



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.0579.01/03.7495.03

WSD/P060579
Basel, 3. Mai 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 2. Mai 2006

Ratschlag

Änderung des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG)

Motion Silvia Schenker und Konsorten betreffend Nachbesserung des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG)

1. Inhaltsverzeichnis	
2. Begehren	3
3. Text der Motion Schenker	3
4. Grundsätzliche Ziele der Motion Schenker	3
5. Ausgangslage.....	5
6. Abstimmung vom 18. Mai 2003 über die Gesetzesänderung des EG/ELG gemäss Ratschlag Nr. 9197 vom 15. Oktober 2002	6
7. Überprüfung der staatlichen Aufgaben und Leistungen	7
8. Entwicklung der Beihilfe zu Hause bei Nichtannahme der Motion	7
9. Entwicklung der Beihilfe zu Hause bei Annahme der Motion	8
10. Finanzielle Auswirkungen bei Annahme der Motion	8
11. Antrag.....	8

2. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, die vorgelegte Änderung des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invaliditätsversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG) zuzustimmen. Diese Gesetzesänderung steht im Zusammenhang mit der am 9. April 2003 überwiesenen Motion von Silvia Schenker, mit welcher die Nachbesserung des ELG/ EG verlangt wurde, um den Bezügerinnen und Bezüger von Beihilfen einen Sockelbetrag dieser kantonalen Leistungen zu sichern, auch wenn die eidgenössischen Ergänzungsleistungen (EL) den Lebensbedarf gut abzusichern vermögen. Der Regierungsrat hatte sich in seinem Zwischenbericht vom 27. Mai 2005 für die Überweisung der Motion ausgesprochen. Diesem Antrag hat der Grosse Rat am 23. Oktober 2003 zugestimmt. Mit dem heutigen Ratschlag wird die entsprechende Gesetzesänderung vorgelegt.

Zusammenfassend kann mit der regierungsrätlichen Vorlage einerseits die Unsicherheit bezüglich der weiteren Entwicklung der kantonalen Beihilfen beseitigt und andererseits den klaren Ergebnissen in den vorangegangenen Volksabstimmungen Rechnung getragen werden.

3. Text der Motion Schenker

"Schon kurze Zeit nach der Verabschiedung des Gesetzes im Grossen Rat wurde das Referendum ergriffen. Jetzt - nach wenigen Tagen - wird deutlich, dass das Gesetz, welches die Rechtssicherheit bei den Beihilfen wiederherstellt, die Beiträge an das Umweltschutzabo festschreibt und gegenüber dem Status Quo eine moderate Erhöhung der Beihilfen beinhaltet, als Beihilfenabschaffungsvorlage bezeichnet wird. Dass die sogenannte Abschaffung der Beihilfen sich aus dem System der unterschiedlichen Indices ergibt, mit denen der Lebensbedarf bei den Ergänzungsleistungen und bei den Beihilfen der Teuerung angepasst werden und dass diese Tatsache sich mit oder ohne die verabschiedete Gesetzesrevision ergibt, scheint nicht verständlich zu sein. Aus diesem Grund erachten es die Unterzeichnenden als notwendig, das Gesetz dahingehend anzupassen, dass die Beihilfen tatsächlich langfristig gesichert werden und der Vorwurf der schleichenden Abschaffung somit ausgeräumt werden kann. Die Unterzeichnenden bitten deshalb die Regierung, den § 18 des EG/ELG wie folgt zu ergänzen:

Einzufügen ist ein neuer Absatz 3: Der Regierungsrat hat den Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf für die kantonale Beihilfe so festzusetzen, dass die Differenz zwischen dem allgemeinen Lebensbedarf für die kantonale Beihilfe und dem allgemeinen Lebensbedarf für die Ergänzungsleistungen an zu Hause Wohnende für Alleinstehende mindestens 1000 Franken, für Ehepaare mindestens 1'500 Franken und für Waisen mindestens 500 Franken beträgt. Sind diese Differenzbeträge erreicht, kommt Abs. 2 nicht mehr zur Anwendung."

4. Grundsätzliche Ziele der Motion Schenker

Die Motion verfolgt das Ziel, den Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf für die kantonale Beihilfe so festzusetzen, dass die Differenz zwischen dem allgemeinen Lebensbedarf für die

Ergänzungsleistungen (EL) und dem allgemeinen Lebensbedarf für die kantonale Beihilfe an zu Hause Wohnende für Alleinstehende mindestens CHF 1'000, für Ehepaare mindestens CHF 1'500 und für Waisen mindestens CHF 500 beträgt.

§ 18 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG) ist um einen entsprechenden Absatz 3 zu ergänzen. Sind diese Differenzbeträge erreicht, soll Absatz 2 nicht mehr zur Anwendung gelangen.

Zur besseren Verständlichkeit wird § 18 EG/ELG in der derzeit geltenden Fassung und in der Ausgestaltung gemäss der Motion gegenübergestellt:

Fassung gemäss Grossratsbeschluss vom 22. Januar 2003	Fassung gemäss Text der Motion
<p>Maximale Höhe der Beihilfe an zu Hause Wohnende</p> <p>§ 18. Die maximale Höhe der kantonalen Beihilfe an zu Hause Wohnende entspricht der Differenz zwischen dem Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf für die Ergänzungsleistungen und demjenigen für die kantonale Beihilfe. Als Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf für die kantonale Beihilfe wird ab 1. Januar 2003 bei Alleinstehenden 18740 Franken, bei Ehepaaren 28110 Franken und bei Waisen 9780 Franken anerkannt.</p> <p>² Die Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf für die kantonale Beihilfe sind vom Regierungsrat bei jeder Anpassung der Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf bei den Ergänzungsleistungen der Preisentwicklung anzupassen. Massgebend ist der Basler Index der Konsumentenpreise.</p>	<p>Maximale Höhe der Beihilfe an zu Hause Wohnende</p> <p>unverändert</p> <p>unverändert</p> <p>³ Der Regierungsrat hat den Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf so festzusetzen, dass die Differenz zwischen dem allgemeinen Lebensbedarf für die kantonale Beihilfe und dem allgemeinen Lebensbedarf für die Ergänzungsleistungen an zu Hause Wohnende für Alleinstehende mindestens 1'000 Franken, für Ehepaare mindestens 1'500 Franken und für Waisen mindestens 500 Franken beträgt. Sind diese Differenzbeträge erreicht, kommt Abs. 2 nicht mehr zur Anwendung.</p>

5. Ausgangslage

In den 20er Jahren, das heisst lange vor Einführung der eidg. AHV/IV, richtete der Kanton Basel-Stadt mit der kantonalen Alters- und Invalidenfürsorge eigene, der eidgenössischen Sozialversicherung vorausgehende Leistungen für wenig bemittelte Betagte und Behinderte ein. Seit der Bund mit der AHV im Jahre 1948, der IV (1960) und den EL (1966) eigene Leistungen einfuhrte und diese immer mehr ausbaute, verloren die kantonalen Beihilfen mehr und mehr ihre ursprüngliche Bedeutung.

Die EL ist gesamtschweizerisch geregelt und wird vom Bund mitfinanziert. In Basel-Stadt übernimmt der Bund 10% der gesamten EL-Kosten. Bei den kantonalen Beihilfen hingegen handelt es sich um rein kantonale Leistungen. Neben Basel-Stadt kennen fünf weitere Kantone solche kantonalen Zusatzleistungen zur AHV/IV für Rentnerinnen und Rentner in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen, die zu Hause leben: Genf, St. Gallen, Wallis, Zug und Zürich.

Von 1967 bis 1975 waren die kantonalen Beihilfen in Frankenbeträgen im Gesetz festgeschrieben. Seit 1976 ist die Anpassung der Beihilfe-Einkommengrenzen (heute: Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf) an die Teuerung gesetzlich verankert. Die heute geltende Regelung geht davon aus, dass nicht die Beihilfe selbst indexiert ist, sondern die Gesamtheit der Bezüge aus AHV/IV, Ergänzungsleistungen und kantonaler Beihilfe. Das schliesst die Möglichkeit ein, dass sich der maximal ausbezahlte Beihilfe-Betrag – im Falle einer Erhöhung des Lebensbedarfs bei den EL durch den Bund über die Teuerung hinaus – reduziert. Die kantonalen Beihilfen folgen nämlich dem Basler Index, während die Ergänzungsleistungen analog den AHV- und IV-Renten an den höheren Mischindex (Mittelwert aus allgemeiner Teuerung und Lohnindex) gebunden sind.

Seit 1976 liegt die verpflichtende Kompetenz der Teuerungsanpassung beim Regierungsrat. Der Regierungsrat folgte der Teuerungskurve dabei in der Vergangenheit nicht immer. Vor allem Ende der 80er Jahre erhöhte er die kantonale Beihilfe weit über die aufgelaufene Teuerung hinaus. Die Beihilfebezügerinnen und -bezüger bezogen also vergleichsweise zu hohe Leistungen. Der Regierungsrat erkannte dies Mitte der 90er Jahre. Er beschloss deshalb erstmals per Januar 1995, als nach gewohntem Rhythmus wieder eine Teuerungsrunde anstand, auch in den folgenden Jahren die Einkommengrenzen nicht mehr weiter zu erhöhen. Stattdessen wurden einmalige Teuerungszulagen, wie im Gesetz vorgesehen, ausgerichtet. Dies führte dazu, dass ab diesem Zeitpunkt bis Ende 2002 ein Realabbau stattfand; die Bezüge näherten sich damit langsam wieder der gesetzlichen Höhe.

Im Zuge der Sanierungsmassnahmen 1998-2000 beschlossen Regierungsrat und Grosser Rat im Jahr 1997, keine neuen kantonalen Beihilfen an zu Hause Wohnende mehr auszurichten und die bestehenden Beihilfen mittels einer Übergangslösung bis zum Jahr 2001 abzuschaffen. Die potentiellen Einsparungen wurden dabei auf Fr. 10.7 Mio. veranschlagt. Zu diesem Entschluss hat unter anderem auch die 3. Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beigetragen, welche per 1. Januar 1998 weitere erhebliche materielle Verbesserungen für EL-Bezügerinnen und -Bezüger mit eigenem Haushalt brachte.

Das Basler Stimmvolk hat sich aber am 26. April 1998 gegen eine rasche Abschaffung der kantonalen Zusatzleistungen an zu Hause Wohnende ausgesprochen.

Im Rahmen der Antwort auf die Interpellation Nr. 80 von Dr. Ueli Mäder stellte der Regierungsrat im November 2000 eine Vorlage zur Sicherung der Beihilfe per Anfang 2003 in Aussicht.

Bevor dieses Geschäft jedoch endgültig ausgearbeitet und dem Grossen Rat vorgelegt werden konnte, kam die damals noch zuständige kantonale Rekurskommission für die AHV/IV in einem Beschwerdeverfahren zum Schluss, dass der Regierungsrat seit 1992 den Lebensbedarf bei den Beihilfen nur ungenügend angepasst habe und diese jetzt unter dem gesetzlichen Anspruch liegen würden. In den konkreten Rekursfällen hatte die Rekurskommission den Beihilfebetrag ab Januar 2001 neu festgesetzt. Diese Urteile waren aus formellen Gründen nicht anfechtbar. Aus Gründen der Rechtsgleichheit beschloss der Regierungsrat, die den einzelnen Beschwerdeführern zugesprochene Erhöhung ab Rechtskraft des Urteils, per Juli 2002, allen 6'500 zu Hause wohnenden Bezügerinnen und Bezüger als Nachzahlung zukommen zu lassen. Diese Nachzahlungen, deren Gesamtkosten sich auf rund CHF 5 Mio. beliefen, erfolgten kurz vor Weihnachten 2002.

Der Regierungsrat unterbreitete dem Grossen Rat mit dem Ratschlag Nr. 9197 zur Teilrevision des EG/ELG vom 15. Oktober 2002 die in Aussicht gestellte Vorlage.

6. Abstimmung vom 18. Mai 2003 über die Gesetzesänderungen des EG/ELG gemäss Ratschlag Nr. 9197 vom 15. Oktober 2002

Die wichtigsten vorgesehenen Gesetzesänderungen waren die Folgenden:

- Der Betrag für den Lebensbedarf für Beihilfebezügerinnen und –bezüger wird regelmässig der Teuerung angepasst, die Möglichkeit von einmaligen Teuerungszulagen entfällt.
- Der Betrag für den Lebensbedarf von allein stehenden, zu Hause wohnenden Betagten und Behinderten wurde per 1. Januar 2003 um 2.9% gegenüber dem Vorjahr auf neu CHF 18'740 erhöht. Der monatliche Beihilfebetrag für eine allein stehende Person erhöhte sich auf CHF 120 (Vorjahr: CHF 112.–).
- Das Verhältnis der Beihilfen für Alleinstehende zu den Beihilfen für Verheiratete wurde von zuletzt 1:2,6 auf neu 1:1,5 korrigiert. Daraus resultiere ein Beihilfe-Lebensbedarf per 1.1.2003 für Ehepaare in Höhe von CHF 28'110, was zu monatlichen Beihilfen in Höhe von CHF 180 führe (Vorjahr: CHF 288.–). Für Ehepaare, die bereits Beihilfe beziehen, wurde eine Übergangsregelung geschaffen, die zu einer monatlichen Beihilfe in Höhe von CHF 235.– führte.

Nachdem diese Änderungen von der Gesundheits- und Sozialkommission des Grossen Rates im Herbst 2002 deutlich gutgeheissen worden waren, wurden sie am 22. Januar 2003 dem Grossen Rat vorgelegt. Der Grosse Rat stimmte den Änderungen am 22. Januar 2003 ebenfalls deutlich zu.

Gegen diesen Grossratsbeschluss vom 22. Januar 2003 wurde erfolgreich das Referendum ergriffen, so dass die Stimmenden des Kantons Basel-Stadt mit Datum vom 18. Mai 2003 über die Vorlage entscheiden mussten. Mit 72 Prozent Ja-Stimmen wurden die Änderungen ebenfalls deutlich gutgeheissen.

Die im Vorfeld der Abstimmung vom 18. Mai 2003 ausgearbeitete und eingereichte Motion hat dabei eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der nicht unumstrittenen Gesetzesänderungen gespielt. Die noch vor der Abstimmung signalisierte politische Unterstützung der Motion quer durch praktisch alle Parteien zeigt auch, dass eine zusätzliche nachhaltige Sicherung der kantonalen Beihilfen auf einem finanziell tragbaren Niveau einem breiten Anliegen entspricht, mit welchem auch dem Abstimmungsergebnis von 1998 Rechnung getragen wird.

7. Überprüfung der staatlichen Aufgaben und Leistungen

Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Reduktion der staatlichen Aufgaben und Leistungen in den Jahren 2003/2004 wurde eine intensive Überprüfung des ganzen Gesundheits- und Sozialbereichs vorgenommen. Die Zielvorgabe im Sozialbereich betrug dabei CHF 17.5 Mio. Infolge stetig steigender Sozialkosten erfolgte in diesem Zusammenhang auch eine weitere nochmalige Überprüfung der kantonalen Beihilfe. Zu den nicht unumstrittenen Sparvorschlägen im Sozialbereich fand eine Vernehmlassung bei den Fraktionen statt. Diese sprachen sich u.a. mit einer deutlichen Mehrheit für die Beibehaltung der Beihilfen aus. Mit Regierungsratsbeschluss vom 6. Juli 2004 wurde die Sparvorgabe im Sozialbereich daher von CHF 17.5 Mio. um CHF 5 Mio. auf CHF 12.5 Mio. reduziert. Die Idee der erneuten Abschaffung der Beihilfen wurde verworfen.

Mit diesem Beschluss wurde der Wille der Basler Stimmbürger und Stimmbürgerinnen nach Erhaltung und Sicherung der kantonalen Beihilfen respektiert. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es bei allen Vorlagen immer nur um die Beihilfe an zu Hause wohnende Personen ging. Die Pflegebeihilfe, das heisst die Beihilfe für Personen in Behinderten-, Alters- und Pflegeheimen, stand nie zur Diskussion. Die Pflegebeihilfen sind nicht limitiert. Sie kommen dann zum Tragen, wenn alle Leistungen der EL ausgeschöpft sind und noch ungedeckte Heimkosten zu begleichen sind.

8. Entwicklung der Beihilfe zu Hause bei Nichtannahme der Motion

Per Januar 2005 wurde der Lebensbedarf bei den EL an die Teuerung angepasst und um 1.9% erhöht. Die Erhöhung richtet sich wie bereits erwähnt nach dem Mischindex.

Mit Änderung von § 12 der Verordnung betreffend Ergänzungsleistungen und kantonale Beihilfen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (VELG) wurde der Beihilfe-Lebensbedarf ab 1. Januar 2005 bei den Alleinstehenden auf CHF 19'020 und bei den Ehepaaren auf CHF 28'530 um 1.5% erhöht. Die Anpassung wurde gemäss Art. 18 Abs. 3 EG/ELG vorgenommen und richtet sich nach dem Basler Konsumentenpreisindex. Bedingt durch die Verwendung von unterschiedlichen Teuerungsraten nahm die monatliche kantona-

le Beihilfe für Alleinstehende von CHF 120 auf 115.– und für Ehepaare von CHF 180 auf CHF 173.– ab.

Bei einer Nichtannahme der Motion wird sich der Beihilfebetrag bei jeder Teuerungsanpassung der EL leicht reduzieren, bis er eines Tages ganz wegfallen würde. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass dies voraussichtlich erst in ca. 17 Jahren der Fall sein würde.

9. Entwicklung der Beihilfe zu Hause bei Annahme der Motion

Mit der Einführung von Fixbeträgen gemäss der eingereichten Motion können die kantonalen Beihilfen langfristig gesichert werden.

Das Zusammenspiel zwischen der Entwicklung des EL-Lebensbedarfs und desjenigen bei den kantonalen Beihilfen ist nicht unbedingt leicht verständlich. Obwohl sich die Gesamtheit der Bezüge, bestehend aus AHV/IV-Renten, den EL sowie der kantonalen Beihilfe teuerungsbedingt erhöht, bleibt für viele Beihilfebezügerinnen und -bezüger schwer verständlich, warum sich der monatliche Beihilfebetrag jedoch reduziert.

Eine Abkoppelung der kantonalen Beihilfe von der Entwicklung bei den Ergänzungsleistungen bei Erreichen der Fixbeträge im Sinne der Motionäre und Motionärinnen brächte eine Vereinfachung dieses Systems und würde das vorhandene Unverständnis beseitigen.

10. Finanzielle Auswirkungen bei Annahme der Motion

Unter realistischen Annahmen über die jährlichen Erhöhungen des Mischindex des Bundes und des Basler Indexes der Konsumentenpreise kommen die in der Motion geforderten fixen Beträge in etwa 8 Jahren zur Anwendung. Dann wird der Kanton zunächst einige hunderttausend Franken pro Jahr aufwenden müssen, um die fest definierten Frankenbeträge auszurichten. Nach etwa 17 Jahren belaufen sich die jährlichen Gesamtaufwendungen für die frankenmässig garantierten kantonalen Beihilfen bei einer Gesamtzahl von aktuell 5'500 Alleinstehenden, 1'000 Ehepaaren sowie 24 Waisen, die eine kantonale Beihilfe beziehen und zu Hause wohnen, auf rund CHF 7 Mio. Diese Kosten fallen bei den heutigen Beihilfen von CHF 115.– bzw. CHF 173.–/Monat zwar bereits heute an, können bei Erfüllung der Motion aber auch bei späteren teuerungsbedingten Anpassungen der Ergänzungsleistungen nicht eingespart werden.

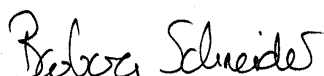
Da die Fixbeträge nicht indexiert sind, ist eine Dynamik in der Kostenentwicklung der kantonalen Beihilfen ab Erreichen der Wirksamkeit dieser Beträge ausgeschlossen. Unter dieser Voraussetzung erachtet der Regierungsrat die Umsetzung der Motion als vertretbar.

11. Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss §55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 überprüft.

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes sowie die Motion Silvia Schenker und Konsorten betreffend Nachbesserung des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Barbara Schneider
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatschreiber

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Änderung des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG)

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ratschlag und beschliesst,

://: der vorgelegten Änderung des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung der kantonalen Beihilfen (EG/ELG) zuzustimmen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG) vom 11. November 1987 wird wie folgt geändert:

§ 18 wird um Absatz 3 ergänzt:

³ Der Regierungsrat hat den Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf so festzusetzen, dass die Differenz zwischen dem allgemeinen Lebensbedarf für die kantonale Beihilfe und dem allgemeinen Lebensbedarf für die Ergänzungsleistungen an zu Hause Wohnende für Alleinstehende mindestens 1'000 Franken, für Ehepaare mindestens 1'500 Franken und für Waisen mindestens 500 Franken beträgt. Sind diese Differenzbeträge erreicht, kommt Abs. 2 nicht mehr zur Anwendung.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren, sie unterliegt dem Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.