

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale

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

Bern, 27. März 2014

Stellungnahme zur Reform der Altersvorsorge 2020

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Vernehmlassung für die Reform der Altersvorsorge 2020. Eine nachhaltig gesicherte und finanzierte Altersvorsorge ist das zentrale Element der Bekämpfung von Altersarmut. Als Fachverband der Sozialhilfe bezieht sich die SKOS im Folgenden ausschliesslich auf Aspekte mit Auswirkungen auf die Sozialhilfe sowie die Bekämpfung von Armut.

Gesamtsicht

Insgesamt begrüsst die SKOS den Reformvorschlag. Die Absicht, diesem bewährten Sicherungssystem für die finanzielle Absicherung des Alters Sorge zu tragen, ist spürbar. Ebenso der Wille, die Reform nicht auf Kosten der Ärmsten sondern im Gegenteil tendenziell zu Gunsten dieser umzusetzen. Auf Leistungs- wie auch auf Finanzierungsseite werden Einschnitte und Verbesserungen vorgeschlagen. Die SKOS ist grundsätzlich bereit, die nachfolgend ausgeführten Abstriche mit zu tragen, um das insgesamt nachhaltige Reformprojekt nicht zu gefährden. Sie plädiert aber insbesondere dafür, die Verbesserungen bezüglich des flexiblen Rentenalters für armutsgefährdete Personen noch zu verstärken.

Die SKOS begrüsst den systemischen Ansatz, die Alterssicherung als Ganzes zu betrachten. Wir bedauern jedoch, dass die Chance nicht genutzt wurde, Grundsatzfragen zur Altersvorsorge zu diskutieren. Die Schweizer Bundesverfassung überträgt der AHV nach wie vor den Auftrag der Existenzsicherung. Wer daran festhalten möchte, müsste sich folglich über die Gewichtung zwischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und Beruflicher Vorsorge (BV) Gedanken machen. Aus Sicht der SKOS und im Interesse der Armutsbetroffenen wäre eine Verstärkung der ersten Säule zulasten der Zweiten wünschenswert. Die vorliegende Reform geht eher in die andere Richtung und baut mit der Herabsetzung der Eintrittsschwelle den Zugang zur zweiten Säule aus. Weiter hätten im Sinne der Systemsicht die Ergänzungsleistungen (EL) mit einbezogen werden sollen. Diese Zusatzleistungen zu AHV/IV wurden bereits 1966 eingeführt, um die erste Säule so zu stärken, dass sie ihren Auftrag der Existenzsicherung tatsächlich einlösen kann. Die EL sind als Stützpfiler der ersten Säule integraler Bestandteil der Alterssicherung und sollten nicht aus anderen strategischen oder technischen Gründen aussen vor gelassen werden.

Kommentare zu einzelnen Massnahmen

Eingehender kommentieren möchte die SKOS folgende aus Sicht der Sozialhilfe relevanten Punkte:

Einheitliches Referenzalter 65 (Kapitel 2.1.2) und Flexibilisierung des Rentenbezugs (Kapitel 2.1.3)

Die SKOS begrüsst die Flexibilisierung des Rentenbezugs um das Referenzalter 65.

Der Bericht anerkennt den Bedarf nach einer Flexibilisierung und Harmonisierung des Rentenalters. Die SKOS begrüsst, dass von einer generellen Erhöhung des Rentenalters abgesehen wird und dass eine einheitliche Regelung für die erste und die zweite Säule geschaffen wird. Heute sind die 56 bis 65-Jährigen aufgrund ihrer schlechten Position auf dem Arbeitsmarkt eine Gruppe mit steigender Sozialhilfequote. In vielen Fällen handelt es sich um Langzeitbezieher, welche bis zum Zeitpunkt des Beginns der Altersrente von der Sozialhilfe leben. Eine Erhöhung des Rentenalters würde diese Problematik verschärfen.

Aus Sicht der Sozialhilfe sind insbesondere die Modalitäten und Möglichkeiten eines Rentenvorbezugs relevant. Aus finanzieller Sicht wird der Vorbezug der AHV durch gesenkte Kürzungsansätze günstiger und daher auch für Personen mit tieferen Einkommen greifbarer, was die SKOS sehr begrüsst (bisher 6,8% für ein Jahr, 13,6% für zwei Jahre Vorbezug; neu 4,1% für ein Jahr, 7,9% für zwei Jahre und 11,4% für drei Jahre). Auf der zeitlichen Ebene bringt der Vorschlag jedoch nur für Männer eine Verbesserung um ein Jahr (Vorbezug bisher ab 63 Jahren, neu ab 62). Für Frauen bleibt der frühestmögliche Rücktrittstermin von 62 Jahren bestehen. Für die zweite Säule bringt die neue Regelung eine Verschlechterung für all jene, deren Kassen bisher einen Vorbezug zwischen 58 und 61 ermöglichten. Für die Sozialhilfe führt diese neue Regelung zu Mehrkosten bei Personen, welche in den letzten Jahren vor dem Rentenalter auf Sozialhilfe angewiesen sind, da diese neu bis zu drei Jahre später angehalten werden können, im Sinne der Subsidiarität ihr Guthaben bei der zweiten Säule auszulösen.

Vorbezug für Personen mit tiefem bis mittleren Einkommen (Kapitel 2.1.4)

Der Ansatz zur positiven Diskriminierung von Personen mit tiefen Einkommen ist erfreulich. Die SKOS plädiert jedoch für eine Ausweitung des Vorschlages.

Die Vorlage sieht vor, dass Personen mit tiefen Löhnen, welche früh ins Erwerbsleben eingestiegen sind, von günstigeren Konditionen für den Rentenvorbezug profitieren können. Die SKOS kann die Idee an sich nur unterstützen. Der konkrete Vorschlag ist jedoch zu restriktiv. Es würden maximal 5000 Personen pro Jahr davon profitieren können. Die SKOS wünscht sich eine grosszügigere Umsetzung des Kerngedankens, jenen Personen, die hart und lange arbeiten und erst noch eine kürzere Lebenserwartung und tiefe Löhne haben, einen längeren und sorgenfreieren Ruhestand zu gönnen. Zum einen sollte der privilegierte Vorbezug bereits ab 60 Jahren (im Vorschlag erst ab 62 Jahren) möglich sein. Die SKOS erachtet es als zwingend notwendig, die Einkommensgrenze für dieses Privileg im absoluten Minimum wie in einem ersten Revisionsentwurf vorgesehen von einem Jahreslohn von Fr. 50'000 auf immer noch äusserst bescheidene Fr. 60'000 zu erhöhen, womit der Kreis der Berechtigten verdoppelt würde.

Weiter regt die SKOS an, in Anbetracht der eingeschränkten Möglichkeiten für Personen ab 55 auf dem Arbeitsmarkt die Möglichkeit der Einführung einer Brückenrente, wie sie der Kanton Waadt kennt (Rente-Pont), zu prüfen. Mit dieser Brückenrente könnte die Existenz erwerbsloser Personen zwischen 60 und 65, so der Vorschlag der SKOS, mit ausgeschöpften Taggeldern oder ohne Anrecht auf solche gesichert werden, ohne dass durch einen Rentenvorbezug die künftige Rente geschmälert oder der Bezug von Sozialhilfe nötig würde.

Die Berücksichtigung der Jugendbeitragsjahre wie auch die Möglichkeiten des Rentenaufschubs bis 70 sind ein Schritt in Richtung des Modells der Lebensarbeitszeit. Die SKOS würde es begrüssen, wenn das Modell generalisiert werden könnte. Alle Arbeitnehmenden wären angehalten, zwischen dem vollendeten 17. und

dem vollendeten 70. Altersjahr eine bestimmte Anzahl (z.B. 44) Mindestbeitragsjahre zu leisten, um von einer vollen Rente profitieren zu können. Diese Flexibilität hätte eine wichtige armutsverhindernde Wirkung. Ein grösserer Kreis von Versicherten hätte die Möglichkeit, allfällige Beitragslücken zu schliessen. Weiter würde eine solche Regelung mit dem Wegfall des Risikos einer Beitragslücke Anreize zur Aus- und Weiterbildung setzen, was wiederum die Arbeitsmarktfähigkeit begünstigt.

Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes und Ausgleichsmassnahmen (Kapitel 2.2)

Die SKOS kann diesen Schritt trotz seiner Rentensenkenden Wirkung nachvollziehen.

Eine Senkung des Umwandlungssatzes bedeutet klar eine Rentenkürzung. Doch aus demographischen und anlagetechnischen Gründen scheint diese Anpassung gerechtfertigt und unumgänglich. Auch beschränkt sich diese Kürzung ausschliesslich auf die für Armutshaushalte weniger zentrale zweite Säule. Dennoch möchte die SKOS auf die absehbare Kaskadenwirkung hinweisen. Die insgesamt tieferen Altersrenten werden zu mehr Antragstellenden auf Ergänzungsleistungen führen.

Neuregelung des Koordinationsabzuges (Kapitel 2.2.1.1)

Die SKOS begrüsst die Senkung des Koordinationsabzugs und damit die Ausweitung des Kreises der Versicherten.

Diese Regelung öffnet das BVG für Personen mit bescheidenen Entlohnungen, zugunsten Teilzeitangestellter und zugunsten von Personen mit tiefen Anstellungsprozenten bei mehreren Arbeitgebern. Das Gesamtsystem wird gerechter, da die Zahl der aus dieser Sozialversicherung ausgeschlossenen Personen markant sinkt. Als negativ zu vermerken ist, dass durch die höheren Lohnabzüge der Netto-Lohn in der aktiven Zeit tiefer ausfällt als vor der Reform, was wiederum die Zahl der Sozialhilfebeziehenden sowie den Unterstützungsbeitrag bei bereits unterstützten erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden erhöhen wird. Eine weitere Nebenwirkung dieser Massnahme ist die nicht marginale Verteuerung des Faktors Arbeit und damit verbunden die Erhöhung des Risikos eines weiteren Stellenabbaus, v.a. im Niedriglohnbereich.

Erhöhung der Altersgutschriften (Kapitel 2.2.1.2)

Die vorgeschlagene Regelung könnte die Attraktivität älterer Arbeitnehmender erhöhen, sie geht jedoch zu Lasten des verfügbaren Einkommens der jüngeren Generationen.

Die durch die Senkung des Umwandlungssatzes verursachte Renteneinbusse wird im Rahmen des Obligatoriums grösstenteils durch die Erhöhung der Altersgutschriften finanziert. Man bezahlt folglich mehr, um die gleiche Rente zu erhalten.

Die vorgeschlagene Regelung, welche für Personen zwischen 25 und 54 Jahren einen etwas höheren Gutschriftensatz und für Personen über 55 einen tiefen vorsieht, dürfte positive Auswirkungen auf die Anstellung älterer Arbeitnehmender haben. Sie führt aber auch zu einem tieferen Nettolohn bei der jüngeren aktiven Generation und erhöht deren Armutsrisiko.

Bezug von Freizügigkeitsguthaben in Rentenform (Kapitel 2.4.3.1.2)

Die SKOS begrüsst die neu geschaffene Möglichkeit, Freizügigkeitsguthaben in Rentenform zu beziehen.

Zum Abschluss möchte die SKOS eine wenig beachtete aber für Armutsbetroffene sehr wichtige Neuerung positiv hervorstreichen. Die Reform sieht vor, dass neu auf Freizügigkeitskonten lagernde Kapitalien der Stiftung Auffangeinrichtung BVG überwiesen und von dieser in Form einer Rente ausbezahlt werden können. Diese Möglichkeit des kontrollierten und lebenslang gesicherten Bezugs von Leistungen der BV hat für finanziell schlechter gestellte Personen eine armutsverhindernde Wirkung und ist dem (bisher einzig möglichen) reinen Kapitalbezug vorzuziehen.

Zusatzfinanzierung für die AHV (Kapitel 2.5.1)

Die SKOS bedauert, dass nur drei mögliche Finanzierungsquellen analysiert wurden und mit der Mehrwertsteuer eine sehr unsolidarische Steuer gewählt wurde.

Eine Mehrwertsteuererhöhung (MWSt) trifft finanziell schlechter Gestellte immer mehr als Wohlhabendere, denn erstere geben einen grösseren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Güter des täglichen Bedarfs aus. Die Erhöhung der MWSt um 1-2 Prozent ist vor allem dann problematisch, wenn es nicht bei diesem einen Schritt bleibt, sondern, wie auch die FDP-Liberale Fraktion in ihrem Postulat 12.4135 befürchtet, weitere Erhöhungen anstehen. Die SKOS empfiehlt zwar die Indexierung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL), was jedoch bei weitem nicht überall umgesetzt wird. Bei einem Anstieg der MWSt würde sich die Situation von Sozialhilfebeziehenden zusätzlich verschlechtern.

Die SKOS bemängelt, dass für die Zusatzfinanzierung mit Lohn- und Mehrwertsteuerprozenten lediglich zwei Möglichkeiten geprüft wurden. Nicht in Betracht gezogen wurde beispielsweise die durch eine im März 2013 eingereichte Volksinitiative vorgeschlagene Finanzierung durch eine nationale Erbschaftssteuer. Folgt man den Berechnungen der Initianten, wäre es möglich, dank dieser Zusatzquelle die Reform mit einer Erhöhung der MWSt um 1% statt wie vorgeschlagen um 2% zu realisieren.

Fazit

Der Reformvorschlag als ganzes wie auch die meisten einzelnen Reformpunkte werden von der SKOS positiv beurteilt. Insbesondere die Vorschläge zur erhöhten Flexibilisierung des AHV-Rentenalters, zur Öffnung des Zugangs zum BVG für Personen mit tiefen Löhnen sowie die Möglichkeit, künftig Freizügigkeitsguthaben in Rentenform beziehen zu können, sind bejahend zu erwähnen.

Die SKOS bedauert ausserordentlich, dass die EL aus dem Reformvorschlag ausgeklammert wurden, obwohl sich diese Zusatzleistungen als unabdingbares Element im Sicherungssystem etabliert haben.

Die SKOS regt an, in Bezug auf den Vorschlag zur Zusatzfinanzierung der AHV mittels MWSt-Prozenten weitere Optionen zu prüfen. Weiter plädieren wir für einen Ausbau der Sonderregelungen für den vorzeitigen Rentenbezug von Personen mit tiefen Einkommen und in schwierigen Situationen und die Prüfung der Einführung einer Brückenrente. Schliesslich fordern wir Sie auf, den Interventionsmechanismus zu überdenken. Insbesondere den Auftrag für die erste Stufe sollte an ein verbindliches Resultat geknüpft werden und im Rahmen des zweiten Interventionsschrittes ist von der Kürzung der laufenden Renten abzusehen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Prüfung unserer Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge.

Mit freundlichen Grüßen

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS – CSIAS – COSAS

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'W. Schmid', is positioned above the typed name.

Walter Schmid, Präsident