



**Stadt
Lucern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Lucern
vom 19. August 2020 (StB 552)

B+A 24/2020

Ergänzungsleistungen zur AHV

Ausserordentlicher Beitrag der Stadt
Lucern für das Jahr 2020

**Vom Grossen Stadtrat
mit einer Protokollbemerkung
beschlossen
am 12. November 2020.
(Definitiver Beschluss des Grossen
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gemeindestrategie 2019–2028 und zum Legislaturprogramm 2019–2021

Strategische Schwerpunkte gemäss Gemeindestrategie

- **Miteinander von Stadt, Agglomeration und ländlichem Raum pflegen**
Leitsatz: Die Stadt Luzern ist eine innovative und verlässliche Partnerin der Gemeinwesen und Organisationen in Agglomeration, Region, Kanton und darüber hinaus.
- **Solidarische Stadt für alle Generationen**
Leitsatz: In der Stadt Luzern wird das Miteinander von Menschen unterschiedlicher Generationen, aber auch Kulturen und sozialer Gruppen gelebt.

Legislaturgrundsätze und -ziele gemäss Legislaturprogramm

Gesundheit

Legislaturgrundsatz L14 Betreuungs- und pflegebedürftigen Menschen steht ein bedarfsgerechtes Wohn- und Hilfsangebot zur Verfügung.

Legislaturziel Z14 Die gesetzlichen, konzeptionellen und vertraglichen Rahmenbedingungen im Alters- und Pflegebereich sind überprüft und den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen angepasst.

Übersicht

Das inzwischen rechtskräftige Urteil 5V 18 163 des Kantonsgerichts vom 15. Januar 2020 hat für die Finanzierung der stationären Langzeitpflege im Kanton Luzern weitreichende Konsequenzen. Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL), die in einem Heim wohnen, können rückwirkend ab 1. Januar 2020 bei der Berechnung ihrer Ausgaben eine Heimtaxe von maximal Fr. 179.– anrechnen lassen – statt wie bisher höchstens Fr. 141.–. Dass der bisherige Höchstwert insbesondere in der Stadt Luzern und in diversen anderen Gemeinden viel zu niedrig angesetzt war, ist unbestritten und führte unter anderem dazu, dass die Kosten für die Zusatzleistungen zur AHV/IV (AHIZ) der Stadt Luzern für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner in den letzten Jahren stetig angestiegen sind. Gleichzeitig gilt es aber auch festzuhalten, dass die Unterschiede bei den Heimtaxen im Kanton Luzern trotz einer nur eingeschränkten Vergleichbarkeit ausserordentlich gross sind und es viele Gemeinden gibt, deren Heimtarife unter oder vergleichsweise knapp über dieser Taxgrenze liegen. Dies führt dazu, dass die Solidarität unter den Gemeinden (in Form der mit einem Pro-Kopf-Beitrag getragenen Kosten für die EL zur AHV) mehr als nur strapaziert würde.

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, bei der Finanzierung der EL zur AHV für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner neu einen gemischten Finanzierungsschlüssel anzuwenden, der eine solidarische Finanzierung bis zu einer Taxgrenze von Fr. 165.– vorsieht. Die darüber liegenden Kosten sollen von der jeweiligen Wohnsitzgemeinde getragen werden. Nach Ansicht des Stadtrates stellt dieser Vorschlag eine faire Lösung dar. Da die Umsetzung eine gesetzliche Anpassung im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates erfordert, kann sie frühestens ab 1. Januar 2021 in Kraft treten. Um die Fairness auch für das Jahr 2020 sicherzustellen, schlägt der Regierungsrat zur Entlastung der übrigen Gemeinden einen einmaligen Solidaritätsbeitrag in der Höhe von 4 Mio. Franken vor, der hälftig vom Kanton und von der Stadt Luzern getragen werden soll.

Für die Stadt Luzern führt die Neuregelung – im Unterschied zu allen anderen Gemeinden – nicht zu Mehrkosten, sondern aufgrund der vergleichsweise hohen Anzahl an Personen mit höheren Heimtaxen zu Einsparungen. Die bisher ausschliesslich über die AHIZ getragenen Aufwendungen für höhere Heimtaxen entfallen fast vollständig und werden neu durch alle Gemeinden im Rahmen der Finanzierung der Ergänzungsleistungen mitgetragen. Diese positive Auswirkung gilt in eingeschränkter Masse auch unter Anwendung der Begrenzung der solidarischen Finanzierung bis zu einer Heimtaxe von Fr. 165.– ab 2021.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag beantragt der Stadtrat beim Parlament die Ausgabenbewilligung für den einmaligen städtischen Beitrag von 2 Mio. Franken in Form eines Sonderkredits. Dieses Vorgehen ist aus kreditrechtlichen Gründen erforderlich, da es sich um eine Verschiebung von gebundenen zu frei bestimmbareren Ausgaben handelt. Der vorgesehene Beitrag kann jedoch im Rahmen des Globalbudgets der zuständigen Abteilung Alter und Gesundheit kompensiert werden (Minderaufwand AHIZ) und führt zu keinen Mehrkosten.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	5
1.1 Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	5
1.1.1 Bemessung der maximalen Heimtaxe zur Berechnung der EL	6
1.1.2 Finanzierung der EL zur AHV/IV bei Heimbewohner/innen	6
1.2 Heimkosten zulasten der Zusatzleistungen zur AHV/IV (AHIZ)	7
1.3 Heimkosten zulasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH)	7
2 Urteil des Kantonsgerichts vom 15. Januar 2020	8
3 Neuregelung der EL-Taxgrenze	9
3.1 Deutliche Erhöhung der EL-Taxgrenze erforderlich	9
3.2 Gestaffelte Umsetzung	9
3.3 Splittung der EL-Taxgrenze mit unterschiedlicher Finanzierung	9
4 Finanzielle Auswirkungen	11
4.1 Finanzielle Auswirkungen bei allen Gemeinden im Kanton Luzern	11
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen im Jahr 2020	11
4.1.2 Finanzielle Auswirkungen in den Folgejahren	11
4.2 Finanzielle Auswirkungen bei der Stadt Luzern	11
4.2.1 Kostenentwicklung bei den EL zur AHV/IV	11
4.2.2 Exkurs: Auswirkungen der EL-Reform auf Bundesebene	12
4.2.3 Kostenentwicklung unter Berücksichtigung der AHIZ	13
5 Weitere Auswirkungen und Massnahmen	13
5.1 Auswirkungen für die EL-Bezüger/innen in den Heimen	13
5.2 Auswirkungen auf die Heime	14
5.2.1 Ausnahmewilligungen	14
5.2.2 Überprüfung der grossen Differenzen bei den Heimtaxen	14
5.3 Zukunft der AHIZ	15
6 Kreditrecht und zu belastendes Konto	15
7 Antrag	16

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

1.1 Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Die Ergänzungsleistungen (EL) bilden zusammen mit der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Invalidenversicherung (IV) die erste – staatliche – Säule des schweizerischen Dreisäulensystems der Altersvorsorge und sind ein zentrales Element der sozialen Sicherheit. Sie wurden im Jahr 1966 im Nachgang zur 6. AHV-Revision eingeführt, da die AHV- und IV-Renten zur Existenzsicherung nicht ausreichten und die Altersarmut nicht zu verhindern vermochten. EL sind keine Sozialhilfeleistungen, es besteht jedoch ein Rechtsanspruch darauf.

Bei der Berechnung der EL wird – nach Überprüfung der Bezugsvoraussetzungen (Anspruch auf AHV- oder IV-Rente, Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz, Vermögensgrenzen usw.) – die Differenz zwischen anerkannten Ausgaben (Pauschal- bzw. Maximalwerte) und den anrechenbaren Einnahmen ermittelt. Dabei ist zwischen Personen zu unterscheiden, die zu Hause leben und Personen, die in einem Heim wohnen. Bei Personen, die in einem Heim wohnen, ist der grösste Kostenpunkt die Heimtaxe¹, in welcher der Aufenthalt, die Verpflegung und die Betreuung enthalten sind. Die Höhe der Heimtaxe variiert von Heim zu Heim, und auch innerhalb eines Heims gibt es diverse Zuschläge für zusätzliche Leistungen und teilweise auch Reduktionen, beispielsweise für kleinere Zimmer oder Belegungen in Zweibettzimmern.

Die Kantone können die bei der EL-Berechnung zu berücksichtigenden Kosten für die Heimtaxen begrenzen. Sie müssen jedoch dafür sorgen, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim «in der Regel» keine Sozialhilfeabhängigkeit entsteht (Art. 10 Abs. 2 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, ELG; SR 831.30). Liegt die effektive Taxe eines Heims über dem vom Kanton festgelegten Maximalbetrag, muss die Bewohnerin oder der Bewohner die Differenz selbst tragen. Ist dies nicht möglich, übernimmt die Gemeinde die Differenz in Form von kommunalen Zusatzleistungen (vgl. nachfolgendes Kapitel 1.2) oder über die wirtschaftliche Sozialhilfe (vgl. Kapitel 1.3).

¹ Nachfolgend wird der Begriff «Heimtaxe» für die gesamten Kosten verwendet, welche ein Heim seinen Bewohnerinnen und Bewohnern für den Aufenthalt, die Verpflegung und für allfällige weitere Leistungen pauschal in Rechnung stellt. Davon ausgenommen ist einzig die Beteiligung an den Pflegekosten im Umfang von maximal Fr. 23.– täglich.

1.1.1 Bemessung der maximalen Heimtaxe zur Berechnung der EL

Die Höhe der bei der EL-Berechnung anrechenbaren Tagestaxe in Pflegeheimen (EL-Taxgrenze) ist im Kanton Luzern vom Regierungsrat durch Verordnung zu definieren. Der Regierungsrat legte diesen Wert per 1. Januar 2011 auf Fr. 138.– bzw. 265 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs der EL für Alleinstehende fest (§ 1 Abs. 1 Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, LU-ELV; SRL Nr. 881a).² Der «allgemeine Lebensbedarf für Alleinstehende», der zur Berechnung der EL verwendet wird, ist in Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 ELG festgehalten. Aktuell liegt der Wert bei Fr. 19'450.– pro Jahr, und die daraus resultierende EL-Taxgrenze beträgt somit Fr. 141.–.

Von Beginn an vermochte dieser Maximalwert einen Grossteil der Heimtaxen ausserhalb der Planungsregion Luzern³ zu decken, für den Aufenthalt in den meisten Heimen in und um die Stadt Luzern reichte dieser Betrag jedoch nicht aus (vgl. Tabelle 1). Zudem sind die Unterschiede innerhalb der einzelnen Planungsregionen ebenfalls beträchtlich, insbesondere zwischen den Gemeinden der Planungsregion Luzern.⁴

Tabelle 1: Durchschnittliche Aufenthaltstaxe nach Planungsregion im Kanton Luzern 2011 und 2020.

Quelle: Taxerhebung 2020, Curaviva Luzern

Planungsregion	Durchschnittliche Aufenthaltstaxe pro Tag in Fr.		Zunahme in %
	2011	2020	
Luzern	159	174	9,43
Seetal	131	137	4,58
Sursee	130	144	10,77
Willisau	124	140	12,90
Entlebuch	136	143	5,15

1.1.2 Finanzierung der EL zur AHV/IV bei Heimbewohner/innen

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) und der damit verbundenen kantonalen «Finanzreform 08» haben ab 1. Januar 2008 im Kanton Luzern die Gemeinden 70 Prozent der nicht vom Bund übernommenen Kosten der EL zur AHV/IV getragen, der Kanton 30 Prozent.⁵ Die Aufteilung der Kosten zwischen den Gemeinden erfolgt nicht nach dem «Verursacherprinzip» (also den effektiven EL-Auszahlungen an die Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde), sondern

² Die Festlegung per 1. Januar 2011 ist Folge der ebenfalls auf diesen Zeitpunkt in Kraft getretenen Neuordnung der Pflegefinanzierung des Bundes (AS 2009 3517). Die bis dahin gültige und vom Pflegebedarf abhängige EL-Taxgrenze konnte gesenkt und vom Pflegebedarf entkoppelt werden. Der Ansatz von Fr. 138.– für das Jahr 2011 entsprach bereits einem Kompromiss – die durchschnittliche Heimtaxe lag damals bei etwa Fr. 130.–.

³ Die Planungsregion Luzern umfasst die Gemeinden Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Emmen, Gisikon, Greppen, Honau, Horw, Kriens, Luzern, Malters, Meggen, Meierskappel, Root, Schwarzenberg, Udligenswil, Vitznau und Weggis (vgl. www.lu.ch/verwaltung/GSD/gsd_publicationen/gsd_pflegeheimliste, Zugriff 20. Juli 2020).

⁴ Die Vergleichbarkeit der Heimtaxen ist generell nur bedingt möglich. Zur «Aufenthaltstaxe» kommen sehr unterschiedlich angewandte Reduktionen, vor allem aber Zuschläge («Demenzzuschlag», «Einzelzimmerzuschlag», «Komfortzuschlag», «Auswärtigenzuschlag», «Doppelzimmerreduktion», «Telefonabonnement» usw.) und Pauschalen («Eintrittspauschale», «Austrittspauschale», «Nachschusspauschale bei Todesfall») hinzu, welche die «EL-Heimtaxe» insgesamt erhöhen und die Vergleichbarkeit stark verzerren. Quelle: Curaviva Luzern, vgl. www.curaviva-lu.ch/Fachinformationen/Taxvergleich/PiuPO, Zugriff 20. Juli 2020.

⁵ Gemäss Finanzreform 08 werden Verbundaufgaben im Grundsatz von Kanton und Gemeinden je zu 50 Prozent getragen. Um bei der Finanzreform 08 eine ausgeglichene Globalbilanz (genau: «eine positive Haushaltsneutralität») zu erreichen, wurde jedoch bei den EL von diesem Grundsatz abgewichen und 70 Prozent den Gemeinden übertragen.

berechnet sich solidarisch nach Massgabe der ständigen Wohnbevölkerung des Vorjahres (§ 12 Abs. 2 und 3 Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, LU-ELG; SRL Nr. 881).

Der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden wurde in den letzten Jahren angepasst, dabei galten unterschiedliche Regelungen für die *EL zur AHV* und die *EL zur IV*. Seit 2018 müssen die Gemeinden die nicht vom Bund⁶ getragenen Kosten der *EL zur AHV* zu 100 Prozent übernehmen. Dieser veränderte Kostenteiler wurde zunächst durch das kantonale «Konsolidierungsprogramm 2017» (KP17) auf zwei Jahre befristet. Mit der Umsetzung der Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18) und der damit verbundenen Anpassung des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (SRL Nr. 881) per 1. Januar 2020 wurde die vollständige Übernahme durch die Gemeinden definitiv gesetzlich verankert.

Der Kostenteiler für die *EL zur IV* verblieb in den Jahren 2018 und 2019 bei 30/70, ab 2020 werden auch diese EL vollumfänglich durch die Gemeinden getragen. Zudem werden im Rahmen der AFR18 die EL-Verwaltungskosten ebenfalls zu 100 Prozent den Gemeinden angelastet (bis 2019 übernahm der Kanton 50 Prozent dieser Aufwendungen). Die finanziellen Auswirkungen der stark veränderten Rahmenbedingungen werden in Kapitel 4 aufgezeigt. Um ein Gesamtbild der finanziellen Konsequenzen zu erhalten, wird in den nachfolgenden Ausführungen zunächst auf die städtischen Zusatzleistungen und auf das Urteil des Kantonsgerichts eingegangen.

1.2 Heimkosten zulasten der Zusatzleistungen zur AHV/IV (AHIZ)

Um zu vermeiden, dass Personen, die ihre Heimkosten trotz EL nicht vollständig bezahlen können, wirtschaftliche Sozialhilfe beantragen müssen, hat die Stadt Luzern bereits im Jahr 2008 das Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern zur Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrente vom 18. September 1986 (sRSL 5.1.1.1.1) angepasst. Die AHIZ, welche bis dahin – im Sinne eines Mietzinszuschusses – nur Zusatzleistungen an Rentnerinnen und Rentner umfassten, die im eigenen Haushalt lebten, wurden auf Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ausgeweitet. Durch die AHIZ für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner wird seither die Differenz zwischen der in Rechnung gestellten und der von den EL anerkannten Heimtaxe ausgeglichen. Die AHIZ übernehmen insbesondere auch Zuschläge (z. B. für Betreuung und Demenz) sowie die Kosten für das Heimdepot; alles Leistungen, die in der Regel von den EL nicht angerechnet werden.

1.3 Heimkosten zulasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH)

Auch wenn die AHIZ den grössten Teil der Personen zu erreichen vermögen, bei denen die EL die Heimkosten nicht decken, gibt es Heimbewohnerinnen und Heimbewohner, die auf WSH angewiesen sind. Dies trifft dann zu, wenn die Voraussetzungen für die EL nicht gegeben sind oder die EL nicht ausreichen, aber die Bedingungen für die AHIZ nicht erfüllt sind⁷, die Unterstützungspflicht

⁶ Der Bund übernimmt einen Teil der EL-Kosten zur AHV bei Personen, die noch zu Hause wohnen. An die EL-Kosten für Personen in der Langzeitpflege und an die EL zur IV leistet der Bund keinen Beitrag.

⁷ Das AHIZ-Reglement sieht beispielsweise einen Wohnsitz seit mindestens drei Jahren in der Stadt Luzern vor und weist von der WSH abweichende Einkommens- und Vermögensgrenzen auf.

aber nach wie vor bei der Stadt Luzern liegt. Dies war in den letzten Jahren jeweils bei etwa 30 bis 40 Personen der Fall. In Gemeinden, die keine gesonderten Zuschüsse wie die AHIZ kennen, fallen für den «Taxausgleich» (Differenz zwischen effektiver Taxe und EL-Grenzwert) bei Personen, welche die Mehrkosten nicht selbst tragen können, diese Zusatzaufwendungen ebenfalls im Bereich der WSH an.

2 Urteil des Kantonsgerichts vom 15. Januar 2020

Mit dem inzwischen rechtskräftigen Urteil vom 15. Januar 2020 (5V 18 163) hat das Kantonsgericht die Beschwerde eines Bezügers einer AHV-Rente mit EL gutgeheissen. Diesem wurde für den Aufenthalt in einem Pflegeheim eine Tagestaxe von Fr. 168.– für ein Einzelzimmer in Rechnung gestellt. Bei der Berechnung der ihm zustehenden EL erkannte die WAS Ausgleichskasse Luzern nur den damals geltenden Maximalbetrag von Fr. 140.– pro Tag als Ausgabe an. Der Betroffene war somit gezwungen, täglich Fr. 28.– aus Eigenmitteln an seinen Heimaufenthalt zu zahlen, was für ihn eine zusätzliche finanzielle Belastung von Fr. 10'220.– pro Jahr ergeben hätte.

Nach Einschätzung des Kantonsgerichts seien aufgrund dieser finanziellen Belastung des Beschwerdeführers die bundesrechtliche Maximalgrenze des Vermögensverzehr und die Vermögensfreigrenze von Fr. 37'500.– für eine alleinstehende Person (Art. 11 Abs. 1c und 2 ELG) unterlaufen worden. Durch die tiefe Ansetzung der anrechenbaren Tagestaxe im Kanton Luzern sei zudem nicht gewährleistet, dass eine Sozialhilfeabhängigkeit beim Aufenthalt in einem Pflegeheim in der Regel verhindert werde (Art. 10 Abs. 2a ELG). Dies verstosse gegen Bundesrecht. Durch den Maximalbetrag von Fr. 140.– pro Tag im Jahr 2018 seien in der Planungsregion Luzern die Kosten von weniger als 2,5 Prozent der verfügbaren Pflegebetten gedeckt gewesen. Im gesamten Kanton Luzern würden lediglich 27 Prozent der Pflegebetten eine Tagespauschale von Fr. 140.– oder weniger aufweisen. Nach Einschätzung des Kantonsgerichts hätte der Beschwerdeführer damit keine realistische Möglichkeit gehabt, ein Pflegeheimbett innerhalb der EL-Taxgrenze zu wählen. Damit schränke die EL-Taxgrenze die Wahl des Pflegeheims übermässig ein.

Zur Analyse des Kantonsgerichtsurteils hat das Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern eine Taskforce der kantonalen Verwaltung mit Einbezug des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG), der Stadt Luzern, der WAS Ausgleichskasse Luzern und von Curaviva Luzern eingesetzt. Aufgrund der Analyse der Taskforce hat der Regierungsrat in Absprache mit dem VLG und der Stadt Luzern auf eine Anfechtung des Urteils beim Bundesgericht verzichtet und die rückwirkende Anpassung der EL-Taxgrenze per 1. Januar 2020 beschlossen. Vorschläge für die Bemessung der neuen Taxgrenze und das weitere Vorgehen wurden durch die gleiche Arbeitsgruppe erarbeitet. Nachfolgend sind die wichtigsten Eckwerte der Neuregelung beschrieben.

3 Neuregelung der EL-Taxgrenze

3.1 Deutliche Erhöhung der EL-Taxgrenze erforderlich

Um die Vorgabe einzuhalten, dass die EL-Taxgrenze «in der Regel» die Heimtaxe decken muss, ist eine deutliche Erhöhung des Grenzwerts von aktuell Fr. 140.– pro Tag erforderlich. Gemäss Berechnungen der Taskforce würden bei einer Taxgrenze von Fr. 189.– kantonsweit 90 Prozent der aktuellen Heimtaxen abgedeckt, wobei die Abdeckungsquote je nach Planungsregion stark variiert. Weil eine Taxgrenze von Fr. 189.– für den grössten Teil der Gemeinden zu hoch wäre, einigte man sich auf einen Grenzwert von Fr. 179.–, der in Ausnahmefällen mit Einwilligung der zuständigen Gemeinde überschritten werden kann. Diese Lösung hat zudem den Vorteil, dass in begründeten Ausnahmefällen (beispielsweise bei Zusatzkosten infolge einer demenziellen Erkrankung) auch höhere Taxen bei der EL-Berechnung berücksichtigt werden können.

3.2 Gestaffelte Umsetzung

Für die Anpassung der EL-Taxgrenze sind Gesetzesanpassungen nötig. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten werden die Änderungen in drei Schritten umgesetzt:

2020	Rückwirkende Erhöhung der EL-Taxgrenze über eine Anpassung der LU-ELV durch den Regierungsrat. Diese Anpassung ist bereits erfolgt und in Kraft.
2021/2022	Befristete Anpassung des LU-ELG ohne Vernehmlassungsverfahren. Diese Anpassung wird vom Kantonsparlament im Herbst 2020 beraten.
ab 2023	Unbefristete Anpassung des LU-ELG mit einem ordentlichen Vernehmlassungsverfahren. Diese Anpassung soll im Verlauf des Jahres 2021 ausgearbeitet und bis spätestens 31. Oktober 2022 vom Kantonsrat verabschiedet werden. Das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen ist auf den 1. Januar 2023 vorgesehen.

3.3 Splittung der EL-Taxgrenze mit unterschiedlicher Finanzierung

Die Analyse der Preislisten der stationären Einrichtungen der Langzeitpflege hat gezeigt, dass die Heimtaxen im Kanton Luzern sehr stark variieren (vgl. Tabelle 1, Kapitel 1.1.1). Gesamthaft betrachtet kann festgehalten werden, dass trotz den erwähnten Verzerrungen durch diverse Zuschläge, Rabatte und Pauschalen von einer Anpassung der EL-Taxgrenze auf Fr. 179.– (bzw. auf durchschnittlich Fr. 189.– unter Berücksichtigung der Ausnahmefälle) in erster Linie die Stadt Luzern entlastet wird. Sie weist anteilmässig am meisten Fälle auf, die heute über die AHIZ oder die WSH durch die Stadt Luzern alleine getragen werden und bei einer EL-Finanzierung auch von den anderen Gemeinden mitgetragen würden. Aus diesem Grund wurde nach einer fairen Lösung gesucht, welche die Solidarität der übrigen Gemeinden gegenüber der Planungsregion Luzern und insbesondere gegenüber der Stadt Luzern nicht überstrapaziert.

Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, die in Kapitel 1.1.2 erwähnte solidarische Finanzierung der EL zur AHV bei Heimbewohner/innen für den Aufwand auf einen Wert von Fr. 165.– pro Tag zu begrenzen und den Aufwand für Ergänzungsleistungen, welche diesen Grenzwert überschreiten, den jeweils zuständigen Gemeinden zu belasten. Auf die EL-Bezügerinnen und -Bezüger haben diese Regelungen zur Finanzierung der gesamthaften EL-Kosten, insbesondere die Begrenzung der solidarischen Finanzierung bis zu einer Taxe von Fr. 165.– pro Tag, keinen Einfluss. Diese Lösung mit unterschiedlichen Grenzwerten für die Berechnung der einzelnen EL-Ansprüche und für die Finanzierung durch die Gemeinden erfordert eine Anpassung des kantonalen Gesetzes über die EL zur AHV/IV und wird vorerst befristet für die Jahre 2021 und 2022 Geltung haben. Für das Jahr 2020 kann auf der Ebene der Finanzierung jedoch keine Gesetzesanpassung erfolgen (vgl. Übersicht zur zeitlichen Staffelung in Kapitel 3.2), da sie in den Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates fällt.

Um zu vermeiden, dass im Jahr 2020 eine übermässige Belastung eines Grossteils der Gemeinden resultiert, hat der Regierungsrat vorgeschlagen, dass sich die Stadt Luzern als faktisch einzige Nutzniesserin der Situation (vgl. nachfolgendes Kapitel 4.1) an den Mehrkosten der anderen Gemeinden beteiligt. Der Regierungsrat selbst ist bereit, für den Ausgleich der Kosten einen einmaligen Pauschalbeitrag von 2 Mio. Franken beizutragen und erwartet von der Stadt Luzern einen gleich hohen Beitrag. In Abb. 1 sind die zeitliche Staffelung der unterschiedlichen Taxgrenzen und die unterschiedlichen Kostenträger schematisch dargestellt.

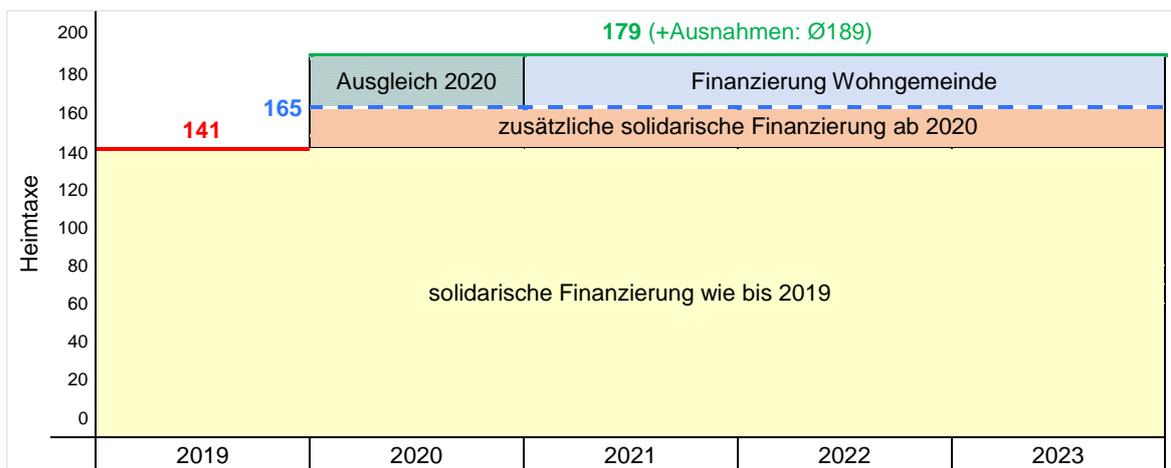


Abb. 1: Schematische Darstellung der Entwicklung der Heimtaxe und der zugrunde liegenden Finanzierung. Um im Jahr 2020 eine übermässige Belastung der Gemeinden mit tieferen Heimtaxen zu vermeiden, schlagen Regierungsrat und Stadtrat eine einmalige Ausgleichszahlung vor.

4 Finanzielle Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen bei allen Gemeinden im Kanton Luzern

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen im Jahr 2020

Die Anpassung der EL-Taxgrenze hat für sehr viele Gemeinden im Kanton Luzern hohe Mehrkosten zur Folge. Während bisher die solidarische Finanzierung der EL-Heimtaxen auf einer Basis von Fr. 141.– beruhte, steigt dieser Maximalwert im Jahr 2020 auf Fr. 179.– pro Tag und Person – und dies oft ohne Gegenwert, da die effektiven Heimtaxen der eigenen Planungsregion unter dem neuen Grenzwert liegen (vgl. Tabelle 1, Kapitel 1.1.1). Wie in Kapitel 3.2 beschrieben, kann eine fairere Lösung mit einem tieferen Grenzwert für die solidarische Finanzierung (vgl. Kapitel 3.3) nur über eine Anpassung des LU-ELG erfolgen, welche in der Kompetenz des Kantonsrates liegt und frühestens auf den 1. Januar 2021 in Kraft treten kann. Dies bedeutet, dass für das Jahr 2020 die gesamten EL-Kosten solidarisch getragen werden müssen (ungeachtet der generellen Taxgrenze von Fr. 179.–).

Gemäss Berechnungen der vom Regierungsrat eingesetzten Taskforce würden für die EL zur AHV ohne Begrenzung der solidarischen Finanzierung im Jahr 2020 bei einer durchschnittlichen Taxgrenze von Fr. 189.– über alle Gemeinden betrachtet Mehrkosten von etwa 18,3 Mio. Franken entstehen. Die von den Gemeinden direkt nach dem Wohnsitzprinzip getragenen Kosten (AHIZ und WSH) würden sich hingegen von 11,8 Mio. Franken auf wenige Hunderttausend Franken verringern. Hauptnutzniesserin dieser Verschiebungen wäre die Planungsregion Luzern und insbesondere die Stadt Luzern, welche aktuell etwa 6,5 Mio. Franken für die AHIZ für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner ausgibt, aber ohne Begrenzung der solidarischen Finanzierung nur mit etwa 3,6 Mio. Franken höheren EL-Kosten in diesem Bereich rechnen muss.

4.1.2 Finanzielle Auswirkungen in den Folgejahren

Bei einer Begrenzung der solidarischen Finanzierung bis zu einem Grenzwert von Fr. 165.– pro Tag und Person reduzieren sich die pro Kopf finanzierten Mehrkosten gemäss Berechnungen der Taskforce von 18,3 Mio. Franken um etwa 5,5 Mio. Franken auf 12,8 Mio. Franken. Der Anteil von 5,5 Mio. Franken würde von der WAS Ausgleichskasse im Rahmen der Rechnungsstellung für die EL zur AHV nach dem Wohnsitzprinzip belastet.

4.2 Finanzielle Auswirkungen bei der Stadt Luzern

4.2.1 Kostenentwicklung bei den EL zur AHV/IV

Die in Kapitel 1.1.2 beschriebenen Veränderungen bei den Zuständigkeiten haben bei der Stadt Luzern in den Jahren 2017 bis 2020 im Bereich der EL zur AHV/IV zu Mehrkosten von etwa 10 Mio. Franken geführt (vgl. Tabelle 2, Summe der Zeilen, welche die neuen Verteilschlüssel betreffen).⁸ Hinzu kommen im Jahr 2020 direkte Mehrkosten im Zusammenhang mit der neuen

⁸ Die Mehrkosten für die Gemeinden im Bereich der EL liegen deutlich höher, als sie bei der Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18) eingerechnet worden sind. Der VLG und die Stadt Luzern haben im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Kantonsgerichtsurteils den Regierungsrat mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass diese Mehrbelastung der Gemeinden im Rahmen des Wirkungsberichtes zur AFR18 berücksichtigt werden muss.

EL-Heimtaxe von 3,6 Mio. Franken (vgl. Kapitel 4.1.1) und der mit diesem Bericht und Antrag vorgeschlagene einmalige Solidaritätsbeitrag von 2 Mio. Franken, insgesamt also etwa 5,6 Mio. Franken, denen Minderkosten bei der AHIZ im Umfang von geschätzten 6,2 Mio. Franken gegenüberstehen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 2: Entwicklung der Kosten für EL zur AHV/IV zulasten der Stadt Luzern inkl. Verwaltungskosten (VK) seit 2017 (in Tausend Franken, gerundete Werte). Die Beträge können von den jeweiligen Jahresrechnungen abweichen, da die Abrechnungen des Kantons meist erst nach Rechnungsabschluss eintreffen. Quelle: Jährliche Abrechnungen des Gesundheits- und Sozialdepartements des Kantons Luzern. Der Mengenzuwachs ist in den jeweiligen Veränderungen eingerechnet.

Jahr	EL AHV	EL IV	VK	Total	Veränderung / Bemerkungen
Rechnung 2017	14'000 +6'300	8'500	400	22'900	EL IV geschätzt (nicht separat ausgewiesen) Neuer Verteilschlüssel EL AHV
Rechnung 2018	20'300 +600	8'500 +300	400 +100	29'200	Nur Mengenzuwachs
Rechnung 2019	20'900 +3'600 +2'000	8'800 +4'000	500 +500	30'200	Gerichtssentscheid EL-Taxgrenze Ausgleich Mehrkosten Gemeinden EL-Taxgrenze Neuer Verteilschlüssel EL IV Neuer Verteilschlüssel Verwaltungskosten (VK)
Prognose 2020	26'500	12'800	1'000	40'300	

4.2.2 Exkurs: Auswirkungen der EL-Reform auf Bundesebene

Unabhängig von den Entwicklungen auf kantonaler Ebene wird es per 1. Januar 2021 auch bei den EL für private Haushalte Veränderungen geben. Die im Rahmen der EL-Reform auf Bundesebene vorgesehene Erhöhung der Mietzinsmaxima für private Haushalte wird dazu führen, dass die heutigen AHIZ für private Haushalte (über-)kompensiert werden und ab 2021 entfallen (vgl. Abb. 2). Die Entlastung des städtischen Haushalts beläuft sich auf etwa Fr. 650'000.– (Wegfall Aufwand 2019, vgl. auch Tabelle 3, Kapitel 4.2.3).

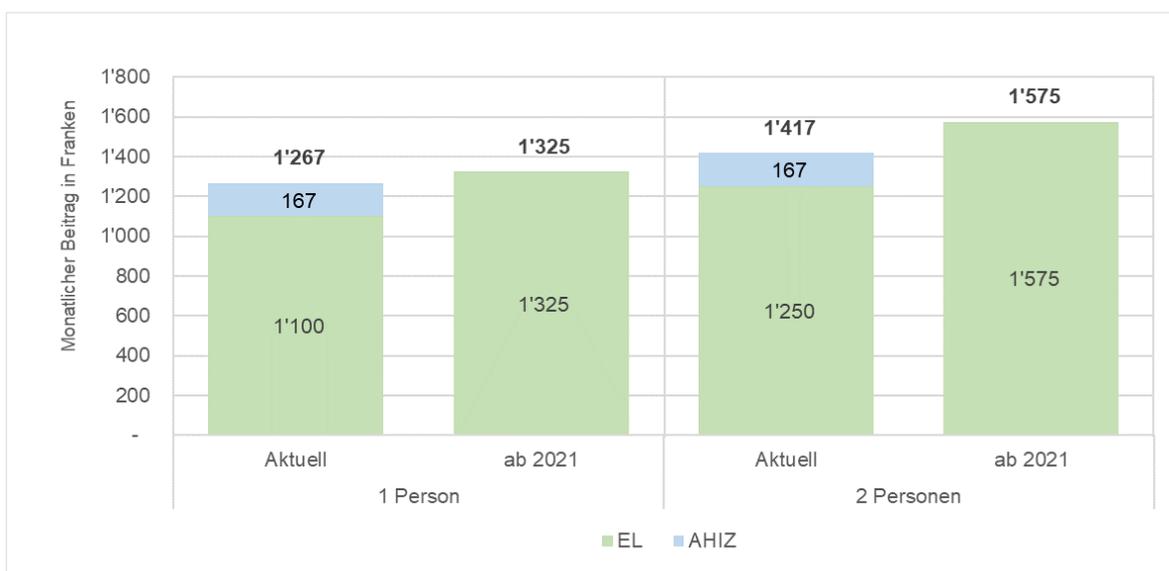


Abb. 2: Aktuelle und zukünftige monatliche Beiträge von EL und AHIZ an die Mietkosten. Die neuen Mietzinsmaxima gemäss EL-Reform des Bundes übersteigen die aktuellen Beiträge von EL plus AHIZ.

4.2.3 Kostenentwicklung unter Berücksichtigung der AHIZ

Die Erhöhung der EL-Heimtaxe führt für die Stadt Luzern – im Unterschied zu den anderen Gemeinden – per Saldo zu keinen Mehrkosten, sondern sogar zu einer leichten Kostenreduktion, da im Gegenzug die Ausgaben im Bereich der AHIZ fast vollständig entfallen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Finanzielle Auswirkungen der Veränderungen im Bereich EL zur AHV. Schätzungen aufgrund der Berechnungen der WAS Ausgleichskasse und der Simulationen bei der AHIZ auf Basis des Jahres 2019.

Jahr	EL zur AHV					AHIZ		Total
	Taxe I	Taxe II	Finanzierung			Heim	Wohnung	EL AHV +AHIZ
	Solidarisch	Verursacher	Pauschal	Solidarisch	Effektiv			
	Fr. / Tag	Fr. / Tag	Tausend Fr.	Tausend Fr.	Tausend Fr.	Tausend Fr.	Tausend Fr.	Tausend Fr.
2019	140	–	–	20'850	–	6'500	650	28'000
2020	179	–	2'000	24'500	–	300	600	27'400
2021	165	Ø 189	–	23'400	3'700	300	–	27'400

Bei den solidarisch getragenen Taxen (Spalte «Taxe I») handelt es sich um Maximalwerte – die Kosten werden effektiv abgerechnet, und der Durchschnitt der tatsächlich angerechneten Heimtaxen liegt tiefer. Ab 2020 können die Gemeinden in Ausnahmefällen höhere EL-Taxgrenzen genehmigen, aber erst ab 2021 werden diese nach dem Verursacherprinzip belastet – der Ausgleich soll für das Jahr 2020 durch einen einmaligen Beitrag hergestellt werden, an dem sich Kanton und Stadt zu je 50 Prozent beteiligen. Bei diesen separat abgerechneten Taxen wurde in den Berechnungen ein Durchschnittswert von Fr. 189.– angenommen.

5 Weitere Auswirkungen und Massnahmen

5.1 Auswirkungen für die EL-Bezüger/innen in den Heimen

Für EL-Bezügerinnen und -Bezüger bedeutet die Erhöhung der EL-Taxgrenze, dass sie bei der EL-Berechnung höhere Kosten anrechnen lassen können. Dies wird dazu führen, dass die Anzahl EL-Berechtigte ansteigen wird. Weil gleichzeitig aber aufgrund der EL-Reform auf Bundesebene gewisse Bedingungen wie die Vermögensgrenze und die Vermögensfreibeträge ändern, ist dieser Effekt noch nicht bezifferbar. Für bestehende AHIZ-Bezügerinnen und -Bezüger wird sich hingegen wenig ändern – die bisher über die Stadt erhaltenen Leistungen werden neu über die EL finanziert. Zwar werden gewisse Bezugsbedingungen entfallen, wie zum Beispiel tiefere Vermögensgrenzen oder die Wohnsitzpflicht seit drei Jahren, doch dürften diese Fälle eine überschaubare Grössenordnung umfassen.

Einschneidender dürfte die neue Bestimmung zur erforderlichen kommunalen Ausnahmegewilligung für Tagestaxen ab Fr. 179.– sein (§ 1 Abs. 2 LU-ELV), welche vorliegen muss, damit die WAS Ausgleichskasse Luzern bei der EL-Berechnung eine höhere Heimtaxe anrechnen kann. Im Sinne einer Besitzstandswahrung wird eine solche Ausnahmegewilligung für alle bestehenden AHIZ-Bezügerinnen und -Bezüger in den Heimen erteilt. Bei allen zukünftigen EL-Anmeldungen wird diese Ausnahmegewilligung jedoch erforderlich sein. Die praktische Umsetzung hat bereits im Sommer 2020 begonnen und wird nachfolgend näher beschrieben.

5.2 Auswirkungen auf die Heime

5.2.1 Ausnahmewilligungen

Da in der Stadt Luzern das Angebot an Plätzen mit einem Grenzwert von maximal Fr. 179.– für die Heimtaxe nicht ausreichen würde, um alle Heimbewohnerinnen und -bewohner aufzunehmen, die auf EL angewiesen sind, wird eine grössere Anzahl Ausnahmewilligungen erteilt werden müssen. Um zu vermeiden, dass es zu Deckungslücken oder gar zu einer für alle Beteiligten sehr unangenehmen nachträglichen «Umplatzierung» kommt, muss sichergestellt werden, dass bei einer Heimtaxe von über Fr. 179.– eine solche Ausnahmewilligung möglichst frühzeitig vorliegt. Aus diesem Grund sind alle Heime in der Stadt Luzern, Heime in der Umgebung, die regelmässig Stadtluzernerinnen und Stadtluzerner aufnehmen, sowie die wichtigsten vermittelnden Stellen⁹ bereits kurz nach Bekanntwerden der neuen Regelung über das Vorgehen informiert worden.

Um den administrativen Aufwand in Grenzen zu halten, wurde neben der erwähnten Besitzstandswahrung für AHIZ-Bezügerinnen und -Bezüger ein vereinfachtes Prozedere ausgearbeitet. Mit einem kurz gehaltenen Formular werden die Kriterien für eine solche Ausnahmewilligung abgefragt. Dabei gibt es neben medizinischen und sozialen Indikationen auch ein Kriterium «Vereinbarung Heim». Hinter diesem Kriterium steckt die Absicht, mit allen Heimen in der Stadt Luzern, für die eine EL-Taxgrenze von Fr. 179.– häufig zu niedrig ist, spezifische Vereinbarungen zu treffen, unter welchen Umständen eine Ausnahmewilligung ohne vertiefte individuelle Abklärungen und ohne ausführliche Begründung genehmigt werden kann. Mit diesen Vereinbarungen sollen auch die unterschiedlichen Tarifsysteme, Angebote und Spezialisierungen der einzelnen Heime berücksichtigt werden können.

Überprüft werden die Ausnahme gesuche durch die Anlaufstelle Alter, welche dadurch ein Instrument und insbesondere auch die rechtliche Grundlage erhält, ihre immer wieder vom Parlament geforderte «Triagefunktion» zu übernehmen. Die ersten Monate werden als Pilotphase verstanden, und das Vorgehen soll Ende Jahr überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

5.2.2 Überprüfung der grossen Differenzen bei den Heimtaxen

Der Regierungsrat hat in Absprache mit dem VLG und der Stadt Luzern beschlossen, eine externe Untersuchung der grossen Differenzen bei den Heimtaxen vornehmen zu lassen. Wie erwähnt, ist der Vergleich der Heimtaxen im Kanton durch die unterschiedliche Handhabung von Zuschlägen und Rabatten stark erschwert. Zudem zeigt sich immer wieder, dass bei Neubauten oder Sanierungen von bestehenden Heimen die Heimtaxen in ländlicheren Regionen stark nach oben angepasst werden müssen, was darauf schliessen lässt, dass Abschreibungen und Rückstellungen in früheren Taxen zu wenig berücksichtigt worden sind.

⁹ Luzerner Kantonsspital, Hirslanden Klinik St. Anna sowie Pro Senectute.

5.3 Zukunft der AHIZ

Wie in Kapitel 4.2.2 erwähnt, werden die AHIZ für private Haushalte ab 1. Januar 2021 hinfällig. Inwieweit es noch Einzelfälle bei den AHIZ für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner geben wird, muss sich in den nächsten Monaten zeigen. Das verbleibende AHIZ-Budget wird voraussichtlich in erster Linie zur Absicherung der Kostengutsprachen für die Heimdepots verwendet werden. Eine mögliche Neuausrichtung der AHIZ wird im Zusammenhang mit der Überprüfung der Strategie zu den städtischen Alterssiedlungen berücksichtigt. Der dazugehörige Bericht wird dem Parlament im Verlaufe des Jahres 2021 vorgelegt.

6 Kreditrecht und zu belastendes Konto

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag wird die Ausgabenbewilligung für einen einmaligen Beitrag von 2 Mio. Franken erteilt, der als Ausgleich der Mehrkosten im Bereich der EL zur AHV dient, welche gemäss der geltenden kantonalen Gesetzgebung im Jahr 2020 solidarisch von allen Gemeinden getragen werden. Die erforderlichen Mittel können über das Globalbudget der Abteilung Alter und Gesundheit abgedeckt werden (Stand Prognose August 2020). Der Mehraufwand EL zur AHV kann durch den Minderaufwand bei den AHIZ ausgeglichen werden und wird somit innerhalb des Globalbudgets kompensiert (siehe auch Tabelle 3, Kapitel 4.2.3).

Da es sich jedoch um einen freiwilligen und frei bestimmbareren Beitrag handelt, liegt die Kompetenz für die Genehmigung der Ausgabe beim Grossen Stadtrat.

Der Beitrag ist vom Grossen Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160, in Verbindung mit Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, GO; sRSL 0.1.1.1.1). Sein Beschluss unterliegt nach Art. 68 lit. b Ziff. 2 GO dem fakultativen Referendum. Die mit dem beantragten Kredit zu tätigen Aufwendungen sind dem Fibukonto 3637.006, Kostenträger 2138102, zu belasten.

7 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, für den ausserordentlichen Beitrag an die Kosten für die EL zur AHV für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner für das Jahr 2020 einen Sonderkredit von 2 Mio. Franken zu bewilligen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 19. August 2020



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 24 vom 19. August 2020 betreffend

Ergänzungsleistungen zur AHV

Ausserordentlicher Beitrag der Stadt Luzern für das Jahr 2020,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 2 und Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Für den ausserordentlichen Beitrag an die Kosten für die EL zur AHV für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner für das Jahr 2020 wird ein Sonderkredit von 2 Mio. Franken bewilligt.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 12. November 2020

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Lisa Zanolla
Ratspräsidentin



Michèle Bucher
Stadtschreiberin



Protokollbemerkung des Grossen Stadtrates

Zu B+A 24/2020 «Ergänzungsleistungen zur AHV; Ausserordentlicher Beitrag der Stadt Luzern für das Jahr 2020»

Die **Protokollbemerkung** zu Kapitel 4.1.2 «Finanzielle Auswirkungen in den Folgejahren» auf Seite 11 lautet:

«Der Stadtrat setzt sich gegenüber dem Regierungsrat und den anderen Gemeinden klar dafür ein, dass ein Ausgleich der Mehrkosten bei den Ergänzungsleistungen zur AHV im Rahmen der AFR18-Bilanz erwirkt werden kann. Darüber berichtet er in der Sozialkommission.»