

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Bereich AHV, Berufliche Vorsorge und
Ergänzungsleistungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per-E-Mail:

Sibel.Oezen@bsv.admin.ch

Lara.Gianinazzi@bsv.admin.ch

Bern, 24. März 2014

Reform der Altersvorsorge 2020 Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf der Reform der Altersvorsorge 2020 und zum erläuternden Bericht Stellung nehmen zu können.

1. Grundsätzliche Erwägungen zur Gesamtreform

1.1 Ausgangslage

Die Reform der Altersvorsorge ist für die Arbeitnehmenden in der Schweiz ein zentrales politisches Geschäft der nächsten Jahre. Auch Sicht der Arbeitnehmenden gilt es, sowohl wichtige Errungenschaften des Sozialstaates zu verteidigen als auch angemessene Anpassungen an gesellschaftliche Entwicklungen für eine zukunftsfähige Altersvorsorge vorzunehmen. Für Travail.Suisse funktioniert die schweizerische Altersvorsorge grundsätzlich gut. Trotz anders lautenden Projektionen stehen AHV und berufliche Vorsorge zum aktuellen Zeitpunkt stabil und finanziell gesund da. 2013 hat die AHV trotz Erhöhung der Renten wieder ein positives Ergebnis erzielt. Der AHV-Fonds ist mit mehr als einer Jahresausgabe ausgestattet. Im Bereich der beruflichen Vorsorge befinden sich die Vorsorgeeinrichtungen wieder im Aufwind. Die privatrechtlichen Pensionskassen weisen einen

Deckungsgrad von rund 110 Prozent¹ auf. Zur Dramatisierung der Situation besteht kein Anlass. Gemäss den geltenden Finanzierungsperspektiven wird die AHV in den nächsten fünf bis zehn Jahren keine nennenswerten Probleme haben. Anders als im umliegenden Ausland wird auch die Grösse der Erwerbsbevölkerung gemäss den demografischen Aussichten stabil bleiben oder leicht zunehmen.

Trotzdem besteht aus Sicht von Travail.Suisse für eine weiterhin stabile und sichere Altersvorsorge ein gewisser Handlungsbedarf. In den nächsten zwei Jahrzehnten kommen geburtenstarke Jahrgänge ins Rentenalter, die sogenannten „Baby-Boomer“. Dies führt zu Mehrausgaben für die Altersvorsorge, die nicht alleine durch Produktivitätsfortschritte und die Einwanderung aufgefangen werden können. Erst recht nicht nach dem Ja zur Zuwanderungsinitiative. Bis 2030 steigt deshalb der projizierte Finanzierungsbedarf der AHV um rund zwei Mehrwertsteuer- oder Lohnprozente an. In der zweiten Säule erhöht das tiefe Zinsniveau den Druck auf die Altersvorsorge gegenwärtig, dies trotz guten Anlageresultaten bei den Aktien und Immobilien in den letzten zwei Jahren.

Insgesamt kann das Fazit gezogen werden: Trotz Handlungsbedarf bleibt genügend Zeit, um mehrheitsfähige Lösungen zu erarbeiten.

1.2 Hauptforderungen von Travail.Suisse

Für Travail.Suisse ist klar, dass nur eine Reform, welche die Interessen der Arbeitnehmenden gebührend berücksichtigt, mehrheitsfähig sein wird. Aufgrund der oben geschilderten Ausgangslage sind Leistungseinschnitte fehl am Platz. Die Vergangenheit hat zur Genüge gezeigt: Jede Reform mit einseitigen Leistungseinschnitten ist zum Scheitern verurteilt. Die Stimmbevölkerung hat sich in den letzten Jahren immer wieder dezidiert gegen Rentenkürzungen und Rentenaltererhöhungen ausgesprochen. So im 2010 mit über 70 Prozent Nein-Stimmen zur Senkung des Mindestumwandlungssatzes. Auch in der AHV fanden weder das Einfrieren der Renten noch Rentenaltererhöhungen eine Mehrheit beim Parlament und beim Volk. Die heutige Altersvorsorge wird zu Recht als wichtige Errungenschaft verstanden. Für Travail.Suisse steht die Leitfrage im Zentrum: Was beeinträchtigt die Lebensqualität der Bevölkerung am wenigsten? Es besteht der klare Wille der Bevölkerung, für eine gute Absicherung im Alter einzustehen. Sie wird deshalb eine moderate Zusatzfinanzierung Rentenkürzungen oder einer generellen Erhöhung des Rentenalters vorziehen. Hinzu kommt der Vertrauensverlust in die zweite Säule, welcher sich ebenfalls in der gescheiterten Abstimmung zum Umwandlungssatz manifestierte. Die gescheiterten Reformversuche der Vergangenheit rühren daher, dass der Wille der Bevölkerung, die Leistungen der Altersvorsorge unangetastet zu lassen, von Bundesrat und Parlament nicht ernst genommen wurde und dass zu wenig für die Vertrauensbildung bei der Bevölkerung gemacht wurde.

Travail.Suisse hat im Mai 2013 ein Positionspapier für eine zukunftsfähige Altersvorsorge veröffentlicht. Die dabei formulierten Forderungen dienen auch als Richtschnur für die Vernehmlassungsstellungnahme zur Reform der Altersvorsorge 2020.

- **Renten sichern:** Das Verfassungsziel der „Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung“ mit den Renten aus 1. und 2. Säule ist unantastbar. Das heutige Rentenniveau stellt eine rote Linie dar, unter welche der Bundesrat nicht gehen darf. Der BVG-Mindestumwandlungssatz

¹ Swisscanto PK-Monitor per 30.9.2013 <http://www.swisscanto.ch/ch/de/berufliche-vorsorge/pensionskassenmonitor.html>

darf deshalb nicht auf Vorrat gesenkt werden. Für eine allfällige Senkung sind umfangreiche und substanzielle Kompensationsmassnahmen vorzusehen.

- **Widersprüche beseitigen und Vertrauen schaffen:** Die Versicherten nehmen es zu Recht als Widerspruch wahr, wenn einerseits Leistungskürzungen oder Zusatzbeiträge propagiert werden und gleichzeitig viel Geld aus dem Vorsorgekreislauf abfließt. Die Gewinne der Lebensversicherer und die hohen Vermögensverwaltungskosten sind deshalb einzudämmen.
- **Realitäten des Arbeitsmarkts berücksichtigen:** Heute ist im Alter zwischen 63 und 64 nur noch gut die Hälfte der Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt tätig. Eine generelle Rentenaltererhöhung zielt deshalb an den heutigen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt vorbei. Auch wenn die Leute älter werden und eine gewisse Bereitschaft besteht, länger zu arbeiten, werden heute durch die Unternehmen schlicht zu wenig ältere Arbeitnehmende beschäftigt. Die grosse Herausforderung besteht darin, dass Arbeitnehmende unter guten Bedingungen überhaupt bis zum gesetzlichen Rentenalter arbeiten können. Dafür braucht es Anreize auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Dabei müssen insbesondere auch Massnahmen ausserhalb der Altersvorsorge wie z.B. auf ältere Arbeitnehmende abgestimmte Arbeitszeitmodelle getroffen werden. Die Arbeitgeberseite ist weit davon entfernt, den Tatbeweis für die Umsetzbarkeit eines höheren Rentenalters erbracht zu haben.
- **Finanzierung der AHV sicherstellen:** Die Finanzierung der AHV kann über moderate Zusatzeinnahmen sichergestellt werden. Moderate zusätzliche Beiträge an die AHV beeinträchtigen die Lebensqualität weit weniger als Leistungseinschnitte. Die Festlegung einer adäquaten Zusatzfinanzierung hat deshalb für Travail.Suisse für eine zukunftsfähige Altersvorsorge Priorität. Bei der Bestimmung der Finanzierungsquellen muss darauf geachtet werden, dass die Last auf möglichst breite Kreise der Bevölkerung verteilt wird. Als ersten Schritt fordert Travail.Suisse deshalb ein „Baby-Boomer-Prozent“ in der Mehrwertsteuer analog zum bereits eingeführten Demografieprozent. Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass die Bereitschaft zu einer Zusatzfinanzierung nicht mit einer Kürzung des Bundesbeitrags untergraben wird.
- **Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen:** Die Altersvorsorge muss zeitgemässe Antworten auf die sich verändernden Arbeitsmarkt- und Lebenssituationen der Versicherten geben. Heute arbeitet ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung in einem Teilzeitarbeitsverhältnis. Bei den Frauen sind es fast 60 Prozent. Durch die aktuelle Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge werden Teilzeitarbeitsverhältnisse in der Altersvorsorge benachteiligt. Es braucht dringend eine bessere Versicherungsabdeckung von Teilzeitangestellten. Zudem sind die Lebensrealitäten in den Jahren vor der Pensionierung extrem verschiedenen. Es braucht deshalb eine sozial abgefederte Flexibilisierung des Rentenalters, damit alle Erwerbstätigen den Rücktrittszeitpunkt in Abhängigkeit des Gesundheitszustands und der Erwerbssituation wählen können.

Um die Altersvorsorge zukunftsfähig zu machen, muss die Altersreform 2020 von weiteren Massnahmen in anderen thematischen Feldern begleitet werden: Sei dies in der Familienpolitik für eine Erhöhung der Geburtenziffer (Ausbau familienexterne Betreuungsangebote), in der Gleichstellungspolitik (gleiche Löhne für gleiche Arbeit) und auch in der Arbeitsmarktpolitik, im Bereich der Arbeitsbedingungen älterer Arbeitnehmender.

1.3. Würdigung der Reform als Gesamtpaket

Im Parlament wird seit einiger Zeit versucht, mit Einzelvorstössen isolierte Lösungen bezüglich Frauenrentenalter, Schuldenbremse oder Mindestumwandlungssatz durchzuboxen. Ein solches Vorgehen wird spätestens vor dem Volk chancenlos sein und führt direkt in die politische Blockade. Der Bundesrat hingegen legt mit dem Bericht zur Vernehmlassung eine gesamtheitliche Betrachtungsweise der Altersvorsorge vor. Travail.Suisse begrüsst eine solche Gesamtbetrachtung ausdrücklich. Die erste und zweite Säule sollen nicht nur zusammen betrachtet, sondern auch zusammen und aufeinander abgestimmt reformiert werden. Dies deckt sich mit der Perspektive vieler Versicherter, welche insgesamt an einer guten Altersrente interessiert sind und nicht an den einzelnen Säulen. Auch sind wir überzeugt, dass nur eine gemeinsame Behandlung der beiden Säulen im politischen Prozess die notwendigen Handlungsspielräume bringt, um zu mehrheitsfähigen Lösungen zu kommen. Der Weg über ein Gesamtpaket ist sicher ambitiös. Auch die gesetzestechnische Verknüpfung einer allfälligen Mehrwertsteuererhöhung mit der Anhebung des Frauenrentenalters und einer Anpassung der Witwenrenten birgt politische Risiken. Der Weg über Einzelreformen hat sich in der Vergangenheit jedoch als nicht als erfolgsversprechend heraus gestellt. **Travail.Suisse unterstützt in diesem Sinn ausdrücklich die gewählte Vorgehensweise**, auch wenn es in verschiedenen Bereichen noch Verbesserungspotenzial gibt.

Inhaltlich ist Travail.Suisse der Ansicht, dass der Bundesrat im Rahmen des vorgelegten Reformpakets wichtige Schritte für eine zukunftsfähige Altersvorsorge macht. Dies indem er die Finanzierung der AHV auf eine breit abgestützte Basis stellt und die Rentenhöhen sichert. In diesem Sinne hat die Reform aus Sicht von Travail.Suisse die richtigen Ziele. Travail.Suisse erachtet die Vernehmlassungsvorlage deshalb als gute Diskussionsgrundlage. Der Dachverband der Arbeitnehmenden begrüsst im Grundsatz die massvolle Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Kompensationsmassnahmen zum Erhalt der Rentenhöhe, die verbesserte Absicherung von Teilzeitarbeit und von tiefen Einkommen sowie die angestrebte Gewinnbeschränkung bei den Lebensversicherungsgesellschaften. Allerdings werden Verbesserungen vor allem in der 2. Säule vorgenommen, während in der AHV auf der Leistungsseite gespart wird. Um die Gewichte zwischen den Säulen nicht zu Ungunsten der AHV zu verschieben, sollten die Kompensationsmassnahmen in der AHV ausgebaut werden (Kompensation zur Umwandlungssatzsenkung, sozialer Ausgleich beim flexiblen Rentenalter). Abgelehnt wird der vorgeschlagene Interventionsmechanismus: Solange die Anpassung der AHV-Renten an den Mischindex zur Diskussion steht, ist die Reform gefährdet. Kritisch steht Travail.Suisse einem Teilrückzug des Bundes aus der AHV-Finanzierung gegenüber.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Schwerpunkten

2.1 Referenzalter und Flexibilisierung

Allgemeine Bemerkungen

Vorgeschlagen werden eine Heraufsetzung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre, ein Ersatz des fixen Rentenalters durch ein Referenzrentenalter sowie eine weiter gehende Flexibilisierung des Rentenbezugs. Bezüglich Erhöhung des Frauenrentenalters ist für Travail.Suisse klar, dass dieses nur kombiniert mit anderweitigen Verbesserungen für Frauen angegangen werden kann. Dazu gehört insbesondere eine stärkere soziale Abfederung des flexiblen Rentenalters. Mit dem Vorschlag des Bundesrates werden nur wenige Frauen von einer sozialen Abfederung erfasst. Dies obwohl viele Frauen in der Altersvorsorge nach wie vor schlechter gestellt sind als Männer. Um dies künftig zu verbessern braucht es als weitere Bedingung für die Anhebung des Frauenrentenalters eine bessere Versicherung der Teilzeitarbeit. Und schliesslich müssen die bisher ungenügenden Bemühungen bezüglich Lohngleichheit massiv ausgebaut werden. Die Flexibilisierung des Rentenbezugs, insbesondere das Konzept des Teilvorbezugs/Teilaufschubs wird von Travail.Suisse hingegen genauso unterstützt wie die Harmonisierung der ersten und zweiten Säule beim Rücktrittsalter.

Einheitliches Referenzalter 65

Nur in einer Minderheit der Fälle deckt sich heute das tatsächliche Rücktrittsalter mit dem gesetzlichen Rentenalter. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist es sinnvoll, dass die Arbeitnehmenden unter guten Bedingungen und bei guter Gesundheit bis zum gesetzlichen Rentenalter arbeiten können. Da die Arbeitsmarkt- und Gesundheitsbiografien sehr unterschiedlich sind, muss es aber auch möglich sein, in deren Abhängigkeit nicht nur später, sondern auch früher eine Rente zu beziehen. Travail.Suisse begrüsst in diesem Zusammenhang eine Flexibilisierung des Rentenbezugs. Allerdings wird das Pensionierungsfenster mit der Reform gegen unten und oben ungleich geöffnet. Wenn das „ordentliche“ Rentenalter 65 betragen soll, ist es folgerichtig, wenn dieses in der Mitte des Pensionierungsfensters angesiedelt ist. Travail.Suisse schlägt deshalb eine Flexibilisierung zwischen 60 und 70 Jahren vor. Der Begriff „Referenzalter“ ist aus unserer Sicht zu wenig verbindlich und schützt nicht gegen eine „kalte“ Rentenaltererhöhung. Er sollte durch den Begriff „ordentliches Rentenalter“ ersetzt werden. Eine Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre ist für Travail.Suisse jedoch nur diskutabel unter den folgenden drei Bedingungen:

- Sicherstellung der Lohngleichheit auf gesetzlichem Weg: Insbesondere muss ein Lohngleichheitsindikator geschaffen werden, mit welchem die faktische Lohngleichheit gemessen wird. Aus den Resultaten der Messung müssen dann verbindlich gesetzliche Massnahmen abgeleitet werden.
- Bessere Versicherung der Teilzeitarbeit und der tiefen Einkommen: Mindestens die im Vorschlag des Bundesrats enthaltenen Massnahmen müssen umgesetzt werden.
- Bereitstellung eines substanziellen sozialen Ausgleichs bei Rentenvorbezug vor 65 für tiefe und mittlere Einkommen: Der vorgeschlagene Weg ist zu restriktiv (siehe unten).

Eine Änderung des ordentlichen Rentenalters, ohne dass das faktische Rentenalter steigt, hat Rentenkürzungen zur Folge, da sich mehr Personen frühpensionieren lassen müssen. Wenn nun das ordentliche Rentenalter der Frauen angehoben wird, muss sichergestellt werden, dass diese Frauen tatsächlich unter guten Bedingungen auch bis 65 arbeiten können und dass auch bescheiden

verdienende Frauen im Bedarfsfall vor dem ordentlichen Rentenalter ohne einschneidende Kürzungen pensioniert werden können.

Sozialer Ausgleich durch privilegierten Vorbezug

Werden bei einem Rentenvorbezug vor dem ordentlichen Rentenalter die vollen versicherungsmathematischen Kürzungssätze angewendet, können sich genau diejenigen Arbeitnehmenden, welche auf eine Frühpensionierung angewiesen sind, keine solche leisten. Oft verfügen diese Personen nur über ein bescheidenes Einkommen. Eine soziale Abfederung ist umso mehr gerechtfertigt, als Personen mit tiefer Bildung und bescheidenen Einkommen erwiesenermassen eine deutlich tiefere Lebenserwartung haben. Das Modell des Bundesrates sieht vor, dass nur Personen, die bereits in ihren Jugendjahren (18 bis 21 Jahre) in der Schweiz in die AHV eingezahlt haben, mit der sozialen Abfederung unterstützt werden. Das ist zu restriktiv. Alle Niedrigverdiener, welche erst später in die Schweiz gekommen sind, wären ausgeschlossen. Darunter sind viele, welche trotz körperlich harter Vollzeitarbeit nur auf bescheidene Einkommen kommen. Damit zielt die Massnahme an einer wichtigen Zielgruppe vorbei. Auch die Einkommensobergrenze, bis zu welcher der soziale Ausgleich greift, ist zu tief angesetzt. Nach dem Modell des Bundesrates werden nur Personen unterstützt, welche weniger als 50'000 Franken verdient haben. Im Resultat werden gemäss dem Modell des Bundesrates pro Jahr nur maximal 5000 Personen unterstützt. Insbesondere für Frauen genügt diese Massnahme als Kompensation für die Erhöhung des ordentlichen Rentenalters nicht. Es wären höchstens 10 Prozent der Frauen vom Ausgleich betroffen. Das ist für eine mehrheitsfähige Vorlage klar zu wenig.

Teilrenten als Fortschritt

Während bereits heute ein Vorbezug und ein Aufschieben der AHV-Rente möglich sind, sollen mit der Reform neu auch Teilvorbezüge zwischen 20 und 80 Prozent einer ganzen Rente gemacht werden können. Es sind auch Kombinationen von Teilvorbezug und Teilaufschub möglich. Das Konzept des gleitenden Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand entspricht nach Ansicht von Travail.Suisse den Bedürfnissen vieler Arbeitnehmender und ist ein klarer Fortschritt. Zudem kann die Altersrente neu auf monatlicher Basis und um bis zu drei Jahre vorbezogen werden. Wer trotz eines (Teil)-Bezugs der Rente weiter arbeitet, dem werden die bezahlten Beiträge zur Verbesserung der Altersrente angerechnet. Insgesamt entstehen durch die verschiedenen Elemente der Flexibilisierung mehr Möglichkeiten, auf die Bedürfnisse der Arbeitnehmenden einzugehen. Travail.Suisse befürwortet deshalb diesen Ansatz. Allerdings kann die Flexibilisierung nur greifen, wenn auch der Arbeitsmarkt auf die entsprechenden Bedürfnisse eingeht und insbesondere genügend Stellen für Altersteilzeit anbietet. Hier braucht es vermehrt Anreize für Arbeitgeber und einen umfassenden arbeitsrechtlichen Schutz der älteren Arbeitnehmenden (z.B. ein Recht auf Teilzeitarbeit). Im Widerspruch zur Flexibilisierung und zum Konzept des gleitenden Übergangs steht hingegen der Vorschlag des Bundesrates, Kompensationsmassnahmen für die Übergangsgeneration bezüglich Senkung des Mindestumwandlungssatzes nur bei einer Pensionierung zum ordentlichen Zeitpunkt vorzusehen (siehe Kapitel 2.2.).

2.2 Anpassung BVG-Mindestumwandlungssatz und Ausgleichsmassnahmen

Allgemeine Bemerkungen

Der Bundesrat will den BVG-Mindestumwandlungssatz innerhalb von vier Jahren auf 6.0 Prozent senken. Aus technischer Sicht ist eine gewisse Reduktion des Mindestumwandlungssatzes

nachvollziehbar. Angesichts der sozialpolitischen Tragweite einer Senkung ist jedoch eine einseitige versicherungstechnische Perspektive nicht angebracht. Die Renten müssen ohne Wenn und Aber gesichert werden. Das Verfassungsziel der Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung ist bereits heute längst nicht für alle Versicherten erfüllt: Mit den heutigen Regelungen kann die Generation, welche zwischen 2020 und 2040 in Rente geht, bereits ab einem Einkommen von rund 50'000 Franken und höher nicht mit einer Ersatzquote von 60 Prozent des letzten Lohnes aus AHV und BVG rechnen.² Und bei tieferen Einkommen ist davon auszugehen, dass mit einer Ersatzquote von 60 Prozent der Lebensstandard nicht gehalten werden kann. Eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes kommt deshalb nur in Frage, wenn substantielle Kompensationsmassnahmen ergriffen werden, welche die Rentenhöhen sichern.

Weiter ist für Travail.Suisse unabdingbar, dass der Mindestumwandlungssatz weiterhin im Gesetz festgelegt wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass dieser nicht auf Vorrat gesenkt wird. Die Senkung von 6.8 Prozent auf 6.0 ist drastisch. Es ist deshalb unklar, ob die Arbeitnehmenden selbst mit umfangreichen Kompensationsmassnahmen auf eine solch starke Senkung eintreten können. Der Bundesrat muss klarer aufzeigen, wieso es eine so drastische Senkung braucht. Dafür muss er auch erklären, welche Kassen genau auf den tieferen Umwandlungssatz angewiesen sind und was passiert, wenn der Umwandlungssatz unverändert gelassen wird. Insbesondere die Situation bei umhüllenden Pensionskassen und dort wo das Anrechnungsprinzip angewandt wird, sorgt für viel Verwirrung bei den Versicherten. Je drastischer die Senkung des Mindestumwandlungssatzes ausfällt, desto höher werden auch die notwendigen Kompensationsmassnahmen zu Buche schlagen.

Der Bundesrat schlägt verschiedene Kompensationsmassnahmen vor, welche die Renten sichern. Das ist erfreulich. Travail.Suisse begrüsst deshalb das System der Kompensationsmassnahmen im Grundsatz. Der Preis dafür sind höhere Lohnbeiträge. Gleichzeitig sind insbesondere die kurzfristig wirksamen Kompensationsmassnahmen tendenziell aufwändig, in dem über 25 Jahre zwei Systeme geführt werden müssen. Es besteht noch Optimierungsbedarf. Für Travail.Suisse steht hier eine verstärkte Durchführung der Kompensationsmassnahmen über die AHV im Zentrum. Im Weiteren braucht es zur Erreichung der politischen Mehrheitsfähigkeit eine Klärung, wer von den Versicherten letztendlich in den Genuss der Kompensationsmassnahmen kommt und wie mit überobligatorischen Leistungen umgegangen wird (mögliche Rentenverluste im Überobligatorium).

Senkung BVG- Mindestumwandlungssatz

Eine gewisse Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes ist aus technischer Sicht nachvollziehbar. Denn ein zu hoher Mindestumwandlungssatz ist nicht im Interesse aller versicherten Arbeitnehmender. Diese müssen eine allfällige Lücke mit einer tieferen Verzinsung ihrer Altersguthaben, mit Sanierungsbeiträgen oder mit Leistungsminderungen im Überobligatorium füllen. Zudem besteht die Gefahr, dass verschiedene Pensionskassen bei zu hohen Mindestumwandlungssätzen vermehrt versuchen, das Risiko mit sogenannten variablen Rentenmodellen auf die Versicherten abzuwälzen. Dies untergräbt den Sinn einer vorhersehbaren Altersvorsorge und muss verhindert werden.

Dennoch stellt der Sprung auf 6.0 Prozent eine drastische Massnahme dar, welche bei den Versicherten starken Erklärungsbedarf auslöst. Es wird deshalb von grosser Wichtigkeit sein, dass der Bundesrat transparent aufzeigt, ob und warum eine so drastische Massnahme notwendig ist. Vor

² Bericht des Bundesrates über die Zukunft der zweiten Säule, s. 93 und 94

diesem Hintergrund ist es zu begrüssen, wenn das Bundesamt für Statistik eigene versicherungstechnische Grundlagen erhebt. Die Akzeptanz für eine derartige Senkung wird der Bundesrat bei der Bevölkerung nur schaffen können, wenn er als rote Linie das heutige Rentenniveau mit Kompensationsmassnahmen sichert, gleichzeitig aber auch dafür sorgt, dass weniger Geld aus der zweiten Säule abfließt (siehe Institutionelle Massnahmen). Es muss sichergestellt werden, dass der Mindestumwandlungssatz nur so viel wie unbedingt nötig und keinesfalls auf Vorrat gesenkt wird. Angesichts der guten Ergebnisse der letzten zwei Jahre ist zu prüfen, ob eine Senkung auf 6.4 Prozent ausreicht. Auch viele umhüllende Pensionskassen operieren mit einem solchen Umwandlungssatz. Dies vor dem Hintergrund, dass die künftige Zinsentwicklung mit grossen Unsicherheiten verbunden ist und der Satz neu ohnehin alle fünf Jahre untersucht werden soll. Gleichzeitig müssen die Auswirkungen, welche eine Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes auf das Überobligatorium haben kann, gut erläutert werden.

Neuregelung Koordinationsabzug

Travail.Suisse begrüsst ausdrücklich die Festlegung des Koordinationsabzugs auf 25 Prozent des ganzen AHV-pflichtigen Lohns. Heute werden die vielen Teilzeitbeschäftigten und Personen mit tiefen Löhnen und Mehrfachbeschäftigungen durch den fixen Abzug von rund 25'000 Franken benachteiligt. Der höhere versicherte Lohn trägt nicht nur dazu bei, die Verluste aus der Senkung des Umwandlungssatzes zu kompensieren, sondern trägt zur gesellschaftspolitisch sinnvollen besseren Absicherung von Teilzeitarbeit bei. Angesichts der demografischen Entwicklung wird die Schweiz auch künftig auf Teilzeitarbeit setzen müssen. Diesen Realitäten wird der Vorschlag des Bundesrates gerecht. Da es insbesondere Frauen sind, welche vermehrt Teilzeitarbeit leisten (über die Hälfte der erwerbstätigen Frauen), werden wichtige Verbesserungen in der Altersvorsorge der Frauen erzielt. Travail.Suisse fordert, dass der Koordinationsabzug auch unabhängig von der Senkung des Mindestumwandlungssatzes gesenkt und proportional ausgestaltet wird.

Erhöhung und andere Staffelung der Altersgutschriften

Wie bei der Senkung des Koordinationsabzugs wird auch mittels einer Erhöhung der Altersgutschriften ein höheres Alterskapital angespart. Auch dies bedeutet für die Versicherten, dass sie künftig höhere Beiträge leisten müssen. Obwohl wissenschaftlich umstritten, wird die heutige Staffelung der Altersgutschriften sowohl von Arbeitgeber- wie auch von Arbeitnehmerkreisen u.a. für die Schwierigkeiten von älteren Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht. Im Hinblick darauf, dass angesichts der demografischen Entwicklung der Schweizer Arbeitsmarkt in den nächsten 20 Jahren auf grosse Kohorten von älteren Arbeitnehmenden setzen muss, gilt es auch mögliche Vorwände bezüglich Abweisung älterer Arbeitnehmender auszuschliessen. Travail.Suisse begrüsst deshalb im Grundsatz nebst der Erhöhung der Altersgutschriften auch die neue Staffelung. Arbeitnehmenden ab 45 werden somit bis zur Pensionierung jährlich die gleichen Altersgutschriften gutgeschrieben. Der Sprung bei den Altersgutschriften erfolgt neu vom 44. zum 45. Altersjahr, indem die Altersgutschriften von 11.5 auf 17.5 Prozent steigen. Travail.Suisse fordert, dass geprüft wird, diesen Sprung zu glätten, indem die Erhöhung auf zwei Zeitpunkte aufgeteilt wird, da sonst die Gefahr von Reallohnverlusten besteht (z.B. mit 45-49: 15.5 Prozent; 50-54: 18 Prozent).

Massnahmen für die Übergangsgeneration

Für ältere Versicherte wirken die oben beschriebenen Massnahmen nicht genügend, um die Rentenhöhe zu sichern. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, dass die Pensionskassen die Renten nach den alten und neuen Parametern im Einzelfall vergleichen. Das Altersguthaben der Versicherten wird

dann vom Sicherheitsfonds soweit aufgestockt, dass die Rentenhöhe auch mit einem Umwandlungssatz von 6.0 gehalten werden kann. Travail.Suisse begrüsst eine Massnahme für die Übergangsgeneration. Nur so kann die Rentenhöhe für alle aufrechterhalten werden. Um die bereits sonst steigenden Lohnbeiträge zu entlasten, sollten die Kosten für die Übergangsgeneration jedoch vom Bund getragen werden. Die Finanzierung über den Sicherheitsfonds, der letztlich von allen Versicherten gespeist wird, ist insofern problematisch, als vom Zuschuss vor allem Einkommen im oberen Bereich des BVG-Obligatoriums profitieren. Dies weil bei tieferen Einkommen der tiefere Koordinationsabzug einen grossen Teil des Rentenverlusts bereits kompensiert. Bei der Ausgestaltung der Massnahme muss darauf geachtet werden, dass keine Finanzierung von unteren Einkommen zu oberen Einkommen stattfindet. Das ist am besten mit einer Finanzierung durch den Bund gewährleistet. Das vorgeschlagene System ist zudem relativ aufwändig, da über 25 Jahre zwei verschiedene Systeme geführt werden müssen. Der Vorschlag des Bundesrates beschränkt sich auf Versicherte, welche nur im BVG-Obligatorium versichert sind. Unter Umständen können bei einer Senkung des BVG-Umwandlungssatzes jedoch auch überobligatorische Leistungen gesenkt werden. Der Bundesrat muss deshalb auch für diese Betroffenen Kompensationsmassnahmen vorsehen. Da es sich prinzipiell um ein Umlageverfahren handelt, ist Travail.Suisse der Ansicht, dass die Massnahmen für die Übergangsgeneration besser und einfacher über die AHV abgewickelt werden können. So sollen als Kompensation für die Rentenverluste aus der Senkung des Mindestumwandlungssatzes Zuschläge über die AHV ausgerichtet werden. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung ist es für die Mehrheitsfähigkeit einer solchen Massnahme unerlässlich, genau darzustellen, wer von den Übergangsmassnahmen profitiert.

2.3 Institutionelle Massnahmen in der beruflichen Vorsorge

Allgemeine Bemerkungen

Die Versicherten nehmen es zu Recht als Widerspruch wahr, wenn einerseits für die gleiche Leistung mehr Beiträge verlangt werden oder gar Leistungen gekürzt werden sollen und gleichzeitig mit der zweiten Säule hohe Gewinne erzielt werden. Dank einer generösen Umsatzbeteiligung und stark überhöhten Risikoprämien behalten die Versicherungsgesellschaften jährlich 600-700 Mio. Franken als Gewinn ein. Diese überhöhten Gewinne untergraben das Vertrauen der Bevölkerung in die Altersvorsorge. Mehr Transparenz, wie es auch der Bundesrat vorschlägt, ist notwendig. Dies alleine wird auf Grund der Komplexität der Materie jedoch nicht ausreichen, um ungerechtfertigte Gewinnabflüsse zu unterbinden. Es braucht handfeste und verbindliche Massnahmen, damit am Schluss mehr Geld für die versicherten Arbeitnehmenden übrig bleibt. Optimierungen reichen also nicht aus. Die klare Begrenzung der Risikoprämien und der Gewinne ist sachlich wie auch politisch unabdingbar. Erst wenn ungerechtfertigte Geldabflüsse unterbunden werden, kann objektiv festgestellt werden, welcher finanzielle Zusatzbedarf besteht. Werden die garantierten Gewinne der gewinnorientierten Versicherungsgesellschaften in der heutigen Form aufrechterhalten, ist jede Reform politisch blockiert. Auch um die Erhöhung der Lohnbeiträge auf Grund der oben erwähnten Kompensationsmassnahmen zur Senkung des Mindestumwandlungssatzes in einem verkraftbaren Ausmass zu behalten, müssen die Risikoprämien sinken.

Die Lebensversicherer haben in den letzten Jahren u.a. aus den Prämien der versicherten Arbeitnehmenden grosse Rückstellungen in Milliardenhöhe für einen zu hohen Mindestumwandlungssatz gebildet. Wird er gesenkt, werden diese Rückstellungen nicht mehr benötigt. Es sind deshalb im Rahmen der Reform auch die notwendigen gesetzlichen Vorkehrungen zu treffen, damit die Auflösung der Rückstellungen vollumfänglich den Versicherten zugutekommt. Auch bei der

Problematik der hohen Vermögensverwaltungskosten steht die Glaubwürdigkeit des Systems auf dem Spiel. Deshalb muss mit der Reform auch ein Instrumentarium gegen die vielen versteckten Gebühren der Banken und Vermögensverwalter eingeführt werden.

Erhöhung der Mindestquote

Travail.Suisse macht seit Jahren im Rahmen von eigenen Analysen auf die überhöhten Gewinne der Versicherungsgesellschaften mit der zweiten Säule aufmerksam. Diese überhöhten Gewinne werden massgeblich durch eine zu wenig strenge Regelung der Überschussverteilung ermöglicht. Die Mindestquoten-Regelung („Legal Quote“) sollte ermöglichen, dass mindestens 90 Prozent der *Gewinne* aus dem Bereich der beruflichen Vorsorge den Versicherten zugutekommen. Maximal 10 Prozent der *Gewinne* sollten von den Versicherern einbehalten werden können. Heute ist es den Versicherungsgesellschaften durch eine für sie vorteilhafte Auslegung der Mindestquotenregelung möglich, bis zu 10 Prozent der *Erträge* für sich einzubehalten. Dies ist vor dem Hintergrund einer Sozialversicherung jenseits von Gut und Böse. Im Rahmen der 1. BVG-Revision wollte der Gesetzgeber die Überschüsse der Versicherungsgesellschaften beschränken. Dies ist klar misslungen. Unter anderem deshalb, weil der Gesetzgeber davon ausging, dass unter dem Begriff Überschüsse die Nettoergebnisse gemeint waren. Weil jedoch die heutige Regelung de facto nicht nur eine Überschussbeteiligung, sondern auch eine Ertragsbeteiligung zulässt, fallen die maximal erlaubten Geldabflüsse zwei- bis dreimal höher aus, als der Gesetzgeber vorgesehen hatte. Um dies zu korrigieren, muss die gesetzliche Mindestquote massiv angehoben werden. Die vorgeschlagene Erhöhung auf 92 bzw. 94 Prozent genügt nicht. Um den damals zum Ausdruck gebrachten Willen des Parlaments wieder herzustellen ist eine Heraufsetzung auf ein Niveau von 95-97 Prozent notwendig. Travail.Suisse fordert:

- Die Mindestquote muss im gegenwärtigen System auf mindestens 95 Prozent erhöht werden.
- Eine Differenzierung der Mindestquotensätze ist für Travail.Suisse denkbar. Soll zwischen Volldeckung und Teildeckung in Bezug auf die Mindestquote unterschieden werden, so müssen der Mindestquotensatz für die Volldeckung bei mindestens 95 Prozent und derjenige bei Teildeckung bei mindestens 97 Prozent liegen.

In Art. 37 Abs. 4bis soll der Bundesrat neu die Kompetenz erhalten, bei einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld, die Mindestquotensätze wieder auf höchstens 90 Prozent zu senken. Dies um einem Versicherer die Wiedererlangung der finanziellen Sicherheit zu erlauben. Obwohl eine solche Massnahme als befristet deklariert wird, soll nach drei Jahren eine Erneuerung möglich sein. Travail.Suisse stellt sich klar gegen eine solche Erneuerungsmöglichkeit, da sonst über die Hintertür einer Ausnahmeregelung wieder eine tiefere Mindestquote eingeführt werden könnte. Der Bundesrat darf nur in klaren Ausnahmefällen, für maximal drei Jahre und unter restriktiven Bedingungen eine Reduktion der Mindestquote verordnen. Ansonsten wird das Risiko wieder auf die Versicherten abgewälzt, was nicht Sinn einer Vollversicherung ist. Das Gesetz muss hier klare und abschliessende Vorgaben machen. Die aktuellen Schwierigkeiten und die Möglichkeit von überhöhten Gewinnen der Lebensversicherer basieren gerade auf einer ungenügenden gesetzlichen Vorgabe. Das darf sich nicht wiederholen.

Schutz vor missbräuchlichen Risikoprämien

Ein dezidiertes Vorgehen gegen die heute konstant überhöhten Risikoprämien bei den Lebensversicherungsgesellschaften ist für Travail.Suisse genauso unerlässlich wie eine Erhöhung der Mindestquote. Die einkassierten Risikoprämien waren in den letzten Jahren in der Regel doppelt so hoch wie der in den Finma-Zahlen ausgewiesene Risikoaufwand. Im Rahmen der Mindestquotenregelung fliesst ein Teil der überhöhten Risikoprämien direkt in den Gewinn der Versicherungsgesellschaften. Das ist unhaltbar. Zudem profitieren nicht alle Versicherten in gleichem Ausmass von der Überschusszuteilung. Mittels Zu- oder Abschlägen, welche vom statistischen Schadensverlauf abweichen, werden einzelne Versichertengruppen bevor- oder benachteiligt. Das muss bei der Überschusszuteilung wieder korrigiert werden. Travail.Suisse begrüsst darum die vermehrten Bemühungen zum Schutz gegen missbräuchlich hohe Risikoprämien, gegen die Umverteilung der Überschüsse zwischen verschiedenen Versichertengruppen und für eine transparente Prämiengestaltung. Travail.Suisse kann sich mit der Möglichkeit, eine Prämie für die Rentenumwandlungsgarantie zu erheben, einverstanden erklären. Umso entschlossener muss jedoch gegen die überhöhten Risikoprämien vorgegangen werden. Im Vorschlag des Bundesrates wird der Missbrauchstatbestand präzisiert. Die Finma hat zu überprüfen, ob eine Missbräuchlichkeit vorliegt. Die dafür vorgesehene Obergrenze stützt sich auf die Schadensstatistik. Diese bildet die tatsächlich eingetretenen Schäden ab und ist nicht manipulierbar. Das ist ein bedeutender Fortschritt und der richtige Ansatz. Die Missbräuchlichkeitsobergrenze wird allerdings mit dem Doppelten der erwartbaren Schäden gemäss Schadensstatistik deutlich zu hoch angesetzt. Eine gewisse Sicherheitsmarge ist nachvollziehbar, diese muss sich jedoch in einem deutlich kleineren Rahmen halten. Um das Verhältnis Risikoprämien zu Risikoaufwand in einem akzeptablen Rahmen zu halten, muss die Finma angehalten werden, bereits früher einzugreifen. Als Richtschnur sollten die einkassierten Risikoprämien nicht mehr als 120 Prozent des Risikoaufwands betragen.

Überschussfonds

Heute fliesst derjenige Teil der Überschüsse, welcher den Versicherten zugutekommt, nicht direkt zu diesen. Er wird über einen Überschussfonds ausgeschüttet. Damit wird die Zuteilung der Überschüsse über die Zeit geglättet. Zudem können sich die Versicherer einen Teil davon an das erforderliche Solvenzkapital anrechnen. Das Vollversicherungsmodell sollte gerade davon leben, dass der Versicherer sämtliche Garantien übernimmt. Die Rückgriffsmöglichkeit auf den Überschussfonds, der den Versicherten zusteht, ist deshalb systemfremd. Die Glättung der Überschussausschüttung über die Zeit kann gar zu einer Behinderung des Wettbewerbs führen: Will ein Arbeitgeber aus dem Vertrag mit dem Versicherer aussteigen und sich einer anderen Stiftung anschliessen, so verlieren dessen Versicherte die in Aussicht gestellte Ausschüttung der Überschüsse für das Folgejahr. Der Kreis derjenigen, welche mit ihren Prämien zu den Überschüssen beigetragen haben und derjenigen, welche von der Ausschüttung der Überschüsse profitieren ist durch die zeitliche Verschiebung zudem verschieden. Das führt beispielsweise zu Ungerechtigkeiten, wenn jemand die Stelle wechselt. Für Travail.Suisse ist deshalb nicht einsichtig, welchen Mehrwert ein Überschussfonds für die Versicherten bringt.

Transparenz und Verwaltungs- und Vermögensverwaltungskosten

Travail.Suisse begrüsst die vorgesehenen Schritte bezüglich Transparenzverbesserungen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass auch die Versicherer Brokerprovisionen transparent machen müssen. Zudem wird heute die Transparenz erschwert, weil die Versicherungsgesellschaften

die Freizügigkeitspolice in der gleichen Betriebsrechnung ausweisen. Die Versicherer tragen in diesem Geschäft aber keine vergleichbaren Risiken wie im Kollektivlebensgeschäft und es entstehen wesentlich tiefere Verwaltungskosten. Wichtig ist auch die vollständige Deklaration und korrekte Aufschlüsselung nach den verschiedenen Destinatärgruppen aller Verwaltungskosten im Kostenprozess. Insbesondere weisen die Lebensversicherer heute viel zu hohe Verwaltungskosten für die Rentnerinnen und Rentner aus. Diese müssen begrenzt werden. Travail.Suisse unterstützt im Weiteren alle genannten Massnahmen zur Senkung der Vermögensverwaltungskosten. Insbesondere müssen die Kosten für die heute überproportional teuren Hedge Fund und Private Equity Produkte im Verhältnis zu den Gesamtkosten einer Vorsorgeeinrichtung (Versicherer und Pensionskassen) klar beschränkt werden.

2.4 Leistungs- und beitragsseitige Massnahmen

Allgemeine Bemerkungen

Für Travail.Suisse ist die verstärkte Ausrichtung der Witwenrenten auf die Kinderbetreuung im Grundsatz nachvollziehbar. Allerdings ist bei der Detailausgestaltung der Regelung darauf zu achten, dass Härtefälle und auch Schwelleneffekte vermieden werden. Die Gleichbehandlung der Beitragssätze und Beitragsskalen von Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden ist aus Sicht von Travail.Suisse erwünscht. Heute wird das Einkommen der Selbständigerwerbenden im Schnitt nur mit 7.27 Lohnprozenten belastet, dasjenige der angestellten Arbeitnehmenden hingegen mit 8.4 Prozent. In einem Paket, welches von allen Seiten Opfer abverlangt, lassen sich diese Privilegien nicht mehr rechtfertigen. Die Verbesserungen des Versicherungsschutzes im BVG erachtet Travail.Suisse als einen wichtigen Schritt für eine zeitgemässe Altersvorsorge. Die Herabsetzung von Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug stellt insbesondere viele Teilzeitarbeitende besser. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Teilzeitarbeit im Kontext der demografischen Entwicklung, ist dies dringend notwendig. Auch die bessere Versicherung von Personen mit mehreren Arbeitgebern und von älteren Arbeitslosen zielt in die richtige Richtung.

Anpassung Hinterlassenenrenten

Für Travail.Suisse ist es einsichtig, dass bei den Witwenrenten gewisse Anpassungen an gesellschaftliche Entwicklungen vorgenommen werden. Die Aufhebung des Anspruchs für kinderlose Witwen im Rahmen eines Gesamtpakets, welches in anderen Bereichen Verbesserungen bringt, ist diskutierbar. Die verstärkte Ausrichtung auf die Kinderbetreuung mit der Senkung der Witwen- und Witwerrenten auf 60 Prozent einer Altersrente und der Anhebung der Waisenrenten auf 50 Prozent einer Altersrente stellen zielgerichtete Anpassungen an die veränderten Rollen- und Erwerbsgewohnheiten dar. Mit grosszügigen Übergangsregelungen müssen jedoch Härtefälle vermieden werden. So ist es richtig, dass laufende Renten unangetastet bleiben und neu verwitwete Frauen ohne Kinder während neun Jahren nach dem In-Kraft-Treten durch abgestufte Übergangsleistungen geschützt sind. Nicht gerechtfertigt und stossend ist jedoch die Gleichsetzung von Frauen, die im Verwitwungszeitpunkt bereits erwachsene Kinder haben, mit kinderlosen Witwen. Während nach heutigem Recht verwitwete Mütter unbeschadet des Alters der Kinder immer eine Witwenrente erhalten (bis zum Lebensende, falls eine allfällige Invalidenrente oder Altersrente nicht höher ist), soll neu nur noch eine Witwenrente erhalten, wessen Kinder im Verwitwungszeitpunkt waisenrentenberechtigt sind. Mit der Gleichsetzung dieser Frauen mit kinderlosen Witwen wird nicht berücksichtigt, dass mit den Betreuungspflichten die Erwerbskarriere beeinträchtigt ist und somit im Zeitpunkt der Verwitwung die berufliche Stellung nicht vergleichbar ist mit jemandem, der sich seit jeher

voll auf seine berufliche Laufbahn konzentrieren konnte. Mit dieser Regelung sind zudem Willkür und Härtefälle nach dem Auslaufen der Übergangszeit vorprogrammiert. So würde eine Witwe, die kurz nach dem 18-ten Geburtstag ihres jüngsten Kindes verwitwet, gar keine Rente mehr bekommen. Hingegen würde eine Witwe, deren jüngstes Kind im Verwitwungszeitpunkt mit 24 Jahren noch in Ausbildung ist, weiterhin eine grundsätzlich lebenslängliche Rente bekommen.

- Travail.Suisse fordert, dass verwitwete Mütter, welche zum Zeitpunkt der Verwitwung bereits erwachsene Kinder hatten, besser geschützt werden. Es ist für diese Witwen eine befristete Rente von mindestens 5 Jahren ab dem Verwitwungszeitpunkt zu gewähren. Damit bleibt genügend Zeit, um sich auf die geänderten Lebensumstände einzustellen. Gleichzeitig soll Männern, welche für ihre Kinder ebenfalls Betreuungsaufgaben wahrgenommen haben und dafür ihr Erwerbsspensum reduziert haben/hatten, ebenfalls eine Mindestbezugsdauer der Witwerrente von 5 Jahren gewährt werden. Dies auch, wenn die Kinder bereits erwachsen sind.

Ältere Arbeitslose

Für viele Arbeitnehmende stellt ein Stellenverlust kurz vor Erreichen des Rentenalters ein Damoklesschwert dar. Dies weil damit der Bezug einer Altersrente gefährdet ist. Kann die Versicherung nicht auf freiwilliger Basis weitergeführt werden, bleibt oft nur die Ausrichtung der Freizügigkeitsleistung in Kapitalform. Das läuft den Grundgedanken der Altersvorsorge zuwider und stellt keinen wirksamen Schutz vor Altersarmut dar. Die Folge davon ist, dass betroffene Personen stärker auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Travail.Suisse befürwortet deshalb die vorgesehenen Verbesserungen für ältere Arbeitslose in Form einer Ausdehnung der freiwilligen Versicherung und mittels neuer Möglichkeiten zum Bezug der Freizügigkeitsguthaben in Rentenform. Während die Ausdehnung der freiwilligen Versicherung aus finanziellen Gründen nur guten Einkommen vorbehalten sein dürfte, stellt die Möglichkeit, sein Freizügigkeitsguthaben bei der Stiftung Auffangeinrichtung in eine Rente umwandeln zu lassen auch für bescheidene Einkommen eine deutliche Verbesserung der Situation dar. Damit die Auffangeinrichtung dieser Aufgabe nachkommen kann, muss sie die technischen Grundlagen dafür selber festlegen können.

Herabsetzung BVG-Eintrittsschwelle

Vor dem Hintergrund zunehmender Teilzeitarbeit und von Beschäftigung bei mehreren Arbeitgebern befürwortet Travail.Suisse eine Herabsetzung der BVG-Eintrittsschwelle. Es wird damit für Arbeitgeber schwieriger, BVG-Beiträge systematisch zu umgehen. Nebst dem verstärkten Aufbau einer adäquaten Altersvorsorge verbessert sich für die neu versicherten Personen auch der Schutz gegen Invalidität und Todesfall. Weiterhin nicht von der obligatorischen Versicherung erfasst sind hingegen Personen, die bei mehreren Arbeitgebern zusammen über ein Einkommen von 14'040 Franken kommen, bei jedem einzelnen aber darunter liegen. Um die Versicherungsdeckung im BVG für diese Kreise zugänglich zu machen, sollte vermehrt auf die Möglichkeit hingewiesen werden, sich bei Mehrfachbeschäftigungen bei der Auffangeinrichtung oder bei einem der Arbeitgeber auf freiwilliger Basis versichern zu lassen.

Festlegung BVG-Mindestzinssatz ex-post

Travail.Suisse unterstützt einen Systemwechsel bei der Festlegung des Mindestzinssatzes. Im heutigen System, welches den Mindestzinssatz zum Voraus in Unkenntnis der künftigen Entwicklung festlegt, besteht die Tendenz einer übervorsichtigen Festlegung zu Ungunsten der Arbeitnehmenden: Bei einem guten zurückliegenden Jahr wird auf die künftigen Risiken an den Finanzmärkten hingewiesen

und gegen eine Erhöhung argumentiert. Ist das zurückliegende Jahr hingegen schlecht gelaufen, wird mit Hinweis darauf der Mindestzinssatz gesenkt. Das kann zu einem Auseinanderdriften von Renditeentwicklung und Mindestzinssatz führen. Dies schwächt das Vertrauen in die zweite Säule. Um die Festlegung des Mindestzinssatzes nicht den Spekulationen über die künftige Entwicklung der Finanzmärkte auszusetzen, sollte der Mindestzinssatz neu gegen Ende des jeweils laufenden Jahres in Kenntnis der Renditeentwicklung festgelegt werden (ex-post). Wenn die Versicherten so in guten Jahren mit einem höheren Mindestzinssatz an der Renditeentwicklung beteiligt werden, werden sie auch bereit sein, bei einer Baisse die Kosten mitzutragen. Um die Komplexität möglichst tief zu halten, wird Variante 1 bevorzugt.

2.5 Massnahmen zur Finanzierung der AHV

Allgemeine Bemerkungen

Travail.Suisse ist der Ansicht, dass die Finanzierung der AHV über Zusatzeinnahmen sichergestellt werden sollte. Die Bevölkerung hat bereits mehrmals zum Ausdruck gebracht, dass Rentenkürzungen oder weiter gehende Rentenaltererhöhungen keine Alternative sind. Auch sachlich sind sie nicht haltbar: Eine Senkung des Rentenniveaus wäre in vielen Fällen nicht verfassungskonform und eine Anhebung des Rentenalters über 65 hinaus zielt an den Realitäten des Arbeitsmarkts vorbei. Obwohl die Mehrwertsteuer keine soziale Steuer ist, da sie im Vergleich zu direkten Steuern auch kleine Einkommen substantiell belastet, sind wir der Ansicht, dass zusätzliche Mehrwertsteuern ein Opfer sind, das für eine sichere AHV zu bringen ist. Im Unterschied zu den Lohnprozenten werden alle Altersschichten an der Finanzierung beteiligt. Bei den Lohnprozenten fällt die Last einseitig auf die Erwerbstätigen. Die Vorschläge, welche im Rahmen eines Interventionsmechanismus eine Aussetzung der Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung (Mischindex) vorsehen, werden von Travail.Suisse hingegen abgelehnt und als chancenlos angesehen. Aus Sicht von Travail.Suisse braucht es einen einnahmeseitigen Mechanismus. Skeptisch steht Travail.Suisse auch einem reduzierten Bundesbeitrag gegenüber. Fällt die Ausgabegebundenheit des Bundesbeitrags teilweise weg, beteiligt sich der Bund nur noch unterproportional an den demografischen Mehrkosten. Vor dem Hintergrund von gleichzeitigen Mehrwertsteuererhöhungen für die AHV ist ein Teilrückzug des Bundes nicht vermittelbar.

Erhöhung der Mehrwertsteuer: Es braucht ein Baby-Boomer-Prozent

Bis anhin konnten die Mehrausgaben der AHV durch Produktivitätsfortschritte und nicht zuletzt durch Beiträge der Einwanderer aufgefangen werden. Die künftigen Mehrausgaben können jedoch nicht mehr allein dadurch gedeckt werden. Grund dafür ist, dass nebst der Erhöhung der Lebenserwartung ein zweiter Faktor die Kosten der AHV erhöhen wird: Die Baby-Boomer. In den kommenden zwei Jahrzehnten kommen geburtenstarke Jahrgänge ins Rentenalter. Zur Finanzierung des Zusatzbedarfs auf Grund der geburtenstarken Jahrgänge soll in der AHV deshalb rasch ein Baby-Boomer Prozent erhoben werden. Es sollte grundsätzlich unabhängig vom übrigen finanziellen Bedarf ausgestaltet werden. Anders als beim Bedarf durch die höhere Lebenserwartung ist das Baby-Boomer-Prozent nur befristeter Natur, da es sich um einen vorübergehenden Effekt handelt. Der Bevölkerung muss im Rahmen der Reform vermittelt werden, dass es eine Zusatzfinanzierung braucht, soll das heutige Rentenniveau erhalten werden können. Mit dem Baby-Boomer-Prozent bei der Mehrwertsteuer kann der Bevölkerung die Notwendigkeit einer Zusatzfinanzierung plastisch vor Augen geführt werden. Die Bevölkerung will wissen, wofür sie mehr AHV-Beiträge zahlt. Auch das sogenannte Demografie-Prozent, das Ende der Neunzigerjahre eingeführt wurde, hat sich bewährt und stösst auf breites

Verständnis. Deshalb sollte bei einer Erhöhung das erste Mehrwertsteuer-Prozent für die Baby-Boomer reserviert werden.

Mit der wachsenden Anzahl Rentner/innen scheint es gerechtfertigt, diese stärker in die Finanzierung der AHV einzubinden. Der finanzielle Zusatzbedarf soll möglichst breit von allen getragen werden. Die Kohorten, welche in naher Zukunft in Rente gehen, haben als Erwerbstätige dank einem guten Verhältnis Aktive-Rentner stabile und relativ bescheidene AHV-Beiträge leisten müssen. Selber hatte diese Generation wenige Kinder. Dies ist neben der steigenden Lebenserwartung einer der Gründe, wieso in Zukunft weniger Erwerbstätige für die Rentner/innen aufkommen müssen. In dieser Situation ist es gerechtfertigt, über die Anhebung der Mehrwertsteuer die ganze Bevölkerung und nicht nur die Erwerbstätigen in die Pflicht zu nehmen. Zudem werden im Rahmen der Kompensationsmassnahmen in der 2. Säule bereits höhere Lohnabzüge anfallen.

Der Bundesrat geht in seinem Bericht zur Vernehmlassung von mittelfristig zwei zusätzlichen Mehrwertsteuerprozenten aus, die zur Deckung der Finanzierungslücke in der AHV notwendig sein werden. Es ist neben dem Baby-Boomer-Prozent mittelfristig noch mit einer weiteren Erhöhung der Mehrwertsteuer zu rechnen. Diese soll dann erfolgen, wenn es auf Grund der AHV-Finzen notwendig ist und nicht auf Vorrat. Die vorgesehene Staffelung der Anhebung wird von Travail.Suisse deshalb unterstützt. Travail.Suisse schlägt vor, die Bedingungen, unter welchen das zweite Mehrwertsteuerprozent anfällt, jedoch bereits zum Voraus in einem einnahmeseitigen Interventionsmechanismus zu regeln (siehe unter Interventionsmechanismus). Die Schweiz steht auch mit einer um zwei Prozentpunkte erhöhten Mehrwertsteuer im internationalen Vergleich sehr gut da. Die Belastung ist für die Wirtschaft absolut tragbar. Aus Sicht der Arbeitnehmenden beeinträchtigt eine Mehrwertsteuererhöhung um zwei Prozentpunkte die Lebensqualität der Bevölkerung weniger als Einschnitte bei den Leistungen. Damit der Konsum von Gütern des täglichen Bedarfs nicht allzu stark belastet wird, bevorzugt Travail.Suisse eine proportionale Erhöhung der Mehrwertsteuer.

Interventionsmechanismus

Es ist positiv, dass der Bundesrat auch im Rahmen eines Interventionsmechanismus das Primat der Politik anerkennt. Der Bundesrat legt jedoch fast den gleichen Interventionsmechanismus, welcher in der Invalidenversicherung vor kurzem gescheitert ist, nochmals vor. Dieser beinhaltet in der zweiten Stufe ein automatisches Einfrieren der AHV-Renten. Die wichtige Anpassung der Renten an den Mischindex (Lohn und Teuerung) wäre nicht mehr gewährleistet. De facto entspricht dies einer Rentenkürzung, auch von laufenden Renten. Automatische Rentenkürzungen sind jedoch politisch chancenlos und werden von den Arbeitnehmendenverbänden bekämpft. Weiter entstehen durch das Einfrieren der Renten komplizierte koordinationsrechtliche Probleme innerhalb der ersten Säule und mit weiteren Sozialversicherungen (z.B. Unfallversicherung). Es wird damit riskiert, dass die 1. Säule und das sorgfältig austarierte Sozialversicherungssystem insgesamt auseinander fallen. Die Stärke der 1. Säule ist ihre Einfachheit und Verständlichkeit. Dies darf nicht preisgegeben werden. Politisch betrachtet können Kreise, welche auf Leistungskürzungen bei der AHV hinarbeiten durch ein „Aushungern“ der AHV auf der Beitragsseite automatische Leistungskürzungen erreichen, welche sonst auf politischen Widerstand stossen würden. Travail.Suisse findet: Die angestrebte Opfersymmetrie kann im Gesamtkontext auch mit einem einnahmeorientierten Mechanismus erreicht werden. Der Dachverband der Arbeitnehmenden schlägt deshalb einen einnahmeorientierten Interventionsmechanismus verbunden mit der Mehrwertsteuer vor: Es soll bereits heute festgelegt werden, in welchem Fall das zweite Mehrwertsteuerprozent anfällt, nämlich wenn der AHV-Fonds unter

70 Prozent einer Jahresausgabe fällt. Wenn der AHV-Fonds einen Finanzierungsgrad von 110 Prozent einer Jahresausgabe erreicht hat, kann mit der Erhebung wieder ausgesetzt werden. Da die ganze Bevölkerung Mehrwertsteuer bezahlt, ist eine Opfersymmetrie gewährleistet. Automatische und ständige Rentenaltererhöhungen im Rahmen eines Interventionsmechanismus – wie sie von Arbeitgeberseite gefordert werden - werden von Travail.Suisse hingegen dezidiert abgelehnt. Arbeitnehmende müssen verlässlich und planbar wissen, in welchem Alter sie sich pensionieren lassen können. Vorschläge, die mit einem Blankoscheck für Rentenaltererhöhungen operieren, untergraben die Verlässlichkeit und damit das Vertrauen der Bevölkerung in die AHV. Sie sind deshalb weder sinnvoll noch erfolgsversprechend.

Entflechtung Bundesbeitrag

Heute beteiligt sich der Bund mit 19.55 Prozent an den AHV-Ausgaben. Der Bundesbeitrag rechtfertigt sich einerseits durch die starke Solidaritäts- und Umverteilungskomponente der AHV. Andererseits ist die AHV eine Versicherung, welche nicht nur Erwerbstätige versichert. Auch deswegen, ist eine substanzielle Beteiligung des Bundes angebracht. Weiter kann dadurch die Belastung des Produktionsfaktors Arbeit in Grenzen gehalten werden. Durch die demografisch bedingten Mehrausgaben wird der Bundesbeitrag in den kommenden Jahren tendenziell höher ausfallen. Aus Sicht von Travail.Suisse ist nachvollziehbar, dass der Bund seinen finanziellen Handlungsspielraum behalten will. Mit der Teilentflechtung soll nur noch die Hälfte des heutigen Bundesbeitrags ausgabengebunden anfallen. Die andere Hälfte soll an die Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen (als Indikator für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung) gebunden werden. Das hat für die AHV ein Einnahmenausfall von 550 Mio. Franken im Jahr 2030 zur Folge. Travail.Suisse lehnt eine solche Entflechtung ab. Ein Zurückfahren der weitgehend durch allgemeine Bundesmittel finanzierten Bundesbeteiligung bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer – welche insbesondere auch kleine Einkommen belastet - ist der Bevölkerung und den Arbeitnehmenden nicht zu vermitteln. Insgesamt untergräbt ein Zurückfahren der Bundesbeteiligung die Bereitschaft der Bevölkerung, mehr Mehrwertsteuern für die AHV zu bezahlen. Dazu kommt, dass gleichzeitig mit der Unternehmenssteuerreform weitere Steuersenkungen geplant sind. Um den Handlungsspielraum des Bundes über den demografischen Buckel hinweg zu behalten, muss der Bund in erster Linie auf weitere Steuersenkungen verzichten.

2.6 Weitere Anpassungen

Klärung der rechtlichen Stellung des AHV-Fonds

Im Zuge der Sanierung der Invalidenversicherung wurden aus dem gemeinsamen AHV/IV-Fonds zwei eigenständige Fonds. Diese sind gemäss Gesetz gemeinsam zu verwalten. Der Bestand von drei eigenständigen Ausgleichfonds (AHV/IV/EO), deren Vermögensverwaltung gemeinsam zu erfolgen hat, ohne dass für diese kollektive Verwaltung eine gesetzlich verankerte Organisation besteht, führt in der Praxis auf den Finanzmärkten zu gewissen Schwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten. Der Bundesrat wird aufgefordert, die rechtliche Stellung der Ausgleichsfonds zu klären und im Rahmen der Altersreform 2020 aufzuzeigen, welche Massnahmen notwendig sind, damit die gemeinsame Verwaltung der drei eigenständigen Fonds sinnvoll umgesetzt werden kann.


Keine Pflicht zu Garantieleistungen für Stiftung Auffangeinrichtung

Gemäss Art. 26 Abs. 1bis, VE-FZG soll der Bundesrat für die Freizügigkeitseinrichtungen Garantieleistungen festlegen, zu welchen auch bereits bestehende Freizügigkeitseinrichtungen

verpflichtet wären. Begründet wird dies damit, dass Freizügigkeitseinrichtungen nicht über ein paritätisch zusammengesetztes Organ verfügen. Die Auffangeinrichtung führt ebenfalls Freizügigkeitskonten, ist jedoch nach Art. 60 Abs. 1 BVG eine Vorsorgeeinrichtung, deren Stiftungsrat überdies paritätisch zusammengesetzt ist. Es sollte deshalb sichergestellt werden, dass die Auffangeinrichtung von der Pflicht zu Garantieleistungen für Freizügigkeitseinrichtungen ausgenommen ist.

Wir hoffen, dass Sie unseren Bemerkungen Rechnung tragen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen,



Martin Flügel
Präsident



Matthias Kuert Killer
Leiter Sozialpolitik