

Antrag des Regierungsrates vom 1. April 2020

5608

Zusatzleistungsgesetz (ZLG)

(vom; EL-Reform)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 1. April 2020,

beschliesst:

I. Das Zusatzleistungsgesetz vom 7. Februar 1971 wird wie folgt geändert:

§ 12 ¹ Die SVA zahlt für jede Person, die in die Bedarfsberechnung gemäss Art. 9–11 a ELG einbezogen wird, folgende Beträge aus:

Koordination
mit der Kranken-
versicherung

- a. den Betrag gemäss Art. 9 Abs. 1 ELG, wenn die Bedarfsberechnung einen Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung ergibt, der dem Betrag gemäss Art. 9 Abs. 1 ELG entspricht oder diesen unterschreitet,
- b. einen Betrag bis zur Höhe des Betrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung gemäss Art. 10 Abs. 3 Bst. d ELG, wenn die Bedarfsberechnung einen Anspruch auf eine jährliche Ergänzungsleistung ergibt, der den Betrag gemäss Art. 9 Abs. 1 ELG überschreitet.

² Überschreitet der in der Bedarfsberechnung ermittelte Anspruch den Betrag, der von der SVA gemäss Abs. 1 lit. b höchstens ausbezahlt wird, zahlt die Durchführungsstelle den Unterschied als Ergänzungsleistung aus.

§ 13. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Kein Anspruch auf Beihilfen besteht, wenn das gemäss ELG ermittelte Reinvermögen folgende Beträge übersteigt:

Anspruchs-
berechtigte

- a. Fr. 37 500 bei Einzelpersonen,
- b. Fr. 60 000 bei Ehepaaren,
- c. Fr. 15 000 bei rentenberechtigten Waisen und bei Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV haben.

- Rückerstattung § 19. Abs. 1–4 unverändert.
⁵ Unrechtmässig bezogene Beihilfen sind zurückzuerstatten. Art. 25 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sowie Art. 2–5 der Verordnung vom 11. September 2002 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts finden sinngemäss Anwendung.
- Anwendbares Recht § 20 a. Soweit für die Gemeindegzuschüsse nichts Abweichendes bestimmt ist, gelten für diese die allgemeinen Verfahrensbestimmungen des ATSG (Art. 27–61 ATSG).
- Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung
 a. Aufgaben der Durchführungsstellen § 21 a. ¹ Die Durchführungsstellen melden der SVA die Angaben, die gemäss Weisung der zuständigen Direktion des Regierungsrates für die Auszahlung des Betrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erforderlich sind. Dazu gehören neben den Angaben gemäss Bundesrecht insbesondere:
- mindestens monatlich der Anspruch jeder in die Bedarfsberechnung einbezogenen Person gemäss Art. 21 a ELG,
 - mindestens jährlich der gesamte Bestand der berechtigten Personen.
- ² Die SVA kann die elektronische Übermittlung der Daten in einer einheitlichen Form verlangen. Die zuständige Direktion des Regierungsrates regelt die Einzelheiten. Sie hört vorgängig die Gemeinden, den Fachverband für Zusatzleistungen und die SVA an.
- ³ Die Durchführungsstellen
- geben der SVA die Angaben bekannt, die für die Auszahlung gemäss Art. 21 a ELG erforderlich sind,
 - informieren die SVA über rückwirkende Anspruchsveränderungen und verfügte Rückerstattungen von unrechtmässig ausbezahlten Leistungen.
- b. Aufgaben der SVA § 21 b. ¹ Die SVA nimmt folgende Aufgaben wahr:
- die Auszahlung des Betrags gemäss Art. 21 a ELG an die Krankenversicherer,
 - das Inkasso unrechtmässig ausbezahlter Beiträge,
 - die Verrechnung zwischen den Beträgen nach Art. 21a ELG und den ausbezahlten individuellen Prämienverbilligungen.
- ² Sie erteilt den Durchführungsstellen Auskunft über:
- die Personen, für die sie Beträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung ausbezahlt hat, sowie die Höhe dieser Beträge,
 - die tatsächlichen Prämien, sobald sie ihr von den Krankenversicherern mitgeteilt wurden.
- ³ Sie kann für die Auskunftserteilung eine elektronische Abfragemöglichkeit einrichten.

