



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag 2023-GC-320

Ergänzungsleistungen für Pflegeheimbewohnende / Anpassung der persönlichen Auslagen an die Lebenskosten

Urheber/innen:	Stöckli Markus / Tritten Sophie / Fahrni Marc / Freiburghaus Andreas / Schumacher Jean-Daniel / Schneuwly Achim / Riedo Bruno / Aebischer Eliane / Ingold François / de Weck Antoinette
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	5
Einreichung:	21.12.2023
Begründung:	21.12.2023
Überweisung an den Staatsrat:	22.12.2023
Antwort des Staatsrats:	16.12.2024

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit einem am 22. Dezember 2023 eingereichten und begründeten Auftrag fordern die Grossrätinnen und Grossräte die Anpassung von Artikel 5^{ter} der Ausführungsverordnung zum Gesetz vom 16. November 1965 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. So soll der Grundsatz der Indexierung verankert und der aktuelle Betrag an die Teuerungsrate des Landesindex der Konsumentenpreise angepasst werden, d. h. 395 Franken statt 320 Franken.

II. Antwort des Staatsrats

Zum besseren Verständnis wird nachfolgend zunächst die allgemeine Funktionsweise der Ergänzungsleistungen erläutert und anschliessend auf den Auftrag eingegangen.

Die eidgenössischen Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL) wurden am 1.1.1966 als Übergangslösung eingeführt, um die Lücke zu einer existenzsichernden Rente zu schliessen. Seither sind die EL ein fester Bestandteil der ersten Säule und spielen eine wesentliche Rolle bei der Finanzierung von Aufenthalten in Pflegeheimen bzw. in Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen oder für Schwererziehbare. EL werden AHV/IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger gewährt, deren Einkommen zur Deckung des Lebensbedarfs nicht ausreicht. Sie werden nicht von Amts wegen gewährt; Betroffene müssen ihren Anspruch selbst geltend machen.

Die EL beruhen im Wesentlichen auf Bundesbestimmungen, insbesondere auf dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30); die Anwendung dieser Bestimmungen obliegt jedoch den Kantonen, in der Regel den kantonalen Ausgleichskassen.

Die Höhe der EL richtet sich nach den finanziellen Verhältnissen der betroffenen Person. Sie folgen dem Prinzip der Finalität und unterscheiden sich strukturell von den Sozialversicherungen, deren Leistungen unabhängig vom Bedarf gemäss dem Kausalitätsprinzip geschuldet sind.

Zwischen den Jahren 2000 und 2018 haben sowohl die Ausgaben für die EL als auch die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger stark zugenommen: Ende 2018 bezogen 47,4 % der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger und 12,5 % der Bezügerinnen und Bezüger von AHV-Altersrenten Ergänzungsleistungen. Im Kanton Freiburg sind die Ausgaben für die EL zwischen 2000 und 2018 um rund 40 % gestiegen, von 91 Millionen Franken auf 150 Millionen Franken pro Jahr. Ähnlich sieht es bei der Zahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger aus, die von 7104 Personen auf 11 802 Personen angestiegen ist.

Die am 1. Januar 2024 in Kraft getretene EL-Reform verfolgt drei Ziele: Erhalt des Leistungsniveaus, stärkere Berücksichtigung des Vermögens, Verringerung der Schwelleneffekte. Gemäss Verfassungsauftrag dienen die EL der Deckung des Existenzbedarfs. Sie sollen gezielt Personen zugutekommen, die ohne diese Unterstützung ihre laufenden Ausgaben nicht bestreiten könnten. Die Reform muss deshalb sicherstellen, dass die Mittel, die den Versicherten zur Verfügung stehen, angemessen berücksichtigt werden.

Die Höhe der EL hängt stark von der Wohnsituation ab. Zu Hause lebende EL-Bezügerinnen und -Bezüger erhielten im Jahr 2021 im Durchschnitt 1200 Franken pro Monat; Heimbewohnende erhielten mit durchschnittlich 3500 Franken fast dreimal so viel. Mit dem Heimeintritt steigen die Ausgaben in der Regel stark an. Zum Pensionspreis kommen oft noch der Pflege- und Betreuungspreis hinzu, wobei der Pflegepreis teilweise von der Krankenversicherung und vom Kanton übernommen wird. Der EL-Bezug geht also mit hohen Kosten für Heimbewohnende und niedrigen Renten bei zu Hause lebenden Personen einher. Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner mit EL erhalten schliesslich noch eine Pauschale für persönliche Ausgaben, die von Kanton zu Kanton unterschiedlich hoch ausfällt.

Zurück zum Auftrag der Grossrätinnen und Grossräte: Der Staatsrat bestätigt, dass derzeit 2681 Personen EL für den Aufenthalt im Pflegeheim beziehen. Diesen Personen wird ein monatlicher Betrag von 320 Franken zur Bestreitung ihrer persönlichen Auslagen überlassen. Im Rahmen der Verordnung vom 6. September 2010 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKVF) können zudem bis zu 1000 Franken pro Jahr für bestimmte Zahnbehandlungskosten, vom Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) nicht erstattete medizinische Kosten sowie für die Beteiligung an Kosten für Leistungen der Krankenversicherung (Selbstbehalt und Franchise) erstattet werden. Die in Artikel 2 ELKVF berücksichtigten Höchstbeträge belaufen sich auf 6000 Franken pro Jahr.

Der Staatsrat räumt ein, dass der Kanton Freiburg im interkantonalen Vergleich bei den Beträgen für persönliche Auslagen von Ergänzungsleistungsempfängerinnen und -empfängern in Pflegeheimen im unteren Tabellenbereich liegt: in neun Kantonen sind die Beträge niedriger; 16 Kantone zahlen höhere Beträge. Regional betrachtet liegt in der Westschweiz nur der Kanton Wallis vor dem Kanton Freiburg.

Per 1. Januar 2023 haben die Kantone folgende Beträge festgelegt:

Kantone	Persönliche Auslagen in Franken pro Monat, Pflegeheim, Personen mit Altersrente
Zürich	558
Zug	558
Glarus	454
Schwyz	453
Graubünden	453
Solothurn	441
Schaffhausen	419
St. Gallen	418
Basel-Stadt	400
Aargau	386
Nidwalden	368
Bern	367
Basel-Landschaft	360
Luzern	352
Wallis	351
Uri	335
Freiburg	320
Genf	300
Obwalden	285
Waadt	275
Appenzell A. Rh.	268
Appenzell I. Rh.	262
Thurgau	252
Neuenburg	250
Jura	246
Tessin	190

Eine Überprüfung des Betrags von 320 Franken für persönliche Auslagen wäre deshalb gerechtfertigt.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass seit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 der Staat die EL-Ausgaben nach Abzug der Bundesbeiträge allein trägt. Er übernimmt somit die gesamten Kosten im Zusammenhang mit der Rückerstattung von Krankheitskosten. Entsprechend sind die Kosten zulasten des Staates gestiegen – ein Trend, der sich aller Voraussicht nach auch in Zukunft fortsetzen wird. Der Handlungsspielraum für einen Ausbau der EL ist auf Kantonsebene also sehr beschränkt, und Massnahmen müssten in erster Linie vom Bund ausgehen.

Aus finanzieller Sicht würde die Forderung der Urheberinnen und Urheber, den Betrag ab dem 1. Januar 2025 auf 395 Franken zu erhöhen, jährliche Kosten von 2 412 900 Franken verursachen – zulasten des Kantons, ohne Bundesbeteiligung. Denn wie bereits erwähnt, trägt der Kanton die Kosten für die persönlichen Auslagen vollumfänglich; eine Finanzierung zu fünf Achteln zulasten des Bundes und zu drei Achteln zulasten der Kantone gemäss Artikel 13 Absatz 2 ELG ist hier nicht anwendbar.

Solche Mehrausgaben würden den Druck auf andere aktuelle Staatsausgaben erheblich erhöhen; der Staatsrat müsste unerlässliche Abwägungen vornehmen, damit ein ausgeglichener Haushalt erreicht wird. Er ist deshalb der Ansicht, dass aufgrund des aktuellen finanziellen Kontextes nicht auf die Forderung der Urheberinnen und Urheber eingegangen werden kann.

III. Schlussfolgerung

Zusammenfassend erachtet der Staatsrat eine Anpassung des Betrags für persönliche Auslagen für Heimbewohnende aufgrund der angespannten Finanzlage als nicht angebracht. Er wird sich jedoch weiterhin regelmässig mit dem Thema befassen und je nach Entwicklung gegebenenfalls die notwendigen Massnahmen ergreifen.