



Stans, 16. September 2014

Nr. 688

Gesundheits- und Sozialdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion betreffend eine Standesinitiative zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Gutheissung. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 2. April 2014 haben Landrat Erich Amstutz, Stans sowie Landrat Pius Furrer, Ennetbürgen und Mitunterzeichnende eine Motion zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) eingereicht. Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Beschluss des Landrats zur Einreichung einer Standesinitiative vorzubereiten.

1.2

Mit der Standesinitiative soll eine systematische Korrektur des ELG mit dem Ziel angestrebt werden, die Kostenentwicklung in den Griff zu bekommen und mögliche Fehlanreize im System auszumerzen. Potenzial besteht dazu gemäss den Motionären u.a. in folgenden Bereichen:

- Auszahlung des Vorsorgekapitals
- Anrechnung von Vermögensverzicht bei der EL-Berechnung
- Einkommensvergleich mit/ohne Bezug EL
- Verwertung der Restarbeitsfähigkeit.

Betreffend die weitere Begründung der Motion wird auf den Motionstext im Anhang verwiesen.

2 Erwägungen

2.1 Ausgangslage

Die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV sind als Bedarfsleistungen konzipiert und helfen dort, wo die Renten und das Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. Sie gehören zusammen mit der AHV und IV zum sozialen Fundament des Staates. 1966 eingeführt, waren sie vorerst nur als Übergangslösung gedacht, bis die AHV- und IV-Renten eine existenzsichernde Höhe erreichen würden. Die Annahme einer Übergangslösung hat sich jedoch als unrealistisch erwiesen. Dementsprechend wurden im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) die EL auch als dauernde Verbundaufgabe des Bundes und der Kantone ausgestaltet (Art. 112a der Bundesverfassung).

Das ELG kennt zwei verschiedene Leistungsarten: Die jährlichen Ergänzungsleistungen, welche monatlich ausgerichtet werden („Rente“) sowie die Vergütungen von Krankheits- und Behinderungskosten. Das ELG ist in weiten Teilen abschliessend und den Kantonen bleibt wenig Spielraum für abweichende Lösungen resp. allfällige Korrekturmassnahmen.

Die Finanzierung der EL erfolgt nicht mittels Beitragserhebung (Prämie), obwohl es sich um Sozialversicherungsleistungen handelt, sondern aus den allgemeinen Steuermitteln von Bund resp. Kantonen. Die EL werden dabei zu rund 70% durch den Kanton und zu rund 30% durch den Bund finanziert.

2.2 Finanzielle Entwicklung

In den letzten Jahren sind die Ausgaben bei den EL erheblich angestiegen: Diese betragen gesamtschweizerisch im Jahr 2007 3,2 Mia. Franken und im Jahr 2013 4,5 Mia. Franken. Dies entspricht einer Steigerung um 40%. Auch die Zahl der EL-Beziehenden hat markant zugenommen: Handelte es sich im Jahr 2007 gesamtschweizerisch um rund 256'000 Personen, waren es im Jahr 2013 rund 300'000 Personen. Dies entspricht einer Zunahme um rund 20%.

Im Kanton Nidwalden zeigt sich in der gleichen Zeit folgendes Bild: Im Jahr 2007 betrug die Kosten 8,9 Mio. Franken und im Jahr 2013 12,8 Mio. Franken. Dies entspricht einer Kostensteigerung um 44%. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung detailliert auf:

Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EL AHV (in Fr.)	4'760'164	4'767'950	4'831'357	5'332'955	6'243'478	6'576'889	7'016'394
EL IV (in Fr.)	4'153'682	4'126'209	4'337'567	4'829'100	5'320'307	5'517'489	5'806'297
TOTAL EL (in Fr.)	8'913'846	8'894'159	9'168'924	10'162'055	11'563'785	12'094'378	12'822'691

Im gesamtschweizerischen Vergleich ist der Anteil von EL-Beziehenden im Kanton Nidwalden immer noch relativ klein. Er steigt aber ebenfalls kontinuierlich an: Bezogen im Jahr 2007 rund 710 Personen EL, so waren es im Jahr 2013 rund 870 Personen. Dies entspricht einer Steigerung um 23%.

Die Gründe für diese Entwicklung der EL sind vielfältig. Sie liegen einerseits in Gesetzesänderungen (wie IV-Revisionen mit Kostenverschiebungen zu den Ergänzungsleistungen) und der neuen Pflegefinanzierung. Andererseits bestehen gewisse Fehlanreize im System, welche es zu korrigieren gilt.

2.3 Mögliche Massnahmen auf Stufe Kanton

Die Kantone haben im Bereich EL nur wenig Regelungsspielraum, da der Bund weitgehend die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Leistungen abschliessend festgelegt hat. Folgende Bereiche können durch die Kantone bestimmt werden:

- Anrechenbare Heimtaxen: Die Kantone können die Tagestaxen für in Heimen oder Spitälern lebende Personen festlegen.
- Betrag persönliche Auslagen: Die Höhe der Beträge, welche Personen in Heimen und Spitälern für persönliche Bedürfnisse zur Verfügung stehen, wird durch die Kantone bestimmt.
- Vermögensverzehr: Die Kantone bestimmen die Höhe des Vermögensverzehrs in Heimen und Spitälern, unter Berücksichtigung des vom Bundesrecht festgelegten Höchstsatzes und des bundesrechtlichen Freibetrages.

Diese Bereiche werden im Rahmen des Massnahmenplans „Haushaltsgleichgewicht“ überprüft.

Der Kanton hat zudem im Bereich der EL-Krankheitskosten gewisse Steuerungsmöglichkeiten, welche sich vor allem auf den Umfang der Leistungen beziehen. Von dieser Möglichkeit hat der Regierungsrat bereits Gebrauch gemacht: Er hat die Vollzugsverordnung zu den EL-Krankheitskosten letztmals im Jahr 2013 im Rahmen des Projekts „Haushaltsgleichgewicht“ hinsichtlich möglicher Präzisierungen und des Leistungsumfangs überarbeitet und verabschiedet (kantonale Ergänzungsleistungsverordnung, NG 741.31).

Allfällige über diese Bereiche hinausgehende wirksame Anpassungen resp. insbesondere die Korrektur von Fehlanreizen im EL-Bereich können nur im Bundesrecht vorgenommen werden.

2.4 Stossrichtung der Motion bzw. der Standesinitiative

Die Motion resp. die Standesinitiative will eine systematische Korrektur des ELG mit dem Ziel anstreben, die Kostenentwicklung bei den EL in den Griff zu bekommen sowie Fehlanreize zu vermeiden.

2.5 Beurteilung der Motion

Die in der Motion bereits aufgezeigten Themenkreise, welche sich für Korrekturen anbieten, erachtet der Regierungsrat als sinnvollen Ansatz. Im Einzelnen werden die verschiedenen Vorschläge wie folgt beurteilt:

2.5.1 Vorsorgekapital

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motionäre, dass das BVG-Kapital zu Vorsorgezwecken erhalten bleiben soll und damit seinem ursprünglichen Ziel dient. Soweit durch Unternehmensgründungen oder Kapitalbezug statt Rente das BVG-Vermögen erheblich geschmälert wird oder gar verloren geht, ist eine Korrekturmassnahme notwendig, um den Anspruch auf Ergänzungsleistungen entsprechend anders auszugestalten. Eine solche Regelung muss auf Stufe Bundesrecht erfolgen.

2.5.2 Vermögensverzicht

Erhebungen der Ausgleichskasse Nidwalden haben gezeigt, dass bei rund einem Drittel der Anmeldungen für den Bezug von EL ein Vermögensverzicht vorliegt (Schenkungen, Erbteilung nicht nach den gesetzlichen Regeln usw.). Zwar erfolgt eine Aufrechnung dieser abgetretenen Leistungen bei der Berechnung der EL, als wäre der Schenker einer Immobilie oder von Kapital noch deren Besitzer, jedoch wird der angerechnete Betrag pro Jahr sukzessive kleiner. Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen, diese Praxis zu überdenken und allenfalls strengere Regeln festzulegen, dies auch unter dem Blickwinkel, dass beispielsweise in den Nachbarländern Leistungen in der Art von EL in der Regel nur denjenigen Personen gewährt werden, die praktisch kein Vermögen mehr haben.

Um die Rechtssicherheit zu erhöhen und eine einheitliche Beurteilung durch die Gerichte sicherzustellen, sind zudem klare Regeln im ELG festzulegen, unter welchen Umständen ein Vermögensverzicht aufzurechnen ist.

2.5.3 Durchschnittliches Einkommen

Ergänzungsleistungen sichern zusammen mit IV- oder AHV-Renten die Existenz der Personen. Besonders bei Familien können die Beiträge jedoch deutlich höher sein als das Familieneinkommen, welches mit der Erwerbstätigkeit vorher erzielt wurde. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass diese Situationen zu korrigieren sind. Dies insbesondere auch in Anbetracht des Umstandes, dass die versicherten Personen neben den höheren Ersatzeinkommen zusätzlich die Vergütung von Krankheitskosten (z.B. für Zahnkorrekturen) für die ganze

Familie geltend machen können sowie nebst anderen Vergünstigungen (z.B. im öffentlichen Verkehr) auch keine Steuern auf EL bezahlen.

2.5.4 Anreiz zur Arbeit fördern

Der Regierungsrat erachtet es als wichtig, den Anreiz zur Arbeit mehr zu fördern. Bei der Prüfung der Restarbeitsfähigkeit der EL-Bezüger werden bisher sämtliche objektiven und subjektiven Besonderheiten wie Alter, Gesundheitszustand, Sprachkenntnisse, Ausbildung sowie die konkrete Arbeitsmarktlage berücksichtigt. Die EL mutiert hier unter Umständen zur Ersatzleistung bei Arbeitslosigkeit. Es gelten damit auch andere Regeln als z.B. bei der Invalidenversicherung, wo sogenannte invaliditätsfremde Faktoren wie Alter usw. nicht berücksichtigt werden. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Verwertung der Restarbeitsfähigkeit nach strengeren Regeln verlangt werden muss und allenfalls auch die Nichtverwertung zu sanktionieren ist.

Er begrüsst auch den Ansatz, dass ein hypothetisches Einkommen für Teilinvalide und Ehepartner nach den Regeln der Invalidenversicherung angerechnet werden kann. Dies insbesondere auf dem Hintergrund, dass die EL grundsätzlich das Risiko Alter und Invalidität abdecken sollen, jedoch in diesen Fällen unter der heutigen Gesetzgebung und Gerichtspraxis Ersatz von Fürsorge- oder Arbeitslosenversicherungsleistungen darstellen und das Existenzminimum von nicht invaliden Personen abdecken.

2.6 Prämienverbilligung und Ergänzungsleistungen entkoppeln

Neben den in der Motion erwähnten Beispielen erachtet es der Regierungsrat als wichtig, das System der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) von den Ergänzungsleistungen zu entkoppeln. Über die EL wird heute als sogenannte Mindestleistung die kantonale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (KVG) ausbezahlt. Dies erfolgt, sobald in der EL-Berechnung die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Die kantonale Durchschnittsprämie wird dabei nicht wie bei den übrigen IPV-Bezügerinnen und -bezügern vom Kanton festgelegt, sondern vom Bund. Dieser Betrag kann deutlich über den kantonalen Richtprämien liegen. Damit werden aber EL-Beziehende gegenüber Personen bevorzugt, welche ebenfalls in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, jedoch „nur“ IPV beziehen.

Diesen Umstand erachtet der Regierungsrat als stossend. Er führt zu (vermeidbaren) Mehrkosten und setzt Fehlanreize. Den Kantonen ist daher die Kompetenz zu erteilen, die für die EL-Berechnung anwendbare KVG-Prämie festzulegen, dies unter Berücksichtigung der tatsächlichen Prämienverhältnisse in den Kantonen, um den EL-Beziehenden den Zugang zu den Pflichtleistungen des KVG auch im Sinne einer sozialpolitischen Grenze zu sichern.

2.7 Fazit

Der Regierungsrat erachtet das Einreichen einer Standesinitiative als zweckmässig. Da die Kantone nur in einem eng begrenzten Bereich gesetzgeberisch tätig werden können, haben die Korrektur von Fehlanreizen sowie die Steuerung der Kosten daher im Bundesrecht zu erfolgen. Die konkrete Ausformulierung der Standesinitiative durch den Regierungsrat wird nach einer allfälligen Gutheissung der Motion erfolgen. Die Einreichung einer Standesinitiative fällt gemäss Art. 61 Ziff. 1 der Kantonsverfassung in den Zuständigkeitsbereich des Landrats.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion gutzuheissen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Erich Amstutz, alt Landrat, Knirigasse 14, 6370 Stans
- Landrat Pius Furrer, Schulhausstrasse 4, 6373 Ennetbürgen
- Landratssekretariat
- Ständerat Paul Niederberger
- Nationalrat Peter Keller
- Gesundheits- und Sozialdirektion
- Finanzdirektion
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion (2)
- Ausgleichskasse Nidwalden

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

