berechne ich die Ergänzungsleistungen für den Aufenthalt im Pflegeheim?

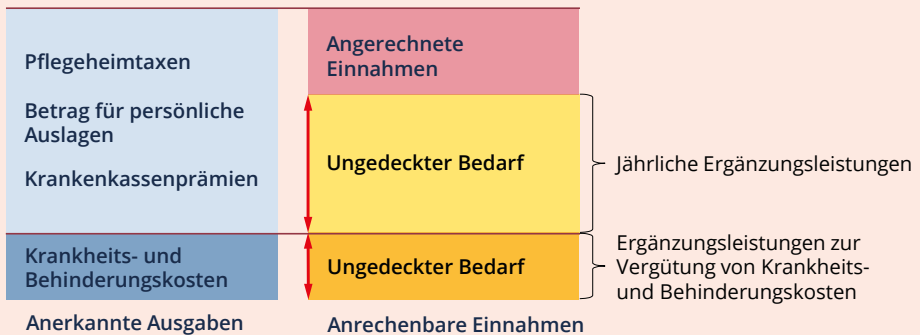
Die Lebenshaltungskosten von Pflegeheimbewohner*innen setzen sich anders zusammen als jene von Rentner*innen, die zu Hause leben. Entsprechend ändert sich die Ausgabenseite: Zum Lebensbedarf gehören sämtliche Pflegeheimtaxen. Darin sind die Hotellerie (inkl. Verpflegung), die Betreuung und die Pflege im Heim enthalten, aber auch ein Betrag für persönliche Auslagen (zwischen 200 und 600 Franken pro Monat) und die Krankenkassenprämien. Zusätzliche Gesundheitskosten vergüten die Ergänzungsleistungen über die Krankheits- und Behinderungskosten.

Auch die anrechenbaren Einnahmen sind für Pflegeheimbewohner*innen leicht anders als für die zu Hause lebenden EL-Bezüger*innen: Die meisten Kantone rechnen 20 Prozent statt nur 10 Prozent des Vermögens zum Einkommen und zudem gilt für die meisten Kantone auch die Hilflosenentschädigung als Einnahme.

Lebt von Ehepaaren mindestens ein Partner im Pflegeheim, werden die gesamten Einnahmen auf Partner und Partnerin aufgeteilt. Die Höhe der Ergänzungsleistungen wird dann für Partner und Partnerin separat bestimmt. Um zu verhindern, dass eine selbstbewohnte Liegenschaft verkauft werden muss, fliessen selbstbewohnte Liegenschaften erst ab einem Wert von 300 000 Franken (Stand 2018) in die Berechnung der Ergänzungsleistungen ein.

Das Berechnungsprinzip bleibt das Gleiche:
Anerkannte Ausgaben - Einnahmen = Ergänzungsleistungen

Berechnungsschema der gesamten Ergänzungsleistungen für Rentner*innen im Pflegeheim



Im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen für Menschen, die zu Hause leben, können die Kantone die Ergänzungsleistungen für Menschen im Pflegeheim viel freier gestalten: Sowohl die maximale Heimtaxe, welche die Ergänzungsleistungen übernehmen, wie auch der Betrag für persönliche Auslagen, die zusätzlichen Krankheits- und Behinderungskosten und was zusätzlich als Einnahmen angerechnet wird, können die Kantone selbst festlegen.

wie hoch die Pflegeheimtaxen maximal sein dürfen, damit sie vollumfänglich von den EL übernommen werden. Diese Beträge reichen aber nicht in allen Kantonshauptorten aus, um ein Pflegeheimzimmer – nicht das günstigste, aber auch nicht das teuerste – zu bezahlen. In der Stadt Luzern kosten beispielsweise die meisten Pflegeheime deutlich mehr als von den EL übernommen wird. Die Stadt unterstützt daher Pflegeheimbewohner*innen mit knappen Mitteln mit einer Beihilfe dabei, ihren Pflegeheimaufenthalt zu bezahlen. Damit bezahlt die Stadt die Differenz für jene Bewohner*innen, die über fast keine finanziellen Reserven mehr verfügen.

Dasselbe Problem besteht in acht weiteren Kantonshauptorten.¹⁰⁰ Neben Luzern haben auch die meisten anderen Kantone oder Kantonshauptorte dafür eine Lösung gefunden. Meist sind die Auflagen, um eine Beihilfe zu bekommen, strenger als jene für die Ergänzungsleistungen: Die Pflegeheimbewohner*innen dürfen über fast kein Vermögen mehr verfügen, damit sie Anrecht auf die Beihilfe erhalten. In drei der neun Kantonshauptorte, wo die EL nicht die gesamten Pflegeheimkosten übernehmen, leisten aber weder der Kanton noch die Stadt Zusatzhilfe. In Appenzell, Frauenfeld und Schaffhausen müssen die Pflegeheimbewohner*innen den Fehlbetrag anderweitig begleichen, zum Beispiel mit dem Teil der EL, der eigentlich für persönliche Auslagen vorgesehen ist. Wenn das nicht ausreicht, zehren sie von ihren finanziellen Reserven und im Notfall springt dann noch die Sozialhilfe ein.

Diese kantonalen und kommunalen Beihilfen sind eine wichtige Stütze für die Pflegeheimbewohner*innen in diesen Kantonen. Sie schliessen eine Lücke, welche die EL in einigen Kantonen hinterlassen. Im Grundsatz gilt: Je tiefer die Pflegeheimtaxe, die von den EL in den Kantonen vergütet wird, desto wichtiger sind die kommunalen oder kantonalen Beihilfen. Das Problem dieser Beihilfen ist, dass sie das System der sozialen Sicherheit um eine weitere Prüfstufe erweitern. Oft muss ein zusätzlicher Antrag eingereicht werden, um eine Beihilfe zu erhalten. Das macht es für die Rentner*innen und ihre Angehörigen sicher nicht leichter, das Gesamtsystem der sozialen Sicherheit im jeweiligen Kantonshauptort zu verstehen.

Die Berechnung der selbstgetragenen Kosten

Um zu berechnen, wie viele Betreuungs- und Pflegekosten die Rentner*innen selbst tragen, beziehen wir die drei Sozialtransfers Hilfen-entschädigung, Ergänzungsleistungen und die kommunalen und kanto-

¹⁰⁰ Aarau (Kanton), Appenzell, Frauenfeld, Fribourg (Kanton), Glarus (Gemeinde), Liestal (Kanton und Gemeinde), Luzern, Neuchâtel (Kanton), Schaffhausen.

nalen Beihilfen mit ein. Denn diese drei Sozialtransfers unterstützen die Rentner*innen dabei, die Betreuungs- und Pflegekosten zu tragen. Aus der Differenz zwischen den verrechneten Betreuungs- und Pflegekosten und den Sozialtransfers ergeben sich die selbstgetragenen Kosten:

Verrechnete Betreuungs-/Pflegekosten – Sozialtransfers
= selbstgetragene Betreuungs- und Pflegekosten

Wenn wir diese Berechnung für die selbstgetragenen Betreuungs- und die Pflegekosten getrennt machen wollen, müssen wir die verrechneten Betreuungs- und Pflegekosten gesondert ausweisen und die Sozialtransfers der Betreuung und Pflege zuordnen. Beides funktioniert nur mit Einschränkungen. Für fragile ältere Menschen, die zu Hause leben, lassen sich die Kosten der Spitex in Betreuungs- und Pflegekosten unterteilen. Bei den Ergänzungsleistungen für Krankheits- und Behinderungskosten lassen sich die verrechneten Betreuungs- und Pflegekosten klar zuordnen, weil geregelt ist, dass die Ergänzungsleistungen die Pflegekosten übernehmen und zu welchen Bedingungen die EL Betreuungskosten übernehmen. Die Hilflosenentschädigung ist dagegen nicht zweckgebunden: Die Rentner*innen können sie so ausgeben, wie sie wollen. In der Studie über das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz¹⁰¹ sind wir aber realistischerweise davon ausgegangen, dass sie diese für die notwendige Betreuung und Pflege der Spitex einsetzen. Wir fassen daher die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten zusammen. Für Menschen, die im Pflegeheim wohnen, lassen sich nur die Pflegekosten separat ausweisen, die Betreuungstaxen sind häufig mit den Hotellerietaxen vermischt. Wir weisen daher für Menschen im Pflegeheim jeweils die selbstgetragenen Pflegeheimkosten als Gesamtes aus. Diese selbstgetragenen Pflegeheimkosten sind die Summe aus Betreuungs-, Hotellerie- und Pflegekosten abzüglich der Sozialtransfers.

Die selbstgetragenen Kosten sind eine Art Netto-Kosten, indem sie uns zeigen, wie viel die Betreuung und Pflege die Rentner*innen in den verschiedensten Ausgangssituationen effektiv kosten.

101 Knöpfel et al. 2019.

9 Die Situation von fragilen Menschen zu Hause – der Einfluss des Wohnorts

In kaum einem anderen Land der OECD bezahlen die Rentner*innen so viel für Betreuung und Pflege wie in der Schweiz. Wie viel sie selbst bezahlen, hängt von drei verschiedenen Faktoren ab: Vom Unterstützungsbedarf, von der finanziellen Ausgangssituation und vom Wohnort. In der Studie über das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz¹⁰² haben wir die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten von neun verschiedenen Haushaltstypen mit je fünf verschiedenen finanziellen Verhältnissen in allen 26 Kantonshauptorten untersucht. Wie das funktioniert, zeigen wir am Beispiel von Herrn Karlen.

Zum Beispiel Herr Karlen

Herr Karlen lebt in Basel, er ist seit längerem im Ruhestand und steht am Anfang des Fragilisierungsprozesses. Den grössten Teil seines Alltags kann er selbst gestalten und bewältigen, aber er benötigt Hilfe beim Einkaufen, beim Kochen, im Haushalt, bei den Finanzen und bei der Körperpflege. Die Hausärztin von Herrn Karlen hat ihm Unterstützung durch die Spitex verschrieben. Sein einziger Sohn wohnt zu weit weg und ist beruflich und familiär zu stark eingebunden, um ihn regelmässig zu besuchen. Die Spitex der Stadt Basel kommt jeden Tag vorbei: Manchmal nur vierzig Minuten, um ihm am Morgen die Kompressionsstrümpfe an- und am Abend wieder auszuziehen sowie ein Essen zuzubereiten. Einmal pro Woche geht die Spitex mit Herrn Karlen einkaufen und alle zwei Wochen reinigt sie die Wohnung. Herr Karlen benötigt vor allem viel Betreuung. Pflege steht bei ihm nicht im Vordergrund, aber er braucht jemanden, der ihm die Medikamente bereitstellt, ihn bei der Körperpflege unterstützt und ihm beim Anziehen der Strümpfe hilft. Herr Karlen entspricht damit Falltyp 3.



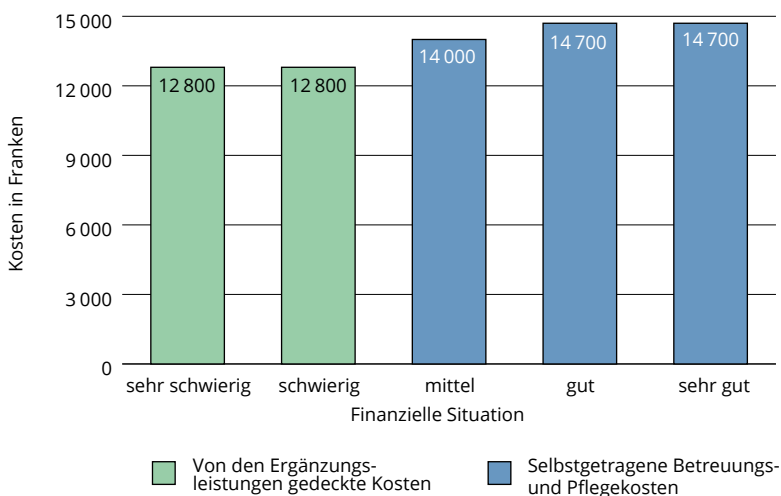
102 Knöpfel et al. 2019

Je nach Einkommen und Vermögen sind die Spitexkosten unterschiedlich hoch

Die Spitex Basel verrechnet je nach finanzieller Situation ihrer Klient*innen unterschiedliche Tarife für ihre Betreuungsleistungen.¹⁰³ Wir verändern darum Herr Karlens finanzielle Ausgangssituation und stellen ihn mit fünf verschiedenen Kombinationen von Einkommen und Vermögen aus: Einem sehr tiefen Einkommen und Vermögen, einem tiefen, mittleren, hohen und sehr hohen Einkommen und Vermögen.¹⁰⁴

In Abbildung 15 sind die Spitexkosten für die fünf verschiedenen finanziellen Situationen dargestellt. Die Höhe der Säulen entspricht den Kosten, welche die Spitex Herr Karlen effektiv verrechnet. Die Spitex Basel verrechnet Klient*innen mit einem tiefen Einkommen und Vermögen einen etwas tieferen Tarif für die Betreuungsleistungen als den wohlhabenderen Klient*innen. Sind die finanziellen Verhältnisse von Herrn Karlen sehr schwierig, werden ihm von der Spitex 12 800 Franken

Abbildung 15: Herr Karlens Betreuungs- und Pflegekosten in Basel im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen aus Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Herr Karlen bezahlt in Basel mit mittlerem Einkommen und Vermögen 14 000 Franken für die Betreuung und Pflege der Spitex. Er bezahlt den gesamten Betrag selbst.

103 Stand 1. Juli 2018.

104 Die effektiven Einkommen und Vermögen sind im Kasten *Die fünf finanziellen Verhältnisse von Frau Kernen, Herrn Karlen und Frau Meier* in Kapitel 6 aufgeführt und erklärt.

in Rechnung gestellt, sind sie hingegen sehr gut, muss er 14700 Franken für die Leistungen bezahlen (Angaben für das Jahr 2018).

Die Farbe der Säulen zeigt, in welcher finanziellen Situation Herr Karlen die Spitexkosten selbst tragen muss und wann Sozialtransfers einen Teil der Kosten übernehmen. Wegen seines tiefen Pflegebedarfs steht ihm keine Hilflosenentschädigung zu, die er verwenden könnte, um einen Teil der Spitexkosten zu bezahlen. Ergänzungsleistungen erhält er seinem Einkommen und Vermögen entsprechend. Lebt Herr Karlen in schwierigen oder sehr schwierigen finanziellen Verhältnissen, übernehmen die EL sämtliche Spitexkosten. Lebt er in mittleren oder besseren finanziellen Verhältnissen, trägt er die Kosten selbst, weil er keinen Anspruch auf EL hat. Die Höhe der selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten hängen also sehr stark von den wirtschaftlichen Verhältnissen von Herrn Karlen ab. Einerseits, weil die Betreuung der Spitex in Basel je nach Einkommen und Vermögen unterschiedlich viel kostet und andererseits, weil die EL die Kosten nur für Haushalte mit wenig finanziellen Mitteln übernehmen.

Der Föderalismus sorgt für grosse Unterschiede

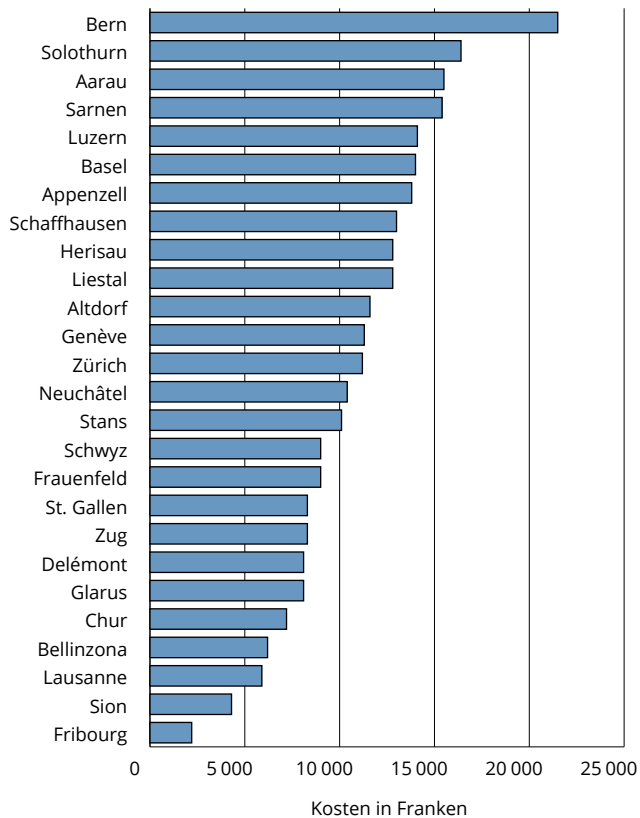
Die Tarife der Betreuungskosten und auch der Pflegekosten unterscheiden sich von Kantonshauptort zu Kantonshauptort – das gilt sowohl für die verrechneten wie auch für die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten der Spitex. Das hängt damit zusammen, dass die Spitex-Organisationen unterschiedlich viel für ihre Betreuung und Pflege verlangen, und damit, dass die Ergänzungsleistungen je nach Kanton unterschiedlich viel von diesen Kosten übernehmen. Das führt zu grossen Unterschieden in den selbstgetragenen Kosten der Klient*innen der verschiedenen Spitex-Organisationen. Wenn wir Herr Karlen mit mittlerem Einkommen und Vermögen und dem exakt gleichen Betreuungs- und Pflegebedarf von einem Kantonshauptort in den nächsten umziehen lassen, zeigen sich diese Unterschiede. Abbildung 16 zeigt seine selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten in allen 26 Kantonshauptorten.

Dieselben Spitexleistungen kosten für Herr Karlen 2018 in Fribourg 2200 Franken und in Bern 21500 Franken.¹⁰⁵ Er trägt in allen Kantonshauptorten sämtliche Betreuungs- und Pflegekosten selbst, sein Einkommen und Vermögen sind zu gross, als dass er von den Ergänzungsleistungen unterstützt würde. Entsprechend unterscheiden sich für ihn die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten genau so stark wie die von den Spitex verrechneten Kosten.

105 Sämtliche in dieser Darstellung verwendeten Tarife der Spitex beziehen sich auf das Jahr 2018. In der Zwischenzeit sind einige Tarife angepasst worden.

Wenn Herr Karlen einen Teil seines Vermögens aufbraucht, werden die Ergänzungsleistungen auch einen Teil seiner Spitexkosten übernehmen. Wie viel hängt davon ab, wie hoch seine gesamten anrechenbaren Ausgaben im Vergleich zu seinen Einnahmen sind. Grundsätzlich gilt: Je höher die Ausgaben, desto grösser auch die Unterstützung durch die Ergänzungsleistungen. Das heisst, dass die EL in Kantonshauptorten, wo die Spitex mehr für ihre Betreuung und Pflege verrechnet, auch mehr bezahlen. Das wird deutlich, wenn wir Herrn Karlen mit einem tiefen Einkommen und praktisch keinen finanziellen Reserven ausstatten, also in

Abbildung 16: Die Betreuungs- und Pflegekosten von Herrn Karlen mit mittlerem Einkommen und Vermögen im Jahr 2018



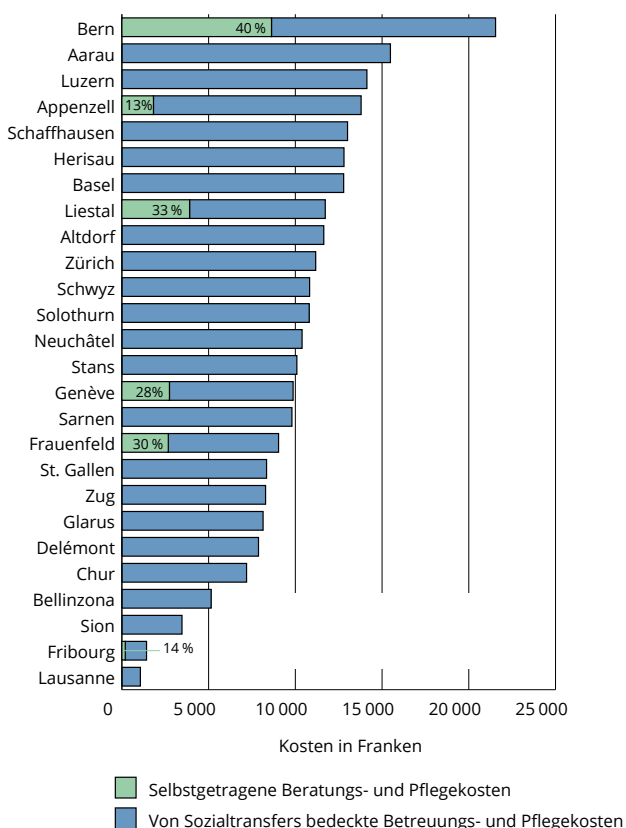
Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: In Chur betragen die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten für Herrn Karlen 7 200 Franken.

die sehr schwierige finanzielle Situation versetzen. Abbildung 17 zeigt die von der Spitex verrechneten Betreuungs- und Pflegekosten und die Teile, die er selbst trägt.

In sechs Kantonshauptorten trägt Herr Karlen auch mit einem tiefen Einkommen und fast keinem Vermögen einen Teil der Spitexkosten selbst, obwohl er in allen Kantonshauptorten durch die Ergänzungsleistungen unterstützt wird. Das hängt damit zusammen, dass die Kantone einige Eigenheiten der EL selbst verändern können. So haben zum Beispiel viele Kantone festgelegt, wie viel die Betreuung der Spitex maxi-

Abbildung 17: Die Betreuungs- und Pflegekosten von Herrn Karlen mit sehr tiefem Einkommen und Vermögen im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: In Liestal verrechnet die Spitex Herr Karlen 11 700 Franken, davon bezahlt er 33 Prozent selbst, das sind rund 3 900 Franken.

mal kosten darf, damit die Ergänzungsleistungen die gesamten Betreuungskosten übernehmen. In den sechs Kantonshauptorten, in welchen er auch mit wenig finanziellen Mitteln einen Teil der Kosten selbst trägt, waren die Tarife für die Betreuungsleistungen der öffentlichen regionalen Spitex 2018 höher als die von den EL übernommenen Beträge. Das hat zur Folge, dass auch Rentner*innen mit einem sehr tiefen Einkommen einen Teil der verordneten Betreuungskosten der Spitex selbst bezahlen mussten. In diesen Kantonshauptorten haben Rentner*innen mit sehr tiefen Einkommen und Vermögen die Wahl: Entweder sie verzichten auf diese Betreuungsleistungen der Spitex oder sie brauchen dafür Mittel der Ergänzungsleistungen, die eigentlich für andere Ausgaben vorgesehen wären. Beides trägt sicher nicht zur gesellschaftlichen Teilhabe dieser Rentner*innen bei. Finanzielle Überlegungen sollten bei dringend notwendigen Betreuungsaufgaben keine Rolle spielen – auch armutsbetroffene Rentner*innen sollten Zugang zu Betreuung haben. Auf ärztlich verordnete Betreuungsleistungen der Spitex zu verzichten, kann zu sozialer Verwahrlosung führen.

Die finanziellen Überlegungen können aber auch dazu führen, dass Rentner*innen mit kleinem Budget ins Pflegeheim ziehen, obwohl sie ihren Alltag eigentlich mit Hilfe der Spitex zu Hause bewältigen könnten. Das ist auch aus finanzpolitischer Sicht ein Systemfehler. Einige Kantone haben dem einen Riegel geschoben, indem sie die freie Wahl der älteren Menschen einschränken: So bekommen in Basel nicht mehr alle älteren Menschen einen Pflegeheimplatz, sondern nur noch jene, die eine bestimmte Pflegestufe erreichen. Es sei denn, sie übernehmen sämtliche Kosten selbst. Damit verschiebt sich das Recht zur Pflicht, daheim zu bleiben.

10 Der finanzielle Spielraum fragiler älterer Menschen zu Hause

Die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten haben einen grossen Einfluss auf die finanziellen Möglichkeiten der fragilen Rentner*innen: Je höher die selbstgetragenen Spitexkosten, desto kleiner der finanzielle Spielraum. Das frei verfügbare Einkommen beschreibt ebendiesen finanziellen Spielraum: Was vom Einkommen bleibt, wenn sämtliche obligatorischen und fixen Ausgaben¹⁰⁶ gedeckt sind. Dazu gehören neben den Spitexkosten für Rentner*innen, die zu Hause leben, die Miete, die Krankenkassenprämien, die Steuern, die Billaggebühren und die anderen Gesundheitskosten. Das frei verfügbare Einkommen entspricht dem Einkommen abzüglich der genannten fixen Kosten.¹⁰⁷

Dieses frei verfügbare Einkommen hängt davon ab, wie hoch das Einkommen des Haushalts ist, wie hoch seine Ausgaben sind und wie viel Geld der Haushalt in Form von Sozialtransfers vom Staat erhält. Herr Karlen, der in Basel lebt und der Mittelschicht angehört, hat zum Beispiel ein frei verfügbares Einkommen von 2200 Franken im Jahr 2018. Das heisst, er verfügt monatlich über ein Budget von 183 Franken, um alle weiteren Ausgaben – Nahrungsmittel, Haushalts- und Hygieneartikel, Mobilität, auswärts Essen gehen, Coiffeurbesuche und vieles mehr – zu decken. Wenn dieses monatliche Budget nicht reicht, was in diesem Fall sehr wahrscheinlich ist, verbraucht er zusätzlich einen Teil seiner finanziellen Reserven von 171100 Franken. Wichtig ist dabei zu wissen, dass das frei verfügbare Einkommen lediglich eine Momentaufnahme ist – im nächsten Jahr kann es auch wieder anders aussehen, weil Herr Karlen zum Beispiel mehr Sozialtransfers bekommt oder weniger Steuern bezahlt. Denn sowohl die Sozialtransfers wie auch die Steuern hängen vom Einkommen und Vermögen ab. Wenn Herr Karlen also einen Teil seines Vermögens aufbraucht, kann er im Folgejahr Anrecht auf Ergänzungsleistungen haben oder bezahlt weniger Steuern. Beides wird sein frei verfügbares Einkommen erhöhen.

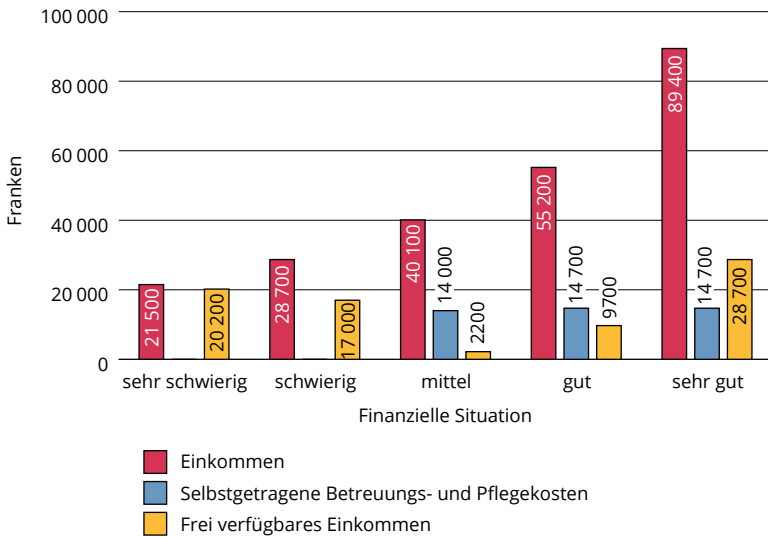
106 Wir bezeichnen diese Ausgaben fortan als fixe Ausgaben, da auch obligatorische Kosten fix sind und wir hier auf eine gewisse Kürze der Formulierungen angewiesen sind.

107 Siehe Abbildung 10: Die Methode des frei verfügbaren Einkommens in Kapitel 5 für nähere Erläuterungen.

Herr Karlen zehrt von seinem Vermögen

Bei Herrn Karlen haben die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten einen grossen Einfluss auf sein frei verfügbares Einkommen. Und diese selbstgetragenen Spitexkosten variieren mit der finanziellen Situation eines Haushalts. Deswegen stellen wir Herrn Karlen wieder mit denselben fünf verschiedenen finanziellen Ausgangssituationen aus und berechnen neben den selbstgetragenen Spitexkosten auch das frei verfügbare Einkommen je nach finanzieller Ausgangssituation. Abbildung 18 zeigt die Situationen von Herrn Karlen mit den fünf verschiedenen finanziellen Situationen.

Abbildung 18: Die finanzielle Situation von Herrn Karlen in Basel im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen aus Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Für Herrn Karlen nimmt bei einem mittleren Einkommen und Vermögen 40 100 Franken ein, 14 000 Franken gibt er für Betreuung und Pflege aus und 2 200 Franken stehen ihm zur freien Verfügung.

Dargestellt sind als rote Säulen die fünf verschiedenen Einkommen von Herrn Karlen. Die blauen Säulen zeigen, wie hoch die selbstgetragenen Spitexkosten in den fünf verschiedenen Ausgangssituationen ausfallen: Mit tiefem Einkommen und Vermögen übernehmen die Ergänzungsleistungen sämtliche Spitexkosten, mit mittlerem Einkommen und Vermögen

gen muss er im Jahr 2018 14 000 Franken selbst bezahlen und mit hohem Einkommen und Vermögen bezahlt er die gesamten Betreuungs- und Pflegekosten von 14700 Franken selbst. Je nach Höhe des Einkommens entsprechen die selbstgetragenen Kosten einem unterschiedlichen Anteil am Einkommen: In der mittleren finanziellen Situation muss Herr Karlen in Basel 35 Prozent seines Einkommens für die Betreuung und Pflege aufwenden, in der guten wirtschaftlichen Lage sind es 27 Prozent und bei sehr guten finanziellen Verhältnissen noch 16 Prozent.

Die orangen Säulen stehen für sein frei verfügbares Einkommen, also für das, was übrig bleibt, wenn die fixen Kosten gedeckt sind. Dieses frei verfügbare Einkommen unterscheidet sich stark zwischen den fünf verschiedenen finanziellen Situationen: Am höchsten ist es in sehr guten finanziellen Situationen, wenn Herr Karlen ein Einkommen von 89400 Franken hat, dann bleiben ihm 28700 Franken zur freien Verfügung, am zweithöchsten, wenn Herr Karlen in sehr schwierigen finanziellen Verhältnissen lebt. Bei einem mittleren Einkommen und Vermögen ist sein frei verfügbares Einkommen am tiefsten und beträgt nur 2200 Franken. Das ist nicht die Reihenfolge, die wir zu Beginn unserer Recherchen erwartet hatten, doch sie zeigt sich in den meisten Kantonshauptorten und entspricht folgendem Muster: Für Herrn Karlen fallen die verschiedenen fixen Kosten je nach finanzieller Ausgangslage unterschiedlich stark ins Gewicht. Bei einem mittleren Einkommen und Vermögen wiegen sie am schwersten: Er bezahlt rund 4400 Franken Steuern, zahlt die Miete von rund 14000 Franken und die Spitexkosten selbst, bei den Krankenkassenprämien wird er mit 320 Franken pro Jahr unterstützt, was bei 5800 Franken Jahresprämie aber nicht stark ins Gewicht fällt. Das führt dazu, dass sein frei verfügbares Einkommen mit dieser finanziellen Ausgangslage tief ist. Und zwar so tief, dass es erstens nicht mehr reicht, um seinen restlichen Lebensunterhalt zu finanzieren und zweitens wesentlich tiefer ist, als wenn er ein sehr tiefes Einkommen und kaum Vermögen hätte. Das bedeutet, dass sich sein höheres Einkommen im Alter nicht wirklich auszahlt: Er muss einen Teil seines Vermögens aufbrauchen, um ein ähnlich hohes frei verfügbares Einkommen zu erzielen, wie armutsbetroffene Rentner*innen. Wenn er aber genau das tut und einen Teil seines Vermögens verzehrt, erhält er mittelfristig auch mehr Unterstützung durch die EL und damit wird auch sein frei verfügbares Einkommen wieder steigen.

Die Ergänzungsleistungen unterstützen also Rentner*innen mit tiefen Einkommen und Vermögen ziemlich umfassend. Rentner*innen mit mittlerem Einkommen und Vermögen unterstützen sie dagegen nicht oder nur noch mit sehr kleinen Beträgen, entsprechend hoch fallen die selbstgetragenen Kosten aus, was sich auf das frei verfügbare Einkommen dieser Rentner*innen auswirkt. Das höchste frei verfügbare Einkommen haben die Rentner*innen mit den höchsten Einkommen und

Vermögen. Ihre Einkommen sind so hoch, dass sie es sich auch leisten können, alle Kosten selbst zu tragen, inklusive ansehnlicher Steuerbeiträge – in Basel sind das beispielsweise über 24 600 Franken pro Jahr. Dieses Muster gilt nicht nur für Basel, sondern für alle von uns untersuchten Kantonshauptorte. Wie stark die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten ins Gewicht fallen, ist allerdings nicht überall gleich, und diese Kosten haben einen grossen Einfluss auf die Höhe der frei verfügbaren Einkommen.

Die finanzielle Situation hängt vom Wohnort ab

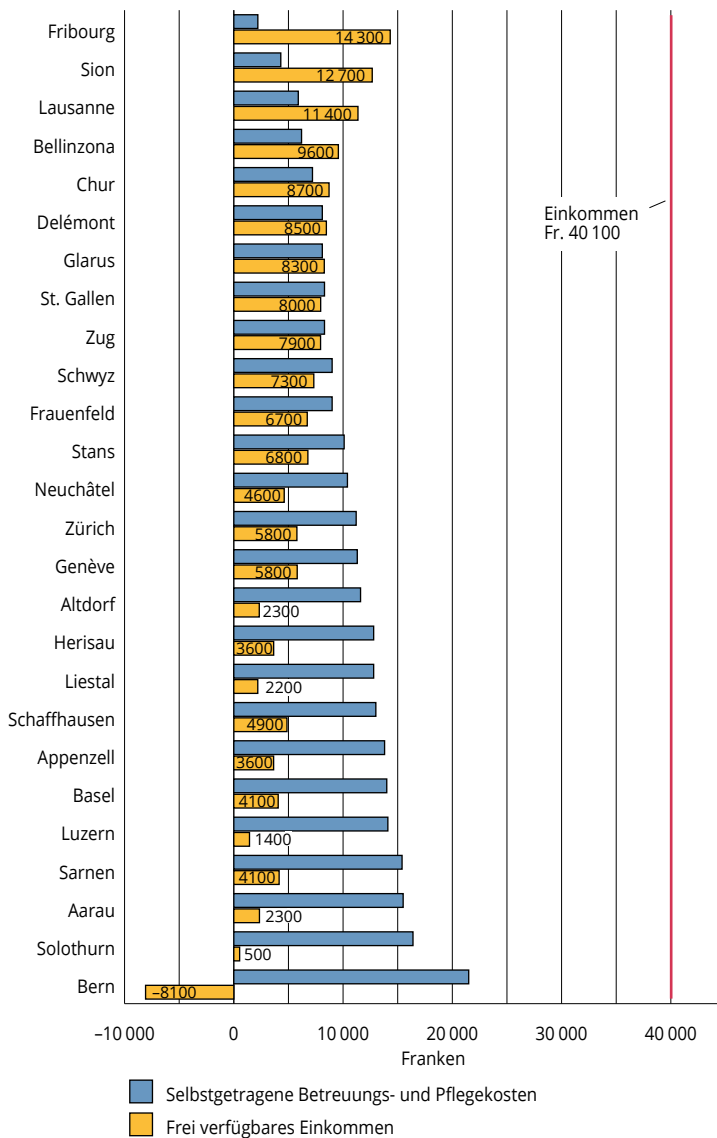
Die frei verfügbaren Einkommen der Rentner*innen unterscheiden sich nicht nur je nach finanzieller Ausgangssituation, sie hängen auch davon ab, wo die Rentnerin oder der Rentner wohnt: Die Mieten, Krankenkassenprämien und Steuern sind unterschiedlich hoch. Aber auch die Spitexkosten und Sozialtransfers variieren stark von einem Wohnort zum nächsten. Herr Karlen muss je nach Wohnort mit einem mittleren Einkommen zwischen 6 und 54 Prozent seines Einkommens für die Spitexkosten aufwenden. Wenn auch noch Miete, Krankenkasse und Steuern bezahlt sind, bleibt ihm – und allen anderen Angehörigen der Mittelschicht – je nach Wohnort nicht mehr viel zur freien Verfügung.

Wir lassen Herrn Karlen also wieder in allen Kantonshauptorten wohnen. Seine finanzielle Ausgangssituation und sein Bedarf an Spitexleistungen sind überall dieselben. Die selbstgetragenen Spitexkosten für die exakt gleichen verordneten Betreuungs- und Pflegeleistungen unterscheiden sich aber stark zwischen den Kantonshauptorten. Abbildung 19 zeigt seine finanzielle Situation in allen Kantonshauptorten.

Die rote Linie in Abbildung 19 zeigt Herr Karlens 40 100 Franken Einkommen. Die blauen Balken entsprechen den selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten in den jeweiligen Wohnorten und die beschrifteten orangenen Balken stellen die frei verfügbaren Einkommen in allen Kantonshauptorten dar. Grundsätzlich gilt: je höher die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten, desto tiefer die frei verfügbaren Einkommen. Die selbstgetragenen Spitexkosten variieren von 2 200 Franken in Fribourg und 21 500 Franken in Bern. In Bern hat Herr Karlen kein Einkommen zur freien Verfügung, ihm fehlen 8 100 Franken, um die laufenden Kosten zu decken¹⁰⁸, in Fribourg verfügt er mit 14 300 Franken über das höchste frei verfügbare Einkommen.

108 Die Tarife der Betreuungsleistungen der Spitex sind in Bern in der Zwischenzeit angepasst worden. Damit hat sich auch der finanzielle Spielraum von Senior*innen wie Herr Karlen verbessert. Die Tarife gehören aber noch immer zu den schweizweit höchsten.

Abbildung 19: Der Einfluss der selbstgetragenen Spitexkosten auf die frei verfügbaren Einkommen von Herrn Karlen im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Herr Karlen's Einkommen beträgt 40 100 Franken. In Lausanne bezahlt er 9 900 Franken für die Betreuung und Pflege der Spitex selbst und 11 400 Franken hat er zur freien Verfügung.

Die Unterschiede der frei verfügbaren Einkommen von einem Wohnort zum nächsten, lassen sich durch drei Faktoren erklären: Erstens unterscheiden sich die Lebenshaltungskosten – Miete, Krankenkassenprämien, Steuern –, zweitens verrechnen die lokalen Spitex-Organisationen unterschiedlich hohe Tarife und drittens bezahlen die Sozialtransfers je nach Wohnort unterschiedlich viel an die Lebenshaltungs- und Spitexkosten. Ein Beispiel dazu findet sich in Tabelle 3.

Tabelle 3: Das frei verfügbare Einkommen von Herrn Karlen in Chur und Luzern im Jahr 2018

	Chur	Luzern
Einkommen	40 100	40 100
Lebenshaltungskosten		
Miete	14 337	14 405
Krankenkassenprämie	4 776	4 932
Steuern	3 030	3 150
Verrechnete Spitexkosten		
Betreuung	5 524	8 320
Pflege	1 664	5 806
Sozialtransfers		
Ergänzungsleistungen	0	0
Beihilfen	0	0
Allgemeine Gesundheitskosten und Billag (für alle gleich)	2 051	2 051
Frei verfügbares Einkommen	8 716	1 436
	(= 22 % des Einkommens)	(= 4 % des Einkommens)

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Die Lebenshaltungskosten von Herrn Karlen unterscheiden sich in Chur und Luzern nicht so sehr: Er bezahlt in Chur etwas weniger Steuern und Krankenkassenprämien, insgesamt erklärt das rund 400 Franken des Unterschieds in seinem frei verfügbaren Einkommen. Die viel grössere Differenz entsteht durch die Spitexkosten. In Chur verrechnet ihm die Spitex für die genau gleichen Leistungen 7 000 Franken weniger pro Jahr als in Luzern. Das ist der Hauptgrund, wieso sein frei verfügbares Einkommen in Chur mehr als 7 000 Franken höher ist als in Luzern. In Chur bleiben Herr Karlen 22 Prozent seines Einkommens zur freien Verfügung, in Luzern sind es nur gerade 4 Prozent.

Der Wohnort ist also für die finanzielle Situation von Herrn Karlen entscheidend und nicht nur für ihn, sondern auch für alle anderen Rentner*innen, die Hilfe durch die Spitex benötigen. Mithilfe der frei

verfügbaren Einkommen können wir ihre Situation in den verschiedenen Wohnorten untersuchen und stellen fest: Für die finanzielle Situation von fragilen älteren Menschen ist es entscheidend, wo sie wohnen. Hauptgrund dafür sind die unterschiedlich hohen selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten.

11 Wer das Pflegeheim selbst bezahlt, muss tief in die Tasche greifen

Noch mehr als für die Betreuung und Pflege zu Hause bezahlen Rentner*innen für einen Platz in einem Pflegeheim. Das hat auch gute Gründe, denn ein Aufenthalt in einem Pflegeheim beinhaltet nicht nur, dass 24 Stunden pro Tag Betreuungs- und Pflegepersonal anwesend ist, sondern auch einen Rund-um-die-Uhr Hotellerie-Service und das hat seinen Preis. 2018 hat der Betrieb der Pflegeheime in der Schweiz 10,4 Milliarden Franken gekostet. Über die Hälfte dieser Kosten wird den Pflegeheimbewohner*innen verrechnet. Zugang zu Pflegeheimen haben in der Schweiz grundsätzlich alle fragilen älteren Menschen. Die Kosten stellen für die meisten Bewohner*innen aber eine grosse finanzielle Belastung dar. Bei vielen von ihnen fließt die ganze Rente in die Finanzierung ihres Pflegeheimplatzes. Und wenn die Renten nicht ausreichen, zehren jene, die welches haben, von ihrem Ersparten und alle anderen beziehen Ergänzungsleistungen.

Im europäischen Vergleich wird in der Schweiz ein ausgesprochen hoher Teil dieser Kosten den Bewohnenden selbst verrechnet. Die Krankenkassen übernehmen zwar den Grossteil der Pflegekosten, die Betreuungs- und Hotelleriekosten werden jedoch mehrheitlich den älteren Menschen verrechnet. Monatlich über 7100 Franken kostet beispielsweise ein Pflegeheimaufenthalt in der Stadt Genf. Dabei handelt es sich nicht um eine Luxusresidenz, sondern um ein Einzelzimmer mit eigener Nasszelle in einem Pflegeheim mit für den Kantonshauptort durchschnittlicher Pensionstaxe. Das ist mehr als doppelt so viel wie das mittlere Einkommen der Rentner*innen in der Schweiz.

Wer den Aufenthalt im Pflegeheim selbst bezahlt, muss tief in die Tasche greifen. Wie tief, hängt vor allem davon ab, wie stark die Bewohner*innen durch Sozialtransfers unterstützt werden.

Bei tiefen Einkommen sinken die selbstgetragenen Kosten

Zur Illustration verwenden wir hier wieder die fiktive Person Frau Meier: Sie lebt im Pflegeheim, was für sie eine grosse Entlastung ist, denn Zuhause drohte sie ständig zu stürzen. In der hindernisfreien Umgebung

des Pflegeheims fühlt sie sich sicherer, zudem ist hier rund um die Uhr jemand da, der ihr helfen kann.

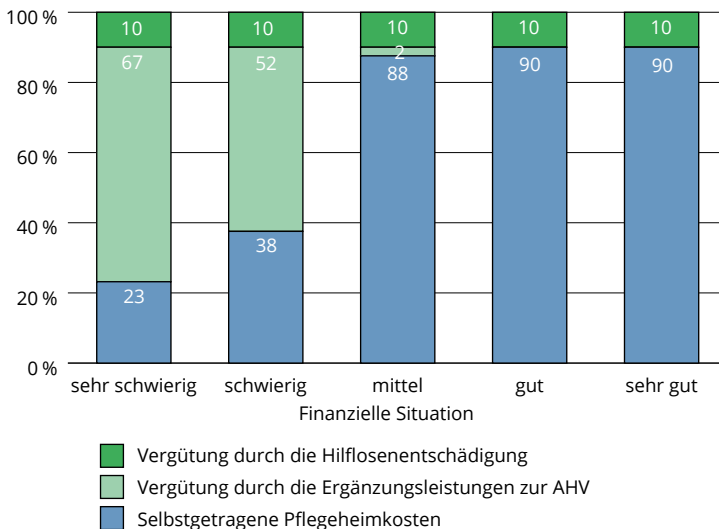
Zum Beispiel Frau Meier



Sie wohnt in einem Einzelzimmer mit eigenem Bad in einem Pflegeheim mittlerer Preisklasse.

Abbildung 20 zeigt die Pflegeheimkosten von Frau Meier in Solothurn mit den fünf verschiedenen finanziellen Ausgangssituationen: Die Höhe der Säulen entspricht den verrechneten Pflegeheimkosten, die selbstgetragenen Pflegeheimkosten sind blau, die durch Sozialtransfers gedeckten Kosten grün dargestellt.

Abbildung 20: Die Pflegeheimkosten von Frau Meier in Solothurn im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Das Pflegeheim verrechnet Frau Meier rund 70 800 Franken. Mit einem sehr tiefen Einkommen und Vermögen muss sie 23 % der Pflegeheimkosten selbst bezahlen, 67 % der Gesamtkosten decken die Ergänzungsleistungen und 10 % der Kosten kann sie mit der Hilflosenentschädigung decken.

Die Sozialtransfers decken für Frau Meier je nach Einkommen einen grösseren oder kleineren Teil der Pflegeheimkosten: 10 Prozent der Pflegeheimkosten kann sie mit der Hilflosenentschädigung begleichen, die

sie von der AHV erhält. Dieser Teil entspricht dem dunkelgrünen Säulenteil. Die Hilflosenentschädigung bekommt sie in allen fünf finanziellen Situationen, die Höhe der Entschädigung hängt von ihrem Unterstützungsbedarf und nicht von ihrer finanziellen Situation ab.

Der Anteil der Pflegeheimkosten, der durch die Ergänzungsleistungen übernommen wird, hängt von den finanziellen Verhältnissen eines Haushalts ab: Unterstützt werden nur Rentner*innen, die ihre notwendigen Ausgaben nicht selbst tragen können. Entsprechend erhält Frau Meier mit sehr kleinem Einkommen und Vermögen mehr EL als wenn sie über ein mittleres Einkommen und Vermögen verfügt. Umgekehrt nimmt der Anteil der Pflegeheimkosten, die sie selbst tragen muss, mit dem höheren Einkommen und Vermögen absolut und prozentual zu: Bei sehr knappen finanziellen Verhältnissen trägt sie 23 Prozent der Pflegeheimkosten selbst. In einer mittleren finanziellen Situation trägt sie 88 Prozent der Pflegeheimkosten selbst. Mit einem hohen Einkommen und Vermögen trägt sie 90 Prozent der Pflegeheimkosten selbst.

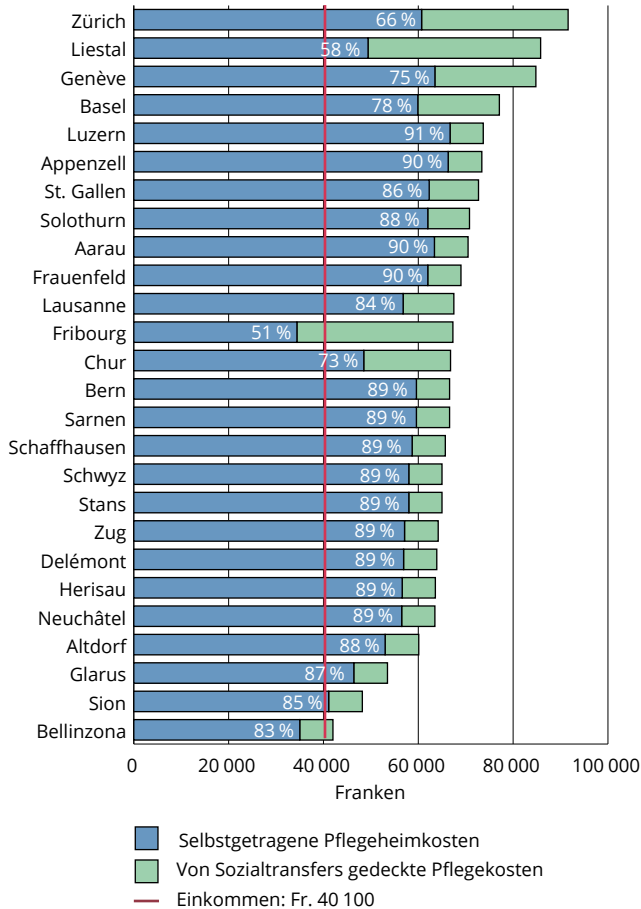
Dieser Mechanismus funktioniert in den meisten Kantonshauptorten ähnlich wie in Solothurn: je höher das Einkommen und Vermögen, desto höher sind die selbstgetragenen Pflegeheimkosten. Weil aber sowohl die Pflegeheimtarife wie auch die Ergänzungsleistungen in jedem Kanton etwas anders ausgestaltet sind, gibt es dennoch beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Kantonshauptorten.

Ein Mittelschichtseinkommen reicht nicht, um die laufenden Pflegeheimkosten zu bezahlen

Der Aufenthalt in einem Pflegeheim kostet für dieselbe Person – gleicher Betreuungs- und Pflegebedarf und gleiche finanzielle Situation – je nach Wohnort zwischen 42 000 Franken und 91 600 Franken jährlich. Abbildung 21 zeigt die Pflegeheimkosten für Frau Meier in allen Kantonshauptorten. Frau Meier verfügt hier über ein Einkommen von 40 100 Franken im Jahr und über ein Vermögen von 171 100 Franken. Ihre finanziellen Verhältnisse entsprechen dem Medianeinkommen und Medianvermögen alleinstehender Rentner*innen in der Schweiz. Mit dieser finanziellen Ausgangslage kann Frau Meier in einigen Kantonshauptorten EL und teilweise auch Beihilfen beantragen, die einen Teil der Pflegeheimkosten übernehmen. Was sie überall erhält, ist die mittlere Hilflosenentschädigung, da diese in der ganzen Schweiz, unabhängig vom Wohnort, von der AHV ausbezahlt wird. In den meisten Kantonshauptorten trägt Frau Meier aber trotz Sozialtransfers den grössten Teil der Pflegeheimkosten selbst.

In Abbildung 21 sind die Pflegekosten dargestellt. Die Länge der Balken entsprechen den Frau Meier vom Pflegeheim in Rechnung gestellten Kosten. Die rote Linie markiert ihr jährliches Einkommen. In fast allen Kantonshauptorten übersteigen die verrechneten Pflegeheimkosten das

Abbildung 21: Die Pflegeheimkosten von Frau Meier mit mittlerem Einkommen und Vermögen im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: In Lausanne verrechnet das Pflegeheim Frau Meier 67 500 Franken. 84 % davon oder 56 800 Franken bezahlt sie selbst, die restlichen 10 700 Franken kann sie mit Sozialtransfers decken.

Einkommen von Frau Meier bei weitem. Einzig in Bellinzona sind die Pflegeheimkosten fast gleich hoch wie ihr Einkommen.

Um die laufenden Kosten zu decken, kann Frau Meier Sozialtransfers beantragen. In ihrem Fall sind das neben den Ergänzungsleistungen, die Hilflosenentschädigung und in einigen Kantonshauptorten kommunale oder kantonale Beihilfen. Der grüne Teil der Balken ist der Teil der verrechneten Pflegeheimkosten, den diese Sozialtransfers vergüten. Der blaue Teil der Balken ist der Teil der Pflegeheimkosten, den Frau Meier effektiv selbst bezahlen muss: die selbstgetragenen Pflegeheimkosten.

Auch diese selbstgetragenen Pflegeheimkosten unterscheiden sich stark, je nachdem wo Frau Meier wohnt: Während Frau Meier in Bellinzona 35000 Franken selbst bezahlt, sind es in Luzern 66700 Franken. Weil die Ergänzungsleistungen eine ausgleichende Wirkung haben, ist der Unterschied zwischen den selbstgetragenen Pflegeheimkosten weniger gross als der Unterschied der verrechneten Pflegeheimkosten. Und auch wenn die Sozialtransfers einen Teil der Pflegeheimkosten übernehmen, kann Frau Meier in den meisten Kantonshauptorten die laufenden Kosten nicht mit ihrem Einkommen decken. Das bedeutet, dass sie dazu einen Teil ihres Vermögens beisteuern muss.

12 Ökonomische Ungleichheit im Pflegeheim

Die Höhe der selbstgetragenen Pflegeheimkosten hat einen sehr grossen Einfluss auf die finanzielle Situation der Pflegeheimbewohner*innen. Das hat zwei Gründe: Erstens sind die Pflegeheimkosten mit Abstand die grösste Ausgabe und daher bestimmt diese Ausgabe massgeblich, was vom Budget übrigbleibt. Zweitens sind die Pflegeheimkosten für die meisten Bewohner*innen so hoch, dass sie fast ihr gesamtes Einkommen und sogar noch einen Teil ihres Ersparten brauchen, um ihren Pflegeheimplatz zu finanzieren. Wie genau die selbstgetragenen Pflegeheimkosten die finanzielle Situation der Bewohner*innen beeinflussen, lässt sich mit Hilfe des frei verfügbaren Einkommens beschreiben.

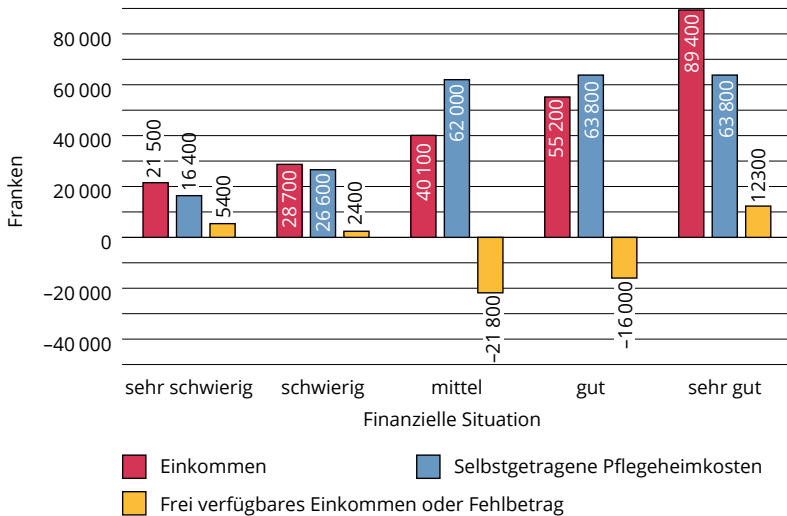
Dazu verwenden wir wieder die Situation von Frau Meier im Jahr 2018 in Solothurn: In Abbildung 22 variieren wir ihre finanzielle Situation und stellen sie mit den fünf verschiedenen Einkommens- und Vermögenssituationen aus. Dargestellt sind die fünf verschiedenen Einkommen, die jeweiligen selbstgetragenen Pflegeheimkosten und die frei verfügbaren Einkommen von Frau Meier.

Der finanzielle Spielraum der Mittelschicht ist am kleinsten

Die selbstgetragenen Pflegeheimkosten variieren stark mit der finanziellen Situation: Lebt Frau Meier in sehr schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen, kostet sie das Pflegeheim 16400 Franken, lebt sie in einer guten oder sehr guten finanziellen Situation, fallen Kosten von 63800 Franken an. In allen fünf finanziellen Situationen, die wir untersuchen, machen die selbstgetragenen Pflegeheimkosten in Solothurn mindestens 71 Prozent ihres Einkommens aus, lebt Frau Meier in mittleren und guten wirtschaftlichen Verhältnissen, übersteigen sie ihr Einkommen sogar. Das bedeutet, dass Frau Meier in allen fünf finanziellen Situationen den Grossteil ihres Einkommens braucht, um die Pflegeheimkosten zu decken. Angehörige der Mittelschicht und oberen Mittelschicht zehren zusätzlich von ihren Vermögen, weil auch das gesamte Einkommen nicht reicht, um das Pflegeheim zu bezahlen.

Die frei verfügbaren Einkommen zeigen, was bleibt, wenn neben den Pflegeheimkosten auch die Krankenkassenprämien, Steuern und übrigen Gesundheitskosten bezahlt sind. Sie hängen stark von den jeweili-

Abbildung 22: Die Pflegeheimkosten von Frau Meier in Solothurn im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: In der mittleren finanziellen Situation nimmt Frau Meier 40 100 Franken ein. Für das Pflegeheim bezahlt sie 62 000 Franken. Sie hat kein Einkommen zur freien Verfügung, ihr fehlen 21 800 Franken, um die fixen Ausgaben zu begleichen. Sie muss von ihrem Vermögen zehren.

gen selbstgetragenen Pflegeheimkosten ab, weil die anderen Ausgaben im Vergleich zu diesem Ausgabenposten nicht stark ins Gewicht fallen.

Die fünf verschiedenen frei verfügbaren Einkommen variieren stark mit der finanziellen Situation von Frau Meier: Bei einem sehr tiefen Einkommen und Vermögen bleiben ihr 5 400 Franken zur freien Verfügung, das ist ungefähr so viel wie von den EL im Kanton Solothurn als Betrag für persönliche Auslagen vorgesehen ist. Damit muss sie beispielsweise Ausgaben für Hygieneartikel, Geschenke, Mobilität, medizinische Fusspflege oder Freizeitausgaben bezahlen. In der mittleren finanziellen Situation beträgt ihr frei verfügbares Einkommen 2 400 Franken, auch in dieser finanziellen Situation übernehmen die EL einen grossen Teil der Kosten, aber Frau Meier bleiben monatlich nur noch 200 Franken zur freien Verfügung. In einer mittleren finanziellen Situation hat sie kein Einkommen mehr zur freien Verfügung. Im Gegenteil: Ihr fehlt Einkommen, um die laufenden Kosten zu decken. Wir sprechen daher von einem Fehlbetrag, den sie anderweitig decken muss: Frau Meier braucht mindestens 21 800 Franken von ihrem Vermögen, um schon nur die Fixkosten zu begleichen. Die EL unterstützen Frau Meier in dieser finanziellen Situation zwar weiter, aber sie übernehmen nur noch rund 8800 Fran-

ken – den Rest muss sie selbst bezahlen. Und weil die Ergänzungsleistungen auch ihre finanziellen Reserven – 171100 Franken – in der Bedarfsprüfung mitberücksichtigen, muss sie einen Teil davon brauchen, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren.

Dieser Vermögensverzehr ist eine Momentaufnahme, das heisst, er gilt nur für genau diese finanzielle Situation im Jahr 2018. Im Folgejahr berechnet die Ausgleichskasse ihren Anspruch auf EL neu. Und weil Frau Meier einen Teil ihres Vermögens aufgebraucht hat, werden die EL einen etwas grösseren Teil der Pflegeheimkosten übernehmen.

bei guten wirtschaftlichen Verhältnissen hat Frau Meier keinen Anspruch auf EL, ihr bleibt nur noch die Hilflosenentschädigung, um einen Teil ihrer Pflegeheimkosten zu finanzieren. Den Rest der Kosten muss sie selbst tragen. Ihr Einkommen reicht dafür aber nicht aus, darum muss sie auch in dieser finanziellen Situation auf ihre finanziellen Reserven von 381400 Franken zurückgreifen. Im Jahr 2018 fehlen ihr 16000 Franken, um ihre laufenden Fixkosten zu decken. Bei einem sehr hohen Einkommen und Vermögen sieht ihre Situation etwas anders aus: Nur in dieser finanziellen Situation ist ihr Einkommen hoch genug, um sämtliche fixen Kosten mit dem Einkommen zu decken. Frau Meier stehen 12300 Franken für alle weiteren Ausgaben zur freien Verfügung und ihr beträchtliches Vermögen von 957600 Franken bleibt unangetastet.

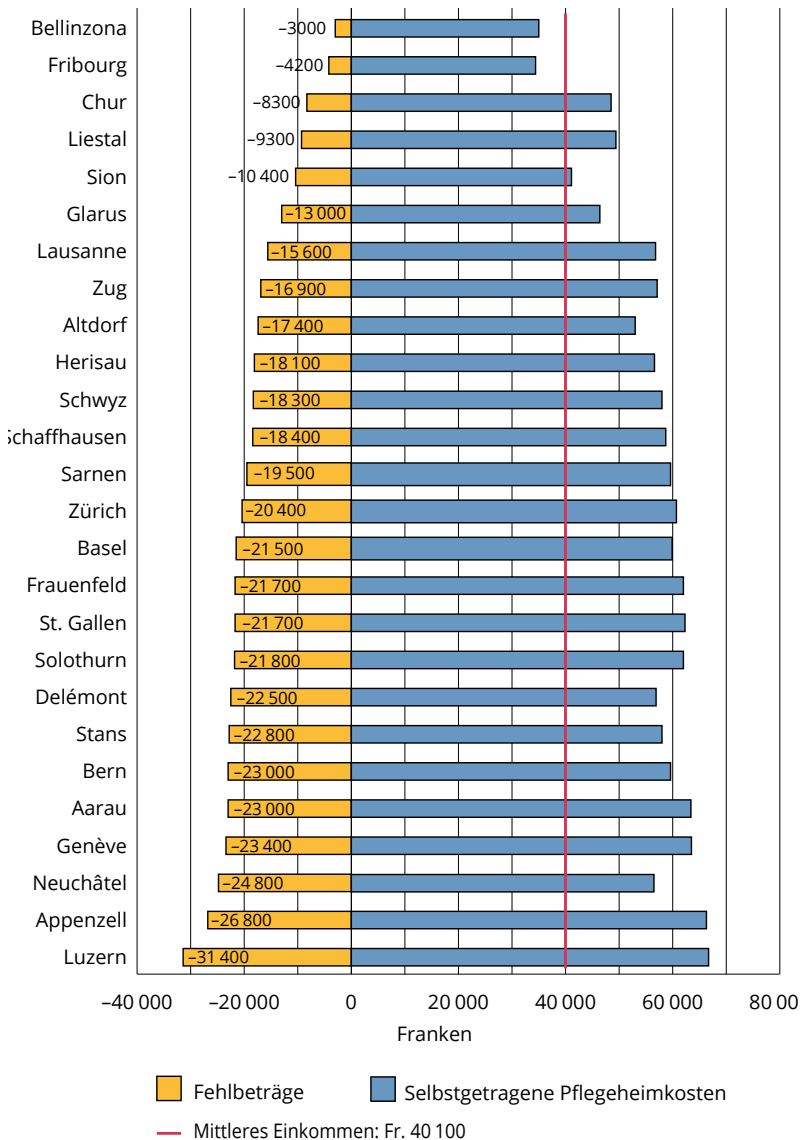
Die Situation von Frau Meier in den verschiedenen Kantonshauptorten

Die Höhe der selbstgetragenen Pflegeheimkosten hat einen massgeblichen Einfluss auf die frei verfügbaren Einkommen – das gilt nicht nur für verschiedene finanzielle Ausgangssituationen, sondern auch für verschiedene Wohnorte. Um das zu illustrieren, lassen wir Frau Meier in allen 26 Kantonshauptorten wohnen. Die finanzielle Ausgangssituation ist jeweils die gleiche: mittleres Einkommen, mittleres Vermögen.

In Abbildung 23 ist dieses mittlere Einkommen als rote Linie dargestellt. Die blauen Balken stehen für Frau Meiers selbstgetragene Pflegeheimkosten in den jeweiligen Wohnorten, wie viel Einkommen, um die fixen Kosten zu decken.

In 24 der 26 Kantonshauptorte übersteigen die selbstgetragenen Pflegeheimkosten Frau Meiers Einkommen und sie muss einen Teil ihres Vermögens brauchen, um die Pflegeheimkosten zu bezahlen. Die Kantonshauptorte sind nach den fehlenden Einkommen – Fehlbeträgen – sortiert: In Luzern beträgt der Fehlbetrag für sie 31400 Franken und in Fribourg 3000 Franken. Ihre finanzielle Situation unterscheidet sich also stark, je nachdem wo sie wohnt, obwohl ihre Lebensumstände jeweils an

Abbildung 23: Der Einfluss der selbstgetragenen Pflegeheimkosten von Frau Meier auf ihr fehlendes Einkommen im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: In Aarau bezahlt Frau Meier für ihren Pflegeheimaufenthalt 63 400 Franken, ihr fehlen 23 000 Franken, um ihre laufenden Fixkosten zu decken. Sie muss von ihrem Vermögen zehren.

jedem Wohnort sehr ähnlich sind – sie wohnt in einem ähnlichen ausgestatteten Pflegeheimzimmer und erhält ähnliche Hilfeleistungen.

Die enormen Unterschiede der Fehlbeträge sind vor allem ein Resultat der verschiedenen hohen selbstgetragenen Pflegeheimkosten – diese variieren von 35 000 Franken pro bis 66 700 Franken.¹⁰⁹ Die anderen fixen Kosten – Steuern, Krankenkassenprämie und Gesundheitskosten – erklären im Vergleich dazu nur einen Bruchteil der Unterschiede.

Das wirft die Frage auf, wie diese unterschiedlich hohen selbstgetragenen Pflegeheimkosten erklärt werden können. Klar ist, dass es für Rentner*innen wie Frau Meier schwer nachvollziehbar sein dürfte, dass allein der Wohnort entscheidend dafür ist, wie viel Vermögen sie jährlich für ihren Pflegeheimplatz bezahlen muss. Der Föderalismus sorgt in vielen Politikbereichen für grosse Unterschiede zwischen den Kantonen und auch zwischen Gemeinden. Das bedeutet aber nicht, dass sich damit beliebig grosse Ungleichbehandlungen legitimieren lassen. Es besteht politischer Handlungsbedarf, damit nicht die Gerichte darüber befinden müssen.

109 Alle Tarife Stand 1. Juli 2018, wie in Knöpfel et al. 2019.

Teil 3

Systemische Ungleichheiten: Eine Analyse der Alterspolitik

Für viele ältere Menschen in der Schweiz ist der finanzielle Spielraum eng; gleichzeitig verfügt ein Teil der Rentner*innen über sehr grosse Vermögen. Der Sozialstaat und das Steuersystem schaffen einen gewissen Ausgleich, indem sie Ressourcen umverteilen. Ebendiese Systeme schaffen aber auch neue Ungleichheiten, insbesondere zwischen jenen, die sich bestens darin zurechtfinden, und anderen die mit der Komplexität der Systeme überfordert sind. Ungleichheiten entstehen aber auch durch die föderale Organisation des Gesundheitswesens, des Sozialstaats und des Steuerwesens: Je nach Wohnort haben Rentner*innen in der genau gleichen Situation einen kleineren oder grösseren finanziellen Spielraum. Das Beispiel der Pflegeheimbewohner*innen zeigt dies eindrücklich: Im einen Kantonshauptort verbraucht eine Pflegeheimbewohnerin der Mittelschicht zehntausende Franken Vermögen und in anderen verändert sich ihre Vermögenssituation mit dem Eintritt ins Pflegeheim kaum. Diese Systeme sind nicht naturgegeben, sondern durch die Politik geschaffen. Entsprechend können und müssen sie auch durch die Politik überprüft und gegebenenfalls weiterentwickelt werden.

In diesem dritten Teil des Buches analysieren wir das Zusammenspiel der verschiedenen Politikfelder und deren Auswirkungen auf die finanzielle Situation der älteren Menschen in der Schweiz. Diese Analyse kann als Grundlage für künftige Politikentscheide dienen. Wir zeigen auf, wie diese Systeme auf verschiedene Rentnerhaushalte wirken und was Veränderungen für ihr Budget bedeuten. Nur eine Analyse der gesamten finanziellen Situation – Einnahmen, finanzielle Reserven und Ausgaben – ermöglicht es, ein vollständiges Bild der finanziellen Situationen der Rentner*innen zu gewinnen und damit auch eine Beurteilung der verschiedenen Entscheide in der Alterspolitik vornehmen zu können.

In Teil 1 haben wir die Verteilung der Einkommen, Vermögen und Ausgaben zwischen den Rentnerhaushalten in der Schweiz beschrieben. Ein Ziel dieses ersten Teils war es auch zu zeigen, welche Verteilungswirkung die Altersvorsorge in ihrer heutigen Form hat. In Teil 2 haben wir die Kosten der Unterstützung im Alter analysiert: Professionelle Betreuung und Pflege sind in der Schweiz vor allem für die Mittelschicht teuer. Auf beide Teile kommen wir in diesem dritten Teil des Buches zurück. Im Fokus unserer Analyse steht aber das System der sozialen Sicherheit für ältere Menschen in der Schweiz. Dieses System wirkt sich je nach finanzieller Ausgangssituation, Lebenssituation und Wohnort eines Rentnerhaushalts anders aus. Es schafft finanzielle Spielräume: Die einen unterstützt der Sozialstaat mehr, andere zahlen mehr Steuern. Damit reduziert dieses Transfersystem zwar grundsätzlich Ungleichheiten, das System der sozialen Sicherheit schafft aber auch neue Ungleichheiten, wie wir in diesem dritten Teil des Buches zeigen werden.

Wir beginnen diesen Teil mit der Altersvorsorge als wichtigstem Teil des Sozialstaats für ältere Menschen in der Schweiz (Kapitel 13). Darin

rekapitulieren wir aus Teil 1, welche Verteilungswirkung die AHV und die berufliche Vorsorge haben und welche Rolle sie für die verschiedenen Einkommensgruppen der Rentnerhaushalte übernehmen. Zudem diskutieren wir, wie die Altersvorsorge weiterentwickelt werden könnte, um Ungleichheiten des heutigen Systems zu verringern.

Im Zentrum unserer Analyse des Systems der sozialen Sicherheit stehen die Ergänzungsleistungen. Denn sie sind der Garant für die Existenzsicherung im Alter, weil sie die gesamte finanzielle Situation eines Haushalts erfassen und wo nötig, dessen Mittel aufstocken. Die Rolle der Ergänzungsleistungen im System der sozialen Sicherheit für ältere Menschen in der Schweiz ist von enormer Bedeutung. Sie sichern 2019 die Existenz von 215 800 Senior*innen,¹¹⁰ das sind rund 13 Prozent der älteren Menschen in der Schweiz. Sie übernehmen zwei grundlegende Funktionen: Erstens sichern sie das soziale Existenzminimum für Rentnerhaushalte, deren finanzielle Mittel nicht ausreichen, um den Lebensbedarf zu finanzieren. Und zweitens übernehmen sie die Kosten für die Betreuung und Pflege jener fragilen Rentner*innen, die diese Kosten nicht allein tragen können. Die Ergänzungsleistungen sind also materielle Grundversicherung und ein Ersatz für die fehlende Betreuungs- und Pflegeversicherung in einem. Beide Funktionen sind zentrale Bestandteile des Systems der sozialen Sicherheit für die Rentner*innen in der Schweiz.

Zunächst zeigen wir in Kapitel 14 das grösste Problem der Ergänzungsleistungen und ihrer existenzsichernden Funktion auf, nämlich dass sie nicht alle älteren Menschen erreichen, die auf finanzielle Unterstützung angewiesen wären. Gerade weil die Ergänzungsleistungen Einkommen, Vermögen und Ausgaben berücksichtigen, ist der Prozess, Ergänzungsleistungen zu beantragen mit einer eingehenden Bedarfsprüfung verbunden. Damit versuchen die Behörden möglichst exakt zu erfassen, wer wie viel finanzielle Unterstützung braucht. Diese Prüfung geht auf Kosten jener, die der Antragsprozess überfordert oder Behördenkontakte meiden: Sie erhalten keine Ergänzungsleistungen, obwohl sie eigentlich ein Anrecht auf finanzielle Unterstützung hätten. Häufig trifft es dabei die Vulnerabelsten der Anspruchsberechtigten. Dieser sogenannte Nicht-Bezug der Ergänzungsleistungen wird in der Politik und den Verwaltungen bisher wenig thematisiert, ist aber ein real existierendes Problem: Das System der sozialen Sicherheit erzielt damit nicht die von der Politik und Gesellschaft angestrebte existenzsichernde Wirkung. Wir erläutern mögliche Gründe für diesen Nicht-Bezug.

In Kapitel 15 analysieren wir diese existenzsichernde Wirkung der Ergänzungsleistungen für jene, die von ihrem Recht Gebrauch machen. Wir zeigen auf, wen sie in welchem Umfang unterstützen, wie sie mit anderen Teilen des Systems der sozialen Sicherheit und den Steuersys-

110 BSV 2020d.

temen interagieren und wie unterschiedlich die Kantone sie gestalten. Zudem zeigen wir auf, wie die Ergänzungsleistungen auf verschiedene Gruppen von agilen Rentner*innen wirken und welche Anreize sie setzen.

Der Rolle der Ergänzungsleistungen für fragile Rentner*innen haben wir uns ausführlich im zweiten Teil dieses Buches gewidmet. Fragile Rentner*innen benötigen Betreuung und Pflege. Viele von ihnen sind auf EL angewiesen, um diese Kosten decken zu können. In Kapitel 16 gehen wir vertieft darauf ein, was ein langjähriger Aufenthalt im Pflegeheim für das Budget der Bewohner*innen bedeutet. Wir widmen uns dem Vermögensverzehr fragiler Rentner*innen im Pflegeheim. Der Aufenthalt im Pflegeheim ist vor allem für jene Bewohner*innen teuer, die über einen langen Zeitraum im Pflegeheim leben.

Seit Anfang 2021 wird der Pflegeheimaufenthalt für diese Gruppe von Langzeitbewohner*innen noch teurer, da bei den Ergänzungsleistungen neue Spielregeln gelten. Mit dieser letzten Revision der Ergänzungsleistungen spart die öffentliche Hand auf Kosten fragiler Rentner*innen der Mittelschicht: Rentner*innen mit kleinen und mittleren Vermögen müssen dieses ausgeben, bevor sie mit Ergänzungsleistungen unterstützt werden. Das bedeutet, dass sie die Pflegeheimkosten selbst tragen müssen, bis sie dann Ergänzungsleistungen beantragen können. Die Revision dieses wichtigsten Unterstützungssystems älterer Menschen in der Schweiz ist in erster Linie eine Sparmassnahme – 400 Millionen Franken soll die öffentliche Hand jährlich dank der Revision sparen,¹¹¹ das sind rund 8 Prozent der EL-Ausgaben im Jahr 2018. Für EL-Beziehende zu Hause bringt sie aber in gewissen Kantonshauptorten auch Verbesserungen. In Kapitel 17 analysieren wir die Auswirkungen der Revision im Detail.

Weniger bekannt als die Ergänzungsleistungen und für die Existenzsicherung im Alter auch von weniger grosser Bedeutung, ist die Hilflosenentschädigung zur AHV. Gerade für die Finanzierung der professionellen Betreuung und Pflege zu Hause kann eine Hilflosenentschädigung aber eine wichtige Entlastung sein. In Kapitel 18 zeigen wir, welche Bedeutung die Hilflosenentschädigung im Sozialstaat für die älteren Menschen in der Schweiz einnimmt. Uns interessiert dabei vor allem die Art und Weise, wie sie unterstützt: Von der Hilflosenentschädigung erhalten fragile Menschen Geld, das sie so einsetzen können, wie sie möchten. Wir diskutieren wie die Hilflosenentschädigung zu einem Betreuungsgeld ausgebaut werden könnte und so eine zentrale Rolle in der Betreuungsfinanzierung einnehmen könnte. Damit sie auch für die Mittelschicht eine echte Wahlfreiheit zwischen Unterstützung zu Hause, in Tagesstrukturen, betreutem Wohnen und Pflegeheim bieten könnte, müsste

111 Ziel ist, im Jahr 2030 den besagten Betrag zu erreichen und sich bis dahin diesem Betrag zu nähern (BSV 2020c).

aber nicht nur die Hilfslosenentschädigung ausgebaut, sondern auch die Tariffestsetzung im stationären Bereich überdacht werden.

Schliesslich überblicken wir im letzten Kapitel das ganze Buch und ordnen die Resultate zur Ungleichheit im Alter in einen grösseren gesellschaftspolitischen Kontext ein. Hauptfokus dieses Ausblicks wird die Politik rund um die finanzielle Unterstützung im Alter sein und wie wir als Gesellschaft für diese aufkommen wollen.

13 Die Verteilungswirkung der Altersvorsorge – Analyse und Perspektiven

In der Schweiz sind die meisten Rentner*innen finanziell abgesichert. Grund dafür ist eine Altersvorsorge, die in ihren Grundzügen gut funktioniert, und ein Sozialstaat, der jene auffängt, die mit ihrer Erwerbsarbeit selbst nicht genug vorsorgen konnten. Die Pensionierung ist zwar in der Regel mit einer einschneidenden Einkommenseinbusse verbunden, gleichzeitig gibt sie vielen Rentner*innen aber auch eine grosse Sicherheit: Ein stabiles Einkommen bis zum Lebensende. Wie hoch dieses Einkommen sein soll, ist immer wieder Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen, eine Einigung ist dabei oft nicht in Reichweite. Gestritten wird in der Regel über ein Teilsystem der Altersvorsorge und wie man dieses anpassen müsste, um es für den demographischen Wandel zu rüsten. Dabei geht häufig vergessen, dass für den finanziellen Spielraum eines Haushalts nicht nur einzelne Einkommensquellen, sondern ebenso die Ausgaben und die finanziellen Reserven des Haushalts relevant sind. Erst eine solche Gesamtbetrachtung ermöglicht eine umfassende Analyse der finanziellen Spielräume im Alter. Und alle drei Dimensionen hängen massgeblich von politischen Entscheidungen ab: Diese betreffen die Steuer- und Sozialpolitik, aber auch die Ausgestaltung der Altersvorsorge und des Gesundheitswesens. In diesen Politikfeldern gestaltet die Politik die Ressourcenverteilung im Alter wesentlich mit. Darum müssten für geplante politische Veränderungen in Teilsystemen jeweils die Auswirkungen auf den gesamten finanziellen Spielraum der Rentnerhaushalte und auf die Ungleichheit zwischen verschiedenen Gruppen untersucht werden. Das gilt insbesondere für Neuerungen in der Altersvorsorge. Mit diesem Kapitel wollen wir die Erkenntnisse aus Teil 1 reflektieren, in einen grösseren politischen Zusammenhang stellen und Anpassungen vorschlagen.

Die Bedeutung der Alters- und Hinterlassenenversicherung und der beruflichen Vorsorge für verschiedenen Einkommensgruppen

Die Altersvorsorge garantiert der gesamten Bevölkerung in der Schweiz ein Einkommen im Alter. Die Einkommen im Alter sind aber sehr ungleich verteilt. Wie hoch das Einkommen eines Rentnerhaushalts ist,

hängt für die meisten von dessen Renten aus der Altersvorsorge ab. Die Wohlhabendsten 20 Prozent der Rentner*innen in der Schweiz verfügen aber zusätzlich über ihre eigenen Einkommensquellen: Erwerbseinkommen und Einkommen aus Vermögen. Das gilt insbesondere für die Paare unter den Wohlhabenden. Für alle anderen bestimmen hauptsächlich die Renten aus der Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV und der beruflichen Vorsorge BV die Höhe ihrer Einkommen im Alter.

Zur Erinnerung: Das System der Altersvorsorge basiert auf dem sogenannten Drei-Säulen-Modell: Der AHV als erster Säule, der BV als zweiter Säule und der privaten steuerbefreiten Vorsorge als dritter Säule. Rentnerhaushalte mit kleinem finanziellem Spielraum können zusätzlich Sozialtransfers beantragen. So die offizielle Erklärung. Dieses Modell der drei Säulen der Altersvorsorge will aber nicht so richtig zu den effektiven Einkommen im Alter passen: Denn erstens suggeriert das Modell, dass ein Haushalt typischerweise in allen drei Säulen vorsorgt, und zweitens, dass die drei Säulen für den typischen Rentnerhaushalt drei ähnlich wichtige Einkommensquellen im Alter darstellen. Beides ist falsch.

Die AHV fungiert als eine Art Basiseinkommen für alle Rentner*innen. Wer genug verdient und angestellt ist, spart zusätzlich in der zweiten Säule. Aber längst nicht alle Rentnerhaushalte erhalten eine Rente aus der BV. Die dritte Säule ist im Vergleich zu den anderen beiden Säulen für die allermeisten Rentner*innen kaum relevant. Denn die grosse Mehrheit der Erwerbstätigen kann es sich nicht leisten zusätzlich in die dritte Säule einzuzahlen. Wichtig ist die dritte Säule, wenn überhaupt, dann für die wohlhabendsten Rentnerhaushalte. Für sie ist sie aber einfach Teil eines in der Regel sowieso schon beträchtlichen Vermögens, sie können sich auf diese zusätzliche Säule dem Einkommen aus Vermögen und auch auf eine vierte Einkommensquelle das Erwerbseinkommen stützen.

Das Einkommen im Alter ist also eher ein Säulenstapel mit vier möglichen Säulenteilen: AHV-Rente, BV-Rente, Einkommen aus Vermögen und Erwerbseinkommen. Aus der Summe dieser vier Säulenteile ergibt sich das gesamte Einkommen oder eben die gesamte Einkommenssäule: Für jene mit kleinem Budget besteht diese fast nur aus einem Säulenteil – der AHV-Rente – und für die Mittelschicht aus zwei Säulenteilen – AHV-Rente und BV-Rente – und für die Wohlhabendsten aus vier Teilen, die zusammen die Einkommenssäule ergeben.

Aus juristischer Sicht und auch für die Politik sind die AHV, BV und die dritte Säule drei Politikfelder, die einzeln verändert werden können. Deswegen gehen wir in der folgenden Analyse die drei Teilsysteme durch. Uns interessiert dabei aber vor allem, die Verteilungswirkung der Altersvorsorge als Gesamtsystem für die Einkommen der Rentner*innen. Für sie ist letztlich die Höhe des Einkommens relevant und nicht welche Teile davon aus welcher Quelle stammen.

Veränderungen der AHV, der BV und der dritten Säule haben auf die verschiedenen Gruppen von Rentner*innen unterschiedliche Wirkungen:

- › Die AHV ist für Rentnerhaushalte mit kleinem bis mittlerem Einkommen – und damit für die Mehrheit der Haushalte – die wichtigste Einkommensquelle. Bei den Alleinstehenden gilt das sogar für 80 Prozent der Haushalte, bei den Paaren immerhin für 60 Prozent der Haushalte. Je kleiner aber das Einkommen, desto grösser ist der Anteil, den die AHV am gesamten Renteneinkommen ausmacht. Entsprechend wirken sich Anpassungen in der AHV zwar grundsätzlich auf die Einkommen aller Rentnerhaushalte aus, anteilmässig sind sie aber für Rentner*innen mit tiefen Einkommen am stärksten spürbar. Zudem sind die AHV-Renten für Frauen bedeutender als für Männer.
- › Die zweitwichtigste Einkommensquelle im Alter sind die Einkommen aus der BV. Deren Ausgestaltung ist vor allem für die Einkommen der Mittelschicht ausschlaggebend: Für Rentnerhaushalte mit mittleren Einkommen ist sie eine sehr wichtige Ergänzung zur AHV, für Rentnerpaare der oberen Mittelschicht ist die BV sogar die wichtigste Einkommensquelle. Auch bei den wohlhabendsten 20 Prozent der Rentnerhaushalte stammt der grösste Einkommensteil aus der BV, bei diesen Haushalten ist sie aber neben Erwerbseinkommen, Einkommen aus Vermögen und der AHV einfach eine von vier Einkommensquellen. Die BV macht bei Männern einen grösseren Teil der Einkommen aus als bei Frauen und für Paare ist sie wichtiger als für Alleinstehende.
- › Angespartes Kapital in der dritten Säule ist für die allermeisten Rentnerhaushalte in der Schweiz kaum relevant. Sie ist ein Sparvehikel, mit dem vor allem die wohlhabenden Rentner*innen im Erwerbsleben Steuern gespart haben. Für sie ist dieses Vermögen und das Einkommen, das es abwirft, ein Zusatzeinkommen.

Die drei Säulen sind also für verschiedene Gruppen von Rentner*innen unterschiedlich wichtig. Das ist direkt auf ihre unterschiedlichen Funktionsweisen zurückzuführen. Für Ausführungen dazu siehe Kapitel 1. In diesem Kapitel erklären wir nun im Detail, wie die Altersvorsorge funktioniert und welche Verteilungswirkungen die drei Säulen haben.

Die Politik der drei Säulen: Gestaltungsmöglichkeiten

Revisionen der Altersvorsorge haben im politischen Prozess einen schweren Stand. Die politischen Fronten sind verhärtet. Im Zentrum der Diskussionen steht meist die Finanzierung der verschiedenen Teilsysteme. Immer wieder wird behauptet, dass der AHV und BV das Geld ausgehe. Wie viel Geld sich in diesen Sozialversicherungen befindet, ist aber vor allem eine politische Entscheidung und nicht eine durch die Demogra-

phie oder wirtschaftliche Entwicklung bestimmte Realität. Mindestens so wichtig wie die Finanzierungsfrage ist die Frage, ob die Ausgestaltung der Systeme noch zeitgemäss ist: Arbeitsverhältnisse und Familienmodelle verändern sich laufend, und die Sozialversicherungen sollten sich diesen neuen Realitäten anpassen. In folgender Analyse diskutieren wir mögliche Anpassungen in der Altersvorsorge. Im Zentrum steht dabei die Finanzierungsfrage und welche Verteilungswirkungen Veränderungen in verschiedenen Teilsystemen haben.

Eng damit verbunden ist die Frage, wie man die Altersvorsorge den heutigen Arbeits- und Familienrealitäten anpassen könnte. Aktuell basiert die Altersvorsorge – wie andere Sozialversicherungen auch – auf dem Ernährer-Lohn-Modell: Ein verheiratetes Paar teilt sich die Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit nach klassischem Muster auf: Er arbeitet sein Leben lang Vollzeit und ist fest angestellt und sie kümmert sich um Haushalt, Kinder und fragile Verwandte, geht eventuell einer Nebenbeschäftigung nach oder engagiert sich freiwillig – und sie bleiben bis zum Tod zusammen. Wenn das Paar das Pensionsalter erreicht, basiert das Haushaltseinkommen (fast) vollständig auf seiner Altersvorsorge: Maximale AHV-Rente für Verheiratete plus seine BV-Rente. Andere Arbeits- und Familienrealitäten sind in diesem Modell nicht vorgesehen und entsprechend schlecht abgesichert. Das trifft vor allem für die beruflichen Vorsorge zu. Für Rentner*innen, deren Lebensläufe nicht dem beschriebenen Typus entsprechen, ist dies direkt in ihren Alterseinkommen spürbar. Die Altersvorsorge schafft damit Ungleichheiten im Alter zwischen jenen, die diesem Modell entsprechen und allen anderen.

In der AHV und auch der BV gibt es grundsätzlich drei verschiedene Möglichkeiten für Anpassungen: Die Einnahmequellen, die Rentenhöhe und das Rentenalter.

Die Einnahmen der AHV bestehen aktuell aus Lohnprozenten auf den Erwerbseinkommen, Beiträgen von Nicht-Erwerbstätigen, Anteilen an Konsumsteuern – Mehrwertsteuer, Tabak- und Alkoholsteuer – und Abgaben der Spielbanken. Alle Einkommensquellen haben ihre Verteilungswirkungen. Die Lohnprozente führen dazu, dass Erwerbstätige mit höherem Lohn mehr einzahlen als sie später an AHV-Renten im Durchschnitt beziehen werden. Die Konsumsteuern treffen jene Gruppen relativ stärker, bei denen der Konsum einen grösseren Teil ihres Gesamtbudgets ausmacht, sprich jene mit wenig Einkommen.¹¹² Die Steuern auf Tabak, Alkohol und Glückspielgewinne treffen jene, die am meisten in diesen Konsumbereichen ausgeben.

Wenn die Politik die Einnahmen der AHV erhöhen will, kann sie dies entweder über eine Erhöhung der Lohnprozente oder über eine Erhöhung der Konsumsteuern tun. Die Erhöhung der Lohnprozente verstärkt die

112 OECD 2014.

Umverteilung von oben nach unten, die Erhöhung der Konsumsteuern trifft auch Kreise, an die man in der politischen Debatte kaum denkt: die Tourist*innen und vor allem auch die Rentner*innen selber. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin die Einnahmen in der AHV durch andere Steuern oder Abgaben zu ergänzen. Welche das sein sollen, ist auch eine Frage der gewünschten Verteilungswirkung. Man denke zum Beispiel an eine nur für die Finanzierung der AHV zweckgebundene Erbschaftsteuer.

Die Ausgaben der AHV können primär über eine Kürzung der Renten gesenkt werden. Die Renten explizit kürzen zu wollen, ist politisch allerdings kaum möglich, weil die AHV-Renten schon heute nicht existenzsichernd sind.¹¹³ Eine Kürzung würde alle Rentner*innen treffen, für Rentnerhaushalte mit kleinen bis mittleren Einkommen wären sie aber besonders schmerzhaft. Weiter würden sie auch Alleinstehende mehr treffen als Paare und Frauen mehr als Männer. Wenn man dagegen anstrebt, die Einkommensungleichheit im Alter zu verkleinern, ist eine Erhöhung der AHV-Renten der direkteste Weg. Dazu hat es schon verschiedene politische Vorstösse gegeben. Ein weiteres Projekt hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund mit einer Volksinitiative lanciert, die eine 13. AHV-Rente fordert.¹¹⁴

Eine besondere politische Beachtung wird der Anpassung des Rentenalters in der Altersvorsorge geschenkt. Der Grund ist rasch erklärt: eine Erhöhung des Rentenalters entfaltet eine doppelte Wirkung für die Finanzierung der Altersvorsorge: Sie führt gleichzeitig zu höheren Einnahmen und tieferen Ausgaben. Eine Anpassung des Rentenalters steht darum immer wieder zur Debatte. Zum einen geht es um eine Angleichung des Rentenalters der Frauen an jenes der Männer, zum anderen aber auch um eine allgemeine Erhöhung des Rentenalters für alle.

Die Anpassung des Rentenalters der Frauen an jenes der Männer ist eine implizite Rentenkürzung für die Frauen. Wer trotzdem mit dem vorherigen Rentenalter in Pension gehen möchte, verliert ein Beitragsjahr und muss mit einer entsprechenden Kürzung der monatlichen Rente rechnen. Die Politik kann über eine gewisse Zeit diese Kürzungen abfedern. Trotzdem trifft dies insbesondere Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit reduzieren oder aufgeben, um sich der Betreuung älterer Familienangehöriger widmen zu können.

113 Existenzsichernd waren die AHV-Renten bereits bei ihrer Einführung 1948 nicht. In den letzten Jahren sind die AHV-Renten zudem nicht im gleichen Mass wie die Löhne gestiegen: Die AHV-Renten werden zwar mit dem sogenannten Mischindex (arithmetisches Mittel zwischen Teuerung und Lohnentwicklung) teilweise der Teuerung und der Lohnentwicklung angepasst, aber während die Löhne in den letzten Jahren 40 Jahren um rund 140% gestiegen sind, sind die AHV-Renten nur um 114% gestiegen (Lampart 2021).

114 SGB 2020.

Weil die zusätzlichen Einnahmen für die AHV voll auf Kosten der Frauen geht, kann man auch von einer Umverteilung von den Frauen zu den Männern sprechen. Faktisch würde den Frauen damit aber einfach ein heute bestehendes Privileg im System der AHV entzogen.¹¹⁵ Die Frauen verlieren damit aber auch einen politischen Hebel, mit dem sie die Eliminierung von Lohndiskriminierungen und einer ungenügenden Abgeltung der unbezahlten Care-Arbeit thematisieren können. Wenn wir aber im System der Altersvorsorge verbleiben, stellt sich zumindest die Frage, ob der Verlust dieses Privilegs in der AHV nicht durch den Abbau von Benachteiligungen in der BV kompensiert werden sollte.

Eine allgemeine Erhöhung des Rentenalters würde Rentner*innen mit tieferer Lebenserwartung mehr treffen als jene mit hoher Lebenserwartung. Denn wer länger lebt, bezieht auch über eine längere Zeit Renten aus der AHV. Wenn das Rentenalter um ein Jahr erhöht wird, trifft das jene, die sowieso schon weniger lang Geld aus der AHV-Kasse beziehen, anteilmässig mehr als die anderen. Zum Verständnis dieses Mechanismus ein Beispiel: Wenn Herr Karlen mit 65 noch 15 Jahren lebt und Frau Meier noch 20 Jahre, dann bedeutet eine Erhöhung des Rentenalters um ein Jahr für Herrn Karlen, dass er in seinem Leben einen Fünfzehntel (6,6%) weniger AHV-Rente zu erwarten hat, während es bei Frau Meier nur ein Zwanzigstel (5%) weniger ist. Das bedeutet, dass eine Erhöhung des Rentenalters jene Gruppen mit tieferer Lebenserwartung – Männer mit tiefem Bildungsniveau – mehr trifft als jene mit hoher Lebenserwartung – Frauen mit hohem Bildungsniveau.

Eine Erhöhung des Rentenalters birgt aber auch noch ein arbeitsmarktpolitisches Problem: Sie kann ihre positive Wirkung auf die Finanzlage der AHV nur dann voll entfalten, wenn die älteren Arbeitskräfte auch tatsächlich noch ein Jahr länger erwerbstätig sein können. Das setzt voraus, dass die Langzeitarbeitslosigkeit der älteren Erwerbspersonen nicht weiter zunimmt. Wenn nicht, ist die Erhöhung des Rentenalters eine implizite Rentenkürzung für jene, die keine Erwerbstätigkeit mehr finden.

Die BV ist in ihrer Funktionsweise etwas komplizierter als die AHV, die Stellschrauben sind aber im Prinzip die gleichen: Wenn die Finanzierung verbessert werden soll, können entweder die Einnahmen erhöht, die Renten gesenkt oder das Rentenalter erhöht werden.

Bei den Einnahmen in der BV ist entscheidend wer, ab wann, wie viel einzahlt. Anders als in der AHV zahlen nicht alle Personen im Erwerbsalter

115 Im System der AHV bestehen auch noch weitere Umverteilungsmomente zugunsten der Frauen. Diese würden vermutlich auch die Rentenaltererhöhung überwiegen. Dazu gehören neben der längeren Lebenserwartung und damit dem längeren Rentenbezug der Frauen auch die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, von denen die Frauen mehr profitieren als die Männer. Siehe dazu *Die umverteilende Wirkung der AHV* in Kapitel 1.

in die BV ein. Um die Einnahmen zu erhöhen, liesse sich darum als erste Variante der Kreis der Einzahlenden erweitern: Man könnte *erstens* neu alle Erwerbstätigen obligatorisch versichern, dazu müsste man den sogenannten Koordinationsabzug abschaffen und Selbstständigerwerbende neu in der BV versichern. Der Koordinationsabzug führt heute dazu, dass die meisten Erwerbstätigen mit tiefen Einkommen oder mehreren Jobs mit tiefen Einkommen nicht in die BV einzahlen, weil sie nicht obligatorisch versichert sind. Wenn auch sie versichert wären, würde das den Kreis der Beitragszahlenden erweitern. Das würde insbesondere Frauen zugute kommen, da sie häufiger im Niedriglohnsektor tätig sind und vor allem viel häufiger in kleinen Pensen arbeiten und dadurch wenig verdienen. Zusätzlich könnte man die BV auf Selbstständigerwerbende ausweiten, damit auch sie ihr Einkommen in der BV versichern könnten.¹¹⁶ Mit dieser Erweiterung würde man die Ungleichheit zwischen Angestellten und Selbstständigerwerbenden verringern, die die BV heute schafft.

Zweitens bezahlen die angestellten Erwerbstätigen heute erst ab 25-jährig obligatorisch in die BV ein, auch das liesse sich auf die jüngeren Erwerbstätigen ausweiten. Mit diesen zusätzlichen Beitragsjahren würde ihr Kapitalstock vergrössert. Allerdings sind in diesen ersten Berufsjahren die Lohnedinkommen noch tief. Viele sind zudem noch in einer Ausbildung und verdienen sich höchstens mit Nebenjobs etwas Geld. Eine Erhöhung der Lohnabzüge für die BV würde ihr verfügbares Einkommen spürbar reduzieren. Immerhin könnten sie aber dadurch vom früher wirkenden Zinseszinsseffekt in der BV profitieren.

Drittens könnten die Beitragszahlungen erhöht werden, auch das würde den Kapitalstock vergrössern. Das ist grundsätzlich bei verschiedenen Gruppen möglich. Heute bezahlen die älteren Arbeitnehmenden und deren Arbeitgeber*innen mehr als die jungen Erwerbstätigen. Damit verteuert die BV deren Arbeitskraft. Diese Beitragszahlungen könnte man auch anders ausgestalten, je nachdem welche Gruppe man stärker belasten möchte. Dabei wäre zum einen auf die Folgen für die Arbeitsmarktfähigkeit (employability) der Erwerbstätigen zu achten, zum anderen auf die Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen, etwa von jungen Familien.

Viertens sind auch bei der BV theoretisch weitere Einnahmequellen – Steuern, Abgaben – denkbar. Damit würde man allerdings von der klassi-

116 Möglich wäre zum Beispiel eine Pensionskasse für Selbstständigerwerbende zu schaffen, in der auch sie einen Teil ihres Lohnes obligatorisch und im Kollektiv versichern müssten. Damit könnten sich Selbstständigerwerbende mit mittleren Einkommen besser absichern und damit vom kollektiven Sparen und von den Zinsvorschriften profitieren, welche die Politik den Pensionskassen für den obligatorisch versicherten Teil der BV-Kapitalien machen. Zudem wären Wechsel zwischen Phasen der Selbstständigkeit und Phasen der Anstellung besser abgesichert.

schen Vorstellung abweichen, dass in der BV jede*r für sich selbst spart. Wie im Kapitel zu den Umverteilungsmechanismen in Kapitel 1 ausgeführt, stimmt diese Vorstellung mit der Realität sowieso nur bedingt überein. Faktisch wird auch in der zweiten Säule zwischen verschiedenen Versicherten umverteilt: Von jenen, die früh sterben, zu jenen mit hoher Lebenserwartung, von den einzahlenden Erwerbstätigen zu den rentenbeziehenden Pensionierten und von den überobligatorisch Versicherten zu den obligatorisch Versicherten.

Fünftens könnte man mit einer zusätzlichen Einkommensquelle der Tatsache begegnen, dass unbezahlte Care-Arbeit nicht in der Pensionskasse versichert ist. Dadurch werden heute Frauen, die noch immer viel mehr unbezahlte Care-Arbeit leisten als die Männer, stark benachteiligt. Im heutigen System ist ein Verzicht auf Erwerbsarbeit zugunsten der Care-Arbeit mit einem Verzicht auf Einzahlungen in die berufliche Vorsorge verbunden. Das ist ein weiterer systemischer Grund, wieso die BV-Renten von Frauen und Männern sich so stark unterscheiden. Eine Möglichkeit dem zu begegnen wäre es, eine staatlich finanzierte Erziehungs- und Betreuungsgutschrift einzuführen, die das Pensionskassenkapital der Care-Arbeitenden aufstockt. Dieses System besteht in der AHV bereits, man könnte es angepasst in der BV übernehmen, um damit dem Gender-Pension-Gap zu begegnen. Nicht dass damit die unbezahlte Care-Arbeit die ihr gebührende Entschädigung erhielte, aber man könnte damit wenigstens das Altersarmutsrisiko der Care-Arbeitenden verringern.

Die Politik kann die Ausgaben in der BV wie bei der AHV durch die Rentenhöhe und das Rentenalter steuern. Anders als bei der AHV ist die Rentensenkung in der BV immer wieder Gegenstand politischer Debatten. Vielleicht hängt das damit zusammen, dass die Thematik in der BV technischer anmutet: Denn die Höhe der Renten wird in der BV durch den sogenannten Umwandlungssatz bestimmt und dieser Umwandlungssatz ist seit der Einführung des BVG im Jahr 1985 für den obligatorischen Teil des angesparten Kapitals immer wieder gesenkt worden.¹¹⁷ Mit diesen Anpassungen sind auch jeweils die monatlichen Renten gesunken.¹¹⁸ Von einer Senkung des Umwandlungssatzes sind vor allem Rentner*innen mit mittleren Einkommen betroffen, weil bei diesen Gruppen ein grosser

117 Von damals 7,2 Prozent auf heute 6,8 Prozent.

118 Der sogenannte Umwandlungssatz bestimmt, wie aus dem angesparten Kapital eine lebenslange Rente berechnet wird, wie also das Kapital in eine Rente umgewandelt wird: Er gibt an wie viel Prozent des Kapitals jährlich als Rente ausbezahlt wird. Im Moment beträgt er 6,8 Prozent, das bedeutet, dass aus CHF 1'000 Alterskapital CHF 68 Altersrente pro Jahr resultieren. Der Umwandlungssatz ist gesetzlich festgelegt und darf nicht unterschritten werden. Im überobligatorisch versicherten Teil des Altersguthabens kann die Pensionskasse den Satz selber festlegen.

Einkommensteil im Obligatorium versichert ist. Jene mit hohen Einkommen profitieren eher von einer Senkung des Umwandlungssatzes, weil damit die Umverteilung vom überobligatorischen Teil zum obligatorisch versicherten Teil des Kapitals kleiner wird.

Eine Erhöhung des Rentenalters in der BV hat ähnliche Konsequenzen wie in der AHV: Sie führt zu einer Umverteilung von jenen mit tiefer Lebenserwartung zu jenen mit hoher Lebenserwartung. In der BV kann aber der Zeitpunkt der Pensionierung freier gewählt werden und die Versicherten haben die Möglichkeit sich das Vorsorgekapital auszahlen zu lassen. Die Anreizstruktur für den Pensionierungszeitpunkt in der BV schaffen schon heute die Pensionskassen selbst. Die einen bieten gute Deals für eine Verlängerung des Erwerbslebens, was bis zum 70. Lebensjahr möglich ist, die anderen für eine Frühpensionierung.¹¹⁹

Die Mechanismen in der BV zu verstehen, ist nicht einfach. In der BV gibt es viel mehr Gruppen von Versicherten – und Nicht-Versicherten – als in der AHV. Zudem unterscheiden sich die Leistungen der Pensionskassen deutlich voneinander. Trotzdem besteht für die Versicherten keine freie Wahl der Pensionskassen, denn diese ist der Arbeitgeberseite überlassen. Wichtig zu verstehen ist zudem, dass die BV in ihrer aktuellen Ausgestaltung den heutigen Erwerbsbiographien und Familienmodellen nicht mehr gerecht wird. Die BV reproduziert Ungleichheiten, die im Erwerbsleben bestehen: Zwischen Gut- und Wenigverdienenden, zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen und zwischen Frauen und Männern. Und schafft auch neue Ungleichheiten, insbesondere zwischen Angestellten und Selbstständigerwerbenden.¹²⁰

Zur dritten Säule sind hier nur wenige Worte zu verlieren, weil sie sowohl in ihrer Verteilungswirkung wie auch in ihrem Beitrag zu den Einkommen der älteren Menschen in der Schweiz kaum relevant ist: Angepasst werden können bei der dritten Säule vor allem die erlaubte Höhe der Einzahlungen und wie viel man davon vom steuerbaren Einkommen absetzen kann. Von verbesserten Sparmöglichkeiten profitieren jene, die sich zusätzliches Sparen überhaupt leisten können. Wovon die Wohlhabenden aber profitieren würden, sind die Steuerersparnisse, die die dritte Säule mit sich bringt: Je mehr man von den Steuern abziehen kann, desto mehr profitieren sie. Das gilt auch, weil Gutverdienende wegen der Progression der Steuersätze pro zusätzlich abziehbarem Franken mehr Steuern sparen als jene mit weniger Einkommen. Das gilt aber nicht nur für Einkäufe in die dritte Säule, sondern auch für Einkäufe in die BV.

119 Im überobligatorischen Teil des versicherten Kapitals sind die Pensionskassen frei, Referenzrentenalter in Kombination mit Umwandlungssätzen festzulegen.

120 Wer sich für die Umverteilungsmechanismen im Detail interessierte, lese das Kapitel *Die Berechnung der Pensionskassenrenten und der Gender-Pension-Gap* in Kapitel 1.

Die Betreuungsgutschriften der AHV – wieso so wenige davon profitieren

Für betreuende Familienangehörige gibt es die Möglichkeit, Betreuungsgutschriften bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung zu beantragen: Diese Betreuungsgutschriften können Versicherte bekommen, wenn sie pflegebedürftige Verwandte betreuen, die nicht zu weit entfernt wohnen:

- › Als Verwandte gelten Eltern, Kinder, Geschwister und Grosseltern sowie Ehegatt*innen, Schwiegereltern und Stiefkinder.
- › Als pflegebedürftig wird eine Person anerkannt, wenn sie eine Hilflosenentschädigung mittleren oder schweren Grades bezieht. Das heisst, sie ist in beträchtlichem Mass auf Hilfe im Alltag angewiesen.
- › «In der Nähe wohnen» bedeutet für die Betreuungsgutschriften, dass die pflegende Person nicht mehr als 30 Kilometer von der pflegebedürftigen Person entfernt wohnt oder nicht länger als eine Stunde braucht, um den entsprechenden Weg zurückzulegen.

Wenn diese drei Kriterien erfüllt sind, kann die pflegende Person jährlich eine Gutschrift in der Höhe der dreifachen jährlichen Minimalrente an die AHV beantragen. Dadurch wird der betreuenden Person dieser zusätzliche Betrag in die AHV gutgeschrieben. Wenn sie in Rente geht, kann sie eine höhere AHV-Rente beziehen als ohne Gutschrift. Bei verheirateten Personen wird die Gutschrift während der Kalenderjahre der Ehe je zur Hälfte aufgeteilt.

So funktioniert der Mechanismus. Die Betreuungsgutschriften der AHV bergen aber verschiedene Probleme:

Erstens sind die Kriterien zu restriktiv, jedes der drei Kriterien schliesst eine Gruppe von Betreuenden aus. Denn es gibt auch nicht verwandte Angehörige,

Die Altersvorsorge hat viele verschiedene Verteilungswirkungen. Weil die AHV, BV und dritte Säule für jeweils andere Gruppen von Rentner*innen besonders wichtig sind, ist es auch nicht verwunderlich, dass sich deren Vertreter*innen in der Politik für eine Stärkung (oder Schwächung) einzelner Elemente stark machen. Die Verteilungswirkungen zu verstehen, hilft dabei, diese Interessenbindungen zu sehen.

Die Verteilungswirkung einer Reform auf das gesamte Alterseinkommen der verschiedenen Gruppen von Rentnerhaushalten kann simuliert werden. Das ist die einzige Grösse, die in dieser Diskussion wirklich relevant ist. Für die Rentner*innen selbst ist letztlich relevant, über wie viel Einkommen sie insgesamt verfügen.

die fragile Menschen betreuen. Zudem gibt es sehr viele fragile Menschen, die auf Betreuung angewiesen sind und keine Hilflosenentschädigung erhalten (siehe dazu auch Kapitel 18 zur Rolle Hilflosenentschädigung) und es gibt viele Betreuungspersonen, die nach den besagten Kriterien nicht in der Nähe des fragilen Menschen leben.

Zweitens helfen die Betreuungsgutschriften nur wenigen betreuenden Personen finanziell: Betreuende Familienangehörige, die sich zeitlich eine Betreuung leisten können, sind in der Regel verheiratet. Mit einem gutverdienenden Ehegatten haben sie in diesem Fall in der Regel bereits Anspruch auf die maximale AHV-Ehepaarrente. Die Betreuungsgutschrift kann somit nicht zu einer höheren AHV-Rente führen. Wirklich wichtig wären Betreuungsgutschriften für jene mit tiefen Erwerbseinkommen, die (noch) nicht Anspruch auf eine maximale AHV-Rente haben. Bei Menschen mit tieferen Einkommen stellt sich aber die Frage, ob sie sich Betreuungsarbeit leisten können: Eine Arbeitszeitreduktion zugunsten der Betreuung führt zu einem tieferen Erwerbseinkommen, geringerem Schutz bei den Sozialversicherungen und für jüngere Betreuende zu eingeschränkten Karrierechancen. Die Aussicht auf Betreuungsgutschriften im Rentenalter vermögen diese Nachteile kaum aufzuwiegen, insbesondere können sie den akuten Erwerbsausfall nicht kompensieren.

Es ist daher fraglich, wie viele Betreuende tatsächlich von diesen Gutschriften profitieren. Klar ist aber, dass sie nur in geringem Masse dazu beitragen, die Rentenunterschiede zwischen Frauen und Männern zu verkleinern. Denn der Unterschied entsteht hauptsächlich in der beruflichen Vorsorge. Entsprechend müsste entweder die Betreuungsarbeit entschädigt und entsprechend in der BV versichert werden oder aber die Betreuungsgutschriften auf die BV ausgeweitet werden.

Die finanziellen Spielräume der Rentnerhaushalte im Überblick

Der finanzielle Spielraum im Alter besteht nicht nur aus den beschriebenen Einkommen, ebenso wichtig sind die Ausgaben und die finanziellen Reserven. Über die Gestaltung der Altersvorsorge hat die Politik aber den direktesten Einfluss auf die Ressourcenverteilung zwischen den verschiedenen Rentnerhaushalten. Wenn man diese drei Systeme anpasst, sollte man aber auch die Verteilungen der Ausgaben und Vermögen mitberücksichtigen. Denn gerade weil die Vermögen sehr ungleich verteilt sind und die Ausgaben degressiv wirken,¹²¹ ist es wichtig, dass zumindest die Altersvorsorge ausgleichend wirkt. Denn die Vermögensungleichheit hat in den letzten Jahren stark zugenommen und das wird

121 Siehe dazu *Die Vermögensverteilung im Rentenalter* in Kapitel 1 und *Auch Ausgaben haben eine Verteilungswirkung* in Kapitel 4.

sie voraussichtlich auch in den nächsten Jahren tun. Bei den Ausgaben muss man zwischen verschiedenen Bereichen unterscheiden: Miete, Krankenkassenprämien, Steuern und Unterstützungskosten. Die Mieten und Krankenkassenprämien sind in den letzten Jahren gestiegen, die Rentnerhaushalte müssen darum einen grösseren Teil ihres Budgets für Miete und Krankenkassenprämien ausgeben. Weil diese beiden Ausgabeposten Rentnerhaushalte mit kleinem Budget stärker belasten als die Wohlhabenden, geht das zu Lasten jener mit wenig finanziellen Ressourcen. Die Steuern wirken gerade umgekehrt: Höhere Steuern belasten die Wohlhabenden mehr als jene mit kleinem Budget. Wie stark progressiv sie wirken, ist aber von einem Kanton zum nächsten sehr unterschiedlich. Ebenso unterschiedlich ist die Entwicklung der Steuerlast. Im Zuge des Steuerwettbewerbs sind die Steuern in den letzten Jahrzehnten aber gesunken und nicht gestiegen. Die Kosten für die Unterstützung im Alter belasten vor allem die Mittelschicht stark. Wie sich die Kosten für Betreuung und Pflege für die verschiedenen Rentnerhaushalte entwickeln, ist Gegenstand aktueller und künftiger politischer Diskussionen. In diesem Bereich hängt die Tarifgestaltung so stark von der Politik ab, dass es schwierig ist, Prognosen dazu zu machen.

Gerade in der Diskussion um die Altersvorsorge ist es unverzichtbar die Verteilungswirkung der verschiedenen Systeme zu verstehen, um so auch die Interessen verschiedener Gruppen besser einschätzen zu können.

14 Nicht-Bezug von Ergänzungsleistungen – freiwilliger Verzicht oder bürokratische Hürden?

Das System der sozialen Sicherheit ist komplex, noch komplexer ist dessen Interaktion mit dem Steuersystem. Für viele Rentner*innen ist es schwierig zu verstehen, auf welche Renteneinkommen und Sozialtransfers sie Anspruch haben oder welche Abzüge sie bei den Steuern geltend machen können. Neurentner*innen müssen die Renten und Sozialtransfers einzeln beantragen. Nicht einmal die AHV-Rente erhalten Neurentner*innen automatisch. Und jede Einkommensart stammt aus einer anderen Quelle, entsprechend muss auch der Antrag bei einer jeweils anderen Stelle eingereicht werden. Obwohl die Rentner*innen ein Anrecht auf diese Einkommen haben, ist es teilweise gar nicht so einfach, diese auch zu erhalten.

Insbesondere bei den EL sind die Hürden hoch. Dies könnte einer der zentralen Gründe sein, warum nicht alle, die darauf Anspruch hätten, EL beantragen. Dieses Problem besteht bei allen Bedarfsleistungen. Die Forschung konzentriert sich aktuell vor allem auf den Nicht-Bezug von Sozialhilfe,¹²² zu den Ergänzungsleistungen ist bisher noch wenig bekannt. Wir haben deshalb in Zusammenarbeit mit Rainer Gabriel von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW eine erste Schätzung basierend auf den für die Schweiz repräsentativen Umfragedaten von SHARE vorgenommen. Wir haben geprüft, welche Rentnerhaushalte aufgrund ihrer finanziellen Situation Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben und welche Rentnerhaushalte effektiv EL erhalten. Die Analyse zeigt, dass rund 16 Prozent der Rentnerhaushalte keine Ergänzungsleistungen erhalten, obwohl sie aufgrund ihrer finanziellen Situation eigentlich Anspruch auf EL hätten.¹²³ Dieser Wert ist im Vergleich zu Resultaten zu anderen Sozialtransfers eher tief. Bisherige Studien zur Sozialhilfe und anderen Sozialtransfers haben den Nicht-Bezug auf 20 bis 60 Prozent geschätzt.¹²⁴ Dieser Unterschied zu unserer Schätzung könnte entweder darauf zurückzuführen sein, dass den EL

122 Siehe dazu Hümbelin 2016.

123 Die Schätzung basiert auf einer Auswertung der SHARE-Daten aus dem Jahr 2015 und damit auf einer repräsentativen Stichprobe für die ganze Schweiz. Diese Schätzung ist als erste Annäherung zu verstehen.

124 Hümbelin (2016) kommt für den Kanton Bern und die Sozialhilfe auf 26,3 Prozent Nicht-Bezug. Crettaz et al. (2009) kommen auf 28,2 Prozent Nicht-Bezug

ein weniger grosses Stigma anhaftet als den anderen Sozialtransfers – beispielsweise der Sozialhilfe –, kann aber auch darauf hinweisen, dass der SHARE-Datensatz Verzerrungen enthält, die dazu führen, dass unsere Schätzung des Nichtbezugs von EL zu tief ausfällt.

Unsere Schätzung macht aber deutlich, dass es auch etliche ältere Menschen gibt, die von ihrem Recht auf Unterstützung nicht Gebrauch machen oder nicht Gebrauch machen können. Sie leben also unter dem sozialen Existenzminimum. Diese Zahl wirft Fragen auf: nach den Gründen dieses Verzichts – freiwillig oder nicht – und nach der Wirksamkeit der Ergänzungsleistungen als wichtigstem Element des Systems der sozialen Sicherheit im Alter.

Für unsere bisher vorgestellten Analysen ist unsere Schätzung wichtig, um die Resultate richtig einordnen zu können: In unseren Modellrechnungen zur Beschreibung der finanziellen Situation der Senior*innen in der Schweiz sind wir davon ausgegangen, dass die Rentner*innen für sich das jeweilige Maximum an Renten und Sozialtransfers beziehen und dass sie so wenig Steuern zahlen wie möglich. Uns war von Anfang an bewusst, dass dies eine unrealistische Annahme ist. Ziel unserer Analyse war es, systematisch die Ungleichheiten aufzuzeigen, die das System schafft und zwar unter der Annahme, dass dieses reibungslos funktioniert. Wir müssen also davon ausgehen, dass wir die finanziellen Spielräume der Rentner*innen in der Schweiz systematisch überschätzt haben. In unserer Modellwelt werden für die Rentner*innen alle für sie möglichen Sozialtransfers beantragt und automatisch ausbezahlt und es werden für sie alle möglichen Steuerabzüge getätigt. Wir holen das Optimum für sie raus, ein Nicht-Bezug ist damit gar nicht möglich. Die Realität sieht hingegen ein bisschen anders aus.

Um Ergänzungsleistungen zu beantragen, müssen Rentner*innen ein zweiseitiges Formular ausfüllen und jede einzelne finanzielle Angabe belegen.¹²⁵ Einzureichen sind unter anderem die Steuererklärung, der Mietvertrag, ein aktueller Zahlungsbeleg für die Miete, die Police der Krankenversicherung, ein Bank-/Postkontoauszug, Auszahlungsbelege der AHV- und BV-Renten, etwaige Erwerbseinkommen, Krankheitskosten und je nach finanzieller und familiärer Situation noch vieles mehr: Ein grosser bürokratischer Aufwand, der aus Sicht der Verwaltung zwar zwingend notwendig ist, um den finanziellen Spielraum der Haushalte einschätzen zu können, doch aus Sicht der Rentner*innen eine grosse Hürde bei der Beantragung von Ergänzungsleistungen bedeutet. Ein

in der Sozialhilfe. Vergleiche der Armutsstatistik und der Sozialhilfestatistik haben aber auch schon Werte bis 60 Prozent aufgezeigt, siehe Sigg 2012.

125 Diese Angaben beziehen sich auf die «Anmeldung für Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV» der Ausgleichskasse des Kantons Bern. Das Formular der Sozialversicherungsanstalt im Kanton Zürich ist nur neun Seiten lang, aber in kleinerer Schrift gehalten (beide Stand 15.03.2021).

möglicher Grund für den Nicht-Bezug von EL ist darum, dass den Bezugsberechtigten der Aufwand schlicht zu gross ist. Für die einen ist es ein grosser psychologischer Stress, die ganzen Papiere zusammen zu suchen, die anderen verstehen die Fragen auf dem Formular nicht und wieder andere scheuen den Kontakt zu den Behörden. Diese Hürden treffen oft die Verwundbarsten am meisten, weil für sie der Aufwand, diese zu überwinden am grössten ist.¹²⁶ Dafür gibt es soziale, kulturelle, körperliche und finanzielle Gründe: Eine Rentnerin ohne Angehörige kennt möglicherweise niemanden, der oder die helfen könnte, einen Antrag auszufüllen. Ein Rentner mit begrenzten Deutschkenntnissen hat eher Mühe, den entsprechenden Antrag zu finden und zu verstehen. Eine Seh- oder Hörschwäche kann eine Rentnerin daran hindern, sich zu informieren, und eine belastende finanzielle Situation kann dazu führen, dass ein Rentner keine Kapazitäten hat, sich um einen Antrag zu kümmern.¹²⁷

Über diese simplen Kosten-Nutzen-Überlegungen hinaus gibt es aber noch eine ganze Reihe anderer Gründe, die aus der Forschung zum Nicht-Bezug von Sozialtransfers bekannt sind, wie das fehlende Wissen, die fehlende Unterstützung der Verwaltung und der bewusste Verzicht auf einen Sozialtransfer.¹²⁸ Diese lassen sich auf den Nicht-Bezug von Ergänzungsleistungen übertragen. *Erstens* ist es möglich, dass die Bezugsberechtigten nicht wissen, dass es diesen Sozialtransfer gibt und entsprechend auch keinen Antrag stellen oder dass sie nicht davon ausgehen, dass ein Anrecht darauf zu haben. Denn gerade bei den Ergänzungsleistungen ist es nicht ganz einfach, selbst abzuschätzen, ob man bezugsberechtigt ist oder nicht, insbesondere wenn man nicht weiss, welche Einnahmen und Ausgaben man wie miteinander vergleichen muss. Immerhin ist ein grosser Teil der Bezugskriterien in der ganzen Schweiz gleich geregelt, entsprechend gute Informationen gibt es dazu im Internet.¹²⁹ Doch auch diese Informationen im Internet sind nicht für alle gleich einfach zugänglich. Viele Rentner*innen mit kleinem finanziellem Spielraum sind darum auf die Unterstützung aus ihrem sozialen Umfeld oder auf Informationsveranstaltungen von Beratungsstellen angewiesen. Dass es solche Beratungsstellen gibt, wissen aber auch längst nicht alle Rentner*innen. Ob jemand zu dieser Gruppe der Nicht-

126 Moeckli 2012.

127 Siehe dazu auch Pilgram & Seifert 2009.

128 In der Literatur immer wieder verwendet und in der Wissenschaft etabliert sind die Gründe, die das Französische Observatorium der Nicht-Inanspruchnahme von Rechten und Leistungen (ODENORE) ins Zentrum stellt (Warin 2016).

129 Pro Senectute stellt dazu auch einen Rechner zur Verfügung, der eine erste Einschätzung ermöglicht: <https://www.prosenectute.ch/de/dienstleistungen/beratung/el-rechner.html> (letzter Zugriff 01.04.2021).

Wissenden zählt, hängt massgeblich vom sozialen Umfeld der Bezugsberechtigten ab.

Zweitens ist es möglich, dass relevante Informationen durch die Verwaltung nicht weitergegeben werden – absichtlich oder wegen fehlender Kenntnisse des Systems. Eine Rentnerin sucht zum Beispiel den Kontakt zur Verwaltung, erhält aber kein Antragsformular oder sie ruft an, um weitere Informationen zu erhalten, erwischt aber innerhalb der Verwaltung die falsche Stelle und wird nicht weitergeleitet. Das System der Ergänzungsleistungen ist eine reine finanzielle Unterstützung und die Administration dahinter hochstandardisiert. Das heisst, die zuständigen Stellen der Verwaltungen bieten in der Regel keine Sozialberatungen an, sondern prüfen schlicht und einfach die eingegangenen Anträge. Das hat den Vorteil, dass die Anspruchskriterien klar formuliert und das Prüfschema für alle gleich ist, damit sinkt auch die Wahrscheinlichkeit, dass Anträge aufgrund verwaltungsinterner Fehler abgelehnt werden.¹³⁰ Gleichzeitig fehlt damit aber auch die Möglichkeit, auf einzelne Rentner*innen einzugehen, sie beratend zu unterstützen und individuelle Hilfe zu sprechen.¹³¹

Drittens entscheiden sich gewisse Rentner*innen bewusst gegen einen Antrag auf Unterstützung, weil sie den Antragsprozess oder den Kontakt zu Behörden scheuen oder aus Prinzip keine staatliche Unterstützung beantragen möchten. Das kann beispielsweise damit zu tun haben, dass sie das Stigma fürchten, dass Sozialtransfers teilweise immer noch anhaftet. Sprich, dass sie sich schämen, EL zu beantragen, weil sie beispielsweise auf keinen Fall dem Staat zur Last fallen wollen. Oder damit, dass sie der Verwaltung nicht sämtliche Informationen zu ihrer finanziellen Situation zusammenstellen und übergeben möchten.

Die individuellen Gründe für den bewussten Entscheid gegen den Bezug von Ergänzungsleistungen sind wohl sehr unterschiedlich. Klar ist, dass diese Gruppe von Rentner*innen die Ergänzungsleistungen nicht als Teil ihres Einkommens betrachtet, auf das sie ein Anrecht hat. Und zwar obwohl diese älteren Menschen zum Teil dringend auf finanzielle Unterstützung angewiesen wären. Die ausführliche Prüfung der finanziellen Verhältnisse trägt sicher nicht dazu bei, dass Rentner*innen sich im Recht sehen, dieses Geld zu erhalten. Eine automatisierte Prüfung beispielsweise über eine erweiterte Steuererklärung im Rentenalter würde dem Abhilfe schaffen.

130 Diese Fehler beim Antragsprozess werden häufig als vierter Grund für den Nicht-Bezug von Sozialtransfers angegeben. Wir verzichten, hier näher darauf einzugehen, weil wir davon ausgehen, dass das bei den Ergänzungsleistungen eher selten der Grund für einen Nicht-Bezug ist.

131 Pro Senectute übernimmt im Auftrag des Bundes genau diese Funktion. Sie berät und begleitet Rentner*innen dabei, Ergänzungsleistungen zu beantragen und kann auch selber individuelle Hilfen sprechen.

Der Nicht-Bezug von Ergänzungsleistungen stellt die Wirksamkeit dieses wichtigen Teils des Systems der sozialen Sicherheit im Alter infrage: Mit diesem Teilsystem werden nicht alle erreicht, die im Rentenalter auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Damit verfehlen die Ergänzungsleistungen ihr erklärtes Ziel der sozialen Existenzsicherung im Alter. Insbesondere wenn wir davon ausgehen – wie das die Forschung aufzeigt¹³² – dass der Nicht-Bezug vor allem die verletzlichsten Menschen trifft, ist dieser Befund bedenklich. Der Wohlfahrtsstaat erreicht jene nicht, die am meisten darauf angewiesen wären.¹³³ Ein niederschwelliger Zugang zu Information und Beratung ist daher gerade für Rentner*innen unbedingt notwendig. Das heisst, in verschiedenen Sprachen, leicht verständlich und möglichst nah bei den Leuten. Noch besser wäre es, wenn das System vereinfacht würde und beispielsweise nicht mehr jeder einzelne Budgetposten nachgewiesen werden müsste. Gerade bei Nachweisen, die verwaltungsintern nur aus Datenschutzgründen nicht zugänglich sind, könnte eine simple Einverständniserklärung für den verwaltungsinternen Zugriff auf diese Informationen Abhilfe schaffen.

Die Analyse der Gruppe der Rentner*innen, die keine Ergänzungsleistungen beziehen zeigt, dass niemand von ihnen im Pflegeheim lebt. Das Pflegeheimpersonal scheint die Bewohner*innen auf diese Finanzierungsmöglichkeit aufmerksam zu machen. Soweit uns bekannt ist, ist ein EL-Antrag in gewissen Heimen sogar eine Voraussetzung, um überhaupt aufgenommen zu werden. Der Grund dafür ist einfach: Viele Pflegeheimbewohner*innen könnten sich ohne Unterstützung durch die Ergänzungsleistungen einen Pflegeheimaufenthalt gar nicht leisten. Es ist also auch im Interesse der Pflegeheime, Bewohner*innen und ihre Angehörigen im Antragsprozess zu unterstützen. Spätestens beim Eintritt ins Pflegeheim ist also Schluss mit fehlender Information oder freiwilligem Verzicht: Im Pflegeheim kommt die Funktion der Ergänzungsleistungen als Ersatz für die fehlende Betreuungs- und Pflegeversicherung voll zum Tragen.

132 Siehe Moeckli 2012.

133 Siehe dazu auch *Die kombinierte Armutsquote und der Nicht-Bezug von Ergänzungsleistungen* in Kapitel 3.

15 Die finanzielle Situation der agilen Rentner*innen

In den vorangegangenen Kapiteln dieses Buches haben wir uns stark auf den finanziellen Spielraum fragiler älterer Menschen konzentriert und analysiert, was Betreuung und Pflege im Alter kostet. Dabei spielen die Ergänzungsleistungen eine wichtige Rolle, und zwar für die Mittelschicht ebenso wie für armutsbetroffene Rentner*innen: Die EL übernehmen, wo nötig, die Kosten für Betreuung und Pflege. Der deutlich grössere Teil der Rentner*innen ist aber agil und nicht auf professionelle Unterstützung angewiesen. Im folgenden Kapitel widmen wir uns der finanziellen Situation dieser Mehrheit der älteren Menschen in der Schweiz. Rentnerhaushalten mit kleinem Budget finanzieren die Ergänzungsleistungen den Lebensbedarf – von der Pensionierung bis zum Lebensende. Von dieser Funktion der Ergänzungsleistungen profitieren mehrheitlich armutsgefährdete Rentner*innen, also ein kleineres finanzielles Spektrum von Rentnerhaushalten.

Unsere Analyse konzentriert sich aber nicht nur auf Rentner*innen mit kleinem Budget, sondern auch auf agile Rentner*innen der Mittelschicht. Für diese haben die Ergänzungsleistungen ebenfalls eine, allerdings negative Anreizwirkung: Sparen lohnt sich für die Mittelschicht nicht. Weiter zeigen wir auf, wie die EL mit den anderen Transfersystemen – kommunale und kantonale Beihilfen, Steuern – interagieren. Im Grundsatz gilt: Weil auch EL-Beziehende Steuern zahlen, führt dies zu systemischen Ungleichheiten.

Folgende drei Unterkapitel widmen sich der Analyse der Transfersysteme aus der Perspektive von Frau Kernen – sie entspricht Falltyp 1.

Zum Beispiel Frau Kernen

Zur Erinnerung: Frau Kernen ist 70-jährig, voller Energie, freiwillig engagiert und viel unterwegs. Sie wohnt allein in einer Mietwohnung und ist bis anhin nicht auf Unterstützung angewiesen. Anhand von Frau Kernen zeigen wir, wie die verschiedenen Systeme zusammenspielen.



Ein Blick ins Portemonnaie armutsgefährdeter älterer Menschen

Der Föderalismus spielt auf allen Ebenen. Der finanzielle Spielraum älterer Menschen in der Schweiz unterscheidet sich von einem Wohnort zum nächsten. Grund dafür sind die unterschiedlich hohen Lebenshaltungskosten sowie die Ausgestaltung der Sozialtransfer- und der Steuersysteme. Das gilt selbst für einkommensarme Senior*innen, auch wenn für ihre finanzielle Situation vor allem die Ergänzungsleistungen massgebend sind. Aber eben nicht nur.

Frau Kernen erhält hier, stellvertretend für einkommensarme alleinstehende Rentner*innen, eine Rente von 21500 Franken pro Jahr und auf ihrem Bankkonto hat sie 1200 Franken. Ihr Einkommen reicht nicht zum Leben, darum bezieht sie Ergänzungsleistungen. Wir lassen Frau Kernen nun in allen 26 Kantonshauptorten wohnen, um zu sehen, wie viel Einkommen ihr bleibt, wenn Miete, Krankenkassenprämie, Steuern und Krankheitskosten bezahlt sind.

Die Analyse macht grosse Unterschiede sichtbar, wie Abbildung 24 zeigt: Während ihr in Genève 25800 Franken bleiben, sind es in Schwyz nur 16100 Franken. Im Vergleich zu den Unterschieden bei Rentner*innen mit höherem Einkommen mögen diese 9700 Franken als wenig erscheinen. Bei einem kleinen Budget können aber schon hundert Franken mehr oder weniger pro Monat viel ausmachen. Zumal Frau Kernen kein Vermögen hat, mit dem sie einen finanziellen Engpass ausgleichen könnte.

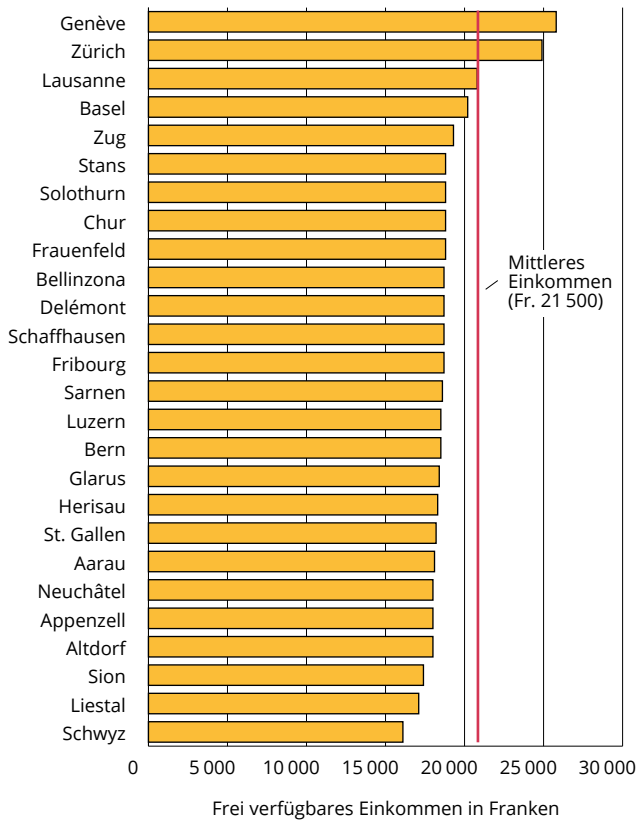
Konkret bedeutet das, dass Frau Kernen in Schwyz monatlich rund 1340 Franken zur freien Verfügung hat. Damit kauft sie Essen, Kleidung und Hygieneprodukte und deckt auch alle weiteren Ausgaben, zum Beispiel für Kultur, Kommunikation und Mobilität. In Genève stehen Frau Kernen dafür monatlich 2150 Franken zur freien Verfügung, also mehr als 1,5 Mal so viel. Ein Kaffee kostet in Genève wohl auch etwas mehr als in Schwyz, das heisst, Frau Kernen benötigt in Genève mehr Geld, um dieselben Ausgaben zu decken. Dennoch ist ihre finanzielle Situation in Genève weit komfortabler als in Schwyz.

Wie kommen diese unterschiedlich hohen, frei verfügbaren Einkommen zustande? Dafür gibt es drei erklärende Faktoren: Die unterschiedlich hohen Lebenshaltungskosten – Miete, Krankenkassenprämie –, das föderalistisch organisierte Steuersystem und der kommunale und kantonale Gestaltungsspielraum beim System der sozialen Sicherheit.

Die Lebenshaltungskosten unterscheiden sich stark zwischen den Kantonshauptorten: Die mittlere Miete¹³⁴, die Alleinstehende über 65-Jährige bezahlen, beträgt in Neuenburg nur rund 10700 Franken. In Zug sind

134 Kommunale Medianmieten der alleinstehenden über 65-Jährigen 2017. Quelle: Spezialauswertung des Bundesamts für Statistik von BFS 2017b.

Abbildung 24: Der finanzielle Spielraum von Frau Kernen mit sehr tiefem Einkommen und Vermögen im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Frau Kernen nimmt 2018 21 500 Franken ein. In Neuchâtel bleiben ihr davon 18 000 Franken zur freien Verfügung.

es 16800 Franken. Auch die Krankenkassenprämien¹³⁵ variieren stark; während Frau Kernen in Herisau nur rund 4000 Franken bezahlt, sind es in Genève rund 6800 Franken. Schliesslich sind auch die Steuern unterschiedlich hoch: In Herisau bezahlt Frau Kernen rund 1500 Franken Steuern pro Jahr, in Lausanne bezahlt sie dagegen keine Steuern.

Der dritte - und für Frau Kernen mit einem tiefen Einkommen entscheidendste - Faktor ist aber die kantonal und kommunal unterschied-

¹³⁵ Eigene Auswertungen der Krankenkassenprämien 2018 der Kantonshauptorte, Franchise CHF 300, ungewichtetes Mittel basiert auf BAG 2020a.

liche Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit: Die Ergänzungsleistungen sind zwar auf Bundesebene geregelt, tragen aber im dargestellten Zeitraum 2018 je nach Kantonshauptort einen unterschiedlich hohen Teil der Lebenshaltungskosten von Frau Kern. Das hat drei Gründe: Erstens passt sich der Maximalbetrag für die Miete nicht den unterschiedlich hohen Mieten in den verschiedenen Kantonshauptorten an. Im Untersuchungsjahr 2018 führt das dazu, dass Frau Kern in Liestal beispielsweise jährlich 2400 Franken zur Finanzierung ihrer Miete fehlen¹³⁶. In anderen Kantonshauptorten wird die ganze Miete von den EL übernommen oder der Fehlbetrag wird durch kommunale oder kantonale Beihilfen gedeckt. Zweitens weicht die vom Bund¹³⁷ ermittelte Durchschnittsprämie für die Krankenversicherung von der von Frau Kern effektiv bezahlten Prämie ab. Die EL zahlen 2018 aber die Durchschnittsprämie aus. Die Situation ist dadurch in jedem Kantonshauptort unterschiedlich: Entweder übersteigt Frau Kerns Prämie die erstattete Prämie, dann fehlt Frau Kern ein Teilbetrag, oder die erstattete Prämie ist höher als die Prämie von Frau Kern, dann kann sie die Differenz für etwas anderes ausgeben.¹³⁸ Die Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes hat in beiden Bereichen – Mietzinsbeiträge und Krankenkassenprämien – einige Änderungen gebracht: Die Mietzinsbeiträge wurden erhöht und regional gestaffelt. Bei der Krankenversicherung wird nun nur noch die effektive Prämie bis zur Höhe der Durchschnittsprämie übernommen. Die Auswirkungen dieser Reform analysieren wir in Kapitel 17. Gleichgeblieben ist aber der dritte und wichtigste Grund, wieso sich die kommunalen und kantonalen Systeme der sozialen Sicherheit unterscheiden: Den Kantonen und teilweise auch den Gemeinden steht es frei, zusätzliche Sozialtransfers einzusetzen. So bekommt Frau Kern beispielsweise in Genève 6370 Franken zusätzlich zu den Ergänzungsleistungen. Das erklärt auch, wieso Frau Kerns frei verfügbares Einkommen in Genève am höchsten ist. Diese sogenannten kommunalen und kantonalen Beihilfen,¹³⁹ teilweise auch Zusatzleistungen genannt, sind ein weiterer entscheidender Faktor für die unterschiedliche finanzielle Situation von Rentner*innen mit tiefen Einkommen und Vermögen in den Kantonshauptorten der Schweiz.

136 Der Maximalbetrag für die Miete beträgt 2018 13200 Franken, Frau Kerns Miete in Liestal 15600 Franken.

137 Die Durchschnittsprämien werden vom Eidgenössischen Departement des Innern jährlich festgelegt.

138 Sowohl die Regelung zur Vergütung der Mieten, wie auch der Krankenkassenprämien sind in der Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes angepasst worden. Siehe dazu Kapitel 17.

139 Siehe Kasten *Sozialtransfers im Alter – wer hat Anspruch auf welche Unterstützungsleistung?* in Kapitel 5 für weitere Informationen zu den kommunalen und kantonalen Beihilfen.

Alle drei Faktoren – die Lebenshaltungskosten, die Steuern und die Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit – sind also je für einen Teil der Unterschiede verantwortlich, wobei sich die Unterschiede in der finanziellen Situation erst aus deren Zusammenspiel ergeben. Die hohen Lebenskosten in Genève wären für Frau Kernen dann ein Problem, wenn sie nicht vom System der sozialen Sicherheit aufgefangen würden. Aber das Gegenteil ist der Fall: In Genève werden sie durch das System der sozialen Sicherheit sogar überkompensiert. Trotz hoher Lebenshaltungskosten geht es Frau Kernen finanziell nirgendwo so gut wie in Genève. In Appenzell ist es gerade umgekehrt: Obwohl die Lebenshaltungskosten vergleichsweise tief sind, geht es Frau Kernen dort nicht besonders rosig. Sie bezahlt eher viel Steuern und es gibt in Appenzell keine Beihilfen, die sie zusätzlich unterstützen würden.

Auch für armutsbetroffene Rentner*innen wie Frau Kernen hängt also der finanzielle Spielraum massgeblich vom Wohnort ab. Die Ergänzungsleistungen finanzieren ihr zwar überall den Lebensbedarf, wie viel ihr zur freien Verfügung steht, hängt aber von den Lebenshaltungskosten, den Steuern und der Ausgestaltung des gesamten Systems der sozialen Sicherheit ab.

Sparen lohnt sich nicht für alle

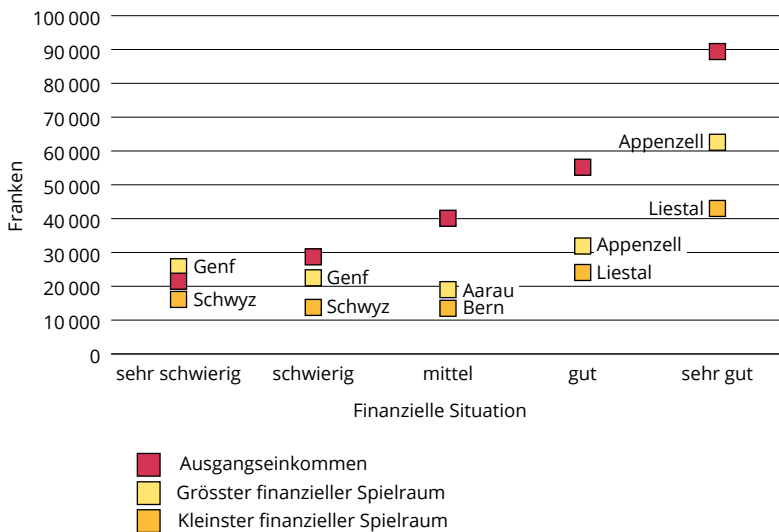
Der finanzielle Spielraum eines Rentnerhaushalts hängt vor allem davon ab, über wie viel Einkommen und Vermögen der Haushalt verfügt. Je höher das Einkommen, desto grösser der monatliche finanzielle Spielraum – sollte man meinen. Was für Senior*innen mit hohem Einkommen gilt, stimmt für die Mittelschicht in den meisten Kantonshauptorten nicht. Sie haben weniger Einkommen zur freien Verfügung als armutsbetroffene Rentner*innen. Grund dafür ist, dass sie im Vergleich zu Rentner*innen mit kleineren Einkommen viel Steuern bezahlen, aber keine Unterstützung vom System der sozialen Sicherheit erhalten. Ihr höheres Einkommen zahlt sich für sie nicht aus.

Um die finanzielle Situation von verschiedenen Gruppen agiler Rentner*innen zu analysieren, variieren wir die Einkommens- und Vermögenssituation von Frau Kernen. Wir verwenden für unsere Berechnungen wieder die fünf finanziellen Situationen.¹⁴⁰ Wir lassen Frau Kernen mit diesen fünf Varianten in allen Kantonshauptorten wohnen. Abbildung 25 zeigt die Einkommen und die frei verfügbaren Einkommen von Frau Kernen entlang diesen fünf finanziellen Situationen. Ganz links ist ihre Situation mit den tiefsten Einkommen und Vermögen und ganz

140 Siehe dazu Kasten *Die fünf finanziellen Verhältnisse von Frau Kernen, Herrn Karlen und Frau Meier* in Kapitel 6.

rechts jene mit den höchsten. Die roten Punkte sind für die Einkommen in den jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnissen gesetzt. Die gelben und orangen Punkte zeigen, wie viel ihr davon in der jeweiligen finanziellen Situation zur freien Verfügung übrigbleibt: gelb das frei verfügbare Einkommen im Kantonshauptort, in dem sie den grössten finanziellen Spielraum hat und dunkelblau das frei verfügbare Einkommen im Kantonshauptort, in dem sie am wenigsten zur freien Verfügung hat.

Abbildung 25: Der finanzielle Spielraum von Frau Kern in allen Kantonshauptorten im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: In der sehr schwierigen finanziellen Situation ist Frau Kernens Ausgangseinkommen mit 21 500 Franken am tiefsten. Ihr finanzieller Spielraum ist in Genève mit 25 800 Franken frei verfügbarem Einkommen am grössten und in Schwyz mit 16 100 Franken am kleinsten.

Abbildung 25 ist komplex, weil sie gleichzeitig verschiedene finanzielle Ausgangssituationen von Frau Kern und verschiedene Wohnorte zeigt. Diese Kombination hat aber den Vorteil, dass wir die gesamte finanzielle Situation von Frau Kern analysieren können: Mit der Abbildung können wir erstens schauen, wo Frau Kern mit welcher finanziellen Ausgangssituation den grössten finanziellen Spielraum hat und wo dieser am kleinsten ist. Wir können also die verschiedenen Kantonshauptorten für eine spezifische finanzielle Ausgangssituation miteinander verglei-

chen. Zweitens ist es uns auch möglich, die finanziellen Situationen der fünf verschiedenen Einkommensgruppen einander gegenüberzustellen.

Je nach Einkommen und Vermögen ist das frei verfügbare Einkommen von Frau Kernen in einem anderen Kantonshauptort am höchsten oder tiefsten. Für einkommensschwache alleinstehende Rentner*innen ist das frei verfügbare Einkommen in Genève am höchsten und in Schwyz am tiefsten, für die Mittelschicht ist es in Bern am tiefsten und in Aarau am höchsten. Für die wohlhabenden alleinstehenden Rentner*innen ist der finanzielle Spielraum in Appenzell am höchsten und in Liestal am tiefsten. Es gibt also nicht den einen Wohnort, wo es den Rentner*innen ganz allgemein finanziell am besten geht.

Frau Kernen mit einem sehr tiefen Einkommen und fast keinem Vermögen geht es finanziell in Genève am besten. Wie die Analyse im vorangegangenen Unterkapitel schon gezeigt hat, hängt das vor allem mit den kantonalen Beihilfen in Genève zusammen, die grosszügig ausgestaltet sind. Dasselbe gilt auch für andere Kantonshauptorte mit Beihilfen. Mit dem etwas höheren Einkommen steigt dann für Frau Kernen die Steuerbelastung, während sie gleichzeitig weniger Ergänzungsleistungen erhält und auch die regionalen Beihilfen zurückgehen oder ganz wegfallen. Den grössten finanziellen Spielraum hat sie aber noch immer in Genève und den kleinsten in Schwyz. Mit einem Einkommen und Vermögen, das der finanziellen Situation der Mittelschicht entspricht, erhält Frau Kernen keine Ergänzungsleistungen und auch keine kantonalen oder kommunalen Beihilfen mehr. Einzig individuelle Prämienerbilligung erhält sie in den meisten Kantonen. Gleichzeitig zahlt sie auch deutlich mehr Steuern. Diese Kombination aus höheren Steuern und wegfallenden Sozialtransfers führt dazu, dass ihr frei verfügbares Einkommen bei einem mittleren Einkommen und Vermögen tiefer ist als ihr frei verfügbares Einkommen bei einem sehr tiefen Einkommen und kaum Vermögen. Mit anderen Worten: Frau Kernen hat mit einem mittleren Einkommen und Vermögen weniger Einkommen zur freien Verfügung, als wenn sie nur über eine minimale AHV-Rente verfügen würde. Das gilt in fast allen Kantonshauptorten.¹⁴¹ In diesem Vergleich darf man nicht vergessen, dass Frau Kernen gleichzeitig über Vermögen verfügt, mit dem sie eine Zeit lang ihr Einkommen aufstocken kann. Nichtsdestotrotz schafft das Zusammenspiel von Ergänzungsleistungen und Steuern kontraintuitive Ergebnisse: Das frei verfügbare Einkommen sinkt, wenn das Einkommen steigt. Das hängt vor allem mit der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen zusammen: Um den Anspruch eines Haushalts auf Ergänzungsleistungen zu berechnen, vergleichen die kantonalen Ausgleichskassen die Einkommen mit den Ausgaben eines

¹⁴¹ Ausnahmen dazu sind Aarau und Appenzell, wo sie in der mittleren finanziellen Situation leicht bessergestellt ist als in der knappsten.

Haushalts. Bei den Einkommen berücksichtigen sie auch einen Teil des Vermögens mit,¹⁴² ein Vermögensverzehr, der vom System vorgesehen ist. Bei den Ausgaben berücksichtigen sie hingegen die Steuern nicht, worauf wir im nächsten Teilkapitel zurückkommen.

In den guten und sehr guten finanziellen Lagen verschwindet dieser Überlappungseffekt wieder: Frau Kernens finanzieller Spielraum ist dann grösser, weil ihr Einkommen hoch genug ist, um den Wegfall an Sozialtransfers zu kompensieren und die Steuern zu tragen. Für Personen mit hohen und sehr hohen Einkommen und Vermögen spielen vor allem noch die unterschiedlich hohen Lebenshaltungskosten und Steuern eine Rolle, wobei Zweiteres vor allem bei den gut Betuchten stärker ins Gewicht fällt: In der besten finanziellen Situation bezahlt Frau Kernens in Neuchâtel 3,5 Mal so viel Steuern wie in Appenzell (26700 vs. 7500 Franken). Ein Teil des Unterschieds lässt sich auch mit den unterschiedlich hohen Lebenshaltungskosten erklären. Die Krankenkassenprämien und Mieten variieren aber nur mit dem Kantonshauptort und nicht mit der finanziellen Ausgangssituation, entsprechend fallen die Lebenshaltungskosten mit steigendem Einkommen immer weniger ins Gewicht.

Das wichtigste Ergebnis aus dieser Analyse ist, dass die Mittelschicht schlecht gestellt ist: Das Medianeinkommen und das Medianvermögen der Haushalte mit mittleren finanziellen Verhältnissen sind zu hoch, um Ergänzungsleistungen und Beihilfen zu beziehen. Gleichzeitig ist das Einkommen aber nicht hoch genug, um ein frei verfügbares Einkommen zu erzielen, das jenes der EL-Beziehenden übersteigen würde. Die Mittelschicht ist nicht bessergestellt als wenn sie Ergänzungsleistungen beziehen würde. Für sie hat sich weder die höhere Altersvorsorge noch das angesparte Vermögen gelohnt. Ein aus eigentumspolitischer Sicht fragwürdiges Resultat, denn für diese Gruppe besteht ein Anreiz, das Vermögen frühzeitig zu verbrauchen.

Dieser (Fehl-)Anreiz besteht unabhängig von etwaigen Unterstützungskosten. Wenn Frau Kernens zusätzlich noch davon ausgeht, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt hohe Betreuungs- und Pflegekosten zu tragen haben wird, dann hat es sich für sie definitiv nicht gelohnt, zu sparen. Denn sobald sie auf professionelle Hilfe angewiesen ist und insbesondere bei einem Eintritt ins Pflegeheim, wird sie die Kosten nicht mehr selbst tragen können. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wird sie ihr Vermögen aufbrauchen müssen. Sobald dann das Vermögen weitgehend

142 Sie rechnen 10 Prozent von Frau Kernens 171700 Franken Vermögen, das den Freibetrag von 37500 Franken übersteigt, als Einkommen an. Das sind in ihrem Fall 13360 Franken pro Jahr. Aber auch wenn sie über kein oder viel weniger Vermögen verfügen würde, hätte sie mit ihrem Einkommen von 40100 Franken nur in den wenigsten Kantonen Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

verzehrt ist, wird sie auch als Angehörige der Mittelschicht Ergänzungsleistungen beziehen können. Dann ist sie zwar den Personen in den unteren Einkommens- und Vermögenssituationen wieder gleichgestellt, aber profitiert hat sie von ihrem Ersparten nicht.

Steuern zahlen trotz Ergänzungsleistungen – wenn Transfersysteme nicht aufeinander abgestimmt sind

Die Ergänzungsleistungen haben eine stark ausgleichende Wirkung auf die Budgets der Senior*innen: Alle Haushalte werden auf dasselbe Existenzminimum hochgehoben. Bei jenen mit Erspartem über der Freigrenze wird ein Teil des Vermögens angerechnet, aber grundsätzlich gilt – vor den Ergänzungsleistungen sind alle gleich. Wenn einem Rentnerhaushalt Einkommen zur Sicherung seiner Existenz fehlt, wird der Fehlbetrag in Form von EL ausbezahlt. Soweit, so fair. In dieser Rechnung nicht mitberücksichtigt ist aber, wie viel Steuern der Haushalt bezahlt. Das führt dazu, dass jene Haushalte, die Steuern bezahlen, schlechter gestellt sind als EL-Beziehende, die keine Steuern bezahlen müssen.

Senior*innen mit mittleren Einkommen haben weniger Einkommen zur freien Verfügung als jene mit tiefen Einkommen, weil jene mit mittlerem Einkommen mehr Steuern bezahlen und keine Sozialtransfers erhalten. Jene mit tiefen Einkommen haben aber auch weniger Einkommen zur freien Verfügung als jene mit sehr tiefen Einkommen, auch wenn sie alle Ergänzungsleistungen beziehen. Grund dafür ist, dass jene mit tiefen Einkommen im Gegensatz zu jenen mit sehr tiefen Einkommen Steuern bezahlen, und zwar unabhängig davon, ob sie EL beziehen oder nicht.

Das Problem ist folgendes: Steuern werden auf das ganze Einkommen bezahlt, das heisst auf der AHV-Rente, der Pensionskassenrente, auf Einkommen aus Erwerbsarbeit und Einkommen aus Vermögen. Je höher dieses Einkommen ist, desto höher der zu zahlende Steuerbetrag. Diese Ausgabe ist entsprechend fix. Sie wird aber bei der Anspruchsberechnung der EL nicht mitberücksichtigt, so dass dieser Ausgabenposten mit dem Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf gedeckt werden muss. Dieser Betrag steigt jedoch nicht mit entsprechend höher zu zahlenden Steuern an. Die Rentner*innen müssen die Steuern also mit einem Teil der Ergänzungsleistungen decken, der eigentlich für andere Ausgaben vorgesehen wäre – oder auf ihr Erspartes zurückgreifen. Das heisst, dass sie ohne Einsatz von finanziellen Reserven wegen dieser Steuerbeträge unter das soziale Existenzminimum fallen. Es handelt sich dabei in einigen Kantonshauptorten um relevant hohe Summen von bis zu 4700 Franken pro

Jahr.¹⁴³ Das Paradoxe dabei ist: Je höher das Einkommen einer Person ist, die noch Anspruch auf EL hat, desto höher sind die zu zahlenden Steuern und desto tiefer ist das frei verfügbare Einkommen des Haushalts.

Unsere Berechnungen zeigen, dass die Systeme Ergänzungsleistungen und Steuern ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Ähnliches gilt auch für die verschiedenen kantonalen und kommunalen Beihilfen. Auch hier werden die Steuern in der Anspruchsberechnung nicht berücksichtigt.

Aus diesem Dilemma gibt es zwei Auswege: Entweder der Steuerfreibetrag wird soweit erhöht, dass EL-Beziehende keine Steuern mehr bezahlen müssen oder aber die Steuern werden bei den Ergänzungsleistungen als Ausgabe miteingerechnet. Beide Wege sind denkbar. In der Praxis ist es zudem für EL-Beziehende möglich, ein Gesuch auf Steuererlass zu stellen: In Luzern¹⁴⁴ und Nidwalden¹⁴⁵ können EL-Beziehende, die in einem Pflegeheim leben und über weniger als 37 500 Franken Vermögen verfügen, ein solches Gesuch auf Steuererlass einreichen. Dasselbe gilt auch in vielen anderen Kantonen. In der Regel ist ein Erlassgesuch aber nur für Pflegeheimbewohner*innen möglich, für EL-Beziehende Rentner*innen zu Hause sind uns keine Erlassmöglichkeiten bekannt. Im Vergleich zu den Rentner*innen zu Hause bezahlen die Pflegeheimbewohner*innen aber kaum Steuern, weil sie in der Regel die gesamten Pflegeheimkosten von ihrem Einkommen in Abzug bringen können. Viel dringlicher wäre es also, die EL-beziehenden Menschen zu Hause von den Steuern zu befreien. Einfacher als die besagte Erlasspraxis wäre es zudem, wenn sich die Steuerbehörden und Ausgleichskassen direkt darüber austauschen würden, wer Ergänzungsleistungen bezieht und somit die Kriterien für einen Steuererlass erfüllt. Über die notwendigen Informationen dazu verfügen diese beiden Behörden gleich mehrfach. Denn das Problem der Erlasspraxis ist, dass die Rentner*innen noch ein zusätzliches Antragsformular ausfüllen und einreichen müssen. Dieser bürokratische Aufwand stellt eine Hürde dar, davon Gebrauch zu machen. Und eigentlich kann es auch nicht im Sinne der Verwaltung sein, dieselbe Information erneut einzuholen. Deren Verarbeitung ist schliesslich auch für die Steuerverwaltung mit Aufwand verbunden.

143 In Bern bspw. bis zu 4700 Franken, in Neuenburg bis zu 4600 Franken, in Basel 4100 Franken.

144 Kanton Luzern. Antrag Steuererlass bei Bezug Ergänzungsleistungen im Heim oder bei Bezug wirtschaftliche Sozialhilfe. <https://steuern.lu.ch/-/media/Steuern/Dokumente/Steuerformulare/2020/AntragSteuererlassimVeranlagungsverfahren930019LU2020HA.pdf> (letzter Zugriff 15.03.2021).

145 Kanton Nidwalden Finanzdirektion. Merkblatt Steuererlass bei Bezug von Renten und Ergänzungsleistungen oder bei Bezug wirtschaftlicher Sozialhilfe. https://www.steuern-nw.ch/app/uploads/2019/12/MERKBLATT_1_GESUCH_STEUERERLASS_01.pdf (letzter Zugriff 15.03.2021).

16 Vermögensverzehr: Was ein mehrjähriger Pflegeheimaufenthalt fürs Portemonnaie bedeutet

Der Aufenthalt in einem Pflegeheim kostet für Bewohner*innen viel Geld. So viel, dass nicht einmal Angehörige der Mittelschicht die fixen Kosten nicht mit ihren laufenden Einkommen decken können. Sie müssen neben ihrem gesamten Einkommen auch noch von ihrem Vermögen zehren, um den Pflegeheimaufenthalt zu finanzieren. Wie viel sie von ihrem Vermögen verbrauchen, hängt erstens davon ab, wo sie leben – siehe Kapitel 12 – und damit wie die Ergänzungsleistungen und die Pflegeheimtarife im Wohnort ausgestaltet sind, und zweitens davon, wie lange jemand im Pflegeheim lebt. Einige Bewohner*innen verbringen nur einige Wochen, andere leben über acht Jahre in einem Pflegeheim.

Die älteren Menschen treten immer seltener¹⁴⁶ und immer später in ein Pflegeheim ein. Das bedeutet auch, dass die Pflegeheimbewohner*innen bereits mit einem grösseren Betreuungs- und Pflegebedarf in die Pflegeheime kommen und auch weniger lang im Pflegeheim leben, als dies bis anhin der Fall war. Durch diese Entwicklungen werden Pflegeheime allmählich zu Hospizen. Im Durchschnitt verbringen die Bewohner*innen 881 Tage im Pflegeheim, das sind rund zweieinhalb Jahre, wobei die Hälfte der Bewohner*innen nur etwas länger als ein Jahr, nämlich 416 Tage in diesen stationären Einrichtungen lebt.¹⁴⁷ Es gibt aber auch heute noch Pflegeheimbewohner*innen, die eine lange Zeit im Pflegeheim verbringen: 10 Prozent leben mehr als sechs Jahre im Pflegeheim.¹⁴⁸ Das kann unterschiedliche Gründe haben, zum Beispiel eine psychische Erkrankung wie Demenz oder eine geistige Behinderung.¹⁴⁹

Wann jemand ins Pflegeheim eintritt, ist aber nicht nur eine Frage der psychosozialen oder körperlichen Verfassung eines älteren Menschen, sondern auch seiner wirtschaftlichen und sozialen Situation. Eine kleine Minderheit lebt beispielsweise noch heute im Pflegeheim, weil die Ehepartnerin oder der Ehepartner auf die Betreuung und Pflege angewie-

146 BFS 2019c.

147 BFS 2020f.

148 BFS 2020f.

149 BFS 2019d.

sen ist, ohne selbst umfassende Unterstützung zu benötigen.¹⁵⁰ Ein anderer möglicher Grund ist die fehlende Unterstützung zu Hause: Mit der Betreuung und Pflege der Spitex ist es nur schwer möglich, eine Rund-um-die-Uhr Betreuung und Pflege zu organisieren. Die meisten fragilen älteren Menschen sind darum auf die Unterstützung von Angehörigen angewiesen. Aber nicht alle fragilen älteren Menschen können mit der Care-Arbeit von Angehörigen rechnen. Alternativ könnten sie sich die Hilfe einer 24-Stunden-Betreuerin organisieren. Das können und wollen sich aber nicht alle leisten. Es gibt also auch ältere Menschen, die aus sozialen oder finanziellen Gründen in ein Pflegeheim eintreten.

So unterschiedlich wie die selbstgetragenen Heimkosten ist auch der Vermögensverzehr

Wie lange jemand im Pflegeheim lebt und aus welchen Gründen, ist also sehr unterschiedlich. Und so unterschiedlich wie die Aufenthaltsdauer sind auch die damit verbundenen Kosten.

Um zu untersuchen, wer wie viel Vermögen in einer stationären Einrichtung verbraucht, verwenden wir wieder das fiktive Beispiel von Frau Meier. Sie lebt in einem Pflegeheim mittlerer Preisklasse in einem Einzelzimmer. Sie ist auf die Betreuung und Pflege im Pflegeheim angewiesen, weil sie rund um die Uhr jemanden braucht, der für sie da ist.¹⁵¹



Zum Beispiel Frau Meier

Der Einfachheit halber lassen wir sie unter den exakt gleichen Bedingungen ein, zwei, drei und vier Jahre im gleichen Pflegeheim leben: dasselbe Zimmer, gleicher Betreuungs- und Pflegebedarf, gleicher Wohnort, gleiches Einkommen, gleiche Regulierungen.¹⁵² Der einzige Faktor, der sich mit den Jahren ändert, ist ihr Vermögen, weil sie einen Teil davon zusätzlich zu ihrem gesamten Einkommen verwenden muss, um die Pflegeheimkosten zu decken.

Mit dem Vermögen verändern sich auch alle vermögensabhängigen Einnahmen und Ausgaben. Das können die Pflegeheimtarife, die Steuern und die Sozialtransfers sein. Wir gehen in der Berechnung zudem vereinfacht davon aus, dass sie mit ihrem Vermögensverzehr nur die fixen Kosten deckt, also keine Zusatzausgaben für einen Coiffure-Besuch, einen

150 BFS 2019c.

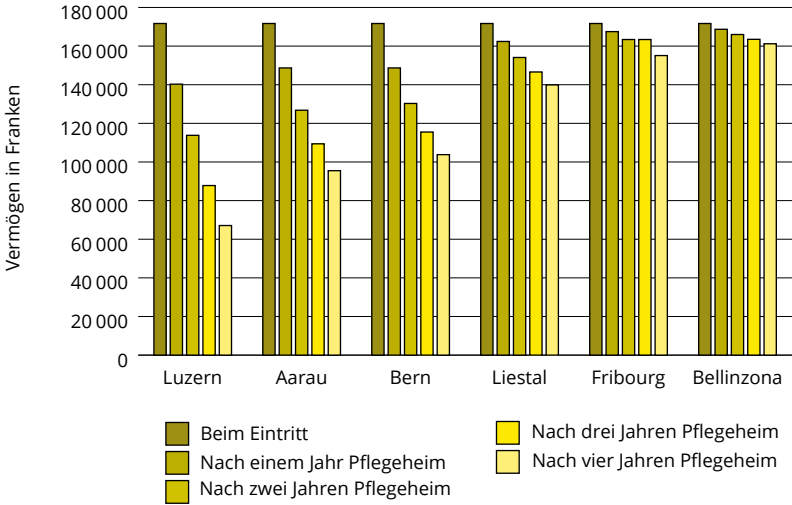
151 Siehe unsere drei fiktiven Beispiele Frau Kernen, Herr Karlen und Frau Meier in Kapitel 6 für genauere Ausführungen.

152 Stand 1. Juli 2018.

Ausflug, einen Kaffee auswärts, ein Geschenk für die Enkeltochter oder ein Taxi für den Arztbesuch tätigt. Damit unterschätzen wir den Vermögensverzehr leicht.

Abbildung 26 zeigt, wie viel Vermögen Frau Meier in sechs verschiedenen Kantonshauptorten nach einem, zwei, drei und vier Jahren bleibt. Die Kantonshauptorte sind so gewählt, dass eine grosse Bandbreite an verschiedenen hohen Pflegeheimkosten aufgezeigt werden kann. In diesen Berechnungen verfügt Frau Meier über ein jährliches Einkommen von 40100 Franken, das sie voll einsetzt, um die Pflegeheimkosten zu bezahlen, und beim Eintritt ins Pflegeheim über ein Vermögen von 171100 Franken. Frau Meier befindet sich damit in einer mittleren finanziellen Situation.

Abbildung 26: Das Vermögen von Frau Meier in sechs Kantonshauptorten – nach einem, zwei, drei und vier Jahren Pflegeheimaufenthalt



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Beim Eintritt ins Pflegeheim verfügt Frau Meier über 171 100 Franken. Nach einem Jahr im Pflegeheim in Liestal bleiben ihr noch 162 400 Franken, nach zwei Jahren 154 100 Franken, nach drei Jahren 146 600 Franken und nach vier Jahren 139 900 Franken.

Dargestellt ist das Vermögen von Frau Meier in sechs verschiedenen Kantonshauptorten: In Luzern und Aarau sind die selbstgetragenen Pflegeheimkosten für Frau Meier als Angehörige der Mittelschicht vergleichsweise hoch, in Bern und Liestal mittelhoch und in Fribourg und Bellinzona eher tief. Wie viel Vermögen sie jährlich verbraucht, hängt

zwar nicht nur von den selbstgetragenen Pflegeheimkosten ab, dieser Budgetposten fällt aber am stärksten ins Gewicht.

Mit dem Vermögensverzehr verändern sich auch die selbstgetragenen Pflegeheimkosten, wie das Beispiel Luzern zeigt: In Luzern verbraucht Frau Meier in ihrem ersten Jahr im Pflegeheim 31400 Franken, im zweiten 26500 Franken, im dritten 26000 Franken und im vierten 20700 Franken. Im ersten Jahr trägt sie die Pflegeheimkosten grösstenteils selbst. Sie erhält einzig eine Hilflosenentschädigung, die sie einsetzen kann, um einen kleinen Teil der Pflegeheimkosten zu begleichen. Zudem bezahlt sie nur einen Teil ihrer Krankenkassenprämien selbst, den Rest übernehmen die individuellen Prämienverbilligungen. Im zweiten Jahr mit dem kleineren Vermögen von 140300 Franken kann sie Ergänzungsleistungen beantragen. Diese übernehmen nun einen Teil ihrer Kosten, deswegen verbraucht sie auch etwas weniger Vermögen. Im dritten Jahr sieht ihre Situation dann ähnlich aus wie im zweiten. Und im vierten Jahr im Pflegeheim muss sie von ihrem Vermögen noch rund 20700 Franken verbrauchen.

Wie viel sie verzehrt, hängt vor allem davon ab, wie die Ergänzungsleistungen ausgestaltet sind und das ist in jedem Kanton etwas anders. Grundsätzlich rechnen die EL für Pflegeheimbewohner*innen 20 Prozent ihres Vermögens, das den Freibetrag von 37500 Franken übersteigt, als Einkommen an.¹⁵³ Entsprechend muss sie diesen Betrag auch brauchen, um die laufenden Kosten zu decken. In Liestal werden aber nur 10 Prozent des Vermögens als Einnahmen angerechnet, darum verzehrt Frau Meier dort weniger Vermögen als in Luzern und Bern.

In den Kantonen Fribourg und Tessin ist es nochmals anders: In Fribourg erhält sie zwar keine Ergänzungsleistungen, dafür aber kantonale Beihilfen, die einen grossen Teil ihrer Pflegeheimkosten übernehmen. Der Kanton Tessin hat ein eigenes System, um den Bewohner*innen die Pflegeheimtaxen zu verrechnen: Das Tarifsystem ist vermögensabhängig. Entsprechend braucht Frau Meier zwar auch in Bellinzona jedes Jahr einen Teil ihres Vermögens, die Beträge sind aber vergleichsweise sehr klein: Im ersten Jahr 3000 Franken, im zweiten 2700 Franken, im dritten 2500 Franken und im vierten Jahr 2260 Franken.

Kleine Vermögen verschwinden, grosse wachsen weiter

Je nach Einkommens- und Vermögenssituation verbraucht Frau Meier unterschiedlich viel von ihrem Vermögen. Hauptgrund dafür ist, dass sie mit einem höheren Einkommen einen grösseren Teil der laufenden

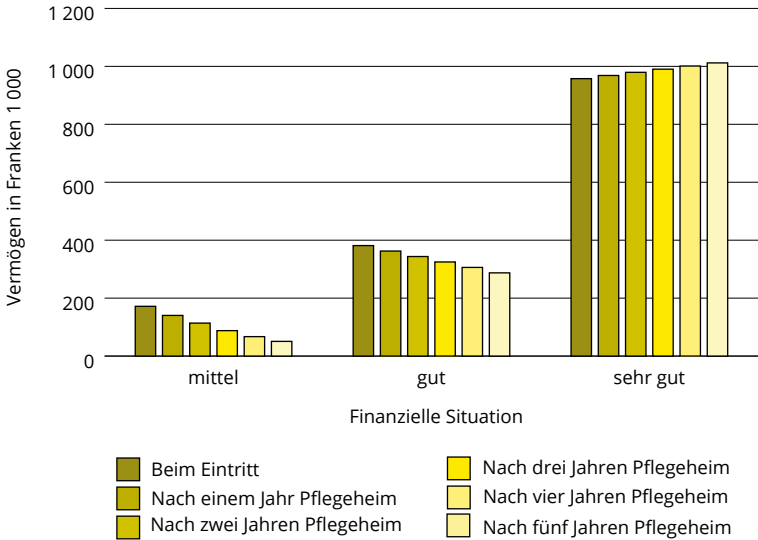
¹⁵³ Siehe Kasten *Wie berechne ich die Ergänzungsleistungen zur Vergütung der Pflegeheimkosten?* Siehe Kapitel 8 für genauere Ausführungen.

Kosten mit ihrem Einkommen decken kann. Zusätzlich hängt dies aber auch damit zusammen, dass einige Kosten und Sozialtransfers vom Einkommen und Vermögen abhängen.

Um das zu illustrieren, variieren wir in Abbildung 27 Frau Meiers finanzielle Verhältnisse. Wir stellen sie einmal mit dem in Abbildung 26 verwendeten mittleren Einkommen und Vermögen von alleinstehenden Rentner*innen in der Schweiz aus, einmal mit einem Einkommen von 55200 Franken und einem Vermögen von 381400 Franken, das einer guten finanziellen Situation entspricht, und schliesslich mit einem Einkommen von 89400 Franken und einem Vermögen von 957600 Franken, das der wirtschaftlichen Lage der bestgestellten alleinstehenden Rentner*innen. Abbildung 27 zeigt, wie viel Vermögen ihr nach einem, zwei, drei, vier und fünf Jahren Pflegeheimaufenthalt in Luzern bleibt.

In Luzern kostet der Pflegeheimaufenthalt vergleichsweise viel, entsprechend viel Vermögen braucht sie auch bei mittleren und bei guten finanziellen Verhältnissen.

Abbildung 27: Das Vermögen von Frau Meier in Luzern – nach einem, zwei, drei, vier und fünf Jahren Pflegeheimaufenthalt



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Bei einer guten finanziellen Situation verfügt Frau Meier beim Eintritt ins Pflegeheim über 381 400 Franken. Nach einem Jahr im Pflegeheim sind es noch 362 500 Franken, nach zwei Jahren 343 600 und nach drei Jahren 324 800 Franken, nach vier Jahren 306 000 Franken und nach fünf Jahren 287 200 Franken. Insgesamt hat sie nach fünf Jahren 94 200 Franken Vermögen verbraucht.

Als Angehörige der Mittelschicht verbraucht Frau Meier in fünf Jahren zwei Drittel ihres Vermögens. Sie wird zwar bereits ab dem zweiten Jahr durch Ergänzungsleistungen unterstützt, ihr Vermögen schmilzt aber trotzdem dahin, weil die EL nur einen Teil der Kosten übernehmen, den grossen Rest bezahlt sie selbst.

Auch für die obere Mittelschicht reicht das Einkommen nicht aus, um die laufenden Fixkosten zu decken. Allein das Pflegeheim in der Stadt Luzern kostet 73700 Franken pro Jahr. Das Einkommen von Frau Meier beträgt in dieser finanziellen Situation 55200 Franken. Sie kann zudem ihre Hilflosenentschädigung von rund 7000 verwenden, um die Pflegeheimkosten zu decken, aber beides zusammen reicht noch immer nicht, um den Pflegeheimplatz zu finanzieren. Sie muss zudem auch noch Steuern, Krankenkassenprämien und jährliche Gesundheitskosten bezahlen. Ihr fehlen jährlich zwischen 18000 und 19000 Franken, um ihre Fixkosten zu decken. Das ist auch der Betrag, den sie jährlich von ihrem Vermögen verbraucht. Nach fünf Jahren hat sie so rund einen Viertel ihres Vermögens verzehrt.

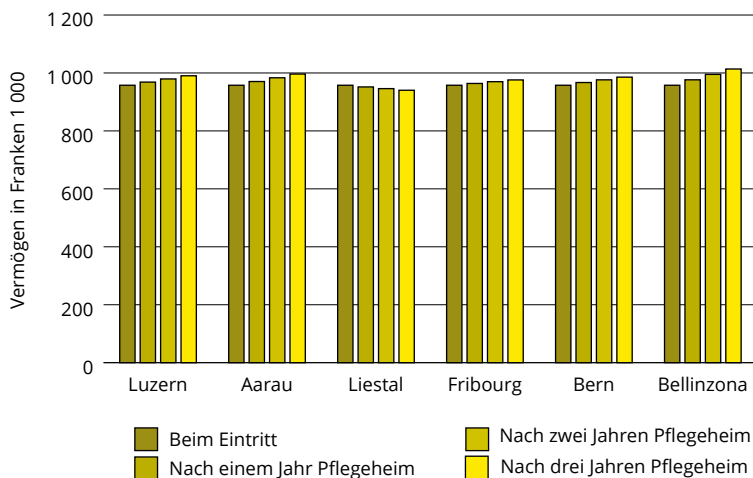
Wenn Frau Meier hingegen zu den wohlhabendsten 20 Prozent der alleinstehenden Rentner*innen gehört, reicht ihr Einkommen, um sämtliche Fixkosten zu decken. Und nicht nur das, ihr bleiben sogar noch 10900 Franken für andere Ausgaben. Wenn sie diesen nicht ausgibt, kann sie diesen Betrag zur Seite legen. Und ihr Vermögen wächst trotz Pflegeheimaufenthalt weiter.

Wenn das Vermögen trotz hoher Kosten wächst

Ähnlich wie in Luzern sieht es für die wohlhabendsten 20 Prozent der Rentner*innen in den meisten Kantonshauptorten aus: Für sie reichen die Einkommen, um die Pflegeheimkosten und die anderen Fixkosten zu decken. Abbildung 28 zeigt sechs verschiedene Beispiele.

In Luzern, Aarau, Fribourg, Bern und Bellinzona reicht das Einkommen von 89400 Franken zusammen mit der Hilflosenentschädigung, um die laufenden Fixkosten zu decken. Nicht so in Liestal, dort fehlen Frau Meier jährlich 5800 Franken, um die Fixkosten zu decken. Ähnlich ergeht es ihr auch in Basel, Genève und Zürich – den vier Kantonshauptorten mit den höchsten verrechneten Pflegeheimkosten. In diesen Kantonshauptorten braucht Frau Meier – allerdings nur einen sehr kleinen – Teil ihres beträchtlichen Vermögens, um die laufenden Kosten zu decken. In allen anderen Kantonshauptorten reicht ihr Einkommen aus.

Abbildung 28: Die Vermögensentwicklung von Frau Meier mit sehr hohem Einkommen und Vermögen



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Beim Eintritt ins Pflegeheim verfügt Frau Meier über ein Vermögen von 957 600 Franken. In Aarau besitzt sie nach einem Jahr im Pflegeheim 970 500 Franken, nach zwei Jahren 983 400 Franken und nach drei Jahren 996 300 Franken. Insgesamt wächst ihr Vermögen damit in den drei Jahren um 38 700 Franken.

Wer längere Zeit im Pflegeheim lebt, bezahlt mit seinen finanziellen Reserven

Dass das Vermögen im Pflegeheim wächst, ist eher die Ausnahme als die Regel. Ein Teil der Pflegeheimbewohner*innen verfügt über ein sehr tiefes Einkommen und Vermögen. Diese waren bereits vor dem Eintritt ins Pflegeheim auf Ergänzungsleistungen angewiesen und bleiben es bis zu ihrem Lebensende. Für sie ist ein Vermögensaufbau oder -abbau kein Thema. Angehörige der breiten Mittelschicht verbrauchen im Pflegeheim einen Teil ihres Vermögens. Das ist nicht grundsätzlich ein Problem, schliesslich sparen viele Erwerbstätige in der Schweiz, um sich im Alter keine Sorgen um ihre Finanzen machen zu müssen. Und es würden wahrscheinlich auch viele Menschen in der Schweiz zustimmen, wenn wir sagen, dass das Vermögen nicht zum Vererben, sondern zur Finanzierung des Lebensabends bestimmt sein soll.

Das Problem ist nur, dass dieser Zwang zum Vermögensverzehr in der Gesellschaft sehr ungleich verteilt ist. *Erstens* gilt der beschriebene Vermögensverzehr nur für jene älteren Menschen, die auch tatsächlich

je in einem Pflegeheim leben. Das ist nur knapp die Hälfte aller älteren Menschen in der Schweiz: Von den 2016 verstorbenen über 65-Jährigen haben nur 44 Prozent in einem Alters- und Pflegeheim gelebt. Die anderen 56 Prozent lebten bis fast zum Tod in den eigenen vier Wänden.¹⁵⁴ Wer also über längere Zeit auf die intensive Betreuung und Pflege in einem Pflegeheim angewiesen ist, zehrt vom Vermögen. Jene fragilen älteren Menschen, die bis zum Tod zu Hause leben, können ihre finanziellen Reserven dagegen zu einem guten Teil weitergeben. Man könnte nun argumentieren, dass dieses Erbe jener älteren Menschen, die bis zum Tod zu Hause leben, eine Entschädigung für die familiäre Betreuung und Pflege der Angehörigen ist. Das kann zwar der Fall sein, ist aber nicht die Regel. Bis zum Tod zu Hause zu leben ist zum einen lediglich ein Indiz für eine umfassende Unterstützung: Die Einen sterben tatsächlich nach langjähriger, liebevoller und intensiver Betreuung ihrer Familienangehörigen, die anderen brauchen aber vielleicht bis zum Tod keine Unterstützung oder bräuchten zwar welche, bekommen sie aber nicht. Zum anderen suggeriert dieses Argument, dass jene älteren Menschen, die bis zu ihrem Tod zu Hause gelebt haben, mehr Unterstützung durch ihre Familienangehörigen erfahren haben als jene, die im Pflegeheim sterben. Das kann, muss aber nicht der Fall sein. Es ist genauso gut möglich, dass ein Mensch nach langjähriger Betreuung zu Hause noch einige Jahre im Pflegeheim lebt und schliesslich dort stirbt. Gerade bei Menschen mit demenzieller Erkrankung ist dieser Fall sogar wahrscheinlich. Die Familienangehörigen dieser fragilen Menschen, die die letzten Jahre im Pflegeheim verbracht haben, hätten also genauso ein Erbe «verdient» wie jene der Menschen, die zu Hause verstorben sind. Schliesslich ist auch in keiner Weise sichergestellt, dass die finanziellen Reserven auch tatsächlich an die Angehörigen gehen, die den grössten Teil der Betreuung übernommen haben. Klar ist aber, dass dieses Finanzierungsmodell für potenzielle Erb*innen den Anreiz birgt, einen fragilen älteren Menschen möglichst lange zu Hause unbezahlt zu betreuen und zu pflegen. Das birgt die Gefahr, dass nicht die optimale Unterstützung des älteren Menschen im Zentrum steht, sondern eine kostengünstige Betreuung und Pflege.

Zweitens haben nicht alle Bevölkerungsgruppen das gleiche Risiko, das eigene Vermögen oder eben das potenzielle Erbe mit einem langjährigen Pflegeheimaufenthalt zu belasten: Die Mehrheit der Pflegeheimbewohner*innen ist zwischen 85 und 89 Jahre alt oder älter. Und Frauen sind in Pflegeheimen sehr stark übervertreten – 71 Prozent der Pflegeheimbewohner*innen sind Frauen. Zudem sind die Bewohnerinnen 3,5 Mal so häufig Langzeitaufenthalterinnen – fünf Jahre oder län-

154 OBSAN 2019: S. 1f.

ger – wie die Männer.¹⁵⁵ Es sind also hochaltrige Frauen, die das Familienvermögen im Pflegeheim verzehren. Häufig, nachdem sie ihren Partner zu Hause betreut haben, selber aber als Witwe nicht auf diese intensive familiäre Betreuung zurückgreifen können. Die Tatsache, dass der Pflegeheimaufenthalt so viel kostet, verstärkt für diese Frauen das Gefühl, zur Last zu fallen.

Drittens ist der beschriebene Vermögensverzehr eine versteckte Erbschaftssteuer für die Mittelschicht: Pflegeheimbewohner*innen mit kleinem Budget haben nichts zu vererben. Wohlhabende Pflegeheimbewohner*innen können die Pflegeheimkosten mit ihren laufenden Einkommen decken. Angehörige der Mittelschicht müssen aber einen Teil ihrer finanziellen Reserven aufbrauchen, um ihren Pflegeheimaufenthalt zu finanzieren. Dass dem so ist, hängt mit der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen und der Tariffestsetzung in den Pflegeheimen zusammen. Die Tarife sind nämlich so hoch, dass die Mittelschicht ihr Vermögen zuerst schrittweise abbauen muss, bevor sie staatliche Unterstützung erhält. Diese Art der impliziten Vermögenssteuer ist durchaus legitim, wenn man argumentiert, dass niemand ein Anrecht auf Erbschaft haben soll. Wenn man dieses Argument bemüht, muss man sich aber auch bewusst sein, dass lediglich das Vermögen der Mittelschicht «besteuert» wird, die ganz grossen Vermögen dagegen unangetastet bleiben. Insbesondere auch, weil die Kantone in den letzten Jahrzehnten die Erbschaftssteuern, mit denen man zum Beispiel die Betreuung im Alter hätte finanzieren können, abgeschafft haben.¹⁵⁶ Das System wirkt hier nicht progressiv, sondern zum Vorteil der wohlhabendsten Rentner*innen. Vermögensabhängige Pflegeheimtarife, wie sie der Kanton Tessin kennt, wirken dagegen ausgleichend.

Einen Teil der Pflegeheimkosten trägt in jedem Tarifsystem die Allgemeinheit über die Steuern und mit Steuern werden die Wohlhabenden stärker belastet als die Mittelschicht – das gilt auch bei den Rentner*innen. Je höher aber die Subventionen der Tarife ausfallen, desto kleiner wird die Belastung der Mittelschicht und desto grösser jene der Wohlhabenden. Die Ausgestaltung des Tarifsystems ist in aller Regel nicht durch marktwirtschaftliche Überlegungen entstanden, sondern durch politische Entscheidungen. In diesem Prozess sollte die Verteilungswirkung des Tarifsystems mitberücksichtigt werden: Wenn man

155 BFS 2019c.

156 Die jährlich anfallenden Erbschaften und Schenkungen nehmen rasant zu. Laut Brühlhart (2019) sind es im Jahr 2020 95 Milliarden Franken, das ist 2,6 Mal so viel wie 1999. Parallel zur Zunahme dieser Erbschaften haben die Kantone grösstenteils die Erbschaftssteuern abgeschafft. Wenn die Kantone zu den Erbschaftssteuern von 1990 zurückkehren würden, könnten sie Brühlharts Schätzung zufolge jährlich 2,5 Milliarden Franken zusätzlich einnehmen

die Pflegeheime stärker über Steuern finanzieren würde, könnte man die Mittelschicht entlasten.

Mit der Revision der Ergänzungsleistungen ist die Gruppe von bezugsberechtigten Rentner*innen kleiner geworden, oder anders formuliert: Die versteckte Erbschaftssteuer ist auf kleinere Vermögen ausgeweitet worden. Zudem ist die Erbschaftssteuer nicht mehr nur implizit, denn seit Anfang 2021 müssen die Erb*innen von EL-Beziehenden die erhaltene Unterstützung bis zu einem Vermögen von 40 000 Franken zurückzahlen. Im folgenden Kapitel führen wir die Auswirkungen der EL-Revision im Detail aus.

17 Was die EL-Revision fürs Portemonnaie der Rentner*innen bedeutet

Seit Anfang 2021 gelten im wichtigsten Sicherungsnetz für ältere Menschen in der Schweiz neue Bestimmungen: Um Ergänzungsleistungen zu beantragen, müssen die Rentner*innen neu einen grösseren Teil ihres Vermögens verbraucht haben. Ziel dieser Revision der Ergänzungsleistungen ist es, dass die öffentliche Hand jährlich 400 Millionen Franken einspart. Diesem Betrag will man sich schrittweise nähern.¹⁵⁷ Das sind rund 8 Prozent der EL-Ausgaben im Jahr 2018. Gleichzeitig sollen aber das Leistungsniveau erhalten bleiben und Schwelleneffekte verringert werden. Dazu sind die Vergütungen der Krankenkassenprämien und jene der Mieten angepasst worden.

In folgender Analyse zeigen wir die Auswirkungen der Revision anhand der bereits bekannten fiktiven Beispiele von Herrn Karlen und Frau Meier. Wir nehmen damit die Perspektive eines Rentners zu Hause und einer Rentnerin im Pflegeheim ein. Damit können wir analysieren, wie sich die Sparmassnahmen auf den finanziellen Spielraum verschiedener Senior*innen und ihrer Angehörigen auswirken – wer profitiert und wer verliert.

Zur Erinnerung: Herr Karlen ist seit längerem im Ruhestand und lebt in einer Mietwohnung. In den letzten Jahren haben seine Kräfte etwas nachgelassen. Er ist fragiler geworden und darum auf die Unterstützung der Spitex angewiesen. Für folgende Berechnungen stellen wir ihn mit einem sehr kleinen Einkommen und praktisch keinem Vermögen aus – seine finanzielle Situation entspricht der sehr schwierigen finanziellen Situation der alleinstehenden Rentner*innen. Seine finanziellen Mittel reichen nicht aus, um seinen Lebensbedarf zu decken. Er steht stellvertretend für die Gruppe EL-beziehender Senior*innen, die Ergänzungsleistungen beziehen, um ihre Existenz zu sichern.

Frau Meier lebt im Pflegeheim, was für sie eine grosse Entlastung ist. Sie braucht rund um die Uhr jemanden, der für sie da ist und auch relativ viel Betreuung und Pflege. Für folgende Berechnungen stellen wir sie mit einem mittleren Einkommen und Vermögen aus. Die Pflegeheimkosten übersteigen ihr Einkommen bei weitem. Im Gegensatz zu Herrn Karlen

¹⁵⁷ Ziel ist laut Bundesamt für Sozialversicherungen, im Jahr 2030 den besagten Betrag zu erreichen (BSV 2020c).

besitzt sie aber finanzielle Reserven, die sie zusätzlich zum Einkommen einsetzen kann. Sie steht für die Gruppe EL-beziehender Senior*innen, für welche die Ergänzungsleistungen vor allem zur Finanzierung von Betreuung und Pflege eine sehr wichtige Rolle einnehmen.



Wie sich die Revision auf Herrn Karlens Portemonnaie auswirkt

Herr Karlen verfügt über sehr wenig Einkommen, mit seinen 21500 Franken pro Jahr und mit 1200 auf dem Sparkonto ist er auf EL angewiesen, um seinen Lebensunterhalt zu finanzieren. Diese helfen ihm auch, die Spitexkosten zu tragen. Den grössten Teil seines Alltags kann er zwar noch selbst gestalten und bewältigen, aber er benötigt Hilfe beim Einkaufen, beim Kochen, im Haushalt, bei den Finanzen und bei der Körperpflege.

Nehmen wir an, Herr Karlen wohne in Aarau. Vor der Revision hat er jährlich EL in der Höhe von 33200 Franken erhalten. Mit der Revision der EL erhält er 34100 Franken, also rund 900 Franken mehr (siehe Abbildung 29). Neu übernehmen die EL seine gesamte Miete. Gleichzeitig bezahlen die EL seine effektive Krankenkassenprämie und nicht mehr wie bis anhin die regionale Durchschnittsprämie aus, die etwas höher ist. Aufgrund der neu übernommenen Miete würde er eigentlich 1200 Franken mehr erhalten, aber weil nur noch die effektive Prämie übernommen wird, verliert er hier 300 Franken jährlich. Insgesamt profitiert er aber von den Neuerungen und erhält 900 Franken mehr EL.

Das zeigt sich auch an seinem frei verfügbaren Einkommen: Nach der Revision stehen ihm 900 Franken mehr zur freien Verfügung als vor der Revision.

Herr Karlen profitiert in Aarau also insgesamt von der EL-Revision. Das gilt für seine spezifische finanzielle Situation in Aarau. In den folgenden Abschnitten werden wir sein Einkommen und Vermögen variieren und ihn in verschiedenen Kantonshauptorten wohnen lassen. Damit können wir die Auswirkungen der Revision breiter analysieren, aber zuerst zu Frau Meier.

Wie sich die Revision auf Frau Meiers Portemonnaie auswirkt

Frau Meier lebt im Pflegeheim, was für sie eine grosse Entlastung ist. Zu Hause drohte sie ständig zu stürzen und hat sich nicht mehr sicher genug gefühlt. Sie braucht rund um die Uhr jemanden, der da ist und auch relativ viel Betreuung und Pflege. Insbesondere die hindernisfreie Umgebung im Pflegeheim ist für sie sehr entlastend. Sie wohnt in einem Einzelzimmer mit eigenem Bad in einem Pflegeheim mittlerer Preisklasse.



Was sich mit der Revision ändert

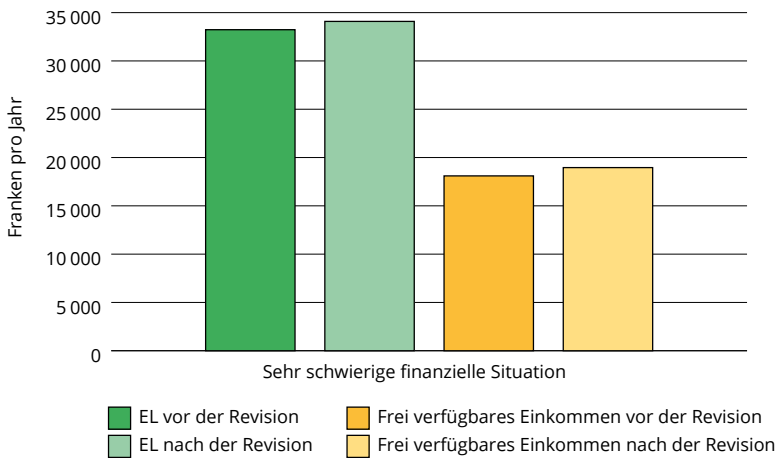
- 1) *Eintrittsschwelle*: Neu gibt es eine Vermögensobergrenze. Alleinstehende, die mehr als 100 000 Franken besitzen, haben keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Bei Paaren gilt eine Obergrenze von 200 000 Franken. Vom Vermögen ausgenommen sind selbstbewohnte Liegenschaften.
- 2) *Vermögensverzehr*: Neu müssen Alleinstehende finanzielle Reserven bis 30 000 Franken verzehren, statt wie vorher bis 37 500 Franken. Für die Paare gilt neu der Grenzwert von 50 000 Franken und nicht mehr wie bis anhin von 60 000 Franken. Werden 10 Prozent des Vermögens angerechnet, ist der Vermögensverzehr nach der Revision für Alleinstehend um 750 Franken höher (3750 Franken anstelle der von 3000 Franken) und für Paare um 1000 Franken höher (6000 Franken anstelle von 5000 Franken). Pflegeheimbewohner*innen müssen in den meisten Kantonen je doppelt so viel – 20 Prozent – verzehren.
- 3) Neu wird zudem kontrolliert, wie Rentner*innen in den zehn Jahren vor dem Antrag für EL ihr Vermögen verwendet haben. Wenn sie zu schnell zu viel Kapital verbraucht haben, werden diese (nicht mehr vorhandenen) Mittel als Vermögen mitberücksichtigt. Es gibt aber zahlreiche Ausnahmen, so sind zum Beispiel Ausgaben im Zusammenhang mit Krankheit oder Behinderung und der Werterhalt des eigenen Hauses von dieser Regelung ausgenommen.
- 4) *Rückerstattungspflicht*: Neu gilt eine Rückerstattungspflicht für Erben. Wenn das Vermögen des Erblassers höher als 40 000 Franken ist, müssen mit dem 40 000 Franken übersteigenden Teil die EL zurückbezahlt werden.
- 5) *Mietzinsmaxima*: Die Mietmaxima werden erhöht und den Regionen angepasst.
- 6) *Krankenkassenprämien*: Neu wird die effektive Krankenkassenprämie vergütet, höchstens aber bis zur regionalen Durchschnittsprämie. Zudem wird neu als minimaler EL-Betrag nicht mehr die Durchschnittsprämie der Krankenversicherung vergütet, sondern 60 Prozent davon oder die maximale individuelle Prämienverbilligung. Hat ein Haushalt rein rechnerisch auf nur einen Franken EL Anspruch, erhält er also mehr als einen Franken. Mit dieser neuen Regelung wird der bestehende Schwelleneffekt verringert.

