

Vorsorgereform : nicht auf Bern warten

Autor(en): **Roten, Noémie / Cosandey, Jérôme**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **99 (2019)**

Heft [1]: **Auf wackligen Beinen**

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-868823>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Einleitung

Vorsorgereform: Nicht auf Bern warten

Die Lage rund um die Altersvorsorge ist verworren, die Reform der 2. Säule längst überfällig. Allerdings könnten die Arbeitgeber die heutigen Möglichkeiten des bestehenden Gesetzes besser ausschöpfen, um den sich verändernden Arbeitsrealitäten besser gerecht zu werden.

von Noémie Roten und Jérôme Cosandey

Das Reformpaket «Altersvorsorge 2020», das die 1. und 2. Säule gleichzeitig hätte reformieren sollen, scheiterte – knapp – an der Urne am 24. September 2017. Grund dafür ist, wie eine VOTO-Studie¹ zeigte, die Kumulierung verschiedener Nein-Motive: Nein zu einer pauschalen Erhöhung der AHV-Renten um 70 Fr. pro Monat, Nein zur Erhöhung des Frauenrentenalters, Nein zu einer Mehrwertsteuererhöhung... Eine einzelne Nein-Gruppierung hätte die Reform nicht ins Wanken gebracht, in der Summe bildeten sie aber eine Mehrheit.

Der Bundesrat zog Lehren daraus und beschloss, die Reform der 1. und der 2. Säule getrennt anzugehen, wobei die AHV prioritär reformiert werden soll. Momentan liegen drei voneinander abhängige, zum Teil verflochtene Vorlagen in verschiedenen Reifestadien auf dem Tisch (vgl. Abb. 1).

AHV 21

Die erste Vorlage, die AHV 21, soll der «Stabilisierung der AHV» dienen. Als Schlüsselmassnahme sieht die wenig ambitionierte Vorlage eine MwSt.-Erhöhung um 1,5 Prozentpunkte vor, die Mehreinnahmen von 5,4 Mrd. Fr. pro Jahr für die AHV generieren soll; kumuliert bis 2030 ergäben sich Mehreinnahmen von 49 Mrd. Fr. Das würde reichen, um den AHV-Fonds bis 2030 auf mindestens 100 Prozent einer Jahresausgabe zu halten. Weiter sieht die Vorlage eine Erhöhung des (Referenz-) Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre vor, begleitet von Ausgleichsmassnahmen, welche die Auswirkungen dieser Anhebung für kurz vor der Pensionierung stehende Frauen abfedern sollen. Schliesslich soll der Rentenbezug flexibilisiert werden (zwischen 62 und 70 Jahren). Die Vorlage setzt vor allem auf der Einnahmenseite an, blendet damit demografische und gesellschaftliche Entwicklungen aus und verschiebt den AHV-«Bankrott» lediglich um zehn Jahre in die Zukunft. Die Vernehmlassung zur AHV 21 endete am 17. Oktober 2018. Die Botschaft des Bundesrats ist noch pendent.

Punkto BVG-Reform hat der Bundesrat im April 2018, zweitens, die Sozialpartner aufgefordert, innert Jahresfrist einen gemeinsamen Vorschlag zur Ausgestaltung zu erarbeiten. Von den Verhandlungen versprechen sich gut informierte Kreise nicht viel. In der Zwischenzeit geht die systemwidrige Umverteilung von Aktiven zu Rentnern im Ausmass von über 1500 Fr. pro Aktiven und Jahr weiter. Das Problem wird auf die lange Bank verschoben.

STAF

Verkomplizierend kommt hinzu, dass das Parlament während der Vernehmlassung zur AHV 21 die Steuervorlage 17 (SV17) beraten und diese um Massnahmen zur AHV-Finanzierung ergänzt hat. Das neue «Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung» (kurz: STAF) sieht eine Erhöhung des Lohnbeitragsatzes um 0,3 Prozentpunkte, eine vollständige Zuweisung des Demografieprozents der Mehrwertsteuer an die AHV und eine Erhöhung des Bundesbeitrags an die AHV von heute 19,55 auf 20,2 Prozent der AHV-Ausgaben vor. Die drei Massnahmen zusammen entlasten im Jahr 2020 die AHV-Rechnung um 2 Mrd. Fr., dadurch nähme der Finanzierungsbedarf der AHV ab heute bis im Jahr 2030 kumuliert um rund 30 Mrd. Fr. ab.

Die Verknüpfung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung ist problematisch. Eine individuelle Präferenzäusserung zu den zwei miteinander nicht verwandten Reformvorschlägen ist nicht möglich, was auch die Interpretation der Ergebnisse einer Referendumsabstimmung erschweren würde. Auf dem Spiel stehen zwei für die Schweiz zentrale Reformen. Die Reform der Unternehmensbesteuerung ist für den Wirtschaftsstandort unerlässlich, die AHV-Reform ist angesichts der demografischen Entwicklung nötig. Des weiteren fragt sich, welches Signal diese Verknüpfung an die Stimmbürger schickt: Dass keine der beiden Vorlagen *per se*

gut ist? Dass Steuererleichterungen mit höheren Beiträgen an die AHV «kompensiert» werden sollen? Oder dass eine Finanzierungsspritze für die AHV mit Steuererleichterungen für Firmen «kompensiert» werden soll?

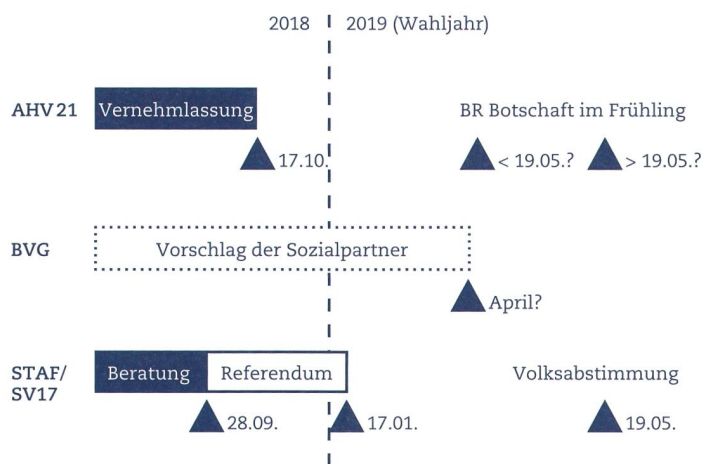
Wie erwartet ist das Referendum gegen die Vorlage zustande gekommen. Die Volksabstimmung wird am 19. Mai 2019 stattfinden. Eine Annahme der STAF hätte Auswirkungen auf die AHV 21. Der Bundesrat müsste den Finanzierungsbedarf der AHV im Rahmen seiner Botschaft neu evaluieren. Die Erhöhung der MwSt. würde in dem Umfang reduziert, als STAF für zusätzliche Einnahmen sorgt. Eine Erhöhung der MwSt. um 0,7 statt 1,5 Prozentpunkte würde genügen, um die Finanzierungsziele zu erreichen.

Unklar ist derzeit, ob die Botschaft des Bundesrates zur AHV 21 vor oder nach dem 19. Mai verabschiedet wird. Der Zeitpunkt ist von entscheidender Bedeutung für die einzige strukturelle Massnahme des Reformpakets: die Angleichung des Rentenalters zwischen Mann und Frau. Die SP setzt sich für die STAF ein mit dem Argument, dass «die Erhöhung des Rentenalters somit vom Tisch ist». Wenn der Bundesrat seine Botschaft vor der Abstimmung verabschiedet, signalisiert er, dass die Erhöhung des Rentenalters eben doch nicht vom Tisch ist. Die Gefahr ist dann gross, dass die Linke die STAF torpediert. Auf bürgerlicher Seite möchte man hingegen nur auf den STAF-Kompromiss eingehen, wenn es Garantien gibt, dass trotzdem noch strukturelle Massnahmen zur nachhaltigen Finanzierung der AHV umgesetzt werden. Falls solche Massnahmen mit der Annahme der STAF «vom Tisch sind», hätten die bürgerlichen Politiker das Nachsehen. Sie würden der dringenden Steuervorlage wohl notgedrungen zustimmen – und die Faust im Sack machen, weil ihnen damit eine nachhaltige AHV-Reform mit strukturellen Massnahmen weiterhin verwehrt wird.

Arbeitswelt im Wandel: der Ruf nach mehr Flexibilität

Die getrennte Herangehensweise bei der 1. und 2. Säule bei gleichzeitiger Verschachtelung völlig unterschiedlicher Reformvorlagen sowie der (zu) starke Fokus auf die Einnahmenseite erhöhen die Gefahr, dass man den Gesamtblick über die tiefgreifenden Arbeitsmarktentwicklungen der vergangenen und kommenden Jahrzehnte verliert, die *strukturelle* Anpassungen im Vorsorgesystem verlangen. So sind die Lebensläufe und Arbeitsweisen der Menschen unberechenbarer und vielfältiger geworden; vor allem die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen hat sich verstärkt. Das Bedürfnis nach besserer Vereinbarkeit von Freizeit und Beruf steigt, was zu einem Anstieg der Teilzeitarbeit geführt hat – auch bei den Männern. Heute ist in der Schweiz bereits jede dritte Erwerbsperson in einem Teilzeitpensum angestellt (59 Prozent der Frauen, 17,5 Prozent der Männer; vgl. Abb. 2). Zudem steigt die Anzahl Personen, die zwar insgesamt ein hohes Arbeitspensum aufweisen, jedoch

Abbildung 1 Fahrplan Revisionen



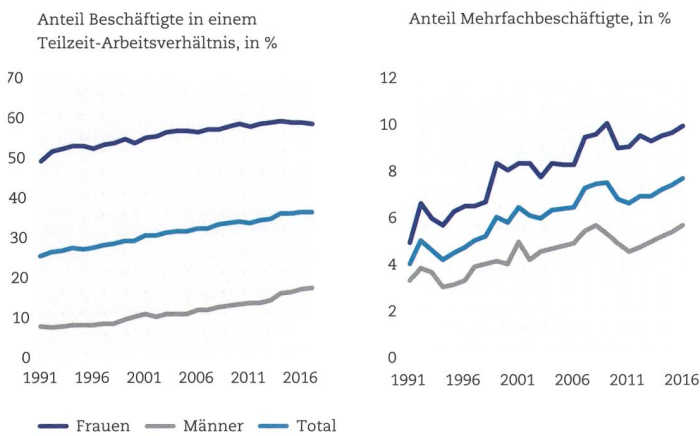
Quelle: Parlamentarische Dienste 2018, eigene Recherche, eigene Darstellung

Teilzeitstellen bei mehreren Arbeitgebern kumulieren. 2016 waren dies über 340 000, doppelt so viele wie 20 Jahre zuvor (vgl. Abb. 2). Dieses Phänomen könnte sich mit der Digitalisierung noch verschärfen (Zunahme projektbezogener Arbeit, Plattformarbeit usw.).

Das BVG wurde nicht für diese Verhältnisse konzipiert: Teilzeitarbeit wird in der beruflichen Vorsorge heute bestraft, weil nur der Lohn oberhalb des sogenannten Koordinationsabzugs von 24 885 Fr. pro Jahr (2019) der BVG-Pflicht unterstellt ist – und zwar unabhängig vom Beschäftigungsgrad. Der Koordinationsabzug wurde bei der Einführung des BVG geschaffen, um eine Überversicherung von Mitarbeitern mit kleinen Einkommen zu vermeiden, weil die AHV für sie bereits einen hohen Anteil des Lohns ersetzt. Für Arbeitnehmer mit höheren Einkommen und Vollzeitstelle spielte diese Regelung kaum eine Rolle, doch heute fällt sie zunehmend ins Gewicht. Wer Teilzeit arbeitet oder ein volles Pensum auf mehrere Arbeitgeber verteilt, kumuliert weniger Sparkapital in der beruflichen Vorsorge. Neue, gesellschaftlich erwünschte Arbeitsweisen können somit im heutigen System zu einer Vorsorgelücke führen, die die finanzielle Sicherheit im Alter tangiert. Könnte man das Vorsorgesystem von Grund auf neu aufgleisen, würde man auf den Koordinationsabzug heute wahrscheinlich verzichten.

Des weiteren gewinnt Arbeiten im Alter an Bedeutung. Die steigende Lebenserwartung bei immer besserem Gesundheitszustand ermöglicht es, länger zu arbeiten. In vielen europäischen Ländern hat in den letzten Jahren die Erwerbsbeteiligung der theoretischen Rentner stark zugenommen, wenn auch meist mit stark reduziertem Pensum. Umfragen zeigen,

Abbildung 2 Teilzeitarbeit und Mehrfachbeschäftigungen liegen im Trend



Quelle: BFS (SAKE) (2017); eigene Berechnungen

dass ältere Mitarbeiter bereit sind, länger zu arbeiten, wenn eine gewisse Flexibilität gegeben ist. Die Zahlen des Bundesamts für Statistik bestätigen das: Arbeiten im Alter liegt im Trend. In der Schweiz liegt die Erwerbsquote der über 65-Jährigen bei 12 Prozent, was einem 50prozentigen Zuwachs gegenüber 2005 entspricht. Auch bei den 55- bis 64-Jährigen hat die Partizipation deutlich auf 75 Prozent zugenommen. Alleine seit 2011 ist das effektive Rücktrittsalter um fast ein Jahr gestiegen.

Solche Entwicklungen sind erfreulich, rufen aber auch nach mehr Flexibilität und bedürfnisgerechten Anpassungen in der Altersvorsorge. Da die Politik jedoch in ihren Grabenkämpfen versunken ist, sollten sich Arbeitgeber und Pensionskassen verstärkt mit Massnahmen beschäftigen, um den neuen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt im Rahmen des BVG gerecht zu werden.

Den Spielraum besser nutzen

Viele Arbeitgeber haben es bereits verstanden: Man kann sich mit attraktiven Vorsorgelösungen von der Konkurrenz abheben – z.B. mit freiwilligen Leistungen ausserhalb des BVG-Mindestrahmens. In der Schweiz sind sechs von sieben Angestellten überobligatorisch versichert. Schon heute unterscheiden sich die überobligatorischen Vorsorgelösungen stark voneinander – und doch gibt es noch Handlungsspielraum, den man heute besser ausschöpfen könnte, um seinen Mitarbeitern eine bessere Deckung zu offerieren.

Das Gesetz gibt bloss die *Mindestanforderungen* in Sachen Sparen vor. So ist z.B. der Koordinationsabzug kein Zwang – der Arbeitgeber kann ihn abschaffen, reduzieren oder in Abhängigkeit vom Arbeitspensum flexibilisieren.

Diese Möglichkeit ist vor allem für die oben erwähnten Teilzeitangestellten von Vorteil, die damit Vorsorgelücken vermeiden können. Als Alternative zum Verzicht auf den Koordinationsabzug bietet sich für Mehrfachangestellte eine Koordination unter den Arbeitgebern an: Viele Pensionskassenregelungen erlauben es heute, verschiedene Teileinkommen über eine einzige Pensionskasse abzuwickeln und die BVG-Beiträge auf den Gesamtlohn einzuzahlen – die Angestellten sind sich dessen aber oft nicht bewusst. Der Koordinationsaufwand ist dabei nicht zu unterschätzen, aber gerade in Branchen mit vielen Teilzeitprofilen und im Kontext der Verknappung qualifizierter Arbeitskräfte können solche Lösungen die Attraktivität des Arbeitgebers massgeblich erhöhen.

Ältere Mitarbeiter verfügen vielfach über ein grosses Reservoir an Qualifikationen. Oft haben sie ein gutes Verständnis für interne Prozesse, ein breites Know-how und können die Nachfolger gut ausbilden. Bei einem abrupten Übergang in die (Früh)pensionierung kann viel Wissen verloren gehen. Um solche Wechsel zu vermeiden und den älteren Mitarbeitern etwas Flexibilität zu ermöglichen, ist es gemäss Art. 33a BVG den Pensionskassen bereits heute erlaubt, den Rentenübergang zu glätten, indem sie z.B. auch bei einem reduzierten Pensum ab 58 Jahren (maximal bis zum ordentlichen Rentenalter) weiterhin 100 Prozent des Lohns versichern. Das kann die Anreize für die Mitarbeiter, weiterhin im Unternehmen tätig zu sein, stärken. Ebenfalls möglich ist es den Vorsorgeeinrichtungen gemäss BVG (Art. 33b), Einzahlungen über das gesetzliche Rentenalter hinaus, bis zur Vollendung des 70. Altersjahres, zu erlauben. Das stärkt die Anreize für einen Verbleib im Erwerbsleben auch nach dem AHV-Rentenalter. Solche Massnahmen sind mit Kosten verbunden, sie lohnen sich aber, denn Frühpensionierungen können für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber sehr kostspielig sein.

Es gibt also bereits heute verschiedene Möglichkeiten, um freiwillig auf eine sich verändernde Arbeitswelt zu reagieren. Es besteht daher kein Anlass, auf Bern zu warten: Entscheidende Reformen können auch im Rahmen des bereits gültigen gesetzlichen Spielraums angepackt werden. ◀

¹ www.voto.swiss/wp-content/uploads/2017/11/VOTO_Bericht_24.09.2017_DE.pdf

Noémie Roten

ist Senior Researcher bei Avenir Suisse.

Jérôme Cosandey

ist Directeur Romand und Forschungsleiter «Finanzierbare Sozialpolitik» bei Avenir Suisse.