Analyse der EL-Kostentreiber

Zuhanden der EL-Kommission Kanton Basel-Landschaft

erstellt durch

F. Schumacher
M. Bonato

Luzern, 12. Juli 2013
Version 19. August 2013

Schumacher MSFP AG · Weinberglistrasse 4 · CH-6005 Luzern · Telefon +41 41 360 16 26 · contact@msfp.ch · www.msfp.ch

Inhaltsverzeichnis

1 Management Summary 3
1.1 Fundamentale Probleme als Kostentreiber 3
1.2 Lösungsansätze 5
2 Einleitung und Vorgehen 7
3 Das System der EL im Kanton Basel-Landschaft auf dem Prüfstand 9
3.1 Grundlagen zur EL 9
3.2 Sicht Individuum: Finanzposition und EL-Kosten im Zeitablauf 12
3.3 Diskussion von Einzelaspekten im Kontext der Finanzposition 19
3.4 Sicht Gesamtgruppe EL-Bezüger: EL-Kosten im Zeitablauf 24
3.5 Finanzierung der EL 24
4 Das System der EL: Diagnose 25
4.1 Vorbemerkungen zur Systemdynamik 25
4.2 Systemprobleme der EL 25
4.3 Tragbarkeit der Kostenentwicklung der EL 31
4.4 Kostentreiber 31
5 Lösungsansätze 35
5.1 Hierarchie 35
5.2 Korrekturen auf Systemebene 35
5.3 Korrekturen auf Massnahmenebene im Überblick 39
6 Massnahmenplan 40
6.1 Massnahmen auf Stufe Kanton 40
6.2 Massnahmen auf Stufe Bund 41
7 Schluss 42

1 Management Summary

Wir haben in den vergangenen zwei Monaten das System der EL im Kanton Basel-Landschaft im Hinblick auf Kostentreiber der EL zu AHV und IV untersucht. Die fundamentalen Treiber dieser Kosten lassen sich relativ einfach anhand der anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben benennen. Allerdings ist es wenig aufschlussreich, die Entwicklung der EL-Kosten aufgrund der Veränderung dieser - häufig von aussen vorgegebenen - Variablen darzustellen. Ergiebiger, aber auch aufwendiger ist es, das Systemverhalten der EL zu untersuchen und die Mechanismen und Gründe für die Kostenentwicklung zu verstehen und zu hinterfragen. Wegen des hohen Kostenanteils und der starken Kostenentwicklung im Heimbereich wird ein Schwerpunkt auf die Heimkosten gelegt. Aufgrund der uns vorliegenden Informationen bestehen in den anderen EL-Ausgabenkategorien weitere, nicht zu vernachlässigende Kostentreiber, die hier nicht analysiert und dargestellt werden. Dies sollte in einem weiteren Schritt nachgeholt werden.

1.1 Fundamentale Probleme als Kostentreiber

Die Analyse zeigt, dass die heutige EL eine Reihe von fundamentalen Problemen aufweist, welche die nachhaltige Finanzierung und damit auch die Existenz der EL in ihrer heutigen Form aus unserer Sicht in Frage stellen. Es sind diese:

1. Längerfristig nicht tragbares Kostenrisiko aufgrund der wachsenden Zeitspanne zwischen Rentenbeginn und Lebensende

   Aufgrund inhaltlicher und zeitlicher Unterschiede zwischen der Bestimmung und Verwendung der Einnahmen und der Ausgaben besteht ein systematisches Kostenrisiko, das mit zunehmender Lebenserwartung ansteigt. Dieses Kostenrisiko wird heute von der EL übernommen und damit implizit umlagefinanziert, denn die EL wird aus den laufenden Steuereinnahmen bezahlt. Das Umlageverfahren stösst aber durch die demographische Entwicklung bei der AHV und die aus technischer Sicht zu hohen Renten des BVG bereits heute an seine Grenzen. Einen weiteren Transferkanal erachten wir deshalb als sehr ungünstig, zumal er sich aufgrund der demographischen Entwicklung in Zukunft noch deutlich ausweiten dürfte.

2. Fehlanreize durch fiskalische Inäquivalenz

   Durch die im Kanton Basel-Landschaft gewählte spezifische Finanzierung der EL ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sowohl bei der AHV wie bei der IV verletzt. Dadurch entstehen Fehlanreize, welche aus Sicht der EL-Ausgaben zu einem suboptimalen Verhalten der Akteure mit negativen Kostenfolgen für die EL führen bzw. führen können. Weiter führen die für die verschiedenen Bereiche der

Betagtenpflege und -betreuung unterschiedlichen Finanzierungsschlüssel zu teilweise inkohärentem Verhalten der Akteure.

3. Fehlende Leistungsdifferenzierung eliminiert Anreiz zur Selbstfinanzierung der Betreuung im Alter

   Im heutigen System wird bei den Leistungen für AHV-Rentner nicht differenziert zwischen Selbstzahlern und EL-Bezügern. Auf der Finanzierungseite hingegen werden die Selbstzahler voll belastet und müssen einen Teil ihres Vermögens zur Finanzierung der Kosten verwenden. Diese Kombination eliminiert jeglichen Anreiz der Betagten, vorzusorgen, um den gewohnten Lebensstandard und die notwendige Betreuung im Alter selbst finanzieren zu können. Steigende Heimkosten und der Vermögensverzehr bewirken einen zu frühen Vermögensabbau. Damit wird das Prinzip, dass jeder Bürger nach seinen Kräften für seinen Lebensabend aufkommen soll, ausser Kraft gesetzt.

4. Keine Verbindung zwischen Kosten und verfügbarem Einkommen

   Das System der EL ist so konzipiert, dass es Rentnern mit ungenügenden finanziellen Mitteln hilft, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Mehrheit der Bürger ihren Ruhestand weitgehend selbst finanziert. Damit dies so bleibt, müssen Kosten und Einkommen einer Generation in einem bestimmten Verhältnis bleiben. Im EL-System des Kantons Basel-Landschaft entwickeln sich die Kosten unabhängig vom verfügbaren Einkommen. Die vorhandenen Einkommen wirken nicht limitierend auf die Kosten. Im Ergebnis führt dies dazu, dass immer mehr Menschen mit ihrem Einkommen die Lebenshaltungskosten nicht mehr bestreiten können und EL beziehen müssen. Auch in der EL selber gibt es keine Begrenzung, womit die Kosten unlimitiert anwachsen können.

5. Pflegebedürftigkeit löst Vermögenssteuer aus

   Im Alter wird für ungefähr jeden 6. Bürger die Pflegebedürftigkeit so gross, dass der Eintritt ins Heim notwendig wird. Damit verbunden sind hohe Kosten, für deren Finanzierung auch das Vermögen der Heimbewohner herangezogen wird[1]. Die Heimkosten wirken aus Sicht des Selbstzahlers gleich wie eine starke Vermögenssteuer. Nicht im Heim lebende Betagte, also rund 5/6 aller Betagten, sind davon nicht betroffen dieser Steuer nicht unterworfen und können ihr Vermögen aus- oder an die nächste Generation weitergeben. Diese Ungleichbehandlung ist finanziell und menschlich stossend. Sie widerspricht dem

[1] Der Vermögensverzehr wird stets in die Berechnung des EL-Anspruchs miteinbezogen. Durch den Eintritt ins Heim fallen aber markant höhere anerkannte Ausgaben an. Diese übersteigen vielfach die vorhandenen laufenden Renten und der eigentliche Vermögensverzehr beginnt (mit oder ohne EL). Bei Personen, welche bereits dem Vermögensverzehr ausgesetzt sind, steigt dieser beim Heimeintritt stark an wiederum subsidiär ergänzt durch EL.

Gedanken der Solidarität, die im Sozialsystem der Schweiz tief verankert ist. Diese durch die Pflegebedürftigkeit ausgelöste Belastung würde in anderen Bereichen durch eine entsprechende Versicherung vermindert.

6. Allgemeine Kostentreiber

   Neben den genannten fundamentalen Problemen, die als Kostentreiber wirken, gibt es die allgemein bekannten Kostentreiber der EL. Der geläufigste ist die Entwicklung der Demografie. Daneben gibt es eine ganze Reihe von weiteren Treibern wie die Senkung der Umwandlungssätze im BVG, Beschränkung der AHV, Sanierung der kantonalen Pensionskasse, etc.). Besorgniserregend ist, dass alle Treiber mit wenigen Ausnahmen kostenerhöhend wirken, besonders weil auf der Einkommensseite wenig Entlastung in Sicht ist.

1.2 Lösungsansätze

Um die genannten fundamentalen Probleme zu lösen, sind folgende Lösungsansätze ins Auge zu fassen:

1. Wenn man davon ausgeht, dass jede Generation grösstenteils in der Lage sein muss, mit dem verfügbaren Renteneinkommen den Lebensabend zu bestreiten, muss das verfügbare Einkommen der Rentnergeneration derart über die Zeit verteilt werden, dass die Generation ihr Kostenrisiko im Alter mehrheitlich selber tragen kann.

   Die Idee ist dabei nicht primär ein Ausgleich der Einkommen zwischen den Rentnern, sondern vielmehr, dass das Einkommen im Alter in Einklang mit der tatsächlichen Kostenentwicklung gebracht wird. Im heutigen System der Altersvorsorge, das von der Fortführung des Lebensstandards im Rentenzeitpunkt ausgeht, wird wahrscheinlich zu früh zu viel des vorhanden Kapitalstocks ausgegeben, mit entsprechenden Kostenfolgen für die EL.

2. Um eine kohärente und nachhaltige Entwicklung der Kosten zu erreichen, müssen die bestehenden fiskalischen Inäquivalenzen behoben werden. Dies kann mit relativ einfachen Mitteln erreicht werden, indem die Finanzierung eines maximalen Grund- oder Sockelbetrages durch die EL festgelegt wird. Die gesamten Grenzkosten über diesem Betrag werden bei der Altersvorsorge der Gemeinde belastet. Dadurch werden die Gemeinden von sich aus vermehrt die Kostenseite in ihre Erwägungen miteinbeziehen. Zudem werden dadurch bestehende Finanzierungsbruchstellen im Betreuungssystem eliminiert. Im Bereich der Behindertenhilfe wird ebenfalls ein fixer Sockelbetrag für die EL festgelegt. Dadurch wird die Dynamik der EL-Kosten ausserhalb der EL im Budget der BKSD sichtbar.

3. Massnahmen im Bereich Alters- und Pflegeheime
   Das heutige undifferenzierte Angebot an sehr guten Alters- und Pflegeheimleistungen in Kombination mit freier Heimwahl bei unbeschränkten Kosten ist längerfristig aufgrund der demographischen Entwicklung nicht finanzierbar. Damit jede Rentnergeneration ihre Kosten zum grössten Teil selbst decken kann, müssen kostengünstigere und feiner abgestufte Betreuungsangebote geschaffen werden.

   Die EL finanziert lediglich eine minimale Grundleistung, zusätzliche Angebot müssen durch die Rentner selbst finanziert werden. Mit diesem Schritt wird auch eine Verbindung zwischen verfügbarem Einkommen und Kosten geschaffen. Jeder Betagte hat durch die Leistungsdifferenzierung einen Anreiz, zusätzliche Betreuungsleistungen auf eigene Kosten zu erwerben. Durch die günstigere Grundleistung verringert sich der Vermögensverzehr bei den Selbstzahlern wesentlich.

   Massnahmen im Bereich Behindertenhilfe
   Für den IV-Bereiche sollen die Strategien für die Angebotsplanung, wie sie in der Bedarfsplanung sowie dem Projekt zur Umsetzung des Konzeptes der Behindertenhilfe der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft hinterlegt sind, konsequent weiter umgesetzt werden. Namentlich betrifft dies den Aufbau sowie die Weiterentwicklung von Leistungen der Behindertenhilfe, die der Förderung von Wahlmöglichkeiten, Selbständigkeit und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung dienen. Der Fokus liegt dabei auf einem Angebotsumbau statt -ausbau mit einer gezielten Weiterentwicklung von integrierten und ambulanten Unterstützungsformen. Zudem sind der Aufbau einer individuellen Bedarfsbemessung und die schrittweise Bildung von Normkosten ab dem Jahr 2016 vorgesehen.

4. Aufgrund der versicherungstechnischen Konstellation sollte Betagten die Möglichkeit gegeben werden, sich gegen die Vermögensfolgen eines Pflegeheimaufenthalts mit einer Versicherung abzusichern.

2 Einleitung und Vorgehen

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden verschiedene Interviews mit Vertretern des EL-Systems im Kanton Basel-Landschaft geführt. Es herrscht ein weitgehender Konsens über das System der EL als Ganzes und über die Entwicklung der EL-Kosten.

Fazit aus den Gesprächen:

- In der Beurteilung aller Akteure wird das Kostenwachstum der EL weiter anhalten.
- Die erwartete Kostenentwicklung ist längerfristig nicht tragbar für Kantone, Gemeinden und Betroffene.
- Die einzelnen Akteure erachten ihre Rahmenbedingungen als gegeben und optimieren erfolgreich in ihrem Teilsystem. Das Gesamtresultat ist suboptimal.
- Versuche zur Eindämmung des Kostenwachstums in einzelnen Bereichen führen in Wirklichkeit lediglich zu einer Kostenumlagerung. Dies zeigt sich beispielsweise bei den Pflegekosten, wo mit der Einführung der neuen Pflegefinanzierung ein Teil der Pflegekosten auf die Betreuung verlagert wurde.
- Die Regeln des Vermögensverzehrs und des Vermögensfreibetrags bei selbstbewohnten Liegenschaften durch den Bund hatte und hat starke Auswirkungen auf die EL-Ausgaben.
- Entscheidungsverantwortung kann nur wahrgenommen werden, wenn die notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Diese sind heute nicht vorhanden.
- Für die verbesserte Information und Koordination sowie Rechenschaftspflicht wird vom Kanton eine stärkere Rolle gefordert.

Die befragten Vertreter des Systems sind sich einig, dass Veränderungen notwendig sind. Sie sind sich aber uneinig darüber wo und durch wen Korrekturen vorgenommen werden sollen.

Ebenso wurde klar, dass zwar das Wissen und die Expertise in jedem Teilbereich sehr gross sind, aber aufgrund der Komplexität kein vollständiger Gesamtüberblick über das System besteht. Der vorliegende Bericht versucht, hier einen Überblick zu verschaffen und damit die Grundlage für Korrekturen am EL-System zu legen.

Das Verständnis für die Systemdynamik der EL innerhalb des schweizerischen Sozialsystems ist eine notwendige Voraussetzung, um eine nachhaltig tragbare Entwicklung einleiten zu können. Nur so können die Kostentreiber EL identifiziert und entsprechende korrektive Massnahmen bestimmt und umgesetzt werden.

Im Sinne einer Fokussierung und um die Komplexität der Analyse zu begrenzen, wurde in der Sitzung der EL-Kommission vom 22. April 2013 beschlossen, die Analyse auf die Bereiche EL zu AHV und EL zu IV zu begrenzen, mit Schwerpunkt auf die Kosten im Heim, wo rund 70% der Kosten anfallen und die Kostendynamik am grössten ist. Die restlichen 30% fallen grösstenteils als Kosten der EL zu AHV und IV zuhause sowie zu Krankheitskosten an.

Die Analyse ist in drei Schritte gegliedert:

1. Ist-Analyse: Das System der EL auf dem Prüfstand
    - Darstellung der heutigen Situation der EL im Kanton Basel-Landschaft, Erläuterung der Grundprinzipien und der Funktionsweise auf Stufe Individuum und auf Stufe Gesamtsystem
    - Diskussion von Einzelaspekten der Finanzposition
2. Problemanalyse: Das System der EL, Diagnose
    - Untersuchung der Anreizmechanismen und Parameter des EL-Systems
    - Identifikation der Systemprobleme
    - Abschätzen der Tragbarkeit der Kostenentwicklung
    - Analyse der Kostentreiber
    - Abschätzen der Folgen unter Einbezug von exogenen Faktoren
3. Lösungsvorschläge:
    - Präsentation von Lösungsansätzen für die Systemprobleme
    - Vorschläge für Korrekturen auf Massnahmenebene

3 Das System der EL im Kanton Basel-Landschaft auf dem Prüfstand

3.1 Grundlagen zur EL

3.1.1 Die EL im Sozialversicherungssystem

EL wird nur in Ergänzung zu bestehenden Renten und abhängig von der finanziellen Situation der Bezüger ausgerichtet. Die finanzielle Situation wiederum ist das Resultat der Einnahmen, v.a. in Form von Renten, und der Ausgaben, primär für die Lebenshaltung und die Erhaltung der Gesundheit.

In der Berechnung der EL sind auf Einnahmenseite die Sozialwerke AHV, IV, Pensionskassen und die persönlichen finanziellen Verhältnisse der Rentenbezüger (Kapital und Ertrag) relevant, bei den Ausgaben die Mieten, allgemeine Lebenshaltungskosten und Krankenversicherungsprämien. Die EL kann deshalb nicht als einzelnes Sozialwerk separat verstanden werden, sondern nur im Gesamtkontext des Systems der sozialen Sicherung in der Schweiz.

Bei der Analyse der EL greift die Untersuchung von einzelnen Variablen wie die oben erwähnten Renten zu kurz. Zwar ist eindeutig, dass beispielsweise eine Erhöhung der AHV-Rente die finanzielle Situation eines Bezügers verbessert. Um die Auswirkungen auf die EL zu bestimmen, müssen aber weitere Effekte einbezogen werden. Rentenerhöhungen sind meistens eine Reaktion auf bereits erfolgte Erhöhungen des Preisniveaus, gemessen am Konsumentenpreisindex und schlagen sich nieder in höheren Ausgaben für den allgemeinen Lebensbedarf. Für die zuhause wohnenden Bezüger bleiben die EL-Ausgaben gleich, wenn mit der Erhöhung der Renten der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf in gleichem Masse angehoben wird[2]. Bei Bezügern, die im Heim wohnen, kann eine Erhöhung der Rente zu einer Reduktion der EL-Ausgaben führen, sofern die Heimtaxen nicht überproportional steigen. Auch bei den übrigen Variablen der EL müssten weitere Effekte auf Einnahmen- oder Ausgabenseite berücksichtigt werden, um ein vollständiges Bild zu erhalten.

Um verlässliche Aussagen über die Entwicklung der EL und deren Treiber machen zu können, muss die Entstehung der EL in ihrer Gesamtheit erfasst werden, zuerst auf Stufe Individuum (Kapitel 3.2), dann für die Gruppe der EL-Bezüger (Kapitel 3.4). Dieser Gesamtbetrachtung wird mit dem Konzept der Finanzposition, die im folgenden hergeleitet wird, Rechnung getragen. Damit wird eine gültige Vereinfachung der Darstellung erreicht, welche die relevanten Risiken deutlicher hervortreten lässt als eine Detailbetrachtung.

[2] Vgl. Verordnung 13 über Anpassungen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 21. September 2012.

3.1.2 Definition der Finanzposition und des Anspruchs auf EL

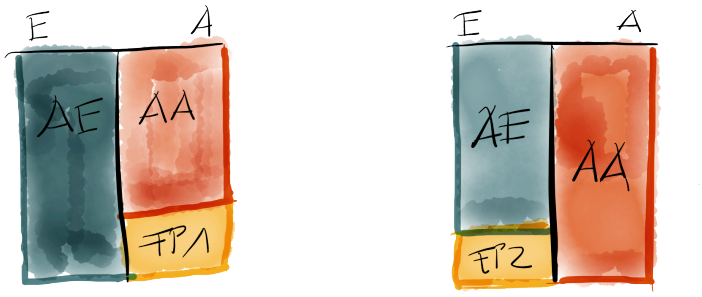


Abbildung 1: Definition der Finanzposition

Die Finanzposition berechnet sich als Saldo zwischen den vom Gesetz anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, bleibt frei verfügbares Einkommen übrig (FP1) und es besteht kein EL-Anspruch. Sind die Ausgaben höher als die Einnahmen, wird der Fehlbetrag (FP2) durch die EL ausgeglichen. Die Idee dahinter ist, Bezüger von Renten der AHV oder IV finanziell zu unterstützen, die ihre minimalen Lebenskosten nicht zu decken vermögen.

Ergänzungsleistung = anrechenbare Einnahmen minus anerkannte Ausgaben
EL = AE - AA

AE: Zu den anrechenbaren Einnahmen zählen im wesentlichen Rentenbezüge, Erwerbseinkommen, Vermögenserträge und Vermögensverzehr.

AA: Als anerkannte Ausgaben gelten die Ausgaben für den Lebensbedarf, Mietkosten, Heimkosten und KV-Prämien.

Die berechnete Finanzposition ist eine Momentaufnahme und ändert, wenn sich im Leben eines Individuums Anpassungen auf der Einnahmen- der Ausgabenseite ergeben. Anpassungen von Renten, Miet- oder Heimkosten etc. wirken direkt auf die EL-Kosten und können einen Anspruch auf EL begründen, beenden oder in der Höhe korrigieren.

3.1.3 Auslöser für EL-Anspruch über den Lebenszyklus

Der Anspruch auf EL in Zusatz zu einer Alters- oder Invalidenrente[3] kann im Verlaufe des Lebens jederzeit entstehen.

Als Folge der Gebrechen im Alter gibt es ab dem Rentenzeitpunkt zunehmend Fälle, die eine Betreuung zu Hause oder im Heim benötigen. Die dadurch ausgelösten Kosten können je nach Einkommens- und Vermögenssituation ab einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr getragen werden; es entsteht Anspruch auf EL.

Statistisch gesehen steigen die Pflegebedürftigkeit und die EL-Kosten mit zunehmendem Alter an. Der Eintritt ins Heim erfolgt im Durchschnitt erst mit rund 84 Jahren oder rund 20 Jahre nach dem Rentenbeginn. Im Schnitt lebt etwa jeder 6. Bürger über 80 Jahren in einem Alters- und Pflegeheim. Davon sind rund 70% Frauen.

Bei den Invaliditätsrentnern kann Invalidität bereits ab der Geburt vorhanden sein, dann aber in jedem Lebensalter entstehen. Erfolgreiche Rehabilitation bei IV-Fällen wirkt dämpfend auf EL-Kosten, bei Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess kann sie bis zu einem Ausscheiden aus der EL führen.

Die Pflege- und Betreuungskosten im Heim betragen ein Vielfaches der ambulanten Betreuungskosten. EL-Kosten für einen Fall im Heim sind deshalb viel wahrscheinlicher und höher als bei der Betreuung zu Hause. Dies gilt für Invalide und für Betagte gleichermassen.

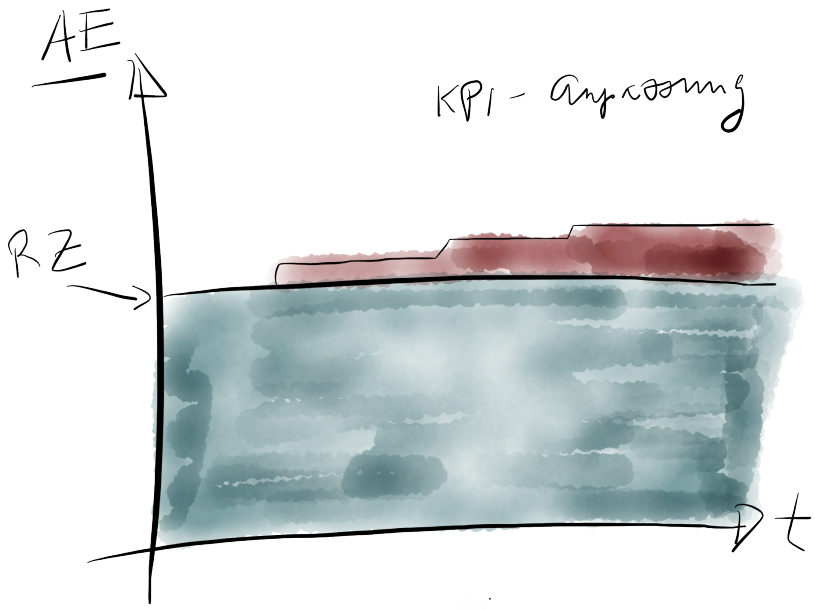
Während die EL-Kosten ***pro Fall*** mit dem Alter typischerweise ansteigen, zeigt sich für ***die Summe der EL-Ausgaben***, also für alle EL-Bezüger total, bis zum Alter von rund 84 Jahren ein Anstieg. Bis zum Alter von rund 90 Jahren verharren die Kosten auf hohem Niveau, um dann markant zurückzugehen, weil durch die hohe Sterberate immer weniger Menschen EL beziehen.

[3] Von Gesetzes wegen werden alle IV-Renten bei erreichen des Rentenalters in AHV-Renten umgewandelt.

3.2 Sicht Individuum: Finanzposition und EL-Kosten im Zeitablauf

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung der Finanzposition des Individuums im Zeitablauf detaillierter analysiert.

3.2.1 Entwicklung der anrechenbaren Einnahmen AE, AHV und IV



RZ = Rentenzeitpunkt, Beginn der Rente
KPI-Anpassung = Anpassung der Rente aufgrund des Mischindex

Abbildung 2: Entwicklung der anrechenbaren Einnahmen AE

Altersrenten der AHV werden zum Rentenzeitpunkt (RZ) aufgrund des erwirtschafteten Einkommens während der Erwerbsphase fixiert und werden über den sogenannten Mischindex in der Regel alle zwei Jahre der Lohn- und Preisentwicklung angepasst. Angesichts der demographischen Entwicklung mit tieferen Geburtenraten und längerer Lebenserwartung und der entsprechenden Mehrbelastung der AHV und IV ist nicht mit einer realen Anpassung der AHV-Renten zu rechnen. Konzeptionell werden die Altersrenten vergangenheitsbezogen festgesetzt.

Bei Invalidenrenten gilt grundsätzlich der gleiche Mechanismus. Die IV-Renten und der Kantonsbeitrag werden aufgrund des Invaliditätsgrades zum Rentenfestsetzungszeitpunkt bestimmt. Im Zeitverlauf führen nebst dem Teuerungsausgleich auch Veränderungen des Invaliditätsgrades zu einer Anpassung der Renten. Auch die IV-Renten haben Höchstgrenzen. Die Anpassungen kompensieren teilweise die Veränderung der Lebenshaltungs- und Gesundheitskosten auf der Ausgabenseite.

Die AHV- und IV-Renten der 2. Säule werden analog festgelegt.

Insgesamt sind die Renteneinkommen im Zeitverlauf aber weitgehend konstant.

3.2.2 Entwicklung der anerkannten Ausgaben AA

Ausgabenentwicklung für AHV

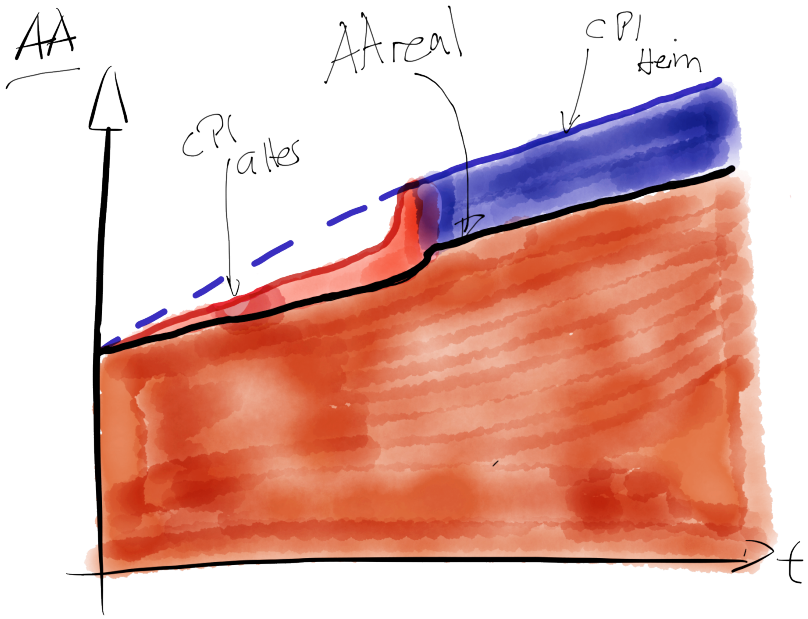


Abbildung 3: Entwicklung der anerkannten Ausgaben AE, AHV

Im Gegensatz zu den Einnahmen, steigen die Ausgaben eines Individuums im Zeitverlauf deutlich an, und zwar sowohl real als auch nominal. Die Höhe der Ausgaben wird primär durch die in der jeweiligen Periode in der Zukunft notwendigen Lebenshaltungskosten bestimmt.

Die reale Entwicklung der anerkannten Ausgaben AA (in der Grafik orange eingefärbt) ist bedingt durch die zunehmend notwendigen Pflege- und Betreuungsleistungen im Alter; je älter ein Rentenbezüger, desto pflegebedürftiger, damit steigen auch die Kosten.
Es ist anzunehmen, dass sich diese Entwicklung aus folgenden Gründen künftig fortsetzen wird:

- Medizinische Innovationen lindern Altersgebrechen und verschieben den Zeitpunkt für den Heimeintritt tendenziell nach hinten. Selbst bei gleicher Verweildauer im Heim wirkt dies kostentreibend (siehe dazu auch Kapitel 3.3.1).
- Medizinische Innovationen wirken teilweise lebensverlängernd. Damit fallen die EL-Kosten über eine längere Zeitdauer an, die Gesamtkosten pro Individuum steigen an.
- Der höhere Lebensstandard der in den kommenden Jahren ins Heim eintretenden Jahrgänge dürfte sich auch in zusätzlichen Anforderungen an die Ausstattung der Heime niederschlagen und zusätzliche Kosten in den Heimen auslösen.

Bei der nominalen Kostenentwicklung ist neben der allgemeine Preisentwicklung im Alter zuhause (in der Grafik rot schattiert) die heimspezifische Preisentwicklung (violette Fläche) relevant.

Preisentwicklung im Alter zuhause:

- Mit dem Alter verändert sich der Konsumgütermix; der Anteil an Gesundheitsleistungen steigt an, andere Ausgaben wie z.B. für Mobilität oder Lebensmittel, sinken. Die Preise für Gesundheitsleistungen steigen stärker an als der Konsumentenpreisindex, weil sie einen grösseren Anteil an Betreuungsleistungen aufweisen. Deren Kostentreiber sind grösstenteils die Lohnkosten. Die sich verschärfende Knappheit an Fachpersonal widerspiegelt sich bereits heute in steigenden Löhnen. Dieser Trend wird sich fortsetzen, sowohl für die Betreuung zuhause wie im Heim. Die Argumentation gilt analog für die Pflegekosten, deren Entwicklung sich in der EL zu Krankheitskosten niederschlägt. EL zu Krankheitskosten, obschon ebenfalls ein Bereich mit starkem Wachstum, wird aufgrund des Schwerpunktes EL zu AHV und IV im Heim in diesem Bericht nicht weiter ausgeführt.

Preisentwicklung im Alters- und Pflegeheim:

- Eine steigende Auflagendichte führt zu einem grösseren administrativen Aufwand, der sich wiederum in steigenden Gemeinkosten niederschlägt. Wesentlicher Faktor für diese Entwicklung ist die Einführung der neuen Pflegefinanzierung. Für eine Kostengutsprache der Krankenversicherer muss ein signifikant höherer administrativer Aufwand betrieben werden.
- Qualitäts- und Pflegestandards verteuern die Leistungen, denn die Einhaltung muss intern laufend dokumentiert und periodisch extern geprüft werden. Intern muss mehr Personal beschäftigt werden und zusätzlich entstehen Kosten für die externe Prüfung. Einmal eingeführte Standards bleiben bestehen, Anpassungen gibt es normalerweise nur in Richtung Verschärfung mit weiteren Kostenfolgen.
- Andererseits besteht trotz der dichten Leistungserfassung noch keine Grundlage für Benchmarks z.B. in Form von Normkosten. Dies erschwert die Beurteilung der Leistungseffizienz und führt tendenziell zu überhöhten Kosten. Die

Einführung des Kostencontrollings unter Führung einer Arbeitsgruppe des BAP ist ein erster Schritt hin zu Kostentransparenz und - controlling.

- Die Heime arbeiten sehr eigenständig, Kooperationen sind eher selten. Falls dadurch Skalenerträge nicht ausgenutzt werden, entstehen unnötig hohe Kosten.

Ausgabenentwicklung für IV

Auch im Bereich IV ist künftig weiter mit steigenden Ausgaben zu rechnen.

Der Hauptkostentreiber für die reale Entwicklung der Kosten ist die weiterhin steigende Lebenserwartung. Dadurch verlängert sich die Aufenthaltsdauer in Heimen und die Ausgaben für die EL steigen an. Mit steigendem Alter erhöhen sich die Pflegebedürftigkeit und der Leistungsbedarf, mit weiteren negativen Kostenfolgen für die EL.

Bei der nominalen Kostenentwicklung ist wie bei den Altersrentnern vor allem die heimspezifische Preisentwicklung (violette Fläche) relevant. Für die Behindertenhilfe besteht ein Auftrag, die Heime, Tagesstätten und Werkstätten auf Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Die dazu entwickelten Instrumente werden auch für die Steuerung der Kostenentwicklung eingesetzt.

3.2.3 Entwicklung der Finanzposition und EL-Anspruch

Entwicklung der Finanzposition für AHV

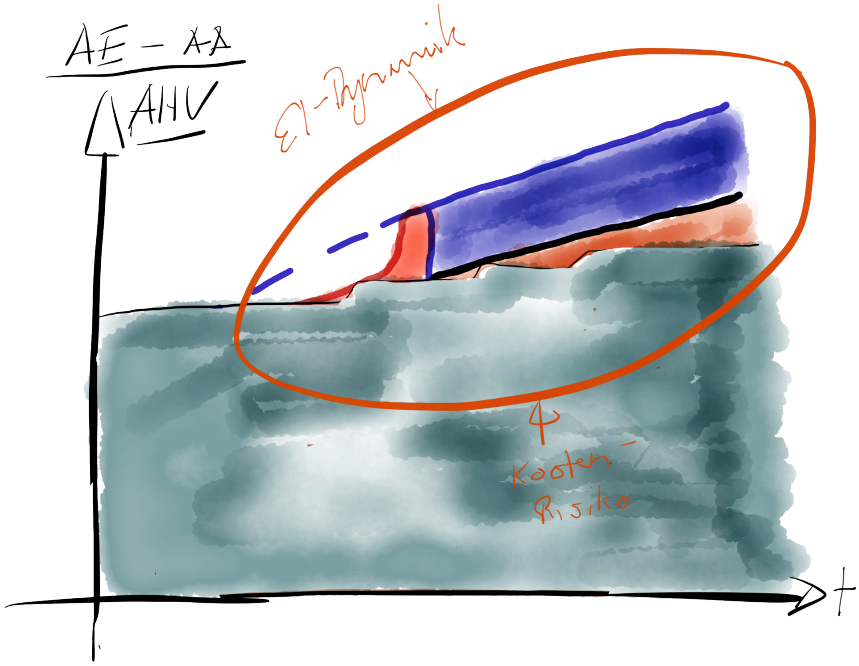


Abbildung 4: Entwicklung der Finanzposition für AHV

Die gemeinsame Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben zeigt, dass die Kosten durch den wachsenden Bedarf an Betreuungsleistungen so stark ansteigen, dass sie durch die fixierten Einnahmen nicht mehr gedeckt werden können; es entsteht Anspruch auf EL-Leistungen. Die gesamte Kostendynamik muss von der EL getragen werden.

Entwicklung der Finanzposition für IV

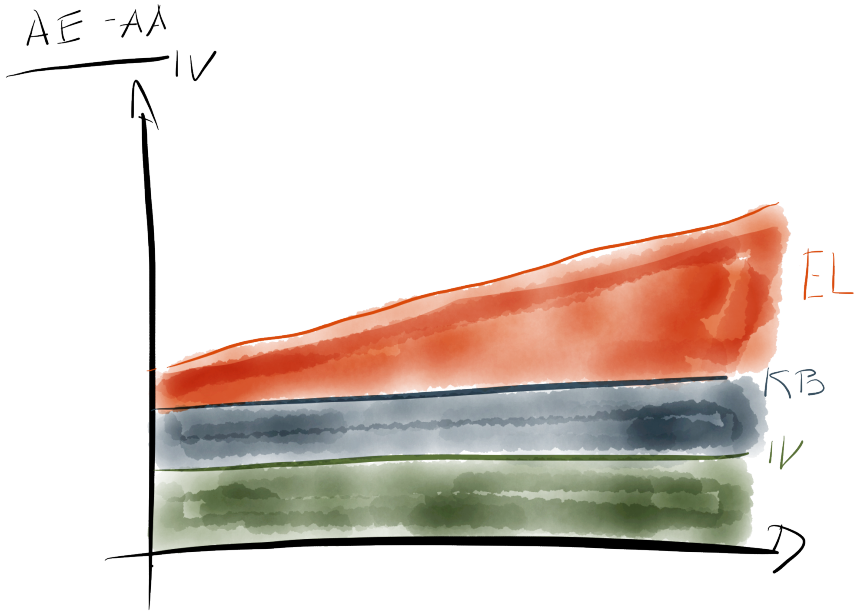


Abbildung 5: Entwicklung der Finanzposition für IV

Bei den IV-Bezügern sind die Einnahmen üblicherweise tiefer als bei AHV-Fällen und beschränken sich auf die IV-Rente, da keine oder nur beschränkte Möglichkeiten bestanden, mit Erwerbseinkommen die Basis für Renteneinkommen und Vermögensbildung zu schaffen. Allgemein sind IV-Rentner um so eher EL-Bezüger, je jünger sie invalide werden, je höher ihr Invaliditätsgrad und je schwieriger die Wiedereingliederung sich gestaltet.

Meist reichen dann die Einnahmen bereits ab Eintritt der Invalidität nicht, um die hohen invaliditätsbedingten Kosten zu decken. Die entstehende Lücke wird teilweise durch den Kantonsbeitrag[4] gedeckt, den Rest übernimmt die EL. Auch hier gilt, dass die gesamte Kostendynamik von der EL getragen werden muss.

Entwicklung der Finanzposition, unterschiedliche Verläufe

Der in Abbildung 4 gezeigte Verlauf ist ein möglicher Fall und entspricht ungefähr dem mittleren Pfad 3 in Abbildung 6. Für jeden einzelnen Fall gibt es einen spezifischen Pfad. Exemplarisch sind in der nachfolgenden Abbildung einige Pfade gezeichnet.

[4] Der Kantonsbeitrag wird nur für IV-Fälle im Heim ausgerichtet.

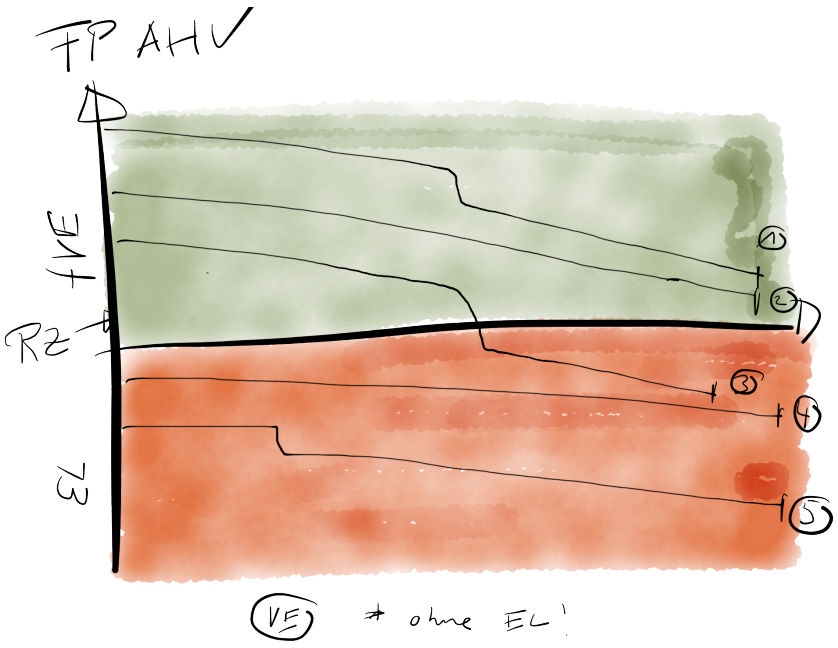


Abbildung 6: Entwicklung der Finanzposition

Die Finanzposition sinkt über die Zeit, da die Einkommen weitgehend konstant sind, die Ausgaben hingegen stark ansteigen. Ab dem Überschreiten der Grenze zum EL-Anspruch (in der Abbildung vom grünen in den roten Bereich) entstehen Kosten für die EL, die im Zeitverlauf weiter ansteigen. Bleibt eine Person zuhause, verschlechtert sich die Finanzposition kontinuierlich. Mit dem Eintritt ins Heim entstehen deutlich höhere Kosten. In der Grafik ist der Eintritt ins Heim als sprunghafte Abnahme der Finanzposition dargestellt.

3.2.4 Sicht Individuum: Zusammenfassung der Erkenntnisse

- Die Höhe der Einnahmen bleibt im Zeitverlauf weitgehend konstant und wird vergangenheitsbezogen bestimmt.
- Die Höhe der Ausgaben steigt im Zeitverlauf real und nominal an und wird primär durch die in der jeweiligen Periode in der Zukunft notwendigen Ausgaben bestimmt.
- Mit zunehmendem Alter vergrössert sich die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die eigenen Mittel nicht mehr für die Deckung der minimalen Lebenskosten ausreichen und EL-Anspruch entsteht.

3.3 Diskussion von Einzelaspekten im Kontext der Finanzposition

Nachfolgend werden Aspekte der EL mithilfe des Konzepts der Finanzposition diskutiert.

3.3.1 Zeitlicher und inhaltlicher Mismatch von Einnahmen und Kosten

Wie eingehend gezeigt wurde, besteht im Zeitablauf ein erhebliches Risiko, dass sich die Kosten schneller entwickeln als die Einkommen. Die Gründe hierfür sind der unterschiedliche zeitliche Bezug (vergangenheitsbezogen vs. zukunftsbezogen) und die inhaltliche Differenz (Renten vs. Betreuungskosten im Alter).

Es ist zu beachten, dass der gezeigte Effekt unabhängig von demographischen Verschiebungen bezüglich der Anzahl Rentner, Erwerbsquote etc., rein aus dem unterstellten Einkommens- und Ausgabenverlauf ergibt.

Zusammenfassend kann gesagt werden:

- Es besteht ein systematischer Mismatch zwischen Einnahmen und Ausgaben, der sich im Zeitablauf vergrössert. Die dabei entstehende Lücke muss von der EL gedeckt werden.
- Der Mismatch und damit die Kosten für die EL steigen mit der Lebenserwartung an.
- Der Mismatch und damit die Kosten für die EL werden durch den Einbezug der demographischen Entwicklung verstärkt.

Kostenrelevanz des Bezugslänge der Leistungen

Unter der Annahme, dass steigende Lebenserwartung nur zu einer längeren, aber nicht späteren Bezugsdauer der Leistungen führt, steigen dadurch die Kosten der EL an. Umgekehrt wirkt sich eine kürzere durchschnittliche Bezugsdauer der Leistungen kostensenkend aus.

Kostenrelevanz des Bezugszeitpunktes der Leistungen

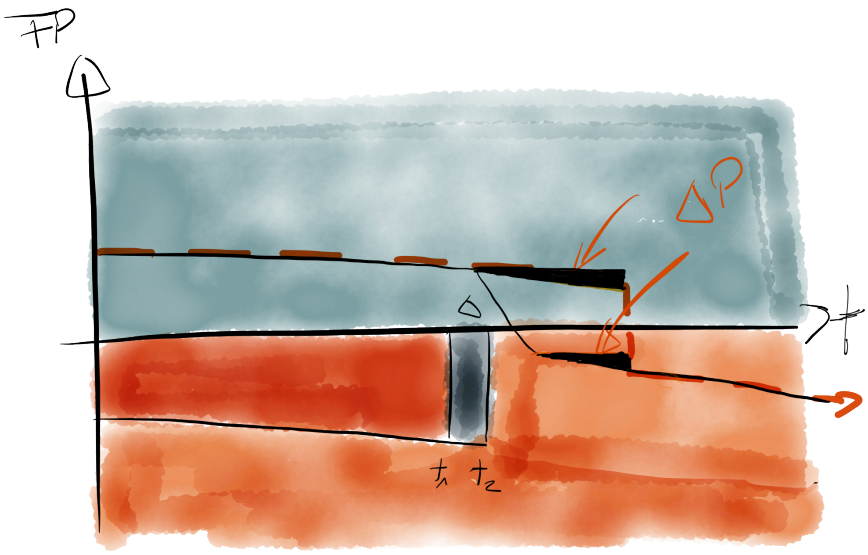


Abbildung 7: Relevanz des Bezugszeitpunktes der Leistungen

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Kosten ist der Zeitpunkt des Leistungsbezugs. Je später im Verlauf des Lebens nämlich die Leistungen bezogen werden, um so höhere Kosten entstehen für die gleichen Leistungen, da die Gesundheitsleistungen einem starken Kostenanstieg unterliegen. Die gleichen Leistungen kosten in der Zukunft mehr.

Wenn jemand heute ins Heim eintritt und Leistungen bezieht, sind diese günstiger als wenn der Heimeintritt erst in 20 Jahren erfolgt.

3.3.2 Fiskalische Inäquivalenz

Abbildung 4 und Abbildung 5 zeigen, dass zusätzliche Kosten vollständig zu Lasten der EL gehen, sobald die Einnahmen die Ausgaben übersteigen, und zwar sowohl bei der AHV als auch bei der IV.

Hier zeigt sich auch der grosse Unterschied zwischen EL-Bezügern und Selbstzahlern. Ein Selbstzahler trägt die gesamten Zusatzkosten selber, während der EL-Bezüger keine Zusatzkosten zu tragen hat, da diese durch die EL übernommen werden. Er hat den Nutzen und kann gleichzeitig die Kosten auf einen Drittzahler (über die EL auf die Steuerzahler) abwälzen.

3.3.3 Leistungsziel oder zeitliche Verteilung der Einnahmen falsch

Die Finanzposition eines Individuums verschlechtert sich im Zeitablauf, wie in Abbildung 6 dargestellt. Mit steigendem Alter erhöht sich aufgrund des gezeigten Mismatchs die Wahrscheinlichkeit, dass das verfügbare Einkommen die steigenden Kosten nicht mehr zu decken vermag. Entsprechend steigt die Wahrscheinlichkeit des Anspruchs auf EL.

Für die Gesamtkosten der EL sind jedoch nicht Wahrscheinlichkeiten, zu EL-Bezügern zu werden, relevant, sondern die effektiv entstehenden Kosten aufgrund der negativen Finanzpositionen der Individuen. Die Gesamtkosten der EL zu einem gegebenen Zeitpunkt ergeben sich aus der Summe der negativen Finanzpositionen zu einem Zeitpunkt. Gruppiert man diese nach Alter, erhält man eine Darstellung, welche im Verlauf wieder ungefähr Abbildung 6 entspricht. Je älter die Individuen, desto grösser ist der Kostenüberschuss, der von der EL beglichen werden muss.

Dem zeitlichen Verlauf der Finanzposition folgend, ist im frühen Rentenalter ein Einnahmenüberschuss vorhanden, der sich im Laufe der Zeit wegen der steigenden Kosten in ein Defizit verwandelt. Durch eine andere Verteilung der Renten über die Zeit kann dieser Mismatch korrigiert werden, was sich in Abbildung 8 mit der Drehung der Kurve der anerkannten Ausgaben AE1 zu AE2 äussert. Damit wird eine Angleichung der Ausgaben- und Einnahmenströme erreicht. Graphisch gleichen sich die Verläufe von Einnahmen und Kosten an und verlaufen parallel.

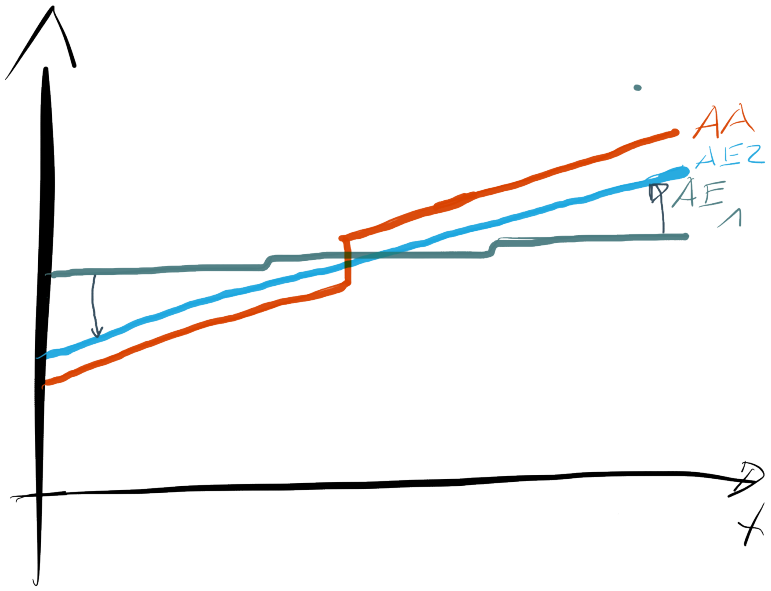


Abbildung 8: Anpassung der Einnahmen an die zeitliche Struktur der Ausgaben

Wenn die verfügbaren Einnahmen eigentlich für die Finanzierung des Alters ausreichen würden, aber zeitlich ungünstig verteilt sind, so dass trotzdem ein EL-Anspruch entsteht, kann dies durch zeitlich anders verteilte Einnahmenströme korrigiert werden. Wenn die Einnahmen nach der Angleichung über den Zeitverlauf höher sind als die Ausgaben, verbleibt in jeder Zeitperiode frei verfügbares Einkommen. Sind Einnahmen und Ausgaben deckungsgleich, reichen die Einnahmen gerade aus, um die Kosten zu decken.

Wenn die Einnahmen selbst bei anderer Verteilung der Renten nicht ausreichen, um die Kosten zu decken, verbleibt eine Kostenunterdeckung, welche die EL finanzieren muss. Durch die gleichgerichtete Entwicklung von Einnahmen und Kosten bleiben der Fehlbetrag und somit auch die Kosten der EL über die Zeit relativ konstant.

Aufgrund dieser Analyse wird klar, dass - bei gegebenen Kosten - die heutige EL-Nachfrage darum entsteht, weil

1. die verfügbaren Einnahmen eines Individuums über die Zeit nicht genügen, um die im Rentenalter anfallenden Kosten vollständig zu decken und/oder
2. weil ein zu hoher Teil der Rente zu früh ausgegeben wurde.

Immer bei gegebenen Kosten, müsste im ersten Fall das Leistungsziel der Altersvorsorge und die Auszahlung geändert und den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Im zweiten Fall müsste dagegen lediglich die zeitliche Auszahlung der Renten verändert werden. Natürlich besteht auch die Möglichkeit, im Durchschnitt eine systematische mittlere Unterdeckung der Kosten in Kauf zu nehmen. Für diesen Fall muss aber bestimmt werden, wer für das Risiko der Kostenunterdeckung aufkommen muss. Es stellt sich die Frage nach dem Risikoträger.

3.3.4 Risikoträger für die EL-Nachfrage im Alter

Es ist von zentraler Bedeutung, weshalb der Bedarf an EL im Alter entsteht. Bei der Herleitung der EL-Nachfrage in Kapitel 3.3.3 wurde klar, dass andere Korrekturmassnahmen notwendig sind, wenn die gesamten Einnahmen über die Zeit nicht genügen, um die Kosten zu decken, als wenn ein Individuum sein Kapital zu früh ausgegeben hat und nun auf eine Fremddeckung hofft.

Sozialsysteme - die EL ist hier keine Ausnahme - beinhalten eine Vielzahl von Risiken. Der dargestellte zeitliche Mismatch der EL ist ein solches Risiko, das zu ungedeckten Kosten führt. Jedes Risiko muss letztlich von jemandem getragen, das heisst bezahlt werden. Wer für die Finanzierung der Kosten aufgrund eines Risikos aufkommt, ist der Risikoträger.

Für die Deckung der gesamten Alterskosten der EL kommen nur zwei Risikoträger in Frage: die Erwerbstätigen oder die Rentner selbst. Grundsätzlich könnten zwar die Fehlbeträge über Verschuldung abgedeckt werden. Dies verschiebt das Problem aber lediglich auf die übernächste Generation von Erwerbstätigen.

Fall 1: Risikoträger Erwerbstätige

Im heutigen System der EL sind die Steuerzahler die Risikoträger. Dadurch werden die Kosten mehrheitlich von den Erwerbstätigen getragen.

Mit dieser Art der Finanzierung hat sich in der EL implizit ein Umlageverfahren etabliert. Es ergänzt das Schweizer System der Altersvorsorge bestehend aus AHV, BVG und privatem Sparen um einen weiteren Kanal, der auf dem Umlageverfahren basiert.

Die im Umlageverfahren finanzierte AHV wird die Erwerbstätigen aufgrund der bereits bekannten, absehbaren Verschiebungen der Demographie zunehmend stärker belasten. Deshalb dürfte es schwierig sein, ein weiteres umlagebasiertes Sozialsystem nachhaltig zu finanzieren.

Fall 2: Risikoträger Rentner

Wenn das Kostenrisiko durch die Rentner getragen wird, kann dies auf Stufe des einzelnen Rentners oder auf der Stufe der Gesamtheit der Rentner erfolgen.

Soll jeder einzelne Rentner sein Kostenrisiko tragen, heisst dies, dass er seine Einnahmen an die Ausgaben anpassen muss. Im Stadium des Frührentners, wenn er noch einen Einnahmenüberschuss erwirtschaften kann, muss er einen Teil der Einnahmen für die höheren Kosten im fortgeschrittenen Alter ansparen und den Konsum reduzieren. Sollte diese Anpassung nicht ausreichen, um die gesamten Kosten im Alter zu decken, muss das verbleibende Kostenrisiko durch die EL getragen werden. Da damit der Einnahmenverlauf bereits an die Entwicklung der Ausgaben angepasst wurde, ergibt sich eine konstante Unterdeckung, die durch die EL finanziert werden muss (siehe dazu auch Kapitel 3.3.3)

Wenn die Generation der Rentner als Gruppe das Risiko trägt, findet finanziell ein Transfer innerhalb der Risikokohorte der Rentner statt; die gesunden Rentner bezahlen die Kosten für die kranken Rentner. Organisatorisch lässt sich dies vorzugsweise mit einer Versicherung für Pflege und Betreuung im Alter abbilden.

3.4 Sicht Gesamtgruppe EL-Bezüger: EL-Kosten im Zeitablauf

Die beschriebene Verschlechterung der Finanzposition und höhere EL-Kosten auf Individualstufe bedeutet keine Kostenerhöhung auf Stufe EL-Gesamtkosten wenn sämtliche folgenden Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind:

- Gleichbleibende Alters- und Invaliditätsstruktur der Bevölkerung
- Kein Bevölkerungswachstum
- Gleichbleibende Bezugsdauer der Leistungen im Alter und bei Invalidität
- Bezug der gleichen Leistungen wie heute
- Bezug der Leistungen im gleichen Alter wie heute

Aus heutiger Sicht ist unbestritten, dass die Bevölkerung gesamtschweizerisch als auch im Kanton Basel-Landschaft wächst, altert, die Leistungen später im Lebenszyklus bezogen werden und damit, der Argumentation in Kapitel 3.1 folgend, auch auf Stufe EL die Kosten weiterhin ansteigen werden.

3.5 Finanzierung der EL

Die EL zur AHV/IV wird aus allgemeinen Steuermitteln von Bund, Kantonen und Gemeinden bezahlt. Der Bund übernimmt 5/8 derjenigen EL-Kosten, die auf einer Ausscheidungsrechnung basieren. Ausgangspunkt für die Ausscheidungsrechnung sind die EL-Kosten des Monats Dezember. Von allen EL-Bezügern wird der Betrag ausgerechnet, der sich ergeben würde, wenn sie zuhause wohnen würden. Von diesem berechneten Betrag trägt der Bund 5/8. Die Kantone tragen 3/8 dieser so berechneten EL-Kosten plus die gesamten (übersteigenden) EL-Kosten, die von den EL-Bezügern im Heim resultieren. Die Kantone tragen zudem die gesamten Krankheits- und Behinderungskosten. Zu beachten ist, dass die Kantone ebenfalls die gesamten Kosten übernehmen, die unter dem Titel "Pauschalansatz der KVG-Prämie" entstehen (diese Kosten werden im Kanton ausserhalb der EL separat bei der individuellen Prämienverbilligung geführt).

Die Kantone sind frei, die Finanzierung der EL auf ihre Bedürfnisse abzustimmen. Im Kanton Basel-Landschaft werden 32% des Kantonsanteils an die Gemeinden weiterbelastet. Die Kosten werden nach Einwohnerzahl und nicht nach Aufwand auf die Gemeinden verteilt.

Weitere zusätzliche Angebote wie betreutes Wohnen oder Zusatzleistungen zu Spitex auf Gemeindeebene gehen zu Lasten der Gemeinderechnung, der Kanton beteiligt sich nicht an der Finanzierung. Auf Gemeindestufe entstehen damit möglicherweise höhere Kosten für die Betreuung zuhause als im Heim und aus finanzieller Sicht ein Anreiz, frühe Heimeintritte zu fördern. Dies, obwohl die Gesamtkosten im Heim deutlich höher ausfallen als zuhause.

4 Das System der EL: Diagnose

4.1 Vorbemerkungen zur Systemdynamik

4.1.1 Ziel des Systems EL

Aus Sicht des Kantons sollte das EL-System so konzipiert sein, dass die Mehrheit der Rentenbezüger ihre minimalen Lebenshaltungskosten selbst decken können und die der EL entstehenden Kosten durch die EL-Bezüger prognostizierbar und tragbar sind. Die Betrachtung geht dabei aber über das System der EL hinaus: Es geht darum, eine nachhaltig tragbare Kostenentwicklung für Invalidität und Alter zu erreichen und zwar unabhängig vom Titel, unter dem die Ausgaben getätigt werden.

4.1.2 Analyse und Systemprobleme der EL

Es soll deshalb untersucht werden, welche Wirkungsmechanismen, Beziehungen und Interaktionen der relevanten Akteure im System vorhanden sind und ob in der heutigen Konstellation das erwünschte Ziel erreicht wird.

Sind die Anreize für die Akteure im System nicht zielgerecht gesetzt, funktioniert zwar das System als Solches, führt aber zu unerwünschten Resultaten. Fehlanreize auf der Systemstufe werden als Systemfehler bezeichnet. Nach Behebung der Systemfehler wirken die Mechanismen innerhalb des Systems in die gewünschte Richtung. Mit weiteren unterstützenden Korrekturmassnahmen kann die Zielerreichung noch verbessert werden.

4.2 Systemprobleme der EL

Im EL-System des Kantons Basel-Landschaft gibt es aus unserer Sicht drei signifikante Probleme auf Systemebene, welche die Zielerreichung - Deckung der minimalen Lebenskosten der Rentenbezüger - und tragbare, prognostizierbare Kosten, erschweren:

1. Zeitlicher und inhaltlicher Mismatch der Einnahmen und Ausgaben eines Individuums
   Einnahmen und Ausgaben entwickeln sich unabhängig voneinander

2. Fiskalische Inäquivalenz
   Die Nutzniesser von Leistungen tragen die von ihnen verursachten Kosten nicht.

3. Falsches Leistungsziel Altersvorsorge
   Das in der Bundesverfassung verankerte Ziel der Altersvorsorge, die Weiterführung des gewohnten Lebensstandards im Alter, ist aus EL-Sicht zu hinterfragen

Diese Punkte werden in den folgenden Abschnitten weiter ausgeführt.

4.2.1 Zeitlicher und inhaltlicher Mismatch

Die Einnahmen und Ausgaben eines Individuums entwickeln sich im Zeitablauf unterschiedlich (siehe Kapitel 3.2.3). Da keine Verbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben besteht (Zusatzkosten werden von der EL übernommen), können die vorhandenen Einnahmen sich nicht limitierend auf die Ausgaben auswirken. Die beiden Grössen entwickeln sich aufgrund ihrer Struktur immer weiter auseinander. Dabei weisen die Ausgaben ein höheres Wachstum auf als die Ausgaben.

4.2.2 Fiskalische Inäquivalenz: der Leistungsbezüger trägt seine Kosten nicht

Altersvorsorge

Das Äquivalenzprinzip postuliert, dass optimale Entscheide dann gefällt werden, wenn der Entscheider die vollen Konsequenzen seines Entscheids in Form von Kosten und Nutzen tragen muss. Er fragt genau soviel von einem Gut nach, bis sich Kosten und Nutzen für die letzte Einheit entsprechen.

Es kann leicht gezeigt werden, wie sich das Verhalten des Entscheiders ändert, wenn ein Teil der Kosten von einer Drittpartei getragen wird. Grundsätzlich wird in diesem Fall die Nachfrage ausgedehnt, bis obige Bedingung wieder erfüllt ist – oder das Budget der Drittpartei erschöpft ist. Im letzteren Fall steigen die Grenzkosten für den Bezüger dann wieder auf ihr ursprüngliches Niveau an. Er wird folglich keine zusätzliche Einheit mehr nachfragen.

Dies verdeutlicht, wie wichtig es ist, dass die Anreize in einem System wie der EL richtig gesetzt sind. Im heutigen EL-System müssen die Nachfrager weder die sämtliche Kosten tragen, noch sind die Mittel begrenzt. In einer solchen Konstellation steigen die Kosten unlimitiert an.

Aufgrund der obigen Ausführungen ist klar, dass nicht die Gesamtausgaben für die Entscheidung relevant sind, sondern nur das Verhältnis aus zusätzlichem Nutzen pro zusätzliche nachgefragte Einheit. Konsequenterweise müssen Systeme so aufgebaut sein, dass Zusatz- bzw. Grenzkosten und Zusatz- bzw. Grenznutzen beim Entscheider zusammenfallen.

Für die EL bedeutet dies, dass es das direkte Ziel sein muss, die Kostensteigerung in Griff zu bekommen. Der Fokus liegt also bei den Grenzkosten. Die Gesamtkosten sind dagegen nicht unmittelbar entscheidungsrelevant.

Das EL-System im Kanton Basel-Landschaft heute ist geprägt von fiskalischer Inäquivalenz. Entscheide, Nutzen und Kosten sind getrennt. Die Kosten werden von der Allgemeinheit in Form von Steuern und nicht vom Verursacher getragen. Dies führt tendenziell zu Fehlallokationen: Wenn Nutzer für zusätzliche Leistungen nicht oder nur teilweise bezahlen müssen, ist die Nachfrage zu hoch.

In der Altersvorsorge werden die Grenzkosten an die Kantone und Gemeinden weiter belastet, unter dem Titel allgemeiner Steuern[5]. Die Gemeinden sind zwar verantwortlich für die Altersvorsorge, haben aber bezüglich der Kostenlimitierung nur einen beschränkten Anreiz, denn es besteht keine direkte Verbindung der Kosten ihrer EL-Fälle zu den zu bezahlenden EL-Kosten: Sie werden an den EL-Kosten im Kanton nach Anzahl Einwohner belastet. Von den gesamten Kosten müssen sie lediglich 32% übernehmen. Beim grössten Kostenblock mit dem stärksten Wachstum, den Heimkosten, ist zudem die Eingriffsmöglichkeit der Gemeinden vielerorts durch fehlende Informationen und Knowhow eingeschränkt.

Weiter wirkt erschwerend, dass Leistungsniveau und Qualität auf Bundesebene vorgeschrieben und laufend ergänzt wird, z.B. bei den Qualitätsvorgaben zur neuen Pflegefinanzierung. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten müssen Kantone und Gemeinden tragen und damit die Verantwortung für auf höherer Stufe festgelegte Mechanismen und Kosten übernehmen.

Die EL-Bezüger als Verursacher sind durch zusätzliche Kosten nicht betroffen.

[5] Nur wenn die zusätzlichen Kosten die anerkannten Ausgaben verändern, beteiligt sich auch der Bund.

Fazit: EL-Bezüger müssen die Kosten nicht selbst tragen. Die Gemeinden als Verantwortliche der Altersvorsorge haben keinen Anreiz und wenig Handlungsspielraum zu kosteneindämmenden Massnahmen. Von jedem zusätzlich ausgegeben Franken muss eine Gemeinde durchschnittlich nur 32 Rappen bezahlen. Die Heime als Leistungsanbieter verspüren wenig Druck, ihre Kostenentwicklung zu beschränken.

Invalidität

Das System der Behindertenhilfe wurde ab Inkrafttreten der NFA als staatliche Aufgabe definiert und den Kantonen übertragen. Die Kantone sind zuständig für die Bedarfsplanung, Anerkennung der Einrichtungen mit Leistungsverträgen und das Controlling in den Bereichen Kosten, Leistungen und Qualität. Die Einrichtungen entscheiden heute selbstständig, welche behinderte Person Zugang zu ihren Leistungen erhält.

Die Anstrengungen der IV bei der Wiedereingliederung von IV-Rentnerinnen und IV-Rentner kann dazu führen, dass der Anspruch auf eine IV-Rente nur teilweise entfällt (z.B. von einer ganzen IV-Rente auf eine halbe IV-Rente). Besteht Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur IV, wird die Reduktion durch höhere EL-Leistungen wieder ausgeglichen.

Analog zur Altersvorsorge wird die Kostenentwicklung in den Einrichtungen im Bereich betreutes Wohnen und betreute Tagesgestaltung von der EL übernommen, Kostenträger für die Grenzkosten ist die EL und damit der Anreiz zur Begrenzung der Kostenentwicklung aus theoretischer Sicht gering. Davon ausgenommen sind die Leistungen im Bereich der begleiteten Arbeit, wo die Kosten vollständig beim Kanton anfallen und nicht von der EL getragen werden.

Die Behindertenhilfe im Kanton Basel-Landschaft hat den Auftrag, die Kosten der Einrichtungen auf Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Dazu wurden Kontroll- und Steuerungsinstrumente erarbeitet und weiterentwickelt. Nächste Schritte sind mit dem Aufbau eines interkantonalen Benchmarking in die Wege geleitet. Mit der Verankerung der in Form von Zielwerten bzw. Normkosten für Heime, Tagesstätten und Werkstätten in der kantonalen Gesetzgebung sollen die Vorgaben politisch legitimiert werden.

4.2.3 Falsches Leistungsziel Altersvorsorge

Das Leistungsziel der Altersvorsorge basiert auf dem 3-Säulen-Prinzip von AHV, Pensionskassen und privater Altersvorsorge und soll die Fortführung des gewohnten Lebensstandards im Rentenalter ermöglichen.

Das Ziel ist zu hinterfragen. Durch die höhere Lebenserwartung steigen die Gesamtausgaben der Rentner bis zum Ableben an. Dadurch sind immer mehr Rentenbezüger nicht mehr in der Lage, ihre Kosten mit den Einnahmen aus den drei Säulen der Altersvorsorge bis zum Lebensende zu tragen. Die entstehende Finanzierungslücke muss von der EL getragen werden.

Ausserdem bestehen bei der beruflichen Vorsorge Möglichkeiten, das für das Alter vorgesehene Kapital vorzeitig zu beziehen, was die Einnahmensituation für die Rentner im Alter zusätzlich verschlechtert.

Die rechtlichen Regelungen bei der beruflichen Vorsorge lassen in einem bestimmte Ausmass den Bezug der Altersleistung in Kapitalform zu (25% des BVG-Altersguthabens), oder wenn dies im Pensionskassenreglement festgehalten ist, die gesamte Altersleistung. Während der Unterstellung unter die berufliche Vorsorge (also vor Bezug einer Leistung) können die Vorsorgegelder zum Erwerb von Wohneigentum herangezogen werden. Es bestehen somit zwei Freiheitsgrade im Umgang mit Geldern der beruflichen Vorsorge. Die Gelder sind aber später im Bedarfsfall "EL" nicht mehr vorhanden oder werden als (eventuell noch vorhandenes) Vermögen bevorzugt angerechnet.

Fazit: Das heutige Altersvorsorgesystem setzt keine Anreize zu vermehrtem Sparen, um diese höheren Kosten im Alter zu finanzieren. Im Gegenteil, bestehen doch wegen des Miteinbezugs des Vermögensverzehrs in der EL-Berechnung starke Anreize zu vorzeitigem Vermögensabbau und Inanspruchnahme der EL im Alter.

4.2.4 Gesamteffekt der Systemprobleme

Alle Systemprobleme wirken sich als Kostentreiber der EL aus. Durch die fehlende Verbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben werden keine Limiten für die Ausgaben gesetzt. Ohne fiskalische Äquivalenz haben die Verursacher der Kosten keinen Anreiz, positive Grenzkosten zu vermeiden, denn sie zahlen nicht dafür. Das falsche Leistungsziel der Altersvorsorge bewirkt, dass die Kosten der Altersvorsorge zu hoch und sind und von der Mehrheit der Individuen nicht mehr selbst getragen werden können.

Unter der Annahme weiterhin ansteigender Lebenserwartung werden sich die negativen Kosteneffekte noch verstärken.

Noch nicht berücksichtigt ist dabei die demographische Entwicklung mit sinkender Geburtenrate und den geburtenstarken Jahrgängen, die über die nächsten Jahre in Rente gehen. Eine grössere Zahl an Rentenbezügern wird das System zusätzlich belasten und die Probleme der Umverteilung verschärfen.

- Mit der Alterung der Bevölkerung wird die Finanzierung der AHV immer teurer für die erwerbstätige Generation, immer weniger Junge müssen für immer mehr Alte aufkommen.
- Die Rentner belasten das System länger, tragen aber nicht länger zur Finanzierung bei. Die Mehrkosten werden wiederum auf die Erwerbstätigen überwälzt.
- Auf Grund des aktuellen Umwandlungssatzes werden zu hohe Renten ausbezahlt. Diese Mittel werden der heutigen Generation im Rentenalter fehlen und die ausbezahlten Renten der 2. Säule werden sinken müssen.
- Da die EL über allgemeine Steuermittel finanziert wird, belasten die EL-Bezüger vor allem die erwerbstätige Generation. Diese Zusatzbelastung der Erwerbstätigen hat eine schlechtere finanzielle Situation der heutigen Generation im Rentenalter und damit höhere Kosten der EL später zur Folge.

Fazit: Insgesamt ist das EL-System im Kanton Basel-Landschaft so konzipiert, dass die Kosten ungebremst weiter ansteigen werden. Im System sind keine Korrekturmechanismen eingebaut, die der Kostenentwicklung Einhalt gebieten würden.

4.3 Tragbarkeit der Kostenentwicklung der EL

Die beschriebene Entwicklung der EL-Kosten ist nur dann ein Problem, wenn die zusätzlichen Mittel nicht vorhanden sind, um die Mehrkosten zu tragen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Kosten in der erwarteten Höhe bezahlt werden können bzw. in welchem Ausmass zusätzliche Kosten tragbar sind.

Die Finanzierung der EL erfolgt über allgemeine Steuermittel von Bund, Kantonen und Gemeinden. Um den Anteil der EL-Kosten am Budget konstant zu halten, muss das gesamte Steueraufkommen mindestens so stark anwachsen wie die EL-Kosten. Aus den Bevölkerungsdaten ist ersichtlich, dass die im Kanton Basel-Landschaft wohnhafte Bevölkerung im Erwerbsalter in Zukunft rückläufig sein wird.

Das erforderliche Wachstum zur Deckung der steigenden EL-Kosten müsste demnach durch stark gesteigerte Produktivität oder Migration erreicht werden können. Eine viel höhere Produktivität ist in einer reifen Volkswirtschaft wie in der Schweiz nicht realistisch.

Migration hat vielfältige Auswirkungen in- und ausserhalb des Sozialbereichs, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Es ist zumindest fraglich, ob Migration in dem Ausmass, dass die Anzahl Erwerbstätigen im Zeitablauf konstant bleibt, ohne Probleme bewältigt werden kann.

Fazit: Es dürfte schwierig sein, die notwendigen zusätzlichen Mittel zur Finanzierung der EL durch zusätzliche Einnahmen aufzufangen, selbst unter Berücksichtigung der Migration.

4.4 Kostentreiber

Neben den Systemproblemen, die auf Gesamtebene der EL kostentreibend wirken, gibt es auf der Stufe einzelner Akteure oder Teile des EL-Systems weitere kostenerhöhende Faktoren. Die wesentlichen Kostentreiber werden in den folgenden Abschnitten näher analysiert. Es handelt sich dabei um:

- Demographie
- Einkommensentwicklung
- Gesundheit und technologischer Fortschritt
- Marktkräfte im Gesundheitsbereich
- Organisation im stationären und ambulanten Bereich
- Pensionskasse des Kantons

4.4.1 Demographie

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ergeben sich die Kosten der EL aus den Leistungen aus sämtlichen EL-Ansprüchen aller Einwohner des Kantons. Im Zeitverlauf ist somit die Entwicklung der Anzahl Bezüger und der Kosten pro Bezüger relevant.

Gemäss statistischem Amt des Kantons Basel-Landschaft steigt die Anzahl der Altersrentner in den nächsten Jahren massiv an. In der aktuellen Heimplatzplanung für Alters- und Pflegeheime ist diese Entwicklung bereits berücksichtigt.

Die demographische Entwicklung ist einer der bedeutendsten Kostentreiber im Bereich IV. Einerseits wächst die Anzahl Leistungsbezüger, anderseits resultieren aus höherer Lebenserwartung längere Aufenthaltsdauer mit zunehmendem Leistungsbedarf.

Zusätzliche Rentner und gleiche Pflegebedarfs- und Kostenstruktur

Wenn sich die Struktur nicht verändert, also wenn von den zusätzlichen Rentner die gleichen Anteile wie bis anhin EL zuhause und im Heim in der gleichen Höhe beziehen, entstehen zusätzliche Kosten für die EL. Auch die Kosten dieser zusätzlichen EL-Bezüger steigen im Zeitverlauf an, wie in Kapitel 3.2.2 dargelegt. Der Kostenzuwachs ist durch die steigende Anzahl der Bezüger begründet. Wir schätzen, dass der demographiebedingte Kostenanstieg zu heutigen Preisen über die nächsten 20 Jahre rund 30% beträgt.

Zusätzliche Rentner und veränderte Pflegebedarfs- und Kostenstruktur

Berücksichtigt man zusätzlich eine steigende Lebenserwartung in Zukunft, hat dies je nach Annahmen unterschiedliche Auswirkungen:

- Bleibt das Alter des Heimeintrittes gleich, wird aber die Verweildauer im Heim länger, hat dies weitere zusätzliche Kosten für die EL zur Folge
- Bei späterem Heimeintritt, aber gleicher Verweildauer steigen die Kosten für die EL, da der Bezugszeitpunkt der Leistungen später stattfindet
- Ist der Heimeintritt später und die Verweildauer kürzer, hängt es von der Betreuungsintensität ab, ob die Kosten für die EL höher oder tiefer ausfallen im Vergleich zu heute.

Fazit: Alle Szenarien mit Ausnahme des späteren Heimeintrittes in Kombination mit kürzerer Verweildauer und unklarer Kostenfolge bewirken einen Anstieg der EL-Kosten. Insgesamt ist folglich auch unter Berücksichtigung veränderter Pflege- und Kostenstruktur mit steigenden Kosten für die EL zu rechnen.

4.4.2 Makrogrössen

Makroökonomische Grössen beziehen sich auf eine ganze Volkswirtschaft, und sind nur sehr beschränkt beeinflussbar. Für die EL relevante Grössen sind:

- BIP-Wachstum
- Lohnstruktur der Erwerbstätigen
- Zinsen
- Preisentwicklung allgemein

Das BIP-Wachstum und die Lohnstruktur beeinflussen indirekt das Steuersubstrat. Je höher das Steuersubstrat, desto mehr Mittel sind ceteris paribus zur Deckung der EL-Kosten vorhanden. Zinsen beeinflussen u.a. die Mietkosten und via Bauinvestitionen die Heimkosten und damit die Höhe der anerkannten Ausgaben. Die Preisentwicklung wirkt auf die Höhe der Renten und damit auf die anrechenbaren Einkommen, aber auch auf die Kosten.

Fazit: Wirtschaftswachstum sowie Zins- und Preisentwicklung können nicht direkt beeinflusst werden. Der Einfluss auf die EL ist unklar.

4.4.3 Einkommensentwicklung

Aufgrund der Finanzierungsprobleme von AHV und IV ist zu erwarten, dass es zu Anpassungen bei den künftigen Renten kommen wird. Dadurch verschlechtert sich künftig die Finanzposition der Einzelnen und die Anzahl der EL-Fälle und -kosten nehmen zu.

Fazit: Diese Entwicklung ist eine Folge der demographischen Entwicklung, ist kaum beeinflussbar und hat eindeutig einen negativen Einfluss auf die EL-Ausgaben.

4.4.4 Gesundheit und technologischer Fortschritt

Der technologische Fortschritt und die bessere Gesundheit tragen zu einer steigenden Lebenserwartung bei. Die Kostenfolgen sind unklar. Nehmen dadurch die Heimeintritte oder die Verweildauer ab, sinken die Kosten. Wenn aber die Pflegefälle lediglich später eintreten, aber dann auf höherer Pflegestufe oder wenn die Verweildauer länger wird auf Grund lebensverlängernder Massnahmen, steigen die Kosten an.

Fazit: Gesunder altern ist eine erwünschte Entwicklung und kann durch präventive Massnahmen kostenvermindernd unterstützt werden. Neue Möglichkeiten oder Therapieformen durch technologischen Fortschritt wirken tendenziell eher kostentreibend. Inwieweit Kosten für entsprechende lebensverlängernde Massnahmen anfallen dürfen, muss auf gesellschaftlicher Ebene entschieden werden, handelt es sich doch dabei auch um ethische Fragestellungen. Die Beeinflussbarkeit ist gegeben bei den Präventionsmassnahmen, für die übrigen Massnahmen ist sie aber eher gering. Die Kostenfolgen für die EL insgesamt sind unklar.

4.4.5 Markt im Gesundheitsbereich

Aufgrund der demographischen Entwicklung steigt die Anzahl der Pflegebedürftigen und damit der Bedarf an Pflegenden. Das Pflegepersonal wird knapper werden, weil es selbst auch von der demographischen Verschiebung betroffen ist. Da sich diese Entwicklung nicht nur lokal, sondern in ganz Westeuropa manifestiert, wird es sich kaum durch vermehrten Import von Personal aus dem Ausland lösen lassen. Um den Bedarf an Pflegenden zu decken, müssen höhere Löhne bezahlt werden.

Fazit: Die Situation wirkt für die EL stark kostentreibend.

4.4.6 Organisation im stationären und ambulanten Bereich für AHV

Sowohl im stationären als auch im ambulanten Bereich konnten wichtige Kostentreiber identifiziert werden.

Stationärer Bereich:

- Höhere Auflagendichte wirkt kostensteigernd
- Immer strengere Qualitätsstandards wirken kostentreibend
- Fehlende Vergleichbarkeit und Benchmarks zu Kosten erschweren effektives Kostencontrolling und Kosteneffizienz
- Nicht ausgeschöpfte Skalenerträge führen zu erhöhten Kosten

Ambulanter Bereich:

- Fehlende Information und Knowhow bei den Gemeinden erschweren das Kostencontrolling
- Mangelndes Bewusstsein über die Kostenzusammenhänge in der EL bei den Gemeinden erschwert die Umsetzung von ganzheitlich optimalen Lösungen.
- Anreize für den Ausbau des ambulanten Systems zur Verzögerung des Heimeintrittes fehlen

Fazit: Viele dieser Kosten sind beeinflussbar. Es bestehen Ansatzpunkte auf verschiedenen Ebenen. Ohne Gegenmassnahmen ist ein weiterer Kostenanstieg zu lasten der EL zu erwarten.

4.4.7 Pensionskasse des Kantons

Ein Grossteil des Heimpersonals im Kanton Basel-Landschaft ist bei der Pensionskasse des Kantons angeschlossen. Die Sanierungskosten fallen im Heim bei den Personalkosten an und werden über die Umlagerung auf die Betreuungskosten und die EL überwälzt.

Fazit: Die notwendige Sanierung wirkt kostentreibend auf die EL-Ausgaben.

5 Lösungsansätze

5.1 Hierarchie

Zuerst müssen die Probleme auf Systemebene gelöst werden, damit sich das System als Ganzes in die gewünschte Richtung entwickelt und nicht selbst kostentreibend wirkt (siehe dazu auch Kapitel 4.1.2). Unterstützend werden Korrekturen auf der Stufe von einzelnen Massnahmen vorgeschlagen.

5.2 Korrekturen auf Systemebene

5.2.1 Korrektur zeitlicher Mismatch

Um den zeitlichen Mismatch zu korrigieren, müssen Kosten und Einkommen in Einklang gebracht werden.

Dies kann erreicht werden, indem
- mehr Einkommen zur Verfügung gestellt wird
- vorhandenes Einkommen zeitlich anders strukturiert wird
- die Kosten angepasst werden

Zusätzliches Einkommen ist unrealistisch, da die AHV bereits heute durch die demographische Entwicklung an finanzielle Grenzen stösst. Ebenso sind die Renten der 2. Säule schon heute im Verhältnis zum vorhandenen Kapitalstock zu hoch. Mit zusätzlichen Transfers von den Erwerbstätigen zu den Rentenbezügern für höhere Renten ist nicht zu rechnen.

Die Umstrukturierung des vorhandenen Einkommens bedeutet, dass das Auszahlungsmuster der Renten in Einklang gebracht wird mit der erwarteten Kostenentwicklung.

Die dritte Möglichkeit ist die Anpassung der Kosten an das verfügbare Einkommen. Die Lebenshaltungskosten im Alter dürfen nur so hoch sein, dass der grösste Teil der Bevölkerung diese mit eigenen Mitteln finanzieren kann.

Konkret:
- Überprüfen der Auszahlungsmuster der AHV- und BVG-Renten mit dem Ziel, eine höhere Selbstfinanzierung der Rentenbezüger bei gegebenem Kapital zu erreichen. Dazu gehören Anreize für mehr Sparen bzw. weniger Vermögensabbau im Rentenalter, z.B. durch Beschränkungen des Kapitalvorbezugs des BVG.
- Kostenentwicklung eindämmen durch Setzen der korrekten Anreize (siehe Kapitel 5.2.2) sowie umsetzen weitere Kostenmassnahmen (Kapitel 5.3).

5.2.2 Herstellen der fiskalischen Äquivalenz

Fiskalische Äquivalenz: EL zu AHV

Die Kantone verfolgen unterschiedliche Wege, um fiskalische Äquivalenz zu erreichen und den Kostenanstieg, vor allem in den Heimen, in Grenzen zu halten. Dabei ist einerseits der grundsätzliche Mechanismus der fiskalischen Äquivalenz zu beachten, andererseits muss die spezifische rechtliche, gesellschaftliche und steuerliche Situation im jeweiligen Kanton berücksichtigt werden. Für die Lösung im Kanton Basel-Landschaft kann gegebenenfalls auf Elemente aus anderen Kantonen zurückgegriffen werden. Nachfolgend werden deshalb einige Beispiele für EL im Alters- und Pflegeheim anderer Kantone kurz dargestellt.

Kanton	Bern	Tessin	Baselland
Leistungsvereinbarungen mit Heimen	Ja	Ja	Ja
Qualitätsvorgaben Stufe Kanton	Ja	Ja	Ja
Kostenvorgaben	Normkosten	Normkosten	nur Pflegenormkosten
Anreiz zu Kosteneffizienz	hoch	hoch	tief
Planbarkeit der Kosten für EL	Ja	Ja	Nein
Grenzkosten zu Lasten von	Heimen	Kanton (nicht EL)	EL
Anreize zur Eindämmung der Kostenentwicklung	hoch	hoch	gering
Fiskalische Äquivalenz	Ja	Ja	Nein

Fiskalische Äquivalenz bedingt, dass jeder zusätzliche Franken an Kosten dort anfällt, wo auch Entscheidung und Nutzen liegen. Im EL-System der Altersvorsorge des Kantons Basel-Landschaft wäre dies bei der Gemeinde, da dort die Autonomie über die Altersvorsorge angesiedelt ist.

Wird die fiskalische Äquivalenz hergestellt, müssen die Gemeinden direkt und vollständig für die zusätzlichen Kosten ihrer EL-Fälle aufkommen, was heute nicht der Fall ist. Dadurch entsteht ein starker Anreiz zu kosteneffizientem Verhalten. Dies lässt sich heute bereits bei der Pflegefinanzierung beobachten.

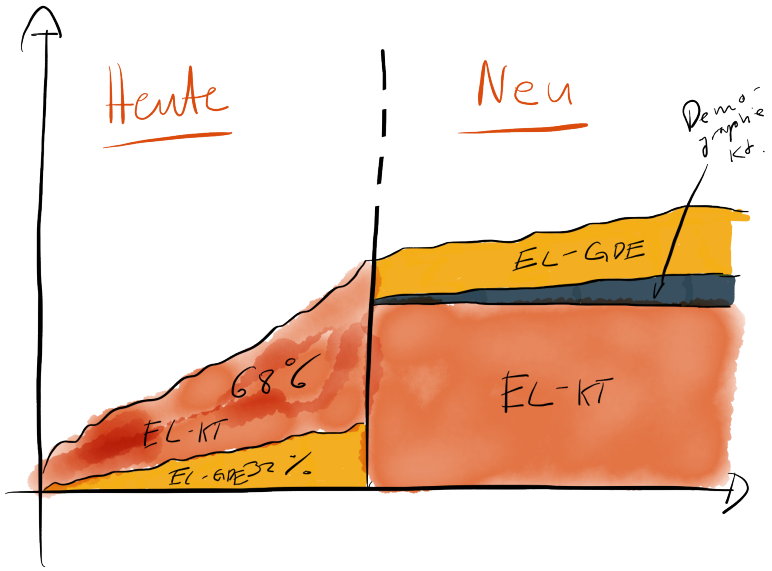


Abbildung 9: Herstellung fiskalische Äquivalenz bei den EL-Kosten zur AHV

Konkret:

- Der Kanton übernimmt neu nicht mehr a priori einen bestimmten Prozentsatz der EL-Kosten, sondern eine fixe Summe, die im Zeitverlauf um Teuerung und die aufgrund der demographischen Entwicklung zusätzlichen Anzahl Fälle korrigiert wird. Die Grenzkosten fallen zu lasten der Gemeinde an.
- Die konkrete Ausgestaltung der Parameter sowie die Abfederung bei Härtefällen (z.B. kleine Gemeinden mit überproportional vielen EL-Fällen und -kosten) muss in einem weiteren Schritt genauer definiert werden.

Fiskalische Äquivalenz: EL zu IV

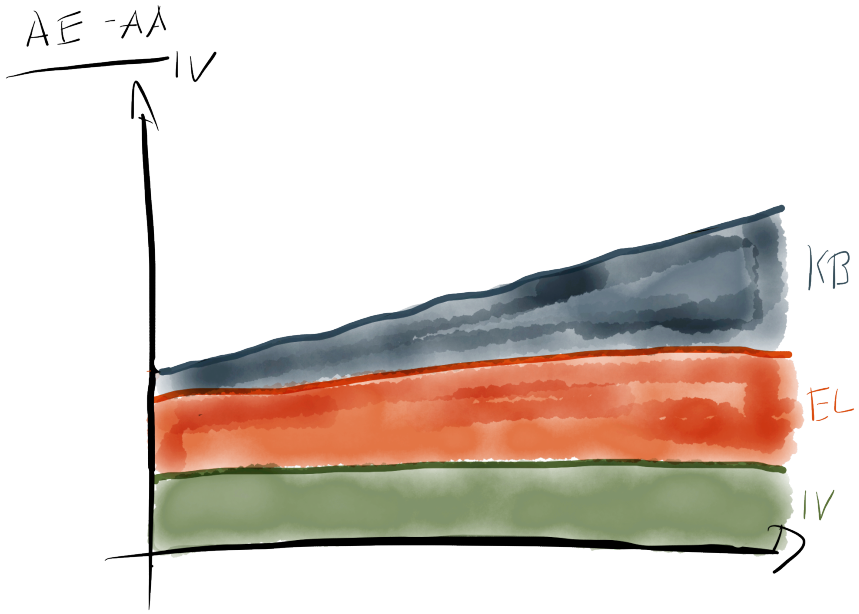


Abbildung 10: Herstellung fiskalische Äquivalenz bei den EL-Kosten zur IV

Die fiskalische Äquivalenz im Bereich IV-Heime wird hergestellt durch die Umstellung der Rangfolge der Kostenträger. Anstelle der EL übernimmt der Kantonsbeitrag die Kostendynamik. Die Aufteilung zwischen Kantonsbeitrag und EL kann wie bisher politisch festgelegt werden.

5.2.3 Leistungsziel Altersvorsorge anpassen

Das Leistungsziel der Altersvorsorge ist zu hinterfragen: Das verfügbare Einkommen der Rentenbezüger reicht nicht aus, um den gewohnten Lebensstandard aufrechterhalten zu können. Die individuellen Bezugsmöglichkeiten (Alterskapital anstelle Altersrenten, Verwendung für Wohneigentum) reduzieren das im Bedarfsfall notwendige Einkommen zusätzlich. Die Finanzierung der entstehenden Lücke mit der EL belastet die erwerbstätige Bevölkerung zusätzlich und wird sie an die Grenze der Belastbarkeit bringen. Dem soll entgegengewirkt werden, indem die Generation der Rentenbezüger einen Teil der Kosten im Alter selber trägt und damit die Erwerbstätigen entlastet.

Konkret sind folgende Massnahmen zu prüfen:

- Festlegen des Eigenfinanzierungsgrades der Altersrentenbezüger im Heim
- Schaffen einer Versicherungslösung zwecks Abfederung des Risikos eines Heimeintrittes und der damit verbundenen Vermögensreduktion. Die konkrete Ausgestaltung der Versicherungslösung, z.B. Alter bei Versicherungseintritt, was geschieht bei vorzeitigem Vermögensabbau, soll die Versicherung obligatorisch sein etc.) soll in einem weiteren Schritt erfolgen.
- Leistungsdifferenzierung und Beschränkung der EL auf die Finanzierung eines Minimalstandards
- Schaffen von korrekten Leistungsanreizen für die Arbeit
    - Vorzeitige Pensionierung darf sich nicht auf die EL auswirken
    - Regelung des Zusammenspiels zwischen EL und Vorbezugs des PK-Kapitals

5.3 Korrekturen auf Massnahmenebene im Überblick

Auf der Massnahmenebene bestehen beschränkte Einflussmöglichkeiten. Die Eingriffe müssten nach der Korrektur der Probleme auf der Systemebene konkretisiert und ausgearbeitet werden.

Bereich	Beeinflussbarkeit	Massnahmen
Demographie	Ja	Prüfen von Chancen und Risiken Migration (Zu- und Rückwanderung, Freizügigkeit, Anspruchserwerb etc.)
Makrogrössen	Nein	-
Einkommensentwicklung	Nein	-
Gesundheit und technologischer Fortschritt	Ja	Prävention verstärken
Marktkräfte im Gesundheitsbereich	Ja	Verfügbarkeit Pflegepersonal verbessern
Organisation	Ja	Verschiedene Massnahmen auf Ebene Kanton, Gemeinden, Heime
Pensionskasse des Kantons	Nein	-

6 Massnahmenplan

6.1 Massnahmen auf Stufe Kanton

Ansatzpunkt	Bereich	Massnahmen
Gesamtsystem	Fiskalische Äquivalenz	Finanzierungsstruktur der EL anpassen. Grenzkosten zu Lasten der Gemeinden (Altersvorsorge) bzw. des Kantons (Behindertenhilfe)
APH	Kostenmodell	Leistungsangebot Heime standardisieren Normkostenmodell
APH	Koordination/Unterstützung	Verstärkte Zusammenarbeit der APH durch Kanton unterstützen; Vorgaben erarbeiten bzgl. Heimgrösse, Leistungsdifferenzierung, Pflegebedarfsnachweis etc.
APH	Governance verbessern	Professionellere Governance (Prioritätensetzung, Performancemessung und Rechenschaftsmechanismen
APH	Aufsicht durch Gemeinde	Befähigen der Gemeinden zur integrierten Betagtenbetreuung. Unterstützung bei der Aufsicht Heime. Bewusstsein für Systemdynamik schaffen (Gemeinden, Kanton)
APH	Organisation	Koordination, Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden
APH und IVH	Markt	Pflegepersonalknappheit dringend über verschiedene Massnahmen verringern
Kanton	Konzept optimale Betagtenbetreuung	Unterstützung bei der Entwicklung von Richtlinien zur integrierten Betagtenbetreuung in den Gemeinden
Kanton	Verstärkte Prävention	Planen und durchführen von geeigneten Präventionsmassnahmen nach Kosten-/Nutzen-Grundsätzen

6.2 Massnahmen auf Stufe Bund

Ansatzpunkt	Bereich	Massnahmen
Gesamtsystem	Zeitlicher Mismatch Einnahmen und Ausgaben	Prüfen folgender Massnahmen: • Zeitliche Verteilung der Renteneinkommen an effektiven Kostenverlauf anpassen • Verhinderung des vorzeitigen Abbaus von Alterskapital • Vorzeitige Pensionierung -> Berechnung der EL auf ungekürzte Rente • Vorbezug PK-Gelder -> Berücksichtigung bei EL-Berechnung, Schaffen von kostengünstigen Rentenmöglichkeit für Selbstständige • Steuerliche Anreize für Sparen 3 verstärken
Gesamtsystem	Leistungsziel Altersvorsorge	Prüfen einer Versicherungslösung für Pflege- und Betreuungskosten im Alter innerhalb der Risiko-kohorte Betagte
Gesamtsystem	Organisation und Administration	Gezielter Abbau der administrativen Belastung oder Übernahme der Mehrkosten durch den Verursacher

7 Schluss

Es muss festgestellt werden, dass die heutige Konfiguration des EL-Systems im Kanton Basel-Landschaft Schwachpunkte aufweist, die an der langfristig haltbaren Finanzierbarkeit zweifeln lassen.

Um eine nachhaltige Stabilisierung der EL zu erreichen, müssen die vorhandenen Systemprobleme adressiert und korrigiert werden. Erst damit wird die Grundlage geschaffen, dass weitergehende Massnahmen greifen können.

Weiter ist zu bemerken, dass in der heutigen Konfiguration der EL für AHV wie für IV ein Grossteil der Kostendynamik der demokratischen Rechenschaftspflicht entzogen ist. Dies wird durch die gezeigte Umstrukturierung korrigiert. Die Kosten für die Betreuung der Betagten wird wieder zur Gemeindeangelegenheit, die Kosten der Behindertenhilfe fallen direkt im Budget des Kantons an.

Wir hoffen, mit dieser Arbeit einen ersten Beitrag zur Klärung der Lage der EL im Kanton Basel-Landschaft geleistet zu haben. Wir sind uns bewusst, dass unsere Darstellung und die daraus gezogenen Schlüsse durchaus kontrovers diskutiert werden können. Eine solche Diskussion ist wichtig und produktiv, denn nur diese erlaubt es, die in einem Sozialsystem notwendigen Entscheide betreffend Leistungen und Kostenübernahme transparent zu machen und damit letztlich zu einer nachhaltigen Lösung zu gelangen.

Gerne stehen wir Ihnen für weitere Ausführungen und Diskussionen zur Verfügung.

Schumacher MSFP AG

Luzern, 19. August 2013

Franz Schumacher

Marianne Bonato