Für Senior*innen, die neu EL beantragen, gelten die Bestimmungen seit Anfang 2021. Für jene, die bereits EL beziehen, bleibt für drei Jahre alles beim Alten, es sei denn, sie würden mit dem neuen Regime mehr Geld erhalten, dann gilt das revidierte ELG ab sofort. Ab 2024 gelten die neuen Bestimmungen dann für alle.

Sie verfügt über ein Einkommen von 40 100 Franken pro Jahr und über finanzielle Reserven von 171 700 Franken. Das entspricht dem mittleren Einkommen und Vermögen alleinstehender Senior*innen in der Schweiz.

Nehmen wir auch bei Frau Meier an, sie wohne in Aarau. Vor der Revision haben die EL 6800 Franken ihrer Pflegeheimkosten übernommen, nach der Revision muss sie auf einmal alles selbst bezahlen. Sie

Abbildung 29: Die Ergänzungsleistungen und das frei verfügbare Einkommen von Herrn Karlen in Aarau – vor und nach der Revision 2021



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

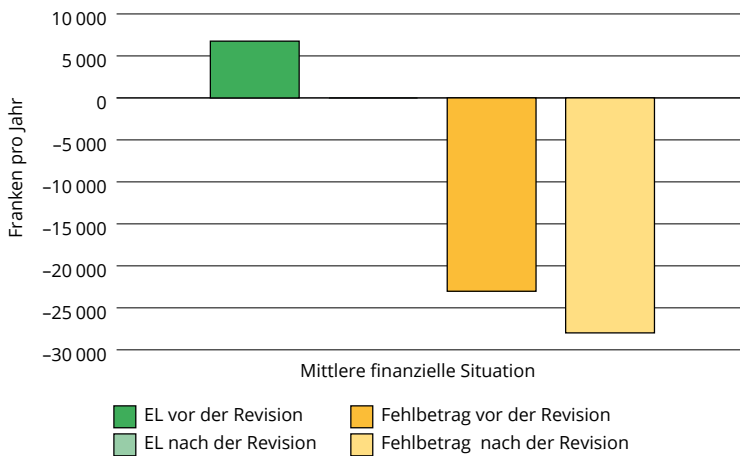
Lesehilfe: Herr Karlen hat vor der Revision rund 33 200 Franken EL erhalten, im Jahr 2021 wird er neu 34 100 Franken erhalten. Mit den EL steigt auch sein frei verfügbares Einkommen von 18 100 Franken auf 19 000 Franken.

erhält unter dem neuen Regime keine EL mehr, weil ihr Vermögen grösser als 100 000 Franken ist. Sie muss zuerst einen Teil ihres Vermögens aufbrauchen, und damit ihre Pflegeheimkosten bezahlen. EL kann sie erst dann wieder beantragen, wenn sie von ihrem Vermögen 71 001 Franken aufgebraucht hat und dieses damit kleiner als 100 000 Franken ist.

Wenn sie schon vor 2021 EL bezogen hat, gelten diese neuen Bestimmungen erst in drei Jahren und sie wird weiter mit den Regeln, die vor der Revision gegolten haben, unterstützt. So verbraucht sie jährlich mindestens 23 000 Franken ihres Vermögens. In diesen drei Jahren wird sie allein, um die Pflegeheimkosten zu bezahlen, 69 000 Franken benötigen. Wenn sie ab und zu zur Coiffeuse und in die Pedicure geht, ihrer Enkeltochter etwas zum Geburtstag schenkt oder ein Taxi braucht, um zur Ärztin zu fahren, wird sie die 71 001 Franken, die sie zu viel hat, schnell verzehrt haben. So wird sie auch nach 2024 weiterhin durch Ergänzungsleistungen unterstützt.

Wenn sie aber neu EL beantragt, trifft sie der Systemwechsel hart: Sie muss alles selbst bezahlen und wird nicht durch Ergänzungsleistungen unterstützt. So verbraucht sie bereits 2021 jährlich mindestens 28 000 Franken, weil sie ab sofort unter das neue Regime fällt und darum

Abbildung 30: Die Ergänzungsleistungen und das fehlende Einkommen von Frau Meier in Aarau – vor und nach der Revision



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

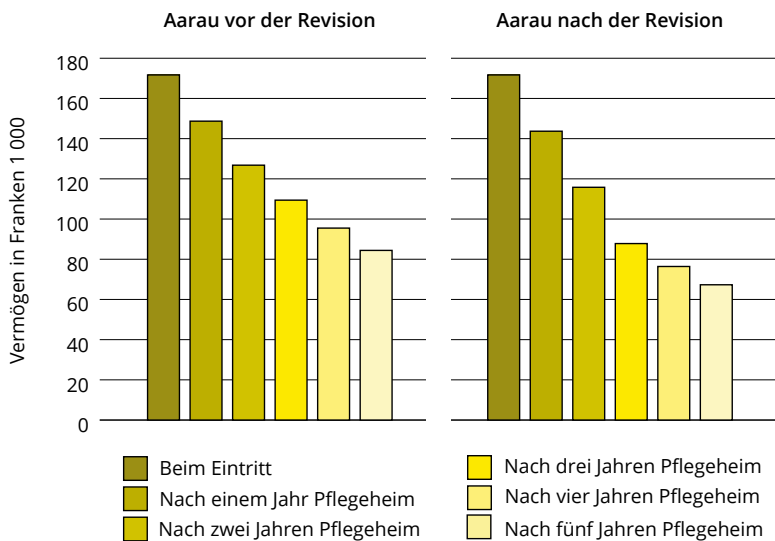
Lesehilfe: Frau Meier hat vor der Revision rund 6 800 Franken EL erhalten, nach der Revision erhält sie keine Unterstützung der EL mehr. Sie hat weder vor noch nach der Revision Einkommen zur freien Verfügung: Vor der Revision fehlen ihr 23 000 Franken, um die Fixkosten zu decken, nach der Revision sind es 28 000 Franken.

keine Unterstützung durch Ergänzungsleistungen erhält. Ergänzungsleistungen erhält sie frühestens in ihrem dritten Jahr im Pflegeheim.

Abbildung 30 zeigt die Beträge, die ihr fehlen, um ihren Lebensunterhalt aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Dieser Fehlbetrag ist eine Momentaufnahme, denn jedes Jahr wird der Anspruch auf Ergänzungsleistungen basierend auf der neuen finanziellen Situation berechnet. Wenn das Vermögen schrumpft, erhält sie auch mehr EL, damit sinkt der Fehlbetrag. Abbildung 31 zeigt wie viel Vermögen Frau Meier bleibt, nachdem sie ein, zwei, drei, vier und fünf Jahre im Pflegeheim gelebt hat.

Vor der Revision hat Frau Meier im ersten Jahr 23 000 Franken, im zweiten 21 900 Franken, im dritten 17 400 Franken, im vierten 13 900 Franken und fünften 11 100 Franken verbraucht. Wenn sie im Jahr 2021 ins Pflegeheim eintritt, verbraucht sie in den ersten drei Jahren jeweils rund 28 000 Franken. Denn auch wenn ihr Vermögen mit jedem Jahr kleiner wird – Ergänzungsleistungen erhält sie erst, wenn ihr Vermögen weniger als 100 000 Franken umfasst. Das ist nach drei Jahren der Fall, danach sinkt ihr Vermögensverzehr auf 11 400 Franken im vierten Jahr und 9 100 Franken im fünften Jahr.

Abbildung 31: Die Vermögensentwicklung von Frau Meier in Aarau – vor und nach der Revision der Ergänzungsleistungen 2021



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: Frau Meier hat vor der Revision nach drei Jahren Pflegeheimaufenthalt noch über 109 400 Franken Vermögen verfügt, nach der Revision sind es nach drei Jahren Pflegeheimaufenthalt noch 87 800 Franken.

Frau Meier steht stellvertretend für Senior*innen mit mittlerem Einkommen und Vermögen: Sie müssen zuerst von ihrem Vermögen zehren, bevor sie EL beantragen können. Wie schnell sie wie viel verbrauchen müssen, hängt für Pflegeheimbewohner*innen vor allem von der Höhe der Pflegeheimtaxen ab. Diese sind je nach Wohnort unterschiedlich hoch. Aarau liegt diesbezüglich im Mittelfeld. Das frei verfügbare Einkommen hängt zudem massgeblich von der finanziellen Ausgangssituation ab – beides werden wir in den folgenden Kapiteln variieren.

Wer hat, bekommt weniger

Um zu analysieren, wie sich die EL-Revision auf Menschen mit unterschiedlichen Einkommen und Vermögen auswirkt, variieren wir die finanzielle Situation von Herrn Karlen und Frau Meier. Dazu verwenden wir nur die untersten drei finanziellen Situationen, denn die wohlhabenden Rentner*innen erhalten nur in Ausnahmefällen Ergänzungsleistungen.

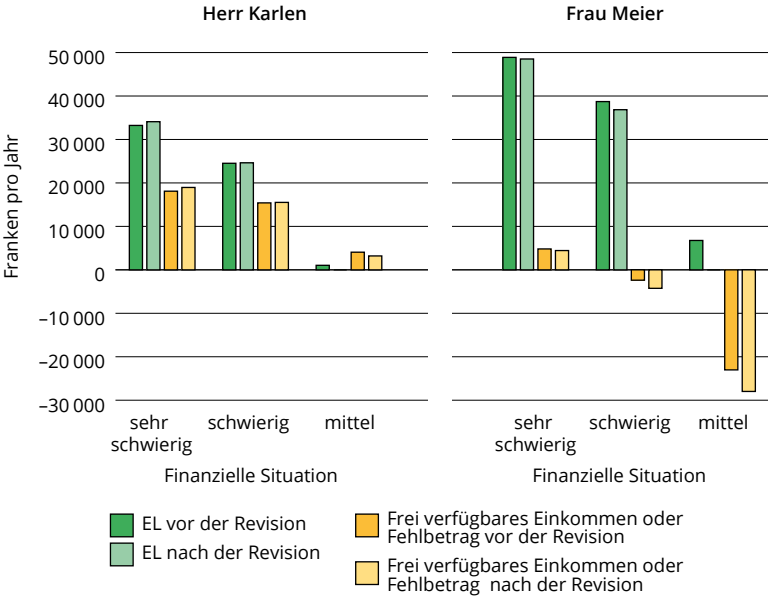
gen. Ansonsten bleibt alles beim Alten: Herr Karlen wohnt allein zu Hause und bekommt täglich Besuch von der Spitex und Frau Meier wohnt in einem Pflegeheim mittleren Preissegments. Beide wohnen für diesen Vergleich in Aarau.

Wir statten Herr Karlen und Frau Meier mit je drei verschiedenen finanziellen Ausgangssituationen aus:

- > sehr schwierige finanzielle Situation: Einkommen von 21500 Franken und finanzielle Reserven von 1200 Franken;
- > schwierige finanzielle Situation: Einkommen von 28700 Franken und finanzielle Reserven von 52100 Franken;
- > mittlere finanzielle Situation: Einkommen von 40100 Franken und finanzielle Reserven von 171700 Franken.

Je nach finanzieller Situation haben die Neuerungen unterschiedliche Auswirkungen auf den Betrag, den sie durch die EL erhalten, wie Abbil-

Abbildung 32: Die Ergänzungsleistungen und die frei verfügbaren Einkommen von Herrn Karlen und Frau Meier in Aarau – vor und nach der Revision 2021



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.
Lesehilfe: Vor der Revision hat Frau Meier in der schwierigen finanziellen Lage rund 38 700 Franken EL erhalten. Wenn sie nach der Revision neu EL beantragt, sind es noch 36 800 Franken. Neu fehlen ihr daher 4 300 Franken statt wie bis anhin 2 400 Franken.

dung 32 zeigt. Da sowohl Herr Karlen wie auch Frau Meier in allen drei finanziellen Situationen, mit Ausnahme der Steuern die gleich hohen Ausgaben haben, gilt grundsätzlich: Je tiefer das Einkommen und Vermögen, desto höher die Unterstützung durch die EL.

Die Wirkung der Revision ist klar. Sie geht vor allem zu Lasten jener Senior*innen aus der Mittelschicht, die über etwas Vermögen verfügen. Sobald sie auf professionelle Betreuung und Pflege angewiesen sind, steigen die Kosten stark an. Viele von ihnen können sie nicht mehr selbst tragen. Das gilt sowohl für Senior*innen wie Herrn Karlen, die zu Hause leben, aber vor allem für Pflegeheimbewohner*innen wie Frau Meier. Sie haben oft sehr hohe Kosten für Betreuung, Pflege und Unterbringung zu tragen, und müssen künftig noch mehr selbst bezahlen. Bis anhin haben die Ergänzungsleistungen für sie teilweise die Funktion einer Betreuungs- und Pflegeversicherung übernommen. Mit der Revision hat nun ein kleinerer Teil der Rentner*innen als vorher Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

In anderen Kantonshauptorten spielen neben den individuellen Prämienverbilligungen auch die Steuern und kommunale und kantonale Beihilfen – staatliche Zusatzleistungen – eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, wie sich die frei verfügbaren Einkommen von Herrn Karlen und Frau Meier mit der Revision der EL verändern. Denn diese sogenannten Transfersysteme interagieren teilweise mit den EL, wie hier am Beispiel Aarau: Wenn Herr Karlen und Frau Meier mit einem mittleren Einkommen und Vermögen keine EL mehr erhalten, haben sie neu Anrecht auf individuelle Prämienverbilligung.

Weil das in jedem Kanton anders ist, schauen wir uns die Situationen von Herrn Karlen und Frau Meier im folgenden Kapitel in verschiedenen Kantonshauptorten an.

Die Revision wirkt nicht überall gleich

Wer von der EL-Revision profitiert, hängt nicht nur von der finanziellen Situation des Haushalts, sondern ebenso von dessen Wohnort ab. Grund dafür ist, dass sich die sogenannten Transfersysteme in den verschiedenen Kantonshauptorten stark unterscheiden. Die Ergänzungsleistungen sind ein Element dieser Transfersysteme, in denen Geld vom Staat zu einer Bevölkerungsgruppe transferiert wird. Neben den EL gibt es weitere Transfersysteme: Die individuellen Prämienverbilligungen, die Steuern und je nach Kantonshauptorte kommunale und kantonale Beihilfen. Die EL sind mit den anderen Transfersystemen verknüpft. Wie sie wo interagieren, spielt eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, wie sich die frei

Die Wirkung der Revision 2021 in den unterschiedlichen finanziellen Situationen im Detail

Je nach finanzieller Situation erhält Herr Karlen unterschiedlich viel EL: Vor der Revision erhielt er in der sehr schwierigen finanziellen Situation 33200 Franken pro Jahr, in der schwierigen finanziellen Situation 24500 Franken und bei einer mittleren wirtschaftlichen Lage noch 1000 Franken. Die neuen Regelungen führen dazu, dass er bei sehr tiefen Einkommen und Vermögen etwas mehr erhält als vor den Neuerungen. In der mittleren finanziellen Situation erhält er unter dem neuen Regime dagegen keine EL mehr.

Bei sehr tiefen Einkommen und Vermögen wirken sich die höheren Mietzinsmaxima positiv aus, negativ wirkt dagegen, dass neu nicht mehr die Durchschnittsprämie, sondern die effektive Prämie der Krankenkasse ausbezahlt wird.

Bei der mittleren finanziellen Situation ist sein Vermögen zu hoch, um EL zu beantragen. Die 1000 Franken Unterstützung, die er vor der Revision noch erhalten hätte, um seine Gesundheitskosten zu bezahlen, bekommt er bei einem neuen Antrag 2021 nicht mehr. Mit 171700 besitzt er dazu viel Vermögen.

Die frei verfügbaren Einkommen von Herrn Karlen widerspiegeln die Veränderungen in den Ergänzungsleistungen, alle anderen Faktoren bleiben gleich: Wenn die EL um 900 Franken steigen, steigt auch sein frei verfügbares Einkommen um 900 Franken. Wenn die EL in der mittleren finanziellen Situation wegfallen, erhält er 1000 Franken weniger als vor der Revision.

Bei Frau Meier sieht die Situation anders aus: Sie profitiert auch mit tiefem Einkommen und wenig Vermögen nicht von der EL-Revision. Bei sehr schwierigen finanziellen Verhältnissen erhält sie nach der Revision rund 400 Franken weniger als vor der Revision, in der schwierigen finanziellen Situation sind es 1900 Franken weniger als vor der Revision und bei mittleren finanziellen Verhältnissen fallen die gesamten EL von 6800 Franken weg.

Auch bei Frau Meier widerspiegeln die frei verfügbaren Einkommen die Veränderungen in der EL-Unterstützung. Nur bei einem mittleren Einkommen und Vermögen erhält sie neu 1800 Franken individuelle Krankenkassenprämienverbilligung. Die Prämienverbilligungen kompensieren also einen Teil ihres EL-Ausfalls.

verfügbaren Einkommen von Herrn Karlen und Frau Meier in den verschiedenen Kantonshauptorten mit der Revision verändern.

Abbildung 33 zeigt, wie sich die EL-Revision je nach Kantonshauptort auf Herrn Karlens sehr schwierige finanzielle Situation auswirkt. In einigen Kantonshauptorten erhält Herr Karlen fast doppelt so viel EL wie in anderen und auch sein frei verfügbares Einkommen unterscheidet sich stark von einem Kantonshauptort zum nächsten, obwohl seine finanzielle Ausgangslage und seine Lebenssituation überall die gleichen sind.

Die EL-Revision wirkt sich je nach Wohnort auch sehr unterschiedlich auf das Budget von Herrn Karlen aus: In acht Kantonshauptorten erhält er weniger, in neun mehr EL als vor der Revision. Seine finanzielle Situation verschlechtert sich aber nicht nur in acht, sondern in elf der zwanzig Kantonshauptorte: In Zürich, Zug und Chur wird sein finanzieller Spielraum kleiner, obwohl er mehr Ergänzungsleistungen erhält und in Luzern bleibt er gleich gross, obwohl er mehr EL erhält. Das hängt damit zusammen, dass er durch die EL-Revision einen Teil seines Anspruchs auf kommunale und kantonale Beihilfen verliert. Die EL-Revision verbessert also seine finanzielle Situation nur in fünf der 20 Kantonshauptorte. In drei Kantonshauptorten erhält er genau gleich viel EL wie vor der Revision und auch sein frei verfügbares Einkommen bleibt gleich hoch.

Wo profitiert Herr Karlen von der Revision?

In jenen Gemeinden mit eher hohen Mieten, in welchen vor der Revision ein Teil seiner Miete nicht gedeckt war – weder durch Ergänzungsleistungen noch durch kommunale oder kantonale Beihilfen. Am meisten profitiert er in Liestal, Schwyz und Aarau.

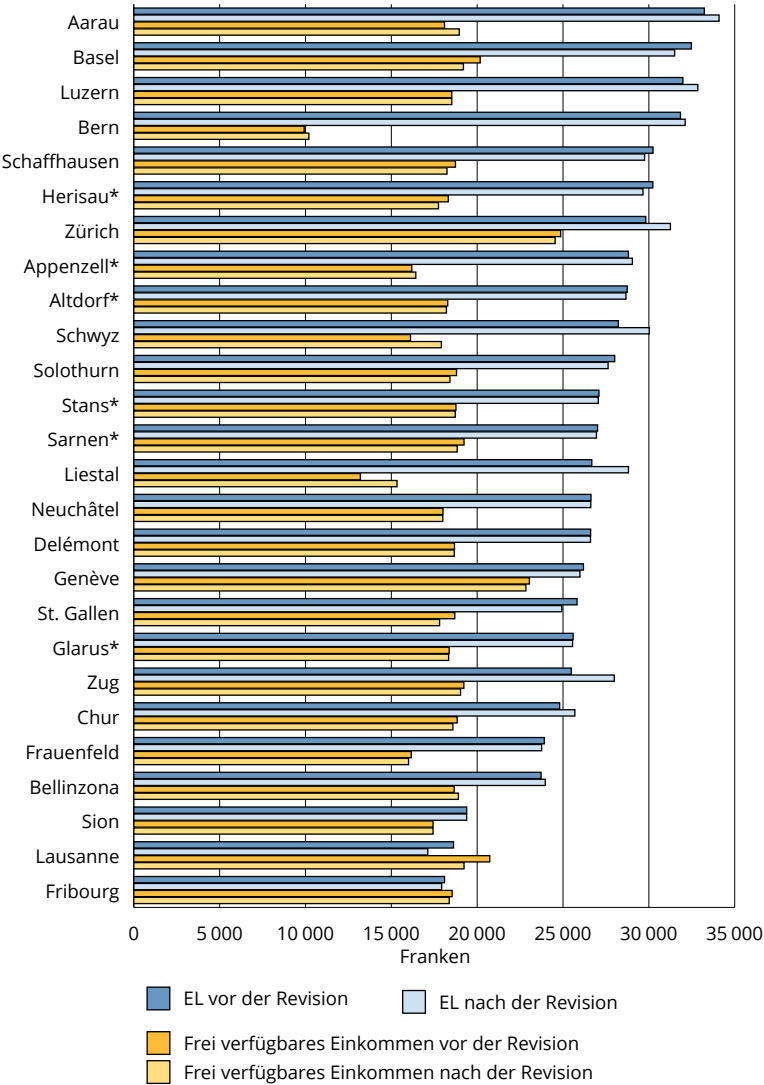
Wo verliert er mit der Revision?

In jenen Gemeinden, wo er vor der Revision mit seiner durchschnittlichen Krankenkassenprämie einen Teil der erstatteten regionalen Durchschnittsprämie behalten durfte und jetzt nicht mehr. Am meisten verliert er in Lausanne, Basel und St. Gallen.

In den meisten anderen Kantonshauptorten hat die EL-Revision für Herrn Karlen keine allzu grossen Auswirkungen auf sein Budget: Er gewinnt oder verliert zwischen 0 und 2100 Franken pro Jahr.

Viel einschneidender als für Herrn Karlen ist die Revision für Frau Meier und mit ihr für alle Rentner*innen mit mittlerem Einkommen und Vermögen, die hohe Ausgaben für Betreuung und Pflege haben. Vor der Revision erhält Frau Meier in zwei Dritteln der Kantonshauptorte Ergänzungsleistungen, um ihre Fixkosten zu decken: In Zürich 31500 Franken, in Schaffhausen 7100 Franken und in Delémont 400 Franken. Wie viel EL sie erhält, hängt vor allem davon ab, wie viel ihr Pflegeheimaufenthalt in der jeweiligen Gemeinde kostet. Wenn sie jetzt neu EL beantragen müsste, würde sie keine Unterstützung erhalten. Um ihre Lebenskosten zu decken, muss sie laufend von ihrem Vermögen zehren – nach der Revision zu einem noch viel grösseren Teil als vor der Revision. Abbildung 34 gibt einen Überblick.

Abbildung 33: Die EL und die frei verfügbaren Einkommen von Herrn Karlen in 26 Kantonshauptorten der Schweiz – vor und nach der Revision



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

* In diesen Kantonshauptorten sind keine spezifischen Mietdaten für die ältere Bevölkerung verfügbar, wir haben daher regionale Durchschnittswerte verwendet, mit diesen Daten lassen sich die

Fortsetzung der Anmerkung auf der folgenden Seite.

Fortsetzung der Anmerkung zu Abbildung 33.

Auswirkungen der Revision für die spezifische Region aber nicht beschreiben. Die Resultate sind mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren.

Lesehilfe: In Basel erhält Herr Karlen vor der Revision 32 500 Franken EL, wenn er 2021 neu EL beantragt, werden es noch 31 500 Franken sein. Sein frei verfügbares Einkommen sinkt wegen den tieferen EL ebenfalls um rund 1 000 Franken.

Im Gegensatz zu Herrn Karlen profitiert Frau Meier in keinem der 26 Kantonshauptorte von der Revision der Ergänzungsleistungen. Mit ihren 171100 Franken Vermögen hat sie keinen Anspruch mehr auf Ergänzungsleistungen – das gilt für die ganze Schweiz. Sobald Frau Meier 71101 Franken aufgebraucht hat – was in einigen Kantonshauptorten bereits nach einem Jahr der Fall sein wird –, hat sie wieder Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

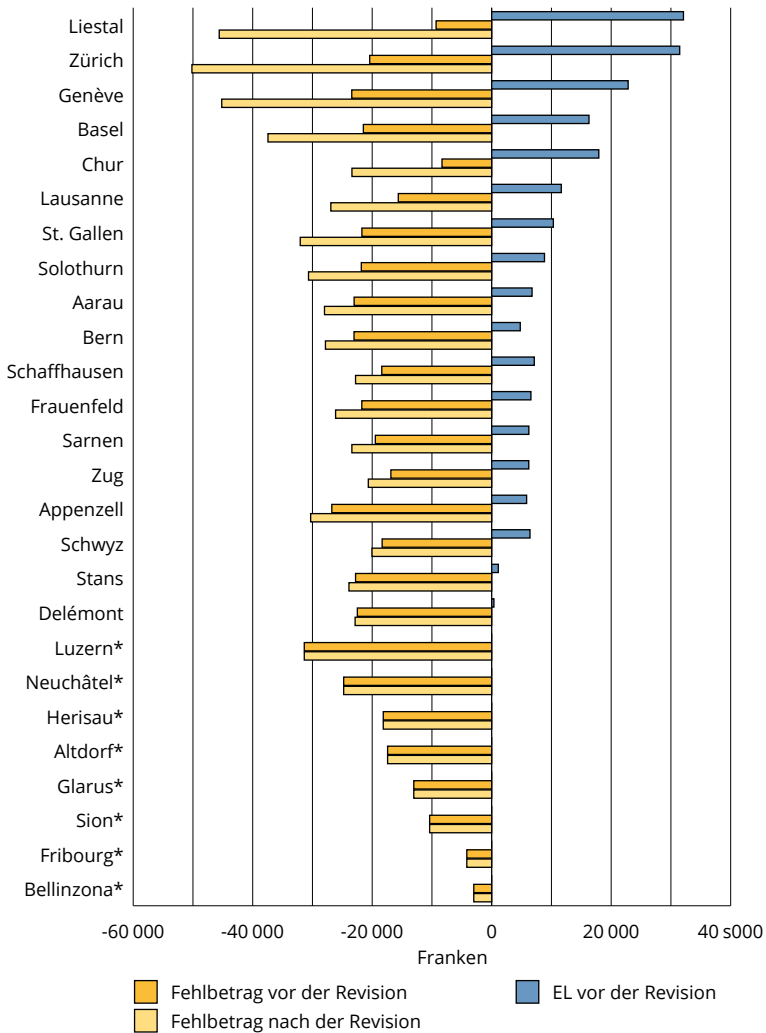
Ihre Einbussen sind nicht überall gleich gross: In vier Kantonshauptorten hat Frau Meier schon vor der Revision keine EL erhalten, da ändert sich nichts. In Zürich muss sie hingegen neu 50200 Franken mit ihrem Vermögen begleichen. Um wie viel der Fehlbetrag steigt, hängt vor allem davon ab, wie viel die Ergänzungsleistungen vor der Revision übernommen haben. Ein zweiter wichtiger Faktor ist aber auch bei ihr der Einfluss der Revision auf andere Transfersysteme. Die individuelle Prämienverbilligung, kantonale und kommunale Beihilfen kompensieren in einigen Kantonshauptorten einen Teil ihres Ausfalls.

Die Mittelschicht geht leer aus

Für Pflegeheimbewohner*innen, die der Mittelschicht angehören, ist der Verlust am grössten: Obwohl sie in einigen Kantonshauptorten sehr viel für Betreuung, Pflege und Hotellerie im Pflegeheim bezahlen, bekommen sie nach der Revision keine EL mehr. Bis anhin hat rund die Hälfte aller Pflegeheimbewohner*innen EL erhalten: Das wird sich in den nächsten Jahren ändern.

Die hier beschriebenen Auswirkungen der Revision der EL zeigen in aller Deutlichkeit, dass die Ergänzungsleistungen keine Sozialversicherung sind, und damit nur bedingt die Rolle einer Betreuungs- und Pflegeversicherung spielen können. Bei Sozialversicherungen spielt die Einkommens- und Vermögenssituation eines Haushalts bei Eintritt des versicherten Risikos keine Rolle. Die Leistung der Sozialversicherung richtet sich nur nach dem Erwerbseinkommen der versicherten Person. Wer also zum Beispiel arbeitslos wird, bekommt ein Taggeld in Relation zum vorherigen Lohn. Ob er oder sie noch etwas auf der hohen Kante hat, hat für die Berechnung der Unterstützungsleistung keine Bedeutung.

Abbildung 34: Die finanzielle Situation von Frau Meier in allen Kantonshauptorten der Schweiz – vor und nach der EL-Revision



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Simulationen von Knöpfel et al. 2019.

*Da die Pflegeheimkosten in diesen Kantonshauptorten vergleichsweise tief sind, hat Frau Meier auch vor der Revision keinen Anspruch auf EL.

Lesehilfe: In Liestal erhält Frau Meier vor der Revision 32 100 Franken EL. Wenn sie 2021 neu EL beantragt, erhält sie nichts mehr. Ihr fehlen neu 45 600 Franken, um ihre Fixkosten zu decken. Vor der Revision waren es 9 300 Franken.

Wer profitiert von der EL-Revision?

- › *Die Kantone:* Sie sparen, weil sie weniger EL auszahlen müssen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV erwartet, dass ihre Ausgaben für die EL im Jahr 2030 400 Millionen Franken tiefer sind als vor der Revision. Die Kantone werden insbesondere weniger für Krankheits- und Behinderungskosten ausgeben. Aber auch ihre Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung werden sinken, weil ein kleinerer Teil aus dem Prämienverbilligungsgeldtopf in die Krankenkassenprämien der EL-Beziehenden fliesst. Ein Teil von ihnen erhält dann zwar eine Prämienverbilligung, diese ist aber weniger hoch als die volle Prämie, die mit der EL vergütet wird.
- › *EL-Beziehende, die in Regionen mit hohen Mieten leben:* Die Anpassungen der Mietzinsmaxima kommen ihnen zugute. Eine eingehende Analyse zeigt aber, dass viele Städte bereits heute Lösungen für EL-Beziehende mit hohen Mieten gefunden haben: Sie zahlen sogenannte Beihilfen. Das sind staatliche Zusatzleistungen, mit denen die Senior*innen die Mieten decken können. Wenn die EL die Miete neu voll übernehmen, bedeutet dies für diese Städte, dass sie weniger Beihilfen auszahlen müssen. Für die Senior*innen in diesen Städten ändert sich dagegen wenig. Es sei denn, diese Gemeinden und Kantone setzen das eingesparte Geld wieder zur Unterstützung der Senior*innen ein, dann würden auch die Senior*innen profitieren. In anderen Regionen profitieren die Senior*innen mit hohen Mieten aber eindeutig von dieser neuen Regelung in den EL.

Bei der EL als Bedarfsleistung ist das anders. Hier wird die gesamte Einkommens- und Vermögenssituation des Haushalts herangezogen, um die Höhe der Ergänzungsleistungen zu berechnen. Entsprechend grösser ist die Zahl der Stellschrauben, die die Politik zur Verfügung hat, um zu sparen.

Nach der Revision der EL muss ein noch grösserer Teil der Senior*innen die Betreuung im Alter selbst bezahlen. Und dass, obwohl die Senior*innen in der Schweiz im Vergleich zu jenen in anderen OECD-Ländern bereits heute einen sehr grossen Teil der Gesundheitskosten selbst tragen müssen.

Die Botschaft ist klar: Unterstützung im Alter liegt in der Verantwortung der älteren Menschen selbst. Entweder sie organisieren sich möglichst lange selbst daheim – mit der unbezahlten Betreuung der Familienangehörigen – oder sie organisieren sich professionelle Unterstützung. Dafür müssen sie aber tief in die Tasche greifen. Gerade im Pflegeheim schmilzt dadurch so manches Vermögen rasch dahin. Die Revision der Ergänzungsleistungen hat diesen Mechanismus noch einmal verstärkt.

Wer verliert mit der EL-Revision?

Gespart wird mit der Revision der EL vor allem auf Kosten der Mittelschicht und insbesondere der Pflegeheimbewohner*innen. Entsprechend verlieren:

- › *Senior*innen mit kleinem Vermögen:* Die EL rechnen neu einen grösseren Teil ihres Vermögens als Einkommen ein. Sie müssen entsprechend mehr Vermögen verbrauchen, um ihre Lebenshaltungskosten zu decken.
- › *Senior*innen mit mittlerem Vermögen, die auf viel Unterstützung der Spitex angewiesen sind oder in einem Pflegeheim leben.* Sie müssen ihr Vermögen zuerst bis auf 100 000 Franken aufzehren, bevor sie unterstützt werden. Senior*innen mit hohen Auslagen für Betreuung und Pflege zu Hause oder für den Aufenthalt im Pflegeheim sind vor der Revision in einigen Regionen auch mit Vermögen über 100 000 Franken unterstützt worden.
- › *Die Erben der Mittelschicht:* Das Vermögen ihrer Eltern wird nicht nur stärker aufgezehrt als vor der Revision, sie müssen mit dem Erbe auch noch die bezogenen EL bis auf 40 000 Franken zurückzahlen. Im Gegensatz zu den Kindern reicher Eltern werden jene der Mittelschicht weniger erben als vor der Revision.
- › *Sparsame EL-Beziehende mit besonders tiefen Krankenkassenprämien:* Bis anhin konnten sie die Differenz zwischen ihrer Prämie und der Durchschnittsprämie behalten. Neu bezahlen die EL nur noch die effektiven Prämien.
- › *Senior*innen, deren finanzielle Situation sie knapp berechtigt, EL zu beziehen:* Sie erhalten neu nicht mehr die regionale Durchschnittsprämie der Krankenkassen, sondern nur noch 60 Prozent davon oder die maximale individuelle Prämienverbilligung – je nachdem, welcher Betrag höher ist. Beide Beträge sind aber in jedem Fall tiefer als die Durchschnittsprämie, die sie vor der Revision erhalten haben.
- › *Die Gemeinden und Kantone:* Andere Transfersysteme – die Steuer, kommunale und kantonale Beihilfen – übernehmen einen Teil der Kosten. Bei den Steuern können die selbst getragenen krankheits- und behinderungsbedingten Kosten abgezogen werden. Wer keine EL mehr erhält, bezahlt er einen grösseren Teil dieser Kosten selbst und kann damit einen höheren Betrag vom steuerbaren Einkommen abziehen. Mit diesem tieferen steuerbaren Einkommen bezahlt er oder sie weniger Steuern. Bei den kommunalen und kantonalen Beihilfen sind die Mechanismen so vielfältig wie die Ausgestaltung dieser Unterstützungssysteme. Allgemeingültige Aussagen sind kaum möglich, aber ein Blick in die einzelnen Systeme lohnt sich.

18 Die Rolle der Hilflosenentschädigung im System der sozialen Sicherheit

Eine besondere Rolle im System der sozialen Sicherheit nimmt die Hilflosenentschädigung (HE) ein: Sie unterstützt Menschen, die wegen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung Hilfe brauchen. Die Hilflosenentschädigung ist in besonderer Weise ausgestaltet: als Teil der AHV wird sie ausbezahlt, ohne dass die finanzielle Situation des Haushaltes geprüft wird. Zudem sind die Bezüger*innen der HE auch niemandem rechenschaftspflichtig, wofür sie das Geld ausgeben. Anders als bei den Ergänzungsleistungen muss also nicht jährlich wieder nachgewiesen werden, wie viel der Haushalt besitzt und über wie viel Einkommen er verfügt, und auch der ganze administrative Aufwand, der bei den EL durch das Einsenden der Rechnungen entsteht, entfällt. Bei dieser pauschalen Entschädigung spielt es keine Rolle, wer hilft und was die Hilfe kostet. Eigentlich ist nicht einmal entscheidend, ob überhaupt jemand Hilfe leistet. Man kann das Geld auch auf die Seite legen.

Die Kriterien: Zu Beginn des Fragilisierungsprozesses erhalten ältere Menschen keine Hilflosenentschädigung

Um eine Hilflosenentschädigung bei der AHV zu beantragen, müssen die fragilen Menschen allerdings ihre Hilflosigkeit belegen können und die Kriterien dafür sind streng: Die Person muss wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit dauerhaft auf erhebliche Hilfe Dritter oder eine persönliche Überwachung angewiesen sein. Und das trifft längst nicht auf alle fragilen älteren Menschen zu, die eine HE bräuchten, um damit ihre betreuenden Angehörigen oder die Spitex bezahlen zu können.

Dauerhaft bedeutet konkret, dass die Person seit mindestens einem Jahr auf die Unterstützung oder die persönliche Überwachung angewiesen sein muss. Dazu reicht es aber nicht, dass der fragile Mensch effektiv regelmässig Unterstützung empfängt, er muss den erheblichen Unterstützungsbedarf nachweisen können. Dazu orientiert sich die Hilflosenentschädigung an den sogenannten ADL-Kriterien, das sind Aktivitäten und Handlungen des täglichen Lebens. Auf erhebliche Hilfe Dritter angewiesen ist, wer bei mindestens einer der folgenden Tätigkeiten in erheblicher Weise auf Unterstützung angewiesen ist, sprich sie nicht mehr selbst

verrichten kann: Dazu zählen das Aufstehen, Absitzen und sich Hinlegen, das An- und Auskleiden, das Essen, die Körperpflege, die Verrichtung der Notdurft, die Fortbewegung und Kontaktaufnahme. In erheblicher Weise auf Unterstützung angewiesen ist, wer mindestens eine Teilfunktion einer dieser Lebensverrichtungen entweder nicht mehr, nur mit unzumutbarem Aufwand oder auf unübliche Art und Weise selbst ausüben kann, wegen des psychischen Zustands ohne besondere Aufforderung nicht vornehmen würde oder diese selbst mit Hilfe von Drittpersonen nicht mehr erfüllen kann, weil diese für sie und ihn keinen Sinn macht. So können zum Beispiel gesellschaftliche Kontakte bei schwersten Hirnschädigungen und vollständiger Bettlägerigkeit nicht mehr aufrechterhalten werden.

Diese ADL-Kriterien orientieren sich stark an einem möglichen Pflegebedarf. Je nachdem wie erheblich der Unterstützungsbedarf ist, erhält die fragile Person eine leichte, mittlere oder schwere Hilfloosenentschädigung. Beurteilt wird der Hilfloosigkeitsgrad durch eine Abklärung zu Hause und durch eine Einschätzung der behandelnden Ärztin.

Das Problem dieser Kriterien für fragile ältere Menschen und ihre Betreuungspersonen ist, dass die Hilfe oft auf sich warten lässt, was verschiedene Gründe hat:

Erstens ist der Pflege- und Hilfebedarf zu Beginn des Fragilisierungsprozesses oft noch nicht erheblich im Sinne der Hilfloosenentschädigung, sodass mit dieser finanziellen Unterstützung noch nicht gerechnet werden kann. Das trifft zum Beispiel auf Herrn Karlen zu: Er erhält keine Hilfloosenentschädigung, weil er noch zu selbstständig ist und nicht in erheblichem Masse im Sinne der Hilfloosenentschädigung der AHV auf Unterstützung angewiesen ist. Er braucht aber die Unterstützung der Spitex, um weiter selbstständig zu Hause leben zu können. Und diese Unterstützung kostet je nach Kantonshauptort auch relativ viel. Hier würde selbst eine HE leichten Grades eine finanzielle Entlastung bedeuten.

Zweitens ist dieses Modell der Bedarfsabklärung anhand der ADL-Kriterien stark körperzentriert und orientiert sich an möglichen pflegerischen Leistungen, um die Gesundheit zu verbessern. Mit der Pflege soll die Selbstständigkeit wieder hergestellt werden. Keine Beachtung wird dagegen psychosozialen Aspekten geschenkt, wie dem psychischen Befinden oder dem sozialen Umfeld der fragilen Menschen. Diese können aber genauso Ursache für den Unterstützungsbedarf im Alter sein. Gerade zu Beginn des Fragilisierungsprozesses brauchen die älteren Menschen häufig Betreuung und wenn, dann nur sehr wenig Pflege. Die Hilfloosenentschädigung definiert damit die Lebenslage «hilfsbedürftig» von älteren Menschen zu stark medizinisch und körperorientiert.

Drittens muss die Person seit mindestens einem Jahr andauernd auf Unterstützung angewiesen sein. Diese Karenzfrist ist sehr lang. Das bedeutet für fragile ältere Menschen, dass sie am Anfang des Fragilisie-

rungsprozesses keine Hilflosenentschädigung erhalten, auch wenn sie bereits Spitexpflege und -betreuung in erheblichem Masse in Anspruch nehmen. Unter Umständen beginnt bereits jetzt ein Vermögensverzehr.

Dazu kommt, dass sich die Betreuungsgutschriften der AHV ebenfalls an der Hilflosenentschädigung orientieren: Erst ab einer Hilflosigkeit mittleren Grades können sich betreuende Angehörige ihre Arbeit bei der AHV anrechnen lassen. Das heisst, dass nicht nur die fragilen älteren Menschen auf die Geldleistung warten müssen, bis sie die Kriterien erfüllen, sondern auch ihre Betreuungspersonen in der Zeit keine Rentengutschriften erhalten. Und das obwohl zu Beginn des Fragilisierungsprozesses betreuende Angehörige oft eine sehr wichtige Unterstützungsfunktion einnehmen.

Die Hilflosenentschädigung deckt einen grossen Teil der Spitexkosten

Für jene Rentner*innen, die Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung haben, nimmt sie aber eine wichtige Funktion ein: Nehmen wir an, Herr Karlens Fragilisierungsprozess schreitet fort und er ist nun körperlich fragil und auf mehr Betreuung und Pflege der Spitex angewiesen, um weiter selbstständig zu Hause leben zu können. Seine Situation entspricht nun nicht mehr jener von Falltyp 3, sondern Falltyp 4.

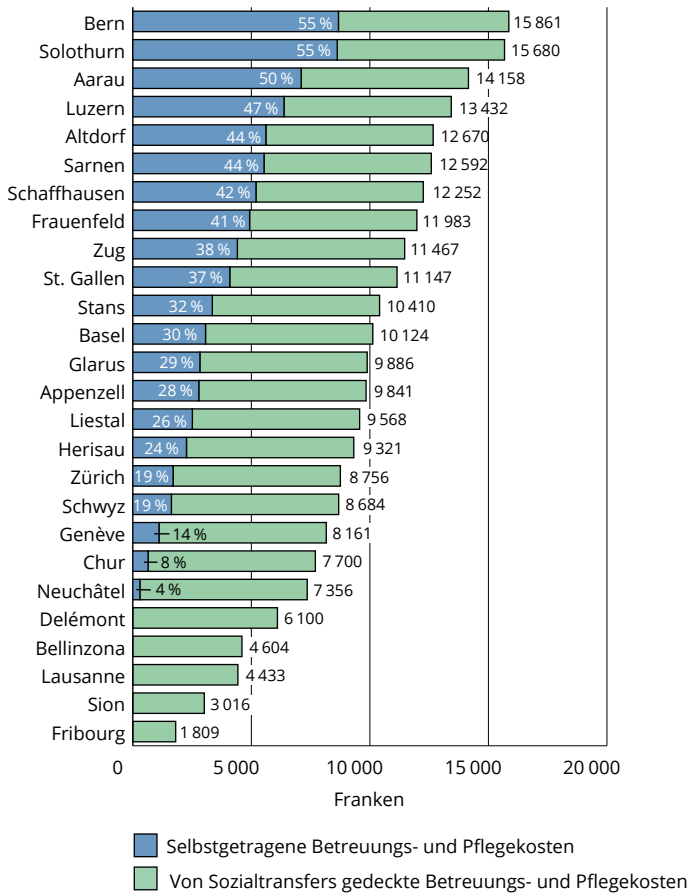
Er braucht umfassende Unterstützung bei der Körperpflege, beim Toilettengang, bei der Einnahme der richtigen Medikamente, beim An- und Auskleiden, beim Anziehen von Einlagen und anderem mehr. Zudem unterstützt ihn die Spitex beim Führen des Haushalts. Mit dieser Situation, die schon mindestens ein Jahr andauert, erhält er nun eine Hilflosenentschädigung mittleren Grades. Diese ist für ihn eine grosse Entlastung: In den meisten Kantonshauptorten kann er damit einen grossen Teil der Spitexkosten decken.

Dargestellt ist Herr Karlens Situation mit mittlerem Einkommen und Vermögen. Weil die Hilflosenentschädigung unabhängig von seinem Budget ausbezahlt wird, sehen die selbstgetragenen Spitexkosten für ihn auch mit hohem Einkommen und Vermögen ähnlich aus. Wenn er über ein sehr kleines Budget verfügt, übernehmen die Ergänzungsleistungen die Spitexkosten und die Hilflosenentschädigung steht ihm als Zusatzeinkommen zur freien Verfügung.

Im Pflegeheim reicht hingegen auch die Hilflosenentschädigung schweren Grades nicht weit, um die Pflegeheimkosten zu decken. Sie deckt ungefähr die Patientenbeteiligung der Pflege. Die Betreuungs- und Hotelrietaxen, die viel mehr ins Gewicht fallen, bezahlen Bewohner*innen entweder mit anderen Sozialtransfers oder selbst. Dennoch ist die Hilf-



Abbildung 35: Die Betreuungs- und Pflegekosten von Herrn Karlen bei fortgeschrittenem Frailisierungsprozess im Jahr 2018



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Knöpfel et al. 2019.

Lesehilfe: In Chur betragen die Spitexkosten für Herrn Karlen 7 700 Franken, die Hilflosenentschädigung übernimmt davon 7 056 Franken (92 %), die restlichen 644 Franken (8 %) trägt er selbst.

losenentschädigung auch für die Pflegeheimbewohner*innen eine Entlastung. Sie kann aber nicht verhindern, dass jene mit kleinem bis mittlerem Budget bei einem längeren Pflegeheimaufenthalt auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Anders als bei fragilen älteren Menschen zu Hause wird die Hilflosenentschädigung bei EL-beziehenden

Pflegeheimbewohner*innen in der Regel als Einnahme angerechnet. Das bedeutet, dass sie Pflegeheimbewohner*innen mit kleinem Budget nicht als Zusatzeinkommen zur Verfügung stehen.

Welche Rolle die Hilflosenentschädigung im System der sozialen Sicherheit übernehmen könnte

Die zwei Teilkapitel zur Bedeutung der Hilflosenentschädigung im Fragilisierungsprozess haben deutlich gemacht, welche Rolle die Hilflosenentschädigung heute übernehmen kann: Zu Beginn des Fragilisierungsprozesses kann sie die älteren Menschen und ihre Familien kaum entlasten. Dazu müssten die Kriterien angepasst werden. Sobald der Fragilisierungsprozess aber fortschreitet und die älteren Menschen auf umfassende Betreuung und Pflege der Spitex angewiesen sind, kann die Hilflosenentschädigung eine tragende Rolle in der Finanzierung der Spitexkosten (oder anderer Anbieter) übernehmen. Dabei bietet sie den fragilen älteren Menschen eine grosse Entscheidungsautonomie, weil sie das Geld entweder für professionelle Unterstützung ausgeben oder damit auch betreuende Angehörige entschädigen können. Jegliche Kombinationen aus professioneller Unterstützung und Entschädigung betreuender Angehöriger sind denkbar. Eine wirkliche Wahlfreiheit zwischen verschiedenen institutionellen Settings bietet sie jedoch nicht, denn für die Finanzierung eines Pflegeheimplatzes reicht die Hilflosenentschädigung bei weitem nicht aus.

Die Hilflosenentschädigung hat aber das Potenzial, eine noch weit wichtigere Rolle in der Betreuungsfinanzierung zu übernehmen. Dazu müsste sie aber reformiert werden. Wir schlagen dazu folgende vier Änderungen vor:

Erstens müsste sie ausgebaut werden und damit wäre sie neu nicht mehr eine Hilflosenentschädigung, sondern ein Betreuungsgeld. Der Name verrät auch gleich den neuen Zweck der finanziellen Unterstützung: Sie soll eine gute Betreuung von Beginn des Fragilisierungsprozesses an ermöglichen.

Zweitens müssten die Beurteilungskriterien überarbeitet werden. Neben den pflegeorientierten ADL-Kriterien sollen neu auch psychosoziale Kriterien in die Beurteilung des Unterstützungsbedarfs einfließen.

Drittens müsste die Leistungshöhe angepasst werden. Heute zahlt die Hilflosenentschädigung zur AHV den fragilen älteren Menschen wesentlich weniger Geld aus, als dies die Invalidenversicherung IV und die Unfallversicherung UV tun. Die Beträge der IV sind für das gleiche Ausmass an Hilflosigkeit rund doppelt so hoch und jene der UV 2,5 Mal so hoch. Die Entschädigungen sollten der UV angepasst werden.

Viertens müssten die Karenzfristen gekürzt werden. Dass fragile ältere Menschen erst nach zwölf Monaten dauerhaftem Unterstützungsbedarf eine Entschädigung erhalten, ist schwer nachzuvollziehen. Gerade Menschen mit einer schnell voranschreitenden Erkrankung, wie gewisse Formen von Krebs, brauchen unmittelbar Unterstützung und nicht erst nach einem Jahr.

Dieses neue Betreuungsgeld könnte den Zugang zur Betreuung erleichtern, damit gute Betreuung im Alter nicht mehr nur eine Frage des Portemonnaies und des sozialen Umfelds ist, sondern möglichst für alle zugänglich wird. Betreuung bereits zu Beginn des Fragilisierungsprozesses kann eine gute Lebensqualität sichern und damit auch ein präventives Potenzial entfalten, indem sie zu einer psychischen Entlastung der fragilen Menschen und ihrer Angehörigen beiträgt. Zudem kann eine gute Betreuung auch die Unfallrisiken senken und damit möglicherweise den Übertritt in ein Spital oder Pflegeheim verhindern helfen und dementsprechend auch Folgekosten senken.

Indem das Betreuungsgeld finanzielle Sorgen mindert und professionelle Unterstützung in verschiedenen institutionellen Settings – zu Hause, in Tagesstrukturen, im betreuten Wohnen und im Pflegeheim – für alle erschwinglich macht, stärkt es die autonome Entscheidung der fragilen älteren Menschen und ihrer Angehörigen. Um das zu ermöglichen, müsste das Betreuungsgeld aber über die Hilfenlosentschädigung im IV- und UV-Bereich hinaus ausgebaut werden. Ein mögliches Modell hat das Fürstentum Liechtenstein eingeführt: Das Fürstentum zahlt seit 2010 neben der Hilfenlosentschädigung zusätzlich ein Betreuungs- und Pflegegeld für die häusliche Betreuung (siehe Kasten *Das Liechtensteiner Modell: Betreuungs- und Pflegegeld für häusliche Betreuung*). Bedingung für das Betreuungsgeld ist neben dem Betreuungsbedarf nur, dass mit dem Geld jemand angestellt wird, wobei offen bleibt, was die Person macht. Damit ist es dem fragilen Menschen und der Betreuungsperson überlassen, was sie unter Betreuung verstehen. Zudem hat Liechtenstein die Pflegeheimtaxen so angepasst, dass sie auch für Bewohner*innen der Mittelschicht aus dem laufenden Einkommen bezahlt werden können. In der Schweiz ist das in den wenigsten Kantonshauptorten der Fall.

Liechtenstein hat die Perspektive gewechselt und fragt nicht mehr «was kostet der Pflegeheimplatz oder die Betreuung zu Hause effektiv?» und welchen Anteil sollen die älteren Menschen selbst bezahlen, sondern «was ist für die Mehrheit der älteren Menschen tragbar?». Entsprechend setzt die Politik die Tarife.

Auch in der Schweiz tragen die Kantone und Gemeinden einen Teil der Betreuungs- und Pflegekosten über die sogenannte Restkostenfinanzierung mit, das heisst, die Tarife sind durch Steuergelder subventioniert. Wie stark die Tarife subventioniert werden, ist aber sehr unterschied-

Das Liechtensteiner Modell: Betreuungs- und Pflegegeld für häusliche Betreuung

Seit Anfang 2010 haben betreuungs- und pflegebedürftige Einwohner*innen des Fürstentums Liechtenstein Anspruch auf ein Betreuungs- und Pflegegeld. Bedingungen dafür sind:

- › Die Anstellung einer Unterstützungsperson, die mit diesem Geld bezahlt wird. Das können professionelle Unterstützungspersonen, aber auch Angehörige ohne spezifische Qualifikation sein, die zu Hause betreuen und pflegen.
- › Ein von einem Arzt oder einer Ärztin ausgewiesener Unterstützungsbedarf im Alltag von mindestens 60 Minuten pro Tag und ein Betreuungs- und Pflegekonzept.
- › Der Unterstützungsbedarf muss mindestens drei Monate andauern, auch das muss von einer Ärztin oder einem Arzt bestätigt werden.

Die Höhe der ausbezahlten Gelder richtet sich nach dem Unterstützungsbedarf: Beim kleinsten Unterstützungsbedarf erhalten die fragilen Menschen 10 Franken pro Tag, bei der höchsten der sechs Stufen 180 Franken pro Tag. Die Gelder dürfen nur für die Entlohnung der betreuenden und pflegenden Personen ausgegeben werden. Wer betreut und pflegt, spielt keine Rolle. Das können Professionelle von Spitex-Organisationen, selbstständige Betreuungspersonen, Care-Migrant*innen oder Familienangehörige sein. Der fragile ältere Mensch hat die Wahl und kann sich die Unterstützung seinen Bedürfnissen entsprechend organisieren.

Finanziert wird das Betreuungs- und Pflegegeld durch den Staat Liechtenstein und die Gemeinden. Die Kosten für die gesprochenen Gelder sind ungefähr gleich hoch, wie jene für die Hilflohenentschädigung in Liechtenstein.

Parallel zu den Pflege- und Betreuungsgeldern zu Hause subventioniert Liechtenstein auch die Pflegeheimtaxen. Die Pflegeheimbewohner*innen in Liechtenstein bezahlen maximal 111 Franken pro Tag, was 40515 Franken pro Jahr und damit ungefähr dem jährlichen Einkommen einer alleinstehenden Seniorin der Schweizer Mittelschicht entspricht. Das heisst, dass sich Angehörige der Mittelschicht einen Pflegeheimplatz aus ihren laufenden Einkommen finanzieren können, ohne von ihrem Vermögen zu zehren oder auf die Unterstützung durch Ergänzungsleistungen angewiesen zu sein. In der Schweiz ist das nur in zwei von 26 Kantonshauptorten der Fall.

Weiterführende Informationen in: Postulatsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die zukünftige Finanzierung von Pflege und Betreuung im Alter (Nr. 120/2020).

lich und auch die Ausgestaltung der Tarifsysteme – zum Beispiel einkommensabhängig oder nicht – variiert stark. Bei der Überlegung, welche Version für die ältere Bevölkerung der Region passt, sollten auch die

Auswirkungen auf die finanziellen Möglichkeiten der Rentnerhaushalte mitgedacht werden. Zudem hat die Ausgestaltung der Tarifsysteme auch einen Einfluss darauf, für welches Betreuungssetting sich die fragilen Rentner*innen entscheiden – oder überhaupt entscheiden können.

In Liechtenstein ermöglicht die Kombination aus Betreuungsgeldern und Pflegeheimtaxen den fragilen älteren Menschen sowohl eine professionelle Betreuung zu Hause wie auch im Pflegeheim. Die Rentnerhaushalte und ihre Familien tragen noch immer einen grossen Teil der Kosten selber, aber es entsteht auch für die Mittelschicht eine echte Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Betreuungssettings. Zudem kann in diesem System auch eine Mittelschichtsangehörige die Betreuung mit ihrem Einkommen bezahlen. Sie muss zwar ihr gesamtes Einkommen für die Finanzierung ihres Lebensunterhalts und die Unterstützung aufwerfen, aber nicht mehr von ihrem Vermögen zehren.

Die Hilflosenentschädigung zu einem Betreuungsgeld auszubauen, ist eine Möglichkeit, wie die Betreuung in der Schweiz künftig finanziert werden könnte. Dass sich die Politik überlegen muss, wie man diese Betreuung künftig finanzieren will, steht ausser Frage. Denn immer mehr Menschen werden immer älter und dadurch gibt es auch mehr fragile ältere Menschen, die auf Betreuung angewiesen sind.

Fazit und Ausblick: Unterstützung im Alter als gesellschaftliche Aufgabe

Unsere Gesellschaft wird älter. In der Schweiz leben insgesamt rund 1,6 Millionen ältere Menschen, fast jede fünfte Person gehört zu dieser Gruppe und in den nächsten Jahren wird ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung weiter steigen. Das ist erstens darauf zurückzuführen, dass wir immer älter werden, und zweitens darauf, dass in den nächsten Jahren weitere geburtenstarken Jahrgänge, die sogenannten Baby-Boomer in Rente gehen.¹⁵⁸ Das gilt nicht nur für die Schweiz, sondern für verschiedenste Gesellschaften des globalen Nordens. Wir kommen in eine Gesellschaft des langen Lebens, in der vier oder sogar fünf Generationen gefordert sind, miteinander auszukommen. So eine Situation hat es in der Geschichte der Menschheit noch nie gegeben. Eine Bevölkerungsgruppe rückt in den Vordergrund: die Rentner*innen. Für sie wird die Lebensphase «Alter» immer länger. Unser Buch ist dieser Altersgruppe gewidmet. Unser Augenmerk liegt dabei auf ihrer finanziellen Situation.

Die älteren Menschen in der Schweiz verfügen im Vergleich zur jüngeren Bevölkerung über grosse finanzielle Reserven: Ihre Einkommen sind zwar kleiner, dafür besitzen sie sehr viel mehr Vermögen als die Jungen. Die Einkommen und vor allem die Vermögen sind dabei sehr ungleich verteilt. Dieser Ungleichheit gilt unser besonderes Augenmerk in diesem Buch: Wir analysieren bestehende Ungleichheiten, die das System der sozialen Sicherheit schafft.

Rückblick auf die drei Buchteile

Im ersten Teil beschreiben und analysieren wir die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Ausgaben: Die Unterschiede zwischen armutsbetroffenen und sehr wohlhabenden Rentner*innen sind gross: Während 20 Prozent der älteren Menschen fast keine Reserven haben, besitzen die reichsten 20 Prozent der Paarhaushalte über im Schnitt 1,6 Millionen Franken. Die Einkommen im Alter sind ähnlich ungleich verteilt

¹⁵⁸ Gemeinhin sind mit den Babyboomern in der Schweiz die Jahrgänge 1946 bis 1964 gemeint. Damit ist ein guter Teil bereits in Rente und in wenigen Jahren kehrt sich das Blatt. Ab dann werden die Kohorten der Neurentner*innen wieder kleiner.

wie jene im Erwerbsalter. Grund dafür ist, dass das System der Altersvorsorge bestehende Ungleichheiten reproduziert. Für alle Einkommensgruppen gilt, dass nach der Pensionierung das Einkommen merklich tiefer als noch im Erwerbsalter ist. Dafür besitzen viele Rentnerhaushalte substanzielle finanzielle Reserven, und zwar mehr als die Haushalte im Erwerbsalter: Die älteren Menschen in der Schweiz besitzen viermal so viel Vermögen pro Kopf wie die jüngeren Menschen. In der Regel sind es aber die Rentnerhaushalte mit grossen Einkommen, die auch über beträchtliches Vermögen verfügen. Andere armutsgefährdete Rentnerhaushalte besitzen fast nichts und können auch nicht von ihren Renteneinkommen leben. Sie sind auf finanzielle Unterstützung angewiesen. Insbesondere alleinstehende Frauen sind oft von Altersarmut betroffen und beziehen Ergänzungsleistungen. Grund für materielle Armut können neben einem kleinen Budget auch hohe Ausgaben sein. Erschwingliche Mietwohnungen sind rar und entsprechend belasten die Mieten so manches Haushaltsportemonnaie. Die Mieten wirken umverteilend, indem sie Rentnerhaushalte mit tiefen Einkommen besonders stark belasten. Dasselbe gilt für die Krankenkassenprämien. Deren umverteilende Wirkung ist so stark, dass sie die politisch gewollte Umverteilung mittels Steuern und Sozialtransfers übersteuert: Die frei verfügbaren Einkommen der Rentnerhaushalte sind noch ungleicher verteilt als die Einkommen.

Im zweiten Teil des Buches widmen wir uns der professionellen Unterstützung im Alter und untersuchen, wer dafür wie viel bezahlt. Fragile ältere Menschen sind auf Unterstützung angewiesen. Wie viel Unterstützung sie brauchen, hängt von ihrer physischen und psychischen Verfassung ab, aber auch von den Unterstützungsmöglichkeiten ihres sozialen Umfelds. Fragile Rentner*innen, die nicht auf unbezahlte Care-Arbeit zurückgreifen können, brauchen ein umfassendes professionelles Unterstützungssetting. Die Kosten für diese professionelle Betreuung und Pflege müssen die fragilen Rentner*innen zu einem grossen Teil selbst tragen und das wirkt sich auf ihr Budget aus – das gilt vor allem für die Mittelschicht. Denn für diese Rentnerhaushalte mit mittleren Einkommen und Vermögen übernehmen die Sozialtransfers, wenn überhaupt, nur einen kleinen Teil der Kosten. Die teilweise sehr hohen selbstgetragenen Kosten führen zu verschiedenen Ungleichheiten: Zwischen agilen und fragilen Rentner*innen, zwischen Rentner*innen in der genau gleichen Situation mit unterschiedlichen Wohnorten und zwischen Rentnerhaushalten mit tiefen, mittleren und hohen Einkommen und Vermögen.

Im Grundsatz gilt: Je grösser der Unterstützungsbedarf desto höher die Kosten und damit der Budgetteil eines Rentnerhaushalts, der für Betreuung und Pflege eingeplant werden muss. Der finanzielle Spielraum wird mit steigendem Unterstützungsbedarf kleiner. Insbesondere wer im Pflegeheim lebt, muss tief in die Tasche greifen. Wie tief hängt erstens vom Wohnort und zweitens von der finanziellen Situation des Haushalts ab.

Der Föderalismus spielt: Die frei verfügbaren Einkommen des exakt gleichen Haushalts – gleiche finanzielle Ausgangslage, gleicher Betreuungs- und Pflegebedarf – hängen stark vom Wohnort ab. Hauptgrund dafür sind die unterschiedlich hohen selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten. Sowohl die Tarifsysteme der Spitex und der Pflegeheime wie auch die Systeme der sozialen Sicherheit funktionieren je nach Wohnort immer ein bisschen anders. Dazu kommen unterschiedlich grosse Steuerbelastungen und Lebenshaltungskosten. Für den finanziellen Spielraum von fragilen Rentner*innen ist es darum entscheidend, wo sie wohnen.

Zentral für die finanzielle Belastung ist aber auch die finanzielle Situation eines Haushalts: Das System der sozialen Sicherheit ist so ausgestaltet, dass sich auch Rentner*innen mit kleinem Budget die Unterstützung der Spitex oder den Pflegeheimaufenthalt leisten können. Für sie übernehmen die Ergänzungsleistungen und teilweise auch regionale Beihilfen die Kosten der professionellen Betreuung und Pflege. Was sie genau bezahlen, ist zwar in jedem Kanton anders geregelt, aber im Grundsatz sind Pflegeheimplatz und die Unterstützung der Spitex finanziert. Die Mittelschicht trägt dagegen den Grossteil der Kosten selbst. Das System schafft hier eine neue Ungleichheit. Wie gross diese ist, hängt vom Wohnort des Rentnerhaushalts ab. Für Rentner*innen mit mittlerem Einkommen und Vermögen ist es darum besonders wichtig, wie teuer Betreuung und Pflege an ihrem Wohnort sind. Die wohlhabenden Rentner*innen können die Kosten selbst tragen. Ein Pflegeheimaufenthalt ist zwar auch für sie teuer, sie müssen aber nicht auf finanzielle Reserven zurückgreifen, um ihre fixen Kosten zu decken.

Im dritten Teil unseres Buches blicken wir auf die verschiedenen Felder der Alterspolitik und analysieren, wie diese in ihrem Zusammenspielen auf das Budget der Rentner*innen wirken. Die finanzielle Situation der älteren Menschen in der Schweiz wird massgeblich durch die Politik bestimmt: Die Altersvorsorge, der Sozialstaat, das Gesundheitswesen und die Steuerpolitik verteilen Ressourcen (um). Damit reduzieren sie Ungleichheiten und schaffen gleichzeitig auch neue. Das beginnt bei der Altersvorsorge, die Ungleichheiten aus dem Erwerbsleben reproduziert, zugleich aber auch umverteilt und neue schafft. Die Altersvorsorge belohnt jene, die dem klassischen Familienmodell entsprechen oder viel Erwerbsarbeit geleistet haben. Für Rentner*innen, die auf Phasen von Erwerbsunterbrüchen, Care-Arbeit und damit verbunden Teilzeitarbeit zurückblicken, birgt die heutige Ausgestaltung aber Nachteile. Wer im Alter mit einem kleinen Budget auskommen muss, ist auf staatliche Unterstützung angewiesen. Aber nicht alle Rentner*innen, die eigentlich ein Recht auf finanzielle Hilfe hätten, nehmen dieses auch in Anspruch. Am Beispiel der Ergänzungsleistungen haben wir gezeigt, was mögliche Gründe dafür sind. Damit haben wir beschrieben, wie Ungleichheiten

zwischen jenen entstehen, die sich im System der sozialen Sicherheit auskennen und jenen, die ihre Rechte nicht wahrnehmen (können).

Der finanzielle Spielraum hängt auch für Rentnerhaushalte mit kleinem Budget vom Wohnort ab. Das gilt auch für agile Rentner*innen. Der finanzielle Spielraum des exakt gleichen Haushalts, der durch Ergänzungsleistungen unterstützt wird, ist je nach Wohnort unterschiedlich gross. Transfersysteme schaffen Anreize. Die heutige Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen führt dazu, dass sich sparen für die Mittelschicht nicht lohnt: Rentner*innen der Mittelschicht haben – unabhängig vom Betreuungs- und Pflegebedarf – weniger Einkommen zur freien Verfügung als jene, die Ergänzungsleistungen beziehen. Das hängt damit zusammen, dass sie keinen Anspruch auf EL haben, gleichzeitig aber Steuern bezahlen müssen. Diese Kombination führt dazu, dass ihr finanzieller Spielraum kleiner ist als jener der EL-Beziehenden. Die Transfersysteme Ergänzungsleistungen und Steuern sind nicht aufeinander abgestimmt. Das hat weiter zur Konsequenz, dass nicht alle EL-Beziehenden gleich viel Einkommen zur freien Verfügung haben. Denn auch EL-Beziehende müssen Steuern bezahlen. Zwar nicht auf den Ergänzungsleistungen, aber auf ihren Renteneinkommen und das bedeutet: Je grösser das Renteneinkommen, desto mehr Steuern müssen sie bezahlen und desto kleiner ist ihr frei verfügbares Einkommen.

Die Ergänzungsleistungen sichern nicht nur die Existenz von Rentner*innen mit kleinem Budget, sondern finanzieren auch Betreuungs- und Pflegekosten fragiler Rentner*innen. Wir haben das «die Funktion einer Betreuungs- und Pflegeversicherung» genannt. Insbesondere bei der Pflegeheimfinanzierung sind die EL für viele Rentner*innen essentiell, denn auch Angehörige der Mittelschicht haben zu wenig Einkommen, um die Pflegeheimkosten zu decken. Die Ergänzungsleistungen übernehmen die Pflegeheimkosten aber nur für jene Rentnerhaushalte mit wenig finanziellen Reserven. Alle anderen müssen von ihren Vermögen zehren, um ihren Pflegeheimaufenthalt zu finanzieren. Die EL-Revision hat diesen Mechanismus nochmals verstärkt, indem sie den Kreis an Bezugsberechtigten weiter eingeschränkt hat.

Die älteren Menschen sind in erster Linie selber dafür zuständig, sich Unterstützung im Alter zu organisieren und diese auch zu bezahlen. Erst wenn ihre finanziellen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, übernimmt der Staat. Eine Ausnahme dazu bildet die Hilflosenentschädigung, sie ist eine pauschale Geldleistung für fragile Menschen in der Schweiz, die auf Unterstützung angewiesen sind – unabhängig davon über wie viel Einkommen und Vermögen sie verfügen. Die Kriterien, die erfüllt sein müssen, um diese finanzielle Hilfe zu erhalten, sind restriktiv. Viele fragile ältere Menschen hoffen vergeblich auf diese Unterstützung. Das Modell der Hilflosenentschädigung bietet aber das Potenzial, zu einem Betreuungsgeld ausgebaut zu werden.

In den folgenden Unterkapiteln stellen wir die Resultate unseres Buches in einen breiteren gesellschaftspolitischen Kontext. Wir gehen der Frage nach, wieso in der Schweiz trotz der grossen Ungleichheit im Alter die Verantwortung für die Unterstützung im Alter bei den älteren Menschen und ihren Angehörigen liegt, was das für Konsequenzen hat und ob die Betreuung und Pflege im Alter nicht eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sein müsste.

Wenn die familiäre Betreuung zum politischen Imperativ wird

Das Prinzip Eigenverantwortung wird auch in der Unterstützung fragiler älterer Menschen hochgehalten: Entweder sie kaufen sich Betreuung und Pflege bei Professionellen ein oder die Angehörigen und das soziale Umfeld der älteren Menschen kommen dafür in Form unbezahlter Care-Arbeit auf. Insgesamt bezahlen die Rentner*innen in der Schweiz pro Jahr rund 7 Milliarden Franken für die Betreuung und Pflege der Spitex und vor allem für die Hotellerie, Betreuung und Pflege im Pflegeheim. Das sind über die Hälfte der Gesamtkosten für die Betreuung und Pflege älterer Menschen in der Schweiz.¹⁵⁹ Zum Vergleich: In fast allen OECD-Ländern kommen die älteren Menschen für maximal 30 Prozent der Kosten für die professionelle Betreuung und Pflege selber auf, in den meisten Ländern ist es sogar wesentlich weniger.¹⁶⁰

Insbesondere die Pflegeheimkosten müssen in der Schweiz zu einem sehr grossen Teil von den fragilen Menschen selbst getragen werden.¹⁶¹ Wie viel die fragilen älteren Menschen effektiv selbst tragen, hängt aber sehr stark von ihrem Wohnort und ihrer finanziellen Situation ab. Ältere Menschen mit kleinem Einkommen und Vermögen können Ergänzungsleistungen beantragen. Diese übernehmen sowohl zu Hause wie auch im Pflegeheim die Kosten. Bei jenen mit mittleren Einkommen und Vermögen übernehmen die Ergänzungsleistungen, wenn überhaupt, nur noch einen kleinen Teil der Betreuungs- und Pflegekosten.¹⁶² Und die wohl-

159 Im Jahr 2019 hat der Selbstkostenanteil bei der Spitex rund 17% der insgesamt 2,7 Milliarden Franken ausgemacht, bei den Pflegeheimkosten wurden den Bewohner*innen rund 63% der insgesamt 10,5 Milliarden Franken verrechnet (BFS 2020i). Avenir Suisse weist darauf hin, dass der Selbstkostenanteil für Pflegeheimbewohner*innen auf rund 45% (Wert bezieht sich auf 2014) sinkt, wenn man die Ergänzungsleistungen mitberücksichtigt (Cosandey & Kienast 2016: S. 9f). Auch mit 45 Prozent ist der Selbstkostenanteil bei den Pflegeheimen mit der höchste unter den OECD-Ländern.

160 Colombo et al. 2011.

161 BFS 2020i.

162 Wie viel sie übernehmen, hängt letztlich vor allem davon ab, wie hoch die verrechneten Kosten im jeweiligen Wohnort sind: Je höher die von der Spi-

habenden Rentner*innen bezahlen alles selbst. Durch die hohen selbst-tragenen Kosten entsteht für einen grossen Teil der fragilen älteren Menschen ein grosser finanzieller Anreiz, möglichst lange zu Hause zu leben. Auch dann noch, wenn ein Pflegeheim eigentlich der geeignetere Wohnort für die fragilen Rentner*innen wäre. Auch für ihre Erben besteht ein Interesse, einen Pflegeheimeintritt möglichst zu vermeiden oder hinauszuzögern. Denn bei einem mehrjährigen Pflegeheimaufenthalt schmilzt das erhoffte Erbe rasch dahin.¹⁶³

Die mehrheitlich bürgerliche Politik hat ein finanzielles Interesse daran, dass die fragilen älteren Menschen möglichst lange zu Hause bleiben und von ihren Angehörigen umsorgt werden. In diese Richtung deuten zumindest die 2020 verabschiedete Revision der Ergänzungsleistungen und die Strategie «ambulant vor stationär» von Bund und Kantonen. Für die öffentliche Hand sind die Ergänzungsleistungen der grösste Kostenfaktor in der Betreuungs- und Pflegefinanzierung. Und genau da hat die Revision der Ergänzungsleistungen angesetzt, indem sie den Kreis der Bezugsberechtigten einschränkt. Damit wird künftig der Anteil älterer Menschen und insbesondere jener der Pflegeheimbewohner*innen, die Unterstützung erhalten, sinken. Das entlastet die öffentliche Hand auf Kosten der fragilen älteren Menschen, die der Mittelschicht angehören.

Gleichzeitig verfolgen Bund und Kantone die Strategie «ambulant vor stationär», um die Gesundheitskosten zu senken. Teil dieser Strategie ist, dass ältere Menschen nach Möglichkeit zu Hause von Angehörigen und dem sozialen Umfeld betreut und gepflegt werden. Zugleich wird der Übertritt in eine stationäre Einrichtung erschwert. So gibt es beispielsweise in den Kantonen Genève und Basel-Stadt folgende Kriterien für den Eintritt ins Pflegeheim: Nur wer einen bestimmten Pflegebedarf aufweist, darf in ein Pflegeheim übertreten. Es sei denn, die Person bezahlt den Aufenthalt selbst. Damit wird auch die Wahlfreiheit der fragilen älteren Menschen mit kleinem Budget stark beschnitten. Zu Hause bleiben wird zum Imperativ.

Zu Hause bleiben zu müssen, bedeutet für die älteren Menschen, auf die Hilfe und Betreuungsarbeit der Familie, der Nachbar*innen, von Freund*innen und von Freiwilligen angewiesen zu sein. Die Spitex übernimmt zwar in der Regel die Pflege und diese wird auch zu einem grossen Teil durch die Krankenversicherung bezahlt. Zudem kann die Hausärztin auch Hilfe der Spitex im Haushalt, beim Einkaufen und Kochen verordnen. Diese Hilfe müssen die Klient*innen grundsätzlich aber selbst

tex oder dem Pflegeheim verrechneten Kosten, desto mehr übernehmen die Ergänzungsleistungen.

163 Siehe Kapitel 16 für weitere Ausführungen zum Vermögensverzehr im Pflegeheim.

bezahlen. Nur wenn sie Ergänzungsleistungen beziehen, übernehmen diese einen Teil der verordneten Hilfe.

Eine gute Betreuung, wie wir sie im Wegweiser für eine gute Betreuung im Alter¹⁶⁴ vorschlagen, kann eine Hausärztin hingegen nicht verordnen. Die Kosten für diese zusätzliche Betreuung müssen unabhängig vom Einkommen selbst getragen werden, denn die Ergänzungsleistungen übernehmen nur die verordnete Hilfe. Das führt zu einer weiteren Ungleichheit und zwar zwischen jenen, die sich eine umfassende Betreuung leisten können und jenen, die nur jene Unterstützungsangebote nutzen können, die die Ergänzungsleistungen übernehmen.

Mit der Strategie «ambulant vor stationär» setzt der Sozialstaat von heute in erster Linie auf die unbezahlte Unterstützung der Angehörigen, ohne diese zu honorieren. Das sind Voraussetzungen, die er nicht selbst schaffen kann, und die künftig nicht mehr in gleichem Ausmass zur Verfügung stehen werden. Für ältere Menschen, die aus ihrem sozialen Umfeld nur wenig Unterstützung erhalten oder keine Familienangehörigen haben, bedeutet das, sich Unterstützung einzukaufen oder auf sich allein gestellt zu sein. Ein Übertritt ins Pflegeheim wird für fragile ältere Menschen mit tieferen Einkommen wahrscheinlicher. Pflegeheime drohen zu «Armenheimen» zu werden.

Mögliche Gründe, wieso die Unterstützung in der Schweiz Familiensache ist

Es stellt sich die Frage, wieso Betreuung im Alter in der Schweiz offensichtlich als familiäre und nicht als staatliche Aufgabe betrachtet wird. Und zwar nicht nur von der Politik, sondern auch von der Mehrheit der Bevölkerung, von den älteren Menschen selbst und auch von ihren Familienangehörigen.¹⁶⁵

Eine mögliche Erklärung findet sich tief in der schweizerischen Geschichte verwurzelt: Das Prinzip der Eigenverantwortung. Art. 6 der Schweizer Bundesverfassung beschreibt diese wie folgt: «Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.» Zuerst helfe ich mir selbst, dann hilft mir meine Familie und mein soziales Umfeld und erst wenn alle Stricke reissen, springt der Staat ein. Dieses

164 Knöpfel et al., 2020.

165 Wie eine Auswertung der SHARE-Daten 2018 (Welle 1 und 2), zeigt, sehen die meisten in der Schweiz wohnhaften Menschen eher die Familie als den Staat in der Pflicht, sich um ältere Menschen zu kümmern. Insbesondere wenn es um eine instrumentelle Unterstützung (Hilfe im Alltag) und Pflege geht, sind die in der Schweiz Befragten überwiegend der Meinung, dass die Familien zumindest für eine gute Betreuung mitverantwortlich sind (Isengard 2018).

Prinzip gilt insbesondere für die soziale Sicherheit. Durchbrochen wird diese Logik einzig durch die Sozialversicherungen, die nicht auf dem Fürsorgeprinzip basieren, sondern spezifische Risiken versichern. Fragilität im Alter gehört jedoch im Gegensatz zu Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit, Unfall, Invalidität, Familiengründung und Militäreinsätzen nicht zu den versicherten Risiken. Ein Grund dafür ist, dass der teilweise über viele Jahre verlaufende Fragilisierungsprozess im Alter ein eher neues Phänomen ist, das mit der in den letzten Jahrzehnten stark gestiegenen Lebenserwartung zusammenhängt. Krankheiten wie Demenz gab es früher kaum. Und weil dieser langjährige Fragilisierungsprozess ein neues Phänomen ist, ist auch das Risiko der langjährigen Betreuung und der hohen, damit verbundenen Kosten noch nicht abgesichert.

Eine weitere mögliche Erklärung ist die Tatsache, dass in der Schweiz die Familie als gesellschaftspolitisches Ideal noch immer einen hohen Stellenwert genießt. Daraus resultiert dann auch das Verpflichtungsgefühl bei Familienangehörigen, ihre fragilen Verwandten betreuen zu müssen. Das Ideal der Kleinfamilie mit dem Vater, der einer Erwerbsarbeit nachgeht, und der Mutter, die für die Care-Arbeit zuständig ist, hat im Schweizer Selbstbild Tradition – auch wenn dieses Familienmodell eher jung ist und sich die breite Bevölkerung dieses Modell nie leisten konnte. In dieser Kleinfamilie betreut die Mutter auch die fragilen Personen der Grosselterngeneration – ohne dafür bezahlt zu werden. Diese familiäre Solidarität genießt in der Schweiz noch immer eine hohe Zustimmung.¹⁶⁶ Gleichzeitig beschreiben verschiedene Autor*innen, dass die Bereitschaft, die eigenen Angehörigen zu betreuen, schwindet.¹⁶⁷ Sinnbildlich dafür ist, dass sich die Einstellung der Kinder bezüglich der Verantwortung ihren Eltern gegenüber ändert, je grösser die «Gefahr» wird, dass sie die eigenen Eltern auch tatsächlich betreuen und pflegen müssen: Je älter die eigenen Eltern sind, desto weniger befürworten die erwachsenen Kinder das Ideal der familialen Solidarität und Hilfe.¹⁶⁸ Dagegen könnte man einwenden, dass es nicht die Kinder, sondern die Lebenspartner*innen sind, die den grössten Teil der Betreuung älterer Menschen übernehmen. Da scheinen die Solidarbeziehungen intakt zu sein. Das Problem bei der Betreuung in der Partnerschaft ist aber, dass diese Unterstützungssysteme sehr anfällig sind, weil beide zunehmend fragil werden. Eine kleine Veränderung kann das System kippen.

Die Prinzipien der Eigenverantwortung und der familialen Solidarität können aber noch immer nicht vollständig erklären, wieso die Kinderbetreuung im Gegensatz zur Betreuung älterer Menschen immer stärker von der öffentlichen Hand unterstützt wird. Dazu benötigen wir

166 Blüher 2003.

167 Blanc & Ackermann 2003; Bleisch 2018; Perrig-Chiello & Höpflinger 2012.

168 Perrig-Chiello 2012.

eine dritte mögliche Erklärung aus der Forschung zur Care-Arbeit: In der Politik wird offensichtlich zwischen Menschen unterschieden, die derzeit oder künftig als Arbeitskraft zur Wirtschaftsleistung beitragen können und anderen Menschen, die das nicht mehr tun werden. Fragile ältere Menschen tragen nichts mehr zur Produktivität in der Wirtschaft bei, entsprechend wird auch nicht mehr in sie investiert. Damit unterscheidet sich auch die Care-Arbeit mit Kindern und erwerbsfähigen Erwachsenen von jener mit älteren Menschen: Während die Arbeit mit Kindern in dieser Verwertungslogik als notwendige Investition in künftige Arbeitskräfte angesehen werden kann und jene mit erwerbsfähigen Erwachsenen der Reproduktion der Arbeitsmarktfähigkeit dient, ist die Unterstützung älterer Menschen nicht mehr verwertbar. Gabriele Winker schliesst daraus, dass fragilen älteren Menschen «eine eigene Schuld oder Mitschuld für ihre Situation zugeschoben wird und ihnen deswegen, die erweiterte Unterstützung, die sie benötigen, nur teilweise gesellschaftlich zur Verfügung gestellt wird.»¹⁶⁹ Das kann miterklären, wieso im Altersbereich die familiäre Solidarität vorausgesetzt wird, während bei der Kinderbetreuung ein Teil der unbezahlten Arbeit durch staatlich finanzierte Arbeit ersetzt wird. Implizit wird zumindest mit den hohen Kosten der Betreuung im Alter denjenigen älteren Menschen, die über längere Zeit auf Betreuung angewiesen sind, eine Mitverantwortung gegeben, indem sie die Kosten dafür selbst tragen müssen; oder aber ihre Angehörigen und ihr soziales Umfeld «bezahlen» diese in Form von unentgeltlicher und informeller Care-Arbeit.

Die Konsequenzen dieser Politik, die auf familiäre Altersbetreuung setzt

Die politische Erwartungshaltung den Familien und insbesondere den Familienfrauen gegenüber ist klar: Sie haben sich um ihre älteren hilfsbedürftigen Angehörigen zu kümmern und das tun sie auch. Das Bundesamt für Statistik schätzt, dass rund 40 Millionen Stunden für die Betreuung und Pflege Erwachsener aufgewendet werden. Den Wert dieser Arbeit beziffert das Amt – ausgehend von einem Stundenlohn von 45 Franken – mit jährlich 1,8 Milliarden Franken.¹⁷⁰ Mit dieser Arbeit unterstützen sie fragile ältere Menschen und entlasten die Staatskasse. Viele betreuende Angehörige schätzen diese Arbeit sehr. Sie berichten, dass sie Neues dazugelernt hätten und dass die Arbeit ihr Selbstwertgefühl stärke. Ein

169 Winker 2015: S. 96.

170 BFS 2017a.

grosser Teil von ihnen ist aber mit der Arbeit auch überfordert, was zu sehr belastenden Situationen führen kann.¹⁷¹

Die Care-Arbeit schafft aber auch neue Ungleichheiten: Betreuende Angehörige übernehmen ihre wichtige Koordinations- und Unterstützungsfunktion oft im Alter von 50 bis 65 Jahren, also während sie selbst noch im erwerbsfähigen Alter sind.¹⁷² Die enge Betreuung fragiler Angehöriger lässt sich häufig nicht mit einer Erwerbsarbeit vereinbaren, der Arbeitsaufwand ist schlicht zu gross: 34 Stunden investieren betreuende Töchter im Schnitt pro Woche in die Betreuung und Pflege ihrer Eltern und auch bei den betreuenden Söhnen sind es 27 Stunden pro Woche. Insbesondere betreuende Töchter reduzieren darum häufig in den Jahren vor der Pensionierung ihr Pensum und rund 16 Prozent geben ihre Erwerbsarbeit sogar ganz auf.¹⁷³ Das hat Konsequenzen, denn weniger Erwerbsarbeit bedeutet nicht nur einen Verzicht auf Einkommen und für die Arbeitgebenden einen Verzicht auf Know-How, sondern auch einen Verzicht auf Altersvorsorge. In den Jahren vor der Pensionierung wird besonders viel in die Pensionskasse eingezahlt, die Betreuungsgutschriften der AHV schaffen da nur einen ungenügenden Ausgleich.¹⁷⁴ Die Care-Arbeit der Frauen ist also mit ein Grund für die tieferen Altersrenten von Frauen.

Die Betreuung fragiler älterer Menschen geht oft auch mit einer grossen psychischen und physischen Belastung für die Betreuenden einher. Insbesondere wenn die betreuenden Angehörigen ihre Erwerbstätigkeit stark reduzieren müssen, sind sie gefährdet.¹⁷⁵ Die Erwerbsarbeit stellt nicht nur sicher, dass sie nicht in finanzielle Schwierigkeiten geraten, sondern auch, dass sie sozial integriert bleiben. Die Grundvoraussetzung dafür ist aber, dass es bezahlbare Alternativen zur Angehörigenbetreuung gibt. Sprich: eine finanziell tragbare professionelle Betreuung vor Ort in hoher Qualität. Das empfiehlt auch der Bund in seinem Synthesebericht zu «Entlastungsangeboten für betreuende Angehörige».¹⁷⁶

Ein weiteres Problem ist, dass nicht alle älteren Menschen auf die Unterstützung von Familienangehörigen zählen können. Über acht Prozent der älteren Menschen in der Schweiz haben keine nahen Familienangehörige und in Zukunft werden es noch deutlich mehr sein. Denn es gibt immer mehr kinderlose ältere Menschen und die Familien werden kleiner. Bereits die Generation der Babyboomer, die jetzt in Rente gehen, haben keine Grossfamilien gegründet, sondern oft nur ein Kind bekom-

171 BAG 2020b.

172 BAG 2020b.

173 Perrig-Chiello & Höpflinger 2012.

174 Siehe Kasten *Wie hoch ist meine künftige Altersrente?* in Kapitel 1 für Ausführungen zu den Betreuungsgutschriften der AHV.

175 BAG 2020b.

176 BAG 2020b.

men.¹⁷⁷ Zudem haben nicht alle Angehörigen die gleichen Möglichkeiten, ihre Familienmitglieder zu unterstützen. Die Unterstützung erfordert Zeit, Kraft, Wissen und ein soziales Umfeld, das mitträgt. Zeit ist eine Ressource, die in der Gesellschaft ungleich verteilt ist. Eine Arbeitszeitreduktion muss man nicht nur wollen, sondern sich auch leisten können. Die Kraft oder Energie, einen älteren Angehörigen zu unterstützen, erfordert neben Zeit auch eine gute körperliche und psychische Gesundheit. Für viele ältere Menschen bedeutet das, dass selbst wenn sie Angehörige haben, sie nicht mit deren vollen Unterstützung rechnen können.

All dies kann eigentlich weder im Sinne der Politik noch der Wirtschaft sein. Eine effektive Vollkostenrechnung der Unterstützung im Alter müsste auch die Folgen der familialen Betreuung mitberücksichtigen: Den Verlust an Fachkräften, Know-How und Altersrenten und ebenso die gesundheitlichen Folgen für die betreuenden Angehörigen.

Ein Schluss aus diesen Argumenten drängt sich auf: Der Sozialstaat und das Gesundheitswesen bauen auf gesellschaftliche Voraussetzungen, die sie nicht selbst schaffen können. Das ist erstens die unbezahlte Arbeit der Angehörigen, auf welche die Politik vor allem in der Betreuung zu Hause setzt. Zweitens sind es aber auch die Ersparnisse der älteren Menschen, mit denen diese ihren Pflegeheimaufenthalt bezahlen. Aktuell ist es tatsächlich so, dass diese Rechnung häufig aufgeht. Doch der beschriebene wirtschaftliche und soziale Wandel wird dazu führen, dass mehr und mehr fragile ältere Menschen mit geringem finanziellem Spielraum und einem wenig tragfähigen sozialen Netzwerk in die Vereinsamung und Verwahrlosung getrieben werden. Damit würde sich die Ungleichheit im Alter noch einmal akzentuieren. Ein Alt werden in Würde für alle wäre nicht mehr gewährleistet.

Darum braucht es ein neues Modell: Die Gesellschaft als Kollektiv muss für gute Betreuung im Alter aufkommen, sei dies über eine Stärkung der Zivilgesellschaft, die Einführung einer neuen Sozialversicherung oder eine stärkere staatliche Finanzierung der Angebote. Wenn eine solche soziale Innovation realisiert werden soll, wäre die Politik gut beraten, vor ihren Entscheiden die Auswirkungen dieser Politikänderungen auf die gesamte Verteilung der finanziellen Spielräume im Alter zu analysieren. Die Betrachtung einzelner Transfersysteme macht insbesondere im Alterskontext, wo sich so viele verschiedene Systeme überschneiden, wenig Sinn. Es lohnt sich, die Einnahmen, finanziellen Reserven und Ausgaben zu überblicken, um im komplexen System der Altersvorsorge effektiv etwas zu verbessern, vor allem für ältere, fragile Menschen in diesem Land.

177 Knöpfel & Meuli 2020.

Glossar

- Alterseffekt** Wenn sich ein Merkmal mit dem Alter einer Population verändert, spricht man von einem Alterseffekt. Zum Beispiel nimmt das Sehvermögen mit steigendem Alter ab.
- Betreuungskosten** Sämtliche Spitexkosten, die nicht von der Krankenkasse übernommen werden, sowie die Betreuungstaxen in den Pflegeheimen. Betreuungskosten der Spitex sind alle Leistungen, die unter sozialer Betreuung und hauswirtschaftlicher Hilfe subsummiert werden. Die Betreuungskosten in Pflegeheimen können nicht eindeutig definiert werden, weil nicht alle Pflegeheime die Betreuungstaxen ausweisen.
- Care-Arbeit** Unter Care-Arbeit – auch Sorgearbeit genannt – verstehen wir die Betreuungs-, Pflege und Hausarbeit für Kinder und Erwachsene und alle anderen sorgenden Tätigkeiten, auf die Menschen zumindest zu bestimmten Zeiten in ihrem Leben angewiesen sind. Dazu gehören in einem weiteren Sinn aber auch Sorgetätigkeiten für Erwachsene, die auch für sich selbst sorgen könnten, sowie die Selbstsorge.
- Falltyp** Ein Falltyp steht für eine typische Betreuungs- und Pflegesituation im Fragilisierungsprozess einer Einzelperson oder eines Paarhaushalts im Rentenalter. Es sind plausible Einzelsituationen, die für diese Studie in Zusammenarbeit mit Pflegefachpersonen gebildet worden sind. Sie wohnen je nach Unterstützungsbedarf zu Hause und werden ambulant versorgt, oder im Pflegeheim, wo sie stationär betreut und gepflegt werden.
- Fragilisierung** Die Fragilisierung bezeichnet eine Lebensphase, in welcher gesundheitliche Beschwerden, funktionale Einschränkungen und soziale Verluste ein autonomes Leben nicht verunmöglichen, aber erschweren können. Menschen in dieser Lebensphase sind für eine wachsende Zahl von Alltagsaktivitäten vermehrt auf externe Unterstützung angewiesen.

Frei verfügbares Einkommen	Das frei verfügbare Einkommen berechnet sich aus allen Einnahmen abzüglich der obligatorischen Kosten (Krankenkassenprämie, Steuern) und der fixen Kosten (Miete, Gesundheits-, Betreuungs- und Pflegekosten), Sozialtransfers werden dem Einkommen zugerechnet.
Kohorteneffekt	Eine Erfahrung oder Prägung einer Generation, die diese auch nach langer Zeit von anderen Generationen unterscheidet. Ein Beispiel dafür ist das in einer Generation erzielte Einkommen. Wenn die 81- bis 90-Jährigen ein tieferes mittleres Renteneinkommen haben als die 65- bis 74-Jährigen, dürfte dies eher darauf zurückzuführen sein, dass die ältere Kohorte ein tieferes Erwerbseinkommen hatte, weil das allgemeine Einkommensniveau tiefer war, als dass man mit steigendem Alter eine Einkommenseinbusse hinnehmen muss.
Längsschnittdaten	In einer Panelerhebung werden dieselben Individuen oder Gruppen zu mehreren Zeitpunkten befragt oder beobachtet. Dadurch lässt sich die Entwicklung der Personen im Verlauf der Zeit beobachten.
Median	Der Wert, der genau in der Mitte einer Datenverteilung liegt, nennt sich Median oder Zentralwert. Die eine Hälfte aller Daten ist immer kleiner, die andere grösser als der Median. Bei einer geraden Anzahl von Individualdaten ist der Median die Hälfte der Summe der beiden in der Mitte liegenden Werte.
Querschnittdaten	Querschnittdaten sind eine Momentaufnahme einer Population. Damit kann man den Ist-Zustand verschiedener Gruppen vergleichen, nicht aber deren Entwicklung. Um die Entwicklung von Individuen oder einer Gruppe über die Zeit mitverfolgen zu können, benötigt man Längsschnittdaten.
Quintil	Unterteilt man eine Verteilung in fünf gleich grosse Abschnitte, spricht man von fünf Quintilen. Das erste Quintil umfasst alle Werte, die kleiner als ein Fünftel aller Werte sind. In diesem Buch verwenden wir Quintile, um die Verteilung von Einkommen und Vermögen von Rentner*innen in der Schweiz zu untersuchen. Dabei rechnen wir mit den jeweiligen Medianen der Quintile. Weiter kombinieren wir bestimmte Einkommensquintile mit bestimmten Vermögensquintilen und kommen so zu fünf finanziellen Situationen, in denen sich

fiktive Rentner*innen befinden. Die sehr schwierige finanzielle Situation ergibt sich aus der Kombination des ersten Einkommens- mit dem ersten Vermögensquintil. Die schwierige finanzielle Situation ergibt sich aus der Kombination des zweiten Einkommens- mit dem zweiten Vermögensquintil, und so weiter. Die dritte finanzielle Situation wird als mittlere bezeichnet, die vierte als gute und die fünfte als sehr gute finanzielle Situation.

Selbstgetragene Betreuungs- und Pflegekosten	Die selbstgetragenen Betreuungs- und Pflegekosten sind die verrechneten Kosten abzüglich der Sozialtransfers, die für Betreuungs- und Pflegeleistungen ausbezahlt werden.
Simulationsmodell	Ein Simulationsmodell bildet Situationen nach, wobei die relevantesten Faktoren ins Modell einbezogen werden. In dieser Studie sind dies alle finanziellen Aspekte, die für Lebenssituationen der Haushalte relevant sind. Mit dem Simulationsmodell untersuchen wir die Unterschiede zwischen den Kantonshauptorten, in dem wir fiktive Personen in bestimmten finanziellen Verhältnissen und mit bestimmten gesundheitlichen Problemlagen an diese Orte versetzen.
Sozialtransfer	Ein Sozialtransfer ist eine finanzielle Unterstützung durch den Staat, die bei einem spezifischen Bedarf eines Haushalts geleistet wird. In dieser Studie gehören dazu alle Bedarfsleistungen, die im Alter relevant sind: Die Hilflosenentschädigung, die Ergänzungsleistungen, kantonale und kommunale Beihilfen und Zusatzleistungen, die individuelle Prämienverbilligung.
Verrechnete Betreuungs- und Pflegekosten	Die verrechneten Betreuungs- und Pflegekosten sind die Kosten, die durch die Spitex oder das Pflegeheim effektiv in Rechnung gestellt werden. Bei Pflegeleistungen sind das die Patientenbeteiligungen und bei den Betreuungsleistungen die effektiven Kosten.

Literaturverzeichnis

- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2020a). *Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2018*. Bern: Bundesamt für Gesundheit. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html> (letzter Zugriff 2.06.2021).
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2020b). *Synthesebericht. Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017-2020»*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Balestra, C. & R. Tonkin (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database. *OECD Statistics Working Papers 2018/01*.
- Baselgia, E. & I. Martinez (2020). A Safe Harbor: Wealth-Income Ratios in Switzerland over the 20th Century and the Role of Housing Prices. *World Inequality Lab – Working Paper N° 2020/28*.
- Baumann, H. (2015). Gleichheitsmonitor. In H. Baumann, R. Herzog, B. Ringger & H. Schatz (Hrsg.), *Denknetzjahrbuch 2015* (S. 207–208). Zürich: edition 8.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021a). *Armut absoluter Ansatz*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen.html> (letzter Zugriff 25.05.2021)
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021b). *Lebenserwartung bei Geburt 2019 basierend auf BEVNAT, STATPOP, ESPOP*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/lebenserwartung.html> (letzter Zugriff 21.05.2021)
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021c). *Materielle Entbehrung. Definitionen*. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/materielle-entbehrung.html#accordion_7523072461622538096174 (letzter Zugriff 01.06.2021).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021d). *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 2020*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/erwerbstaetigkeit/erwerbsteiligung.html> (letzter Zugriff 06.11.2020).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a). *Durchschnittliche Armutsgrenzen ausgewählter Haushaltstypen – 2007–2018*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.14744719.html> (letzter Zugriff 25.05.2021).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b). *Gesundheitskosten 2018 nach Alter und Geschlecht (Schätzung)*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/>

- bfs/de/home/statistiken/gesundheit/kosten-finanzierung.assetdetail.14840816.html (letzter Zugriff 25.05.2021).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020c). *Lohnstrukturerhebung 2018*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/lohnniveau-schweiz/lohnunterschied.html> (letzter Zugriff 17.03.2021).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020d). *Neurentenstatistik 2018*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/berichterstattung-altersvorsorge/neurentenstatistik.html> (letzter Zugriff 17.03.2021).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020e). *Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt SESAM 2019*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020f). *Statistik der sozialmedizinischen Institutionen SOMED 2019*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020g). *Strukturerhebung. Statistik zu Familien und Generationen 2018*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020h). *Syntheseerhebung soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (SESAM) 2019*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020i). *44 % der Personen ab 80 Jahren leben im Heim oder erhalten Spitex-Leistungen*. Medienmitteilung vom 11.11.2020. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a). *Haushaltsbudgeterhebung 2015–2017*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b). *Pensionskassenstatistik 2018*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019c). *Personen in Alters- und Pflegeheimen 2017*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019d). *Personen in Alters- und Pflegeheimen 2017. BFS Aktuell, 14 Gesundheit*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019e). *Statistics on Income and Living Conditions SILC 2018*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2017a). *Die unbezahlte Arbeit ist 408 Milliarden Franken wert*. Medienmitteilung vom 11.12.2017. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2017b). *Strukturerhebung und Gebäude und Wohnungsstatistik*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2017c). *Statistics on Income and Living Conditions SILC 2016*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016a). *Gesundheit. Taschenstatistik 2016*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

- BFS, Bundesamt für Statistik (2016b). *Statistics on Income and Living Conditions SILC 2015*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2015a). *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE: Modul Unbezahlte Arbeit, Schweizerische Lohnstrukturerhebung LSE 2014, Strukturelle Arbeitskostenstatistik*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2015b). *Statistischer Sozialbericht Schweiz*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Blanc, J. & G. Ackermann (2003). Pflegende Angehörige. *Managed Care* 6: 16–17.
- Bleisch, B. (2018). *Warum wir unseren Eltern nichts schulden*. München: Carl Hanser Verlag.
- Blüher, S. (2003). Wie langlebig ist die Solidarität? Generationsbeziehungen in den späten Lebensjahren. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie* 36: 110–114.
- Brühlhart, M. (2019). Erbschaften in der Schweiz: Entwicklung seit 1911 und Bedeutung für die Steuern. *Social Change in Switzerland N°20*. HEC, Universität Lausanne.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2021a). *Die schweizerische Altersvorsorge. Ein bewährtes System einfach erklärt*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/publikationen/broschueren.html> (letzter Zugriff 09.04.2021).
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2021b). *Wirtschaftliche Situation von Personen im Erwerbs- und im Rentenalter WiSiER, Daten von 2015*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020a). *AHV-Statistik 2019*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020b). *Ein bewährtes System einfach erklärt. Die Ergänzungsleistungen*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen. https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/14/1402EC7524F81EDB8DC2104E5255FAEC.pdf (letzter Zugriff 09.04.2021).
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020c). *Reform der Ergänzungsleistungen. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen*. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ergaenzungsleistungen/reformen-und-revisionen/el-reform.html> (letzter Zugriff 18.03.2021).
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020d). *Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2019*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2019). *AHV-Statistik 2018*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2016). *Gender Pension Gap in der Schweiz. Geschlechtsspezifische Unterschiede bei den Altersrenten*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2015). *Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

- Colombo, F., A. Llana-Nozal, J. Mercier & F. Tjadens (2011). Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care. *OECD Health Policy Studies*. OECD Publishing. doi 10.1787/9789264097759-en.
- comparis.ch (2018). *Private Märkte im Gesundheitswesen. Kostenimplosion?* Zürich.
- Cosandey, G. & K. Kienast. (2016). *Neue Massstäbe für die Alterspflege. Organisation und Finanzierung einer gesellschaftlich immer wichtigeren Aufgabe*. Zürich: Avenir Suisse.
- Credit Suisse (2019a). *Lage, Lage, Grundriss. Schweizer Immobilienmarkt 2019*.
- Credit Suisse (2019b). *Global Wealth Report 2019*. <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html> (letzter Zugriff: 04.10.21).
- Crettaz, E., T. Jankowski, T. Priester, T. Ruch & L. Schweizer (2009). *Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Ecoplan (2014). *Vermögenslage der privaten Haushalte. Vermögensdefinitionen, Datelage und Datenqualität. Forschungsmandat – Schlussbericht*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Fluder, R., O. Hümbelin & B. Jann (2015). Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in der Schweiz. In H. Baumann, R. Herzog, B. Ringger & H. Schatz (Hrsg.), *Zerstörung und Transformation des Gemeinwesens (S. 193–206). Denknetz Jahrbuch 2015*. Zürich: edition s.
- Fluder, R. & R. Salzgeber (2017). Jede zweite Rentnerin ohne Pensionskassenrente. *Die Volkswirtschaft* 5: 47–49.
- Föllmi, R. & I. Martinez (2017). Die Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Schweiz. *UBS Center Public Paper #6*. Zürich: UBS International Center of Economics in Society.
- Füglister-Dousse, S. & S. Pellegrini (2019). Aufenthaltsorte von älteren Menschen im letzten Lebensabschnitt. Analyse der Abfolge von Aufenthalten in Spital und Pflegeheim. *Obsan Bulletin 2/2019*. Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.
- Gasser, N., C. Knöpfel & K. Seifert (2015). *Erst agil, dann fragil. Übergang vom «dritten» zum «vierten» Lebensalter bei vulnerablen Menschen*. Zürich: Pro Senectute Schweiz.
- Hümbelin, O. (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen. *University of Bern Social Sciences Working Papers 21*. Bern: Universität Bern.
- Informationsstelle AHV/IV (2018). *3.01 Leistungen der AHV. Altersrenten und Hilflosenentschädigungen der AHV*.
- Isengard, B. (2018). *Nähe oder Distanz? Verbundenheit von Familiengenerationen in Europa*. Opladen, Berlin & Toronto: Budrich UniPress Ltd.
- Jann, B. & R. Fluder (2015). Erbschaften und Schenkungen im Kanton Bern, Steuerjahre 2002 bis 2012. *University of Bern Social Sciences Working Papers 11*. Bern: Universität Bern.

- Jann, B., R. Fluder, R. Farys, O. Hümbelin, S. Illic & J. Meier (2016). *Steuerstatistiken des Kantons Bern*. Kantonaler Datenbericht im Rahmen des Forschungsprojektes «Ungleichheit der Einkommen und Vermögen in der Schweiz». Bern: Universität Bern/Berner Fachhochschule.
- Knobloch, U. (2020). Care Work / Sorgearbeit. In J.-M. Bonvin, P. Maeder, C. Knöpfel, V. Hugentobler & U. Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik* (S. 115–117), Zürich: Seismo Verlag.
- Knöpfel, C. (2019). Die Kosten des Alterns. *Angewandte Gerontologie* 2/19: 20–22.
- Knöpfel C., J. Leitner, N. Meuli & R. Pardini (2019). *Das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz. Eine vergleichende Studie unter Berücksichtigung des Betreuungs- und Pflegebedarfs*. Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Knöpfel, C. & N. Meuli (2020). *Alt werden ohne Familienangehörige. Explorative Studie*. Muttenz: Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Knöpfel, C., R. Pardini & C. Heinzmann (2020). *Wegweiser für gute Betreuung im Alter. Begriffsklärung und Leitlinien*. Zürich: Swissfoundations.
- Knöpfel, C., R. Pardini & C. Heinzmann (2018). *Gute Betreuung im Alter in der Schweiz. Eine Bestandsaufnahme*. Zürich: Seismo.
- Knöpfel, C. & R. Pardini (2020). Gute Betreuung im Alter – eine Orientierungshilfe. *Soziale Sicherheit CHSS* 4: 21–26.
- Kuhn, U. (2021). Ungleichheit im Alter. 11. März 2021, Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik, *Sozialpolitik-Talk 1/21*. Lausanne: FORS.
- Kuhn, U. (2020). Der Mythos der armen Alten. *Republik* 10.02.2020. <https://www.republik.ch/2020/02/10/ungleichheit-und-alter> (letzter Zugriff 17.03.2021).
- Landolt, H. (2018). *Kommentar zum schweizerischen Sozialversicherungsrecht. UVG – Bundesgesetz über die Unfallversicherung*. Bern (Art. 26 UVG, Art. 27 UVG und Art. 36 UVG).
- Moeckli, S. (2012). Kompaktwissen. *Den schweizerischen Sozialstaat verstehen*. Zürich/Chur: Rüegger.
- Moser, P. (2002). *Alter, Einkommen und Vermögen. Eine Analyse der Züricher Staatssteuerstatistik 1999*. Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- OBSAN, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (2021). Lebenserwartung und Gesundheitszustand: jüngste Entwicklungen. *OBSAN BULLETIN* 03/2021.
- OBSAN, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (2019). *Lebenserwartung in guter Gesundheit ab 65 Jahren*. <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/MonAM/lebenserwartung-guter-gesundheit-ab-65-jahren> (letzter Zugriff: 09.04.2021).
- OECD (2014). The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries. *OECD Tax Policy Studies* 22.
- Perrig-Chiello, P. & F. Höpflinger (2012). *Pflegende Angehörige älterer Menschen: Probleme, Bedürfnisse, Ressourcen und Zusammenarbeit mit der ambulanten Pflege*. Bern: Huber.

- Pilgram, A. & K. Seifert (2009). *Leben mit wenig Spielraum. Zürich: Altersarmut in der Schweiz*. Zürich: Pro Senectute.
- Raiffeisen Economic Research (2019). *Immobilien Schweiz – IQ19. Eigenheimpreise: von Rekord zu Rekord*. Zürich: Raiffeisen Schweiz Genossenschaft.
- Schilliger, S. (2015). Globalisierte Care-Arrangements in Schweizer Privathaushalten. In E. Nadai und M. Nollert (Hrsg.), *Geschlechterverhältnisse im Post-Wohlfahrtsstaat* (S. 154–175). Weinheim: Beltz Juventa (Arbeitsgesellschaft im Wandel).
- Schuwey, C. & C. Knöpfel (2014). *Neues Handbuch Armut in der Schweiz. Luzern: Caritas Schweiz*.
- SGB, Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2020). *Unsere Arbeit verdient gute Renten*. Medienmitteilung vom 5. März 2020 zur Initiative für eine 13. AHV-Rente. <https://www.sgb.ch/themen/sozialpolitik/detail/initiative-fuer-eine-13-ahv-rente> (letzter Zugriff 11.04.2021).
- Sigg, O. (2012). 60 Prozent, die Dunkelziffer. *Grundeinkommen. Nach der Abstimmung ist vor der Abstimmung*. <http://www.grundeinkommen.ch/60-prozent-die-dunkelziffer/> (letzter Zugriff 2.06.2021)
- Swiss Life (2019). *Gender Pension Gap. Mythe, Fakten und Lösungsansätze rund um die Vorsorgelücke von Frauen*. Zürich: Swiss Life AG. <https://www.swisslife.ch/de/ueberuns/engagement/studien/gender-pension-gap.html> (letzter Zugriff 06.11.2020).
- Wallace, M. & M. Shelkey (2007). Katz Index of Independence in Activities of Daily Living (ADL). *Try this: Best Practices in Nursing Care to Older Adults 2*: 2. ISSN 1524-7929.
- Warin, P. (2016). *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble: PUG.
- Winker, G. (2015). *Care Revolution. Schritte in eine solidarische Gesellschaft*. Bielefeld: Transcript.

Dank

Herzlich danken möchten wir Johanna Leitner und Riccardo Pardini für die wertvolle Vorarbeit und gute Zusammenarbeit in der Studie «Das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz». Der Age Stiftung, der Beisheim Stiftung, der Emma Schaub Stiftung, der Ernst Göhner Stiftung, der Fondation Leenaards, dem Migros Kulturprozent, der Paul Schiller Stiftung, der Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft und der Walder Stiftung danken wir für die Finanzierung, der SwissFoundations und advocacy für die Begleitung der Studie. Wir bedanken uns bei allen kommunalen und kantonalen Behörden, die uns Auskunft gegeben und unsere Berechnungen validiert haben sowie dem Bundesamt für Sozialversicherungen, dem Bundesamt für Statistik und den Kantonen Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Luzern, Neuenburg, St. Gallen und Wallis dafür, dass sie uns die WiSiER-Daten für dieses Projekt zur Verfügung gestellt haben.

Unser herzlicher Dank geht zudem an Rudolf Farys vom Institut für Soziologie der Universität Bern für die Unterstützung bei der Datenanalyse und die Diskussionen rund um Vermögensungleichheit in der Schweiz, an Rainer Gabriel der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW für die Auswertungen der SHARE-Daten zum Nicht-Bezug von Ergänzungsleistungen und den Austausch zu Armut im Alter.

Laura Knöpfel und Monika Bitterli danken wir für die anregenden Diskussionen, kritischen Fragen und juristischen Inputs. Matthias Drilling, dem Leiter unseres Instituts Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung danken wir dafür, dass er uns den Freiraum gegeben hat, dieses Buch zu schreiben.

Immer mehr Menschen werden immer älter.

Diese demographische Veränderung löst viele Diskussionen über die Finanzierung der Altersvorsorge und die Gesundheitsversorgung in der Schweiz aus. Also darüber, wie hoch die Kosten sind, welche die Rentner*innen «verursachen», und wie diese von der gesamten Gesellschaft getragen werden müssen. Dieses Buch wechselt die Perspektive und stellt die älteren Menschen und ihre finanzielle Situation ins Zentrum: Wie hoch sind die Einkommen und Vermögen im Alter? Welche Kosten für die Betreuung und Pflege tragen die älteren Menschen selbst und wie unterstützt sie das System der sozialen Sicherheit dabei, diese Ausgaben zu finanzieren?

Die Untersuchung zeigt Ungleichheiten im Alter auf: Zwischen reichen und armen Rentnerhaushalten, zwischen älteren Frauen und Männern und zwischen agilen und fragilen Rentner*innen. Viele ältere Menschen sind von Altersarmut betroffen, während andere über sehr viel Vermögen verfügen. Weil die Altersvorsorge Ungleichheiten aus dem Erwerbsalter reproduziert, sind die Renten von Frauen noch immer niedriger als jene der Männer. Und fragile Mittelschichtsangehörige müssen tiefer als alle anderen in die Tasche greifen, um ihre Gesundheitskosten zu decken – wie tief hängt vor allem von ihrem Wohnort ab.

Am Ende stellt sich die Frage, wie viel Ungleichheit im Alter gesellschaftspolitisch akzeptiert wird. Die gescheiterten Versuche der letzten zwanzig Jahre, die Altersvorsorge und die Krankenversicherung zu Lasten der älteren Menschen zu reformieren, zeigen, dass eine Grenze erreicht ist. Ein Altwerden in Würde für alle ist in der Schweiz mit dem heutigen Sozial- und Gesundheitswesen nicht gewährleistet.

Nora Meuli

ist Ökonomin und Sozialwissenschaftlerin und forscht am Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW).

Sie beschäftigt sich hauptsächlich mit gesellschaftspolitischen Fragen zur ökonomischen Ungleichheit und dem System der sozialen Sicherheit in der Schweiz.

Carlo Knöpfel

ist Sozialwissenschaftler. Nach langjähriger Tätigkeit bei Caritas nimmt er heute eine Professur für Sozialpolitik und Soziale Arbeit am Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) wahr. Er forscht zu Fragen der Armut, Arbeitslosigkeit und Alter.



ISBN: 978-3-03777-250-8



9 783037 772508