⁴ Der Kanton entschädigt der SVA den Verwaltungsaufwand, der ihr im Zusammenhang mit der Auszahlung der Beträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und dem Inkasso unrechtmässig ausbezahlter Beiträge entsteht. Die zuständige Direktion des Regierungsrates legt die Höhe fest.

§ 33. Abs. 1 und 2 unverändert.

Kostentragung
im Allgemeinen

³ Die Gemeinden tragen die durch sie verursachten Kürzungen des Bundesbeitrages an die Verwaltungskosten gemäss Art. 24 Abs. 2 ELG. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 34. ¹ Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 50% an die von ihnen ausbezahlten Zusatzleistungen.

Beiträge des
Kantons

² Der Kanton kürzt oder verweigert den Kostenanteil für Zusatzleistungen, die vorschriftswidrig ausbezahlt oder gegenüber dem Kanton nicht richtig abgerechnet wurden.

³ Erfolgt der Vollzug oder die Abrechnung gegenüber dem Kanton nicht fristgerecht, kann der Kanton den Kostenanteil bis zur Behebung der Mängel zurückbehalten und nach erfolgloser Mahnung verweigern.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom

Für Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen, für die während der dreijährigen Übergangsfrist gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 22. März 2019 des ELG das bisherige Bundesrecht gilt, entspricht der Mindestanspruch auf Ergänzungsleistungen während der Übergangsfrist dem Betrag gemäss Art. 10 Abs. 3 Bst. d ELG in der Fassung bis zum Inkrafttreten der Änderung vom 22. März 2019. Die Durchführungsstellen melden der SVA während der Übergangsfrist den monatlichen Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung für diese Personen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Am 22. März 2019 beschlossen die eidgenössischen Räte die Reform der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform) zusammen mit der Anpassung der Mietzinsmaxima. Die EL-Reform zielt auf den Erhalt des Leistungsniveaus, die stärkere Berücksichtigung des Vermögens und die Verringerung von Schwelleneffekten. Mit der EL-Reform wurde das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) geändert. Die Reform soll gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) am 1. Januar 2021 in Kraft treten.

Zu den wichtigsten Massnahmen der Reform gehören die verstärkte Berücksichtigung des Vermögens, die Einführung einer Rückerstattungspflicht aus dem Nachlass, die Erhöhung der Mietzinsmaxima, die Anpassung des Mindestanspruchs auf Ergänzungsleistungen und die geänderte Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämien. Die Änderungen des ELG bedingen Anpassungen des Zusatzleistungsgesetzes vom 7. Februar 1971 (ZLG, LS 831.3). Gleichzeitig werden bei dieser Gelegenheit die aufgrund der Rechtsprechung notwendigen Gesetzesgrundlagen für die Rückforderung unrechtmässig bezogener kantonaler Leistungen sowie für die Kürzung oder Verweigerung des Kostenanteils des Kantons im Fall von rechtswidrig ausbezahlten Zusatzleistungen geschaffen.

2. Anpassungsbedarf des ZLG

2.1 Mindestanspruch und Beträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Im Rahmen der EL-Reform wurde der Mindestanspruch auf Ergänzungsleistungen neu geregelt. Nach bisheriger Rechtslage entspricht der Mindestanspruch auf Ergänzungsleistungen der regionalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Neu beträgt der Mindestanspruch 60% der regionalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung oder der höchsten individuellen Prämienverbilligung für Personen, die weder Sozialhilfe noch Ergänzungsleistungen beziehen. Massgebend ist der jeweils höhere Betrag (Art. 9 Abs. 1 ELG). Die Bestimmungen des ZLG, die vom bisherigen Mindestanspruch auf Ergänzungsleistungen ausgehen, sind anzupassen.

Derzeit zahlt die Sozialversicherungsanstalt der Kantons Zürich (SVA) den Krankenversicherern für alle Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen die regionale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aus. Neu ist den Krankenversicherern gemäss geändertem ELG höchstens ein Betrag in der Höhe der tatsächlichen Prämie zu überweisen (Art. 10 Abs. 3 Bst. d ELG in Verbindung mit Art. 21a Abs. 1 ELG). Der Mindestanspruch auf Ergänzungsleistungen ändert sich. Es wird Personen geben, die über einen Ergänzungsleistungsanspruch verfügen, der kleiner ist als deren Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Für diese Personen ist den Krankenversicherern der Ergänzungsleistungsanspruch zu überweisen (Art. 21a Abs. 2 ELG). Die Bestimmungen im ZLG, die sich mit der Überweisung von der SVA an die Krankenversicherer befassen, sind entsprechend anzupassen.

2.2 Verwaltungskosten

Neu kann der Bund seine Beteiligung an den Verwaltungskosten kürzen, wenn gesetzliche Vorschriften, Verordnungen oder Weisungen wiederholt nicht beachtet werden (Art. 24 Abs. 2 ELG). Der Kanton richtet gemäss § 33 Abs. 2 ZLG mindestens zwei Drittel der Verwaltungskosten des Bundes den Gemeinden aus. Es ist im ZLG zu regeln, von wem eine allfällige Kürzung der Beteiligung an den Verwaltungskosten durch den Bund zu tragen ist. Die entsprechenden Kosten sind den verursachenden Gemeinden aufzuerlegen.

2.3 Rückerstattungspflicht für unrechtmässig bezogene kantonale Leistungen

Die Festlegung der Rückerstattungspflicht für unrechtmässig bezogene kantonale Leistungen im ZLG hängt mit der aktuellen Rechtsprechung zusammen. Unrechtmässig bezogene Sozialversicherungsleistungen des Bundes sind gemäss Art. 25 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) zurückzuerstatten. Diese Regelung findet auf die Ergänzungsleistungen des Bundes Anwendung. Gemäss der Rechtsprechung (Urteil des Bundesgerichts 9C_305/2012 vom 6. August 2012, E. 3.2; Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich ZL.2015.00119 vom 27. März 2017, E. 1.6.1) ist Art. 25 ATSG jedoch nicht anwendbar auf unrechtmässig bezogene kantonale Beihilfen und kantonale Zuschüsse. Unrechtmässig bezogene kantonale Beihilfen und kantonale Zuschüsse können derzeit nur bei günstigen Ver-

hältnissen oder aus dem Nachlass zurückgefordert werden. Das Gesetz ist daher so zu ergänzen, dass unrechtmässig bezogene kantonale Beihilfen und kantonale Zuschüsse unter denselben Bedingungen zurückzuerstatten sind wie unrechtmässig bezogene Ergänzungsleistungen.

2.4 Kürzung oder Verweigerung des Kostenanteils des Kantons

Bis am 1. Januar 1991 war im Gesetz über die Zusatzleistungen zur AHV/IV in § 36 festgehalten, dass Beiträge des Kantons für Aufwendungen, die das Gemeindeorgan entgegen den Gesetzes- und Vollzugsvorschriften vorgenommen hat, gekürzt oder verweigert werden. Diese Bestimmung wurde bei der Einführung des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2) in der Annahme, dass das Staatsbeitragsgesetz diese Regelung umfasst, aufgehoben. Nun wurde mit Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichts VB.2018.00586 vom 12. September 2019 entschieden, dass sich solche Kürzungen nicht auf das Staatsbeitragsgesetz abstützen lassen. Es ist daher nötig, die Möglichkeit zur Kürzung und Verweigerung von Beiträgen des Kantons an rechtswidrig ausgegerichtete Zusatzleistungen zur AHV/IV wieder in das ZLG aufzunehmen.

2.5 Anspruchsberechtigung für Beihilfen

Die Vermögensgrenzen betragen heute Fr. 37 500 für alleinstehende Personen, Fr. 60 000 für Ehepaare und Fr. 15 000 für rentenberechtigte Waisen und Kinder, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen. Im Rahmen der EL-Reform werden die Vermögensfreibeträge für alleinstehende Personen auf Fr. 30 000 und für Ehepaare auf Fr. 50 000 gesenkt. Um weitere Leistungseinschnitte bei den kantonalen Beihilfen innert kurzer Frist zu vermeiden, sind die bestehenden Vermögensgrenzen auf kantonaler Ebene beizubehalten und im ZLG anstelle der bisherigen Verweisung auf das ELG zu verankern. Ansonsten würden rund 3000 Personen den Anspruch auf Beihilfen verlieren. Die Vermögensgrenzen wurden im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 eingeführt. Über 4000 Personen haben dadurch 2018 den Anspruch auf Beihilfen verloren. Kanton und Gemeinden haben über 9 Mio. Franken gespart. Erneute Einschnitte in die Anspruchsberechtigung erscheinen aus sozialpolitischen Gründen nicht angebracht.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 12. Koordination mit der Krankenversicherung

Gemäss geltendem Recht wird in § 12 festgehalten, welcher Betrag durch die SVA mindestens auszurichten ist. Diese Bestimmung ist zu ändern, weil der Mindestanspruch auf Ergänzungsleistungen neu festgelegt worden ist und sich der von der SVA mindestens auszurichtende Betrag nach dem Mindestanspruch gemäss ELG richtet (Abs. 1).

Mittels Verweisung auf die entsprechende Bestimmung des ELG wird geregelt, dass die SVA höchstens einen Betrag bis zur regionalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, jedoch höchstens bis zur tatsächlichen Höhe der Prämie der Krankenpflegeversicherung, auszurichten hat.

Die Durchführungsstellen zahlen den Bezügerinnen und Bezügeren einen über den von der SVA zu bezahlenden Betrag hinausgehenden Anspruch als Ergänzungsleistung aus (Abs. 2).

§ 13. Anspruchsberechtigte

Die Vermögensgrenzen, deren Überschreitung einen Anspruch auf Beihilfen ausschliesst, von Fr. 37 500 für alleinstehende Personen, Fr. 60 000 für Ehepaare und Fr. 15 000 für rentenberechtigte Waisen sowie Kinder, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV haben, werden betraglich festgehalten (Abs. 4).

§ 19. Rückerstattung

Unrechtmässig bezogene Beihilfen sind zurückzuerstatten (Abs. 5). Diese Regelung findet aufgrund von § 19a Abs. 3 ZLG auch auf kantonale Zuschüsse Anwendung. Es gelangen aufgrund der Verweisung auf die Bestimmungen des ATSG und der Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.11) dieselben Regeln zur Anwendung wie für die Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Ergänzungsleistungen.

§ 20a. Anwendbares Recht

Da das ATSG neu in § 19 Abs. 5 ZLG erstmals erwähnt wird, ist in diesem Paragraphen die Abkürzung zu verwenden.

§ 21a. Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung a. Aufgaben der Durchführungsstellen

Die Durchführungsstellen melden der SVA die Personen, für die ein Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu überweisen ist. Dabei melden die Durchführungsstellen der SVA auch die Höhe des Betrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, da diese

Beträge neu unterschiedlich hoch sind. Die Durchführungsstellen melden den Anspruch pro Person gemäss Art. 21a ELG mindestens monatlich und den Gesamtbestand mindestens einmal jährlich. Dies lässt häufigere Meldungen zu (Abs. 1). Sodann wird in Abs. 1 und 2 «die für das Sozialwesen zuständige Direktion» durch «die zuständige Direktion des Regierungsrates» ersetzt.

Die Durchführungsstellen informieren die SVA über Änderungen der Anspruchshöhe, die Überweisungen nach Art. 21a ELG betreffen, damit die SVA den Krankenversicherern die zutreffenden Beträge überweisen kann (Abs. 3).

§ 21b. b. Aufgaben der SVA

Die SVA hat nach Art. 21a ELG den Krankenversicherern die Beträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung direkt auszurichten. Zudem sorgt die SVA für das Inkasso unrechtmässig ausgerichteter Beiträge und koordiniert die Beträge nach Art. 21a ELG mit den von ihr ausgerichteten individuellen Prämienverbilligungen (Abs. 1) gemäss Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (LS 832.01). Diese Koordination ermöglicht die Umsetzung von Art. 11 Abs. 1 Bst. i ELG, wonach die Prämienverbilligung für die Zeitspanne, für die rückwirkend eine Ergänzungsleistung auszurichten ist, als Einnahme zu berücksichtigen ist. Dies gewährleistet, dass die Kosten für die Krankenversicherung für dieselbe Zeitspanne nicht sowohl mittels individueller Prämienverbilligung vergütet als auch in der Ergänzungsleistungsrechnung berücksichtigt werden. Diese Koordinationsfunktion wird von der SVA bereits bisher wahrgenommen.

Die SVA erteilt den Durchführungsstellen Auskunft, für welche Personen und in welchem Umfang sie solche Beträge ausrichtet. Weiter meldet sie den Durchführungsstellen die tatsächlichen Prämien, sobald sie diese von den Krankenversicherern erhalten hat, da die Durchführungsstellen diese tatsächlichen Krankenversicherungsprämien für die Ergänzungsleistungsberechnung benötigen (Abs. 2). Wie bisher kann die SVA eine elektronische Abfragemöglichkeit einrichten (Abs. 3).

Der Kanton hat der SVA unverändert den Aufwand zu entschädigen, der ihr im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Beträge und dem Inkasso unrechtmässig ausgerichteter Beiträge entsteht. Sodann wird «die für das Sozialwesen zuständige Direktion» durch «die zuständige Direktion des Regierungsrates» ersetzt (Abs. 4). Die Begriffe werden an die Änderung gemäss ELG angepasst.

§ 33. Kostentragung im Allgemeinen

Kürzungen der Verwaltungskostenbeiträge des Bundes aufgrund wiederholter Nichtbeachtung von gesetzlichen Vorschriften, Verordnungen oder Weisungen sind von denjenigen Gemeinden zu tragen, deren Durchführung der Ergänzungsleistungen zur Kürzung geführt hat. Die Details werden vom Regierungsrat in der Zusatzleistungsverordnung vom 5. März 2008 (LS 831.31) geregelt (Abs. 3). Mit dieser Regelung wird vermieden, dass die Gemeinden, welche die Ergänzungsleistungen ordnungsgemäss durchführen, von einer solchen Kürzung der Verwaltungskostenbeiträge betroffen wären.

§ 34. Beiträge des Kantons

In Abs. 1 wird der Kostenanteil des Kantons gestützt auf die Änderung vom 1. April 2019 des Steuergesetzes (LS 631.1, Steuervorlage 17) von 44% auf 50% erhöht.

Abs. 2 hält fest, dass der Kanton die Beiträge an die ausgerichteten Zusatzleistungen kürzen oder verweigern kann, wenn diese Auszahlungen nicht Gesetz und Vollzugsvorschriften entsprechen. Weiter wird in Abs. 3 geregelt, dass bei nicht fristgerechter Durchführung und Abrechnung der Zusatzleistungen die Beiträge bis zur Behebung der Mängel zurückbehalten und nach erfolgloser Mahnung verweigert werden können.

4. Übergangsbestimmung

Personen, für die gemäss den Übergangsbestimmungen des ELG das bisherige Recht zur Anwendung gelangt, verfügen während der Übergangsfrist über den bisherigen, höheren Mindestanspruch. Beim bisherigen Mindestanspruch handelt es sich um den jährlichen Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung gemäss Art. 10 Abs. 3 Bst. d der bisherigen Fassung des ELG. Die SVA überweist den Krankenversicherern für diese Personen während der Übergangszeit die jährliche regionale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, so wie das bisher der Fall ist. Weiter melden die Durchführungsstellen der SVA für diese Personen während der Übergangsfrist den monatlichen Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenversicherung.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die vorliegende Anpassung des ZLG hat im Bereich der Beihilfen keine direkten finanziellen Auswirkungen, da die bisherigen Vermögensgrenzen beibehalten werden. Es wird lediglich auf eine weitere Senkung mit Einsparwirkung von jährlich 4 Mio. bis 4,5 Mio. Franken bei Kanton und Gemeinden verzichtet, indem die bestehenden Vermögensbeträge weiterhin gültig bleiben.

Die Möglichkeit, den Kostenanteil des Kantons im Fall von rechtswidrig ausbezahlten Zusatzleistungen zu kürzen oder zu verweigern, kommt aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips nur in wenigen, schwerwiegenden Fällen zum Tragen, weshalb nicht von namhaften wiederkehrenden Aufwandsenkungen beim Kanton ausgegangen werden kann.

Aufgrund der EL-Reform ist sowohl mit Mehr- als auch mit Minderaufwendungen zu rechnen, so z. B. mit Einsparungen bei der Prämienvorbereitung und Mehrausgaben für Wohnkosten. Die Mehr- und Minderaufwendungen fallen zu unterschiedlichen Zeitpunkten an. Administrative Mehraufwände entstehen bei den Durchführungsstellen, bei der SVA, bei den Krankenversicherern und beim Kantonalen Sozialamt. Zudem entstehen Kosten für technische Systemanpassungen. Diese Aufwandveränderungen beruhen allein auf der EL-Reform, also der Anpassung des Bundesrechts.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderung hat keine administrative Belastung von Unternehmen zur Folge. Es ist daher keine Regulierungsfolgeabschätzung erforderlich.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesänderung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh Kathrin Arioli