



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel.: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

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

Basel, 18. März 2014

Regierungsratsbeschluss vom 19. März 2014

Reform der Altersvorsorge 2020

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. November 2013 laden Sie die Kantonsregierungen sowie weitere Kreise zur Vernehmlassung betreffend die Reform der Altersvorsorge 2020. Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Vorbemerkungen

1.1 Soziale Sicherheit als Standortvorteil für die Schweizer Wirtschaft

Das schweizerische Dreisäulensystem hat sich im internationalen Vergleich bewährt. Seit 66 Jahren bildet die AHV das Herzstück der sozialen Sicherheit. Die erste Säule wird seit 1985 durch eine zweite Säule als obligatorische berufliche Vorsorge für die Arbeitnehmenden ergänzt. Für den Bundesstaat und den Wirtschaftsstandort Schweiz ist es ein grosser Vorteil, dass die grossen Zweige der Sozialversicherungen auf nationaler Ebene reguliert werden. Der wichtige Grundsatz eines flexiblen Arbeitsmarktes wird so durch klare und national verbindliche Normen der sozialen Sicherheit flankiert. Dieses Wirtschafts- und Sozialmodell war bisher für die Schweiz und seine Bewohnerinnen und Bewohner im internationalen Vergleich sehr erfolgreich.

1.2 Kantonale Sicht

Im Rahmen der bundesstaatlichen Aufgabenteilung haben die Kantone nur wenige, aber dennoch wichtige Aufgaben und Interessen, die mit der Reform der Altersvorsorge 2020 zusammenhängen. Hier möchten wir mit unseren Überlegungen ansetzen:

Der erste und wichtigste Aspekt ist die Tatsache, dass die Sozialversicherungen in allen Kantonen unsere Wirtschaft und unsere Gesellschaft zusammenhalten. Der Kanton Basel-Stadt ist deshalb sehr interessiert daran, dass die grossen Sozialwerke der ersten und der zweiten Säule den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Normen des 21. Jahrhunderts angepasst werden. Wir erkennen in der Vorlage den Willen, die immer wieder notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

Die letzte grosse Revision der AHV wurde am 7. Oktober 1994 von den eidgenössischen Räten verabschiedet (10. AHV-Revision). Nach zwanzig Jahren ist dringend ein weiterer Reformschritt nötig. Wir danken dafür, dass der Bundesrat im November 2013 einen Bericht über eine „Gesamtsicht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis 2035“ veröffentlicht hat.

In einem zweiten, sozial- und finanzpolitisch sehr wichtigen Bereich haben die Kantone eine grosse Mitverantwortung: Sie finanzieren 70 Prozent der Ausgaben für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL). Die EL gehören zur ersten Säule und bezwecken als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen die Existenzsicherung der AHV/IV-Rentnerinnen und -Rentner. Zum einen bedauert der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, dass das bundesrätliche Reformpaket keine konkreten Vorschläge für die notwendige und mögliche Reform der EL enthält. Zum andern nehmen wir dankend zur Kenntnis, dass der Bundesrat ebenfalls im November 2013 einen vom Bundesparlament verlangten Bericht über die „Kostenentwicklung und Reformbedarf“ bei den EL vorgelegt hat. Dieser Bericht legt die Grundlage für eine sachliche Diskussion, die in eine dringend notwendige Reform des Bundesgesetzes über die EL münden muss. Dennoch: Es zeigt sich schon heute, dass auch in der Reform der Altersvorsorge 2020 einige EL-bezogene Themen angepackt werden sollten, damit die EL und somit im Wesentlichen die Kantone nicht ständig mehr belastet werden. Materiell geht es insbesondere um einen breiten und nachhaltig wirksamen Vorsorge-schutz der zweiten Säule.

