

**Beschluss Nr. 228/2021**

Schwyz, 30. März 2021 / ju

**Teilrevision Gesetz über Ergänzungsleistungen: Anpassung Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden**

Stellungnahme zum Ergebnis der Kommissionsberatung

**1. Ausgangslage**

Der Regierungsrat verabschiedete mit Beschluss Nr. 843 vom 17. November 2020 zuhanden des Kantonsrates Bericht und Vorlage zur «Teilrevision Gesetz über die Ergänzungsleistungen: Anpassung Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden». Die vorberatende kantonsrätliche Staatswirtschaftskommission behandelte die Vorlage an ihrer Sitzung vom 27. Januar 2021. Die Kommission lehnt die Vorlage ab und beantragt die komplette Streichung der Gemeindebeiträge an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL).

Für die Kommission stehen drei Argumente im Zentrum:

- Mit Verweis auf das Äquivalenzprinzip wird eine Beteiligung der Gemeinden an den Aufwendungen für die EL grundsätzlich hinterfragt. Die Gemeinden hätten keine Möglichkeiten, die Höhe der EL zu beeinflussen. Die Bedarfsplanung, die Standards der Pflegeheime sowie auch die maximal verrechenbaren Kosten würden durch den Kanton festgelegt.
- Zweitens sei der vorgeschlagene Ausgleich zwar aktuell einigermaßen angemessen. Im Vergleich zu den EL würden jedoch die Kosten für die Pflegefinanzierung, welche vollständig zu Lasten der Gemeinde gehen, stärker ansteigen. Der Vorschlag der Regierung würde die Gemeinden durch die Dynamik bei der Pflegefinanzierung in Zukunft stärker belasten.
- Schliesslich führt die Staatswirtschaftskommission noch ein übergeordnetes finanzpolitisches Ziel ins Feld: Die Verkleinerung der innerkantonalen Steuerdisparität. Die Staatswirtschaftskommission habe bereits mit der Einreichung der Kommissionsmotion zum Innerkantonalen Finanzausgleich (IFA) letzten Herbst dem Kantonsrat beantragt, auch die vertikalen Transferzahlungen im Rahmen des sogenannten «indirekten Finanzausgleichs» zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu überprüfen. Dazu gehöre die Mitbeteiligung der Gemeinden an der Finanzierung der EL. Mit der Kantonalisierung der EL würden die Kosten nicht mehr pro Kopf

den Gemeinden belastet, sondern nach Steuerkraft über die ordentlichen Kantonssteuern. Damit würden die finanzschwächeren Gemeinden stärker entlastet.

## 2. Stellungnahme des Regierungsrates

Für den genauen Wortlaut des Antrags wird auf die Synopse (Anhang) verwiesen.

I.

### § 10 Abs. 2

Der Regierungsrat lehnt den Antrag der Kommissionsmehrheit ab.

Die Finanzierung der EL erfolgt im Rahmen des Indirekten Finanzausgleichs, indem die Kosten der Aufgabe zwischen dem Kanton und den Gemeinden nach einem gesetzlich festgelegten Finanzierungsschlüssel geteilt werden. Weitere Finanzierungs- und Aufgabenteilungen im Indirekten Finanzausgleich bestehen – basierend auf unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen – bei der Lehrerbesoldung, den Verbindungsstrassen, der Pflegefinanzierung, der Sonderschule, der Prämienverbilligung, den Verlustscheinigen Krankenversicherungsgesetz, dem öffentlichen Verkehr und der Tierkörperbeseitigung (vgl. «Finanzen 2020», Seite 100 ff.). Es handelt sich um historisch gewachsene und politisch festgelegte Verteilschlüssel, die im Grunde einer klaren Aufgabenteilung und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz widersprechen. Auf diesen Umstand hat der Regierungsrat unter anderem im Wirksamkeitsbericht zum Innerkantonalen Finanzausgleich (IFA) im Jahre 2016 sowie auch im Bericht «Finanzen 2020» hingewiesen (vgl. «Finanzen 2020», Seite 63 ff.).

Der Regierungsrat ist bereit, eine Reform der Finanzierungsschlüssel sowie der Aufgabenstrukturen zu diskutieren und anerkennt entsprechenden Handlungsbedarf (vgl. auch Massnahmen 3 und 8, «Finanzen 2020», Seite 81 ff.). Reine Kostenverlagerungen, ohne einer adäquaten Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz und ohne inhaltliche sowie finanzpolitische Interaktionen zu beachten, stehen jedoch ausser Frage (vgl. RRB Nr. 74/2020 sowie RRB Nr. 43/2021). Der Regierungsrat setzt sich für ein geordnetes finanzpolitisches Vorgehen ein. Die Kostenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinden, welche durch den Wegfall der EL vor der Pflegefinanzierung entsteht, soll gemäss RRB Nr. 843/2020 kurzfristig mit der Anpassung des bestehenden Finanzierungsschlüssels bei den EL von 50 % : 50 % auf 70 % : 30 % zu Gunsten der Gemeinden kompensiert werden. Des Weiteren sollen mit einer punktuellen Optimierung des IFA (vgl. «Finanzen 2020», Seite 310) die Soziallasten im Normaufwandausgleich stärker gewichtet bzw. mit 3.5 Mio. Franken zusätzlich alimentiert werden. Dadurch können rasch und zielgerichtet finanzpolitische Verwerfungen verhindert sowie insbesondere grössere, finanzschwächere Gemeinden kompensiert werden. Eine Reform des IFA und des Indirekten Finanzausgleichs soll in einem zweiten Schritt anhand genommen werden. Die Überprüfung des Indirekten Finanzausgleichs wird dabei – wie von der Staatswirtschaftskommission mit der Motion M 13/20 selbst gefordert – faktenbasiert und unter Beachtung der gesellschaftlichen Entwicklungen im Bereich der Sozial- und Zentrumslasten erfolgen. Eine voreilige und hinsichtlich weiterer Wechselwirkungen im Gesamtsystem der Finanzströme unter den Staatsebenen unabgeklärte Kostenverlagerung stellt das bestehende finanzpolitische Gleichgewicht in Frage und widerspricht ebenfalls der Stossrichtung der Motion M 13/20 der Staatswirtschaftskommission. Des Weiteren müsste die zusätzliche Abfederung der Soziallasten über den IFA – wie in «Finanzen 2020» angedacht und auf das Ausgleichsjahr 2022 vorgesehen – vom Regierungsrat nochmals beurteilt werden, da sich die entsprechenden Grundlagen massgebend verändern würden.

Die Begründung, dass die Gemeinden keine Möglichkeiten hätten, die Kosten bei den EL zu beeinflussen, muss widerlegt werden: Die Gemeinden sind vielfach Träger der Alters- und Pflegeheime im Kanton Schwyz, und ihre Vertretungen haben Einsitz in den strategisch zuständigen Gremien dieser Einrichtungen. Insofern haben die Gemeinden und ihre Vertretungen – vor allem durch ihre Investitionspolitik – Einfluss auf die Kostenstruktur ihrer Alters- und Pflegeheime und somit auch auf die Höhe der Heimplaten (Preis für Kost und Logis). Auch in Bezug auf die kostenwirksamen Standards (z. B. Zimmer mit Balkon oder ohne Balkon, effektive Grösse der Zimmer und Gemeinschaftsräume) sowie differenzierte Taxen für Gemeinde- oder Kantonseinwohner macht der Kanton keine verbindlichen Vorgaben. Bezieht ein Bewohner eines Alters- und Pflegeheimes EL, sind in diesen Leistungen auch die Heimplaten enthalten.

Zwischen Pflege- und Heimplaten muss auch in Bezug auf die aktive Bewilligung und damit Mitverantwortung durch den Kanton unterschieden werden:

- Die (medizinischen) Pflegetaxen in den Heimplaten müssen vom Kanton (Amt für Gesundheit und Soziales) bewilligt werden. Dadurch wird Transparenz und damit Vergleichbarkeit über die Gründe des Kostenwachstums geschaffen. Die individuell-konkreten BESA-Einstufungen (BESA = Bewohner/Bewohnerinnen Einstufungs- und Abrechnungssystem) der Versicherten können zudem von den Krankenkassen geprüft werden.
- Die Heimplaten (Kost, Logis, Betreuung usw.) hingegen werden heute im Kanton Schwyz nicht durch den Kanton genehmigt. Auch die Krankenkassen können keine Kontrollen vornehmen. Es sind die Heimträger, die auf Antrag der Heimleitung über die Tarife entscheiden. Die betriebswirtschaftliche Autonomie der Heimplaten und ihrer Träger ist im Kanton Schwyz ausgeprägt.

Bei einer umfassenden Entlastung der Gemeinden bei den EL kann die Anspruchshaltung schnell steigen. Konkret könnte es für die Heimplaten und ihre Träger (eben meistens die Gemeinden) viel einfacher sein, neue Forderungen bei den EL zu stellen. Dies könnten z. B. sein:

- Erhöhung der Maximaltagestaxe;
- Einführung einer neuen und zusätzlichen „Betreuungstaxe“;
- Einführung von neuen und zusätzlichen EL-Leistungen.

Die EL-Ausgaben würden dadurch entsprechend steigen – neu aber einzig zu Lasten des Kantons. Diese neuen Forderungen würden in Kombination mit den schon bestehenden Kostentreibern wie Demographie und Langlebigkeit zu einer stark steigenden Kostenentwicklung für den Kanton führen. Die Heimplaten und die Gemeinden hätten weniger Anreize, kostendämmende Entscheide zu fällen und umzusetzen.

### **Beschluss des Regierungsrates**

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, den Kommissionsantrag zu § 10 Abs. 2 KELG abzulehnen und die Vorlage in der Fassung des Regierungsrates anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Finanzdepartement; Ausgleichskasse Schwyz.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher  
Landammann



Dr. Mathias E. Brun  
Staatsschreiber