

Teilrevision Gesetz über die Ergänzungsleistungen: Anpassung Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat eine Anpassung des Finanzierungsschlüssels zwischen dem Kanton und den Gemeinden bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL). Neu sollen die Gemeinden die Kantonsbeiträge für die EL nach Abzug des Bundesbeitrages noch zu drei Zehnteln und nicht mehr zur Hälfte nach ihrer Einwohnerzahl tragen.

Der Grund für diesen Revisionsvorschlag ist eine Anpassung der Pflegefinanzierungsverordnung. Aktuell werden im Kanton Schwyz bei Menschen in Pflegeheimen mit Anspruch auf EL die Leistungen an die Pflegekosten durch EL und nicht durch die Pflegefinanzierung bezahlt. Neu sollen im Kanton Schwyz bei allen Menschen in Pflegeheimen die ungedeckten Pflegekosten nur noch über die Pflegefinanzierung bezahlt werden. Die Ablösung dieser Vorrangigkeit der EL vor der Pflegefinanzierung hat eine hohe finanzielle Zusatzbelastung der Gemeinden zur Folge, welche im Rahmen der Pflegefinanzierung die ungedeckten Pflegekosten in Pflegeheimen für Personen mit Wohnsitz im Kanton Schwyz übernehmen. Gleichzeitig erfolgt eine Entlastung bei den EL, wo sich der Kanton und die Gemeinden die Kosten nach Abzug des Bundesbeitrages teilen. Für die Korrektur dieser Kostenverschiebung soll der Finanzierungsschlüssel bei den EL im kantonalen Gesetz über die EL angepasst werden, damit die Zusatzaufwendungen der Gemeinden für die Pflegefinanzierung ausgeglichen werden.

Die Ablösung der Vorrangigkeit der EL vor der Pflegefinanzierung erfolgt aufgrund der EL-Reform auf Stufe Bund. Diese beinhaltet unter anderem, dass ausbezahlte EL aus dem Nachlass eines EL-Bezügers zurückerstattet werden müssen, wenn dessen Nachlass Fr. 40 000.-- übersteigt. Ohne Ablösung der Vorrangigkeit der EL vor der Pflegefinanzierung besteht im Kanton Schwyz die Gefahr einer Ungleichbehandlung von Bewohnern von Pflegeheimen und deren Erben, weil aus den EL bezahlte Pflegekosten später allenfalls aus dem Nachlass zurückerstattet werden müssen, während dies bei Leistungen aus der Pflegefinanzierung nicht der Fall ist.

2. Ausgangslage

2.1 Das Bundesparlament hat am 22. März 2019 eine Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG, SR 831.30) verabschiedet (BBl 2019 2589 ff.). Gegen die Reform wurde kein Referendum ergriffen. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 29. Januar 2020 beschlossen, die EL-Reform auf den 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen. Die EL-Reform beinhaltet unter anderem, dass ausbezahlte Ergänzungsleistungen aus dem Nachlass eines EL-Bezügers zurückerstattet werden müssen, wenn dessen Nachlass Fr. 40 000.-- übersteigt (Art. 16a Abs. 1 nELG). Aus der EL-Reform besteht grundsätzlich kein weitergehender gesetzgeberischer Umsetzungsbedarf auf kantonalen Ebene.

2.2 Bei den Ergänzungsleistungen teilen sich die Gemeinden und der Kanton die Kosten nach Abzug des Bundesbeitrages hälftig (§ 10 Abs. 2 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 28. März 2007, KELG, SRSZ 362.200).

Im Rahmen der Pflegefinanzierung haben die Gemeinden die ungedeckten Pflegekosten in Alters- und Pflegeheimen für Personen mit Wohnsitz im Kanton Schwyz zu übernehmen (§ 19a des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 28. März 2007, SEG, SRSZ 380.300).

