

13. Zusatzleistungsgesetz (ZLG)

Antrag des Regierungsrates vom 1. April 2020 und gleichlautender Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 7. Juli 2020

Vorlage 5608

Benjamin Fischer (SVP, Volketswil), Präsident der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG): Nach dieser lebendigen Debatte (zum vorangegangenen Geschäft KR-Nr. 109a/2018) kommen wir zu einem etwas langweiligen, aber nicht minder wichtigen Thema. Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und der Vorlage zuzustimmen. So viel vorab.

Es handelt sich um einen Nachvollzug von Bundesrecht, die Reform der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. 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. 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 Falle von rechtswidrig ausbezahlten Zusatzleistungen geschaffen. Sie sehen also: Es ist eine relativ technische Sache, der Nachvollzug hier ins kantonale Recht.

Die Kommission hat Anhörungen mit dem Gemeindepräsidentenverband und der Sozialversicherungsanstalt (SVA) des Kantons Zürich durchgeführt. Es wurde dabei auch über die dreijährige Übergangsfrist diskutiert, die Handhabung der Rückerstattung aus dem Nachlass war Thema und insbesondere gab es auch Diskussionen in Bezug auf die Vermögensgrenzen. Die im kantonalen Gesetz festgelegten Vermögensgrenzen sind über den Bundesvorgaben. Dabei geht es insbesondere um diejenigen von Einzelpersonen. Der Gemeindepräsidentenverband (GPV) hat einen Antrag beliebt gemacht, der dann auch von einem Kommissionsmitglied übernommen, danach aber wieder zurückgezogen wurde. Es gab keine Mehrheit der Kommission für die Anpassung der Vermögensgrenze an das Bundesrecht.

Die Mehrkosten der Umsetzung des ZLG waren ebenfalls intensives Thema. Die Vollzugsstellen im Kanton rechnen mit einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands. Der Gemeindepräsidentenverband geht davon aus, dass kleinere Gemeinden aufgrund der zunehmenden Komplexität nicht mehr in der Lage sind, das selber durchzuführen. Man nimmt an, dass neben der Auslagerung an die SVA, wozu sich schon 85 Gemeinden entschieden haben, auch regionale Lösungen umgesetzt werden.

Die Datenverbindung zwischen den Krankenversicherern und den Ergänzungsleistungs-Durchführungsstellen zur Meldung der effektiven Tarifprämien war

zum Zeitpunkt der Beratung in der Kommission noch nicht gewährleistet. Vielleicht kann der Herr Sicherheitsdirektor (*Regierungsrat Mario Fehr*) nachher noch etwas zum Stand der Dinge sagen, was die Umsetzung betrifft. Das ist eigentlich die grösste Sorge der SVA in Bezug auf eine erfolgreiche und fristgerechte Umsetzung des ZLG.

Die Kommission hat der Vorlage, wie gesagt, zugestimmt. Namens der KSSG bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Gesetzesvorschlag zuzustimmen. Ich danke allen von der Kommission und der Direktion herzlich, die hier eine äusserst effiziente und zügige Beratung ermöglicht haben. Besten Dank.

Lorenz Habicher (SVP, Zürich): «Super Mario» (*gemeint ist Regierungsrat Mario Fehr*) hat's wieder geschafft, man darf ihm applaudieren. Nicht nur sammelt er die Daten ankommender Passagiere aus Risikoländern (*Covid-19-Pandemie*) für den Kanton Zürich und weitere Kantone, nein, er lässt manch anderen Kanton bei der Umsetzung dieser EL-Reform weit hinter sich. Die KSSG, die in manchen Augen schon fast den Ruf als Sistierungskommission hat, bringt es in kürzester Zeit fertig, den Regierungsantrag einstimmig zur Genehmigung vorzuschlagen.

Nun, viel gab es nicht zu entscheiden, der Kommissionspräsident hat es gesagt. Es sind Vorgaben des Bundes und der Handlungsspielraum ist relativ klein. Die ganze Kommission hat sich auch nicht auf Nebenschauplätze und in den Änderungsdschungel begeben, sondern das Geschäft unverändert beschlossen. «Mincha quint vain controlà», das hat mein Lehrer in Scuol, Balser Biert, immer gepredigt, wenn wir Mathematik hatten oder eben gerechnet haben. «Mincha quint vain controlà» ist rätoromanisch und heisst «Jede Rechnung wird kontrolliert». Die Verantwortung, wenn falsch gerechnet wird, wenn Fehler bei der Auszahlung der Beträge gemacht werden, dann darf und soll es Konsequenzen haben. Dies betrifft die Gemeinden und dies wird auch die SVA betreffen. Bei der Höhe der Beiträge an die Anspruchsberechtigten waren wir uns schnell einig: Die mögliche Einsparung von ungefähr 3 Millionen Schweizer Franken will niemand auf dem Buckel oder auf Kosten der Ergänzungsleistungsbezüger machen.

Die SVP-Fraktion unterstützt dieses ZLG-Änderung, obwohl wir beim Gesetz selbst noch ein paar Fragen haben. André Bender hat dazu eine Anfrage eingereicht, und wir hoffen natürlich, dass Regierungsrat Mario Fehr uns eine gute Antwort dazu liefert. Ich danke Ihnen, wenn Sie die ZLG-Änderung unterstützen.

Linda Camenisch (FDP, Wallisellen): 2019 wurde im eidgenössischen Parlament die EL-Reform beschlossen und das Bundesgesetz entsprechend geändert. Die wichtigsten Massnahmen der Reform sind die verstärkte Berücksichtigung des Vermögens, die Einführung einer Rückerstattungspflicht aus Nachlass, die Erhöhung der Mietzinsmaxima, die Anpassung des Mindestanspruchs auf EL und die geänderte Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämie. Das bedingt nun die entsprechende Anpassung im kantonalen Zusatzleistungsgesetz. Zudem besteht ein zeitlicher Druck, denn die Umsetzung mit einer dreijährigen Übergangsfrist muss per 1. Januar 2021 erfolgen.

Der Regierungsrat hat eine aus unserer Sicht ausgewogene Vorlage erarbeitet. Der wichtigste Punkt ist schon sehr lange hängig, die dringend benötigte Erhöhung der Mietzinsmaxima. Für diese Festlegung wird der Kanton in drei Regionen eingeteilt, was mit den Krankenkassenregionen vergleichbar ist und pragmatisch wie realistisch den stark unterschiedlichen marktüblichen Mietzinsen Rechnung trägt. Ein paar Fragen haben sich bezüglich des Vollzugs insbesondere bei der Rückerstattung aus Nachlass von rechtmässig bezogenen Leistungen und grundsätzlich beim administrativen Ablauf zwischen den Gemeinden und der SVA gestellt. In der KSSG haben wir sowohl GPV als auch SVA dazu angehört. Der Vertreter der SVA hat uns damals versichert, dass sie gut vorbereitet ist und termingerecht per 1. Januar 2021 mit dem Vollzug starten kann.

Die FDP stimmt dieser Gesetzesanpassung zu. Danke.

Thomas Marthaler (SP, Zürich): Auch die SP schliesst sich diesem Antrag der einstimmigen Kommission an. Gemäss dem Umfang dieses Gesetzes kommt es hier ein bisschen zu kurz. Es wurde von Linda Camenisch gesagt, dass hauptsächlich die Erhöhung der Mietzinsmaxima ein Anliegen sei. Vor allem in der Stadt Zürich, wo die Mieten doch ständig steigen, muss man das auch bei den Ergänzungsleistungen berücksichtigen, und da ist es notwendig geworden, diese Anpassung vorzunehmen.

Wir waren eigentlich beeindruckt, mit welcher Professionalität die SVA sich hier auf diese Änderung vorbereitet, die mit der Anpassung all dieser Daten nicht ganz einfach sein wird. Es ist doch ziemlich eindrücklich, wie die Verwaltung professionell arbeitet. Die Kommission konnte das eigentlich nur noch abklatschen, weil uns persönlich im Prinzip die Einsicht oder die Detailkenntnis fehlen. Wir können darauf vertrauen, dass das gut gemacht wird. Es gibt da ja auch die einzelnen Personen, die anspruchsberechtigt sind. Sie werden sich wieder melden, falls das nicht klappen sollte. Wir sind zuversichtlich, dass das so geht, und winken darum diese Novelle durch. Vielen Dank.

Claudia Hollenstein (GLP, Stäfa): Die Bearbeitung des Zusatzleistungsgesetzes in der KSSG hat in einzelnen Punkten zu Fragen und Diskussionen geführt, wie von Benjamin Fischer bereits beschrieben. Die Mitglieder der KSSG waren sich aber einig. Ich möchte deshalb im Wesentlichen nur punktuell auf zwei, drei Themeninhalte eingehen:

Paragraf 19 Absatz 5 regelt die Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen kantonalen Leistungen, sprich Beihilfen, und die Kürzung oder Verweigerung des Kostenanteils des Kantons im Fall von rechtswidrig ausbezahlten Zusatzleistungen. Was bis anhin nur auf Bundesebene geregelt war, soll nun auch eine kantonale Praxis finden. Was bedeutet «unrechtmässig»? Unrechtmässiges Handeln findet dann statt, wenn das private Vermögen bewusst reduziert wird, um an Ergänzungsleistungen zu kommen. Dass dies vorkommt, muss zuerst entdeckt werden. Danach – und das ist der noch schwierigere und komplexere Teil – gilt es, dieses Geld wieder zurückzuerhalten. Dies tönt einfach, ist es aber in der Realität oft nicht. Zu hoffen ist also, dass dies mit dieser Regelung nun möglich sein wird.

Paragrafen 21a und 21b legen fest, dass für Auskünfte digitale Portale eingerichtet werden können. Die GLP setzt sich stark für die Sensibilisierung zugunsten digitaler Prozesse ein. Es ist wichtig und entscheidend, gerade bei einer solchen Veränderung von Gesetzmässigkeiten der Digitalisierung zum Durchbruch zu verhelfen. Wo auch immer die anderen Kantone in diesem Prozess stehen, der Kanton Zürich kann aufzeigen, wie ernst es ihm damit ist. Es ist also aus unserer Sicht wichtig, dass digitale Portale nicht nur eingerichtet werden können, sondern von uns aus auch sollen.

Nun noch ein paar Worte zu den Beiträgen des Kantons, in Paragraf 34 Absatz 1 geregelt: Neu wird der Kostenanteil von 44 auf 50 Prozent erhöht. Weder bis anhin noch neu wird definiert, wie der Kostenbeitrag des Kantons verteilt wird. Die GLP wäre hier an einer Präzisierung interessiert. Wir gehen davon aus, dass mit einem Verteilschlüssel gerechnet wird. Ein sinnvoller Verteilschlüssel wäre aus unserer Sicht ein Drittel Fallzahlen, ein Drittel durchschnittliches steuerbares Einkommen natürlicher Personen und ein Drittel Steuerkraft pro Einwohner. Warum erscheint uns das wichtig? Steuerlich attraktive Gemeinden ziehen finanziell stabilere Einwohner an. Somit weisen sie mehr Steuereinnahmen und tiefere Fallzahlen aus. In steuerlich weniger attraktiven Zentren sind die Fallzahlen viel höher. Um eine ausgeglichene Belastung durch Zusatzleistungen zu erreichen, wäre der obig genannte Verteilschlüssel sicher eine Massnahme. Die GLP steht nicht für giesskannenmässig verteilte Beiträge, und genau mit dieser Art würde das Giesskannenprinzip einem egalitären Verteilschlüssel weichen.

Die GLP beantragt Annahme des ZLG.

Jeannette Büsser (Grüne, Zürich): Wir haben es gehört, hier liegt uns eine Anpassung an die EL-Reform des Bundes vor, welche wir abnicken dürfen. Eine technokratische Herkulesaufgabe für die Gemeinden, die SVA, das KSA (*kantonales Sozialamt*). Die Mitarbeitenden werden sich wie Rädchen in einer riesigen Tinguely-Maschine (*Jean Tinguely, Schweizer Künstler*) fühlen, es wird wohl auch noch etwas knirschen bei der Umsetzung. Die Änderungen sind notwendig, weil sich die Lebenshaltungskosten oder, konkreter ausgedrückt, die Forderungen von Vermietern und Krankenkassen erhöht haben. Es sind nicht die Menschen, die mehr brauchen und verbrauchen. Effektiv haben sie immer weniger. Und die Änderungen werden uns als notwendig verkauft, weil die Kosten aus dem Ruder laufen. Mehr werden wir und älter, und vielleicht zumindest einige von uns auch ärmer. Wenn immer mehr Menschen Zusatzleistungen benötigen – zurzeit sind es knapp 50'000 im Kanton Zürich –, weil der Staat die Renten von AHV und IV so berechnet, dass ein würdiges Überleben nicht möglich ist, und die Zweite und die Dritte Säule sowieso nur etwas für Menschen sind, die entsprechend gutes bis sehr gutes Einkommen haben, dann muss beim unteren Mittelstand gespart werden. So die schweizerische finanzpolitische Logik, die ich bis heute noch nicht begriffen habe.

Auf den ersten Blick ist es ja total korrekt: Unrechtmässige Bezüge sollen zurückgezahlt werden. Doch auch rechtmässige Bezüge fliessen nun nicht einfach mehr in den Nachlass. Wo kämen wir da hin, wenn die Kinder des unteren Mittelstandes

auch noch Geld erben würden, wenn die Eltern Zusatzleistungen bezogen haben! Diese Reform spricht Bände. Und jene Reformen, welche nicht gemacht werden, schreien zum Himmel. Ich flüstere es hier nur: die Erbschaftssteuer.

Es ist eine Reform des Bundes und wir Grünen stimmen den Anpassungen im Zusatzleistungsgesetz zu, weil dort, wo möglich, nämlich bei den Vermögensgrenzen der Beihilfen, der Kanton seinen Spielraum wahrnimmt. Diese Kosmetik zugunsten von 3000 Personen trübt uns jedoch nicht den Blick auf die Kleingeistigkeit dieser Reform, die einer Prekarisierung der unteren Mittelschicht Vorschub leistet. Zudem: Das Knirschen der Tinguely-Maschine wird wahrscheinlich nicht nur die erhofften Ersparnisse von 150 Millionen Franken in Luft auflösen, sondern uns auch noch einige Aufmerksamkeit kosten. Danke.

Kaspar Bütikofer (AL, Zürich): Ich kann es kurz machen: Die Alternative Liste wird auf das Gesetz eintreten und dem Zusatzleistungsgesetz dann zustimmen. Das meiste in dieser Gesetzesänderung ist sehr technischer Natur und es ist primär ein Nachvollzug der Vision des Ergänzungsleistungsgesetzes auf Bundesebene. Den einzigen Punkt, wo in diesem Gesetz Spielraum bestand, begrüsst die AL, nämlich, dass die Vermögensfreibeträge für die Beihilfe nicht eins zu eins mit den Vermögensfreibeträgen im Ergänzungsleistungsgesetz harmonisiert wurden. Im Ergänzungsleistungsgesetz wurden die Vermögensfreibeträge gesenkt. Es macht aber keinen Sinn, dass jetzt bei der Beihilfe diese Vermögensfreibeträge auch gesenkt werden. Die Freibeträge auf kantonaler Ebene wurden bei der letzten Sparübung, bei der Lü16 (*Leistungsüberprüfung 2016*), gesenkt. Damals verloren rund 4000 Personen ihren Anspruch auf Beihilfe. Es macht deshalb keinen Sinn, dass jetzt nochmals eine Sparübung gemacht wird. Es ist aus sozialpolitischer Sicht vertretbar und auch richtig, dass hier jetzt nicht eine weitere Senkung vorgenommen wird. Es rechtfertigt sich auch damit, dass im Kanton Zürich im Vergleich zur ganzen Schweiz doch die Lebenshaltungskosten einiges höher sind. Deshalb macht es Sinn, dass die Eintrittsschwelle bei der Beihilfe, wenn es um das Vermögen geht, auch etwas höher ist. Das ist so zu rechtfertigen. Die Alternative Liste wird zustimmen. Besten Dank.

Regierungsrat Mario Fehr: Besten Dank für die überaus freundliche Aufnahme dieser Vorlage. Der Kommissionspräsident hat natürlich völlig recht: Der Kantonsrat, die kantonsrätliche Kommission hat in mustergültiger Effizienz – es war einfach super, was ihr gemacht habt – sehr schnell beraten und hilft uns damit – und das wäre auch die Bemerkung von Herrn Habicher –, bundesrechtskonform zu sein. Wir haben ja auch während der Sommerpause bewiesen, dass wir Lösungen, die der Bund selber beschliesst, auch im Kanton Zürich umsetzen können; es sollte nie am Kanton Zürich scheitern. Als Sozialminister des Kantons Zürich hat mich besonders gefreut, dass Sie darauf verzichtet haben, bei den Beihilfen zusätzliche Abstriche zu machen. Herr Bütikofer hat darauf hingewiesen, dass etwa 4000 Beihilfebzugerinnen und -bezüger von der letzten Kürzung betroffen waren; es wären hier weitere 3000 hinzugekommen, 3000 Menschen hätten den An-

spruch auf Beihilfen verloren. Ich erachte es als wichtiges sozialpolitisches Signal, dass die Kantonsratskommission und wohl auch der Rat ohne Opposition sagen «Nein, hier bei den Schwächsten in der Gesellschaft soll nicht gespart werden», das darf hier auch einmal erwähnt werden. Es gibt auch einen politischen Konsens, hier hat er Gott sei Dank gewirkt. Besten Dank für die Arbeit und natürlich dem Kommissionspräsidenten für die effiziente und hervorragende Führung, wie immer. Besten Dank.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

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

§§ 12, 13, 19, 20a, 21a, 21b, 33 und 34

Übergangsbestimmung

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Roman Schmid: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet voraussichtlich am 14. September 2020 statt. Dann befinden wir auch über Ziffer römisch II der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.