

Nachklang

zur

BVG-Arena der Innovation Zweite Säule vom 1. Februar 2016 im Käfigturm Bern

Reform der Ergänzungsleistungen über Einschränkungen der Wahlmöglichkeiten der Versicherten in der zweiten Säule?

Am 25.11.2015 schickte der Bundesrat die Reform der Ergänzungsleistungen (EL) in die Vernehmlassung. Unter anderem ist ein Ziel der Vorlage, das Kapital der zweiten Säule für die Altersvorsorge zu erhalten. Dazu soll die Möglichkeit des Bezugs der Leistung in Form einer Kapitalabfindung im Rahmen des BVG-Obligatoriums eingeschränkt werden. Dies und weitere Punkte, welche die zweite Säule betreffen, wurden in der BVG-Arena kritisch unter die Lupe genommen. Als privatwirtschaftliches Vorsorgesystem kommt der beruflichen Vorsorge im Rahmen der 3-Säulen-Konzeption eine besondere Rolle zu. Dies gilt es auch bei der EL-Reform zu beachten.

Gemäss den Vorschlägen des Bundesrates zur EL-Reform wird ein wesentlicher Beitrag zur Eindämmung der Kostenentwicklung der EL von der zweiten Säule erwartet. Als ein bedeutender Treiber für die Kostenentwicklung wird die Möglichkeit angesehen, dass die Versicherten im Rentenalter und bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit eine Wahlmöglichkeit über die Form des Leistungsbezugs (Rente oder Kapital) haben. Neben anderen Massnahmen wird deshalb auch eine Einschränkung dieses Wahlrechtes der Versicherten vorgeschlagen.

Im aktuellen Recht (Art. 37 BVG) kann jeder Versicherte verlangen, dass ihm ein Viertel seines BVG-Altersguthabens als einmalige Kapitalabfindung ausgerichtet wird. Darüber hinaus kann eine Vorsorgeeinrichtung in ihrem Reglement weitergehende Kapitalbezüge bis zu 100% des gesamten Altersguthabens (inkl. überobligatorischer Teil) erlauben. Gemäss den EL-Reformvorschlägen soll nun der Kapitalbezug für das gesamte (Var. 1) oder das halbe (Var. 2) BVG-Altersguthaben ausgeschlossen werden. Zudem soll die Barauszahlung bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit im Umfang des BVG-Altersguthabens nicht mehr zulässig sein. Des Weiteren soll die Rückzahlung eines WEF-Vorbezuges bis zur Entstehung des Anspruchs auf Altersleistungen ermöglicht werden (Aufhebung der bisherigen „Sperrfrist“ von drei Jahre vor der Pensionierung).

Was ist von den Vorschlägen des Bundesrates zu halten? Dieter Stohler präsentierte dazu sieben Thesen, welche intensiv diskutiert wurden:

These 1

«Es liegen (weiterhin) keine relevanten Forschungsergebnisse vor. Massgebend muss sein, wieviele Kapitalbezüger EL-Leistungen beziehen, nicht jedoch, wieviel EL-Bezüger einen Kapitalbezug gemacht haben.»

Bereits in der BVG-Arena vom 3. September 2012, welche ebenfalls der EL gewidmet war, wurde festgestellt, dass keine empirischen Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Kapitalbezügen und EL-Kosten vorliegen. Nun, über 3 Jahre später, ist dieser Nachweis immer noch nicht erbracht. Schon damals war man sich einig, dass ohne nachgewiesene relevante Kosten für die EL eine Einschränkung der Kapitalbezüge nicht zu rechtfertigen ist.

Der Bericht des Bundesrates zur EL-Reform enthält stattdessen eine Schätzung, um wieviel die EL-Ausgaben im Jahr 2022 durch die vorgeschlagenen Massnahmen sinken könnten: CHF 46 Mio. Bei Gesamtausgaben der EL von CHF 5'379 Mio. macht dies gerade 0.86 % aus. Spareffekte in dieser Grössenordnung werden normalerweise als vernachlässigbar taxiert.

Aus dem Teilnehmerkreis der BVG-Arena wurde andererseits auch die Meinung geäussert, dass allein die Möglichkeit, dass die Kapitalbezüge letztlich zulasten der EL gehen könnten, schon genügt, um dies Leistungsform zu beschränken. Renten sollten die primäre Leistungsform der Pensionskassen sein, damit die Einkommenssicherung im letzten Lebensabschnitt sichergestellt ist.

These 2

«Die individuellen Wahlfreiheiten durch die Versicherten der 2. Säule wurden seit der Einführung des BVG in massvoller Weise ausgebaut; das System hat sich in 30 Jahren bewährt. Eine Einschränkung wäre widersprüchlich und das damit verbundene Einsparpotenzial vergleichsweise gering.»

Der grundlegende Unterschied zwischen der privatwirtschaftlichen 2. Säule und den staatlichen Säulen AHV und EL besteht darin, dass die Versicherten die Vorsorgeleistungen zusammen mit ihrem Arbeitgeber selbst vorfinanzieren und dafür ein entsprechendes Kapital aufbauen. Die Versicherten sind die wirtschaftlichen Eigentümer dieser Gelder und sollen deshalb auch gewisse Wahlrechte haben, wie und in welcher Form sie bezogen werden.

Unter den Teilnehmern der BVG-Arena gab es zu diesem Punkt allerdings verschiedene Meinungen. Insbesondere in Bezug auf das BVG wird die besondere Stellung der 2. Säule nicht überall gesehen.

These 3

«Die Ermöglichung von Kapitalbezügen im Leistungsfall gehört zur sozialpartnerschaftliche Gestaltung einer jeden Vorsorgeeinrichtung. Deshalb sollte diese Kompetenz beim paritätischen Organ der VE bleiben.»

Die berufliche Vorsorge wird seit über 100 Jahren sozialpartnerschaftlich geführt. Die Erfahrung zeigt, dass diese Aufgabe sehr verantwortungsbewusst wahrgenommen wird. Der Gesetzgeber sollte den Vorsorgeeinrichtungen nicht immer mehr Kompetenzen wegnehmen. Es wird andererseits aber auch auf die Gefahr hingewiesen, dass in der aktuellen Situation ext-

rem niedriger Zinsen möglicherweise eine gewisse Tendenz von Seiten der Vorsorgeeinrichtungen besteht, Kapitalbezüge eher zu fördern, weil die Rentenzahlungen eine hohe Belastung der Kassen darstellen.

These 4

«Der Bundesrat handelt widersprüchlich, wenn er auf der einen Seite die Schaffung eines Zukunftsfonds befürwortet (Bereitstellung von Risikokapital durch die 2. Säule), auf der anderen Seite aber dem Individuum den Aufbau einer eigenen Firma mit 2. Säule-Gelder untersagt.»

Zu dieser These wird von Herrn Maran (BSV) darauf hingewiesen, dass der Bundesrat den Zukunftsfonds nicht „befürwortet“. Wohl hat er die Annahme der entsprechenden Motion Graber empfohlen; dies mit dem Hinweis, die Realisierbarkeit eines solchen Fonds zu „prüfen“.

Tatsächlich fördert die Möglichkeit, bei Beginn einer selbständigen Erwerbstätigkeit das Vorsorgekapital zu beziehen, den Aufbau von neuen Firmen. Auf der anderen Seite bleiben diese Personen oft ohne jede berufliche Vorsorge, wenn das Vorhaben nicht erfolgreich ist. Allerdings wird auch dieser Effekt offenbar überschätzt. Daniel Hornung (Infraconsult) wies darauf hin, dass sie vor rund 10 Jahren im Rahmen einer Studie herausgefunden hätten, dass von diesen Kapitalbezügen rund 2/3 schliesslich wieder in die berufliche Vorsorge zurückfliessen würden; lediglich 10 % bis 15 % dieser Gelder würden letztlich der Vorsorge entzogen.

These 5

«Die Beschränkung des Kapitalbezugs auf das Überobligatorium verursacht bei vielen umhüllenden Kassen technische Verluste, da für die Umwandlung des Obligatoriums der zu hohe BVG-Umwandlungssatz angewendet werden muss (kein Anrechnungsprinzip mehr möglich).»

Dieser Punkt wird in der Öffentlichkeit oft unterschätzt. Solange der BVG-Umwandlungssatz zu hoch angesetzt ist, steht in umhüllenden Kassen nicht der ganze überobligatorische Teil für den Kapitalbezug zur Verfügung, wenn das vorhandene BVG-Altersguthaben in eine entsprechende BVG-Rente umgewandelt werden muss. Das vorhandene BVG-Altersguthaben reicht nicht aus, um die Finanzierung dieser Rente sicherzustellen. Entweder führen die Kassen den Split zwischen BVG-Obligatorium und Überobligatorium ein, oder sie müssen für jeden Interessenten berechnen, welchen Teil des überobligatorischen Guthabens er überhaupt beziehen kann. In Vorsorgeplänen mit relativ kleinem überobligatorischem Bereich kann dieser Teil weitgehend oder gänzlich wegfallen.

These 6

«Dass die Verlängerung der WEF-Rückzahlung zu höheren Renten führt, ist keineswegs sicher, da entsprechend weniger «normale» Einkaufsmöglichkeiten in den letzten 3 Jahren vor der Pensionierung zur Verfügung stehen. Es handelt sich um eine ‘Schein-Grosszügigkeit’.»

Auch dieser Punkt wird in der Öffentlichkeit vermutlich unterschätzt. Gemäss der aktuellen Regelung kann ein Versicherter in den letzten drei Jahren vor Entstehung des Anspruchs auf Altersleistungen keine WEF-Rückzahlungen mehr vornehmen. Es ist aber weiterhin möglich, normale Einkäufe zu tätigen, die dann vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können, sofern die Altersleistung nicht in Form einer Kapitalleistung bezogen wird. Nach der vorgeschlagenen Regelung kann er in den letzten 3 Jahren steuerlich nichts mehr geltend machen, solange der WEF-Vorbezug nicht vollständig zurückbezahlt ist. Der Anreiz für solche Rückzahlungen ist somit nicht sehr gross. Diese Änderung wird vermutlich dazu führen, dass die Altersrente am Schluss in vielen Fällen weniger hoch ausfällt, als sie es bei Verzicht auf diese Massnahme wäre.

These 7

«Wenn man die Einschränkung des Kapitalbezugs bejahen würde, müsste man konsequenterweise auch den WEF streichen oder einschränken.»

Diese These war in der BVG-Arena umstritten. Daniel Hornung wies darauf hin, dass mit der Wohneigentumsförderung auch ein Verfassungsauftrag erfüllt wird. Der Bundesrat schlägt in diesem Punkt keine Änderung vor (ausser dem in These 6 behandelten Punkt). Ein WEF-Vorbezug muss zur Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum verwendet werden und erfüllt somit weiterhin einen Vorsorgezweck. Eine andere Verwendung wird über das Grundbuch verhindert. Nach dem Alter 50 ist die Verwendung auf die Höhe der in diesem Alter erreichten oder die halbe Freizügigkeitsleistung begrenzt.

Nach der Pensionierung kann allerdings über das erworbene Wohneigentum frei verfügt, also dieses auch verkauft werden. Wer unbedingt will, hat auf diese Weise weiterhin eine Möglichkeit, rund die Hälfte des BVG-Altersguthabens nachträglich in Kapital umzuwandeln.

* * *

Die Diskussion hat gezeigt, dass zu den vom Bundesrat für die EL-Reform vorgeschlagenen Punkten, welche die zweite Säule betreffen, verschiedene Meinungen bestehen. Insgesamt wurde die Vorlage sehr kritisch behandelt; es ist anzunehmen, dass die Vernehmlassungseingabe der IZS entsprechend ausfallen wird.