



Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Al- ters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (kELG)

6. Dezember 2022

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem Nachtrag zum Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (kELG) mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Christoph Amstad
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

1. Anrechnung von Grundstücken bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen

Der Kanton richtet Ergänzungsleistungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) aus. Bei der Berechnung von Ergänzungsleistungen (EL) wird ein Teil des Vermögens, das über einen bestimmten Freibetrag hinausgeht, als Einnahme angerechnet (Art. 9 ff. ELG). Gemäss Art. 17a Abs. 1 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV; SR 831.301) ist das anrechenbare Vermögen nach den Grundsätzen der Gesetzgebung über die direkte kantonale Steuer für die Bewertung des Vermögens im Wohnsitzkanton zu bewerten. Im Rahmen der EL-Anspruchsrechnung sind auch Liegenschaften zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber differenziert bei der Bewertung von Liegenschaften zwischen selbstgenutzten und nicht selbstgenutzten Liegenschaften. Dienen Liegenschaften der gesuchstellenden Person oder einer Person, die in der Berechnung der Ergänzungsleistung eingeschlossen ist, nicht zu eigenen Wohnzwecken, so sind sie zum Verkehrswert einzusetzen (Art. 17a Abs. 4 ELV). Unter dem Verkehrswert ist der Verkaufswert (Marktpreis) zu verstehen, den eine Liegenschaft im normalen Geschäftsverkehr besitzt. Ausserdem werden bei der Berechnung von Ergänzungsleistungen als Vermögen auch Beträge angerechnet, auf die verzichtet worden sind. Ein Vermögensverzicht liegt vor, wenn eine Person Vermögenswerte veräussert, ohne dazu rechtlich verpflichtet zu sein, und die Gegenleistung weniger als 90 Prozent des Wertes der Leistung entspricht (Art. 17b ELV). Bei der entgeltlichen oder unentgeltlichen Entäusserung eines Grundstücks ist gemäss der Bundesgesetzgebung der Verkehrswert für die Prüfung, ob ein Vermögensverzicht vorliegt, massgebend (Art. 17a Abs. 5 ELV). Die Kantone können anstelle des Verkehrswertes den für die interkantonale Steuerauscheidung massgebenden Repartitionswert anwenden (Art. 17a Abs. 6 ELV).

2. Reparationswert

Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke werden – im Gegensatz zu landwirtschaftlichen Grundstücken – in den Kantonen unterschiedlich bewertet. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind jedoch im interkantonalen Verhältnis sämtliche Aktiven von allen Kantonen nach übereinstimmenden Regeln zu bewerten. Dazu wurde eine einheitliche Referenzgrösse, der Repartitionswert, herangezogen. Anhand einer gesamtschweizerischen Erhebung werden die erzielten Grundstückverkaufserlöse mit den jeweiligen Steuerwerten verglichen und daraus die interkantonalen Repartitionswerte berechnet. Bis zur Steuerperiode 2005 galt in Obwalden ein Repartitionswert von 125 Prozent, ab 2006 bis 2018 betrug er 100 Prozent. Seit 2019 gilt ein Repartitionswert von 195 Prozent des Netto-Steuerwertes.

3. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 25. Oktober 2007

Der Kanton Obwalden hat im Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 25. Oktober 2007 (kELG; GDB 853.2) von der Möglichkeit der Anrechnung nach dem Reparationswert Gebrauch gemacht. In seiner ursprünglichen Fassung lautete der entsprechende Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes wie folgt:

Grundstücke, die nicht von anspruchsberechtigten Personen oder von Personen bewohnt werden, die in die Berechnung der Ergänzungsleistungen einbezogen sind, werden nach dem Repartitionswert angerechnet, der für die interkantonale Steuerauscheidung massgebend ist.

4. Anpassung im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ und der Finanzvorlage 2019

Im Rahmen des Gesetzes über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+ vom 24. Mai 2018 war folgend Anpassung von Art. 4 Abs. 2 kELG geplant:

Grundstücke, die nicht von der anspruchsberechtigten Person oder von Personen bewohnt werden, die in die Berechnung der Ergänzungsleistungen einbezogen sind, werden nach dem Steuerwert (100 Prozent) angerechnet.

Das Gesetz über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+ wurde an der Volksabstimmung vom 23. August 2018 abgelehnt. Im Rahmen der Finanzvorlage 2019 wurde die vorzitierte Änderung von Art. 4 Abs. 2 kELG unverändert übernommen und trat per 1. Januar 2019 in Kraft. In der Botschaft des Regierungsrats zu den Gesetzesnachträgen der Finanzvorlage 2019 vom 13. November 2018 wurde Folgendes ausgeführt (S. 17):

In den letzten Jahren änderten die Steuergesetze. Deshalb wird in Abs. 1 der Steuerwert als Netto-Steuerwert bezeichnet. Mit der neuen Bezeichnung ändert sich in den Berechnungsgrundlagen der Ausgleichskasse nichts. Der Netto-Steuerwert entspricht dem heute verwendeten Steuerwert. In Zukunft soll für die Vermögensbewertung von nicht selbst bewohnten Liegenschaften (Abs. 2) der Brutto-Steuerwert herangezogen werden.

Die vorgesehene Änderung von Art. 4 Abs. 2 kELG wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen nicht beraten. Der Gesetzgeber ging – wie der Regierungsrat – davon aus, dass sich durch die Ersetzung des Begriffs "Repartitionswert" durch "Steuerwert" nichts an der Berechnungsgrundlage ändern werde. Zum Zeitpunkt der Gesetzesanpassung war dies auch tatsächlich der Fall. Der Repartitionswert betrug während der Jahre 2016, 2017 und 2018 100 Prozent des Steuerwertes. Der Repartitionswert und der Steuerwert (100 Prozent) waren zum damaligen Zeitpunkt identisch.

5. Verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung

Das Verwaltungsgericht stellte in einem aktuellen Entscheid fest, dass die Kantone für die Berechnung von Ergänzungsleistungen für nicht selbstbewohnte Liegenschaften gemäss Art. 17a Abs. 6 ELV lediglich die Anwendung des Repartitionswertes, nicht jedoch des Steuerwertes vorsehen können. Das Verwaltungsgericht erwog, dass Art. 4 Abs. 2 kELG mit dem Bundesrecht nicht vereinbar ist. Es ordnete deshalb an, dass die Ausgleichskasse ab dem 1. Januar 2019 den Verkehrswert und nicht den Steuerwert (100 Prozent) der Liegenschaften in die Berechnung der jährlichen Ergänzungsleistungen einzusetzen habe.

Gestützt auf diese Rechtsprechung ist die Ausgleichskasse bei der Berechnung von Ergänzungsleistungen verpflichtet, auf den Verkehrswert abzustellen, da die Verwendung des Steuerwertes nicht bundeskonform ist und eine gesetzliche Grundlage für die Anwendung des Repartitionswertes im kantonalen Recht seit dem 1. Januar 2019 fehlt. Diese neue Ausgangslage ist aus mehreren Gründen nachteilig und ungünstig. So setzt der Verkehrswert eine konkrete und aktuelle Liegenschaftsschätzung voraus. Dies führt – sowohl seitens der Ausgleichskasse als auch seitens der gesuchstellenden Person – zu einem erheblichen Mehraufwand, da eine solche in der Praxis normalerweise nicht vorhanden ist und von der gesuchstellenden Person erst noch in Auftrag gegeben werden muss, womit lange Wartezeiten und Kosten für die gesuchstellende Person verbunden sind. Denn im Kanton Obwalden gibt es keine amtliche Stelle, die den Verkehrswert der Liegenschaften im Kantonsgebiet führt. Zum anderen ist die Berechnung eines allfälligen Vermögensverzichts aufgrund einer Veräusserung einer Liegenschaft in der Vergangenheit erschwert, wenn keine Liegenschaftsschätzung zum Zeitpunkt der Veräusserung erfolgt ist. Eine zuverlässige Bestimmung des "damaligen Verkehrswertes" ist jedoch mangels fehlender amtlicher Daten im Kanton Obwalden retrospektiv fast nicht möglich. Auch das Bun-

desgericht äusserte sich bereits dahingehend, dass die Verkehrswertschätzung als Bewertungsmethode nicht praktikabel sei, weil der Verkehrswert eine konkrete und aktuelle Liegenschaftsschätzung voraussetze.

In diesen Fällen soll und muss sich die Ausgleichskasse – soweit möglich und sinnvoll – auf geeignete anderweitige Schätzungswerte, namentlich den Repartitionswert, stützen können. Im Gegensatz zum Verkehrswert ist der Repartitionswert für jede Liegenschaft (auch rückwirkend) bekannt und kann jederzeit rasch und ohne weiteres erhältlich gemacht werden. Die Regelung von Art. 17a Abs. 6 ELV, wonach die Kantone anstelle des Verkehrswertes den für die interkantonale Steuerauscheidung massgebenden Repartitionswert anwenden können, wurde denn auch eingeführt, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es oft an verlässlichen Verkehrswertschätzungen für die Berechnung der Ergänzungsleistungen fehlt und die häufig erforderliche rückwirkende Bewertung von Liegenschaften mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Gemäss Bundesgericht hält die Anwendung des Repartitionswertes vor der Verfassung stand, da sie weder zu rechtsungleichen noch zu willkürlichen Ergebnissen führt.

6. Anpassung Art. 4 Abs. 2 kELG

Die Bestimmung von Art. 4 Abs. 2 kELG ist gemäss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in seiner heutigen Fassung bundesrechtswidrig und muss angepasst werden. Die ursprünglich rein formale Begriffsanpassung in Art. 4 Abs. 2 kELG sowie die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung führten dazu, dass sich die Berechnungsgrundlagen für nicht selbstgenutztes Wohneigentum faktisch geändert haben. Dies widerspricht dem Willen des Gesetzgebers, der im Jahr 2018 keine Änderung an der Berechnungsgrundlage vornehmen wollte. Entsprechend ist die damals vorgenommene Änderung zurückzunehmen und auf die ursprüngliche Fassung zurückzukommen.

7. Personelle und finanzielle Auswirkungen des Gesetzes

Die Änderung hat keine personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Die Berechnungsgrundlage wird wieder auf den Stand vor dem 1. Januar 2019 gebracht und führt zu einer wesentlichen Vereinfachung der Berechnung der Ergänzungsleistungen und zu einer finanziellen Entlastung der gesuchstellenden Person, weil auf langwierige und kostenintensive Verkehrswertschätzungen verzichtet werden kann.

8. Fazit

Die Anpassung von Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (kELG) mit Nachtrag vom 13. November 2018, wonach bei der Berechnung von Ergänzungsleistungen bei nicht selbstgenutzten Liegenschaften statt der Repartitionswert der Steuerwert (100 Prozent) anzurechnen ist, erwies sich gemäss aktueller verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung als bundesrechtswidrig. Die rein formale Begriffsanpassung soll rückgängig gemacht und der Gesetzestext in seiner ursprünglichen Form wiederhergestellt werden.

Beilage:

– Synopse