



An den Grossen Rat

19.5217.02

WSU/P195217

Basel, 18. März 2020

Regierungsratsbeschluss vom 17. März 2020

Anzug Thomas Widmer-Huber und Konsorten betreffend Anpassung des Pauschalbetrags für persönliche Auslagen für Personen in stationären Einrichtungen entsprechend der Lebenssituation

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 den nachstehenden Anzug Thomas Widmer-Huber und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Bei Personen mit Unterstützungsbedarf wird unterschieden zwischen Wohnen zu Hause und Wohnen in einem Heim. Wer zu Hause lebt und eine IV oder AHV bezieht, kann Ergänzungsleistungen beantragen, Personen ohne IV entsprechend Sozialhilfe. Damit wird der Grundbedarf für den Lebensunterhalt gedeckt.

Personen in stationären Einrichtungen (Heim, therapeutischen Wohngemeinschaften oder Pensionen) haben in Ergänzung zum Pensionsarrangement (Wohnen, Essen, Betreuung) einen Betrag für persönliche Auslagen zur Verfügung. Die aktuelle Pauschale von Fr. 385 pro Monat für Erwachsene wurde vom Regierungsrat letztmals per 01.01.08 angepasst.

Von diesem Betrag bezahlt werden müssen folgende Ausgabenposten:

- Kleider und Schuhe (inkl. Reparaturen)
- Körperhygiene (Coiffeur, Hygieneartikel)
- Gesundheitspflege (Brille, Kontaktlinsen, Dental Care, persönliche Hilfsmittel, Prämien für KK-Zusatzversicherung,...)
- Transportkosten (U-Abo, Halbtax-Abo, SBB-Tickets, auch für Angehörigen- und Freundesbesuche am Wochenende oder für Teilnahme an Beerdigungen)
- Kommunikation/Medien (Handy, Verbindungskosten, TV-, Radio- und CD-Gerät, Schreibmaterial und Briefmarken, Zeitschriften, Zeitungen, Bücher)
- Freizeit (Kino-, Theater-, Museum-, Zollieintritte, Vereinsaktivitäten, Tabakwaren)
- Geburtstagsgeschenke, Ferien (Unterkunft, Essen, Reise, Ausflüge)
- Lebensmittel (individuelle Konsumation ausserhalb der Institution, Pausenverpflegung am Arbeitsplatz)
- Prämien für Haftpflichtversicherung
- Taschengeld

Aus dem Gespräch mit Fachpersonen in Sozialdiensten, mit Personen, die Menschen in stationären Einrichtungen betreuen sowie insbesondere mit den Betroffenen selbst wird deutlich, dass Personen, die zu Hause leben, via Grundbedarf für ihren Lebensunterhalt mehr Spielraum haben, wie sie den zur Verfügung stehenden Betrag einteilen wollen.

Aber für Personen in stationären Einrichtungen sind die Fr. 385 pro Monat für die erwähnten Ausgaben zu knapp bemessen. Zudem ist seit 2008 eine Teuerung zu verzeichnen. Wer auf Betreuung in einer stationären Einrichtung angewiesen ist, hat offensichtlich wenig Geld zur Verfügung und kann kaum oder nur am Rande am kulturellen Leben und an Freizeitaktivitäten mit Kostenfolge teilnehmen. Diese Situation ist für die Beteiligten unbefriedigend und ruft nach einer entspre-

chenden Anpassung. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) empfiehlt, die Höhe der Pauschale nach der körperlichen und geistigen Mobilität abzustufen.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, auf welchen Betrag die Pauschale erhöht werden kann bzw. inwiefern der monatliche Betrag entsprechend der unterschiedlichen Lebenssituationen angepasst werden kann.

Thomas Widmer-Huber, Oliver Bolliger, Georg Mattmüller, Thomas Müry, Beatrice Isler, David Wüest-Rudin“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Personen, welche eine Rente der Invaliden- oder der Alters- und Hinterlassenenversicherung beziehen und damit ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können, haben die Möglichkeit, Ergänzungsleistungen (EL) zu beantragen (Art. 4 Bundesgesetz über Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung [ELG, SR 831.30]).

Die Höhe der EL wird dabei durch den Betrag definiert, um welchen die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen (Art. 9 ELG). Bei den anerkannten Ausgaben wird neben einer Mietzinspauschale und der Durchschnittsprämie der Krankenkasse auch ein Pauschalbetrag für den allgemeinen Lebensbedarf berücksichtigt. Bei Personen, welche dauerhaft oder längere Zeit in einem Heim oder im Spital leben, beschränkt sich dieser Pauschalbetrag auf einen Betrag für persönliche Auslagen, welcher von den Kantonen zu bestimmen ist (Art. 10 Abs. 2 lit. b ELG).

2. Regelung im Kanton Basel-Stadt

Für den Kanton Basel-Stadt sieht § 4 Abs. 5 Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG, SG 832.700) vor, dass der Regierungsrat die Höhe des Betrags für persönliche Auslagen von Anspruchsberechtigten in Heimen und Spitälern festsetzt.

Dieser Kompetenz ist der Regierungsrat in § 10 Verordnung betreffend Ergänzungsleistungen und kantonale Beihilfen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (VELG, SG 832.710) nachgekommen und hat einen Pauschalbetrag für persönliche Auslagen von 385 Franken pro Monat festgelegt.

3. Vergleich zu Regelungen in anderen Kantonen

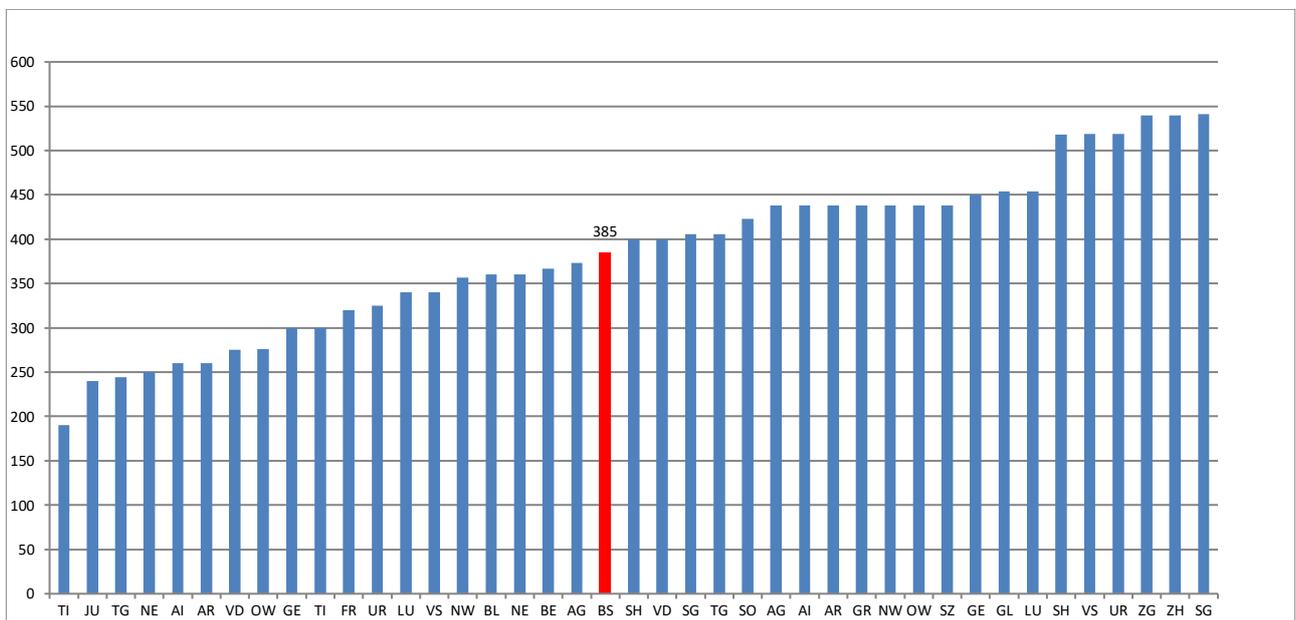
Aufgrund der kantonalen Regelungskompetenz zeigen sich in Bezug auf die Höhe des Betrags für persönliche Auslagen beachtliche Unterschiede zwischen den Kantonen. So reicht die Spannweite des Betrags von 190 Franken pro Monat im Kanton Tessin bis 541 Franken pro Monat im Kanton St. Gallen (Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Mitteilungen an die AHV-Ausgleichskassen und EL-Durchführungsstellen Nr. 411 vom 22. Mai 2019, S. 6 f.). Das arithmetische Mittel beträgt dabei 384.34 Franken und entspricht damit dem aktuell geltenden Pauschalbetrag von 385 Franken pro Monat des Kantons Basel-Stadt.

Allerdings richten mehrere Kantone nicht einfach einen Pauschalbetrag aus, sondern nehmen eine Differenzierung vor und richten unterschiedliche Beiträge je nach Lebenssituation aus. Dabei werden folgende Unterscheidungen vorgenommen:

- Unterscheidung nach Unterbringung (Altersheim, Invalidenwohnheim, Pflegeheim, Spital)
- Unterscheidung nach Rentenbezug (AHV, IV)
- Unterscheidung nach Pflegestufe (Pflegebedarf unter 80 Minuten pro Tag, Pflegebedarf über 80 Minuten pro Tag, keine oder leichte Hilflosenentschädigung (HE), mittlere oder schwere HE)
- Mischung aus der Unterscheidung nach Rentenbezug und Unterbringung (AHV in Alters- oder Pflegeheim, IV oder AHV in Invalidenwohnheim)

Tabelle 1 - Beträge für persönliche Auslagen aller Kantone in Franken

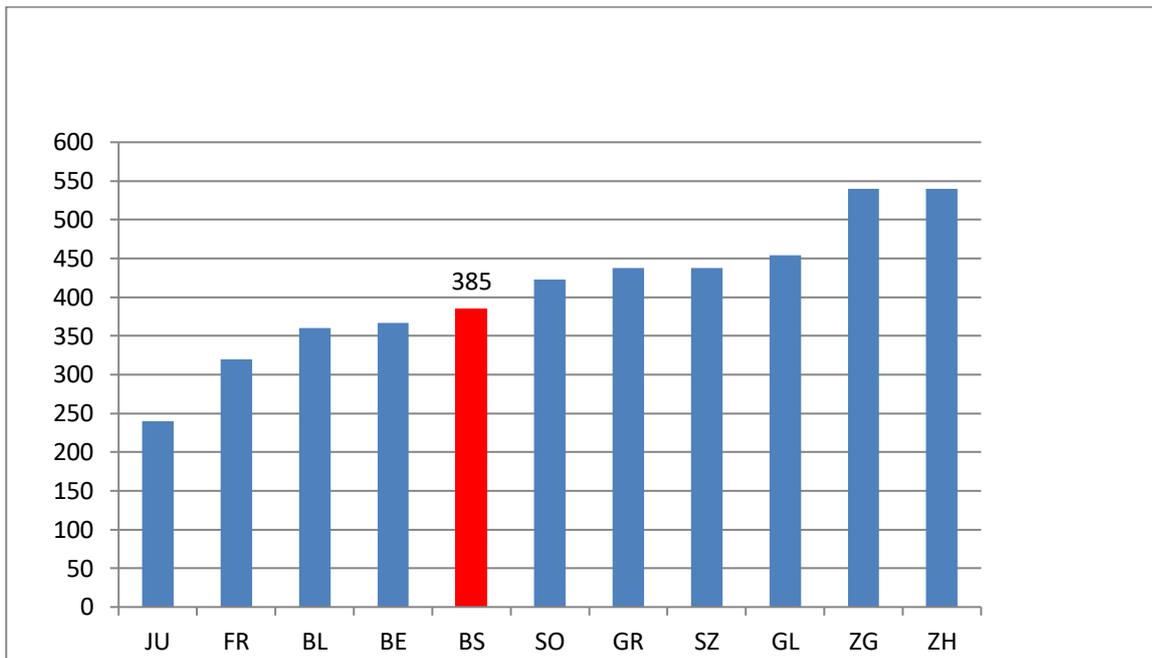
(11 Kantone richten einen Pauschalbetrag an alle Anspruchsberechtigten aus. Die restlichen Kantone differenzieren und richten zwei unterschiedliche Beträge je nach Lebenssituation aus. Diese Kantone sind doppelt aufgeführt.)



Quelle: Mitteilungen an die AHV-Ausgleichskassen und EL-Durchführungsstellen Nr. 411 des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) vom 22. Mai 2019, abrufbar unter <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/12193/download>

Da Basel-Stadt aktuell keine Unterscheidung bei der Lebenssituation vornimmt und einen Pauschalbetrag von 385 Franken pro Monat an alle Anspruchsberechtigten ausrichtet, ist eine Betrachtungsweise eingeschränkt auf systemgleiche Kantone angezeigt. Die Spannweite der Pauschalbeträge reicht von 240 Franken pro Monat im Kanton Jura bis zu 540 Franken pro Monat im Kanton Zürich. Das arithmetische Mittel liegt hier bei 409.55 Franken pro Monat. Der Median liegt bei 423 Franken pro Monat. Damit liegt der Kanton Basel-Stadt im Vergleich zu den anderen Kantonen mit Pauschalbeträgen unter dem Durchschnitt bzw. Median.

Tabelle 2 - Beiträge für persönliche Auslagen der Kantone mit Pauschalbetrag in Franken



Quelle: Mitteilungen an die AHV-Ausgleichskassen und EL-Durchführungsstellen Nr. 411 des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) vom 22. Mai 2019, abrufbar unter <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/12193/download>

4. Zu den Forderungen der Anzugstellenden

Die Anzugstellenden fordern eine Erhöhung des Betrags für persönliche Auslagen für Personen in stationären Einrichtungen zu prüfen, da mit diesem Pauschalbetrag sämtliche Ausgaben beglichen werden müssen, welche nicht durch das Pensionsarrangement der stationären Einrichtung gedeckt sind. Um neben den grundlegenden Bedürfnissen wie Kleider, Körperhygiene, Transportkosten, Kommunikation und individuelle Konsumation auch am kulturellen Leben teilnehmen zu können, seien 385 Franken im Monat nicht ausreichend. Ausserdem sei dieser Betrag letztmalig per 1. Januar 2008 an die Teuerung angepasst worden. Die Anzugstellenden fordern deshalb eine Erhöhung des Pauschalbetrages bzw. eine Anpassung des Betrages an die unterschiedlichen Lebenssituationen.

Aus Sicht des Regierungsrates erscheint dieses Anliegen berechtigt. Auch wenn im Vergleich zum Wohnen zuhause viele Ausgaben im Heim oder Spital nicht mehr anfallen, bleiben für die Betroffenen individuelle Bedürfnisse ungedeckt. Diese Bedürfnisse erscheinen in gewissem Umfang berechtigt und für die Lebensqualität der Betroffenen essentiell. Auch ermöglichen sie die Teilnahme älterer und invalider Personen am gesellschaftlichen Leben. Der Regierungsrat möchte daher den Betrag für persönliche Auslagen für Personen in stationären Einrichtungen erhöhen.

4.1 Mögliche Kriterien zur Erhöhung des Betrages für persönliche Auslagen

Wie der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, sind verschiedene Szenarien denkbar, wie der Betrag für persönliche Auslagen ausgestaltet werden kann. Eine Möglichkeit wäre es, im Kanton Basel-Stadt beim Modell des Pauschalbetrages zu bleiben und diesen zu erhöhen. Eine andere Möglichkeit wäre es, nach dem Vorbild anderer Kantone verschiedene Lebenssituationen unterschiedlich zu gewichten. Bei einem solchen Wechsel des Systems müssten Kriterien definiert werden, welche den Anspruch auf einen höheren bzw. tieferen Pauschalbetrag rechtfertigen. Diese sollen nachfolgend näher geprüft werden:

Eine Unterscheidung nach der Art der Unterbringung (Altersheim, Invalidenwohnheim, Pflegeheim, Spital) hätte zur Konsequenz, dass die Höhe des Betrages für persönliche Auslagen ab-

hängig ist von der Institution und damit losgelöst von der individuellen Situation der anspruchsberechtigten Person. Die Zusammensetzung der Bewohnerinnen und Bewohner einer Institution erscheint zu heterogen, um als valables Unterscheidungskriterium dienen zu können.

Auch eine Unterscheidung nach Art des Rentenbezuges (AHV oder IV) erscheint willkürlich. Die Lebenssituation einer Person mit AHV-Rente unterscheidet sich in Bezug auf die Ausgaben nicht zwingend von derjenigen einer IV-beziehenden Person. Diese beiden Gruppen sind ebenfalls sehr heterogen, weshalb die Art der Rente als Abgrenzungskriterium untauglich ist.

Die Unterscheidung nach Pflegestufe erscheint auf den ersten Blick naheliegend. Stark pflegebedürftige Personen haben in der Regel ein eingeschränkteres Freizeitprogramm. Jedoch sind sie gezwungen, gewünschte Dienstleistungen zu sich ans Bett zu holen, was kostspieliger ausfällt. Zudem erfolgt bei diesem Modell mit der Erhöhung der Pflegestufe eine Verminderung des Pauschalbetrags für persönliche Auslagen, was zu einer grossen Frustration bei der betroffenen Person führen kann.

Schliesslich erscheint eine Kombination der Unterscheidung nach Rentenbezug und Unterbringung sehr aufwändig. Diese wird denn auch nur vom Kanton Genf (Personen mit AHV-Rente in einem Alters- oder Pflegeheim sowie Personen mit IV- oder AHV-Rente in einem Invalidenwohnheim) praktiziert. Auch hier ist zudem auf die Ausführungen zur Unterscheidung nach Rentenbezug und Art der Unterbringung zu verweisen.

Aus Sicht des Regierungsrates erscheint folglich ein Systemwechsel von einem Pauschalbetrag für alle Anspruchsberechtigten hin zu einer Differenzierung anhand vordefinierter Kriterien keine grundlegende Verbesserung zu bringen, weshalb am System des einheitlichen Pauschalbetrags festgehalten werden soll.

4.2 Anpassung des Pauschalbetrags für persönliche Auslagen

Der Regierungsrat plant per 1. Januar 2021 § 10 VELG dahingehend anzupassen, dass eine Erhöhung des Pauschalbetrages von aktuell 385 Franken auf 400 Franken im Monat erfolgt. Dies würde die seit dem Jahr 2008 erfolgte Teuerung ausgleichen: Im Zeitraum von Juli 2007 bis Dezember 2019 betrug die Teuerung 2%, was eine Erhöhung des Pauschalbetrages um 8 Franken im Monat ausmacht. Es handelt sich dabei um die gesamtschweizerische Teuerung, gemessen am Landesindex für Konsumentenpreise, berechnet auf der Indexbasis vom Dezember 2005. Gleichzeitig trägt die weitere Erhöhung um 7 Franken den Bedürfnissen Rechnung und es wird damit auf eine eingängige Zahl aufgerundet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Heimbewohnerinnen und Heimbewohner mit dem Pauschalbetrag eine breite Palette von Leistungen bezahlen müssen, die über sogenannte Freizeitkosten (wie Kaffee, Ausflüge) hinausgehen: Fusspflege, Coiffeur, Kleider bis hin zu Zahnarztvisiten am Bett. Der Kanton Basel-Stadt kommt damit näher an den Durchschnitt und den Median im Vergleich zu den anderen Kantonen mit einem Pauschalbetrag heran (siehe Tabelle 2).

Ausgehend von aktuell 2'682 anspruchsberechtigten Personen (Stand Dezember 2019) führt dies zu Mehrausgaben von rund 483'000 Franken im Jahr (davon 45'000 Franken für Riehen und 1'500 Franken für Bettingen). Dies im Vergleich zu den aktuellen Gesamtausgaben für den Betrag für persönliche Auslagen von Personen in Heimen und Spitälern im Kanton Basel-Stadt von rund 12.39 Mio. Franken im Jahr (Stand 2019). Die Zahl der Personen, welche Ergänzungsleistungen beziehen, und damit auch die Ausgaben für den Pauschalbetrag für persönliche Auslagen werden unter anderem aufgrund der steigenden Überalterung der Bevölkerung in Zukunft weiter zunehmen. Es ist jedoch von einem moderaten Wachstum der Fallzahlen auszugehen. So stieg per Dezember 2019 die Anzahl Personen in einem Heim mit einer Ergänzungsleistung um 21 Personen gegenüber dem Vorjahr.

Das Gesundheitsdepartement wird davon rund 300'000 Franken übernehmen. Die Mehrkosten werden vom Gesundheitsdepartement im Rahmen des Budgetprozesses für das Budget 2021 als

Vorgabenerhöhung beantragt. Diese Erhöhung geht zu Lasten der Einzelposition „Pflegefiananzierung“. Das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt wird einen Beitrag von rund 150'000 Franken übernehmen, wobei die Mehrausgaben im Rahmen der bestehenden Vorgabe kompensiert werden. Auf die Gemeinde Riehen entfallen rund 45'000 Franken und auf die Gemeinde Bettingen rund 1'500 Franken. Die Mehrausgaben der Gemeinden Riehen und Bettingen haben keine Kostenfolgen für den Kanton Basel-Stadt.

5. Antrag

Aufgrund des vorliegenden Berichts beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug Thomas Widmer-Huber und Konsorten abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin