



An den Grossen Rat

18.5187.02

WSU/P185187

Basel, 27. Juni 2018

Regierungsratsbeschluss vom 26. Juni 2018

Schriftliche Anfrage Georg Mattmüller betreffend «der finanziellen Auswirkungen bei der Revision der Ergänzungsleistungen»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Georg Mattmüller dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

Die nationalrätliche Kommission für Soziales und Gesundheit hat am 15. März dieses Jahres diverse Beschlüsse zur Kosteneindämmung bei den Ergänzungsleistungen des Bundes (EL) und dadurch auch Kosteneindämmungen bei den Kosten der Kantone bekannt gegeben. Leistungsabbau bei den Sozialversicherungsrechtlichen Leistungen des Bundes, aber bei den Bedarfsleistungen der EL. Die Revision des ELG führt also nicht zu direkten Mehrkosten für die Kantone. Gemäss Übersichtstabelle des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) sollen durch die Gesetzesänderungen jährlich rund Fr. 450 Mio. gespart eingespart werden.

Erfahrungsgemäss hat der Abbau von Sozialversicherungsleistungen in den vergangenen Jahren aber jeweils einen indirekten Effekt auf kantonale und kommunale Aufgaben und führt damit zu indirekten Mehrkosten bei Kantonen und Gemeinden. Wenn bspw. der Zugang mittels Karenzfrist umgesetzt würde, werden zahlreiche Menschen von Leistungen der EL ausgeschlossen und müssen dann über die Sozialhilfe, andere kommunale Bedarfsleistungen und somit mit finanziellen Mittel der Kantone und der Gemeinden unterstützt werden.

Ich bitte den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

Mit welchen indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden ist bei der geplanten Änderung des ELG bezüglich

1. den Kapitalbezügen der 2. Säule zu erwarten?
2. der Berücksichtigung des Vermögens in der EL-Berechnung zu erwarten?
3. der Reduktion von Schwelleneffekten zu erwarten?
4. der EL-Berechnung von in Heimen lebenden Personen zu erwarten?
5. der Anpassung der Mietzinsmaximas zu erwarten?
6. anderen Massnahmen wie den
 - Lebensbedarf der Kinder,
 - der Kinderbetreuung,
 - den Rückerstattungen
 - sowie der Karenzfrist zu erwarten?

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Nachdem der Nationalrat als Zweitrat am 15. März 2018 über die Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) beraten

hatte, hat der Ständerat im Rahmen der ersten Runde der Differenzbereinigung am 30. Mai 2018 die EL-Reform erneut behandelt. Dabei bestehen weiterhin grosse Differenzen zwischen den beiden Räten. Bei der nachfolgenden Beantwortung der Fragen zu den indirekten Mehrkosten für den Kanton Basel-Stadt und die Einwohnergemeinden von Riehen und Bettingen werden deshalb sowohl die Entscheide des Nationalrates vom 15. März 2018 als auch die Entscheide des Ständerates vom 30. Mai 2018 herangezogen.

Bevor auf die indirekten Auswirkungen eingegangen wird, ist zu sagen, dass die direkten finanziellen Auswirkungen der bisherigen Entscheide von National- und Ständerat auf die vom Kanton Basel-Stadt zu tragenden Ergänzungsleistungen gemäss den Schätzungen des Amtes für Sozialbeiträge sehr unterschiedlich sind: Mit den Beschlüssen des Nationalrates würde der Kanton rund 10 Mio. Franken pro Jahr einsparen, während er mit den Beschlüssen des Ständerates - vor allem wegen der Erhöhung der Mietzinsmaxima - mit rund 10 Mio. Franken Mehrausgaben pro Jahr zu rechnen hätte. Angesichts dieser grossen Bandbreite sind die nachfolgend beschriebenen, punktuellen indirekten Mehr- und Minderausgaben sehr untergeordnet.

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

Frage 1: Mit welchen indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden ist bei der geplanten Änderung des ELG bezüglich den Kapitalbezügen der 2. Säule zu rechnen?

Sowohl der National- als auch der Ständerat lehnen eine Einschränkung von Kapitalbezügen aus der 2. Säule ab. Es wird somit weiterhin die bisherige Regelung gelten, weshalb keine indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden anfallen werden.

Der Nationalrat hat zudem eine Reduktion des EL-Anspruchs um zehn Prozent beschlossen, sofern das bezogene Kapital aus der 2. Säule im Zeitpunkt der Prüfung des EL-Anspruchs ganz oder teilweise aufgebraucht ist. Der Ständerat lehnt eine solche Regelung ab. Da auch bei einer zehnprozentigen Reduktion des EL-Anspruchs das Einkommen aufgrund des höheren Lebensbedarfs bei den Ergänzungsleistungen deutlich über den Berechnungsansätzen der Sozialhilfe verbleiben würde, entstünden keine indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden.

Frage 2: Mit welchen indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden ist bei der geplanten Änderung des ELG bezüglich der Berücksichtigung des Vermögens in der EL-Berechnung zu rechnen?

Der Nationalrat hat eine Senkung der geltenden Vermögensfreibeträge von 37'500 Franken bei Einzelpersonen und von 60'000 Franken bei Ehepaaren auf noch 25'000 Franken und 40'000 Franken beschlossen. Nach dem Beschluss des Ständerates sollen die Vermögensfreibeträge auf 30'000 Franken und 50'000 Franken reduziert werden. Die Senkung der Vermögensfreibeträge wird dazu führen, dass einige Personen aufgrund ihres Vermögens keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen erhalten und stattdessen Prämienverbilligung und allenfalls Familienmietzinsbeiträge beantragen werden. Die entsprechenden indirekten Mehrausgaben werden einen Bruchteil der direkten Einsparungen ausmachen. Das Amt für Sozialbeiträge schätzt letztere in der Variante des Nationalrats auf 3.3 Mio. und in der Variante des Ständerats auf etwa 1.8 Mio. Franken pro Jahr.

National- und Ständerat sind sich einig, dass bei der Ermittlung des Reinvermögens von Personen mit einer selbstbewohnten Liegenschaft die Hypothekarschulden künftig nur noch vom Wert der Liegenschaft und nicht mehr wie bisher vom Gesamtvermögen in Abzug gebracht werden können. Auch diese Bestimmung betrifft lediglich die Frage, wie viel vom vorhandenen

Vermögen bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen zu berücksichtigen ist und führt somit nicht zu indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden.

National- und Ständerat haben beschlossen, dass das Vermögen bei Ehepaaren mit einer selbstbewohnten Liegenschaft und bei Aufenthalt eines Ehegatten im Heim oder Spital in der EL-Berechnung nicht mehr hälftig aufgeteilt werden soll, sondern dass dem Ehegatten im Heim oder Spital drei Viertel und dem Ehegatten zu Hause ein Viertel des Vermögens zugerechnet werden soll. Da auch diese vorgesehene Regelung die Anrechnung des vorhandenen Vermögens in der EL-Berechnung betrifft, werden keine indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden verursacht.

Nach dem Nationalrat sollen Personen nur dann Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben, wenn sie über ein Reinvermögen unterhalb der Vermögensschwelle verfügen, die bei alleinstehenden Personen bei 100'000 Franken und bei Ehepaaren bei 200'000 Franken liegt. Der Ständerat lehnt eine solche Vermögensschwelle ab. Auch diese Regelung tangiert ausschliesslich vorhandenes Vermögen und führt somit nicht zu indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden.

Sowohl der National- als auch der Ständerat befürworten eine Ausweitung des Vermögensverzichts. Demnach liegt zukünftig auch dann ein Vermögensverzicht vor, wenn Vermögenswerte im Austausch gegen eine adäquate Gegenleistung verbraucht werden, ohne dass ein wichtiger Grund dafür vorliegt. Bereits die heutige Regelung des Vermögensverzichts führt bei der Sozialhilfe zu erheblichen Mehrkosten. Damit die vorgesehene Verschärfung des Vermögensverzichts eine zusätzliche Kostenverlagerung von den Ergänzungsleistungen in die Sozialhilfe bewirkt, müssen künftig folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

1. Der Haushalt hat einen übermässigen Vermögensverzehr getätigt.
2. Er kann ihn belegen.
3. Er kann keinen wichtigen Grund dafür geltend machen.
4. Er erfüllt ansonsten alle Anspruchsvoraussetzungen für Ergänzungsleistungen.
5. Mit und aufgrund der Kürzung bei den Ergänzungsleistungen erfüllt er alle Anspruchskriterien der Sozialhilfe.

Leider können diejenigen Fälle, welche heute diese fünf Voraussetzungen kumulativ erfüllen, nicht aus der Fachapplikation der Ergänzungsleistungen herausgefiltert werden. Nach Einschätzung der zuständigen Fachabteilung dürfte es sich aber eher um wenige Fälle handeln, die künftig – trotz der drohenden Kürzung bei den Ergänzungsleistungen – ohne wichtigen Grund auf ihr Vermögen verzichten werden. Die Kostenverschiebungen in die Sozialhilfe sind daher schwer abzuschätzen. Sie werden zudem von der konkreten Ausgestaltung der Regelung und der praktischen Umsetzung abhängen.

Frage 3: Mit welchen indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden ist bei der geplanten Änderung des ELG bezüglich der Reduktion von Schwellenwerten zu rechnen?

Nach der Meinung des Nationalrates soll das Erwerbseinkommen von Ehegatten ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen nicht mehr nur privilegiert zu zwei Dritteln als Einkommen angerechnet werden, sondern voll. Der Ständerat hat eine Anrechnung zu 80 Prozent beschlossen. Diese Massnahme führt nicht zu indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden, da lediglich das vorhandene Einkommen neu ganz oder nicht mehr so stark privilegiert in der EL-Berechnung angerechnet wird.

Frage 4: Mit welchen indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden ist bei der geplanten Änderung des ELG bezüglich der EL-Berechnung von in Heimen lebenden Personen zu rechnen?

Nach dem National- und Ständerat soll in der EL-Berechnung die Heimtaxe nur für diejenigen Tage berücksichtigt werden, die vom Heim auch tatsächlich in Rechnung gestellt werden. Die im Kanton Basel-Stadt für den Vollzug der Ergänzungsleistungen zuständigen Stellen, das Amt für Sozialbeiträge und die Gemeindeverwaltung Riehen, berechnen die Ergänzungsleistungen in Heimfällen schon seit Jahren auf diese Weise. Es ist somit weder mit direkten Einsparungen noch mit indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden zu rechnen.

Frage 5: Mit welchen indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden ist bei der geplanten Änderung des ELG bezüglich der Anpassung der Mietzinsmaxima zu rechnen?

Der Nationalrat will bei alleinstehenden Personen das bisherige Mietzinsmaximum in ländlichen Regionen unverändert bei 1'100 Franken pro Monat belassen und in städtischen Gebieten um 100 Franken pro Monat anheben; für eine weitere Person gibt es zusätzlich gut 200 Franken pro Monat. Nach dem Ständerat sollen alleinstehende Personen bei der EL-Berechnung für eine Wohnung in der Stadt bis zu 1'370 Franken pro Monat, in der Agglomeration bis zu 1'325 Franken pro Monat und auf dem Land bis zu 1'210 Franken anrechnen können; für eine weitere Person gibt es 250 Franken pro Monat zusätzlich. Dies wird wie bereits erwähnt zu direkten Mehrkosten in zweistelliger Millionenhöhe bei den Ergänzungsleistungen führen. Indirekte Mehrkosten wird es in weit geringerem Mass geben, indem zusätzliche Personen einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen und damit auch auf kantonale Beihilfen erhalten werden. Dieser Effekt wird allerdings durch entsprechende Minderausgaben bei der Prämienverbilligung und den Familienmietzinsbeiträgen gedämpft werden. In der Summe rechnet das ASB in der Variante des Nationalrates mittelfristig mit Mehrkosten von rund 10 Mio. und in der Variante des Ständerates von rund 20 Mio. Franken pro Jahr aufgrund der höheren Mietzinsmaxima.

Frage 6: Mit welchen indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden ist bei der geplanten Änderung des ELG bezüglich anderen Massnahmen wie dem Lebensbedarf der Kinder, der Kinderbetreuung, den Rückerstattungen sowie der Karentzfrist zu rechnen?

Nach dem Nationalrat soll der Lebensbedarf für Kinder, die das 11. Altersjahr vollendet haben, unverändert 10'080 Franken pro Jahr betragen; bei Kindern, die das 11. Altersjahr noch nicht vollendet haben, soll der Lebensbedarf dagegen auf 7'080 Franken pro Jahr gesenkt werden. Der Ständerat befürwortet eine Beibehaltung des Lebensbedarfs für alle Kinder von 10'080 Franken pro Jahr. Da der Lebensbedarf für Kinder auch bei einer Reduktion auf 7'080 Franken über den Berechnungsansätzen der Sozialhilfe verbleibt, entstehen keine indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden.

Der Nationalrat sieht als Kompensation für die Senkung des Lebensbedarfs für Kinder unter elf Jahren neu die Berücksichtigung der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung für Kinder unter elf Jahren als anerkannte Ausgabe vor. Der Ständerat lehnt dies ab. Den direkten Mehrkosten der Ergänzungsleistungen von rund 240'000 Franken pro Jahr würden indirekte Einsparungen bei der Tagesbetreuung in der Höhe von schätzungsweise 100'000 Franken pro Jahr gegenüberstehen.

Der Nationalrat hat beschlossen, die Kosten für betreutes Wohnen im Alter bei den Ergänzungsleistungen anzurechnen und den Kantonen aufzubürden. Der Ständerat hat darauf verzichtet. Da der Kanton Basel-Stadt diese Kosten heute bereits den Bezügerinnen und Bezügern von Ergänzungsleistungen über die Krankheits- und Behinderungskosten erstattet,

würden sich die direkten Mehr- und die indirekten Minderausgaben in der Variante des Nationalrats ausgleichen, während die Variante des Ständerats dem Status quo entspricht.

Nach dem National- und Ständerat sollen rechtmässig bezogene Ergänzungsleistungen aus dem Nachlass der verstorbenen Bezügerin oder des verstorbenen Bezügers zurückerstattet werden. Die Rückerstattung ist allerdings nur von demjenigen Teil des Nachlasses zu leisten, der den Betrag von 50'000 Franken übersteigt, und bei Ehegatten entsteht eine Rückerstattungspflicht erst aus dem Nachlass des Zweitverstorbenen. Da eine Pflicht zur Rückerstattung nur bei vorhandenem Vermögen gegeben ist, entstehen durch diese Bestimmung keine indirekten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden.

Der Nationalrat hat beschlossen, dass eine Person nur Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat, wenn sie mindestens zehn Jahre lang Beiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) geleistet hat. Der Ständerat lehnt eine solche Karenzfrist ab. Die Einführung einer AHV-Mindestbeitragsdauer als Anspruchsvoraussetzung für Ergänzungsleistungen hätte zur Folge, dass ein Teil dieser Personen in die Sozialhilfe fallen würde. Den Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen von rund zwei Millionen Franken pro Jahr stünden Mehrausgaben in der Sozialhilfe von schätzungsweise einer Million Franken pro Jahr gegenüber.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin