



An den Grossen Rat

19.5305.02

WSU/P195305

Basel, 25. September 2019

Regierungsratsbeschluss vom 24. September 2019

Schriftliche Anfrage Sarah Wyss Aufgabenteilung II – Konsequenzen für den Kanton Basel-Stadt im Bereich der Sozialleistungen

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

Am 28. September 2018 hat der Bundesrat den Bericht "Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen" präsentiert. Der Bericht kommt zum Schluss, so der Bundesrat, "dass in einer Reihe von Aufgabengebieten, die heute gemeinsam von Bund und Kantonen finanziert werden, eine vollständige oder teilweise Entflechtung vorgenommen werden könnte." Das Finanzdepartement erhielt einen Auftrag, das Gespräch mit den Kantonen zu suchen. Quelle: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72359.html>.

Am 3. Juni 2019 wurde über die Medien bekannt, dass unter anderem eine Verschiebung der Zuständigkeiten für Sozialleistungen geplant ist. So sollen die Prämienverbilligungen ganz durch die Kantone finanziert werden, die Existenzsicherung im Rahmen der EL im Gegenzug vom Bund.

Die Prämienverbilligung ist für viele Menschen essentiell. Während 2010 die durchschnittliche Belastung im Verhältnis zum Einkommen noch 10% betrug, sind es heute bereits über 14%. Dies ist weit über den bei der KVG-Einführung anvisierten 8%. Das BAG kommt zum Schluss, dass dieser Anstieg auch damit zusammenhängt, dass viele Kantone die Prämienverbilligungen im Zuge von Sparpaketen zusammenkürzten. Dass diese Praxis jedoch nicht im Sinne und Geiste des Krankenversicherungsgesetzes, ja teilweise klar gesetzeswidrig ist, zeigt das Bundesgerichtsurteil im Falle des Kantons Luzern.

Die Sparübungen der Kantone werden beim heutigen System aber wenigstens dadurch kompensiert, dass der Bund sich ebenfalls an der IPV-Finanzierung beteiligt und dieser Beitrag jährlich im Gleichschritt mit den Kosten erhöht wird.

Ende Juni soll die "Aufgabenteilung II" mit den Kantonen diskutiert und vorentschieden werden.

Die Antragstellerin stellt fest, dass die geplante "Entflechtung", nicht nur finanzielle Auswirkungen hat für die Kantone, sondern auch einen verschärften Wettbewerb der Sparmassnahmen auf dem Buckel der Prämienzahlenden mit sich bringen würde.

Aus diesem Grund bittet die Antragstellerin den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

- Welche finanziellen Auswirkungen hätte die geplante Entflechtung der Sozialleistungsverantwortlichkeiten?
- Wie stellt sich die Regierung generell zur gemeinsamen Finanzierung der Sozialleistungen EL und Krankenkassenprämienverbilligungen zwischen Bund und Kantonen?
- Welche operationellen Auswirkungen hätte die Abgabe der EL-Verantwortlichkeit?
- Wie schätzt die Regierung die sozialpolitischen Auswirkungen auf die Transferleistungen bei den Sozialausgaben insgesamt ein?

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitung

Mit Medienmitteilungen vom 28. Juni 2019 haben sich Bund und Kantone für ein gemeinsames Projekt zur Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung ausgesprochen („Aufgabenteilung II“). Die Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung waren im Jahr 2008 aufgrund einer umfassenden Prüfung mit der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)“ neu ausgestaltet worden. Das Mandat für das aktuelle gemeinsame Projekt wurde vom Bundesrat an seiner Sitzung vom 14. Juni 2019 gutgeheissen. Die Kantone haben dem Mandat an der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 28. Juni 2019 ebenfalls zugestimmt.

Mit dem Mandat wurde festgelegt, welche Aufgabenbereiche bisheriger Verbundaufgaben in das Projekt zur Entflechtung integriert werden sollen. Dies sind insbesondere die Bereiche der individuellen Prämienverbilligungen (PV), der Ergänzungsleistungen (EL), des regionalen Personenverkehrs sowie der Finanzierung und des Ausbaus der Bahninfrastruktur. Die gemeinsame Projektorganisation von Bund und Kantonen wird bis Ende 2022 Reformvorschläge erarbeiten. Bund und Kantone werden anschliessend Stellung nehmen und allfällige Folgearbeiten beschliessen.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der Konsens zwischen Bund und KdK, wonach die PV und EL soweit wie möglich entflechtet werden sollen, nach den NFA-Grundsätzen sachlich begründet ist. Wie in der Antwort des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 28. November 2018 zur Interpellation Nr. 118 von Katja Christ betreffend Ausstieg des Bundes aus den Prämienverbilligungen (18.5379.02) festgehalten, hat sich der Regierungsrat bei der Erarbeitung der Stellungnahme der Kantone im Rahmen der KdK aktiv beteiligt und deren Haltung unterstützt, wonach eine Entflechtung der Prämienverbilligung und der Ergänzungsleistungen zu prüfen sei.

Die Präferenzen, wonach bei einer Entflechtung der EL für die Existenzsicherung eine Zentralisierung im Vordergrund stehen soll, und demgegenüber bei der PV vordergründig eine Entflechtung mit einer Kantonalisierung der Aufgabe zu prüfen sei, sind aus Kantonssicht sachlich und finanziell zu befürworten. Eine solche Entflechtung sollte den Bund im Übrigen nicht daran hindern, in seiner Gesetzgebung zur Krankenversicherung schweizweite Mindeststandards an die PV vorzuschreiben. Dies wurde beispielsweise bereits bei der „Kantonalisierung“ der EL-Krankheitskosten sowie der Behindertenhilfe und in anderen Aufgabenbereichen so gehandhabt.

Bei den EL ist der Teil der Existenzsicherung als Bestandteil der Sozialversicherungen des Bundes (AHV und IV) zu betrachten und daher mit einem Interesse an einer bundesweit einheitlichen Lösung verknüpft. Diese sollte dann aber auch grundsätzlich in der alleinigen finanziellen Verantwortung des Bundes stehen. Der dynamische Bereich der Heim- und Krankheitskosten der EL würde – wie heute – bei den Kantonen belassen. Auch hier gebietet die fiskalische Äquivalenz, den Kantonen einen ausreichenden, sachgerechten Handlungsspielraum zur Bestimmung der Leistungen einzuräumen.

Bei der PV begrüsst der Regierungsrat explizit die Absicht des Mandats, bei der zu prüfenden Kantonalisierung eine Finanzierung der PV für EL-Bezügerinnen und -Bezüger durch den Bund im Rahmen des EL-Systems anstatt wie heute über die PV in Betracht zu ziehen. Für den Kanton Basel-Stadt ist an der heutigen Situation besonders unbefriedigend, dass der gesamte Bundesbeitrag an die PV (aktuell 70 Mio. Franken) für die Verbilligung der Prämien der EL-Bezügerinnen und -Bezüger (aktuell 103 Mio. Franken) eingesetzt werden muss, weil deren Zahl hoch ist und weiter steigt. Die Verbilligung der Prämien für alle anderen Bevölkerungsgruppen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, muss der Kanton vollständig selber tragen. Mit einer integralen Übernahme der PV für EL-Bezügerinnen und Bezüger durch den Bund könnten allfällige Verdrängungseffekte zu Lasten der ordentlichen Prämienverbilligung verhindert werden.

2. Beantwortung der Fragen

Frage 1: Welche finanziellen Auswirkungen hätte die geplante Entflechtung der Sozialleistungsverantwortlichkeiten?

Sowohl das Mandat EL wie auch das Mandat PV sind von erheblichem finanziellem Interesse für den Kanton Basel-Stadt. Heute „profitieren“ Kantone mit tiefen Krankenversicherungsprämien sowie moderaten Armutsquoten von den aktuellen Finanzierungsschlüsseln. Mit den vorgesehenen Anpassungen könnte der Kanton Basel-Stadt, wie nachstehend erläutert, jährlich um Dutzende Millionen Franken entlastet werden. Dabei ist allerdings hervorzuheben, dass die finanziellen Auswirkungen der künftigen Regelung sehr stark von den Einzelheiten letzterer abhängen. Die nachfolgenden Zahlen zeigen daher lediglich den heutigen Umfang der betroffenen Kostenblöcke. Die finanziellen und sozialpolitischen Auswirkungen einer künftigen Regelung können erst beurteilt werden, wenn die Details bekannt sind.

Als Bundesbeitrag an die PV verteilt der Bund aktuell (2019) 2.8 Mrd. Franken, d.h. 330 Franken pro Versicherten (mittlere Wohnbevölkerung zuzüglich Grenzgänger), an die Kantone. Für den Kanton Basel-Stadt sind dies 70 Mio. Franken. Dass der Bundesbeitrag schweizweit pro Kopf einheitlich festgelegt ist, wirkt sich für Hochkostenkantone sehr nachteilig aus.

An den EL-Ausgaben beteiligt sich der Bund nominell zu 5/8, wobei aber sämtliche Krankenversicherungsprämien, Selbstbehalte, Franchisen, übrige Krankheitskosten (wie Spitex und Zahnarztrechnungen) und jegliche Heimtaxen von EL-Bezügerinnen und -Bezügern zu 100 Prozent von den Kantonen und Gemeinden finanziert werden. Schweizweit beteiligt sich der Bund mit rund 1.5 Mrd. Franken an den gesamthaft über 5 Mrd. Franken für die EL (Stand: 2018).

Sollte im Rahmen der Aufgabenteilung II die Finanzierung der Krankenversicherungsprämien für EL-Bezügerinnen und -Bezüger vom Kanton an den Bund übertragen werden, würde dies Basel-Stadt um 103 Mio. Franken pro Jahr entlasten (Stand 2019). Dieser Betrag ist um 33 Mio. Franken höher als der aktuelle Bundesbeitrag an die gesamte PV im Kanton Basel-Stadt.

Frage 2: Wie stellt sich die Regierung generell zur gemeinsamen Finanzierung der Sozialleistungen EL und Krankenkassenprämienverbilligungen zwischen Bund und Kantonen?

Der Regierungsrat spricht sich nicht grundsätzlich gegen eine gemeinsame Finanzierung von Verbundaufgaben aus. Sie hat in der Bündelung der Kräfte, der gemeinsamen Verantwortung und der Stärkung der Finanzierungsbasis durchaus auch Vorteile. Aber bei einer Entwicklung von einseitigen Lastenverschiebungen, insbesondere zu den Hochkostenkantonen wie Basel-Stadt, ist Gegensteuer notwendig und kann eine Entflechtung der Aufgabenzuständigkeiten zu einer effizienteren und besser steuerbaren Leistungserbringung führen.

Gerade in der Ausgestaltung der PV hat sich gezeigt, dass die Vorgaben des Bundes sich zu stark einschränkend und systemwidrig auf die kantonalen Sozialleistungssysteme auswirken können: So müssen die Kantone seit 2006 die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung in Haushalten mit tiefen und mittleren Einkommen um mindestens 50%, ab dem Jahr 2021 für Kinder sogar um mindestens 80% verbilligen. Mit dieser Erhöhung der PV für Kinder auf mindestens 80% wird sich der heute schon unbefriedigende Schwelleneffekt verstärken: Bei einer allenfalls geringen Einkommenserhöhung des Familieneinkommens, die zum Verlust des Anspruchs auf PV führt, fällt ein bisher hoher Unterstützungsbeitrag auf einen Schlag vollumfänglich weg. Dies setzt allenfalls negative Erwerbsanreize und widerspricht den Bestrebungen des Kantons, solche Effekte bei der Ausgestaltung seiner Sozialleistungen gerade zu vermeiden.

Frage 3: Welche operationellen Auswirkungen hätte die Abgabe der EL-Verantwortlichkeit?

Es ist nicht davon auszugehen, dass eine Zentralisierung der EL für den Bereich der Existenzsicherung zu grundlegenden Änderungen am heutigen dezentralen Vollzug durch kantonale Durchführungsstellen führen wird. Der Vollzug müsste weiterhin mit dem kantonalisierten EL-Bereich der Heim- und Krankheitskosten verbunden bleiben. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Aufsicht der Bundesbehörden gegenüber heute intensiviert würde.

Frage 4: Wie schätzt die Regierung die sozialpolitischen Auswirkungen auf die Transferleistungen bei den Sozialausgaben insgesamt ein?

Die sozialpolitischen Auswirkungen einer Aufgabenentflechtung bei PV und EL sind zum jetzigen Projektstand naturgemäss noch nicht abschätzbar. Der Regierungsrat sieht aber keinen Anlass, Verschlechterungen für die soziale Sicherheit zu befürchten. Der Regierungsrat wird seine langjährige Politik weiterverfolgen, den Auftrag des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes wirksam umzusetzen, wonach der Bevölkerung des Kantons eine dauerhafte, finanziell tragbare Krankenversicherung zu gewährleisten ist.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin