

Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 84
Telefax 041 228 60 97
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld AHV
Berufliche Vorsorge und EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Luzern, 18. März 2014

Protokoll-Nr.: 312

Reform der Altersvorsorge 2020
Stellungnahme der Regierung des Kantons Luzern

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. November 2013 hat Bundesrat Alain Berset die Kantonsregierungen eingeladen, sich im Vernehmlassungsverfahren zur Reform der Altersvorsorge 2020 zu äussern. Im Namen und Auftrag des Regierungsrats gehe ich gerne wie folgt auf die Vorlage ein.

Eintreten:

Wir begrünnen es sehr, dass die anstehenden Reformen im Bereich der Altersvorsorge ganzheitlich und umfassend angegangen werden. Insbesondere begrünnen wir die zeitgleiche Behandlung der AHV-Reform mit der BVG-Reform. Mit Nachdruck weisen wir darauf hin, dass wir keine Notwendigkeit für eine grundlegende Veränderung des heutigen Systems mit 1. und 2. Säule sehen. Dieses System hat sich auch unter schwierigen Rahmenbedingungen bestens bewährt und ist aus unserer Sicht zwingend beizubehalten.

Bei der Suche nach Lösungen im Bereich der 1. und 2. Säule ist zu vermeiden, dass dabei die Ergänzungsleistungen (EL) wieder als Auffangbecken missbraucht werden. Die Reform der EL ist vorzuziehen oder darf durch die Reform Altersvorsorge 2020 zumindest nicht verzögert werden. Zudem ist die Integration von Reformen bezüglich Vorbezügen zur Wohneigentumsförderung (WEF-Vorbezügen) und Beschränkung der Kapitalauszahlungen in die vorliegende Reform zu prüfen. Weitere Überlegungen zu den EL folgen weiter unten.

Von zentraler Bedeutung erscheint uns bei allen Reformen, dass gesamthaft betrachtet kein Leistungsabbau entsteht und dass die wirtschaftliche Absicherung des Alters zumindest auf gleichem Niveau beibehalten werden kann.

Wir sind uns bewusst, dass solche Massnahmen in Anbetracht der demographischen Entwicklung und der unsicheren Entwicklung auf den Kapitalmärkten auf zusätzliche Einnahmen angewiesen sind. Dass dabei auch eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters für Frauen in Erwägung gezogen wird, können wir nachvollziehen. Wir erwarten aber, dass mit dieser Erhöhung des Rentenalters für Frauen auch alles daran gesetzt wird, die Lohnunterschiede

zwischen Mann und Frau statistisch nachweisbar zu reduzieren, respektive ganz zum Verschwinden zu bringen.

Ein tieferer Umwandlungssatz in der 2. Säule kann unter gewissen Voraussetzungen durchaus diskutiert werden. Dies setzt aber voraus, dass die durch eine solche Massnahme entstehenden Ausfälle für die Rentenempfängerinnen und -empfänger durch andere Leistungen ausgeglichen werden können, wie beispielsweise eine Reduktion des Koordinationsabzuges, bei welchem auch Teilzeitangestellte mit einem höheren BVG-Lohn versichert würden und dadurch höhere Rentenzahlungen erwarten dürften.

Schliesslich unterstützen wir auch den Ansatz der Reform, wonach diese die Verständlichkeit und Transparenz der Systeme verbessern soll. Die in den letzten Jahren eingeleitete Regulierungswelle sollte aus diesem Grund nicht fortgesetzt, sondern zu Gunsten einer breiten Akzeptanz bei den Versicherten und einer angemessenen Gestaltungsfreiheit der Führungsorgane abgebremst werden.

Bezüglich der Finanzierung der vorliegenden Reform sehen wir primär den Weg über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer MWST. Wir sind überzeugt, dass es sinnvoller ist, die notwendigen Zusatz-Mittel für die AHV durch die MWST zu beschaffen als durch eine Erhöhung der Lohnprozente, welche nur die Erwerbstätigen tragen müssten. Ein erster Schritt könnte gemäss dem Entwurf für das Bundesgesetz über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze um einen Prozentpunkt für die AHV/IV erfolgen.

Die vorgesehene zweistufige Erhöhung der Mehrwertsteuer im Sinne eines „Blanko-Checks“ und die damit verbundene Erhöhung um maximal zwei MWST-Prozentpunkte (Entwurf für Art. 130 Abs. 3bis BV) erachten wir als ungeeignet und nicht notwendig. Solange die AHV keine ernsthaften und konkret anstehenden Finanzierungslücken aufweist, sollte mit der zweiten Stufe der Zusatzfinanzierung zugewartet werden. Die MWST-Erhöhung zu kombinieren mit der Vereinheitlichung des Rentenalters und der Beschränkung der Hinterlassenenrenten auf Personen, welche Erziehungs- und Betreuungsaufgaben wahrnehmen, würden wir begrüssen. Der neue Art. 113 AHV (Überwachung des finanziellen Gleichgewichts) ermöglicht der AHV den finanziellen Spielraum, um dann, wenn sich zusätzlicher Mittelbedarf abzeichnet, rechtzeitig eine weitere MWST-Abstimmung vorzubereiten.

Zur Frage der Finanzierung vertreten wir klar die Meinung, dass in der parlamentarischen Beratung alle Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt und gegeneinander abgewogen werden sollten. Insbesondere stellen wir fest, dass für die Kantone aus der Vorlage verschiedene entlastende und belastende Faktoren entstehen, deren finanzielle Auswirkungen schwierig abzuschätzen sind. Diese sind in der Botschaft ans Parlament zwingend darzustellen. Wir verweisen auch auf die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) vom 31. Januar 2014 (insbes. Seite 2 und 3).

Einzelne Elemente der Vorlage:

Seite 41: Einheitliches Referenzalter 65

Die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65, wie es schon zwischen 1948 und 1956 galt, unterstützen wir. Abzulehnen ist der Vorschlag vom Bundesrat, dass das Referenzalter bei 65 „zementiert“ werden soll. Hierzu nehmen wir Bezug auf unsere vorgenannten Ausführungen zur zweiten Etappe der MWST-Erhöhung, die mit der schrittweisen Anpassung des Referenzalters gekoppelt werden sollte. Dieses Vorgehen erscheint uns sozialpolitisch vertretbar und finanzpolitisch richtig. Wir verweisen aber auch nochmals auf unsere obigen Ausführungen zur Lohngleichheit.

Seite 65: BVG-Mindestumwandlungssatz und Ausgleichsmassnahmen

Diesen Anliegen stimmen wir zu. Die Berechnung der Leistungen der 2. Säule muss der demografischen Situation entsprechen, ansonsten führt es zu ungewollten Querfinanzierungen. Wir nehmen positiv zur Kenntnis, dass die Finanzierung der Übergangsgeneration durch den BVG-Sicherheitsfonds erfolgt und dadurch keine kantonalen Steuergelder (EL) eingesetzt werden müssen. Bezüglich Festlegung des Umwandlungssatzes fragen wir uns allerdings, ob es richtig ist, diesen durch den Gesetzgeber (politisch) festzulegen oder ob es nicht richtiger wäre, diesen durch den Bundesrat (wie vor der BVG-Revision) auf der Basis eines periodisch zu erstattenden Berichtes festlegen zu lassen. Bitte beachten Sie dazu auch unsere untenstehenden Ausführungen zu den "Massnahmen für die Übergangsgeneration".

Seite 78: Institutionelle Massnahmen der beruflichen Vorsorge

Diesen Anliegen stimmen wir zu. Bei der beruflichen Vorsorge werden enorme finanzielle Mittel gebunden. Straffe Bestimmungen sind hier unumgänglich. Die Sicherheit der 2. Säule kann dadurch erhöht werden.

Seite 87: Hinterlassenenleistungen

Diesen Anliegen stimmen wir zu. Frauen und Männer werden zwar nicht gleich behandelt, jedoch betrachten wir die vorgeschlagene Verschiebung (tiefere Witwenrente und höhere Waisenrente) als zeitgemäss.

Seite 91: Gleichbehandlung im Bereich der AHV-Beiträge

Den Vorschlägen stimmen wir zu. Wir bedauern jedoch, dass die Vorlage keine Anpassungen über die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II auf die AHV-Finzen beinhaltet. Die Erhaltung des Beitragssubstrates der AHV - auch bei sich ändernden steuerrechtlichen Rahmenbedingungen - sollte für den Gesetzgeber das oberste Gebot sein. Die AHV ist die bedeutendste Sozialversicherung in der Schweiz. Das Erfolgsrezept der AHV basiert seit Inkrafttreten (1948) auf einer Umverteilung zwischen Jung und Alt, zwischen Reich und Arm. Es widerspricht dem Grundprinzip der Sozialversicherung, wenn „Optimierungsmassnahmen“ der Wirtschaftsteilnehmer dazu führen, dass die nach oben unbegrenzte Beitragspflicht der AHV umgangen wird. Wir weisen darauf hin, dass entsprechende Überlegungen dringend in die Botschaft an das Parlament eingebaut und konkrete Vorschläge gemacht werden sollten.

Seite 96: Verbesserung der beruflichen Vorsorge

Den Vorschlägen stimmen wir zu. Ein Ausbau der beruflichen Vorsorge führt zu einer Entlastung der kantonalen (und eidgenössischen) Finanzressourcen, weil die Ausgaben der steuerfinanzierten EL reduziert werden können. Zusätzlich regen wir an, dem Entscheid des Nationalrates zu folgen, der die Motion (12.3601; Berufliche Vorsorge. Sichere Renten statt unsichere Kapitalauszahlungen) am 12. September 2013 mit 115 zu 70 Stimmen gutgeheissen hat. Ein bestimmter Grundbetrag des Pensionskassenguthabens soll zwingend nur in der Form einer Rente ausbezahlt werden. Nur das darüber liegende BVG-Guthaben könnte als Kapital bezogen werden. Dies wirkt sich ebenfalls kostenreduzierend für die Ergänzungsleistungen aus.

Seite 100: Zusatzfinanzierung für die AHV

Im Bereich der AHV bevorzugen wir eine Erhöhung der MWST anstelle einer Erhöhung der AHV-Beiträge. Wie bereits erwähnt, sollte mit der Vorlage nur ein erstes MWST-Prozent frei gegeben werden. Das zweite MWST-Prozent ist erst dann zu erheben, wenn es ausgewiesenermassen notwendig ist.

Seite 109: Neuordnung des Bundesbeitrages an die AHV

Diesem Vorschlag stehen wir kritisch gegenüber. Die Mitfinanzierung der AHV durch den Bund ist auch deshalb geboten, weil nach wie vor viele Personen selber über keine oder nur über eine geringe Vorsorgefähigkeit verfügen. Insbesondere sind Menschen mit Behinderungen oder Personen, welche sich zeitlebens unentgeltlich um Betreuungsaufgaben gekümmert haben, davon betroffen. Das Finanzbudget des Bundes würde zwar mit rund 729 Mio. Franken (im Jahr 2030) massiv entlastet. Im Gegenzug allerdings würde der Haushalt der AHV enorm belastet.

Massnahmen für die Übergangsgeneration

Grundsätzlich begrüssen wir Massnahmen für die Übergangsgeneration. Diese sollten sich aber nicht über einen allzu langen Zeitraum erstrecken. Nicht zuletzt deshalb, dass sie bei kommenden Revisionen nicht mehr in Kraft sind, was sonst irgendwann zu einem kommunikativen und administrativen Chaos führen würde. Aus diesem Grund betrachten wir den Vorschlag des Bundesrates nicht als zielführend. Der vorgeschlagene Mechanismus ist zu komplex (Führen einer Schattenrechnung über 25 Jahre). Er erhöht die Verwaltungskosten, führt zu einer systematischen Umverteilung innerhalb und zwischen Pensionskassen und ist zudem mit verschiedenen Unsicherheiten behaftet.

Besser wäre es aus unserer Sicht, den Umwandlungssatz ohne Übergangsfrist zu senken und als Kompensation die BVG-Altersguthaben einmalig um einen im Gesetz definierten Prozentsatz zu erhöhen, wobei die Erhöhung entweder im Zeitpunkt der Senkung des Umwandlungssatzes oder im Leistungsfall erfolgen könnte. Diese Erhöhung der BVG-Altersguthaben könnte beispielsweise für alle Versicherten ab Alter 40 vorgenommen und nach Alter abgestuft werden. Bei einer Erhöhung im Leistungsfall müsste eine Kompensation auch bei einem vorzeitigen Altersrücktritt erfolgen und nicht wie vorgesehen nur beim Rücktritt im Referenzalter.

Hinweis zur Durchführung

Aus Sicht der Durchführung ist es sehr wichtig, dass die Revisionsvorschläge einfach und pragmatisch umgesetzt werden können. Umständliche und komplizierte Lösungen können zusätzliche Kosten verursachen, was es zu vermeiden gilt. Ebenfalls sollte darauf geachtet werden, dass für die Umsetzung der Reform ein angemessener Zeitraum zur Verfügung steht, um die seriöse Implementierung der Massnahmen zu gewährleisten.

Spezifische Überlegungen zu den EL:

Wir wissen, dass die EL nicht Gegenstand der vorliegenden Reformen sind. Da sie aber für die Altersvorsorge von grosser Bedeutung sind, bitten wir Sie, die folgenden Ausführungen bei der weiteren Bearbeitung des ganzen Pakets zu berücksichtigen.

Für die Kantone ist insbesondere die Frage der minimalen Existenzsicherung aller Altersrentnerinnen und Altersrentner von grosser Bedeutung. Dort wo die 1. und die 2. Säule das verfassungsmässige Ziel der Existenzsicherung nicht gewährleisten, müssen - via steuerfi-

nanzierte EL – in nicht unerheblichem Mass kantonale Mittel (und Bundesmittel) eingesetzt werden. Folgender Ausgabenvergleich verdeutlicht die Situation: Die EL-Ausgaben im Jahr 2000 betragen 2,2 Milliarden Franken, im Jahr 2012 über 4,4 Milliarden Franken. Trotz der Tatsache, dass ab 1985 eine obligatorische berufliche Vorsorge eingeführt wurde, haben sich somit die EL-Ausgaben allein im genannten Zeitraum verdoppelt.

Die Kantone haben sozial- und finanzpolitisch eine grosse Mitverantwortung: Sie finanzieren 70 Prozent der Ausgaben für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL). Die EL gehören zur 1. Säule und bezwecken als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen die Existenzsicherung der AHV/IV-Rentner. Aus Sicht der Kantone ist zu bemerken, dass der bundesrätliche Reformvorschlag leider keine konkreten Massnahmen für eine zwingend angezeigte Reform der EL enthält. Positiv zu erwähnen ist, dass die Landesregierung - ebenfalls im November 2013 - einen vom Bundesparlament verlangten Bericht über die „Kostenentwicklung und Reformbedarf“ bei den EL vorgelegt hat. Damit sollte die Grundlage für eine sachliche Diskussion, die in eine dringend notwendige Reform des Bundesgesetzes über die EL münden muss, vorhanden sein.

Nichtsdestotrotz ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Reform der Altersvorsorge 2020 auch einige EL-bezogene Themen anpacken sollte, damit die EL und somit im Wesentlichen die Kantone nicht ständig mehr belastet werden. Materiell geht es um einen breiten und nachhaltig wirksamen Vorsorgeschutz der zweiten Säule. Eine Altersvorsorge, die nicht dafür sorgt, dass möglichst die ganze erwerbsfähige Bevölkerung nachhaltig über eine ausreichende Vorsorge verfügt, wird über kurz oder lang zu einem enormen sozialen und finanziellen Problem für die Kantone. Das kann und muss verhindert werden.

Zusätzliche Anregungen

Koordination von Leistungen

In der Vorlage vermischen wir Vorschläge, die helfen Sozialausgaben einzusparen. Per 2013 wurden die Familienzulagen mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) zu einer Volksversicherung ausgebaut. In der Familienzulagenordnung sind heute Selbstständigwerbende und Nichterwerbstätige den Arbeitnehmenden gleichgestellt.

Die aktuellen Beträge der Kinderrenten an Altersrentner (Umfang 40 Prozent der Grundrente) gründen ihren Ursprung aus Zeiten vor der Einführung der 2. Säule (samt Zusatzrenten gemäss Art. 17 BVG) und vor einem ausgebauten Familienzulagensystem. Diese beiden Sozialversicherungen (AHV und Familienzulagen) sollten mit der Reform der Altersvorsorge 2020 besser koordiniert werden. Doppelter Leistungsanspruch - Familienzulagen (mindestens Fr. 200.- bzw. Fr. 250.- pro Monat/Kind) und Kinderrenten (Fr. 468.- bis maximal Fr. 936.- pro Monat/Kind) – ist nicht mehr angemessen und belastet den Finanzhaushalt der AHV unnötig. Wir empfehlen, die Kinderrenten und die Familienzulagen gesetzlich aufeinander abzustimmen. Dies würde ermöglichen, dass Familienzulagen für das gleiche Kind bei der Ausrichtung einer Kinderrente der AHV angerechnet werden könnten. Wird hingegen keine Familienzulage ausgerichtet, erfolgt auch keine Leistungsreduktion.

Das Volumen an Kinderrenten betrug im Jahr 2012 rund 156 Millionen Franken. Hier wäre ein wirksamer Sparbeitrag für die AHV möglich, ohne dass die Existenzsicherung in Frage gestellt würde. Die Zusatzrente gemäss BVG würde weiterhin ausgerichtet.

Finanzsichernde Massnahmen

Als weitere finanzsichernde Massnahme ist zu prüfen, ob die Verrechnungsmöglichkeit bei Rückforderungen aufgrund Art. 116 Abs. 2 AHVG nicht auch auf andere Leistungen (AHV, IV, EO, EL, FAK usw.) erweitert werden könnte.

Wir danken Ihnen für die uns gebotene Gelegenheit zu Stellungnahme und bitten Sie, unsere Ausführungen bei der weiteren Bearbeitung des Geschäfts gebührend zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Guido Graf
Regierungsrat

Kopie (per Mail):

- sibel.oezen@bsv.admin.ch
- lara.gianinazzi@bsv.admin.ch