



**Einführungsgesetz zum Bundesgesetz  
über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung  
(EG ELG)**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission  
vom 6. Dezember 2007

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die Vorlage Nrn. 1559.1/.2/.3/.4 - 12429/30/541/542 an ihrer Sitzung vom 6. Dezember 2007 beraten. An der Sitzung haben Regierungsrat Matthias Michel, Volkswirtschaftsdirektor und Rolf Lindenmann, Leiter AHV-Ausgleichskasse und IV-Stelle Zug sowie Gianni Bomio, Generalsekretär der Volkswirtschaftsdirektion, welcher auch das Protokoll führte, teilgenommen und das Geschäft der Kommission vorgestellt. Die umfassende Vorbereitungsarbeit und die konstruktive Unterstützung der Kommissionsarbeit durch diese drei Personen sei hier ausdrücklich verdankt.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Schlussabstimmung und Antrag

**1. Ausgangslage**

Auf den 1. Januar 2008 tritt das neue Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) in Kraft. Es ist eines der Bundesgesetze, welches im Rahmen der NFA revidiert wurde. Die NFA-Gesetzgebung hatte auch Auswirkungen auf die Zuger Finanz- und Aufgabenreform ZFA, bei welcher beschlossen wurde, dass neu der Kanton allein für die Kosten der Ergänzungsleistungen (EL) aufzukommen hat.

Es gilt nun, das kantonale Ausführungsrecht auf die neue Bundesgesetzgebung abzustützen. Das neue Bundesgesetz bringt verschiedenste Neuerungen. Während im geltenden ELG der Bund Rahmenbedingungen definiert, sind im neuen ELG die Ergänzungsleistungen in vielen Punkten abschliessend geregelt. Dafür beteiligt sich der Bund mit 5/8 an den Kosten der EL (gegenüber 10 bis 35 % heute). Faktisch haben die Kantone materiell nur über Umfang und Ausgestaltung der Heimgewerbesteuer zu entscheiden und die Frage zu beantworten, ob sie eine ergänzende kantonale EL-Regelung einführen wollen. Der Kanton Zug kennt heute bereits kantonale EL und der Regierungsrat beantragt, diese weiterzuführen.

Das kantonale Ausführungsrecht (EG ELG) wird nicht fristgerecht auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden können. Der Regierungsrat hat deshalb in der Vorlage in Aussicht gestellt, mit einer Verordnung Übergangsrecht zu schaffen, damit eine nahtlose Ausrichtung von Bundes-EL und kantonalen EL gewährleistet ist. Verschiedene Kommissionsmitglieder haben das Vorgehen des Regierungsrats mit einer späten Beratung im Parlament und der Durchführung einer Vernehmlassung erst nach dem regierungsrätlichen Antrag bemängelt. Dafür gibt es

jedoch nachvollziehbare Gründe. Der Regierungsrat wollte nach Möglichkeit die Ausführungsbestimmungen des Bundes abwarten, bevor das Parlament seine Beratungen aufnimmt, um damit eine Korrektur des kantonalen Rechts kurz nach Inkrafttreten zu vermeiden. Leider lag der vorberatenden Kommission anlässlich der Beratungen am 6. Dezember 2007 immer noch keine Verordnung des Bundesrats zum ELG vor. Immerhin kannte die Verwaltung die Grundzüge der Bundesverordnung und konnte beispielsweise dem vom Bundesrat aller Voraussicht nach neu definierten Heimbegriff Rechnung tragen. Zudem kann zur Entlastung des Regierungsrates auch angeführt werden, dass die ganze NFA-Umsetzung sehr gedrängt erfolgt und wegen der vielen parallelen Arbeiten auch in Kauf genommen werden muss, dass nicht alle Abläufe optimal sind.

## **2. Eintretensdebatte**

Vor der Eintretensdebatte wurde die Kommission umfassend über den Inhalt der neuen Bundesregelung und die Beweggründe für den Antrag des Regierungsrats informiert. Anschließend beantworteten die Vertreter der Volkswirtschaftsdirektion zahlreiche politische und technische Fragen. Die Kommission nahm wohlwollend zur Kenntnis, dass der Regierungsrat nach der Vernehmlassung in seinem ergänzenden Bericht vom 13. November 2007 verschiedene Anliegen von Vernehmlassungsteilnehmenden aufgenommen hat. Damit rückte er vom Grundsatz der Kostenneutralität ab, verbesserte aber nach Meinung der Mehrheit der Kommission dadurch die Vorlage nachhaltig. In der Eintretensdebatte war unbestritten, dass der Kanton Zug, der für sozial schwächere Bevölkerungsschichten ein teurer Lebensraum ist, zusätzlich zu den Bundes-EL weiterhin kantonale EL ausrichten soll. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass der Kanton Zug damit als einer von nur vier Kantonen in der Schweiz neben Zürich, St. Gallen und Basel-Stadt kantonale EL ausrichtet.

Eintreten war deshalb unbestritten und wurde mit 14 : 0 Stimmen, ohne Enthaltungen, beschlossen.

## **3. Detailberatung**

In der Detailberatung wurden folgende Themenbereiche vertieft diskutiert bzw. verschiedene Änderungsanträge gestellt:

a) Tagestaxen bei in Heimen oder Spitälern lebenden Personen (§ 2 Abs. 1)  
Eine längere Diskussion gab es zu den Tarifen von § 2 Abs. 1, wo der Kanton für den Aufenthalt in einem Behindertenwohnheim, bei Personen mit BESA-Stufe 3 und 4, bei Personen mit BESA-Stufe 1 und 2 und für alle übrigen Fälle einen gegenüber dem allgemeinen Lebensbedarf des Bundes für allein stehende Personen erhöhten Prozentsatz vorsieht. Es wurde intensiv debattiert, ob diese erhöhten Prozentsätze Gewähr bieten, dass keine oder möglichst wenig Personen, die Anspruch auf Bundes-EL und allenfalls kantonale EL haben, nicht auch noch andere Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen. Die Kommission ging, gestützt auf die Ausführungen der Vertreter der Volkswirtschaftsdirektion, davon aus, dass mit den um die Faktoren 2.25 bis maximal 3.75 erhöhten Ansätzen die Heimkosten im Kanton Zug abgedeckt werden können.

Bei den Heimkosten ist zu beachten, dass die Situation in den Alters- und Pflegeheimen einerseits und in Heimen und Institutionen für Behinderte andererseits sehr unterschiedlich ist. Bei den Alters- und Pflegeheimen regelt das kantonale Spitalgesetz die Kostentragung. Grundsätzlich werden Vollkosten verrechnet, welche in eine Pensionstaxe und in eine Pflege- und

Betreuungstaxe aufgeteilt sind. Die Pensionstaxe zahlen die Bewohnerin oder der Bewohner grundsätzlich selber (abgesehen von einem Investitionskostenanteil in den Pflegeheimen, welcher von der Gemeinde bezahlt wird). Die Finanzierung der Pflege- und Betreuungstaxe wird auf Krankenkasse, Hilflosenentschädigung, Wohnsitzgemeinde und Bewohnerin/Bewohner aufgeteilt. Da bei den Alters- und Pflegeheimen also die Krankenkasse und die Wohnsitzgemeinde die Kosten erheblich mitfinanzieren, ist es für die Kommission nachvollziehbar, dass die von der Regierung vorgeschlagenen EL-Ansätze für Aufenthalte in den Zuger Alters- und Pflegeheimen genügen sollten. Zudem sei darauf hingewiesen, dass Vorschläge zur Neuregelung der Pflegefinanzierung sich auf Bundesebene in der parlamentarischen Beratung befinden.

In Heimen und Institutionen für Behinderte ist die Situation anders. Hier werden nicht Vollkosten verrechnet, sondern jene Kosten, welche nach Abzug der IV-Beiträge an das Heim noch übrig bleiben. Nach den Angaben der Vertreter der Volkswirtschaftsdirektion sollten die vorgeschlagenen Ansätze genügen, diese Taxen zu bezahlen. Offen ist die Situation für die Zeit nach Ablauf der dreijährigen Übergangsfrist nach Inkrafttreten der NFA (ab 2011). Sollten die Kantone hier zu Vollkostentarifen (Subjektfinanzierung) wechseln, würden die vorgeschlagene Regelung sicher nicht genügen. Dies kann heute aber sicher noch nicht festgelegt werden, da unter den Kantonen noch keine gefestigte Meinung besteht, ob der aktuelle Mix von Objekt- und Subjektfinanzierung überhaupt verändert werden soll. Die Kommission geht davon aus, dass diese Frage im neuen Heimgesetz zu klären ist. Allenfalls muss beim Erlass des Heimgesetzes auch eine Anpassung beim jetzt vorgeschlagenen EG ELG vorgenommen werden. Für den Kanton wäre dies aber aller Wahrscheinlichkeit nach kostenneutral, da gemäss ZFA der Kanton sowohl die Kosten für Heimplatzierungen wie auch für den kantonalen Teil der EL trägt.

Die Kommission liess sich überzeugen, dass mit den vorgeschlagenen Ansätzen die Kosten in Heimen im Kanton Zug in der Regel gedeckt sind und nur einzelne Fälle in ausserkantonalen Spezialheimen nicht genügend EL erhalten, um die Auslagen zu decken. Deshalb wurde kein konkreter Antrag auf Erhöhung der Prozentsätze gestellt. Ergänzend sei festgehalten, dass es sich bei den EL wie auch bei der Sozialhilfe um bedarfsabhängige Leistungen handelt. Da die Abklärung des Bedarfes mit erheblichem Aufwand verbunden ist, besteht ein Interesse daran, möglichst wenig Fälle zu haben, welche zusätzlich zu den EL auch auf Sozialhilfe angewiesen sind. Eine Lösung, welche 100 % der Fälle abdeckt, dürfte aber, vor allem wenn ausserkantonale Heime einbezogen sind, nicht realistisch sein und würde möglicherweise auch falsche Anreize setzen.

#### b) Vermögensverzehr im IV-Bereich (§ 2 Abs. 3)

Der Regierungsrat schlägt vor, den Vermögensverzehr bei IV-Bezügerinnen und Bezügerern im Heim gegenüber heute zu erhöhen. In der Kommission wurde dieser Vorschlag intensiv diskutiert. Es wurde geltend gemacht, dass diese Lösung ungerecht sei, da so das Vermögen schneller verzehrt werde, was nicht sinnvoll sei, wenn im Bereich der IV Personen wieder einmal aus einem Heim austreten würden. Auch die Gegenposition wurde vertreten, nämlich dass im Heim oft kein Vermögensverbrauch mehr möglich sei, womit die Erben von einem vom Staat bezahlten "Sackgeld" profitieren könnten. Die Vertreter der Volkswirtschaftsdirektion teilten mit, dass die Heraufsetzung des Verzehrs auf ein Fünftel (bisher ein Zehntel) Kostenersparnisse von 0.5 Mio. Franken im Kanton Zug zur Folge habe. Es gebe eine massgebliche Zahl von EL-Beziehenden, die über ein respektables Vermögen verfügten. Zudem würden die Freibeträge, die vom Vermögensverzehr nicht betroffen seien, voraussichtlich per 1. Januar 2009 massiv erhöht, nämlich um 50%.

Zum Vermögensverzehr von IV-Beziehenden im Heim wurden zwei Anträge gestellt: Der eine Antrag verlangte eine Beibehaltung des heutigen Vermögensverzehrs von 1/15, der andere Antrag die Erhöhung des Vermögensverzehrs auf 1/5. Die Abstimmung darüber ergab:

- für den Antrag des Regierungsrats (Vermögensverzehr 1/10): 10 Stimmen
- für einen Vermögensverzehr von 1/5: 3 Stimmen
- für einen Vermögensverzehr von 1/15: 2 Stimmen

c) Ausdrücklicher Verweis auf eingetragene Partnerschaften (§ 2 Abs. 3)

Ein Kommissionsmitglied stellte den Antrag, auf den ausdrücklichen Verweis auf die eingetragenen Partnerschaften zu verzichten, da diese bereits basierend auf Bundesrecht erfasst seien. Die Kommission war der Auffassung, dass dies zwar für den Bereich der Bundes-EL zutrefte, ein ausdrücklicher Verweis aber im Bereich der kantonalen EL (§ 7 Abs. 1 Bst. a) notwendig sei, weshalb aus Gründen der besseren Lesbarkeit der Verweis in der ganzen Vorlage ausdrücklich erfolgen soll. Sie lehnte deshalb den Antrag mit 14 : 1 Stimmen ab.

d) EL-Anspruchsberechtigung für Ausländerinnen und Ausländer

Die Regierung hat in ihrem Gesetzesentwurf die Anspruchsberechtigung aus dem noch geltenden Recht übernommen. Dieses wurde 2003 mit dem EG Entsendegesetz den bilateralen Verträge angepasst. Die Kommission nahm somit zur Kenntnis, dass aufgrund der bilateralen Verträge Angehörige von Staaten der EG und EFTA die gleichen Voraussetzungen für den EL-Bezug haben wie Schweizerinnen und Schweizer. Eine längere Diskussion entstand um die Frage, ob die übrigen Ausländerinnen und Ausländer auch Anspruch auf kantonale EL haben sollen, was heute und im Antrag des Regierungsrats nicht der Fall ist. Es konnte nicht eindeutig eruiert werden, ob bei der ursprünglichen Beschlussfassung tatsächlich bewusst festgelegt wurde, langjährige Einwohnerinnen und Einwohner, welche aus sogenannten Drittstaaten stammen, von den kantonalen EL auszuschliessen. Das Bundesrecht sieht für solche Ausländerinnen und Ausländer nach einer Karenzfrist von 10 Jahren Wohnsitz die Möglichkeit vor, Bundes-EL zu beziehen.

Einig war sich die Kommission, dass ein Sozialtourismus vermieden werden soll, der entstehen würde, wenn der Kanton Zug ohne Karenzfrist kantonale EL an Ausländerinnen und Ausländer aus sogenannten Drittstaaten ausrichten würde. Deshalb wurde der Antrag gestellt, dass solche Personen nach 10 Jahren Wohnsitz im Kanton Zug ebenfalls Anspruch auf den Bezug von kantonalen EL haben sollen. Die Vertreter der Volkswirtschaftsdirektion gingen davon aus, dass damit neu verschiedene Personen kantonale EL beantragen könnten und ca. pro Jahr ein Mehraufwand von 300'000 Franken die Folge sein könnte. Dieser Vorschlag wurde kontrovers diskutiert und knapp mit 8 : 7 Stimmen abgelehnt.

e) Anspruchsberechnung bei den Mietzinsausgaben (§ 7 Abs. 1 Bst. b)

Die kantonalen EL dienen in erster Linie dazu, die überdurchschnittlich hohen Mietkosten im Kanton Zug abzufedern. Die Kommission war sich einig, dass diese Lösung unbedingt weitergeführt werden müsse. Ein Teil der Kommissionsmitglieder war der Auffassung, dass trotz einer vom Kanton zusätzlich zum Bundesrecht erhöhten anrechenbaren Mietzinsausgabe um 3'800 Franken sowohl für allein stehende Personen als auch für Ehepaare im Kanton Zug keine adäquate Wohnung zu finden sei. Dem widersprachen die Vertreter der Volkswirtschaftsdirektion, welche ausführten, dass mit den vorgesehenen Ansätzen für Mietzinsausgaben von 17'000 Franken pro Jahr für Alleinstehende und 18'800 Franken für Ehepaare bis auf ganz wenige Fälle die Mietkosten abgedeckt werden könnten. Sie verwiesen auch auf Studien zu durchschnittlichen Mietzinsen des Bundesamtes für Statistik, die aufzeigen, dass die Differenzen zum

schweizerischen Mittel für eine Ein- bis Fünzimmerwohnung in der Stadt Zug zwischen rund 130 und 350 Franken pro Monat ausmachen. Diese Differenzen könnten mit der erhöhten Mietzinsausgabe von 3'800 Franken weitgehend abgedeckt werden. Diesen Aussagen wurde von Kommissionsmitgliedern widersprochen und verschiedene Kommissionsmitglieder verwiesen darauf, dass bei einem Wohnungswechsel die anrechenbaren Mietzinsausgaben nicht ausreichen, da Neuwohnungen deutlich teurer als Altwohnungen seien, auch wenn sie weniger Zimmer aufweisen würden als diese.

Deshalb wurde ein Antrag gestellt, die Mietzinsausgabe um 6'000 Franken für Einzelpersonen und 6'600 Franken für Ehepaare zu erhöhen. Damit wären eine Mietzinsausgabe von 19'200 Franken (=1'600 Franken pro Monat für Einzelpersonen) resp. 21'600 Franken (=1'800 Franken pro Monat für Ehepaare) anrechenbar.

Dieser Antrag wurde mit 9 : 6 Stimmen abgelehnt.

f) Redaktionelle Anpassung

Die Kommission beschloss einstimmig eine kleine redaktionelle Änderung der Marginale zu § 17, die nun wie folgt lautet: "Besitzstand bei Personen in Heimen".

#### **4. Schlussabstimmung und Antrag**

Die Kommission ist sich einig, dass das vorgeschlagene EG ELG zwingend notwendig ist, um den korrekten Vollzug des Bundesrechts zu gewährleisten. Die vorgeschlagene Lösung ist zweckmässig. Sie sollte dazu führen, dass ein Heimaufenthalt nur in Ausnahmefällen zur Beanspruchung von Sozialhilfe führt, und trägt den hohen Mietkosten im Kanton Zug Rechnung. Die Kommission stellte mit Befriedigung fest, dass wesentliche Anträge in der Vernehmlassung durch den ergänzenden Bericht und Antrag des Regierungsrats aufgenommen worden sind. Dies hat Mehrkosten von rund 0.55 Mio. Franken pro Jahr zur Folge hat. Damit wird die ursprünglich angestrebte Kostenneutralität nicht ganz erreicht. Angesichts der relativ hohen Lebenskosten v.a. für einkommensschwache Bevölkerungskreise wurde dies als akzeptabel und berechtigt erachtet. Die Kommission stimmte deshalb der Vorlage gemäss dem Antrag des Regierungsrats mit einer kleinen Ergänzung zu § 17 in der Schlussabstimmung mit 12 : 3 Stimmen, ohne Enthaltungen, zu.

Die Kommission wünscht, dass die Vorlage rasch beraten werden kann, damit die vom Regierungsrat erlassenen Übergangsbestimmungen, die sich richtigerweise am Ergebnis der Kommissionsberatungen orientieren, rasch von definitivem kantonalem Recht abgelöst werden.

Zug, 6. Dezember 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Eusebius Spescha

**Kommissionsmitglieder:**

Spescha Eusebius, Zug, Präsident  
Andenmatten Karin, Hünenberg  
Barmet Monika, Menzingen  
Castell-Bachmann Irène, Zug  
Ingold Gabriela, Unterägeri  
Meienberg Eugen, Steinhausen  
Robadey Heidi, Unterägeri  
Schleiss Stephan, Steinhausen  
Töndury Regula, Zug  
Uebelhart Max, Baar  
Wicky Vreni, Zug  
Winiger Erwina, Cham  
Winter Leonie, Hünenberg  
Zeiter Berty, Baar  
Zoppi Franz, Risch