



Vernehmlassungsstellungnahme der EKF zum Erläuternden Bericht des Bundesrates zur Reform der Altersvorsorge 2020 vom 20. November 2013 (März 2014)

Die Forderungen der EKF auf einen Blick

- ➔ Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF lehnt eine Vereinheitlichung des Rentenalters aus gleichstellungs- und sozialpolitischen Überlegungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab.
- ➔ Trotz grossen Bedenken schliesst sich die EKF der Ansicht an, dass die Hinterlassenenrenten für Frauen, die nie Erziehungsaufgaben wahrnehmen mussten, aufgehoben werden können. Die Hinterlassenenrenten für Witwen und Witwer sollen vereinheitlicht werden. Der Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente soll mit dem 20. Geburtstag des jüngsten Kindes erlöschen. Angemessene Übergangsfristen müssen die Einführung dieser Abbaumassnahme flankieren. Die vorgesehene Garantie der bestehenden Renten erachtet die EKF als angemessen.
- ➔ Die EKF begrüsst grundsätzlich den Ansatz, Personen mit tiefen Einkommen und langer Beitragsdauer eine vorzeitige Pensionierung mit reduzierten Kürzungssätzen zu ermöglichen. Die Einkommens-Höchstgrenze von CHF 49'140 erachtet die EKF jedoch als zu tief. Sie beantragt eine Anhebung auf das Fünffache der Minimalrente (CHF 70'200).
- ➔ Die EKF beantragt, dass Personen, die ihre pflegebedürftigen Angehörigen betreut und deshalb ihr Arbeitspensum reduziert oder wegen dieser Care-Arbeit die Erwerbstätigkeit aufgegeben haben, ebenfalls die Möglichkeit erhalten, sich mit reduziertem Kürzungssatz vorzeitig pensionieren zu lassen.
- ➔ Bei der Prüfung, ob Anspruch auf den reduzierten Kürzungssatz besteht, soll gemäss Vorlage des Bundesrates das Einkommen des Partners oder der Partnerin unabhängig vom Zivilstand einbezogen werden. Dies ist ein den Sozialversicherungen sachfremdes Bedarfskriterium. Die EKF lehnt dieses Kriterium als systemfremd ab, da es den sozial abgedeckten Rentenvorbezug unnötigerweise erschwert.
- ➔ Die EKF begrüsst die Ausweitung des Versicherungsschutzes in der zweiten Säule ausdrücklich. Sie entspricht einer langjährigen Forderung der Kommission.
- ➔ Die EKF vermisst bei der Darstellung der Wirkung der Senkung der Eintrittsschwelle und der Neuregelung des Koordinationsabzugs die nötige Transparenz. Sie beantragt, dass klar deklariert wird, dass Verbesserungen der Renten bei tiefen Einkommen marginal sein werden.

- ➔ Die EKF schlägt vor, dass mehrere Teilpensen kumuliert und das Total in der zweiten Säule versichert wird. Der versicherte Verdienst soll aufgrund der Summe der Teil-Verdienste bestimmt werden.
- ➔ Die EKF weist zusätzlich auf die Wichtigkeit der Revision des Vorsorgeausgleichs bei der Scheidung hin (Art. 22c E-FZG, Botschaft vom 29. Mai 2013), wonach eine Verschiebung von Guthaben vom obligatorischen in den überobligatorischen Bereich nach einer Scheidung verhindert werden soll.
- ➔ Die EKF steht den vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen für die Übergangsgeneration skeptisch gegenüber. Die zweite Säule enthält bereits heute gewichtige Umverteilungsmechanismen zu Gunsten von mittleren und hohen Einkommen und von aktiven zu älteren Versicherten sowie von aktiven Versicherten zu Rentenbezügerinnen und -bezügern. Es wäre daher sozialpolitisch verfehlt, die Renten des Kapitaldeckungsverfahrens (zweite Säule) mit zusätzlichen Beiträgen zu alimentieren, die von den Aktiven aufgebracht werden müssen.
- ➔ Da eine „umfassende Reform mit einem globalen Ansatz“ angestrebt wird, müssen im Bericht auch Benachteiligungen in der Erwerbsarbeit und die einseitige Verteilung der Care-Arbeit behandelt werden.
- ➔ Die EKF wird Massnahmenvorschläge unterstützen, welche die Lohngleichheit von Frau und Mann realisieren und die Care-Arbeit besser abgelden können, so beispielsweise den Vorschlag Fehr/Gächter zur Koppelung der Reform der Altersvorsorge mit der Lohngleichheit und Vorstösse zur Neuregelung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.
- ➔ Die EKF betrachtet es aus gleichstellungs- und sozialpolitischen Gesichtspunkten als vordringlich, die erste Säule zu stärken, statt mit den knappen Ressourcen das Leistungsniveau in der zweiten Säule zu erhalten. Von Leistungsverbesserungen in der ersten Säule profitieren – im Gegensatz zur zweiten Säule – alle Frauen.
- ➔ Die EKF steht automatischen Steuerungsmechanismen auf der Finanzierungsseite (Mehrwertsteuer, Lohnbeiträge) nicht ablehnend gegenüber, falls das Umlageverfahren deutlich negativ werden und der Ausgleichsfonds der AHV über mehrere Jahre hinweg nicht ausreichen sollten, um die Defizite zu kompensieren. Hingegen lehnt die EKF automatische Steuerungsmechanismen auf der Leistungsseite (Aussetzen des Mischindex, Anpassung der Rentenhöhe) ab.
- ➔ Institutionelle Massnahmen zur Erweiterung der Aufsicht der FINMA: Die EKF erachtet es als unerlässlich, dass klare Regeln und griffige Massnahmen unverzüglich geprüft, konkretisiert und auch effizient umgesetzt werden.
- ➔ Die EKF lehnt die Verknüpfung des einheitlichen Referenzalters mit der geplanten Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes ab. Es ist offensichtlich, dass die Koppelung ausschliesslich zusätzlichen Druck erzeugen soll, dem Abbau von Leistungen an Frauen zuzustimmen.
- ➔ Aus Sorge um die Stabilität der AHV und um die Erhaltung des Leistungsniveaus lehnt es die EKF ab, den Bundesbeitrag an die AHV zur Hälfte an die Ausgaben AHV und zur Hälfte an Mehrwertsteuereinnahmen zu koppeln.

Inhaltsverzeichnis der Stellungnahme

- A Übersicht über die einzelnen Kapitel**
- B Referenz-Rücktrittsalter**
- C Anpassung der Witwen- und Waisenrenten**
- D Flexibilisierung des Rentenalters**
- E Verbesserungen des Versicherungsschutzes in der beruflichen Vorsorge**
- F Wirkung der Ausgleichsmassnahmen für die Übergangsgeneration**
- G Persistierende Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt und Care-Arbeit**
- H Stärkung der ersten Säule**
- I Interventionsmechanismus in der AHV**
- J Institutionelle Massnahmen**
- K Mehrwertsteuererhöhung**
- L Teilentflechtung**
- M Fazit**

A Übersicht über die einzelnen Kapitel

Gerne beteiligen wir uns am Vernehmlassungsverfahren zum Bericht vom 20. November 2013 des Bundesrates betreffend Reform der Altersvorsorge 2020 (Bericht). Wir bringen vor allem unsere Meinung zu gleichstellungsrelevanten Aspekten der geplanten Reform zum Ausdruck, äussern uns aber auch zu einzelnen Vorschlägen, die sich auf die Situation von Frauen und Männern auswirken.

Vorweg halten wir fest, dass wir es begrüssen, dass der Bundesrat die Reformschritte aufgrund einer Gesamtsicht der Altersvorsorge angeht.

Mittels Abbau von AHV-Leistungen an Frauen (**Heraufsetzung des Rentenalters, Abbau bei Witwenrenten**) sollen massive **Einsparungen** in der ersten Säule erzielt werden. Dieser Schritt wird mit veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und mit einer Argumentation begründet, die auf einem formalen Gleichstellungsverständnis basiert. Diese Aspekte werden in den **Kapiteln B und C** der Vernehmlassungsstellungnahme behandelt.

Von der vorgesehenen **Flexibilisierung des Rentenbezugs** für Personen mit tiefen bis mittleren Einkommen sollen in erster Linie Frauen profitieren. Diese Neuerung wird im **Kapitel D** kommentiert.

Durch **Senkung der Eintrittsschwelle** und **Neuregelung des Koordinationsabzugs** soll in der zweiten Säule (unter Anderem) der Aufbau einer adäquaten Vorsorge auch für Frauen mit tiefen Einkommen ermöglicht werden. Zum Inhalt und Tragweite dieser Massnahmen äussert sich der **Kapitel E** unserer Vernehmlassung.

Eine **Übergangsregelung mit Einmalzahlungen des Sicherheitsfonds** soll im Zusammenhang mit der Senkung des Umwandlungssatzes gewährleisten, dass auch BVG-Renten älterer Versicherter, denen die Zeit für die zusätzliche Kapitalbildung mittels Erhöhung der Altersgutschriften und Senkung des Koordinationsabzugs nicht reicht, gegenüber heute erhalten bleiben. Diese Neuerung wird im **Kapitel F** kommentiert.

In den **Kapiteln G - L** unserer Stellungnahme weisen wir auf weitere Ziele und Lösungsansätze hin, die aus unserer Sicht in die Konkretisierungsarbeiten der Reformvorlage einfließen müssen.

Kapitel M enthält das **Fazit** und die **Schlussfolgerungen**.

B Referenz-Rücktrittsalter

Im Bericht wird **sowohl für Frauen wie auch für Männer** das (einheitliche) Referenz-Rücktrittsalter **65 Jahre** vorgesehen. Mit dieser Massnahme sollen in der AHV **im Jahr 2030 rund CHF 1,1 Milliarden eingespart werden**.

Das unterschiedliche Rentenalter wird häufig als Musterbeispiel angeblicher Frauenprivilegierungen angeführt und deshalb als verfassungswidrig (weil diskriminierend) bezeichnet. Bei der Prüfung aber, ob eine Regelung der Verfassung widerspricht oder nicht, muss beachtet werden, dass der Gleichstellungsartikel nicht nur die formale Gleichberechtigung garantiert, sondern der Gesetzgeber auch für die tatsächliche Gleichstellung zu sorgen hat. Eine rein formale Gleichbehandlung der Geschlechter reicht nicht aus, um die Diskriminierung von Frauen auszuräumen. Die sogenannten Privilegien der Frauen kompensieren die bestehenden Benachteiligungen und Ungleichheiten (vgl. Kapitel G) zu Ungunsten der Frauen in unserer Gesellschaft bei weitem nicht. Eine glaubwürdige Gleichstellungspolitik muss auf die Gesamtstruktur der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern im öffentlichen und privaten Bereich zielen und Schritt für Schritt einzelnen Benachteiligungen entgegenwirken, wie es beispielsweise der Vorschlag Fehr/Gächter vorsieht. Ein Abbau von sogenannten Privilegien führt wegen nach wie vor bestehenden Ungleichheiten zu einer Verschlechterung der Situation der Frauen und wirkt somit der tatsächlichen Gleichstellung entgegen.

Die Ressourcen der 2. Säule sind extrem ungleich verteilt: So gehen 79 Prozent der Ressourcen der 2. Säule an Männer, Frauen beziehen nur 21 Prozent der Ressourcen. Die Gründe dafür liegen in der Lohnungleichheit und in der tieferen Erwerbsquote von Frauen. Solange die **Diskriminierungen von Frauen im Erwerbsleben** fortauern und die Männer die **unbezahlte, gesellschaftlich notwendige Care-Arbeit** noch nicht in vergleichbarem Umfang wie die Frauen übernehmen, würde durch die formale Gleichbehandlung von Frau und Mann beim Rentenalter die bestehende faktische Benachteiligung der Frauen noch verstärkt. (Für Zahlen über die Verteilung der Arbeit auf die Geschlechter verweisen wir auf S. 19 ff. der Publikation „Auf dem Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann“, Neuenburg 2013.)

Bei einer Einführung des gleichen Referenz-Rücktrittsalters für Frauen und Männer werden gleichwohl viele Frauen frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Die Kosten werden weitgehend auf andere Sozialversicherungszweige (Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung) oder auf die Sozialhilfe verschoben. Ein Teil der älteren Arbeitnehmerinnen wird weder die Arbeitslosen- noch die Invalidenversicherung beanspruchen, sondern „sich im Haushalt eingliedern“, ohne eine Entschädigung zu beanspruchen. Auch zu dieser Problematik äussert sich der Bericht nur marginal.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF lehnt eine Vereinheitlichung des Rentenalters aus gleichstellungs- und sozialpolitischen Überlegungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab.

C Anpassung der Witwen- und Waisenrenten

Als eine weitere **Finanzierungsquelle** nennt der Bericht die **Anpassung der Leistungen an Hinterlassene**, nämlich eine Neuregelung für verwitwete Personen mit Kindern und eine Anpassung der Waisenrentenhöhe. Mit diesen Massnahmen sollen in der AHV **im Jahr 2030 rund CHF 400 Millionen eingespart werden**.

Witwenrenten stellen historisch gesehen einen Ersatz für die Versorgung der nichterwerbstätigen, für Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit zuständigen Ehefrau durch den Ehemann dar. Witwenrenten werden grundsätzlich auch dann ausgerichtet, wenn die Witwe keine Erziehungsaufgaben für ihre Kinder mehr hat oder über ein eigenes Einkommen verfügt. Diese Leistung trägt den teilweise veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen noch nicht Rechnung. Die in der 10. AHV-Revision eingeführte Witwerrente wurde hingegen differenzierter ausgestaltet. Die Vereinheitlichung der Witwen- und Witwerrenten steht schon lange auf der politischen Agenda.

Die EKF steht vor folgendem **Dilemma**:

Aus Gleichstellungssicht halten wir fest, dass es heute nicht mehr als Angelegenheit der Versicherungsgemeinschaft aufgefasst werden kann, Personen, die **keine Erziehungsaufgaben** mehr erfüllen, ein Ersatz- oder Zusatzeinkommen zu finanzieren. Dies ist nur während einer Zeitspanne gerechtfertigt, in der gesellschaftlich notwendige Care-Arbeit geleistet wird. Ein sozialversicherungsrechtliches Konzept, das auf der Versorger-Ehe basiert, hat unseres Erachtens grundsätzlich ausgedient.

Angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen Situation ist die Reduktion des Witwenrentenanspruchs aber für diejenigen Frauen gravierend, die über eine veraltete oder gar keine Berufsausbildung verfügen oder ihre Erwerbstätigkeit während längerer Zeit unterbrochen oder stark reduziert haben. In der heutigen Arbeitsmarktsituation erscheint ein Wiedereinstieg ins Erwerbsleben zu zumutbaren Bedingungen vielfach kaum möglich. Auch eine Weiter- oder Neuausbildung garantiert diesen Frauen keinen Arbeitsplatz. Verglichen mit Witwern, die ihre Erwerbstätigkeit nur in seltensten Fällen wegen Kindererziehung unterbrochen haben dürften, sind sie aufgrund der persistierenden Rollenverteilung benachteiligt.

Trotz grossen Bedenken schliesst sich die EKF der Ansicht an, dass die Hinterlassenenrenten für Frauen, die nie Erziehungsaufgaben wahrnehmen mussten, aufgehoben werden können. Die Hinterlassenenrenten für Witwen und Witwer sollen vereinheitlicht werden. Der Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente soll mit dem 20. Geburtstag des jüngsten Kindes erlöschen. Angemessene Übergangsfristen müssen die Einführung dieser Abbaumassnahme flankieren. Die vorgesehene Garantie der bestehenden Renten erachtet die EKF als angemessen.

D Flexibilisierung des Rentenalters

Die EKF unterstützt grundsätzlich eine Flexibilisierung des Rücktrittsalters. Sie hält eine Regelung, welche den unterschiedlichen Bedürfnissen älterer Personen besser Rechnung trägt, für eine sozialpolitisch dringende Massnahme. Den Ausführungen zur Konkretisierung der sozialen Abfederung der Flexibilisierung des Rentenalters gilt erhöhte Aufmerksamkeit der EKF. Sie weist auch auf die erhöhte Verantwortung der Arbeitgebenden hin, welche diese Massnahmen aktiv mittragen müssen.

Der Bericht geht für die **Altersbandbreite 62 – 70 Jahre** von einem flexiblen Altersrücktrittssystem aus, das auf versicherungstechnischen Grundsätzen basiert.

Weil **Personen mit langer Erwerbsdauer und kleinen Einkommen** im Durchschnitt eine kürzere Lebenserwartung haben, sollen ihre Renten **weniger stark gekürzt** werden, wenn sie vor 65 in den Ruhestand treten möchten. Die neue Regelung soll in erster Linie Frauen zugutekommen, für welche die vorzeitige Pensionierung mit ordentlichen Kürzungssätzen ausser Reichweite liegen würde. Diese Aussage wirkt auf die EKF wie nachträglich eingefügt und ist nicht nachvollziehbar, weil Frauen bekanntlich die höhere Lebenserwartung als Männer haben.

Die neue Regelung ist für Versicherte vorgesehen, die in den letzten zehn Jahren vor dem Rentenbezug erwerbstätig gewesen sind und in diesen zehn Jahren während mindestens fünf Jahren AHV-Beiträge auf einem Lohn erzielt haben, der im Vergleich zur Minimalrente mindestens 1,5 mal (CHF 21'060) und höchstens 3,5 mal (CHF 49'140) höher gewesen ist. Optimierungsverhalten durch Reduktion des Beschäftigungsgrades vor der Pensionierung sollen verhindert werden. Versicherte, die den Haushalt mit einer Person in guten finanziellen Verhältnissen teilen, sollen vom Anspruch auf Begünstigung bei den Kürzungssätzen ausgeschlossen sein. Die besondere Situation von Personen mit Betreuungsaufgaben gegenüber behinderten oder betagten Angehörigen wird nicht erwähnt.

Ausgangspunkt bei der Analyse der neuen Regelung bildet das nach der vorzeitigen Pensionierung zu erwartende **Renteneinkommen**. Dieses wird aufgrund der Ersatzquotentabelle auf Seite 127 des Berichts geschätzt und **mit den geltenden Ansätzen für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) verglichen**. Ohne Rentenvorbezug hat eine Person mit einem Einkommen von CHF 50'000 ungefähr CHF 30'000 Rente (AHV und BVG) zu erwarten. Mit 62 Jahren wird die AHV-Rente unter den vorgesehenen Voraussetzungen mit dem reduzierten Kürzungssatz von 6,1 % ausgerichtet. Die BVG-Rente wird mit einem tieferen Umwandlungssatz bestimmt. Die mit 62 Jahren zu erwartende Rente wird also deutlich unter CHF 30'000 liegen. Diese Personen werden trotz des reduzierten Kürzungssatzes nach der Pensionierung **nicht über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen** und auf Ergänzungsleistungen angewiesen sein. Die vorgesehene Regelung des Vorbezugs für Personen mit tiefen bis mittleren Einkommen zeitigt somit nicht die erwünschte soziale Wirkung und erweckt den Eindruck einer Alibiübung.

<p>Die EKF begrüsst grundsätzlich den Ansatz, Personen mit tiefen Einkommen und langer Beitragsdauer eine vorzeitige Pensionierung mit reduzierten Kürzungssätzen zu ermöglichen. Die Einkommens-Höchstgrenze von CHF 49'140 erachtet die EKF jedoch als zu tief. Sie beantragt eine Anhebung auf das Fünffache der Minimalrente (CHF 70'200).</p>

Die EKF beantragt, dass Personen, die ihre pflegebedürftigen Angehörigen betreut und deshalb ihr Arbeitspensum reduziert oder wegen dieser Care-Arbeit die Erwerbstätigkeit aufgegeben haben, ebenfalls die Möglichkeit erhalten, sich mit reduziertem Kürzungssatz vorzeitig pensionieren zu lassen.

Bei der Prüfung, ob Anspruch auf den reduzierten Kürzungssatz besteht, soll gemäss Vorlage des Bundesrates das Einkommen des Partners oder der Partnerin unabhängig vom Zivilstand einbezogen werden. Dies ist **ein den Sozialversicherungen sachfremdes Bedarfskriterium**. Die EKF lehnt dieses Kriterium als **systemfremd ab**, da es den sozial abgedeckten Rentenvorbezug unnötigerweise erschwert.

E Verbesserungen des Versicherungsschutzes in der beruflichen Vorsorge

In der beruflichen Vorsorge ist heute obligatorisch versichert, wer ein Einkommen von gut CHF 21'000 erzielt. Diese **Eintrittsschwelle** soll mit der Reform auf rund CHF 14'000 Franken herabgesetzt werden. Damit werden rund 90 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, also fast 150'000 mehr als heute, obligatorisch gemäss BVG versichert werden. Gleichzeitig soll der **Koordinationsabzug** auf 25 Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens gesenkt werden. Eine Kumulierung von Klein-Einkommen ist nicht vorgesehen.

Die EKF begrüsst die Ausweitung des Versicherungsschutzes in der zweiten Säule ausdrücklich. Sie entspricht einer langjährigen Forderung der Kommission.

Diese Massnahmen betreffen Versicherte mit einem tiefen Einkommen bei einer vollen Anstellung oder Versicherte mit einem Teilpensum, also eine Gruppe, in der sich sehr viele Frauen befinden. Durch diese Neuregelungen – gekoppelt mit der Verlängerung des Sparprozesses für Frauen – sollen gemäss Bericht (S. 6) zusammen mit der AHV viele Frauen neu in den Genuss einer Vorsorge kommen, die ihnen nicht nur den Existenzbedarf sichert, sondern häufig die Fortsetzung des gewohnten Lebensstandards ermöglichen soll.

Diese Aussage ist zu relativieren. Rechnet man die Ersatzquoten (Seite 127 des Berichts) approximativ in Frankenbeträge um, resultieren nach der Reform für die Zeit nach der Pensionierung folgende Renteneinkommen (total AHV und BVG):

AHV-Jahreslohn in CHF	Ersatzquote	Renteneinkommen in CHF
20'000	80 %	16'000
30'000	70 %	21'000
40'000	65 %	26'000
50'000	60 %	30'000

Bei tiefen Einkommen verbessert die BVG-Reform die Ersatzquote um wenige Prozente (zwischen 4,6 % bei CHF 20'000 und 0,3 % bei CHF 50'000, Zahlen zur Tabelle auf Seite 127, vom BSV geliefert). Ab einem AHV-Jahreseinkommen von CHF 50'000 hört die Verbesserung des Versicherungsschutzes durch die geplante Reform (Unterstellung unter das BVG-Obligatorium, Ausweitung des Versicherungsschutzes) auf, darunter ist sie höchst bescheiden.

Vergleicht man die Renteneinkommen nach der Reform mit den heutigen EL-Ansätzen, wird deutlich, dass die Verbesserung durch die Reform den EL-Anspruch in einigen Fällen mindern, aber den EL-Bezug der betroffenen Personen kaum verhindern wird. Die heutigen Grundlagen für den Bezug von Ergänzungsleistungen sehen nämlich folgende anrechenbare Ausgaben vor: Miete CHF 13'200, Grundbedarf CHF 19'210, Krankenversicherungsprämien ca. CHF 4'200. Diese Ausgaben werden auch durch die künftigen Renten nicht gedeckt werden.

Es ist offensichtlich, dass die BVG-Beiträge die Löhne vor der Pensionierung mindern werden, ohne dass der Existenzbedarf nach der Pensionierung besser abgedeckt werden kann. Die Aussage auf Seite 5 des Berichts (nicht nur existenzsichernde Leistungen, sondern Wahrung der gewohnten Lebenshaltung) muss als irreführend bezeichnet werden.

Die EKF vermisst bei der Darstellung der Wirkung der Senkung der Eintrittsschwelle und der Neuregelung des Koordinationsabzugs die nötige Transparenz. Sie beantragt, dass klar deklariert wird, dass Verbesserungen der Renten bei tiefen Einkommen marginal sein werden.

Die EKF schlägt vor, dass mehrere Teilpensen kumuliert und das Total in der zweiten Säule versichert wird. Der versicherte Verdienst soll aufgrund der Summe der Teil-Verdienste bestimmt werden.

Die EFK weist zusätzlich auf die Wichtigkeit der Revision des Vorsorgeausgleichs bei der Scheidung hin (Art. 22c E-FZG, Botschaft vom 29. Mai 2013), wonach eine Verschiebung von Guthaben vom obligatorischen in den überobligatorischen Bereich nach einer Scheidung verhindert werden soll.

F Wirkung der Ausgleichsmassnahmen für die Übergangsgeneration

Eine Übergangsregelung mit **Einmalzahlungen des Sicherheitsfonds** gewährleistet, dass die BVG-Renten älterer Personen, denen die Spar-Zeit zur Kompensation des Reduktion des Umwandlungssatzes nicht reicht, gegenüber heute nicht sinken. Diese Einmalzahlungen werden von allen Versicherten finanziert, müssen aber nicht an alle ausgerichtet werden. Bei Versicherten mit einem Jahreslohn unter CHF 50'000 bewirkt die Neuregelung des Koordinationsabzugs und der Eintrittsschwelle eine Verbesserung der BVG-Altersrente oder lässt den Anspruch überhaupt erst entstehen. Lediglich bei Versicherten mit höheren Einkommen reichen die Senkung des Koordinationsabzugs und die Erhöhung der Altersgutschriften nicht aus, um die Reduktion des Umwandlungssatzes zu kompensieren. Deshalb werden ausschliesslich Personen mit einem AHV-Jahreslohn von mehr als CHF 50'000 von der Ausgleichsmassnahme für die Übergangsgeneration profitieren können.

Die vorgesehene Übergangsregelung mit Einmalzahlungen des Sicherheitsfonds für ältere Personen verursacht einen Mitteltransfer von Personen mit tiefen Einkommen zu finanziell bessergestellten Versicherten. Es handelt sich um eine **Umverteilung von unten nach oben** bzw. zu einem beträchtlichen Teil von Frauen zu Männern.

Die EKF steht den vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen für die Übergangsgeneration skeptisch gegenüber. Die zweite Säule enthält bereits heute gewichtige Umverteilungsmechanismen zu Gunsten von mittleren und hohen Einkommen und von aktiven zu älteren Versicherten sowie von aktiven Versicherten zu Rentenbezügerinnen und -bezügern. Es wäre daher sozialpolitisch verfehlt, die Renten des Kapitaldeckungsverfahrens (zweite Säule) mit zusätzlichen Beiträgen zu alimentieren, die von den Aktiven aufgebracht werden müssen.

G Persistierende Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt und Care-Arbeit

Die Benachteiligung im Erwerbsleben (sei sie bedingt durch Ausbildung auf tiefem Niveau, schlecht bezahlte Arbeit in Niedriglohnberufen, Erwerbsunterbrüche, Teilzeitarbeit oder durch die nach wie vor verbreitete Lohndiskriminierung) zieht eine **Schlechterstellung im Rentenalter** nach sich. Unbezahlte **Care-Arbeit** in der Form von Betreuungs-, Sorge- und Pflegearbeit für Kinder sowie für pflege- und betreuungsbedürftige erwachsene Angehörige ist eine gesellschaftliche Notwendigkeit. Ohne diese Arbeit ist das soziale Zusammenleben undenkbar. Auch die Wirtschaft ist auf die Erbringung dieser Leistungen angewiesen. Diese Aufgabe wird immer noch mehrheitlich von Frauen übernommen, die aus diesem Grund wesentliche Abstriche beim Aufbau ihrer Altersvorsorge in Kauf nehmen müssen.

Eine diskriminierungsfreie Verteilung der Ressourcen auf beide Geschlechter gehört zu den prioritären Zielen der Sozialpolitik. Folglich ist es nicht nachvollziehbar, dass diese Aspekte im Bericht nicht erwähnt werden.

Da eine „umfassende Reform mit einem globalen Ansatz“ angestrebt wird, müssen im Bericht auch Benachteiligungen in der Erwerbsarbeit und die einseitige Verteilung der Care-Arbeit behandelt werden.

Die EKF wird Massnahmenvorschläge unterstützen, welche die Lohngleichheit von Frau und Mann realisieren und die Care-Arbeit besser abgelten können, so beispielsweise den Vorschlag Fehr/Gächter zur Koppelung der Reform der Altersvorsorge mit der Lohngleichheit und Vorstösse zur Neuregelung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.

H Stärkung der ersten Säule

Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und des Börsenbooms der neunziger Jahre hat die berufliche Vorsorge in einer ersten Phase die Kosten der längeren Lebenserwartung ohne Beitragserhöhungen, alleine mit Kapitalerträgen, finanziert. Seither haben die Schwankungen auf den Finanzmärkten die vorher geäufteten Reserven zum Teil vernichtet.

Die Kosten der allgemein höheren Lebenserwartung und die Ausfälle beim „dritten Beitragszahler“ sollen mit einer Erhöhung der Beitragssumme und Ausgleichszahlungen an die Übergangsgeneration kompensiert werden. Vor allem die Ausgleichszahlungen verlagern die Kosten auf die aktiven Versicherten. Damit die Kompensation für die Übergangs-

generation möglichst rasch wirksam wird, sollen nun effektiv umlagefinanzierte Massnahmen ins BVG integriert werden.

Die EKF betrachtet es aus gleichstellungs- und sozialpolitischen Gesichtspunkten als vordringlich, die erste Säule zu stärken, statt mit den knappen Ressourcen das Leistungsniveau in der zweiten Säule zu erhalten. Von Leistungsverbesserungen in der ersten Säule profitieren – im Gegensatz zur zweiten Säule – alle Frauen.

I Interventionsmechanismus in der AHV

Die EKF steht automatischen Steuerungsmechanismen auf der Finanzierungsseite (Mehrwertsteuer, Lohnbeiträge) nicht ablehnend gegenüber, falls das Umlageverfahren deutlich negativ werden und der Ausgleichsfonds der AHV über mehrere Jahre hinweg nicht ausreichen sollten, um die Defizite zu kompensieren. Hingegen lehnt die EKF automatische Steuerungsmechanismen auf der Leistungsseite (Aussetzen des Mischindex, Anpassung der Rentenhöhe) ab.

J Institutionelle Massnahmen

Der Bericht bleibt bezüglich der institutionellen Massnahmen zur Erweiterung der Aufsicht der FINMA in Richtung eines Versichertenschutzes, zur Verbesserung der Transparenz bei den Versicherern und für eine ausgewogene Gewinnbeteiligung zwischen Aktionären und Versicherten relativ unbestimmt. Die Entwicklung der beruflichen Vorsorge steht im Zentrum des Interesses der Öffentlichkeit. Der berechtigten Skepsis gegenüber der beruflichen Vorsorge (Stichworte: Vermögensverwaltungskosten, Bestimmung des „richtigen“ Umwandlungssatzes, Unterdeckungen, Risikoprämien, Rolle der Lebensversicherer, Vorrang der Reglemente vor dem öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungsrecht u.a.m.) kann nur entgegengewirkt werden, wenn die institutionellen Massnahmen wirklich greifen.

Dass es bei der Beteiligung gewinnorientierter Firmen in einer als nicht gewinnorientiert konzipierten Sozialversicherung zwangsläufig zu Verteilungskonflikten zwischen Managern, Aktionären und den Versicherten kommt, ist nicht überraschend. Hier besteht ein erheblicher Handlungs- und Regulierungsbedarf.

Die EKF erachtet es als unerlässlich, dass klare Regeln und griffige Massnahmen unverzüglich geprüft, konkretisiert und auch effizient umgesetzt werden.

K Mehrwertsteuererhöhung

Das einheitliche Referenzalter bildet, zusammen mit der Anpassung der Witwenrenten, Voraussetzung der geplanten Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes. Gemäss Bericht sind diese Massnahmen untrennbar verknüpft.

Die EKF lehnt die Verknüpfung des einheitlichen Referenzalters mit der geplanten Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes ab. Es ist offensichtlich, dass die Koppelung ausschliesslich zusätzlichen Druck erzeugen soll, dem Abbau von Leistungen an Frauen zuzustimmen.

L Teilentflechtung

Der Bericht schlägt vor, den Bundesbeitrag an die AHV zur Hälfte an die Ausgaben AHV und zur Hälfte an Mehrwertsteuereinnahmen zu koppeln.

Aus Sorge um die Stabilität der AHV und um die Erhaltung des Leistungsniveaus lehnt es die EKF ab, den Bundesbeitrag an die AHV zur Hälfte an die Ausgaben AHV und zur Hälfte an Mehrwertsteuereinnahmen zu koppeln.

M Fazit

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF unterstützt die gewählte Vorgehensweise, welche das Dreisäulensystem nicht in Frage stellt und einen Reformprozess auslöst, der die Altersvorsorge als Ganzes betrachtet. Auch mit den Zielen des Reformprozesses ist die EKF einverstanden.

Die EKF hält jedoch eine Stärkung der AHV für wirksamer und aus sozialpolitischen Gründen für sinnvoller als den Erhalt der Rentenhöhe in der zweiten Säule. Von Leistungsverbesserungen in der ersten Säule profitieren – im Gegensatz zur zweiten Säule – alle Frauen.

Die EKF lehnt es ab, dass die Finanzierung eines beträchtlichen Teiles der Reform einseitig auf Kosten von Frauen erfolgen soll, sei es direkt durch den Abbau von Leistungen in der AHV oder indirekt durch eine Umverteilung der Mittel in der zweiten Säule.

Mit Sorge stellt die EKF auch fest, dass bestimmte vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmen als besonders frauenfreundlich angepriesen werden, obwohl sie bei näherer Betrachtung für Frauen nur marginale Auswirkungen haben oder gar mit erklärten Zielen der Reform in Konflikt stehen.