

Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende
(ELA)

Berechnungen zur nachhaltigen Verbesserung der Lebenslage von
älteren Arbeitnehmenden

Zuhanden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Luzern, den 8. Oktober 2018

Dr. Oliver Bieri
Dr. Alma Ramsden

I AUSGANGSLAGE

Die Altersgruppe der 55 bis 64-jährigen Personen weist im Vergleich zu anderen Altersgruppen mit 2.9 Prozent eine relativ tiefe Sozialhilfequote aus.¹ Trotzdem wird die wirtschaftliche und soziale Integration dieser Altersgruppe zunehmend zu einer Herausforderung. Einerseits aufgrund der markanten Steigerung der Sozialhilfequote der letzten Jahre und andererseits wegen der erschwerten beruflichen Reintegration. Nach Angaben aus der Sozialhilfestatistik, welche vom Bundesamt für Statistik erstellt wird, hat der Anteil der Sozialhilfebeziehenden in der Altersgruppe der 55 bis 64-jährigen Personen im Zeitraum 2010 bis 2016 um über 50 Prozent zugenommen. Aber auch die Daten aus der Arbeitslosenversicherung zeigen, dass es für Personen über 55 Jahre schwierig ist, wieder eine Stelle zu finden.² Sie werden in der Arbeitslosenversicherung überdurchschnittlich häufig ausgesteuert und finden bis zum Erreichen des AHV-Alters keine nachhaltig existenzsichernde Tätigkeit mehr.

Gemäss Einschätzung der SKOS führen diese Trends zu wachsenden sozialen Problemen, welche die Sozialhilfe alleine nicht bewältigen kann. In einem Positionspapier haben die Verantwortlichen der SKOS daher verschiedene Vorschläge für eine nachhaltige Verbesserung der Lebenslage von Erwerbslosen und Sozialhilfebeziehenden über 55 Jahren erarbeitet.³ Dabei stehen einerseits präventive Massnahmen in den vorgelagerten Sozialversicherungssystemen und andererseits Massnahmen innerhalb der Sozialhilfe im Fokus. Als mögliche vorgelagerte Massnahme schlägt die SKOS vor, dass Personen, die ihre Stelle ab 55 Jahren verlieren, nicht mehr ausgesteuert beziehungsweise nicht mehr in die Sozialhilfe gedrängt werden. Dazu sollen die Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (ELA) deren Existenz bis zum Erreichen des AHV-Alters sichern. Von diesen Ergänzungsleistungen können Personen profitieren, welche ihre Stelle ab 55 Jahren verlieren beziehungsweise mit 57 Jahren ausgesteuert werden, nicht bereits von der Sozialhilfe unterstützt wurden, langjährig Sozialversicherungsbeiträge entrichtet haben, sich weiter um Arbeit bemühen und bei den RAV zur Vermittlung angemeldet bleiben. Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende sollen nach denselben Finanzierungsmechanismen wie die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV finanziert werden.⁴

Im vorliegenden Papier werden die finanziellen Auswirkungen der Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (ELA) unter Berücksichtigung der dafür notwendigen Annahmen quantifiziert.

¹ Vgl. Sozialhilfestatistik, Bundesamt für Statistik, Jahr 2016.

² Vgl. Robert Fluder et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen.

³ https://skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2018_medienkonferenz/180222_Positionspapier_55_.pdf Zugriff am 28.05.2018.

⁴ Vgl. Hauser-Schönbächler, Gerhard (2018): Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitslose. Gutachten zuhanden der SKOS. Bern.

Nachfolgend werden in Abschnitt 2.1 die Kosten der Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (ELA) im Jahr der Einführung dargelegt. In Abschnitt 2.2 werden die Einsparungen bei der Sozialhilfe berechnet, unter der Annahme, dass 38 Prozent der Ausgesteuerten ohne Erhalt der ELA Sozialhilfe beziehen würden. Da der Bestand an Begünstigten über die Zeit zunächst zunimmt, ist für die ersten Jahre nach der Einführung der Ergänzungsleistungen mit einem Kostenanstieg zu rechnen. Aufgrund demografischer Veränderungen verändern sich die jährlichen Kosten der Ergänzungsleistungen im Zeitverlauf. Die jährlichen Durchschnittskosten werden darum für den Zeitraum 2020–2029 in Abschnitt 2.3 dargelegt.

2.1 KOSTEN IM JAHR DER EINFÜHRUNG

Nachfolgend legen wir dar, mit welchen Kosten bei der Einführung einer Ergänzungsleistung für ältere Arbeitnehmende (ELA) im Jahr der Einführung zu rechnen ist. Sämtliche Berechnungsgrundlagen beziehen sich auf das Jahr 2016.

Massgebend für die Berechnungen ist die Anzahl der ausgesteuerten Personen, welche von den Ergänzungsleistungen profitieren können. Gemäss Arbeitsmarktstatistik des SECO (AMSTAT) wurden in der Altersklasse der 55 bis 64-jährigen im Jahr 2016 durchschnittlich 549 Personen pro Monat ausgesteuert. Für das ganze Jahr können 6'590 Aussteuerungen gezählt werden.⁵ Nimmt man an, dass sich die Anzahl der Ausgesteuerten über alle Altersgruppen gleichmässig verteilt, ergeben sich für die Altersklasse der 57 bis 62-Jährigen⁶ 3'954 Aussteuerungen. Davon hat ein Anteil Personen kein Anrecht auf ELA, weil sie Vermögen und/oder Einkommen durch den Partner besitzen. Fehlende Statistiken über diesen Anteil bedingen eine qualifizierte Schätzung.

Weil nicht alle Aussteuerungen zum selben Zeitpunkt erfolgen, haben nicht alle ausgesteuerten Personen während des ganzen Jahres einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Für die Berechnungen der Kosten wurden daher die monatlichen Zugänge berücksichtigt.

Für die detaillierte Berechnung der Kosten wurden die Berechnungsansätze der EL aus dem Jahr 2016 verwendet. Berücksichtigt wurden die Pauschalen für den Lebensbedarf von Erwachsenen und Kindern, die Mietzinspauschale und Beiträge für die Krankenversicherungsprämien für Erwachsene und Kinder.⁷ Da sich in der Gruppe der Ausgesteuerten unterschiedliche Familienzusammensetzungen finden lassen, haben wir den Ausgesteuerten die Familienzusammensetzung der Altersgruppe der 57 bis 64-Jährigen gemäss

⁵ Die Angaben sind für die Alterskategorien nur in 5-Jahresschritten erhältlich. Die Daten können unter <https://www.amstat.ch/v2/aussteuerungen.jsp?lang=de> heruntergeladen werden, indem man das entsprechende Jahr, die Alterskategorie und dann «Anzahl Aussteuerungen» auswählt. Zugriff am 27.06.2018.

⁶ In der Berechnung wird das Alter 62 für Frauen und 63 für Männer für den Übertritt in die AHV angenommen, siehe Abschnitt 2.3.

⁷ Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (ohne Jahr): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2016. Tabellenteil. Bern.

Angaben des Bundesamts für Statistik zu Grunde gelegt.⁸ Für Haushalte mit Kindern wurde angenommen, dass diese im Durchschnitt 1.8 Kinder besitzen.⁹

Bei den 3'954 Personen handelt es sich ausschliesslich um die Zugänge zur EL während eines Jahres. Selbstverständlich müssen auch die Abgänge berücksichtigt werden. Dazu wurden drei Szenarien berechnet: Szenario 1 ohne Massnahmen der RAV, Szenario 2 mit Massnahmen der RAV und Szenario 3 mit Massnahmen der RAV und Wirksamkeit des Inländervorrangs. Wir gehen hier davon aus, dass ein Viertel der Ausgesteuerten ein Vermögen und/oder Einkommen hat, das über der Schwelle für ELA Bezug liegt. Somit wurden für die Berechnungen der Kosten in jedem Szenario 25 Prozent abgezogen.

Szenario I

Für das erste Szenario wurden die Studien des SECO zur Lage auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 2016 hinzugezogen, aus welchen hervorgeht, dass im Jahr 2016 im Durchschnitt nach zwei Monaten 15 Prozent der **Ausgesteuerten** wieder eine Stelle gefunden haben. Dies entspricht einer monatlichen Austrittsquote von durchschnittlich 7.5 Prozent.¹⁰ Zieht man diese Personen von den Zugängen der Ausgesteuerten ab, reduziert sich die Bestandsgrösse auf 2'743 ausgesteuerte Personen im Alter von 57 bis 62 Jahren (abzüglich der 25 Prozent). Die entsprechenden Kosten für die Ergänzungsleistungen belaufen sich damit auf 82.4 Millionen Franken.

Szenario II

Bei dem von der SKOS vorgeschlagenen Modell geht es darum, ältere Stellensuchende trotz Aussteuerung mit weiterer Unterstützung durch die RAV in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wie hoch die entsprechende Integrationsquote ausfallen würde, kann nur geschätzt werden. Gemäss Studien des SECO zur Lage auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 2016 gab es im Durchschnitt in der Alterskategorie der über 50-Jährigen jeden Monat rund 16 Prozent **Abgänge aus der Arbeitslosigkeit**. Wir nehmen für die weiteren Schätzungen an, dass es sich bei diesem Wert um die bestmögliche Integrationsquote von Ausgesteuerten handelt. Dadurch reduziert sich der Anteil der Betroffenen mit Auszahlung in der Modellrechnung auf 2'487 Personen. Entsprechend reduzieren sich die jährlichen Kosten für die EL auf 74.2 Millionen Franken.

Szenario III

Der seit 1. Juli 2018 geltende Inländervorrang könnte sich auf die Kosten der Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende auswirken. Da registrierte Arbeitslose aus Berufen mit hoher Arbeitslosigkeit bevorzugt werden, kann davon ausgegangen werden, dass sich die Arbeitsmarktintegration von registrierten Arbeitslosen erhöht. Wir gehen

⁸ Angaben gemäss Anfrage an Herrn Dr. Tesar (Bundesamt für Statistik) vom 04.09.2018: Anteil Alleinlebender in der Altersgruppe 57-64 beträgt 0.21, der Anteil Paare ohne Kind 0.45, der Anteil Paare mit Kind(ern) 0.26, der Anteil Alleinerziehender 0.05 und der Anteil «andere» 0.04.

⁹ Gemäss Bundesamt für Statistik BFS gibt es in der Schweiz im Durchschnitt 1.8 Kinder pro Haushalt: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien.html>>, Zugriff am 27.06.2018

¹⁰ Erhältlich sind alle 12 Studien für das Jahr 2016 unter <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/Die_Lage_auf_dem_Arbeitsmarkt/Lage_Arbeitsmarkt_2016.html>, Zugriff am 27.06.2018.

davon aus, dass die Reintegrationsquote durch den Inländervorrang um 25 Prozent gesteigert werden kann, was einer Erhöhung um 4 Prozentpunkte von 16 auf 20 Prozent entspricht. Dadurch reduziert sich der Bestand der ausgesteuerten Personen mit Auszahlung auf 2'368 und die Kosten reduzieren sich auf 70.7 Millionen Franken.

In Darstellung D 2.1 werden die Ergebnisse der Modellrechnungen für die drei Szenarien zusammengefasst.

**D 2.1: Kosten und Anzahl Bezüger/-innen EL ältere Arbeitnehmende (ELA),
Durchschnittswerte 2016**

	Kosten ELA in Mio. Franken	Anzahl begünstigte Personen (Haushalte) mit Auszahlung
Zugänge minus Abgänge ohne Massnahmen (Szenario I)	82.4	2'743
Zugänge minus Abgänge mit Massnahmen der RAV (Szenario II)	74.2	2'487
Zugänge minus Abgänge mit Massnahmen der RAV und Inländervor- rang (Szenario III)	70.7	2'368

Quellen: Eigene Berechnungen.

Im Rahmen der vorliegenden Schätzungen wurde nicht einbezogen, dass nur jene Personen Ergänzungsleistung für ältere Arbeitnehmende (ELA) erhalten sollen, die mehrjährig in die Sozialversicherungen einbezahlt haben. Durch dieses Kriterium reduzieren sich die Kosten nochmals, die Reduktion ist allerdings schwierig zu quantifizieren. Wir gehen davon aus, dass es sich um einen geringen Betrag handelt, da wohl der Grossteil der Ausgesteuerten über 57-Jährigen mehrere Jahre gearbeitet hat (Erziehungsarbeit und Familienleistungen sollen angerechnet werden). Bei diesen Berechnungen wurden die Ausstritte aus den ELA aufgrund eines Übertrittes in die AHV noch nicht berücksichtigt. Für die Berechnungen der mittelfristigen Kosten (Abschnitt 2.3) wird dieses Kriterium noch berücksichtigt.

2.2 EINSPARUNGEN BEI DER SOZIALHILFE

Ein Teil der ELA Beziehenden würde ohne den Erhalt von ELA Sozialhilfe beziehen. Zur Berechnung der Einsparungen bei der Sozialhilfe wurden die durchschnittlichen Werte für die wirtschaftliche Sozialhilfe aus der Statistik der Stadt Bern verwendet. Für die Berechnung der Einsparungen bei der Sozialhilfe wurde die gleichen Annahmen betreffend Familienzusammensetzung wie bei der Berechnung der EL verwendet. Pro Fall ergeben sich dabei durchschnittliche Kosten von 3'009 Franken pro Monat.

Gemäss Fluder et al. (2017) bezogen 38 Prozent der im Jahr 2005 ausgesteuerten Personen Sozialhilfe. Von den 3'954 Ausgesteuerten würden also 1'503 Personen Sozialhilfe

erhalten, was Sozialhilfekosten von 29.4 Millionen Franken entsprechen würde.¹¹ Somit belaufen sich die Mehrkosten des neuen Systems auf 41.3 Millionen Franken (Szenario III) bis 53.0 Millionen Franken (Szenario I). Darstellung D 2.2 fasst die Ergebnisse zusammen:

D 2.2: Kosteneinsparungen Sozialhilfe und Mehrkosten durch ELA

	Kosteneinsparungen Sozialhilfe in Mio. Franken	Kosten ELA in Mio. Franken	Mehrkosten ELA in Mio. Franken
Zugänge minus Abgänge ohne Massnahmen (Szenario I)	29.4	82.4	53.0
Zugänge minus Abgänge mit Massnahmen der RAV (Szenario II)	29.4	74.2	44.8
Zugänge minus Abgänge mit Massnahmen der RAV und Inländer- vorrang (Szenario III)	29.4	70.7	41.3

Quelle: Eigene Berechnungen

Nicht berücksichtigt wurden sowohl bei den EL wie bei der Sozialhilfe Einkünfte aus anderen Sozialversicherungen (zum Beispiel IV), Alimente und Zwischenverdienste. Ebenfalls nicht einbezogen wurden die unterschiedlichen Systeme zur Finanzierung der Gesundheitskosten über individuelle Prämienverbilligungen oder EL/Sozialhilfe. Diese Einkünfte und alternativen Finanzierungen können bis zu einem Drittel der Kosten ausmachen. Weil sie in beiden Systemen auftreten, ist anzunehmen, dass sich diese Kosten neutralisieren.

2.3 LANGFRISTIGE JÄHRLICHE KOSTEN UND EINSPARUNGEN

Nachfolgend berechnen wir, mit welchen durchschnittlichen jährlichen Kosten zu rechnen ist, wenn Zu- und Abgänge in die ELA über den Zeitraum 2020–2029 betrachtet werden. Dies berücksichtigt die demografische Entwicklung der einbezogenen Geburtskohorten und die Übertritte in die AHV.

Über einen Zeitraum von mehreren Jahren müssen vom Bestand der ELA Beziehenden die Übertritte in die Rente abgezogen werden. In der Berechnung wird das Alter 62 für Frauen und 63 für Männer (frühestmöglicher Vorbezug der AHV-Rente) für den Übertritt angenommen.

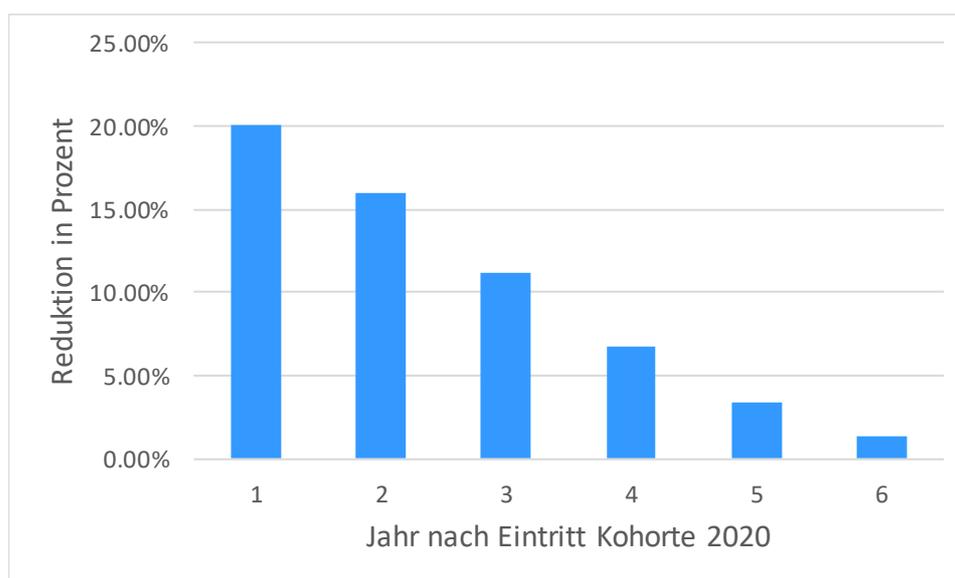
¹¹ Fluder, Robert; Salzgeber, Renate; Fritschi, Tobias; von Gunten, Luzius; Luchsinger, Larissa (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO. Bern.

Dabei wird davon ausgegangen, dass sich die Kosten des ELA-Bezugs im Alter 63–65 beziehungsweise 62–64 sich in etwa die Waage halten mit den Kosten für die höhere EL zur AHV, die aufgrund der um 13.6 Prozent gekürzten AHV-Rente während des ganzen Rentenalters ausbezahlt wird. Da die beide Leistungen ELA und EL AHV vom gleichen Kostenträger finanziert werden, ergibt sich dadurch keine Kostenverschiebung. In der Regel wird es sowohl für die ELA-Beziehenden wie auch für die Ausgleichskasse die bessere Lösung sein, ELA bis zum Alter 65 beziehungsweise 64 auszubezahlen und dafür Bezüge der EL zur AHV zu vermeiden.

Als Jahr der Einführung von ELA wurde das Jahr 2020 festgelegt. Die Kosten wurden für das dritte Szenario berechnet (siehe Abschnitt 2.1).

Es ist anzunehmen, dass durch die kontinuierliche Beratung durch das RAV ein Teil der ELA-Beziehenden wieder eine Arbeitsstelle finden wird und sich somit der jährliche Bestand an ELA Beziehenden weiter reduziert. Da anzunehmen ist, dass die Chance auf den Erhalt einer Erwerbstätigkeit mit der Verweildauer im System abnimmt, wurde eine abnehmende Wahrscheinlichkeit angenommen, und zwar wie folgt: Im ersten Jahr finden 20 Prozent der ELA-Beziehenden eine Stelle (Szenario III), im zweiten Jahr rund 16 Prozent (80% von 20%) der noch in den ELA verbleibenden Personen aus dem ersten Jahr, im dritten Jahr 11 Prozent (70% von 16%), im vierten Jahr rund 7 Prozent (60% von 11%), im fünften Jahr rund 3.5 Prozent (50% von 7%) und im sechsten Jahr rund 1 Prozent (40% von 3,5%):

D 2.3: Reduktion des jährlichen Bestandes von ELA Beziehenden durch RAV Beratung



Legende: Eigene Darstellung Interface.

Von den durchschnittlich 4'164 Personen, die während eines Jahres angesteuert werden (Basis 2016, Bevölkerungswachstum berücksichtigt) finden so in den darauffolgenden sechs Jahren (maximale Verweildauer in ELA bei Eintritt mit 57) 1'966 Personen wieder zurück in den Arbeitsmarkt, nachdem sie Leistungen der ELA bezogen haben. 2'198

Personen erreichen eingebunden in das ELA-System das AHV-Alter. Davon erhalten 75 Prozent oder 1'649 Personen pro Jahreshkohorte während des ganzen Verbleibs in der ELA Leistungen aus der ELA.

Betrachtet man die Entwicklung der Kosten über mehrere Jahre, zeigt sich, dass die Kosten zuerst ansteigen und danach aufgrund der sich verändernden Austrittsraten in Folge des AHV-Rentenbezugs zu einer leichten Abnahme führen.

Unter den obigen Annahmen kommen die im Zeitraum 2020 bis 2029 durchschnittlichen anfallenden jährlichen Kosten für ELA auf 298.0 Millionen Franken (Szenario III) zu liegen. Bei der Sozialhilfe würden diese Kosten 138.9 Millionen Franken betragen unter der Annahme, dass 38 Prozent der jährlich in die Aussteuerung eintretenden Personen Sozialhilfe erhalten würden. Es entstehen somit Mehrkosten von 159.1 Millionen Franken.

Neben den direkten Minderkosten in der Sozialhilfe, die sich durch die ELA ergeben, sind die langfristigen Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen zur AHV zu berücksichtigen. Jene Personen, die durch das neue System wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können, verfügen bei Eintritt ins Rentenalter über eine bessere Altersvorsorge als Personen, die bis zum Rentenübertritt durch die Sozialhilfe unterstützt werden oder den Lebensunterhalt aus dem Vermögen bestritten haben: Es ist anzunehmen, dass bei den 1'966 integrierten Personen ein Vorbezug der AHV-Rente vermieden wird, wie er bei Personen in der Sozialhilfe die Regel ist. Damit wird die Ergänzungsleistung zur AHV entlastet. Wird angenommen, dass die wieder in den Arbeitsmarkt integrierten Personen eine durchschnittliche AHV-Rente haben, ergibt dies eine Entlastung der EL zur AHV von 68'081 Franken pro Person bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 20.7 Jahren ab 65 Jahren.¹² Bei jährlich durchschnittlich 1'966 wieder integrierten Personen ergeben sich daraus Minderkosten bei der EL AHV von 133.8 Millionen Franken über einen Zeitraum von 20.7 Jahren.

¹² Quelle: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/grafiken.assetdetail.2083642.html>>, Zugriff am 04.10.2018

Die Berechnungen zeigen, dass die Kosten der Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (ELA) im Jahr der Einführung zwischen 70.7 bis 82.4 Millionen Franken Millionen Franken zu liegen kommen.

Für die Berechnung der längerfristigen Kosten wurde der Zeitraum 2020–2029 gewählt. Damit wird aufgezeigt, wie sich die Kosten in der Aufbauphase entwickeln. Andererseits kann die Bevölkerungsentwicklung miteinbezogen werden, die bis 2026 einen Zuwachs in der Altersgruppe 55-64 und nachher eine Abnahme aufweist.

Unter den gemachten Annahmen der Reintegration in den Arbeitsmarkt finden in diesem Zeitraum in jeder Jahrgangskohorte 1'966 Personen wieder eine Stelle, 2'198 Personen erreichen eingebunden in das ELA-System das AHV-Alter. Davon erhalten 75 Prozent oder 1'649 Personen Leistungen aus der ELA.

Berechnet man die durchschnittlichen jährlichen Kosten über den Zeitraum 2020–2029, kommen diese auf 298 Millionen Franken zu liegen, unter den Annahmen, dass die Integrationsbemühungen der RAV und der Inländervorrang wirksam sind. Die Berechnungen zeigen weiter, dass im Gegenzug bei den Ausgaben für die Sozialhilfe knapp 140 Millionen Franken eingespart werden können. Die Mehrkosten belaufen sich somit auf etwa 160 Millionen Franken.

Indem durch das neue System verhindert werden kann, dass Personen frühzeitig ihre Altersvorsorge schwächen, ergeben sich Einsparungen in der Ergänzungsleistung zur AHV von 133.8 Millionen Franken über einen Zeitraum von knapp 21 Jahren.

Gesamthaft stehen somit den Mehrausgaben von 298 Millionen Franken Minderausgaben von 138.9 in der Sozialhilfe und langfristig 133.8 Millionen Franken in der EL zur AHV gegenüber. Daraus ergeben sich effektive Mehrkosten von 25.3 Millionen Franken. Die Resultate werden in Tabelle D 3.1 zusammengefasst:

D 3.1: Zusammenfassung der Modellrechnungen

Mehrausgaben ELA (in Mio. Franken)	Minderausgaben ELA: Sozialhilfe (in Mio. Franken)	Minderausgaben ELA: EL zur AHV (in Mio. Franken)	Effektive Mehrkosten ELA (in Mio. Franken)
298.0	138.9	133.8	25.3

Quelle: Eigene Berechnungen Interface.