Gemäss § 9 der Pflegefinanzierungsverordnung vom 3. November 2010 (PFV, SRSZ 361.511) gehen die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL) der Pflegefinanzierung vor. Über 800 Personen in Alters- und Pflegeheimen beziehen EL. Dies bedeutet, dass bei diesen Personen die ungedeckten Pflegekosten aus dem Topf der EL und nicht über die Pflegefinanzierung bezahlt werden. Der Kanton Schwyz ist heute noch der einzige Kanton, in welchem die EL vorrangig vor der Pflegefinanzierung sind.

2.3 Bei Pflegeheimfällen mit Ergänzungsleistungen sind gemäss geltender Regelung im Kanton Schwyz auch Leistungen an die Pflegekosten in den Ergänzungsleistungen enthalten, welche aufgrund von Art. 16a Abs. 1 nELG später allenfalls aus dem Nachlass zurückerstattet werden müssen. Leistungen aus der Pflegefinanzierung hingegen müssen nicht zurückerstattet werden. Ab Inkrafttreten der bundesrechtlichen EL-Reform besteht im Kanton Schwyz somit die Gefahr einer Ungleichbehandlung von Bewohnern von Pflegeheimen und deren Erben. Insbesondere wären die Bezüger von EL in Pflegeheimen oder deren Erben im Kanton Schwyz schlechter gestellt als in allen anderen Kantonen der Schweiz.

3. Grundzüge der Vorlage und Revisionsziele

3.1 Grundzüge der Vorlage

3.1.1 Wird eine Ergänzungsleistung gemäss Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ausgerichtet, geht diese der Pflegefinanzierung vor (§ 9 Abs. 1 PFV). Bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen wird keine Kostenbeteiligung der versicherten Person angerechnet (§ 9 Abs. 2 PFV). Eine Anpassung dieser Bestimmung im Sinne eines Wechsels der Vorrangigkeit fällt in die Kompetenz des Regierungsrates. Damit soll der in Ziff. 2.3 geschilderten Ungleichbehandlung von Bewohnern von Pflegeheimen und deren Erben begegnet werden.

3.1.2 Durch die beabsichtigte Ablösung der Vorrangigkeit der Ergänzungsleistungen vor der Pflegefinanzierung entsteht eine hohe finanzielle Zusatzbelastung der Gemeinden, welche dann die Restfinanzierung der ungedeckten Pflegekosten im stationären Bereich vollumfänglich tragen müssen (§ 19a SEG). Gemäss Berechnung der Ausgleichskasse Schwyz auf Grundlage der Zahlen für die EL per Stichtag 18. Mai 2020 entstehen bei der Pflegefinanzierung Fr. 14 970 270.60 Zusatzkosten, während die Aufwendungen bei den EL um Fr. 14 859 144.00 entlastet werden. 2019 wurde Pflegefinanzierung im Umfang von Fr. 15 079 956.20 ausbezahlt

(vgl. Tabelle 1). Mit der berechneten Kostenverschiebung von EL zur Pflegefinanzierung hätte die Belastung der Gemeinden durch die Pflegefinanzierung circa 30 Mio. Franken betragen (vgl. Tabelle 2).

Bei den EL haben die Gesamtkosten im Jahr 2019 Fr. 77 617 048.-- betragen. Nach Abzug des Bundesbeitrages war der Anteil des Kantons und der Gemeinden je hälftig rund 30 Mio. Franken (vgl. § 10 KELG und Tabelle 1). Der beabsichtigte Wechsel der Vorrangigkeit hätte bei den EL den Kanton wie auch die Gemeinden um je gut 7.4 Mio. Franken entlastet. In der Summe (EL und Pflegefinanzierung) würde – gerechnet anhand der Zahlen 2019 – der Kanton um rund 7.4 Mio. Franken entlastet, während die Gemeinden um rund 7.5 Mio. Franken zusätzlich belastet würden (vgl. Tabellen 1 und 2).

Tabelle 1: Heutige Kostenaufteilung EL und Pflegefinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden

	<i>Jahr</i>	<i>EL in Fr.</i>	<i>Pflegefinanzierung in Fr.</i>	<i>Total in Fr.</i>	<i>Anteil in %</i>
<i>Kanton</i>	2019	29 914 407.50	0.00	29 914 407.50	39.93
<i>Gemeinden</i>	2019	29 914 407.50	15 079 956.20	44 994 363. 70	60.07

Tabelle 2: Kostenaufteilung EL und Pflegefinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden *ohne Vorrangigkeit EL*

	<i>Jahr</i>	<i>EL in Fr.</i>	<i>Pflegefinanzierung in Fr.</i>	<i>Total in Fr.</i>	<i>Anteil in %</i>
<i>Kanton</i>	2019	22 484 835.50	0.00	22 484 835.50	29.97
<i>Gemeinden</i>	2019	22 484 835.50	30 050 226.80	52 535 062.30	70.03

3.1.3 Die Kostenverschiebung zulasten der Gemeinden durch den Wegfall der Vorrangigkeit von EL gegenüber der Pflegefinanzierung kann durch eine Gesetzesanpassung korrigiert werden. Eine Anpassung der Kostentragung bzw. die Einführung eines Kostenteilers zwischen den Gemeinden und dem Kanton bei der Pflegefinanzierung über eine Revision von § 19a SEG ist jedoch mit Blick auf die Aufgabenfinanzierung nicht systemkonform. Die Gemeinden sind für die Planung, die Errichtung und den Betrieb von Einrichtungen für Betagte und Pflegebedürftige zuständig (§ 9 SEG). Sie haben für die Kosten aufzukommen, die nicht durch die in der Einrichtung lebende Person, die gesetzlich Verpflichteten, die Versicherer oder Dritte gedeckt werden (§ 16 Abs. 1 SEG). Entsprechend dieser gesetzlichen Aufgabenzuweisung haben die Gemeinden die ungedeckten Pflegekosten in Alters- und Pflegeheimen für Personen mit Wohnsitz im Kanton Schwyz zu übernehmen (§ 19a SEG). Eine Mitfinanzierung der Pflegefinanzierung durch den Kanton entspricht nicht der Aufgabenzuweisung von §§ 9 und 16 SEG.

Für die Korrektur der Kostenverschiebung soll indessen der Finanzierungsschlüssel bei den EL in § 10 Abs. 2 KELG angepasst werden. Neu sollen die Gemeinden die Kantonsbeiträge nach Abzug des Bundesbeitrages noch zu drei Zehnteln (und nicht mehr zur Hälfte) nach ihrer Einwohnerzahl tragen. Die EL-Ausgaben für die Gemeinden und den Kanton beliefen sich 2019 auf rund 60 Mio. Franken. Durch den Wegfall der Vorrangigkeit der EL wäre die EL um circa 15 Mio. Franken entlastet. Von den verbleibenden rund 45 Mio. Franken würde der Kanton 70% oder circa 31.5 Mio. Franken tragen, die Gemeinden würden noch rund 13.5 Mio. Franken tragen, was einer Reduktion von rund 16.5 Mio. Franken entspricht (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Künftige Kostenaufteilung EL und Pflegefinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden ohne Vorrangigkeit der EL und mit neuem Finanzierungsschlüssel bei den EL

	<i>Jahr</i>	<i>EL in Fr.</i>	<i>Pflegefinanzierung in Fr.</i>	<i>Total in Fr.</i>	<i>Anteil in %</i>
<i>Kanton</i>	2019	31 478 769.70	0.00	31 478 769.70	41.96
<i>Gemeinden</i>	2019	13 490 901.30	30 050 226.80	43 541 128.10	58.04

Ein Vergleich mit der aktuellen Kostenaufteilung mit Vorrangigkeit der EL (Tabelle 1) zeigt, dass der neue Finanzierungsschlüssel die Zusatzaufwendungen der Gemeinden für die Pflegefinanzierung sicher ausgleicht. Allfällige Einsparungen infolge der EL-Reform des Bundes würden aufgrund des neuen Finanzierungsschlüssels dafür mehrheitlich zu Gunsten des Kantons ausfallen.

3.2 Revisionsziele

3.2.1 Mit der Teilrevision von § 10 Abs. 2 KELG soll die Kostenverschiebung vom Kanton auf die Gemeinden korrigiert werden, welche durch den Wegfall der Vorrangigkeit der EL vor der Pflegefinanzierung entsteht.

3.2.2 Die Teilrevision des KELG ist eine Begleitmassnahme zur Anpassung von § 9 Abs. 1 PFV, welche die Vorrangigkeit der Pflegefinanzierung vor den EL bezweckt. Die Anpassung dieser Verordnungsbestimmung erfolgt unabhängig von einer Teilrevision des KELG.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

()

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

I.

§ 10 Abs. 2

Für die Korrektur der Kostenverschiebung zulasten der Gemeinden durch den Wegfall der Vorrangigkeit von EL gegenüber der Pflegefinanzierung wird der Finanzierungsschlüssel bei den EL angepasst. Neu tragen die Gemeinden die Kantonsbeiträge nach Abzug des Bundesbeitrages noch zu drei Zehnteln (und nicht mehr zur Hälfte) nach ihrer Einwohnerzahl.

II.

Vorgesehen ist die Inkraftsetzung analog der EL-Reform des Bundes bzw. per 1. Januar 2021. Aufgrund des Gesetzgebungsverfahrens wird ein rechtskräftiger Kantonsratsbeschluss für diese Teilrevision des KELG aber erst in der ersten Hälfte des Jahres 2021 vorliegen. Einer rückwirkenden Inkraftsetzung eines neuen Finanzierungsschlüssels für die EL per 1. Januar 2021 steht jedoch nichts entgegen, weil der Kanton die Gemeindebeiträge für die EL erst Anfang Januar 2022 definitiv abrechnet.

6. Auswirkungen auf den Kanton, die Gemeinden und Eingemeindebezirke

In Ziffer 3.1 ist anhand der Werte 2019 und der Zahlen für die EL per Stichtag 18. Mai 2020 dargestellt, wie sich der Wegfall der Vorrangigkeit von EL gegenüber der Pflegefinanzierung und der neue Finanzierungsschlüssel bei den EL auf den Kanton, die Gemeinden bzw. Eingemeindebezirke auswirken (Tabelle 3; Anteil Kanton 41.96%, Anteil Gemeinden 58.04%). Ein Vergleich mit der aktuellen Kostenaufteilung mit Vorrangigkeit der EL für die vergangenen vier Jahre (Tabelle 4) zeigt, dass der neue Finanzierungsschlüssel die Zusatzaufwendungen der Gemeinden bzw. Eingemeindebezirke für die Pflegefinanzierung sicher ausgleicht. Allfällige Einsparungen infolge der EL-Reform des Bundes würden aufgrund des neuen Finanzierungsschlüssels dafür mehrheitlich zu Gunsten des Kantons ausfallen.

Tabelle 4: Aktuelle Kostenaufteilung EL und Pflegefinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden für die Jahre 2016 bis 2019

<i>Jahr</i>	<i>Kanton/ EL in Fr.</i>	<i>Anteil Kanton in %</i>	<i>Gemeinden/ EL und Pflegefinanzierung in Fr.</i>	<i>Anteil Gemeinden in %</i>
2019	29 914 407.50	39.93	29 914 407.50	60.07
			+ 15 079 956.20	
			= 44 994 363.70	
2018	28 719 805.50	40.64	28 719 805.50	59.36
			+ 13 237 676.25	
			= 41 957 481.75	
2017	26 830 689.50	41.44	26 830 689.50	58.56
			+ 11 081 867.55	
			= 37 912 557.05	
2016	25 094 107.50	41.46	25 094 107.50	58.54
			+ 10 341 816.70	
			= 35 435 924.20	

7. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

7.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

7.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
 - b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
 - c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--;
- dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel der an der Schlussabstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem fakultativen Referendum.