

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 20. Mai 2020

Sozialdepartement, Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV, Verordnung über den Vollzug des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und die Gewährung von Gemeindezuschüssen (Zusatzleistungsverordnung), Teilrevision

1. Zweck der Vorlage

Mit Änderung von Art. 4 Verordnung über den Vollzug des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und die Gewährung von Gemeindezuschüssen (Zusatzleistungsverordnung [ZVO, AS 831.110]) soll der maximal anrechenbare Mietzins bei der Ermittlung des jährlichen Gemeindezuschusses aufgrund der Reform über die Ergänzungsleistungen (EL-Reform) per 1. Januar 2021 angepasst werden.

2. Ausgangslage

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV haben den Zweck, einkommensschwachen AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentnern eine angemessene materielle Existenz zu garantieren oder ihnen die selbstständige Bezahlung ungedeckter Heimkosten zu ermöglichen. In der Stadt Zürich werden grundsätzlich drei Leistungsebenen unterschieden: Die bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen (EL), die kantonalrechtlichen Beihilfen und die städtischen Gemeindezuschüsse (GZ). Während die EL einen bundesweit einheitlichen Standard garantieren, berücksichtigen die Beihilfen und Gemeindezuschüsse zusätzlich die regional und örtlich höheren Lebenshaltungskosten. Zudem bezwecken sie, den Berechtigten auch die soziale Teilhabe und eine gewisse finanzielle Gestaltungsfreiheit zu ermöglichen.

Die EL werden berechnet, indem die anerkannten Ausgaben und die anrechenbaren Einnahmen einander gegenübergestellt werden. Ein allfälliger Ausgabenüberschuss entspricht dem Ergänzungsleistungsanspruch. Dieses einfache, im Bundesrecht näher umschriebene Prinzip gilt auch für die kantonalen Beihilfen und jährlichen Gemeindezuschüsse.

Die Stadt Zürich gewährt ihren zusatzleistungsberechtigten Rentnerinnen und Rentnern jährliche Gemeindezuschüsse, einerseits zur Abdeckung des allgemeinen Lebensbedarfs und andererseits zur Abdeckung eines ungedeckten Mietzinsüberhangs (Art. 3 und Art. 4 ZVO). Mit der EL-Revision werden die bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen im Bereich der anrechenbaren Mietzinse erhöht. Entsprechend bedarf es auch einer entsprechenden Anpassung der jährlichen Gemeindezuschüsse.

3. Rechtsgrundlagen

Die Mietkosten gehören zu den anerkannten Ausgaben in der Zusatzleistungsberechnung. Der Bundesgesetzgeber hat diese Beträge aus nachvollziehbaren Gründen begrenzt; seit 2001 auf monatlich Fr. 1100.– für Alleinstehende und Fr. 1250.– für Ehepaare und Familien (Art. 10 Abs. 1 lit. b Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG, SR 831.30]).

Da das Mietzinsniveau in der Stadt generell höher liegt als in ländlichen Gebieten und die Bundeswerte diese regionalen Unterschiede zu wenig berücksichtigen, hat die Stadt Zürich für die Ermittlung des jährlichen Gemeindezuschusses bereits 1971 ein Korrektiv eingeführt (Gemeinderatsbeschluss vom 9. Juni 1971). Rückwirkend per 1. Januar 1971 wurden maximale Mietzinszuschüsse für Alleinstehende in Höhe von Fr. 125.– pro Monat und für Ehepaare

in Höhe von Fr. 175.– pro Monat eingeführt. Per 1. Januar 2001 wurden die maximal anrechenbaren Mieten im Rahmen der ELG-Revision erhöht. Zusammen mit den Gemeindegzuschüssen konnten im Jahr 2001 in über 90 Prozent der Fälle die Mieten vollumfänglich berücksichtigt werden (Abdeckungsrate von 90 Prozent). In den darauffolgenden Jahren verschlechterte sich der Deckungsgrad aufgrund der steigenden Mietkosten kontinuierlich. Ungedeckte Mietkosten bedeuten für die Betroffenen, dass sie sich in anderen Lebensbereichen einschränken müssen, also beispielsweise bei der Verpflegung, bei Kleidern oder bei der Freizeitgestaltung. Mit Gemeinderatsbeschluss vom 26. November 2008 wurde der Mietzinszuschuss ab dem Jahr 2010 um Fr. 100.– pro Monat auf maximal Fr. 275.– erhöht (Art. 4 Abs. 2 lit. b ZVO). Mit einer Abdeckungsrate von 87 Prozent konnte die gute Ausgangslage von 2001 nahezu wieder erreicht werden. Auch heute können mit der Erweiterung des Mietzinsabzugs in 86 Prozent der Fälle die Mieten vollumfänglich im Rahmen der anerkannten Ausgaben berücksichtigt werden (Stand Ende 2019).

Zusammengefasst werden Mietzinskosten aktuell bei den jährlichen Gemeindegzuschüssen wie folgt berücksichtigt: Übersteigt der effektive Bruttomietzins den bundesrechtlichen Maximalbetrag, können bis maximal Fr. 275.– pro Monat (Fr. 3300.– pro Jahr) bei der Berechnung des Gemeindegzuschusses angerechnet werden (Art. 4 Abs. 2 lit. b ZVO).

4. Notwendige Anpassungen der ZVO in Folge der EL-Revision

Änderungen Mietzinsmaxima aufgrund EL-Reform für Alleinstehende und Ehepaare mit oder ohne Kinder

Per 1. Januar 2021 tritt die Reform des ELG in Kraft. Nebst anderen Änderungen erfolgen mit der Reform auch wesentliche Anpassungen bei den Mietzinsmaxima: Einerseits werden die Mietzinsmaxima ganz generell der seit 2001 eingetretenen Teuerung angepasst und somit deutlich erhöht; andererseits erfolgt neu eine regionale Abstufung, welche den höheren Mietkosten in Städten und Agglomerationen Rechnung trägt. Gleichzeitig wird die bestehende Zweiteilung bei den maximalen Mietkosten (Fr. 1100.– für Alleinstehende und Fr. 1250.– für Ehepaare und Familien) durch ein zivilstandunabhängiges Modell abgelöst. Bei Alleinerziehenden mit Kindern sowie Ehepaaren mit und ohne Kinder wird das Mietzinsmaximum neu differenziert nach Köpfen ermittelt und somit dem erhöhten Raumbedarf von Familien Rechnung getragen. Zudem wird ein jährlicher Zuschlag von Fr. 6000.– bei einer rollstuhlgängigen Wohnung gewährt.

EL-Werte Mietzinsmaxima in der Stadt Zürich ab 1. Januar 2021 gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. b ELG:

Konstellation	Franken pro Jahr	Franken pro Monat
1-Personenhaushalt	16 440	1370
2-Personenhaushalt	19 440	1620
3-Personenhaushalt	21 600	1800
ab 4-Personenhaushalt	23 520	1960

Änderungen Mietzinsmaxima aufgrund EL-Reform bei Personen, die in einer gemeinschaftlichen Wohnform leben

Personen, die ohne gemeinsame Berechnung des Anspruchs in einer gemeinschaftlichen Wohnform leben, stand bis anhin der maximale Mietbetrag für Alleinstehende von Fr. 1100.– zur Verfügung. Mit der Verabschiedung der EL-Reform am 22. März 2019 hätten die Werte für Mehrpersonenhaushalte als Obergrenze für die ganze Wohnung auch für Personen in gemeinschaftlichen Wohnformen gegolten. Der Wechsel auf ein zivilstandunabhängiges System nach Haushaltsgrösse sollte verhindern, dass z. B. unverheiratete Paare gegenüber Ehepaaren bessergestellt werden. Diese gewollte Gleichstellung hätte jedoch in der Folge auch zu einer

massiven Benachteiligung von Personen in gemeinschaftlichen Wohnformen mit drei und mehr Personen im Haushalt geführt, die vom Gesetzgeber so nicht gewollt war. Aufgrund des politischen Drucks sah sich das Bundesparlament veranlasst, im Rahmen des «Bundesgesetzes über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung» vom 20. Dezember 2019 eine eigene Regelung für Personen, die in gemeinschaftlichen Wohnformen leben, zu erlassen (BBI 2019 8667). Die am 20. Dezember 2019 verabschiedete Bundesregelung sieht in Art. 10 Abs. 1^{ter} ELG vor, dass für Personen, die in gemeinschaftlichen Wohnformen leben und bei denen keine gemeinsame Berechnung nach Art. 9 Abs. 2 ELG erfolgt, maximale Mietkosten von Fr. 810.– pro Monat berücksichtigt werden (bisher Fr. 1100.– pro Monat). Mit dieser Korrektur wird gemeinschaftlichen Wohnformen angemessen Rechnung getragen. Eine Inkraftsetzung dieser neuen Regelung wird zeitgleich mit Inkraftsetzung der EL-Reform per 1. Januar 2021 angestrebt.

5. Teilrevision der ZVO

Aufgrund der Änderung des vorgelagerten EL-Systems, müssen auch die Mietzinsträge im Rahmen der Gemeindegzuschüsse überprüft werden.

Mit den neuen EL-Werten wird für Rentnerinnen und Rentner in der Stadt Zürich eine deutlich höhere Abdeckungsrate bei den Mieten erreicht (rund 86 Prozent im Vergleich zu bisher rund 60 Prozent). Daher ist eine Abfederung durch Gemeindegzuschüsse nicht mehr im bisherigen Ausmass notwendig. Der Verzicht auf eine Anpassung und damit die Beibehaltung der bestehenden Mietzinzzuschüsse würde dazu führen, dass im Rahmen der Zusatzleistungen Mietkosten ermöglicht werden, die sich viele mittelständische Personen nicht leisten können. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass derart ausgestaltete Mietzinsmaxima mittelfristig zu einem deutlichen Kostenschub bei den Gemeindegzuschüssen führen würden. Dennoch soll die Reduktion der Mietzinsträge im Rahmen der Gemeindegzuschüsse nicht im gleichen Ausmass wie die Aufstockung der Bundesbeträge erfolgen, damit der Mehrheit der Zusatzleistungsbeziehenden in der Stadt Zürich nach der EL-Reform insgesamt mehr Geld für die Mietkosten zur Verfügung steht.

Die Zusatzleistungsverordnung soll in Art. 4 Abs. 2 lit. b wie folgt geändert werden:

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (Änderungen kursiv)
<p>Art. 4 Berechnung</p> <p>¹Für die Berechnung des jährlichen Gemeindegzuschusses wird auf die Bedarfsrechnung für die gesetzliche Beihilfe abgestellt, wobei die tatsächlich ausgerichtete Beihilfe als Einnahme angerechnet wird.</p> <p>²Bei zu Hause wohnenden Personen wird</p> <p>a) der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf gemäss Art. 3 Abs. 1 erhöht und</p> <p>b) der ermittelte Bedarf um den Mietzinsanteil, der nach Abzug des im Einzelfall möglichen gesetzlichen Mietzinsabzuges verbleibt, erhöht, höchstens jedoch um Fr. 3300.–.</p>	<p>Art. 4 Berechnung</p> <p>¹Für die Berechnung des jährlichen Gemeindegzuschusses wird auf die Bedarfsrechnung für die gesetzliche Beihilfe abgestellt, wobei die tatsächlich ausgerichtete Beihilfe als Einnahme angerechnet wird.</p> <p>²Bei zu Hause wohnenden Personen wird</p> <p>a) der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf gemäss Art. 3 Abs. 1 erhöht und</p> <p>b) der ermittelte Bedarf um den Mietzinsanteil, der nach Abzug des im Einzelfall möglichen gesetzlichen Mietzinsabzuges verbleibt, erhöht, höchstens jedoch um <i>Fr. 1560.– für Alleinstehende und Fr. 2280.– für gemeinsam berechnete Ehepaare.</i></p>

<p>Neu</p>	<p>Übergangsbestimmung ¹Für zu Hause wohnende Personen, deren Ergänzungsleistungen gemäss Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)¹, Abs. 1 Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 22. März 2019 (EL-Reform), nach bisherigem Recht berechnet werden, gilt während der Übergangsfrist die bisherige Regelung nach Art. 4 Abs. 2 lit. b. ²Für zu Hause wohnende Personen, deren Anspruch auf Zusatzleistungen während der Übergangsfrist insgesamt tiefer als bisher ausfällt oder ganz wegfällt, kann in Einzelfällen zur Abwendung von Notlagen ein ausserordentlicher Gemeindegzuschuss ausgerichtet werden. ¹ vom 6. Oktober 2006, SR 831.30.</p>
-------------------	---

Eine Anpassung des Betrags von maximal Fr. 275.– pro Monat (Fr. 3300.– pro Jahr) auf Fr. 130.– pro Monat (Fr. 1560.– pro Jahr) für Alleinstehende und Alleinerziehende sowie Fr. 190.– pro Monat (Fr. 2280.– pro Jahr) für Ehepaare¹ mit und ohne Kinder erscheint zielführend und wird auch der tatsächlichen Situation auf dem Stadtzürcher Wohnungsmarkt gerecht.

Mit der von Gemeinderätinnen Anjushka Früh (SP) und Katharina Prelicz-Huber (Grüne) eingereichten Motion vom 13. November 2019, GR Nr. 2019/486, soll der Stadtrat beauftragt werden, eine Weisung vorzulegen, mit der die ZVO so geändert wird, dass der maximale Mietzinsabzug nach Art. 4 Abs. 2 lit. b Zusatzleistungsverordnung auf eine dem Angebot auf dem Wohnungsmarkt entsprechende Höhe erhöht wird. Die Motion wurde dem Stadtrat bisher noch nicht überwiesen. Mit der vorliegenden ZVO-Revision werden die Mietzinszuschüsse so angepasst, dass über 92 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen ihre Mietzinse im Rahmen der Ergänzungsleistungen und Gemeindegzuschüsse abgedeckt haben, womit auch die Forderungen der Motion erfüllt wären.

Mit der vorliegenden Anpassung der ZVO beträgt die Abdeckungsrate der Mietzinse über 92 Prozent. Eine höhere – gegen 100 Prozent tendierende – Abdeckungsrate ist nicht opportun. Mietzinsobergrenzen müssen angemessen sein und im Sinne des Gleichbehandlungsprinzips dürfen Zusatzleistungsbeziehende nicht bessergestellt werden, als nicht rentenberechtigende Personen ohne staatliche Leistungen. Überdies sind die Werte für die Miete bei den Zusatzleistungen immer noch deutlich höher als die Vorgaben in der Sozialhilfe.

Die Übergangsbestimmungen der ZVO richten sich nach den analogen Übergangsbestimmungen im ELG: Für Bezüger von Ergänzungsleistungen, für die die EL-Reform insgesamt einen tieferen Betrag der jährlichen Ergänzungsleistungen zur Folge hat, gilt während dreier Jahre ab Inkrafttreten der EL-Reform das bisherige Recht. Für diese Personengruppe werden auch die Gemeindegzuschüsse während drei Jahren nach bisheriger ZVO ausgerichtet. Im Weiteren

¹ *Eingetragene Partnerschaften sind Ehepaaren gleichgestellt; Personen, deren Ehegattin oder Ehegatte im Heim lebt und deshalb eine getrennte EL-Berechnung erfolgt, gelten in Bezug auf den Mietzinsanteil im Rahmen der Gemeindegzuschüsse als Alleinstehende.*

soll die Möglichkeit geschaffen werden, in Einzelfällen während der Übergangsfrist ausserordentliche Gemeindegzuschüsse auszurichten, um reduzierte oder wegfallende Mietzinszuschüsse auszugleichen und Notlagen abzuwenden.

Die neue Regelung in Art. 4 Abs. 2 lit. b ZVO soll neu auch bei Alleinstehenden, die in einem Mehrpersonenhaushalt wohnen, sowie bei Familien ab drei Personen gelten. Diesen Personengruppen wird heute gemäss Art. 2 Ausführungsbestimmungen zur Zusatzleistungsverordnung (AZVO, AS 831.111) der jährliche Gemeindegzuschuss in der Regel verweigert, um unverhältnismässige Haushaltseinkommen zu vermeiden. Neu soll der Gemeindegzuschuss für den Mietzinsüberhang auch bei Alleinstehenden, die in gemeinschaftlichen Wohnformen leben, und bei Familien, unabhängig von der Haushaltsgrösse, ausgerichtet werden. Diese Änderung wird zu einer zusätzlichen, aber mässigen Einkommenserhöhung bei Familien führen und für Personen in gemeinschaftlichen Wohnformen den vom Bundesgesetzgeber bewusst gewollten Einschlag spürbar reduzieren. Es soll Zusatzleistungsberechtigten auch künftig möglich sein, im vernünftigen Rahmen ein Zimmer in einer gemeinschaftlich genutzten Wohnform in der Stadt Zürich zu mieten. Mit der vorliegenden Änderung der ZVO kann für Rentnerinnen und Rentner, die in gemeinschaftlichen Wohnformen leben, eine Abdeckungsrate bei den Mietkosten von rund 98 Prozent erreicht werden. Diese Änderung in Bezug auf die Gewährung des Mietzinsanteils im Rahmen der Gemeindegzuschüsse für die genannten Personengruppen bedingt eine Anpassung der AZVO und liegt in der Kompetenz des Stadtrats. Diese Anpassung soll zeitgleich mit der Änderung der ZVO und somit dem Inkrafttreten der EL-Reform ab 1. Januar 2021 erfolgen.

6. Kostenfolgen

Trotz deutlichen Leistungsverbesserungen bei den anrechenbaren Mietzinsen bleibt die jährliche Nettobelastung für die Stadt Zürich im Bereich der Zusatzleistungen inklusive Gemeindegzuschüsse in Folge der Teilrevision der ZVO in etwa gleich. Dies auf Grund der teilweisen Verlagerung der Mietkostenabdeckung von den ausschliesslich kommunal finanzierten Gemeindegzuschüssen zu den bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen (Finanzierung aktuell 44 Prozent Bund und Kanton, 56 Prozent Stadt Zürich).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Verordnung über den Vollzug des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und die Gewährung von Gemeindegzuschüssen (Zusatzleistungsverordnung, AS 831.110) wird wie folgt geändert:**

Art. 4 Berechnung

Abs. 1 unverändert.

² Bei zu Hause wohnenden Personen wird:

lit. a unverändert.

b. der ermittelte Bedarf um den Mietzinsanteil, der nach Abzug des im Einzelfall möglichen gesetzlichen Mietzinsabzugs verbleibt, erhöht, höchstens jedoch um Fr. 1560. – für Alleinstehende und Fr. 2280.– für gemeinsam berechnete Ehepaare.

Abs. 3–5 unverändert.

2. Übergangsbestimmung

¹ Für zu Hause wohnende Personen, deren Ergänzungsleistungen gemäss Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)¹, Abs. 1 Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 22. März 2019 (EL-Reform), nach bisherigem Recht berechnet werden, gilt während der Übergangsfrist die bisherige Regelung nach Art. 4 Abs. 2 lit. b.

² Für zu Hause wohnende Personen, deren Anspruch auf Zusatzleistungen während der Übergangsfrist insgesamt tiefer als bisher ausfällt oder ganz wegfällt, kann in Einzelfällen zur Abwendung von Notlagen ein ausserordentlicher Gemeindezuschuss ausgerichtet werden.

¹ vom 6. Oktober 2006, SR 831.30.

3. Der Stadtrat setzt diese Änderung in Kraft.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti