

REGIERUNGSRAT

13. September 2023

23.200

Postulat Hans-Peter Budmiger, GLP, Muri (Sprecher), Karin Faes, FDP, Schöftland, Andre Rotzetter, Mitte, Buchs, Therese Dietiker, EVP, Aarau, Stefan Dietrich, SP, Bremgarten, Nicola Bossard, Grüne, Kölliken, Brigitte Vogel, SVP, Lenzburg, vom 20. Juni 2023 betreffend Massnahmen gegen Nichtbezug von Ergänzungsleistungen (EL); Ablehnung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt das Postulat mit folgender Begründung ab:

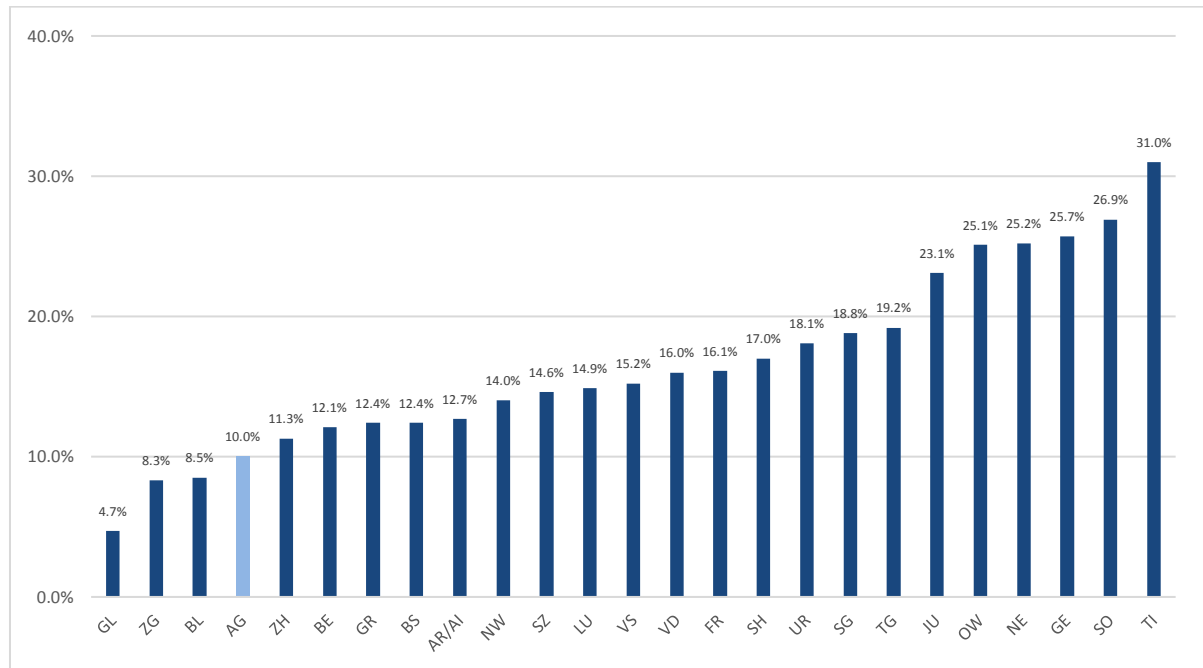
1. Ausgangslage

Der Regierungsrat wird mit dem Postulat beauftragt, Massnahmen zu prüfen, damit möglichst alle Personen, denen Ergänzungsleistungen (EL) zustehen, diese auch geltend machen und erhalten. Die Nichtbezugsquote von Anspruchsberechtigten müsse deutlich gesenkt werden.

Die im Postulat zitierte Studie wurde von der Pro Senectute publiziert. Der Regierungsrat hat diese Studie zur Kenntnis genommen. Gemäss der Studie liegt die EL-Nichtbezugsquote von Seniorinnen und Senioren im Kanton Aargau bei 10 % (Schweiz: 15,7 %). In drei Kantonen (Glarus, Zug, Basel-Landschaft) ist die Nichtbezugsquote tiefer, in 22 Kantonen ist sie höher als im Kanton Aargau.

Der Regierungsrat kann die Resultate der Studie nicht verifizieren, weil die SVA Aargau nicht in die Studie eingebunden war. Die Zahlen erscheinen aus Sicht der SVA Aargau aber hoch. Gemäss der Studie machen im Kanton Aargau ca. 13'000 Seniorinnen und Senioren einen *möglichen* EL-Anspruch nicht geltend. Als Vergleich: Per Ende 2022 hatten 12'719 Personen mit einer Altersrente (inklusive ca. 2'500 Personen in einem Heim) einen EL-Anspruch im Kanton Aargau.

Abbildung: Kantonale EL-Nichtbezugsquoten



Quelle: Pro Senectute Altersmonitor: Nichtbezug von Ergänzungsleistungen in der Schweiz. Teilbericht 2. Zürich: Pro Senectute Schweiz.

2. Gründe und Massnahmen

Die Studie identifiziert vier Gründe für den Nichtbezug von EL:

- **Nichtwissen:** Es herrscht ein Mangel an Informationen über diese Leistung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV).
- **Bewusster Verzicht:** Man entscheidet sich aufgrund des grossen Aufwands oder weil man nicht in der Lage ist, die Formalitäten zu erfüllen, bewusst gegen einen EL-Antrag.
- **Wertvorstellungen:** Man möchte dem Staat nicht zur Last fallen oder auf "fremdes" Geld angewiesen sein.
- **Scham und Angst:** Man möchte nicht als EL-Beziehender bekannt werden. Personen ohne Schweizer Nationalität fürchten den Verlust des Aufenthaltsrechts, wenn sie EL beziehen.

Um den Nichtbezug von EL zu bekämpfen, sind für die unterschiedlichen Gründe des Nichtbezugs je unterschiedliche Massnahmen nötig.

- Für Personen, die nicht wissen, dass es EL gibt, beziehungsweise dass sie Anrecht hätten, braucht es Informationen.
- Bewusster Verzicht muss nicht bekämpft werden.
- Wertvorstellungen und Scham könnten mittels Sensibilisierungsmassnahmen angegangen werden, beziehungsweise können in diesem Bereich auch Beratungen den Bezug unterstützen.
- Angst, die aufgrund des Aufenthaltsrechts besteht, kann nicht mittels Massnahmen im Altersbereich bekämpft werden. Die Massnahmen müssten auf Bundesebene im Migrationsrecht gelöst werden.

3. Bestehende Angebote und Vollzug

3.1 Vorbemerkungen

Wie auch in anderen Bereichen des Sozialversicherungsrechts besteht bei der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen zwar ein Anspruch zum Bezug von EL zur Altersrente oder zum Bezug von EL zu einer Invalidenrente. Der Erhalt von EL geschieht jedoch nicht automatisch. Wer EL beziehen will, muss bei der zuständigen EL-Stelle einen Antrag stellen (Art. 29 Abs. 1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG] vom 6. Oktober 2000 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG] vom 6. Oktober 2006).

Bereits heute informieren die Gemeinden und die Interessensverbände (beispielsweise die Stiftung Pro Senectute Aargau) ihre Einwohnerinnen und Einwohner respektive Mitglieder über die Möglichkeit, den allenfalls zustehenden EL-Anspruch geltend zu machen. Dabei legen diese Institutionen auch immer Wert darauf zu kommunizieren, dass es sich bei EL um einen gesetzlich verankerten Anspruch handelt und nicht um Almosen. Die Verpflichtung der Kantone, die Versicherten zu informieren, ergibt sich unmittelbar aus Art. 21 Abs. 3 ELG. Im Kanton Aargau ist die SVA Aargau für den Vollzug der ELG-Gesetzgebung zuständig.

3.2 Angebote der SVA Aargau

Alle AHV- und IV-Rentnerinnen und AHV- und IV-Rentner, welche die Rentenleistung von der SVA Aargau erhalten, werden mit dem Rentenbescheid auf die Möglichkeit des EL-Anspruchs hingewiesen. Bei teuerungsbedingten Rentenerhöhungen (in der Regel alle zwei Jahre) werden die Rentnerinnen und Rentner ebenfalls über die EL und die Möglichkeit einer EL-Anmeldung informiert. Zudem stellt die SVA Aargau weitere Informationsquellen zur Verfügung:

- Die SVA-Website (mit Übersetzungstool in 80 Sprachen) enthält ausführliche Erläuterungen (unter anderem Merkblätter, einfacher Online-Rechner EL des Bundesamts für Sozialversicherungen).
- Periodische Mail-Informationen für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), Soziale Dienste, Pro Infirmis, Pro Senectute und Gemeindezweigstellen
- Newsletter SVA
- Kurse für Gemeindezweigstellen
- Referate (unter anderem Pro Senectute, Beistandschaften)
- Kundenempfang SVA Aargau in Aarau von 08.00 Uhr bis 17.00 Uhr (ebenfalls telefonisch von 08.00 Uhr bis 17.00 Uhr)
- Gemeinden/Gemeindezweigstellen als Beratungsstellen
- Webseiten Bundesamt für Sozialversicherungen, Pro Senectute, Pro Infirmis

Die SVA Aargau nimmt die Studie und die darin ausgewerteten Gründe für einen EL-Nichtbezug zum Anlass, die bestehenden Informationskanäle für AHV- und IV-Rentnerinnen und AHV- und IV-Rentner und die entsprechenden inhaltlichen Informationen zu überprüfen.

Weitergehende Massnahmen sind aus Sicht der SVA Aargau nicht nötig. Es sind kaum Rückmeldungen von Seniorinnen und Senioren bekannt, die mangels Informationen beispielsweise zuerst ihr Vermögen aufgebraucht und die EL-Anmeldung dadurch "verspätet" eingereicht haben.

Pro Jahr erhält die SVA Aargau ca. 4'500 EL-Anmeldungen. Davon wird der EL-Anspruch im mehrjährigen Durchschnitt bei über 40 % der Antragstellenden abgelehnt. Die Gründe dafür sind bei-

spielsweise zu hohe Vermögenswerte oder die EL-relevanten Einnahmen übersteigen die anerkannten EL-Ausgaben. Dies ist aus Sicht des Regierungsrats ebenfalls ein Indiz für die relativ breite Bekanntheit der EL.

3.3 Anlauf- und Beratungsstelle für Altersfragen

Gemäss § 18 des Pflegegesetzes (PflG) vom 26. Juni 2007 stellt jede Gemeinde im Kanton Aargau sicher, dass ihre Bevölkerung Zugang zu einer Anlauf- und Beratungsstelle für Altersfragen hat. 170 von 198 Gemeinden haben einen Leistungsvertrag mit Pro Senectute abgeschlossen. Diese Stellen haben den Auftrag die Benutzenden zu triagieren und an die richtige Auskunftsstelle oder Organisation weiterzuleiten.

3.4 Sozialberatung der Pro Senectute

Das Departement Gesundheit und Soziales hat in Ergänzung zum Bund einen Leistungsvertrag mit Pro Senectute Aargau zur Sozialberatung 60+ abgeschlossen. Darin wird festgelegt, dass im ganzen Kanton flächendeckend niederschwellige spezialisierte Sozialberatung für ältere Menschen angeboten wird. Im Rahmen dieser Sozialberatung klären die Sozialberaterinnen und Sozialberater von Pro Senectute ältere Menschen und ihre Angehörigen auch zu den Themen der Sozialversicherungen und der EL auf und unterstützen sie beim Ausfüllen von allfälligen Gesuchen.

Jährlich werden rund 9'000 Personen beraten (etwa 6 % der Bevölkerung über 65 Jahren). Die Beratung ist umfassend und die Unterstützung gross. Die Sozialberatung von Pro Senectute gilt als niederschwellig.

3.5 Fachstelle Alter und Familie (FAF)

Die FAF stellt den Gemeinden die Broschüre "Älter werden in [Name Gemeinde]" zur Verfügung. Die Gemeinden können diese anpassen. Rund 15 Gemeinden haben dies in den letzten zwei Jahren gemacht. Weitere Gemeinden verlinken auf die Broschüre "Älter werden im Kanton Aargau" (www.ag.ch/alter > Kommunale Alterspolitik > Kommunizieren > Älter werden in).

4. Datenaustausch

Das Postulat verortet die effizienteste Möglichkeit zur Reduzierung der Nichtbezugsquote darin, potenziell Anspruchsberechtigte von Ergänzungsleistungen auf Grundlage der verfügbaren Steuerdaten zu identifizieren und ihnen die mögliche Anspruchsberechtigung zu kommunizieren. Aus mehreren Gründen stellt dies jedoch keine gangbare Option dar.

4.1 Verstoß gegen Bundesrecht

Ergänzungsleistungen beruhen auf Bundesrecht. Das Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Kanton Aargau (Ergänzungsleistungsgesetz Aargau, ELG-AG) vom 26. Juni 2007 regelt lediglich den Vollzug der eidgenössischen Ergänzungsleistungsgesetzgebung (§ 1 ELG-AG). Gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben richten die zuständigen Behörden EL zur AHV oder zur IV nur auf Gesuch beziehungsweise Anmeldung hin aus (Art. 12 Abs. 1 ELG). Es gilt dabei das Dispositionsprinzip. Dieses besagt, dass es der versicherten Person obliegt, das Verfahren einzuleiten.¹ Im Bereich der Ergänzungsleistungen gelangen neben dem ELG ergänzend die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 sowie die Bestimmungen des ATSG zur Anwendung.

¹ vgl. ERWIN CARIGIET / UWE KOCH, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2021, Rz. 299

Art. 32 Abs. 1 ATSG hält unter anderem fest, dass die Verwaltungsbehörden den Organen der einzelnen Sozialversicherungen auf schriftliche und begründete Anfrage im Einzelfall diejenigen Daten bekannt geben, die erforderlich sind für die Festsetzung und den Bezug der Beiträge. Art. 32 ATSG erlaubt es damit nicht, dass automatisiert auf die Steuerdaten zugegriffen wird. Die SVA Aargau müsste in jedem Einzelfall eine schriftliche und begründete Anfrage an das kantonale Steueramt richten.

Der per 1. Mai 2023 im Kanton Aargau neu eingeführte § 7a ELG-AG regelt im vorliegenden Kontext heute schon den Zugriff auf Sozialversicherungs- und Steuerdaten. § 7a Abs. 1 lautet: *"Soweit dies für die Berechnung und Überprüfung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen erforderlich ist, hat die SVA Aargau ab EL-Antragsstellung direkten Zugriff auf die notwendigen Sozialversicherungsdaten der anderen Sozialversicherungsbereiche der SVA Aargau sowie auf die Steuerdaten der EL-Versicherten und jener Personen, die aufgrund der gesetzlichen Vorgaben in die entsprechende EL-Berechnung miteinbezogen werden. [...]"* Abs. 2 hält fest: *"Zwischen der SVA Aargau, Bereich Ergänzungsleistungen, und dem kantonalen Steueramt beziehungsweise anderen Sozialversicherungsbereichen der SVA Aargau können die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Daten automatisiert gemeldet oder abgerufen werden."*

Die Zugriffsmöglichkeit der SVA Aargau besteht demnach nur, wenn die versicherte Person sich zuvor für EL angemeldet hat und in den Anmeldungsunterlagen diesem Zugriff explizit zugestimmt hat. Damit die SVA Aargau automatisiert bei Bezüglern von AHV- oder IV-Renten, die noch keinen EL-Antrag gestellt haben, auf die Steuerdaten zugreifen könnte, müsste der Kanton Aargau eine entsprechende Grundlage im ELG-AG schaffen. Entsprechend den vorstehenden Ausführungen würde eine solche Regelung jedoch gegen Art. 32 Abs. 1 ATSG und damit gegen Bundesrecht verstossen.

4.2 Andere Vorbehalte

Der Aufwand einer technischen Umsetzung des automatisierten Datenaustauschs würde sich nicht lohnen: Bei einer – wie in der vorerwähnten Studie der Pro Senectute festgehaltenen – Nichtbezugsquote von 10 % würden im ersten Jahr ca. 13'000 Seniorinnen und Senioren aktiv über den möglichen EL-Anspruch informiert. Anschliessend wären es pro Jahr jeweils nur noch ca. 500–800 Seniorinnen und Senioren, die erstmalig aufgrund ihrer Steuerdaten informiert würden.

Die EL werden nicht nur aufgrund der Steuerdaten berechnet. Relevante Faktoren wie Mietkosten und Krankenkassenprämien könnten über eine Abfrage der Steuerdaten nicht ermittelt werden.

Weiter werden die EL nicht nur aufgrund der tatsächlichen Einnahmen, der anerkannten Ausgaben und der Vermögenswerte berechnet. Einfluss haben auch der Verzicht auf Vermögen (zum Beispiel Schenkungen, gewährter Erbvorbezug, Liegenschaftsverkäufe unter Verkehrswert, übermässiger Vermögensverbrauch) und der Verzicht auf Einkommen (zum Beispiel ein Ehepartner mit Altersrente, anderer Ehepartner im Erwerbsalter ohne Erwerbseinkommen). Auch diese Faktoren sind in den Steuerdaten nicht enthalten. In der Studie wurden Verzichtseinkommen und Verichtsvermögen ebenfalls nicht berücksichtigt.

Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger würden zudem erst verzögert informiert. Ein Altersrentner mit Rentenanspruch ab Februar 2023 könnte erst nach der definitiven Steuerveranlagung 2023 (frühestens also ab Sommer 2024) aktiv informiert werden.

Dem Regierungsrat ist aktuell kein Kanton bekannt, der EL-Versicherte aufgrund der Steuerdaten aktiv informiert. Es stellt sich auch die Frage, ob es opportun ist, Seniorinnen und Senioren aktiv anzuschreiben, die dann aufgrund der vorstehend genannten Gründe in vielen Fällen trotzdem keinen effektiven Anspruch haben.

5. Fazit

Weil der geforderte automatische Datenaustausch mit den Steuerbehörden wegen entgegenstehendem Bundesrecht nicht möglich ist, das Informations- und Beratungsangebot bereits in grossem Umfang vorhanden ist und die Nichtbezugsquote im Kanton Aargau im interkantonalen Vergleich sehr tief ist, lehnt der Regierungsrat die Prüfung von Massnahmen und damit das Postulat ab.

Vorgesehene Art der Umsetzung und geltende Frist

Die Umsetzung des vorliegenden Vorstosses würde die Prüfung einer Gesetzesänderung (vgl. § 46 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG]) bedingen, mit folgender Begründung: vgl. oben Ziff. 4.1. Dafür würde eine dreijährige Frist gelten (vgl. § 42 Abs. 3 lit. a GVG).

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'118.—.

Regierungsrat Aargau