



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Per E-Mail als Word-Dokument an:  
katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Zug, 13. Mai 2014 bue

**Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG); anrechenbare Mietzinsmaxima  
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat uns seinen Vorwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG; SR 831.30) unterbreitet und uns eingeladen, bis zum 21. Mai 2014 eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken für die Einladung und stellen folgende **Anträge**:

1. Die Ergänzungsleistungen und die Individuelle Prämienvverbilligung seien zu entflechten.
2. Es sei auf eine Anpassung von Art. 13 Abs. 2 ELG zu verzichten.
3. Die Mietzinsanpassungen sollen alle zwei Jahre im Rahmen der Anpassung des allgemeinen Lebensbedarfs erfolgen.
4. Die Kantone können, bei klar erfüllten Voraussetzungen, einzelne Gemeinden in eine höhere Mietzinsregion einteilen.
5. Die angepassten Mietzinsansätze sollen auch für die Ausscheidungsrechnung zugrunde gelegt werden.

**1. Allgemeine Bemerkungen**

Wir weisen darauf hin, dass parallel zum hier vorliegenden Geschäft das Gesamtsystem der Ergänzungsleistungen (EL) reformiert wird. Die entsprechenden Vorstösse im Bundesparlament sind eingereicht worden, und wir unterstützen die Stossrichtung. Die bestehenden Fehlansätze im EL-System sind zu orten und anzupacken.

Die nun vorliegende Anpassung der Mietzinsmaxima aber noch länger hinauszuzögern, erscheint uns jedoch nicht vertretbar. Die letzte Anpassung der Höchstbeiträge für die anrechenbaren Mietkosten in den EL wurde im Jahre 2001 vorgenommen. Seither hat der Anteil an EL-Beziehenden, bei denen das Mietzinsmaximum die effektiv anfallenden Mietkosten noch ab-

deckt, markant abgenommen. Ein Grund für diese immer mangelhaftere Abdeckung ist die Tatsache, dass der Bundesrat entgegen seiner gesetzlichen Kompetenz in Art. 19 ELG die Mietzinsansätze seit 2001 nicht mehr angepasst hat. Durch das Nichtnutzen seiner Kompetenzen hat der Bundesrat in Kauf genommen, dass die EL die tatsächliche wirtschaftliche Situation der Beziehenden nicht mehr korrekt spiegelt. Dies muss in Zukunft geändert werden.

Nun schlägt der Bundesrat sogar eine Teilrevision des ELG vor. Wir erachten es zwar als sachgerecht und notwendig, die anrechenbaren Mietzinse anzuheben, fordern aber, dass gleichzeitig eine Entflechtung von individueller Prämienverbilligung (IPV) und EL vorgenommen wird. Dies verzögert die vorliegende Reform zeitlich in keiner Weise.

## **2. Begründung der Anträge**

### **Antrag 1**

Wir regen dringend an, ein wichtiges Element der erwähnten, zur Diskussion stehenden Revision des ELG - nämlich die Entflechtung von individueller Prämienverbilligung (IPV) und Ergänzungsleistungen (EL) - im vorliegenden Geschäft vorzuziehen.

Über die EL wird heute als sogenannte Mindestleistung die kantonale bzw. regionale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (KVG) ausbezahlt, und zwar sobald in der EL-Berechnung die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Damit werden EL-Beziehende gegenüber Personen bevorzugt, die ebenfalls in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, jedoch «nur» IPV beziehen.

Aufgrund von Art. 26 ELV würde bereits seit 1998 die Möglichkeit bestehen, dass die über die EL zu erbringende Mindestleistung auf den Betrag der IPV begrenzt werden könnte. Der neu per 1. Januar 2012 eingeführte Art. 21a ELG (Auszahlung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung direkt an die Krankenversicherer) schreibt nun aber faktisch vor, dass den Krankenversicherern immer mindestens die Durchschnittsprämie für die KVG-Prämie zu überweisen ist und steht damit in Widerspruch zu Art. 26 ELV.

Diesen Umstand erachten wir als stossende Ungleichbehandlung von Menschen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Er hat zudem zu vermeidbaren Mehrkosten geführt und setzt Fehlanreize. Wir schlagen deshalb vor, im Zuge der Anpassung der Mietzinsmaxima in den EL gleichzeitig die Entflechtung von EL und IPV vorzunehmen. Die Kantone sollen die Kompetenz erhalten, die für die EL-Berechnung anwendbare KVG-Prämie festzulegen. Der Wert muss jedoch im Minimum einer im Kanton tatsächlich verlangten Prämie entsprechen. Art. 21a ELG ist daher entsprechend anzupassen. Bundesgesetzlich ist so garantiert, dass jede/r EL-Beziehende Zugang zum Pflichtleistungskatalog des KVG hat. Diese sozialpolitische Grenze kann und muss definiert werden. Mehr aber muss den Kantonen nicht vorgeschrieben werden. Für die EL-Berechnung sind ebenfalls diese kantonal definierten KVG-Werte heranzuziehen.

Für die Kantone entsteht dadurch ein gewisser finanzieller Handlungsspielraum, der einen Teil der Zusatzbelastung aufgrund der Erhöhung der Mietzinsmaxima auf sozialpolitisch vertretbare Weise kompensieren kann.

Gemäss EL-Statistik 2012 S. 16<sup>1</sup> haben die EL-Beziehenden im Jahr 2012 1.424 Mrd. Franken IPV erhalten. Können die Kantone durch eine Entflechtung überhöhte IPV für EL-Beziehende verhindern, können sie so IPV-Gelder für diese Beziehendengruppe einsparen. Bei 5 % stehen den Kantonen 71 Mio. Franken und bei 10 % sogar 142 Mio. Franken IPV-Gelder für andere Personengruppen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zur Verfügung. Dieser Vorschlag führt in der Konsequenz zu keinerlei zusätzlichen Ausgaben. Auch für die Kantone entstehen nicht zwingend Mehrkosten, sondern es entsteht Spielraum für die übrigen IPV-Beziehendengruppen.

#### **Antrag 2**

Gemäss dem in der Vorlage vorgeschlagenen Art. 13 Abs. 2 soll für in Heimen oder Spitälern lebende Personen ein tieferer anrechenbarer Maximalmietzins gelten als für die anderen EL-anspruchsberechtigten Personen. Abgesehen davon, dass dies unter dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit problematisch sein könnte, ist in diesem Zusammenhang auch auf die Aufgabenteilung nach NFA im Bereich soziale Sicherheit zu verweisen. Danach kommt dem Bund die alleinige Verantwortung für die Deckung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu. Die Kantone haben dagegen für die Finanzierung der krankheits- und behinderungsbedingten Mehrkosten und die Sozialhilfe aufzukommen. Auch diejenigen Heimkosten, die über den Höchstsätzen der anerkannten Ausgaben liegen, gehen zu Lasten der Kantone. Der vorgesehene tiefere anrechenbare Maximalmietzins für in Heimen oder Spitälern lebende Personen widerspricht deshalb klar der Aufgabenteilung nach NFA, weshalb wir ihn ablehnen und eine Beibehaltung der bisherigen Regelung beantragen.

#### **Anträge 3 und 4**

Der Ansatz, wonach aufgrund der Raumgliederung des Bundesamtes für Statistik (BFS) eine Einteilung der Gemeinden in Regionen erfolgen soll, ist zwar gut nachvollziehbar. Hingegen ist fraglich, ob die schematische und politgeografische Einteilung in drei Regionen (Stadt, Agglomeration und Land) ausreicht, um den unterschiedlichen Mietzinsentwicklungen in den Kantonen in den letzten Jahren ausreichend gerecht zu werden.

Gemäss Feststellung auf Seite 12 im erläuternden Bericht, Graphik 1, werden aufgrund des allgemein hohen Mietzinsniveaus in rund 50 % aller Fälle im Kanton Zug die gesetzlichen Mietzinshöchstansätze vergütet. Der Kanton Zug liegt damit weit vor dem nächsten Kanton (Zürich). Es ist daher absolut nicht einzusehen, weshalb dann der Kanton Zug nicht (wie z.B. die Grossregion Zürich) in die Gruppe der Kantone bzw. Regionen mit den Höchstansätzen eingereiht wird. Nur so ist gesichert, dass das politisch angestrebte Ziel einer Abdeckung von annähernd 90 % im Kanton Zug erreicht werden kann.

---

<sup>1</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=5242>

Wir fordern daher, dass der Bund das Mietniveau in jeder Gemeinde und mindestens im zweijährigen Anpassungsrhythmus für den allgemeinen Lebensbedarf erfasst, damit für die Folgeperiode klar nachvollziehbare Mietzinsansätze festgelegt werden können. Die Einteilung darf nicht über sozioökonomische oder soziogeographische Kriterien erfolgen, sondern gemäss dem konkreten Mietzinsniveau in der Gemeinde. Die Unterscheidung in drei Gruppen erachten wir als ausreichend. Ebenso ist wichtig, dass die Einteilung spätestens per 1. Oktober des Vorjahres veröffentlicht wird, damit die Umsetzung klappt.

Wir beantragen, dass die Kantone im ELG die Kompetenz erhalten, in begründeten Einzelfällen Gemeinden in eine andere als die aufgrund der BFS-Statistik vorgegebene Region einzuteilen. Dies ist dann sinnvoll und angezeigt, wenn die durchschnittlichen Mietzinse einer Gemeinde deutlich (Betrag oder Prozentsatz X) über den anderen Gemeinden derselben Region liegen.

Es erscheint deshalb mehr als wünschenswert, hier eine ergänzende Bestimmung aufzunehmen, die den Bundesrat verpflichtet, in Abhängigkeit der Entwicklung des Mietzinsindex eine Anpassung der Mietzinsmaxima vorzunehmen und zwar zwingend im Gleichschritt mit der Anpassung des allgemeinen Lebensbedarfes.

#### **Antrag 5**

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde das ELG per 1. Januar 2008 total revidiert. Die EL wurden mit Art. 112a BV als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen definitiv in der Bundesverfassung verankert.

Der Bund beteiligt sich seither bei den Heimen ausschliesslich an den Kosten zur Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs. Er übernimmt diese zu 5/8, während die Kantone 3/8 zu tragen haben. Die Ermittlung des Bundesanteils erfolgt über die sogenannte Ausscheidungsrechnung.

Die Kantone tragen damit seit NFA denjenigen Anteil an den Kosten für jährliche Ergänzungsleistungen vollumfänglich selbst, der über die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs hinaus geht (sogenannte heimbedingte Mehrkosten). Ein eigentlicher Regelungsspielraum besteht für die Kantone in den EL nur noch in der Begrenzung der anrechenbaren Heimtaxen, der Festsetzung des Betrags für persönliche Auslagen und der Festlegung des Vermögensverzehr.

Seit 2008 zeigt sich ein deutlicher Unterschied in der Entwicklung der finanziellen Belastung für Bund und Kantone: Während die vom Bund zu 5/8 zu tragenden Kosten für die Existenzsicherung von 1.834 Mrd. Franken auf 2.116 Mrd. Franken und damit um rund 15 % anstiegen, nahmen die von den Kantonen vollumfänglich zu tragenden heimbedingten Mehrkosten von 1.539 Mrd. Franken auf 1.931 Mrd. Franken zu, also um gut 25 %.

Eine wesentliche Ursache für den Kostenanstieg der EL im Heimbereich liegt darin, dass im Zuge der Totalrevision des ELG per 2008 die bestehende Obergrenze bei den jährlichen Ergänzungseleistungen aufgehoben wurde. Damit sollte im Grundsatz ermöglicht werden, dass der finanzielle Bedarf von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern über die EL und in der Regel ohne Beihilfen, Gemeindezuschüsse oder Sozialhilfe gedeckt werden kann. Aufgrund der neuen Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen musste das zwingend zu einem stärkeren Anstieg der Finanzierungslast bei den Kantonen führen.

Wie in der Vorlage unter 2.2.2 beschrieben, reichen heute die geltenden Mietzinsmaxima nur noch bei durchschnittlich 72 % aller EL-Beziehenden zur Abdeckung ihrer Mietkosten aus. Mit zunehmender Anzahl Personen pro Haushalt (Mehrpersonenhaushalte oder Familien) sinkt diese Abdeckung sogar noch massiv ab.

Wenn der Bundesrat nun vorschlägt, den in der Ausscheidungsrechnung zu berücksichtigenden Betrag für den Mietzins auf dem Stand 2001 einzufrieren, so ist dies in keiner Art und Weise sachgerecht und widerspricht den Abmachungen in der NFA. Zum einen würde der Anteil des Bundes auf einem viel zu tiefen Wert eingefroren. Wie nämlich auch aus dem Vernehmlassungsbericht klar hervorgeht, können die heutigen Mietzinsmaxima seit längerem nicht mehr als existenzsichernd bezeichnet werden.

Zum anderen würde sich der Bund bei künftigen Mietzinsanpassungen in einem zu geringen Umfang an den Kostensteigerungen beteiligen. Beides hätte zur Folge, dass die Kostenbelastung für die Kantone überproportional zunähme und der Bund dadurch entlastet würde. Aus diesen Gründen lehnen wir ein Einfrieren des Mietzinsmaximums auf 13'200 Franken in der Ausscheidungsrechnung für den Bundesanteil strikte ab. Vielmehr sollen in der Berechnung für den Bundesanteil konsequent die neuen Mietzinsmaxima der jeweiligen vom Bundesrat festgelegten Mietzinsregion berücksichtigt werden. Wie erwähnt halten wir dafür, diesen Wert zwingend mit der Anpassung des allgemeinen Lebensbedarfes anzupassen. Hier muss im ELG ein Junktim geschaffen werden.

### **3. Erhöhte Komplexität bei der Umsetzung**

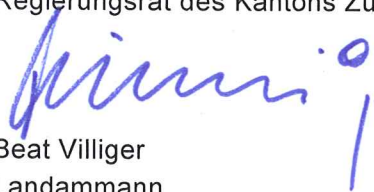
Die Schnittstelle zwischen IPV und EL besteht seit der Einführung des KVG im Jahr 1996. Die Einführung von differenzierten Mietzinsansätzen nach Gemeinden führt aber zu einer erhöhten Komplexität der Durchführung und - wegen der EL-Relevanz von Wohnsitzwechseln neu auch innerhalb des Kantons - zu mehr Mutationen. Aus diesem Grund erachten wir es als zwingend, dass Art. 24 ELG bzw. der Verteilschlüssel angepasst werden. Wenn der Bund das EL-System komplizierter macht, soll er dies gemäss der NFA-Konzeption auch bei der Abgeltung der Durchführungskosten berücksichtigen.

#### 4. Schlussbemerkungen

Das System der EL hat sich seit 1966 zwar bewährt; die Kostendynamik der letzten zehn Jahre ist für den Regierungsrat des Kantons Zug aber besorgniserregend. Wir nehmen deshalb dankend zur Kenntnis, dass der Bundesrat im November 2013 einen vom Bundesparlament verlangten Bericht über die «Kostenentwicklung und Reformbedarf» bei den EL vorgelegt hat. Dieser Bericht legt die Grundlage für eine sachliche Diskussion, die in eine dringend notwendige Reform des Bundesgesetzes über die EL münden muss. Wir halten dafür, hier parallel zur Reform der Altersvorsorge 2020 zu agieren. Vor allem aber meinen wir, dass auch dieser kleine Zwischenschritt (Mietzinsmaxima) die Gelegenheit bietet, kostendämmende Massnahmen (Entflechtung von IPV und EL) aufzunehmen, ohne den Bund zusätzlich finanziell zu belasten. Wir erwarten deshalb vom Bundesrat die Unterstützung für die Idee der Entflechtung.

Abschliessend danken wir Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie um die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

  
Beat Villiger  
Landammann

  
Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie an:

- Direktion des Innern
- Gesundheitsdirektion
- Finanzdirektion
- Amt für Wohnungswesen
- Ausgleichskasse Zug
- Eidg. Parlamentarier des Kantons Zug