Drittens nehmen wir gern zur Kenntnis, dass die wichtige Rolle unserer kantonalen Ausgleichskasse im Reformprojekt nicht tangiert werden soll. Die kantonalen AHV-Ausgleichskassen haben sich seit dem Jahr 1948 zu modernen kantonalen Kompetenzzentren für Sozialversicherungen gewandelt. Die kantonale Ausgleichskasse ist zusammen mit dem Amt für Sozialbeiträge im Kanton Basel-Stadt eine wichtige Partnerin für die Umsetzung der nationalen, aber auch der kantonal geprägten Sozialpolitik. Die Umsetzungskompetenz der Kantone für das Bundesrecht gemäss Art. 46 der Bundesverfassung hat sich gerade auch im Bereich der Sozialversicherungen sehr bewährt. Es ist wichtig, dass dieses Erfolgsmodell (nationale Sozialpolitik mit kantonomer Umsetzung) auch in Zukunft erhalten und konsequent gestärkt wird.

2. Bemerkungen zum Gesamtpaket der Vernehmlassungsvorlage

Der Regierungsrat begrüsst die Gesamtvorlage zur AHV und zur zweiten Säule, einschliesslich der - soweit notwendigen - schrittweisen Erhöhung der Mehrwertsteuer als Zusatzfinanzierung für die AHV. Wir erachten insbesondere die Wahrung des heutigen Rentenniveaus in diesen beiden tragenden Säulen der Altersvorsorge als Grundbedingung der Reform. Die demographischen Herausforderungen sind kein neues Phänomen und waren über viele Jahrzehnte bewältigbar. Sie sollen auch inskünftig nicht dazu führen, dass die Sozialversicherungsleistungen abgebaut würden und durch bedarfsabhängige Sozialleistungen der Kantone und Gemeinden aufgefangen werden müssten.

Gerade aus Sicht der Finanzierung und Vollzugspraxis der EL ist es wichtig, neben dem Erhalt des AHV-Rentenniveaus, die zweite Säule zu stärken und insbesondere auch jegliche vorsorgefremde Verwendungsmöglichkeit dieser Mittel durch die Versicherten zu vermeiden. Nur so kann die zweite Säule effektiv, ihrem verfassungsmässigen Zweck entsprechend, zur Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung der Rentnerinnen und Rentner in angemessener Weise beitragen. Dabei ist insbesondere auch an die behinderungs- und/oder altersbedingten Zusatzaufwendun-

gen bis hin zu den hohen Pflege- und Betreuungskosten zu denken, die im Alltag anfallen können. Bei Fehlen dieser Vorsorgemittel aus der zweiten Säule müssen die EL (oder sogar die Sozialhilfe) einspringen, was die Gemeinschaft erhebliche Steuermittel kostet und den einzelnen Rentnerinnen und Rentnern nur eine existenzsichernde Lebenshaltung bietet. Gestützt auf diese Überlegungen regen wir mit Nachdruck an, die aktuellen Reformpostulate zur EL bezüglich Vorbezüge von Vorsorgemitteln für Wohneigentum sowie bezüglich der Beschränkung der Kapitalauszahlungen aus der zweiten Säule bereits in diese Reformvorlage zur Altersvorsorge 2020 aufzunehmen. Wir verweisen dazu auf den starken Anstieg der EL-Ausgaben: Im Jahr 2000 betrugen die EL-Ausgaben gesamtschweizerisch noch 2.2 Mia. Franken, bis ins Jahr 2012 haben sie sich auf über 4.4 Mia. Franken verdoppelt – und dies trotz der Tatsache, dass ab 1985 eine berufliche Vorsorge eingeführt wurde.

Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV und der geplante neue Interventionsmechanismus in der AHV in schwierigen Zeiten sind ebenfalls Elemente, die sich sehr nachteilig auf die Ausgabenentwicklung bei den EL auswirken könnten: Insbesondere soll bei einer allfälligen Aussetzung der AHV-Rentenanpassung der Betrag des allgemeinen Lebensbedarfs in der EL weiterhin an die Preis- und Lohnentwicklung angepasst werden, um die Kaufkraft der EL-Bezügerinnen und -bezüger zu erhalten. Die Folgekosten für die EL sind in der Vorlage aber nicht näher substantiiert. Unter diesem Aspekt stehen wir der vorgeschlagenen Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV skeptisch gegenüber.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Elementen der Vorlage

3.1 Einheitliches Referenzrentenalter 65 für Frauen und Männer (AHV und berufliche Vorsorge)

Der Regierungsrat unterstützt, dass auch in der Sozialversicherung die Gleichstellung von Mann und Frau umgesetzt wird. Die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65, wie es schon zwischen 1948 und 1956 galt, wird unterstützt. Wir teilen aber auch die Auffassung des Bundesrats, dass - gerade auch angesichts der Realitäten des Arbeitsmarkts - in dieser Reform keine Erhöhung des Referenzalters auf über 65 Jahre unterbreitet werden soll, sondern in erster Linie eine Anhebung des tieferen effektiven durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters auf 65 Jahre angestrebt werden soll.

3.2 Flexibilisierung des Rentenbezugs

Wir stimmen den vorgeschlagenen Vorbezugs- und Aufschubsmöglichkeiten mit einer flexiblen Gestaltung der Pensionierung zu. Die Koordinationsregeln für die Berechnung der EL im Falle von vorbezogenen und/oder aufgeschobenen Rententeilen erachten wir als geboten und sachgerecht. Kritisch steht der Regierungsrat der Erhöhung des frühestmöglichen, reglementarischen Rücktrittsalters von 58 auf 62 gegenüber. Wir schlagen vor, gesetzlich die Möglichkeit eines Rentenvorbezugs für AHV und BVG ab 62 vorzuschreiben, reglementarisch aber ein Rentenvorbezug ab 58 für die Versicherten einer Pensionskasse weiterhin zu ermöglichen. Die sozialpartnerschaftlich wahrzunehmende Gestaltungsverantwortung würde damit erhöht.

Den vorgeschlagenen speziellen Regelungen in der AHV für Personen mit langer Erwerbsdauer und tiefen bis mittleren Einkommen mittels einer Abfederung der versicherungstechnischen Kürzung beim Rentenvorbezug stimmen wir ebenfalls zu. Diese Verbesserungen erlauben es, für

diese sozialpolitisch heikle Personengruppe eine Lösung innerhalb des AHV-Systems zu finden. Die Kosten von rund 390 Mio. Franken sind zwar erheblich, müssen aber als Abfederung der Erhöhung des Frauenrentenalters verstanden werden.

3.3 Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes und Ausgleichsmassnahmen

Wir stimmen der vorgeschlagenen schrittweisen Senkung des Mindestumwandlungssatzes zu. Die Berechnung der Leistungen der zweiten Säule muss der demografischen Situation entsprechen. Alles andere führt zu ungewollten Querfinanzierungen. Die vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen zur Erhöhung der Sparguthaben der Versicherten, damit die Renten nicht sinken, erachten wir aber als zentral.

Wir begrüssen dabei, dass die Finanzierung der Übergangsgeneration durch den Sicherheitsfonds BVG erfolgt. So ist gesichert, dass einerseits keine kantonalen Steuergelder eingesetzt werden müssen und andererseits die Alterssicherung eben durch die zweite Säule und nicht die EL erfolgen muss.

3.4 Institutionelle Massnahmen in der beruflichen Vorsorge

Der Regierungsrat unterstützt diese Bestimmungen, die der Verbesserung der Transparenz und Aufsicht dienen und eine faire Überschussverteilung zwischen Versicherten und Versicherern mit sich bringen. Die zweite Säule ist wohl der Politikbereich der Schweiz, in dem die grössten Finanzmittel gebunden sind. Hier sind straffe Normen zwingend notwendig. Für den Kanton Basel-Stadt und seine Gemeinden, welche öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen angeschlossen sind, ergeben sich keine eigentlichen Zusatzkosten. Die neuen Bestimmungen erhöhen die Sicherheit des Systems der zweiten Säule.

3.5 Neuregelung der Hinterlassenenrenten in der AHV

Der Regierungsrat unterstützt diese Anpassungen bei den Hinterlassenenleistungen. Obwohl Frauen und Männer immer noch nicht gleich behandelt werden, ist die vorgeschlagene Verschiebung (tiefere Witwenrente und höhere Waisenrente) im 21. Jahrhundert vertretbar.

3.6 Gleichbehandlung von Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden im Bereich der AHV-Beiträge

Der Regierungsrat unterstützt diese Vorschläge. Wir bedauern jedoch, dass der Bericht des Bundesrates keine Aussagen über die völlig unerwarteten Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II auf die AHV-Finzen enthält. Die Erhaltung des Beitragssubstrates für die AHV - eben auch bei sich ändernden steuerrechtlichen Rahmenbedingungen - muss als eine der wichtigsten Aufgaben des Gesetzgebers betrachtet werden. Die AHV ist sozialpolitisch das Flaggschiff der Schweiz. Der finanzielle Erfolg der AHV basiert jedoch seit 1948 auf einer starken Umverteilung zwischen Jung und Alt, zwischen Reich und Arm. Es ist zwar verständlich, dass Wirtschaftsteilnehmer auch im Bereich der Sozialabgaben ihre Aufwände zu optimieren suchen. Es widerspricht aber dem Grundprinzip der Sozialversicherung, wenn dies dazu führen kann, dass die unplafo-nierte Beitragspflicht der AHV leer läuft. Wir regen an, dass der Bundesrat entsprechende Überlegungen in die Botschaft an das Parlament einbaut und auch konkrete Vorschläge macht.

3.7 Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Vorsorge

Der Regierungsrat unterstützt diese Vorschläge (Herabsetzung der BVG-Eintrittsschwelle, Massnahmen zu Gunsten älterer Arbeitsloser) sehr klar. Jeder Ausbau der zweiten Säule ist eine der besten Chancen, um später unnötige steuerfinanzierte EL zu verhindern.

Zusätzlich regen wir dringend an, dem Entscheid des Nationalrates zu folgen, der eine Motion von Nationalrätin Ruth Humbel zur Reduktion von Kapitalabfindungen (12.3601; Berufliche Vorsorge. Sichere Renten statt unsichere Kapitalauszahlungen) am 12. September 2013 mit 115 zu 70 Stimmen gutgeheissen hat. Ein genügender Sockelbetrag des Pensionskassenguthabens soll in der Form einer Rente ausbezahlt werden. Nur Pensionskassenguthaben, welche darüber liegen, sollten als Kapital bezogen werden dürfen. Dies wirkt sich kostendämmend bei den steuerfinanzierten EL aus.

3.8 Zusatzfinanzierung für die AHV

Der Regierungsrat zieht im Bereich der AHV eine Erhöhung der Mehrwertsteuer einer Erhöhung der AHV-Beiträge vor und stimmt der beabsichtigten schrittweisen Anhebung der Mehrwertsteuersätze zu. Aus sozialpolitischen Gründen favorisieren wir dabei die Variante einer proportionalen Anhebung der Steuersätze.

3.9 Interventionsmechanismus in der AHV und Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV

Wir befürworten die Vorschläge, die die Liquidität der AHV in schlechten Zeiten schützen sollen, grundsätzlich. Gegenüber der vorgeschlagenen Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV haben wir dagegen, wie oben erwähnt, Vorbehalte, da sich die Entlastung des Bundeshaushalts in der Konsequenz negativ auf die Finanzen der EL auswirken kann, wenn diese allenfalls ausfallende Rentenanpassungen „auffangen“ müssen. Die Mitfinanzierung der AHV durch den Bund ist vor allem auch deshalb notwendig, weil im Rahmen einer Volksversicherung viele Personen selber keine oder eine zu tiefe Vorsorgefähigkeit haben. Dies betrifft vor allem Menschen mit Behinderungen oder Personen, welche sich zeitlebens unentgeltlich um Betreuungsaufgaben gekümmert haben. Eine Reduktion um gegen 729 Mio. Franken (im Jahr 2030) ist zwar für den Finanzhaushalt des Bundes vorteilhaft, belastet aber den Finanzhaushalt der AHV massiv.

3.10 Weitere Anpassungen in der AHV und der beruflichen Vorsorge

Der Regierungsrat unterstützt diese Massnahmen. Wie oben schon erwähnt, haben die Kantone die bundesverfassungsmässige Aufgabe zur Umsetzung des Bundesrechts, dies besonders auch bei den national geregelten Sozialversicherungen. Dafür haben die Kantone selbstständige öffentliche Anstalten des kantonalen Rechts (Ausgleichskassen, IV-Stellen und Familienausgleichskassen) errichtet. Die kantonalen Ausgleichskassen agieren heute als kantonale Kompetenzzentren für Sozialversicherungen. Sie wickeln ein finanziell und sozialpolitisch wichtiges und sensibles Massengeschäft ab. Dieses Modell hat sich seit 1948 stark entwickelt und sehr bewährt. Wir schätzen es, wenn der Bundesrat die heutige bewährte Aufgabenteilung stützt und den kantonalen Ausgleichskassen auch in Zukunft eine flexible, den kantonalen Bedürfnissen angepasste Organisationsform zugesteht.

Der Regierungsrat unterstützt den Vorschlag (Art. 61 Abs. 2 Bst. b^{bis} AHVG), dass die Grundsätze

eines internen Kontrollsystems vom Kanton geregelt werden. Dies erlaubt es, ein IKS zu wählen, das sämtlichen spezifischen Aufgaben (nationale Aufgaben und übertragene Aufgaben) der Ausgleichskasse angepasst ist.

Der Regierungsrat regt an, dass der Bund gemäss Art. 63 Abs. 3 AHV nicht nur den elektronischen Datenaustausch regelt, sondern dass im Gesetz auch klar verankert wird, dass der AHV-Fonds die Finanzierung der Datenübertragung sicherstellt.

Abschliessend möchten wir uns beim Bundesrat nochmals dafür einsetzen, die bewährte Schlüsselfunktion der kantonalen Ausgleichskassen für die soziale Sicherheit zu stärken.

3.11 Zusätzliche Anregung: Zusatzrenten und Familienzulagen koordinieren

Der Regierungsrat vermisst in der Vorlage ein Element, mit dem unseres Erachtens unnötige Sozialausgaben eingespart werden könnten. Ab 2013 wurden die Familienzulagen mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) zu einer Volksversicherung ausgebaut. Auch Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige sind heute wie alle Arbeitnehmenden der Familienzulagenordnung unterstellt.

Die heutige Höhe der Zusatzrente an Altersrentnerinnen und -rentner für ihre Kinder, im Umfang von 40 Prozent der Grundrente, stammt aus den Zeiten, bevor es eine zweite Säule (samt Zusatzrenten gemäss Art. 17 BVG) und eben ein voll ausgebautes Familienzulagensystem gab. Diese beiden Sozialversicherungen (AHV und Familienzulagen) sollten mit der Reform der Altersvorsorge 2020 aufeinander abgestimmt werden. Doppelzahlungen von Familienzulagen (mindestens 200 Franken bzw. 250 Franken pro Monat) plus Zusatzrenten im Umfang von 468 Franken bis maximal 936 Franken pro Monat sind sozialpolitisch nicht mehr angezeigt und belasten den Finanzhaushalt der AHV unnötig. Wir regen deshalb an, dass die Zusatzrenten und die Familienzulagen gesetzlich koordiniert werden. Dies führt konkret dazu, dass allfällige Familienzulagen für das gleiche Kind bei der Ausrichtung der Zusatzrente bei der AHV angerechnet werden. Sofern und soweit für ein Kind eine Familienzulagen ausgerichtet wird, erfolgt eine Anrechnung bei der AHV. Fliessen keine Familienzulagen aus, erfolgt auch keine Leistungsreduktion. Das Volumen an Zusatzrenten betrug im Jahr 2012 rund 156 Mio. Franken. Hier ist somit ein spürbarer Sparbeitrag für die AHV möglich, ohne dass die Existenzsicherung grundsätzlich in Frage gestellt wird. Zudem wird die Zusatzrente gemäss BVG weiterhin ausgerichtet.

Für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin