

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsstelle AHV, Berufliche Vor-
sorge und EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

24. März 2014

Vernehmlassung zur Reform Altersvorsorge 2020

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 21. November 2013 die Reform der Altersvorsorge 2020 zur Vernehmlassung zugestellt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir und äussern uns dazu wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Das schweizerische Dreisäulensystem hat sich im internationalen Vergleich bewährt und stellt ein Herzstück der Sozialen Sicherheit in der Schweiz dar. Das gewählte Modell hat dabei nicht nur zu mehr Wohlfahrt sondern auch zu einem bemerkenswerten Standortvorteil für die Wirtschaft geführt. Diese positive Ausgangslage gilt es zu erhalten. Entsprechend müssen die grossen Sozialwerke der 1. und der 2. Säule an die veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen angepasst werden. Die letzte grosse Revision der AHV wurde am 7. Oktober 1994 von den eidgenössischen Räten verabschiedet (10. AHV-Revision). Nach zwanzig Jahren ist nun ein weiterer Reformschritt nötig. Der Bericht des Bundesrates über eine „Gesamtsicht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis 2035“, welcher im November 2013 veröffentlicht wurde, hat dazu gute Grundlagen geschaffen.

Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die Vorlage des Bundesrates „Reform der Altersvorsorge 2020“ und unterstützen insbesondere deren Stossrichtung. Dabei erachten wir es insbesondere als richtigen Ansatz, die nötigen Reformen der 1. Säule nicht von denjenigen der 2. Säule zu trennen, sondern diese in einer Gesamtvorlage zu behandeln. Dies birgt zwar das Risiko in sich, dass die Gesamtvorlage wegen des grösseren Veränderungsvolumens scheitern könnte; trägt aber dem gewichtigeren Umstand Rechnung, dass die beiden Sozialwerke eng miteinander verknüpft sind.

2. Zu den Grundzügen der Vorlage

Wir verzichten im Rahmen unserer Stellungnahme auf eine Kommentierung der vorgeschlagenen Änderungen der einzelnen Gesetzesbestimmungen. Wir stimmen diesen zu, soweit wir mit den einzelnen, übergeordneten Grundzügen der Vorlage einverstanden sind.

2.1. *Einheitliches Referenzalter 65 für Frauen und Männer*

Wir begrüßen grundsätzlich die Einführung eines einheitlichen Referenzalters für Frauen und Männer und erachten die schrittweise Anhebung des Rentenalters für Frauen von heute 64 auf 65 für zumutbar. Dabei stützen wir explizit den Entscheid des Bundesrates, 65 Jahre als Referenzalter für den Altersrücktritt beizubehalten. Zumal nach wie vor festzustellen ist, dass das Fortkommen von Personen ab 55 Jahren auf dem Arbeitsmarkt deutlich eingeschränkt ist. Im Verlaufe der kommenden Jahre sind aber das steigende Durchschnittsalter der Gesellschaft und die damit zusammenhängenden Auswirkungen auf die 1. und 2. Säule sorgfältig zu beobachten, damit allfällige Diskussionen für eine Erhöhung des Referenzalters rechtzeitig geführt und die nötigen flankierenden Massnahmen realisiert werden können.

Allerdings möchten wir in diesem Zusammenhang nicht unbemerkt lassen, dass die Realisierung eines einheitlichen Referenzalters mit angemessenen Anstrengungen verbunden sein muss, die nach wie vor bestehenden Doppelbelastungen für Frauen im Zusammenhang mit Haushalt, Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit abzubauen und Frauen mittels einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegenzukommen. Andernfalls werden Frauen Pflichten auferlegt, ohne ihnen im Gegenzuge auch bessere Chancen einzuräumen.

Das ausgeführte Modell zur schrittweisen Anhebung fällt durch eine sehr starke Abstufung auf, die den betroffenen Personen optimal entgegenkommt. Mit Blick darauf, dass die Leistungen der 1. Säule primär der Existenzsicherung dienen und nicht den Erhalt des Lebensstandards bei Eintritt in den Ruhestand sichern sollen, regen wir an zu prüfen, ob eine Anhebung nicht auch innert dreier Jahren mit verhältnismässigen Folgen realisiert werden könnte. Dadurch würden die positiven Auswirkungen eines einheitlichen Referenzalters schneller Wirkung zeigen.

2.2. *Flexibilisierung des Rentenbezuges*

Die vorgeschlagene Erweiterung der Flexibilisierung des Rentenbezuges sowohl bei der AHV-, wie auch bei der BVG-Regelung entspricht einem gesellschaftlichen Bedürfnis und dem Wunsch der Wirtschaft. Die Möglichkeit, eine Altersrente vorzubeziehen oder aufzuschieben, wird deshalb begrüsst. Wir gehen allerdings davon aus, dass das Vorhaben den Aufwand der Ausgleichskassen für die prognostischen Rentenberechnungen erhöht. Wir hoffen deshalb, dass der Bund beim Vollzug die Ausgleichskassen soweit unterstützt, dass die Durchführungskosten nur marginal steigen.

Skeptisch stehen wir dem Vorschlag gegenüber, die Möglichkeit der Pensionskassen, einen früheren Zeitpunkt für den Altersrücktritt als 62 Jahre zuzulassen, aufzuheben (bei der kantonalen Pensionskasse Solothurn gilt derzeit das Alter 58). Wohl ist die dahinterliegende Argumentation, den Zeitpunkt des Erwerbsaustrittes aufzuschieben, verständlich. Es ist aus unserer Sicht jedoch fraglich, ob die vorgeschlagene Anpassung überhaupt den beabsichtigten Effekt erzielt, da oft nur Personen in wirtschaftlich günstigen Verhältnissen, einen Austritt vor 60 Jahren finanzieren können. Deshalb regen wir an, die vorgeschlagene Regelung auf ihre tatsächliche Notwendigkeit hin noch einmal zu überprüfen.

2.3. *Vorbezug für Personen mit tiefen bis mittleren Einkommen*

Die mit den besonderen Regeln angestrebte Erleichterung einer vorzeitigen Pensionierung für Personen mit tiefen bis mittleren Einkommen stellt ein wichtiges Zeichen dar. Im Erläuterungsbericht ist jedoch erwähnt, dass gemäss Schätzungen lediglich rund 5'000 Personen pro Jahr davon profitieren dürften. Angesichts dieser verhältnismässig kleinen Personengruppe sollte ein einfacheres Modell zur Umsetzung gesucht werden. Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Regelung erscheint unverhältnismässig komplex und würde wohl einen überproportionalen Durchführungsaufwand nach sich ziehen. Vorstellbar wäre für uns bspw. ein abgestufter prozentualer Zuschlag gemäss der Anzahl Jugend-Beitragsjahre auf dem nach ordentlichen Regeln berechneten Rentenbetrag. Es könnte das Modell herangezogen werden, welches bereits beim System der Aufschubzuschläge entwickelt wurde. So könnte auch die Nachvollziehbarkeit durch die Versicherten verbessert werden.

2.4. *Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes und Ausgleichsmassnahmen*

Die Senkung des Umwandlungssatzes erachten wir als notwendig, andernfalls aufgrund unge-

nügender Finanzierung der Mindestleistungen die Pensionskassen schnell in ein finanzielles Ungleichgewicht geraten. Öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen mit einer Deckungslücke, welche derzeit daran sind, die Ausfinanzierung zu regeln, werden sehr anfällig sein, ihren Deckungsgrad halten zu können, da sie noch keine Schwankungsreserven aufbauen konnten. Eine korrekte Finanzierung der Leistungen ist deshalb zwingend, andernfalls die aktiven Versicherten wie auch die Arbeitgeber Sanierungsbeiträge leisten müssen, um die Leistungen für die Rentner zu garantieren.

Die Gründe für eine Festlegung des Mindestumwandlungssatzes im BVG sind für uns nachvollziehbar. Wir sind jedoch der Meinung, dass auch der Bundesrat in der Lage ist, über diesen sorgfältig zu wachen. Entsprechend wäre es für uns denkbar, dass der Bundesrat die Kompetenz erhält, den Mindestumwandlungssatz festzulegen. Damit verbunden wäre auch eine massvolle Flexibilisierung, die wir für sinnvoll erachten.

Die vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen, damit die Folgen einer Senkung des Mindestumwandlungssatzes (Neuregelung des Koordinationsabzuges, Erhöhung der Altersgutschriften) abgedeckt werden können, erachten wir als nötig. Andernfalls ist die vorgeschlagene Senkung nicht mehrheitsfähig. Die Massnahmen für die Übergangsgeneration (Erhöhung des Altersguthabens mit einer Einmalzahlung) erscheinen jedoch administrativ sehr aufwändig, wenig transparent und für die Versicherten kaum nachvollziehbar. Zudem ist fraglich, ob tatsächlich schon Personen ab dem 40. Altersjahr zur Übergangsgeneration gehören sollen. Eine Verringerung der Übergangsfrist und eine Vereinfachung der Umsetzungsmodalitäten sind deshalb zu prüfen.

Die Ausgleichsmassnahmen werden zu einer Erhöhung der Beiträge in die berufliche Vorsorge führen, welche Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu leisten haben. Aus steuerlicher Sicht ergeben sich dadurch tiefere Einkommens- und Gewinnsteuern. Später (im Rentenalter) werden die höheren Beiträge zu höheren steuerbaren Leistungen führen, wobei eine volle Kompensation wohl nicht erreicht werden kann. In welchem Umfang Steuerausfälle zu erwarten sind, können wir nicht abschätzen.

Im Rahmen der Umfrage zum Bericht über die Zukunft der 2. Säule des EDI im Jahr 2012 wurde die Problematik der Kapitalbezüge (inkl. Wohneigentumsförderung) kritisch beleuchtet. Die Umfrage bei den Kantonen zu diesem Thema hat ergeben, dass eine Mehrheit ein Abrücken vom Status-Quo befürworten würde. Im vorliegenden Bericht sind diese Massnahmen nicht vorgesehen. Die Realität zeigt, dass der Umgang mit Barauszahlungen, Vorbezügen und Kapitalbezügen viele Versicherte überfordert und dadurch Vorsorgegelder verlustig gehen. Nicht selten führt dies letztlich zu Sozialhilfebedürftigkeit und Ergänzungsleistungsbezug. Im Rahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 ist deshalb die Thematik aufzugreifen und zu prüfen, inwieweit mit Einschränkungen diese Fehlentwicklung und unnötige Belastung der öffentlichen Hand behoben werden können.

2.5. Institutionelle Massnahmen in der beruflichen Vorsorge

Die Institutionellen Massnahmen werden von uns begrüsst. Insbesondere im Bereich der zu hohen Risikoprämien und der Aufteilung des Ertrags aus der 2. Säule besteht Handlungsbedarf.

2.6. Leistungs- und beitragsseitige Massnahmen

Die Abschaffung der Witwenrente für kinderlose Witwen erscheint uns grundsätzlich nachvollziehbar. Dass es einer Witwe ohne Erziehungsaufgaben zumutbar ist, einer Erwerbstätigkeit zum Ausgleich der finanziellen Einbussen nachzugehen, trifft in einer Vielzahl von Fällen sicherlich zu. Jedoch besteht die Gefahr, dass die vorgeschlagene Regelung in einigen Fällen zu absolut ist und zu einer unzumutbaren Härte führen könnte. Alternativ zur Aufhebung des Anspruchs wäre denn auch eine Erhöhung der Voraussetzungen für einen Rentenanspruch denkbar, indem zum Beispiel das massgebende Alter von heute 45 auf 55 Jahre erhöht wird.

Dass im Bereich des BVG keine Änderungen vorgesehen sind, betrachten wir als sinnvoll.

2.7. Massnahmen zur Gleichbehandlung im Bereich der AHV-Beiträge

Wir unterstützen diese Vorschläge.

2.8. Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Vorsorge

Wir begrüssen es, den Bezug von Freizügigkeitsleistungen in Rentenform zu ermöglichen. Die steuerlichen Mindereinnahmen durch diese Massnahmen dürften nicht allzu stark ins Gewicht fallen.

Die Herabsetzung der BVG-Eintrittsschwelle erachten wir als wichtige und richtige Massnahme, um Personen mit kleinen Arbeitspensen bzw. Anstellungen bei verschiedenen Arbeitgebern den Aufbau einer angemessenen Altersvorsorge sowie einen Versicherungsschutz bei Tod und Invalidität zu sichern. Die Kosten dieser Massnahmen für Arbeitgeber und Arbeitnehmende dürften nicht unerheblich sein. Allerdings werden ungünstige Ungleichheiten behoben. Die Ausdehnung des Versichertenkreises verringert zudem das Armutsrisiko im Rentenalter und wird so auch eine Entlastung der EL nach sich ziehen, was im Interesse der Kantone ist.

2.9. Massnahmen zur Finanzierung der AHV

Um den zukünftigen Finanzbedarf der AHV zu sichern, wird eine Erhöhung der Mehrwertsteuer in zwei Etappen um insgesamt 2 Prozent vorgeschlagen. Eine Finanzierung über das Instrument der Mehrwertsteuer ziehen wir klar einer Finanzierung über direkte Steuern oder eine Bundeserbschaftssteuer vor, damit die Steuerhoheit der Kantone nicht tangiert wird. Eine Finanzierung der Zusatzkosten der AHV mittels Erhöhung der Beiträge würde ausschliesslich die Erwerbstätigen belasten, was zu vermeiden ist. Die mit einer solchen Lösung verbundene Beschränkung der Solidarität erachten wir klar als nachteiliger als den Umstand, dass die Mehrwertsteuer wirtschaftlich schwächere mehr als reiche Bevölkerungsschichten belastet. Deshalb erachten wir den vorgeschlagenen Weg als am besten geeignet, die Finanzierungslücke der AHV zu schliessen.

2.10. Interventionsmechanismus in der AHV

Wir sind der Meinung, dass es in der AHV einen Interventionsmechanismus braucht. Insbesondere wird positiv zur Kenntnis genommen, dass einerseits das Primat der politischen Entscheidung gewährleistet wird, aber andererseits subsidiär automatische Massnahmen vorgesehen sind, sofern auf politischer Ebene nicht rechtzeitig entsprechende Weichen gestellt werden können.

3. Finanzielle Auswirkungen

Wir schätzen, dass die Reform der Altersvorsorge 2020 wie vorgeschlagen im Kanton Solothurn zu Mehrausgaben von 700'000 Franken bei den Ergänzungsleistungen sowie zu Mindereinnahmen von 6.2 Mio. Franken führen könnte, wobei davon ca. 3.2 Mio. Franken auf die Gemeinden entfallen würden. Wir gehen darum davon aus, dass die genauen Zahlen in der Vorlage noch aufgezeigt und kompensiert werden.

Zusätzlich wird die Reform Kantone und Gemeinden als Arbeitgeber belasten, weil die Erhöhung der Sätze der Altersgutschriften, die Neuregelung des Koordinationsabzugs und die Herabsetzung der BVG-Eintrittsschwelle für beide als Arbeitgeber Mehrkosten zur Folge haben, weil sich deren Beiträge erhöhen.

Diese Konsequenzen erachten wir in Anbetracht des Mehrwertes des Gesamtpakets jedoch für tragbar.

4. Schlussbemerkungen

Die Ergänzungsleistungen zur AHV stellen heute einen gewichtigen Teil der Altersvorsorge sicher. Dabei tragen die Kantone einen sozial- und finanzpolitisch sehr wichtigen Bereich massgeblich mit. Gelingt die vorgeschlagene Reform, dürfte dies eine positive Auswirkung auf die Ausgaben bei den Ergänzungsleistungen haben, weil die Altersarmut noch mehr abnehmen sollte. Dennoch stellt sich die Frage, ob dieser Effekt ausreicht, um die EL in einem tragbaren finanziellen Rahmen zu halten. Aus dieser Sicht und mit Blick auf die finanzielle Entwicklung bei den EL begrüssen wir es, wenn der Bundesrat die angekündigte Reform der EL rasch an die Hand

nimmt.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, möchten wir uns abschliessend noch einmal bedanken. Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Frau Claudia Hänzi, Chefin Amt für soziale Sicherheit, unter claudia.haenzi@ddi.so.ch gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Gomm
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber