



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Bundesamt für Sozialversicherungen
Abteilung AHV, BV, EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

per e-mail an: katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Zürich, 16. Mai 2014 MK/sm
kaiser@arbeitgeber.ch

Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) betreffend anrechenbare Mietzinsmaxima: Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 12. Februar 2014 zur Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) betreffend anrechenbare Mietzinsmaxima eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV) lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Wir begrüßen die Absicht des Bundesrats, das System der EL vertieft auf Reformbedarf hin zu prüfen und im Rahmen einer Gesamtschau aufzuzeigen, welche Reformanliegen anzugehen sind.
- Eine vorgezogene, isolierte Anpassung der anrechenbaren Mietzinsmaxima lehnen wir ab und weisen die Vorlage deshalb zurück.
- Die vorgeschlagene Regionalisierung der anrechenbaren Mietzinsmaxima überzeugt nicht. Es droht die Gefahr, alte «Ungerechtigkeiten» bestenfalls durch neue zu ersetzen. Bereits aus Gründen des administrativen Aufwands lehnen wir die Schaffung von drei Regionen angesichts der kleinen Differenz der tatsächlich geltend gemachten Mietzinse zwischen den Regionen Stadt und Grosszentren ab. Bestenfalls könnte eine Unterscheidung in Stadt und Land in Erwägung gezogen werden. Demgegenüber erachten wir ein System mit einer zivilstandsunabhängigen Regelung als sachgerecht.
- Was die angebehrte Erhöhung anbelangt, geht diese unter Berücksichtigung von Marktüberlegungen sowie der Frage möglicher Schwelleneffekte und Fehlanreize eindeutig zu weit. ./.



- Die im Rahmen einer nachgebesserten, nicht mehr auf die Frage der anrechenbaren Mietzinsmaxima beschränkten Vorlage verbleibenden Mehrkosten für Bund und Kantone werden durch kostendämpfende Massnahmen innerhalb des Systems der EL zu kompensieren sein. Entsprechende mögliche Ansätze zeigt der Bundesrat in seinem Bericht zur EL vom 20. November 2013 auf.

Allgemeine Bemerkungen

Das System der Ergänzungsleistungen (EL) aus Sicht der Arbeitgeber

Die EL sind als steuerfinanzierte Bedarfsleistungen eine sinnvolle Ergänzung der Sozialversicherungen zur Existenzsicherung. Nicht die Giesskanne steht im Zentrum, sondern die gezielte Abdeckung von ausgewiesenem Bedarf im Einzelfall. Aus Sicht der Arbeitgeber im Speziellen und der Wirtschaft im Allgemeinen ist dem System der EL deshalb Sorge zu tragen. Dies gilt vor allem auf dem Hintergrund der Tatsache, dass die demografische Alterung auch das System der EL vor grosse finanzielle Herausforderungen stellen wird, wie dies der Bundesrat in seinem Bericht vom 20. November 2013 deutlich machte (vgl. nachfolgend). Kostentreibende Massnahmen sind auf diesem Hintergrund ernsthaft zu hinterfragen und bedürfen einer überzeugenden Begründung.

Die Entwicklung des Systems der EL: Umfassender Reformbedarf

Lange war es politisch ruhig um das System der EL. Dies änderte sich in der Zwischenzeit, nachdem seit 2007 die Gesamtkosten innert fünf Jahren um über eine Milliarde Franken auf beinahe CHF 4,5 Mia./Jahr gestiegen sind. Gestützt auf mehrere Vorstösse legte deshalb der Bundesrat am 20. November 2013 eine umfassende Analyse vor.

Die Analyse förderte drei Kostentreiber an den Tag: Seit Jahren wirkt sich die demografische Alterung auf die EL aus. Kontrolliert, aber stetig. Die EL-Quote zur AHV ist zwar seit Jahren stabil, aufgrund der von Jahr zu Jahr grösseren Anzahl von EL-Bezüglern besteht aber trotzdem ein stetiges Kostenwachstum. In den kommenden Jahren wirkt sich dieses insbesondere in den heim- und pflegebedingten Kosten aus, soweit sie durch Kantone überhaupt über das System der EL abgewickelt werden. Was die Quote von IV-Bezüglern in der EL anbelangt, so bewegt sich diese seit ein paar Jahren ebenfalls nur noch auf einem akzeptablen Niveau, vergleichbar mit der EL zur AHV. Allerdings war sie vorher viele Jahre bei gut 8% (pro Jahr); darin zeigte sich die jahrelange Fehlentwicklung der IV deutlich. Diese Altlast wird die EL nun noch Jahrzehnte belasten, weil darunter besonders viele junge verrentete Personen sind (häufig aufgrund psychischer Probleme). Dieser Umstand trug auch wesentlich dazu bei, dass heute mit rund 300'000 EL-Leistungen pro Monat ein Drittel mehr Leistungen als vor fünfzehn Jahren ausgerichtet werden. Der zweite Kostentreiber ist der per 2008 in Kraft getretene neue Finanzausgleich (NFA). Dieser führte zu einer Mehrbelastung der EL-Rechnung um mehrere hundert Millionen Franken pro Jahr, auf der andern Seite wurden im Rahmen der Gesamtbetrachtung Bund/Kantone andere Kostenträger in diesem Umfang entlastet. Beim dritten Kostentreiber handelt es sich um die neue Pflegefinanzierung, die per 2012 in Kraft getreten ist. Seither sind die Kantone frei, ob und wie sie Heim- und Pflegekosten über die EL-Rechnung abwickeln. Sowohl beim zweiten als auch dritten Kostentreiber handelt es sich insgesamt nicht um echte Kostentreiber, sondern mehrheitlich um Kostenverlagerungen; allerdings wurden die Transparenz und damit auch die Steuerbarkeit des Systems der EL wesentlich verschlechtert.

Diese Entwicklung zeigt der Bericht des Bundesrats vom 20. November 2013 auf, zusammen mit einer ganzen Reihe von Optimierungspotenzialen und Kostendämpfungsmöglichkeiten. In den nächsten Monaten will der Bundesrat diese Potenziale richtigerweise weiter untersuchen und gestützt darauf

unter Einbezug der Kantone den Rahmen für eine umfassende Reform des Systems der Ergänzungsleistungen festlegen.

Keine vorgezogene isolierte Vorlage zur Erhöhung der anrechenbaren Mietzinsmaxima

Gestützt auf eine Motion, die bereits 2011 eingereicht und überwiesen wurde, bevor sich also das Parlament über den finanziellen negativen Trend in der EL Rechenschaft gab, schlägt der Bundesrat nun in der Vernehmlassungsvorlage eine massive Erhöhung der anrechenbaren Mietzinsmaxima vor. Diese würde einen weiteren Kostenschub und damit eine nachhaltige Verschiebung des Kostenniveaus von rund CHF 80 Mio. für Bund und Kantone auslösen. Und dies im Rahmen einer vorgezogenen, isolierten Gesetzesanpassung. Dieses Vorgehen ist aufgrund der erwähnten Entstehungsgeschichte zwar erklärbar, aber angesichts der heute bekannten Fakten nicht sinnvoll. Es ist zu bezweifeln, ob der Vorstoss in dieser Form heute überhaupt noch eingereicht und überwiesen würde. Selbst wenn ein gewisser Handlungsbedarf bezüglich der anrechenbaren Mietzinsmaxima nicht von der Hand zu weisen ist, gehört dieser Aspekt in die Gesamtschau der anzugehenden Massnahmen, welche der Bundesrat schon bald aufgrund seines Berichts vom 20. November 2013 vornehmen will. Dieser enthält – nebst Hinweisen auf grundsätzliche Möglichkeiten für eine Verbesserung der Steuerungsfähigkeit des Systems der EL – nämlich auch eine Reihe von kostendämpfenden Massnahmen, die anzugehen sein werden. So wird es möglich sein, die richtigen Prioritäten zu setzen und kostentreibenden Massnahmen wie einer Anpassung der anrechenbaren Mietzinsmaxima auch kostendämpfende Massnahmen gegenüber zu stellen, die eine Kompensation der Mehrkosten innerhalb des Systems erlauben werden. Dabei kann im jetzigen Zeitpunkt noch offen bleiben, ob zu gegebener Zeit eine einzige Vorlage anzugehen ist, oder ob vielmehr ein Vorgehen in mehreren Etappen zu wählen ist. Einem isolierten Vorziehen einer einzigen kostentreibenden Massnahme können wir unter diesen Umständen nicht zustimmen. **Wir weisen die Vorlage deshalb zurück.** SWISSMEM hält dazu etwa fest: «Es ist zurzeit nicht ersichtlich, dass das Vorziehen dieser Vorlage zwingend nötig ist und ebenso wenig, dass bereits heute ein dringender Handlungsbedarf besteht. Deshalb kann die Frage der Anpassung der anrechenbaren Mietzinsmaxima durchaus zu einem späteren Zeitpunkt zusammen mit anderen, vom Bundesrat identifizierten Optimierungs- und Einsparungsmöglichkeiten, behandelt werden. ... Aus diesen Gründen ist es naheliegend, auf Rückweisung der nur auf die anrechenbaren Mietzinse gerichteten Vorlage zu plädieren.»

Im Hinblick auf die notwendige gründliche Überarbeitung des Vorschlags halten wir nachfolgend trotzdem bereits jetzt unsere inhaltlichen Bedenken zum Vorschlag des Bundesrats fest.

Vorgeschlagener Systemwechsel mit regional unterschiedlichen Mietzinsmaxima überzeugt nicht

Der Bundesrat schlägt getreu dem Auftrag der Motion ein Modell mit regionaler Differenzierung vor. Auf den ersten Blick gibt es dafür gute Argumente. Zu beachten ist allerdings auch, dass das System der EL mit 300'000 Bezüglern bereits heute komplex ist und nicht ohne guten Grund weiter verkompliziert werden darf, gerade auch auf dem Hintergrund zu erwartender stark weiter steigender Bezüglernzahlen mit entsprechender Folge auch für die administrativen Kosten. Verschiedene unserer Mitglieder befürchten zudem die Schaffung neuer Ungleichheiten. So hält beispielsweise die Aargauische Industrie- und Handelskammer AIHK in ihrer Stellungnahme fest: «... Zum andern befürchten wir, dass die vorgesehene Abstufung der anzuerkennenden Mietzinsausgaben nach Regionen neue Ungerechtigkeiten schaffen würde. Sie lässt beispielsweise ausser Acht, dass die Mietzinse innerhalb einer Grossstadt in den verschiedenen Quartieren sehr unterschiedlich hoch sind. Im Übrigen möchten wir darauf hinweisen, dass im Kanton Aargau Gemeinden mit höchst unterschiedlichen Steuerfüssen gleichermassen zur Landregion zählen sollen. Es verhält sich nämlich nicht etwa so, dass höhere Steuern stets durch tiefere Mieten ausgeglichen werden. Sonst wäre das Mietzinsniveau in Zürich



nicht derart hoch». Diese Argumentation hat in der Tat vieles für sich. Die Vorlage orientiert sich denn auch einzig und allein an statistischen Werten, um den Vorschlag zu untermauern. Die tatsächlichen Verhältnisse sowie die Marktsituation werden fälschlicherweise komplett ausgeklammert. Landläufig hat man tatsächlich häufig subjektiv den Eindruck, insbesondere in den erwähnten Grosszentren, aber auch generell in vielen weiteren Städten, seien die Mieten eindeutig am höchsten. In der Tat ist es aber so, dass die Mietzinse je nach Quartier extrem unterschiedlich sein können, wie ein Blick in entsprechende Immobilienportale klar macht. Ein anderes Phänomen ist zudem immer mehr zu beobachten: Häufig ist das Angebot an günstigerem Wohnraum in Städten eher steigend und auf einem durchaus marktorientierten Angebot, während gerade in Agglomerationsgemeinden dies viel weniger der Fall ist. Umso bedauerlicher ist es, dass es offenbar verpasst wurde, im Rahmen der Erarbeitung der Vernehmlassung entsprechende Abklärungen vorzunehmen und zu dokumentieren. Schon nur erste Recherchen in diese Richtung lassen nämlich erhebliche Zweifel aufkommen an der Tauglichkeit des vorgeschlagenen Modells. So ergab bspw. die Konsultation der Plattform „Immoscout“ am 5. Mai 2014 für das in der Vorlage erwähnte Beispiel der Stadt Fribourg ein grosses Angebot an 1- bis 2-Zimmerwohnungen unter dem heute geltenden Maximalansatz für Alleinstehende von CHF 1100 pro Monat (38 Wohnungen im Angebot!) und weitere sechs 2-Zimmerwohnungen und drei 3-Zimmerwohnungen unter dem heute geltenden Ansatz von CHF 1250 für verheiratete EL-Bezüger. Demgegenüber standen in direkt angrenzenden grossen Agglomerationsgemeinden gleichentags nur relativ wenige vergleichbare Objekte zur Auswahl.

Definitiv unverhältnismässig ist auf jeden Fall die Bildung von drei Regionentypen. Gemäss erläuterndem Bericht betragen die durchschnittlichen Mietzinsunterschiede der EL-Beziehenden zwischen den Grosszentren und den Städten nur gerade mal CHF 25 pro Monat. Diese in der Tat minimale Differenz rechtfertigt auf keinen Fall die unnötige zusätzliche Steigerung der Komplexität der Durchführung der EL und ist definitiv abzulehnen. GastroSuisse bspw. hält dazu fest: «Diese Dreiteilung bedeutet einen unnötigen administrativen Aufwand ...». Demgegenüber beträgt die Differenz der durchschnittlichen Mietzinsunterschiede zwischen Stadt und Land CHF 126 pro Monat. Unter diesen Umständen kann eine Differenzierung zwischen Stadt und Land in einem künftigen Modell allenfalls in Erwägung gezogen werden; auf die Kategorie der Grosszentren hingegen ist definitiv zu verzichten.

Insgesamt halten wir fest: Das vorgeschlagene Modell der Regionalisierung überzeugt nicht. Es ist letztlich fraglich, ob überhaupt ein «gerechteres» Modell gefunden werden kann, oder ob nicht unter allen Umständen bestenfalls ein komplizierteres Modell daraus hervorgeht, das lediglich bisherige «Ungerechtigkeiten» durch neue ersetzt. Keinesfalls einverstanden sind wir jedenfalls mit der Bildung von drei Regionen.

Entkopplung vom Zivilstand ist sachgerecht

Wir unterstützen die Absicht des Bundesrats grundsätzlich, künftig die anrechenbaren Mietzinsmaxima nicht mehr an den Zivilstand zu binden. Die heutige Regelung erschwert es nicht nur Familien von IV-Bezügern mit EL, geeignete Wohnungen zu finden, sondern öffnet vor allem auch einer zu grosszügigen Besserstellung von Alleinstehenden Tür und Tor. So ist es in der Tat schwer nachvollziehbar, wenn heute theoretisch drei alleinstehende EL-Bezüger eine WG bilden können, sich je den maximalen Mietzins von CHF 1'100 anrechnen lassen können und somit eine Wohnung von CHF 3'300 mieten können. Sollte in der Praxis solches Gebaren tatsächlich vorkommen, erwarten wir bereits jetzt von den Durchführungsbehörden diesbezüglich eine Wachsamkeit und eine klare Linie, selbst wenn solche «Missbräuche des Systems» heute noch legal möglich wären.

Die vorgeschlagene Erhöhung schießt über das Ziel hinaus; die Mehrausgaben sind zudem innerhalb des Systems der EL zu kompensieren.



Wie die vorstehenden Ausführungen aufzeigen, hat es sich der Bundesrat insofern zu einfach gemacht, als er ausschliesslich mit statistischen Durchschnittswerten argumentiert. Er hat es versäumt genauer zu untersuchen, wie es sich in der Realität wirklich verhält. So bleibt es einfach bei der Feststellung, im Falle eines ungenügenden Maximums würden die Betroffenen EL-Bezüger die nicht gedeckten Kosten über den Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf decken, was offenbar aber immerhin mit den geltenden Ansätzen möglich ist

Überhaupt nicht beleuchtet wird im Bericht insbesondere auch die Frage der Schwelleneffekte der beabsichtigten Erhöhung. Mit einem neuen anrechenbaren Mietzinsmaximum von CHF 1200 auf dem Land für eine Einzelperson oder CHF 1700 für eine vierköpfige Familie eines EL-Bezügers erscheint die Abgeltung mit Blick auf die realen Mieten und das, was sich Durchschnittsverdiener resp. Durchschnittsrentner an Mietwohnraum leisten können, zu hoch. Es ist zu befürchten, dass dadurch falsche Anreize gesetzt werden und das System als Ganzes künftig von breiten Bevölkerungsschichten kritischer hinterfragt werden dürfte. Es ist nicht zu verkennen, dass auch Durchschnittsrenter und erwerbstätige Durchschnittsverdiener ohne EL in Sachen Wohnraum je nach Marktverhältnissen oder äusseren Einflüssen eine gewisse Mobilität an den Tag legen müssen. Es wäre schwer vermittelbar, wenn dies nicht in minimalem Rahmen auch von EL-Bezügern gefordert werden könnte. Darauf weist unter anderem auch der Arbeitgeberverband Basel zurecht hin: «... Hier stellt sich unweigerlich die Frage, ob ein Anspruch darauf besteht, sich in der bevorzugten Region niederzulassen oder nur schon in derjenigen Stadt, dem Quartier oder der Ortschaft wohnen zu bleiben, die man kennt und in der man sich wohl fühlt». Die aufgeführten Begründungen reichen auf jeden Fall für die Rechtfertigung der beantragten massiven Erhöhung nicht aus. Unterstützt werden kann zu gegebener Zeit deshalb nur eine moderatere Anhebung der Mietzinsmaxima. Eine nachgebesserte Vorlage im Rahmen einer Gesamtschau der EL wird zudem die Frage der Schwelleneffekte und Fehlanreize insbesondere mit Blick auf die EL zur IV seriös aufarbeiten müssen.

Nachdem der Bericht des Bundesrats vom 20. November 2013 zudem auch klar Optimierungsmöglichkeiten und Kostensenkungspotenziale im System der EL aufgezeigt hat, wird die Anhebung im Rahmen einer Vorlage, die sich wie gefordert auf eine Gesamtschau stützen muss, auch die notwendige Kompensation des finanziellen Mehraufwands innerhalb des Systems der EL enthalten müssen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anträge zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor

Fürsprecher Martin Kaiser
Mitglied der Geschäftsleitung