

Erläuternder Bericht Reform der Altersvorsorge 2020

vom 20. November 2013

Zusammenfassung

Eine Reform zur Erhaltung des Leistungsniveaus

Die Leistungen der schweizerischen Altersvorsorge sind mittel- bis langfristig nicht ausreichend finanziert. Der umlagefinanzierten 1. Säule macht vor allem die demografische Entwicklung zu schaffen, während die 2. Säule als Sparversicherung in erster Linie unter der anhaltenden Baisse der Anlagerenditen leidet. Mit der Reform der Altersvorsorge 2020 werden die schweizerische Altersvorsorge und ihre Leistungen für das nächste Jahrzehnt gesichert.

In den letzten 15 Jahren sind alle Versuche einer Anpassung gescheitert. Dafür waren verschiedene Gründe ausschlaggebend. Analysen nach den Abstimmungen zeigen aber, dass es einerseits nicht gelungen ist, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Notwendigkeit der Massnahmen zu vermitteln, und dass die Reformprojekte nicht als ausgewogen betrachtet wurden. Der Bundesrat will diese Erkenntnisse berücksichtigen, indem er eine umfassende Reform der Altersvorsorge vorlegt. Das System der Altersvorsorge muss als Ganzes betrachtet werden, statt die einzelnen Versicherungszweige, deren Leistungen und Finanzierung einzeln zu verändern. Das schafft Transparenz und eröffnet zusätzliche Handlungsspielräume.

Die demografische Entwicklung führt bei der AHV zu einem wachsenden Bedarf an zusätzlichen Mitteln. Bis ins Jahr 2030 wird dieser Bedarf nach dem für die Reform massgebenden mittleren Szenario 8,6 Milliarden Franken betragen. In der beruflichen Vorsorge führen die Verlängerung der Lebenserwartung und die seit Jahren ungenügende Kapitalmarktrendite dazu, dass der Umwandlungssatz angepasst werden muss. Zur Sicherung der Leistungen von AHV und BVG sind sowohl bei den Renten als auch bei der Finanzierung Anpassungen nötig.

Vom Rentenalter zum Referenzalter

Heute gilt in der AHV und im BVG ein Rentenalter von 65 Jahren für Männer und von 64 Jahren für Frauen. In der AHV besteht eine wenig flexible Möglichkeit, die Rente 2 Jahre vorzubeziehen oder 5 Jahre aufzuschieben. Im BVG ist Flexibilität beim Rentenalter möglich, aber nicht vorgeschrieben. Dieses starre Rentenalter entspricht weder den Bedürfnissen der Versicherten noch den demografischen Rahmenbedingungen. Es soll daher durch ein Referenzalter mit weitreichender Flexibilität nach oben und nach unten ersetzt werden. Dieses Referenzalter wird in der AHV und in der beruflichen Vorsorge für Frauen und Männer auf 65 Jahre festgelegt. Bei Erreichen des Referenzalters sind die aufgrund der Beiträge und Versicherungsjahre geschuldeten gesetzlichen Leistungen von AHV und BV fällig. Ziel ist es, dass möglichst viele Versicherte der AHV und der beruflichen Vorsorge bis zum gesetzlichen Referenzalter erwerbstätig bleiben. Eine Erhöhung des Referenzalters über 65 hinaus ist nicht angezeigt, weil der Arbeitsmarkt die notwendigen Voraussetzungen dafür nicht bietet. Darum gibt es auch keinen Automatismus zur Anpassung des Referenzalters an die Verlängerung der Lebenserwartung.

Frauen werden ein Jahr länger arbeiten müssen, um eine volle Rente zu erhalten. Dies wird durch eine deutliche Verbesserung ihrer beruflichen Vorsorge ausgeglichen.

Flexibilisierung des Rentenbezugs

Das Konzept des Referenzalters geht auf die Bedürfnisse der Versicherten, die mehr Flexibilität beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben haben wollen, ein. Es soll daher möglich werden, den Rückzug aus dem Erwerbsleben zwischen 62 und 70 Jahren flexibel gemäss den eigenen Bedürfnissen zu gestalten. Der Zeitpunkt des Rentenbezugs kann frei gewählt werden und auch eine gleitende Pensionierung, eine Kombination zwischen Rente und Arbeit, soll möglich sein. In der beruflichen Vorsorge soll es in bestimmten Fällen weiterhin möglich sein, eine Rente schon vor 62 zu beziehen. Regelungen, welche von den Sozialpartnern vereinbart wurden, werden besser abgesichert.

Wer die Rente vor 65 bezieht, muss eine versicherungstechnische Kürzung in Kauf nehmen, mit welcher die Tatsache ausgeglichen wird, dass die Rente bis zu 3 Jahre länger bezogen wird. Wer die Rente nach 65 bezieht, erhält einen versicherungstechnischen Zuschlag zu seiner Rente und hat neu auch die Möglichkeit, die AHV-Rente mit weiteren Beitragszahlungen bis zum gesetzlichen Rentenmaximum zu verbessern. Das kommt Personen zugute, die Beitragslücken aufweisen, beispielsweise infolge von Ausbildung oder Auslandsaufenthalten, oder die tiefere Einkommen erzielen und die massgebende jährliche Einkommensgrenze für eine Maximalrente nicht erreichen. Mit diesen Anpassungen beim Rentenalter wird es vorteilhaft, bis zum Referenzalter oder darüber hinaus erwerbstätig zu bleiben.

Flexibilisierung für Personen mit tiefem bis mittlerem Einkommen

Weil Personen mit langer Erwerbsdauer und kleinen Einkommen im Durchschnitt eine kürzere Lebenserwartung haben, werden ihre AHV-Renten weniger stark gekürzt, wenn sie diese vor 65 beziehen möchten. Die neue Regelung betrifft rund 5 000 Personen pro Jahr – in erster Linie Frauen – für die eine vorzeitige Pensionierung mit ordentlichen Kürzungssätzen ausser Reichweite liegen würde.

Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes an die wirtschaftlichen Verhältnisse

Auch in der beruflichen Vorsorge nimmt die Rentenbezugsdauer mit der steigenden Lebenserwartung zu. Gleichzeitig machen sich die negativen Auswirkungen der schlechteren Anlagemöglichkeiten bemerkbar. Der Umwandlungssatz muss entsprechend angepasst werden, ohne dass die Vorsorge der Versicherten dadurch beeinträchtigt wird. Der BVG-Mindestumwandlungssatz wird innerhalb einer Frist von vier Jahren jedes Jahr um 0,2 Prozentpunkte sinken, bis er den Satz von 6,0 Prozent erreicht. Renten, die bei Inkrafttreten der Änderung bereits laufen, sind davon nicht betroffen.

Erhalt des BVG-Rentenniveaus durch Ausgleichsmassnahmen

Damit diese Anpassung nicht zu einer Reduktion der Renten führt, müssen die Sparguthaben der Versicherten erhöht werden. Dies soll mit den folgenden Massnahmen umgesetzt werden:

- *Der Koordinationsabzug (d.h. der Teil des Lohnes, welcher gemäss BVG nicht versichert wird) wird gesenkt und anders definiert. Er soll neu 25 Prozent des AHV-Lohns betragen. Das erhöht den versicherten Lohn und verbessert die berufliche Vorsorge insbesondere von teilzeitbeschäftigten Personen und von Personen mit mehreren Arbeitgebern. Das sind in erster Linie Frauen.*
- *Die Altersgutschriften werden erhöht, aber so gestaffelt, dass sie ab Alter 55 nicht mehr ansteigen. Damit wird der Kostenunterschied der Beruflichen Vorsorge zwischen älteren und jüngeren Beschäftigten kleiner, was die Stellung der älteren Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt verbessert.*
- *Eine Übergangsregelung mit Einmalzahlungen des Sicherheitsfonds gewährleistet, dass die BVG-Renten älterer Personen, denen die Zeit für die zusätzliche Kapitalbildung nicht mehr reicht, gegenüber heute nicht sinken.*

Verbesserung von Transparenz und Aufsicht

Die Massnahmen zur Sicherstellung der Renten in der beruflichen Vorsorge bedingen höhere Beiträge. Mit einer Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes soll eine faire Aufteilung des Ertrags aus dem Geschäft der beruflichen Vorsorge der Versicherungsgesellschaften zwischen den Versicherten und den Versicherern garantiert werden. Massnahmen zur Verbesserung von Transparenz und Aufsicht sollen sicherstellen, dass die Versicherten Vertrauen in ihre Pensionskassen haben können. Die Prämien für die Leistungen bei Invalidität und Tod sollen in einem nachvollziehbaren Verhältnis zu den Leistungen stehen. Die Berichterstattung der Versicherer gegenüber den Versicherten soll verbessert werden.

Ausrichtung der Witwenrente auf die Kinderbetreuung

Heute können auch kinderlose Witwen eine Witwenrente beanspruchen. In einer so stark auf Solidarität beruhenden Sozialversicherung, wie dies bei der AHV der Fall ist, ist dies nicht mehr zeitgemäss. Neu soll der Anspruch daher nur noch Witwen zustehen, die im Zeitpunkt der Verwitwung waisenrentenberechtigte oder pflegebedürftige Kinder haben. Die Witwenrente soll von 80 auf 60 Prozent einer Altersrente reduziert werden. Gleichzeitig werden aber die Waisenrenten von 40 Prozent auf 50 Prozent der Altersrente erhöht. Bereits laufende Witwen- und Waisenrenten werden von der Neuerung nicht betroffen. Für Frauen über 50 Jahren ist überdies eine Übergangsregelung vorgesehen.

Mehr Beitragsgerechtigkeit in der AHV

Die Beitragssätze von Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden werden vereinheitlicht und die sinkende Beitragsskala wird abgeschafft. Gleichzeitig wird

auch die von gut verdienenden Selbstständigerwerbenden genutzte Möglichkeit aufgehoben, bei Einkäufen in ihre Vorsorgeeinrichtung die Hälfte des Einkaufs vom AHV-pflichtigen Einkommen abzuziehen. Das stellt die Gleichbehandlung von Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden her.

Verbesserungen des Versicherungsschutzes in der beruflichen Vorsorge

In der beruflichen Vorsorge ist nur obligatorisch versichert, wer ein Einkommen von gut 21 000 erzielt. Dieses Mindesteinkommen soll mit der Reform auf rund 14 000 Franken herabgesetzt werden. Damit werden rund 90 Prozent der Arbeitnehmenden obligatorisch im BVG versichert sein. Von Bedeutung ist diese Massnahme vor allem für Teilzeitbeschäftigte und für Personen mit mehreren Arbeitgebern, die dieses Mindesteinkommen bei jedem einzelnen Arbeitgeber erzielen mussten. In dieser Gruppe befinden sich sehr viele Frauen. Gekoppelt mit der Änderung des Koordinationsabzuges und der Anpassung des Referenzalters werden sich die BVG-Altersrenten dieser Frauen wesentlich verbessern. Zusammen mit den Leistungen der AHV werden viele Frauen neu in den Genuss einer Vorsorge kommen, die ihnen nicht nur den Existenzbedarf sichert, sondern häufig die Fortsetzung des gewohnten Lebensstandards möglich macht.

Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Sicherung der AHV

Nach dem für die Reform massgebenden mittleren Szenario benötigt die AHV ab dem Jahr 2020 erhebliche zusätzliche Mittel. Im Jahr 2030 liegt der zusätzliche Finanzierungsbedarf bei 8,6 Milliarden Franken. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen bei den Leistungen und den Beiträgen in der AHV kann dieser Finanzierungsbedarf nicht gedeckt werden. Es braucht eine gestaffelte Erhöhung der Mehrwertsteuer um maximal 2 Prozentpunkte. Die erste Erhöhung um einen Prozentpunkt soll bei Inkrafttreten der Änderung erfolgen, die zweite auf dem Wege der Gesetzgebung, wenn es die finanzielle Lage der AHV nötig macht.

Mit der Wahl der Mehrwertsteuer als Finanzierungsquelle wird erreicht, dass die zusätzliche finanzielle Last auf die gesamte Bevölkerung verteilt wird und nicht nur die Aktiven die Kosten tragen. Sie vermeidet eine Erhöhung der Arbeitskosten und eine Benachteiligung beschäftigungsintensiver Wirtschaftszweige.

Nach der Vorlage des Bundesrats wird es keine Erhöhung der Mehrwertsteuer ohne die übrigen Reformmassnahmen und keine Reformmassnahmen ohne die Erhöhung der Mehrwertsteuer geben. Die beiden Pfeiler der Finanzierung der Altersvorsorge sind miteinander verbunden. Dies ist Voraussetzung für die Ausgewogenheit der Vorlage.

Interventionsmechanismus in schwierigen Zeiten

Die vorliegende Reform sorgt für die notwendigen Massnahmen zur Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts der AHV. Für den Fall, dass die AHV erneut vor finanziellen Schwierigkeiten stehen sollte, sieht die Reform einen Interventionsmechanismus vor. Dieser soll die Liquidität des AHV-Fonds sicherstellen. In einer ersten Phase ist die Politik gefordert: Zeigt es sich, dass der Ausgleichsfonds der

AHV unter 70 Prozent einer Jahresausgabe fallen wird, so muss der Bundesrat dem Parlament die zur finanziellen Konsolidierung notwendigen Massnahmen vorschlagen. Kommen diese Massnahmen nicht (rechtzeitig) zum Tragen und fällt der Ausgleichsfonds effektiv unter 70 Prozent einer Jahresausgabe, so werden automatische Massnahmen ausgelöst. Diese bestehen in einer Beitragserhöhung und einer begrenzten Einschränkung der Rentenanpassung. Sobald der Ausgleichsfonds wieder seine Soll-Höhe erreicht hat, treten die Massnahmen wieder ausser Kraft.

Neuordnung des Bundesbeitrages an die AHV

Der Bund trägt heute 19,55 Prozent der Ausgaben der AHV. Wegen der demografischen Entwicklung macht der Bundesbeitrag an die AHV einen immer grösseren Anteil am Bundeshaushalt aus. Die geltende Regelung sichert zwar der AHV eine wichtige Finanzierungsquelle, erschwert aber dem Bund die Finanzierung anderer Aufgaben. Daher ist ein Interessenausgleich notwendig: Die Hälfte des Bundesbeitrages sollen nicht mehr mit den Ausgaben sondern mit dem Ertrag der MWST wachsen, der restliche Beitrag entwickelt sich weiterhin mit den AHV-Ausgaben. Der Bundesbeitrag an die IV wird sich bereits ab dem 1. Januar 2014 am Wachstum der MWST orientieren. Insofern bilden die beiden Bundesbeiträge kommunizierende Gefässe. Dies ermöglicht es, dass nach der Entschuldung der IV ein Teil des Bundesbeitrages an diese Versicherung an die AHV fliessen wird um die negativen Auswirkungen dieser Teilentflechtung aufzufangen.

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeiner Teil	12
1.1	Ausgangslage	12
1.2	Ziele	12
1.3	Methode	14
1.3.1	Entwicklung seit den letzten Revisionen	15
1.3.1.1	Entwicklung der AHV seit der 10. AHV-Revision	15
1.3.1.2	Entwicklung in der beruflichen Vorsorge	17
1.4	Internationaler Vergleich	18
1.5	Handlungsbedarf in der Altersvorsorge	20
1.6	Demografische und wirtschaftliche Entwicklung	21
1.6.1	Demografische Entwicklung	21
1.6.1.1	Steigende Lebenserwartung	21
1.6.1.2	Tiefere Geburtenraten	22
1.6.1.3	Veränderte Altersstruktur der Bevölkerung	22
1.6.2	Demografie und Altersvorsorge	23
1.6.3	Wirtschaftliche Entwicklung	23
1.6.4	Wirtschaft und Altersvorsorge	25
1.7	Finanzielle Perspektiven	26
1.7.1	Ausgangslage	26
1.7.2	Finanzielle Perspektiven der AHV	27
1.7.3	Finanzielle Perspektiven der beruflichen Vorsorge	31
1.8	Vorarbeiten	35
1.8.1	Babyboom-Generation und AHV	35
1.8.2	Einflussfaktoren der frühzeitigen Pensionierung	36
1.8.3	Unterschiedliche Sterblichkeit	37
1.8.4	Die wirtschaftliche Situation von Altersrentnern und Hinterlassenen	37
1.8.5	Automatische Anpassungsmechanismen	37
1.8.6	Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug	38
1.8.7	Verwaltungs- und Vermögensverwaltungskosten	39
2	Grundzüge der Vorlage	40
2.1	Bestimmungen zum Rentenbezug	40
2.1.1	Allgemeines	40
2.1.2	Einheitliches Referenzalter 65 für Frauen und Männer	41
2.1.2.1	Gründe für die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren	42
2.1.2.2	Schrittweise Anhebung des Referenzalters auf 65 Jahre	43
2.1.2.3	Finanzielle Auswirkungen der Erhöhung des Referenzalters	44
2.1.3	Flexibilisierung des Rentenbezugs	45
2.1.3.1	Geltende Regelung	45
2.1.3.2	Übersicht über den flexiblen Rentenbezug	45

2.1.3.3	Teilrentenbezug	46
2.1.3.4	Rentenbezug vor dem Referenzalter	47
2.1.3.4.1	Vorbezug der AHV-Rente	47
2.1.3.4.2	Vorzeitiger Bezug der Altersleistung in der beruflichen Vorsorge	49
2.1.3.4.3	Beitragspflicht während des Vorbezugs und Auswirkungen auf die Rente	50
2.1.3.4.4	Finanzielle Auswirkungen der Aufhebung der Beitragspflicht	51
2.1.3.5	Rentenbezug nach dem Referenzalter	51
2.1.3.6	Berücksichtigung der Beiträge und Aufhebung des Freibetrages in der AHV	52
2.1.3.6.1	Finanzielle Auswirkungen der Berücksichtigung Beiträge und der Aufhebung des Freibetrages	54
2.1.3.7	Finanzielle Auswirkungen des flexibilisierten Rentenbezugs	54
2.1.3.8	AHV-spezifische Fragen	55
2.1.3.8.1	Splitting der während der Ehe erzielten Einkommen	55
2.1.3.8.2	Plafonierung der Renten	56
2.1.3.9	Koordination mit den anderen Sozialversicherungen	57
2.1.3.9.1	Altersrenten und Invalidenrenten	57
2.1.3.9.2	Altersrenten und Witwen- oder Witwerrenten	58
2.1.3.9.3	Altersrenten und Ergänzungsleistungen	58
2.1.3.9.4	Altersrenten und Arbeitslosenentschädigung	59
2.1.3.9.5	Altersrenten und obligatorische Unfallversicherung	59
2.1.4	Vorbezug für Personen mit tiefem bis mittleren Einkommen	60
2.1.4.1	Notwendigkeit einer Regelung	60
2.1.4.2	Beschreibung des Modells	60
2.1.4.3	Kreis der Begünstigten	62
2.1.4.4	Finanzielle Auswirkungen	63
2.2	Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes und Ausgleichsmassnahmen	65
2.2.1	Ausgleichsmassnahmen	68
2.2.1.1	Neuregelung des Koordinationsabzuges	68
2.2.1.2	Erhöhung der Altersgutschriften	69
2.2.1.3	Massnahmen für die Übergangsgeneration	69
2.2.2	Finanzielle Auswirkungen der Anpassung des BVG- Mindestumwandlungssatzes und der Ausgleichsmassnahmen	74
2.2.3	Geprüfte, aber verworfene Massnahmen	75

	2.2.3.1	Vorverlegung des Beginns des Sparprozesses	75
	2.2.3.2	"Sicheres BVG"	76
	2.2.3.3	System mit variablen Renten	77
	2.2.3.4	Kein gesetzlich festgelegter Mindestumwandlungssatz	77
	2.2.4	Erstellen transparenter statistischer Grundlagen	78
2.3		Institutionelle Massnahmen in der beruflichen Vorsorge	78
	2.3.1	Überschussbeteiligung der Versicherten und Mindestquote	79
	2.3.2	Transparenz	80
	2.3.3	Verwaltungs- und Vermögensverwaltungskosten	80
	2.3.4	Risikoprämien	81
	2.3.5	Überschussfonds	83
	2.3.6	Weitere Verordnungsänderungen in Bezug auf die Transparenz, die Anlagesicherheit und die Loyalität	83
2.4		Leistungs- und beitragsseitige Massnahmen	86
	2.4.1	Neuregelung der Hinterlassenenrenten in der AHV	86
	2.4.1.1	Zielgerichtete Ausgestaltung der Hinterlassenenleistungen	87
	2.4.1.2	Schrittweise Aufhebung des Anspruchs auf Witwenrente von Frauen ohne Kinder	88
	2.4.1.3	Neuregelung für verwitwete Personen mit Kindern und Anpassung des Waisenrentenbetrages	88
	2.4.1.3.1	Finanzielle Auswirkungen der neuen Regelung	90
	2.4.1.4	Beibehaltung der Regelung im BVG	90
	2.4.1.5	Beibehaltung der Regelung in den anderen Sozialversicherungen	91
	2.4.2	Massnahmen zur Gleichbehandlung im Bereich der AHV- Beiträge	91
	2.4.2.1	Aufhebung der sinkenden Beitragsskala	92
	2.4.2.2	Angleichung des Beitragssatzes	92
	2.4.2.3	Einkäufe in die zweite Säule	93
	2.4.2.4	Finanzielle Auswirkungen des Massnahmen zur Gleichbehandlung im Bereich der AHV- Beiträge	95
	2.4.3	Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Vorsorge	96
	2.4.3.1	Ältere Arbeitslose	96
	2.4.3.1.1	Ausdehnung der freiwilligen Versicherung	96
	2.4.3.1.2	Bezug von Freizügigkeitsguthaben in Rentenform	97
	2.4.3.1.3	Geprüfte, aber verworfene Massnahme: Altersvorsorge für ältere Arbeitslose	97
	2.4.3.2	Herabsetzung der BVG-Eintrittsschwelle	98

2.4.3.3	Finanzielle Auswirkungen der Herabsetzung der BVG-Eintrittsschwelle	99
2.4.3.4	Festlegung des BVG-Mindestzinssatzes ex post	99
2.5	Massnahmen zur Finanzierung der AHV	100
2.5.1	Zusatzfinanzierung für die AHV	100
2.5.1.1	Geprüfte Massnahmen	101
2.5.1.2	Erhöhung der Mehrwertsteuer	102
2.5.1.3	Umsetzung der Erhöhung	103
2.5.1.4	Finanzielle Auswirkungen auf die AHV	104
2.5.2	Interventionsmechanismus in der AHV	105
2.5.2.1	Ausgangslage	105
2.5.2.2	Stand des AHV-Ausgleichsfonds	106
2.5.2.3	Die Elemente des Interventionsmechanismus	106
2.5.2.4	Die automatischen Massnahmen	107
2.5.2.5	Koordination mit anderen Sozialversicherungen	108
2.5.3	Neuordnung des Bundesbeitrages an die AHV	109
2.5.3.1	Die Finanzierung der AHV durch die öffentliche Hand	109
2.5.3.2	Die Entwicklung des Bundesbeitrags	110
2.5.3.3	Regelung in der IV	110
2.5.3.4	Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV	111
2.5.3.5	Abstimmung der neuen Bundesbeiträge an die AHV und die IV	112
2.6	Weitere Anpassungen in der AHV und der beruflichen Vorsorge	113
2.6.1	Weitere Anpassungen in der AHV	113
2.6.2	Weitere Anpassungen in der beruflichen Vorsorge	117
3	Auswirkungen	120
3.1	Finanzielle Auswirkungen	120
3.1.1	Auswirkungen auf die AHV	120
3.1.2	Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge	120
3.1.3	Auswirkungen auf die anderen Sozialversicherungen	121
3.1.3.1	Auswirkungen auf die Invalidenversicherung	121
3.1.3.2	Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen	122
3.1.3.3	Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung	122
3.1.3.4	Auswirkungen auf die Unfall- und die Militärversicherung	122
3.1.3.5	Auswirkungen auf die Sozialhilfe	123
3.1.3.6	Auswirkungen auf den Bund	123
3.1.3.7	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	125
3.2	Auswirkungen auf die versicherten Personen	126
3.3	Wirtschaftliche Auswirkungen	128
3.3.1	Zusatzfinanzierung über die Mehrwertsteuer	128
3.3.2	Massnahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge	132
3.3.3	Angleichung Referenzalter und Flexibilisierung des Rentenbezugs	134
3.3.4	Interventionsmechanismus	135
3.4	Soziale Auswirkungen	136

3.4.1	Erhöhung der Mehrwertsteuer	136
3.4.2	Massnahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge	138
3.4.3	Erhöhung des Referenzalters	139
4	Verbindung zur Legislaturplanung	140
5	Rechtliche Aspekte	140
5.1	Verfassungsmässigkeit	140
5.2	Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen	141
5.2.1	Instrumente der Vereinten Nationen	141
5.2.2	Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation	141
5.2.3	Instrumente des Europarates	142
5.2.4	Recht der Europäischen Union	142
5.2.5	Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht	143
5.2.5.1	Massnahmen zum Rentenbezug	143
5.2.5.2	Massnahmen zur beruflichen Vorsorge	143
5.2.5.3	Leistungsseitige Massnahmen	143
5.2.5.4	Ende der AHV-Beitragspflicht beim Vorbezug einer ganzen Altersrente	144
5.2.5.5	Vorbezug in der AHV und Jugendjahre	144
5.2.5.6	Massnahmen zur Finanzierung der AHV	144
5.2.5.7	Übrige Massnahmen	145
5.3	Erlassform	145
5.4	Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen	145
5.5	Vereinbarkeit mit der Datenschutzgesetzgebung	147
5.6	Besonderer Teil: Erläuterungen zu den Verfassungs- und Gesetzesänderungen	148
Bundesbeschluss über eine Zusatzfinanzierung der AHV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze (<i>Entwurf</i>)		
Bundesgesetz zur Reform der Altersvorsorge 2020		
Beilagen Finanzhaushalte der AHV		

Erläuternder Bericht

Reform der Altersvorsorge 2020

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Das System der Altersvorsorge sieht sich mit demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert, die mittel- und langfristige Lösungen erfordern, damit die Errungenschaften der Altersvorsorge sowie ihr soziales und finanzielles Gleichgewicht erhalten werden können. Diese Problematik ist bereits seit zehn Jahren bekannt, politisch-soziale Blockaden oder die vorgeschlagenen Revisionsmethoden haben eine Anpassung der AHV und der beruflichen Vorsorge an die strukturellen, wirtschaftlichen und demografischen Veränderungen aber bisher verhindert. Die beiden Vorlagen der 11. AHV-Revision wurden abgelehnt, die erste in der Volksabstimmung 2004, die zweite in der Schlussabstimmung durch den Nationalrat 2010 nach mehrjährigen Debatten im Parlament. Das Projekt zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes im BVG scheiterte im gleichen Jahr vor dem Volk.

Eine Analyse der Gründe für die Ablehnung der letzten Revisionen macht deutlich, dass eine Reform der Altersvorsorge den Erwartungen der Versicherten besser Rechnung tragen muss, indem sie ihre Interessen in den Vordergrund stellt. Sie muss dazu klare Antworten auf die Probleme finden und eindeutig definieren, welche Ziele mit welchen Massnahmen erreicht werden sollen. Zudem muss aufgezeigt werden, wie sich die Massnahmen auf die gesamte Altersvorsorge auswirken. Ein solcher Ansatz setzt eine Gesamtsicht der Altersvorsorge voraus. Der Bundesrat schlägt deshalb eine gemeinsame und umfassende Reform der 1. und 2. Säule in einer einzigen Vorlage vor. Damit will er angemessene sowie sozial verträgliche Lösungen für die gemeinsamen Herausforderungen der Altersvorsorge finden und gleichzeitig gezielte Antworten auf die spezifischen Problematiken der einzelnen Vorsorgewerke geben. Die umfassende Reform stellt die bestehende Struktur unseres Dreisäulensystems, das sich bewährt hat und in vielen Ländern als Beispiel für das stabilste System herangezogen wird, nicht infrage.

1.2 Ziele

- Das Leistungsniveau der Altersvorsorge muss erhalten bleiben.
- Das finanzielle Gleichgewicht der AHV und der beruflichen Vorsorge muss gesichert werden.
- Überschussverteilung, Aufsicht und Transparenz in der beruflichen Vorsorge müssen verbessert werden.
- Die Altersvorsorge muss an die gesellschaftliche Entwicklung angepasst werden.

Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund, Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zu treffen. Diese beruht auf drei Säulen, nämlich der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge. Während die 1. Säule den

Existenzbedarf angemessen decken soll – gegebenenfalls durch Ergänzungsleistungen – hat die 2. Säule die Aufgabe, die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise sicherzustellen. Gemäss der konstanten Auslegung der Verfassungsbestimmungen wird die «Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise» als erfüllt betrachtet, wenn die Renten der AHV/IV und der beruflichen Vorsorge dieses Niveau erreichen. Das Dreisäulensystem geht somit vom Grundsatz aus, dass die angestrebten Ziele mit den verschiedenen Säulen zusammen erreicht werden sollen.

Das System der Altersvorsorge hat sich bewährt. Es sieht sich jedoch mit den Herausforderungen der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung konfrontiert. Wenn nicht rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden, um dieser Entwicklung zu begegnen, könnte das gesamte Vorsorgesystem aus dem Gleichgewicht geraten. In einem solchen Fall wäre vor allem der Erhalt eines angemessenen Leistungsniveaus im Ruhestand gefährdet, da das finanzielle Gleichgewicht unserer Altersvorsorgesysteme nicht mehr gewährleistet wäre. Mit der Reform der Altersvorsorge 2020 kann dies verhindert werden. Sie hat deshalb die folgenden Ziele:

Erhaltung des Leistungsniveaus der Altersvorsorge

Voraussetzung für die Sicherung des Leistungsniveaus ist, dass die Altersrenten im Rahmen der vorgeschlagenen Massnahmen in der obligatorischen Altersvorsorge nicht gesenkt werden. Die AHV-Altersrenten werden im Vergleich zu heute also nicht tiefer sein. Auch die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes an die wirtschaftlichen Realitäten der beruflichen Vorsorge darf zu keiner Verminderung des im BVG-Obligatorium garantieren Leistungsniveaus führen. Dies bedeutet, dass die Auswirkungen dieser Anpassungen auf die Renten für alle Versicherten und für die von dieser Anpassung betroffene Übergangsgeneration mit den vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen kompensiert werden müssen. Zusammen müssen die Altersleistungen aus der 1. und 2. Säule das Leistungsniveau im Pensionsalter auch weiterhin angemessen decken.

Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts der AHV und der beruflichen Vorsorge

Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung wirkt sich auf die AHV und die 2. Säule unterschiedlich aus. Das Umlageverfahren, das ein Gleichgewicht zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben voraussetzt, steht durch die strukturellen Veränderungen des Altersaufbaus vor einer Belastungsprobe. Das Kapitaldeckungsverfahren ist seinerseits von der längeren Rentenbezugsdauer betroffen, was bedeutet, dass die Guthaben über einen längeren Zeitraum ausgerichtet werden müssen, als dies der heute geltende gesetzliche Mindestumwandlungssatz impliziert. Die konjunkturellen Auswirkungen sind ebenfalls unterschiedlich. Während die AHV von einer guten konjunkturellen Entwicklung profitiert, weil eine solche zu einer Erhöhung der Lohnsumme führt, gilt dieser Zusammenhang für die berufliche Vorsorge nur beschränkt, da diese von den verschlechterten Möglichkeiten der Vermögensanlage und dem niedrigen Zinsniveau beeinflusst wird. Angesichts dieser unterschiedlichen Auswirkungen kann die finanzielle Stabilität der beiden Altersvorsorgesysteme nur mit gezielten Massnahmen sichergestellt werden, welche den Erhalt des Leistungsniveaus garantieren müssen.

Verbesserung der Überschussverteilung, Aufsicht und Transparenz in der beruflichen Vorsorge

Wie die aktuelle Situation der beruflichen Vorsorge zeigt, muss die Transparenz in der beruflichen Vorsorge in einigen Bereichen mit gezielten Vorkehrungen verbessert werden. Das Vertrauen der Versicherten soll mit angemessenen Massnahmen wiederhergestellt werden, damit auch Lösungen für die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes gefunden werden können. Mit der Verbesserung von Transparenz und Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen und das Geschäft der beruflichen Vorsorge der Versicherer muss sichergestellt werden, dass die Versicherung der beruflichen Vorsorge überprüfbar und nachvollziehbar wird und der Ertrag der Versicherungsgesellschaften aus dem Geschäft der beruflichen Vorsorge fair zwischen Versicherten, die Beiträge bezahlen, und den Aktionären, die Risikokapital zur Verfügung stellen, aufgeteilt wird.

Anpassung der Altersvorsorge an die gesellschaftliche Entwicklung

Die Leistungen und Beiträge der AHV und der 2. Säule müssen an die heutigen Rahmenbedingungen angepasst werden. Zum einen erfordert die Zunahme neuer Arbeitsformen (Teilzeitarbeit, Mehrfachbeschäftigungen usw.) einen besseren Schutz in der beruflichen Vorsorge, zum anderen müssen die Leistungen und Beiträge im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Versicherten und einen gezielteren Schutz angepasst werden.

1.3 Methode

- Die Interessen der Versicherten stehen im Zentrum der Reform.
- Die 1. und 2. Säule werden zusammen reformiert und aufeinander abgestimmt.
- Der gesamtheitliche Ansatz schafft Vertrauen und Transparenz über die Auswirkungen der Reform.

Die Zielsetzungen der Altersvorsorge können nur mit einer gesamtheitlichen Betrachtung der AHV und der beruflichen Vorsorge erreicht werden. Versicherte können ihre Altersvorsorge nur planen, wenn sie alle Leistungen, die ihnen bei der Pensionierung zustehen, das heisst die Renten der AHV, der Pensionskasse und das individuelle Sparguthaben, kennen. Damit die sozialen, politischen und finanziellen Auswirkungen gesamtheitlich beurteilt werden können, muss ein globaler Ansatz verfolgt werden.

Mit einer umfassenden Reform der Altersvorsorge wird Transparenz geschaffen. Den Versicherten und den Stimmbürgern wird erläutert, wie das finanzielle Gleichgewicht der ersten und zweiten Säule erhalten und langfristig gesichert werden soll und wie sich die dafür notwendigen Massnahmen auf die Versicherten und Stimmbürger auswirken werden. Die Herausforderungen sollen offen dargestellt werden und ebenso die Lösungsmöglichkeiten. Für sie ist entscheidend, dass sie die Gewissheit haben, dass die Reform der Altersvorsorge ihre Leistungen insgesamt sichert und nicht nur jene der ersten oder jene der zweiten Säule. Eine umfassende

Antwort auf die Herausforderungen der Zukunft schafft die Vertrauensgrundlage, welche für die Akzeptanz der Reform notwendig ist.

Ein gesamtheitliches Vorgehen erlaubt es, ein kohärentes Massnahmenpaket zusammenzustellen, wie die folgenden zwei Beispiele zeigen:

Referenzrentenalter

Ausgehend von einem Referenzalter von 65 Jahren für Frauen und Männer findet ein Ausbau der Flexibilisierungsmöglichkeiten in den beiden Säulen statt, mit welchem dem zunehmenden Bedürfnis nach einem gleitenden Übergang von der Arbeit in den Ruhestand entsprochen werden kann. Es reicht nicht aus, die Möglichkeiten der flexiblen Pensionierung in der AHV zu verbessern, wenn nicht gleichzeitig die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge verpflichtet werden, in ihren Reglementen ein flexibles Rentenalter einzuführen.

Das Referenzalter für den Rentenbezug der Frauen wird von 64 auf 65 Jahre erhöht. Gleichzeitig werden mit der Reform aber auch langjährige Postulate der Frauen erfüllt, indem die berufliche Vorsorge der Frauen durch die Neuregelung des Koordinationsabzuges und die Herabsetzung der Eintrittsschwelle klar verbessert wird.

Selbstständigerwerbende

Mit der Reform soll die Rechtsstellung Selbstständigerwerbender möglichst an jene der Arbeitnehmenden angeglichen werden. Dies bedeutet, dass in der AHV gewisse Beitragsprivilegien aufgehoben werden. Gleichzeitig werden in der beruflichen Vorsorge die Möglichkeiten verbessert, sich einer Vorsorgeeinrichtung anzuschliessen.

Das gewählte Vorgehen beruht auch auf einer Analyse des Erfolgs bzw. Misserfolgs der letzten Reformen der Altersvorsorge. Seit der 10. AHV-Revision bzw. der in drei Schritten umgesetzten 1. BVG-Revision sind sämtliche Versuche zur Reform der Altersvorsorge, welche sich mit den Fragen der Leistungen und ihrer Finanzierung befassen, gescheitert. Die Analysen der Abstimmungsergebnisse zeigen auf, dass es nicht gelungen ist, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern von den Vorschlägen zu überzeugen. Sie wurden als unausgewogen und sozial ungerechtfertigt taxiert und deshalb mit grossen Mehrheiten abgelehnt. Mit der gesamtheitlichen Betrachtung werden die Handlungsspielräume vergrössert. Dies ist Voraussetzung dafür, dass trotz der demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen ein ausgewogenes Revisionspaket vorgelegt werden kann.

1.3.1 Entwicklung seit den letzten Revisionen

1.3.1.1 Entwicklung der AHV seit der 10. AHV-Revision¹

Seit ihrer Einführung im Jahr 1948 wurde die AHV mehrfach reformiert. Die einzelnen Revisionen sollten namentlich die Leistungshöhe verbessern. Die letzte dieser Revisionen, die 10. AHV-Revision, ist seit 1997 in Kraft. Dabei wurden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, die Einzelrente anstelle der Ehepaarrente, die Möglichkeit des Rentenvorbezugs und die schrittweise Erhöhung des Rentenalters der Frau-

¹ AS 1996 2466; BBl 1990 II 1

en von 62 auf 64 Jahre eingeführt. In der Folge wurde die Finanzierung der AHV mehrmals punktuell angepasst. Seit 1999 wird ein Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV erhoben und seit 2000 fliessen die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe vollumfänglich in die AHV. Ausserdem wurde dem AHV-Ausgleichsfonds im Jahr 2007 der Erlös aus dem Goldverkauf der SNB in der Höhe von 7 Milliarden Franken zugewiesen. Weitere gesetzliche Anpassungen waren die Einführung einer neuen, 13-stelligen AHV-Nummer im Jahr 2008, die Harmonisierung der Register und die am 1. Januar 2012 in Kraft gesetzte Revision der Durchführung der AHV, die mit einer ganzen Reihe technischer Änderungen verbunden war.

Zusätzlich zu den AHV-Revisionen hat auch das AHVG im Zuge mehrerer Reformen Änderungen erfahren. Mit Artikel 49a und den ihm folgenden Artikeln, die am 1. Januar 2001 (AS 2000 2749) aufgrund des Datenschutzgesetzes eingeführt worden sind, wurde die die Rechtsgrundlage für die Bearbeitung schützenswerter Personendaten geschaffen. Am 1. Januar bzw. 1. April 2001 trat die Revision der freiwilligen AHV/IV in Kraft (AS 2000 2677). Am 1. Juni 2002 wurde in Artikel 153a AHVG aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit den Staaten der Europäischen Union das Verhältnis zum europäischen Recht geregelt und bestimmte EU-Verordnungen auch für die Schweiz für anwendbar erklärt (AS 2002 685). Das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) am 1. Januar 2003 (AS 2002 3371) machte weitere Anpassungen erforderlich. Am 1. Januar 2008 (AS 2007 5779) trat die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Kraft. Damit beteiligt sich nur noch der Bund an der Finanzierung der individuellen Leistungen der AHV. Ferner finanziert er weiterhin die Beiträge an gesamtschweizerisch tätige, gemeinnützige private Organisationen zugunsten betagter Personen. Mit dem Bundesgesetz über die Sanierung der Invalidenversicherung, das am 1. Januar 2011 (AS 2011 3839) in Kraft getreten ist, wurde ein selbstständiger, vom AHV-Fonds getrennter IV-Fonds gebildet und eine Überweisung von 5 Milliarden Franken à fonds perdu an den IV-Fonds geleistet. Das neue Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, in Kraft seit 1. Januar 2011 (AS 2009 3517), führte die Hilflosenentschädigung für Personen, die in leichtem Grad hilflos sind und Pflege zu Hause benötigen, ein.

Abgelehnte Vorlagen

Erste Fassung der 11. AHV-Revision ²

Die erste Fassung der 11. AHV-Revision wurde 2004 in einer Volksabstimmung abgelehnt (67,9 %). Sie sah verschiedene Finanzierungsmassnahmen wie die Erhöhung des Rentenalters, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau bei den Hinterlassenenrenten sowie die Erhöhung der Mehrwertsteuer für die AHV und die IV vor.

11. AHV-Revision (neue Fassung) ³

Das in zwei Botschaften⁴ aufgenommene Revisionsziel bestand darin, mit verschiedenen, aus der ersten Vorlage übernommenen Massnahmen Einsparungen zu erzielen und eine Vorruhestandsleistung in die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur

² BBl 2000 1865

³ BBl 2000 1865

⁴ BBl 2006 1957

IV aufzunehmen. Nach mehrjährigen Debatten im Parlament wurde die Vorlage in der Schlussabstimmung vom Nationalrat im Oktober 2010 abgelehnt.

Parallel zur 11. AHV-Revision forderte eine im März 2006 eingereichte Initiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, dass Personen mit Erwerbseinkommen bis rund 120 000 Franken eine ungekürzte AHV-Rente vorbezahlen können, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit aufgeben. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 58,6 Prozent der Stimmen abgelehnt.

1.3.1.2 Entwicklung in der beruflichen Vorsorge

1. BVG-Revision

Die 1. BVG-Revision ist in drei Etappen, am 1. April 2004, 1. Januar 2005 und 1. Januar 2006, in Kraft gesetzt worden. Die wesentlichen Anpassungen waren die Herabsetzung der Eintrittsschwelle für die obligatorische Versicherung, die schrittweise Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes von 7,2 auf 6,8 Prozent, die Einführung der Witwerrente und weiterer Begünstigter für Hinterlassenenleistungen (Art. 20a BVG), die Festlegung eines Mindestalters für den vorzeitigen Altersrücktritt sowie die Festlegung eines Höchstlohnes, welcher in der beruflichen Vorsorge versichert werden kann.

Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge

Gleichzeitig mit dem 2. Paket der 1. BVG-Revision wurden Bestimmungen für Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge in Kraft gesetzt.⁵ Der Handlungsspielraum von Vorsorgeeinrichtungen mit Unterdeckung wurde erweitert, indem diese unter gewissen Bedingungen vom gesetzlichen Erfordernis der jederzeitigen 100-prozentigen Deckung sämtlicher Verpflichtungen abweichen können. Gleichzeitig wurde der Katalog von Massnahmen, die bei Unterdeckung ergriffen werden können, ergänzt.

Strukturreform zur Stärkung der Transparenz und Governance bei der Führung und der Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen

Ziel der Strukturreform⁶ ist es, die Transparenz und Governance sowie die Unabhängigkeit der wichtigsten Akteure in der 2. Säule zu stärken. Im Zentrum dieser Teilrevision des BVG steht die Stärkung der Aufsicht in der zweiten Säule. Zudem enthält sie zusätzliche Verhaltensregeln für die Führung und die Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen (Governance) sowie Massnahmen, um die Arbeitsmarktpartizipation der älteren Arbeitnehmenden zu fördern.

Die Strukturreform ist in drei Etappen per 1. Januar 2011 (Massnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarktbeteiligung von älteren Arbeitnehmern), 1. August 2011 (Governance-Bestimmungen) und 1. Januar 2012 (Stärkung der Aufsicht) in Kraft getreten.

⁵ AS 2004 4635

⁶ AS 2011 3393

Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften

Ein weiterer Schritt zur Sicherung der finanziellen Stabilität der zweiten Säule war eine Anpassung der Bestimmungen für Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften.⁷

Mit der Revision wurde ein Finanzierungsmodell des differenzierten Zieldeckungsgrades eingeführt. Dabei handelt es sich um eine Mindestvoraussetzung, die teilkapitalisierte Vorsorgeeinrichtungen künftig erfüllen müssen, um ihre finanzielle Sicherheit nicht zu gefährden. Im Weiteren wurden Vorsorgeeinrichtungen mit einem Deckungsgrad von unter 80 Prozent verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um dieses Niveau innerhalb von 40 Jahren zu erreichen. Das neue Gesetz sieht im Weiteren vor, dass die betreffenden Vorsorgeeinrichtungen rechtlich, organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbstständigt werden. Die neuen Bestimmungen im BVG sind per 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Den Vorsorgeeinrichtungen wurde bis Ende 2013 Zeit gewährt, um die Anpassungen an die neuen organisatorischen Anforderungen vorzunehmen. Diese Frist, welche sich für einige Kantone als zu kurz erwies, wurde gemäss Beschluss des Bundesrates vom 26. Juni 2013 bis Ende 2014 verlängert.

Abgelehnte Vorlage

Revision zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes

Am 22. November 2006 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der obligatorischen beruflichen Vorsorge zuhanden des Parlaments.⁸ Der Bundesrat begründete die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes damit, dass die Lebenserwartung der über 65-Jährigen weiter ansteige und die erzielbaren Kapitalrenditen auf den Finanzmärkten tendenziell sinken oder auf tiefem Niveau verharren würden. Auf gesetzlich vorgeschriebene, flankierende Massnahmen zum Leistungserhalt verzichtete der Bundesrat, da das verfassungsrechtliche Ziel trotz der vorgesehenen Anpassung des Mindestumwandlungssatzes gewährleistet gewesen wäre.

Das neue Gesetz⁹ sah im Wesentlichen die schrittweise Anpassung des Mindestumwandlungssatzes für Neurenten bis ins Jahr 2016 auf 6,4 Prozent sowie eine automatische Anpassung des ordentlichen BVG-Rentenalters an dasjenige der AHV und die entsprechende Anpassung der Altersgutschriften vor.

Gegen die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes im BVG wurde das Referendum ergriffen. Die Vorlage kam am 7. März 2010 zur Volksabstimmung und wurde mit 73 Prozent der Stimmen deutlich verworfen.

1.4 Internationaler Vergleich

Um der Bevölkerungsalterung zu begegnen und so das Rentensystem langfristig zu sichern, wurden in den europäischen Staaten in den letzten zehn Jahren mehr oder weniger umfassende Reformen durchgeführt. Diese Reformen waren überwiegend

⁷ AS 2011 3385

⁸ BBl 2006 9477

⁹ BBl 2009 19

darauf ausgerichtet, die Bevölkerung zu motivieren, mehr und länger zu arbeiten. Dieses Ziel kann durch verschiedene Massnahmen erreicht werden.

Zum einen durch Massnahmen im Bereich des Rentenalters. In Ländern mit unterschiedlichem Rentenalter für Männer und Frauen wird das Rentenalter der Frauen an dasjenige der Männer angeglichen (Österreich, Italien, Grossbritannien). Einige Länder erhöhen das gesetzliche oder normale Rentenalter mit teilweise langen Übergangsperioden (Deutschland, Dänemark, Spanien, Niederlande, Grossbritannien). Die grösste Herausforderung für einige europäische Länder besteht allerdings darin, das Erwerbsaustrittsalter dem gesetzlichen Rentenalter anzunähern. In über zwei Dritteln der OECD-Länder liegt das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter unter dem ordentlichen Rentenalter. Die europäischen Länder schränken die Möglichkeiten der Frühpensionierung mehrheitlich ein (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Irland, Niederlande, Österreich, Portugal). Sie gehen dabei unterschiedlich vor: Entweder sie heben das Mindestalter für den Anspruch auf den Rentenvorbezug an, erhöhen die Mindestbeitragsjahre für den Rentenanspruch, kürzen die Renten stärker, oder sie streichen die Vorbezugsmöglichkeit ganz. Einige Staaten, wie zum Beispiel Frankreich, sehen für Arbeitnehmernde mit langen Erwerbskarrieren oder Personen, die gefährliche oder beschwerliche Arbeiten ausgeführt haben, Sonderbestimmungen vor. Die Versicherten werden zudem motiviert, ihren Altersrücktritt aufzuschieben. Dies geschieht über folgende Massnahmen: Einführung der Rentenaufschubsmöglichkeit; Einführung der Teilpensionierung oder Kumulierung von Rente und Erwerbseinkommen (Frankreich, Deutschland in Planung), die den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand vereinfacht; «Belohnung» von Personen, die über das Rentenalter hinaus erwerbstätig sind, mit grosszügigen Rentenerhöhungen und anderen Anreizen (Frankreich).

Es werden auch leistungsseitige Massnahmen getroffen. Mehrere Reformen haben die Bemessungsregeln für die Altersrente geändert. Länder, in denen die Rente früher aufgrund der zehn oder zwanzig besten Jahre berechnet wurde, bemessen die Altersleistung jetzt unter Berücksichtigung der gesamten Erwerbskarriere oder einer längeren Beitragsperiode, andere setzen für die Auszahlung einer vollen Rente mehr Beitragsjahre voraus (Frankreich, Belgien, Spanien, Portugal). Zahlreiche Staaten ändern die Indexierungsregeln, zum Beispiel, indem sie die Renten nur noch an die Preiserhöhung, aber nicht mehr an die Lohnerhöhung anpassen (Frankreich) oder die Indexierung von wirtschaftlichen Faktoren oder der Lebenserwartung abhängig machen (Deutschland, Schweden, Italien). Fast alle OECD-Staaten sehen beitragsabhängige oder -unabhängige Hinterlassenenleistungen vor. Meistens sind sie an den Anspruch des erwerbstätigen Ehegatten gebunden. In einigen Ländern wurden die Anspruchsvoraussetzungen an die höhere Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen angepasst.

Bei der beruflichen Vorsorge ist darauf hinzuweisen, dass in Europa die Zusatzrentensysteme im Allgemeinen freiwillig sind und auf Gesamt- oder Einzelarbeitsverträgen beruhen. Sie sind deshalb nur beschränkt mit der 2. Säule der Schweiz vergleichbar und zudem in den meisten europäischen Ländern nur wenig ausgebaut. Abhängig davon, ob das System obligatorisch oder freiwillig ist, wurden im Ausland mehr oder weniger umfassende Reformen angestellt. Nach der Krise rückte der Deckungsgrad der Rentensysteme in den Fokus der Behörden. In einigen Ländern wurden daher auch Massnahmen zur Sicherung der betrieblichen Rentensysteme getroffen (Belgien, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Irland, Island). Die meisten europäischen Länder bauen ihre Zusatzrentensysteme mit Anreizmassnahmen

(Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal) oder mit einer automatischen Unterstellung (Auto-enrolment von Personen, die nicht betrieblich oder individuell altersversichert sind, Irland und Vereinigtes Königreich) aus. Diese Politik könnte dazu führen, dass das Leistungsniveau der öffentlichen, umlagefinanzierten Vorsorgesysteme mit der Zeit durch entsprechende Massnahmen gesenkt wird. Gemäss OECD hat der Ausbau privater Vorsorgesysteme angesichts der nötigen Sanierungsmassnahmen in den öffentlichen Vorsorgewerken und ihren Auswirkungen auf die Leistungen auf jeden Fall Potenzial. Voraussetzung ist allerdings, dass die zuständigen Behörden die Verwaltungskosten und die anlagespezifischen Risiken im Auge behalten.

1.5 Handlungsbedarf in der Altersvorsorge

Die Altersvorsorge in der Schweiz muss in den nächsten Jahrzehnten folgende demografische und wirtschaftliche Herausforderungen bewältigen:

- Die Leistungen der ersten und zweiten Säule müssen für einen längeren Zeitraum finanziert werden, da die Lebenserwartung der über 65-Jährigen kontinuierlich ansteigt.
- Die tiefe Geburtenrate in der Schweiz verändert den Altersaufbau in der Gesellschaft und verringert laufend den Anteil der Erwerbstätigen gegenüber einer wachsenden Zahl von Personen im Ruhestand.
- Das tiefe Zinsniveau verringert die Erträge des Alterskapitals in der zweiten Säule und erzeugt ein Ungleichgewicht zwischen den Leistungsversprechen und deren langfristigen Finanzierung.

Die bisher eingeleiteten Massnahmen zur finanziellen Sicherung der Altersvorsorge, positive Effekte der bilateralen Abkommen und der Einwanderung gut qualifizierter Arbeitskräfte konnten bisher die Wirkungen der steigenden Lebenserwartung und der tiefen Geburtenraten auf die finanzielle Entwicklung weitgehend kompensieren.

Solange die geburtenstarken Jahrgänge auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind, werden die strukturellen Veränderungen im Altersaufbau, die sich aus der stetig erhöhenden Lebenserwartung und der niedrigen Geburtenrate ergeben, überdeckt. Das heisst, dass das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentenbeziehenden, der Altersquotient, sich langsamer verändert als ohne die geburtenstarken Jahrgänge und somit von einem vergleichsweisen hohen Mittelzufluss profitiert werden konnte. Zwischen 2020 und 2030, wenn jedes Jahr geburtenstarke Jahrgänge das Rentenalter erreichen, aber nur noch geburtenschwache Jahrgänge mit der Erwerbsarbeit beginnen, tritt eine spiegelbildliche Entwicklung ein: Auch bei unveränderter Zuwanderung steigt der Altersquotient rascher an als ohne Babyboom und die Ausgaben der Vorsorgeeinrichtungen wachsen schneller als die Einnahmen.

Weitere Einflussfaktoren sind die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz und die jährliche Nettoimmigration. Ein positives Wirtschaftswachstum und eine hohe Einwanderung von Fachleuten verringern den Druck auf die Vorsorgewerke, während ein ungünstiges wirtschaftliches Umfeld oder auch ein Rückgang der Zuwanderung den Zeithorizont für strukturelle Anpassungen in der Altersvorsorge deutlich verkürzen könnten. Dessen ungeachtet führt das anhaltend tiefe Zinsniveau in der obligatorischen beruflichen Vorsorge bereits heute zu einem Ungleichgewicht

zwischen Leistungsversprechen und Finanzierung. Es besteht also sowohl in der ersten wie auch in der zweiten Säule Handlungs- und – zusätzlicher – Finanzierungsbedarf.

Damit die Altersvorsorge in der Schweiz weiterhin ihre selbstgesteckten Ziele erreichen kann, sind die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen unter Berücksichtigung der eher instabilen Finanzmärkte durch geeignete Massnahmen aufzufangen. Reformprojekte, die möglichst wenig in die Lebensplanung der Versicherten eingreifen wollen, weisen lange Vorlaufzeiten auf, ermöglichen aber auch entsprechende Übergangsregelungen. Sollen nicht nur die Leistungen der Rentenbeziehenden, sondern auch die künftigen Ansprüche der Beitragszahlenden nachhaltig finanziert werden, so ist eine gleichzeitige und transparente Reform der ersten und zweiten Säule unabdingbar.

1.6 Demografische und wirtschaftliche Entwicklung

- Die Lebenserwartung steigt.
- Das Verhältnis zwischen Aktiven und Pensionierten verändert sich.
- Die Anlagemöglichkeiten auf dem Kapitalmarkt sind schlechter geworden.
- Die Zinsen dürften weiterhin tief bleiben.

1.6.1 Demografische Entwicklung

Wie überall auf der Welt geht die demografische Entwicklung auch in der Schweiz in Richtung alternder Bevölkerung. Durch die Alterung verändert sich die Alterspyramide: Der Anteil älterer Menschen im Verhältnis zur jüngeren Bevölkerung nimmt zu. Die damit verbundene Veränderung der Bevölkerungsstruktur macht sich auf drei Ebenen bemerkbar: durch eine höhere Lebenserwartung, tiefere Geburtenraten sowie durch die Veränderung der Bestände und der Altersstrukturen. Die Kombination dieser drei Faktoren wirkt sich bereits seit mehreren Jahren auf die AHV und die 2. Säule aus. Bislang waren die Folgen allerdings kaum spürbar, da sie durch andere zeitlich befristete demografische, institutionelle und wirtschaftliche Parameter aufgefangen wurden. Sie werden das finanzielle Gleichgewicht der Altersvorsorge in den nächsten Jahren aber immer stärker gefährden. Da die Bevölkerungsalterung in den nächsten vierzig Jahren nicht aufgehalten werden kann, werden die Auswirkungen mit zunehmender Alterung nach und nach stärker ins Gewicht fallen.

1.6.1.1 Steigende Lebenserwartung

1960 hatten die Frauen eine Lebenserwartung bei der Geburt von 74,1 Jahren, die Männer von 68,7 Jahren. Fünfzig Jahre später hat sich dieser Wert für Frauen auf 84,64 Jahre und für Männer auf 80,2 Jahre erhöht, was einem Anstieg von über zehn Jahren für beide Geschlechter entspricht. Die höhere Lebenserwartung ist zwar teilweise auf den Rückgang der Sterblichkeit bei der Geburt zurückzuführen, Hauptgrund für diese Zunahme ist aber die in den letzten Jahrzehnten stetig gesunkene

Sterblichkeit älterer Personen. Die Lebenserwartung mit 65 Jahren der Frauen ist innerhalb der letzten fünfzig Jahre von 15,2 auf 22,2 Jahre gestiegen, die der Männer von 12,9 auf 18,9 Jahre. Der konstante Anstieg der Lebenserwartung wirkt sich direkt auf die AHV und die berufliche Vorsorge aus. Die Renten müssen länger ausbezahlt werden, was das finanzielle Gleichgewicht beider Sozialversicherungen allmählich gefährdet.

1.6.1.2 Tiefere Geburtenraten

Die durchschnittliche Kinderzahl je Frau betrug Mitte der 1960er-Jahre noch 2,6. Danach sank sie bis Ende der 1970-er Jahre auf 1,5 Kinder je Frau und pendelt seit dann um diesen Wert. Damit liegt die Geburtenrate unter der für die demografische Erneuerung erforderlichen Quote. Dies wirkt sich aber noch nicht direkt auf die Altersvorsorge aus, da die geringere Anzahl Berufseinsteiger bislang durch die relativ konstante Zuwanderung ausgeglichen wurde. Personen mit Migrationshintergrund integrieren sich rasch in den Arbeitsmarkt und beteiligen sich somit sofort an der Umlagefinanzierung.

1.6.1.3 Veränderte Altersstruktur der Bevölkerung

In den letzten fünfzig Jahren ist die Bevölkerung der Schweiz so stark gewachsen wie noch nie. Neben den zahlreichen Geburten der Babyboom-Generation zwischen 1942 und 1973 hat auch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zu einem Bevölkerungsanstieg geführt. Die Schweizer Wohnbevölkerung ist innerhalb von fünfzig Jahren um 30 Prozent gewachsen und hat 2012 die Grenze von 8 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern überschritten. Zwei Drittel des konstant starken Bevölkerungsanstiegs in der Schweiz sind eine Folge der Zuwanderung, ein Drittel ist auf den Geburtenüberschuss zurückzuführen.

Der Migrationssaldo und der Ausländerbestand beeinflussen nicht nur das demografische Wachstum, sondern auch die Altersstruktur der Bevölkerung. Diese hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Während Personen ab 65 Jahren 1970 noch 11,5 Prozent der Bevölkerung ausmachten, hat sich ihr Anteil im Jahr 2012 auf 17,4 Prozent erhöht. Demgegenüber ist der Anteil der unter 20-Jährigen von 1970 bis 2012 von 31,0 Prozent auf 20,4 Prozent gesunken. Da der Rückgang der Anzahl junger Personen stärker war als der Zuwachs der über 65-Jährigen, ist der Anteil der Personen im Erwerbsalter (20–64 Jahre) an der Gesamtbevölkerung im gleichen Zeitraum von 57,5 auf 62,2 Prozent gestiegen.

Mit dem schrittweisen Erreichen des Rentenalters der Babyboom-Jahrgänge werden mittelfristig zwei Gruppen prozentual an Bedeutung gewinnen: über 50-Jährige und ganz besonders über 65-Jährige. Das Medianalter der Bevölkerung wird weiter steigen.

Diese Entwicklung hat für die Ausgaben der AHV und der beruflichen Vorsorge weitreichende Folgen: Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Vorsorgeleistungen wird zunehmen, und die Dauer der Leistungen sich entsprechend der steigenden Lebenserwartung verlängern. Die Gruppe der 20- bis 40-Jährigen wird fortlaufend schrumpfen und die Zahl der Kinder dank Zuwanderung oder Anstieg

der Geburtenrate nur noch leicht wachsen. Die Bestände der jungen Personen und damit die Arbeitskräfte von morgen verringern sich tendenziell.

1.6.2 Demografie und Altersvorsorge

Die AHV reagiert mit grosser Verzögerung auf Veränderungen der demografischen Parameter. Eine Veränderung der Geburtenrate schlägt sich erst nach zwanzig Jahren auf die Beiträge nieder, nämlich dann, wenn die nach dieser Veränderung geborenen Kinder ins Erwerbsleben eintreten. Leistungsseitig machen sich die Auswirkungen noch viel später bemerkbar. Auch Veränderungen der Sterblichkeit wirken sich nicht sofort aus, dafür sind aber die Folgen nach einer gewissen Zeit umso deutlicher zu spüren, vor allem, wenn die Lebenserwartung der Personen im Rentenalter steigt. Eine grössere Zuwanderung hingegen beeinflusst die finanzielle Situation der AHV in kürzester Zeit. Dies gilt insbesondere, wenn es sich bei den zugewanderten Personen um Erwerbstätige handelt, die bei der Aufnahme einer Beschäftigung in der Schweiz sofort beitragspflichtig sind. Leistungsseitig dauert es etwas länger, bis sich die Veränderung niederschlägt, denn die ausländischen Personen müssen ihren Leistungsanspruch erst aufbauen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der seit 2000 positive Migrationssaldo zu einem konstanten Anstieg der Erwerbsbevölkerung in der Schweiz geführt und die AHV so mitfinanziert hat.¹⁰ Die tiefe Geburtenrate und die höhere Lebenserwartung werden die AHV dennoch vor eine grosse Herausforderung stellen.

Aufgrund der Kapitalfinanzierung reagiert die 2. Säule weniger stark auf demografische Veränderungen. Die Veränderung des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Rentenbeziehenden hat keinen direkten Einfluss auf die Finanzierung der 2. Säule, da jede Person ihr eigenes Alterskapital bildet. Sie wird jedoch von einer anderen demografischen Grösse massgeblich beeinflusst: der Lebenserwartung. Durch die immer höhere Lebenserwartung reicht das während des Erwerbslebens angesparte Vermögen immer seltener für die finanzielle Absicherung im Rentenalter. Die längere Rentenbezugsdauer hat deshalb in der 2. Säule ebenso bedeutende Konsequenzen wie in der 1. Säule.

1.6.3 Wirtschaftliche Entwicklung

Die finanzielle Entwicklung der Altersvorsorge hängt nicht allein von der Veränderung der demografischen Strukturen ab. Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und des Arbeitsmarktes üben einen ebenso grossen Einfluss auf das finanzielle Gleichgewicht der AHV und der beruflichen Vorsorge aus. Während die Demografie vor allem auf die Ausgaben der Altersvorsorge wirkt, werden die Einnahmen der AHV zur Hauptsache von der wirtschaftlichen Entwicklung und die der beruflichen Vorsorge von der Entwicklung der Finanzmärkte bestimmt.

Die erste Hälfte der 1990er-Jahre war in der Schweiz von einer schwachen wirtschaftlichen Entwicklung geprägt. In der ersten Hälfte des Jahrzehnts war – gemessen an der realen Veränderung des BIP – sogar eine Schrumpfung der gesamtwirt-

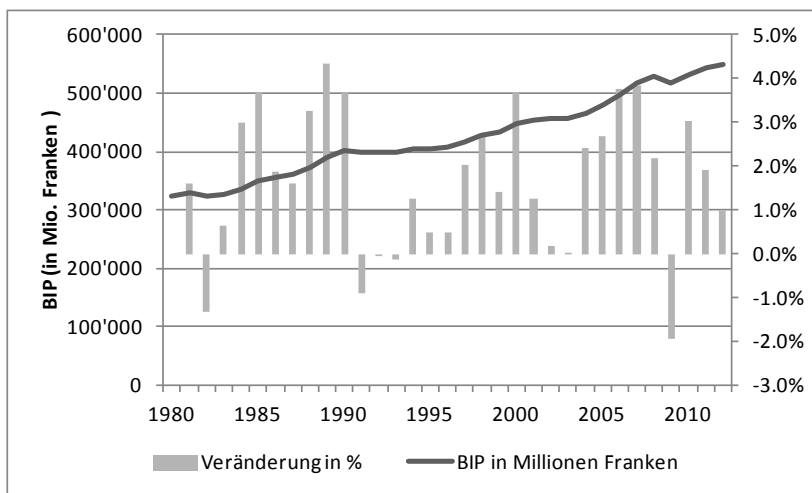
¹⁰ Bericht des Bundesrates vom 28. Januar 2009 in Erfüllung des Postulats Schelbert Louis (07.3396) vom 20. Juni 2007 (Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen zur Erstellung von Perspektivrechnungen in der AHV).

schaftlichen Wertschöpfung festzustellen. Danach setzte eine Wachstumsphase von meist deutlich über einem Prozent ein. Insbesondere Entwicklungen in der Finanzwirtschaft und vor allem in der sogenannten «New Economy» trieben diese Wachstumsphase in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre an.

Nach dem Platzen der «Dotcom-Blase» und den weltweiten Folgen der Anschläge vom 11. September 2001 verlor die Schweizer Wirtschaft an Schwung und verzeichnete im Jahr 2003 erneut eine negative Wachstumsrate. Doch bereits die darauffolgenden Jahre waren erneut durch eine markante Steigerung des realen BIP gekennzeichnet. Das Wachstum fiel deutlich kräftiger aus als in den 1990er-Jahren: Es bewegte sich zwischen jährlich 2,5 und 3,6 Prozent (vgl. Grafik 1-1 zur Entwicklung des BIP). Gestützt wurden diese markanten Steigerungen insbesondere durch den Finanzsektor, aber auch die stark exportorientierte verarbeitende Industrie konnte in diesen Jahren vom weltweiten Aufschwung profitieren. Mit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2008 fiel dann auch das Wachstum – anfänglich insbesondere infolge der Turbulenzen im Finanzsektor – unter die 2-Prozent-Marke zurück. 2009 nahm die Wirtschaftsleistung im Vergleich zum Vorjahr real sogar um 1,9 Prozent ab.

Grafik 1-1

BIP in Millionen Franken



Quelle: Verwendungssatz (BFS: 1990-2011, SECO: 1980-1989)

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Wirtschaft der meisten OECD-Länder in eine Rezession gestürzt. Dies ist vor allem auf die starke Beteiligung der Länder am internationalen Handel und auf das relativ grosse Gewicht der Finanzintermediation in der Wirtschaftstätigkeit zurückzuführen. Die Schweiz hat bisher den Auswirkungen der weltweiten Krise besser widerstanden als ihre wichtigsten Handelspartner, dies dank der sektoriellen Spezialisierung auf weniger konjunkturabhängige Produkte, dem moderaten Verschuldungsgrad der inländischen Kreditnehmer im privaten Nichtfinanzsektor, der stabilen Unternehmensfinanzierung und dem Fehlen eines ausgeprägten Immobilienzyklus. Auch Interventionen der Regierung

und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zur Stützung der UBS halfen, die Auswirkungen der Krise einzudämmen. Das Risiko möglicher Verluste für den öffentlichen Sektor aus dem Stabilisierungsprogramm ist im internationalen Vergleich trotz des beträchtlichen Gewichts der grössten Banken in der Volkswirtschaft bescheiden. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) traf entscheidende Massnahmen, um die Liquidität des Interbank-Kreditmarktes aufrechtzuerhalten, indem sie die Zinssätze auf ihren Repo-Geschäften auf nahezu Null senkte, zur Reduktion der Interbank-Spreads beitrug, eingriff, um die Aufwertung des Schweizerfrankens zu stoppen und Obligationen in Schweizerfranken kaufte. Die umsichtige Budgetpolitik der Vergangenheit schuf Raum für die Durchführung von Stabilisierungsmassnahmen in den Jahren 2009 und 2010, doch fielen diese im Vergleich zu den meisten anderen OECD-Ländern bescheiden aus.¹¹

Die Besorgnis an den Kapitalmärkten bezüglich der Staatsschulden mehrerer Länder hat zu einer Aufwertung des Schweizer Frankens auf einen Rekordstand geführt. Die starke weltweite Nachfrage nach Schweizer Waren und Dienstleistungen machte die sich verschlechternde preisliche Wettbewerbsfähigkeit zwar teilweise wett, die Exporte haben in jüngster Zeit jedoch nachgegeben. Die Schweizerische Nationalbank hat eine Obergrenze für den EUR./CHF-Wechselkurs eingeführt, um die Aufwertung zu stoppen. Niedrig gehaltene Zinssätze mögen vorübergehend zwar angebracht sein, die unüblich tiefen Zinsen haben aber zu einem Hypotheken-Boom und steigenden Immobilienpreisen geführt.¹²

1.6.4 Wirtschaft und Altersvorsorge

Die wirtschaftlichen Schwankungen beeinflussen die Einnahmen der AHV stärker und rascher als ihre Ausgaben. Dies erklärt sich durch den Umstand, dass sich die Wirtschaftsaktivität direkt auf die Entwicklung der Löhne und der Beschäftigung und damit auf die beitragspflichtige Lohnsumme auswirkt. Die Leistungen reagieren hingegen weniger stark auf die wirtschaftliche Entwicklung, da die neuen Renten aufgrund der während des gesamten Erwerbslebens erzielten Einkommen berechnet werden (die letzten Jahre spielen damit nur eine untergeordnete Rolle), und weil die laufenden Renten mittels eines Mischindexes angepasst werden.¹³ Mit anderen Worten, je stärker das Wirtschaftswachstum ist, desto stärker wird das Budget der AHV entlastet, da die Einnahmen schneller steigen als die Ausgaben. Rezessionen haben den gegenteiligen Effekt: Die Einnahmen sinken sofort, während die Ausgaben konstant bleiben.

Die berufliche Vorsorge reagiert aufgrund ihrer Struktur und des Kapitaldeckungsverfahrens anders auf die wirtschaftlichen Schwankungen als die AHV. Grundsätzlich werden die Beiträge lohnprozentual erhoben. Bei den Beitragszahlungen an die berufliche Vorsorge handelt es sich im Wesentlichen um einen Sparvorgang für das Alter. Die Leistungen beruhen stärker auf den eingezahlten Beiträgen als in der AHV. Die Entwicklung der Finanzmärkte ist aufgrund der Kapitalerträge hingegen ein wichtiger Einflussfaktor für das finanzielle Gleichgewicht der 2. Säule. In den

¹¹ OECD, Wirtschaftsbericht – Schweiz, Januar 2012, S. 8.

¹² Ibid., S.8.

¹³ Arithmetisches Mittel zwischen dem Lohn- und dem Preisindex, das bedeutet: Wenn die Preise und die Löhne steigen, werden die Renten an die Inflation und nur zur Hälfte an die Realloohnerhöhung angepasst.

1990er-Jahren durfte man von einer durchschnittlichen Rendite von 5 Prozent oder mehr ausgehen. Seit dem Jahr 2000 ist dies eindeutig nicht mehr der Fall. Zusammen mit der höheren Lebenserwartung werden die seit mehreren Jahren beobachteten historisch tiefen Zinssätze und das voraussichtliche Weiterbestehen dieser Tendenz das Finanzierungsdefizit der Renten aus der 2. Säule in Zukunft vergrössern.

1.7 Finanzielle Perspektiven

- Die Leistungen der AHV sind langfristig nicht ausreichend finanziert.
- Ab dem Jahr 2020 geraten die Finanzen der AHV aus dem Gleichgewicht.
- Bis im Jahr 2030 steigt die jährliche Finanzierungslücke der AHV auf rund 8,6 Milliarden Franken.

1.7.1 Ausgangslage

Die Planung einer langfristig stabilen Finanzierung der ersten und zweiten Säule verlangt zunächst die Festlegung der Einflussfaktoren und Berechnungsparameter, auf deren Basis die zukünftige – finanzielle – Entwicklung errechnet werden sollen. Die nachfolgenden Ausführungen legen dar, auf welchen Daten und auf welchen Annahmen die finanziellen Perspektiven beruhen.¹⁴ Sie erlauben einerseits, die Entstehung der Finanzierungslücken in der Altersvorsorge nachzuvollziehen, andererseits kann verdeutlicht werden, wie diese Differenzen durch die vorgeschlagenen Massnahmen aufgefangen und ausgeglichen werden sollen.

Die finanzielle Entwicklung der ersten und zweiten Säule wird im Wesentlichen durch die folgenden Faktoren beeinflusst:

- die Anzahl der Beitragszahlenden
- die Anzahl der Rentenbeziehenden und die Dauer des Bezugs
- die wirtschaftliche Entwicklung
- sowie die Entwicklung der Kapitalmarktrenditen.

Der relative Einfluss dieser demografischen und wirtschaftlichen Faktoren auf die finanzielle Entwicklung der ersten und zweiten Säule ist nicht genau gleich, da die Finanzierung der AHV auf dem Umlageverfahren und die berufliche Vorsorge auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruht. So reagiert die AHV auf der Finanzierungsseite sensibel auf Veränderungen der Lohnsumme und der wirtschaftlichen Entwicklung. Ist das wirtschaftliche Umfeld günstig, sind die Beschäftigung und die Zuwanderung, insbesondere gut qualifizierter Arbeitskräfte hoch, steigen die Einnahmen der AHV rasch an, umgekehrt nehmen sie ebenso deutlich ab, wenn die Beschäftigung zurückgeht. Auf der Ausgabenseite dominiert in umlagefinanzierten Systemen neben der Zahl der Rentenbeziehenden die Dauer des Bezugs, d.h. die Lebenserwartung der Rentenbeziehenden.

¹⁴ DFF (2012), Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2012, Berne, 25 janvier 2012 ; OFS (2010), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010 – 2060.

Im Kapitaldeckungsverfahren ist die Finanzierung vor allem von der Entwicklung der Kapitalmarktrenditen abhängig, die ihrerseits eng mit dem wirtschaftlichen Umfeld verbunden ist. Je instabiler das wirtschaftliche Umfeld und je geringer die Kapitalmarkterträge, desto schwieriger wird es für die Vorsorgeeinrichtungen die gesetzlich festgelegten Renditen zu erwirtschaften bzw. den ebenfalls festgelegten Deckungsgrad zu erzielen. Da die berufliche Vorsorge einen individuellen Sparprozess in Gang setzt, ist die demografische Entwicklung nur dann ein Problem, wenn für die Finanzierung der laufenden Renten die Erträge auf dem Kapital der aktiven Bevölkerung verwendet werden müssen. Eine stetig steigende Lebenserwartung bedeutet aber auch für den individuellen Sparprozess höhere Anforderungen, da das angesparte Kapital für eine verlängerte Restlebenszeit reichen muss.

In einen zweiten Planungsschritt werden für die relevanten Einflussfaktoren die Parameter festgelegt, mit denen die langfristige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, bzw. allfällige Finanzlücken berechnet werden können. Dabei müssen für die umlagefinanzierte AHV und die kapitalfinanzierte berufliche Vorsorge unterschiedliche Annahmen getroffen werden.

1.7.2 Finanzielle Perspektiven der AHV

Datengrundlagen

Die Annahmen über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in der AHV beruhen auf den Annahmen, welche auch dem Budget und dem Finanzplan des Bundes zugrunde liegen.¹⁵ Die demografischen Parameter beschreiben die Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung. Diese hängt von den Geburten, Todesfällen sowie von der Ein- und Auswanderung ab. Das Bundesamt für Statistik erstellt periodisch – in der Regel alle fünf Jahre – demografische Szenarien, die auf beobachteten Parametern und Hypothesen über ihre künftige Entwicklung beruhen. Auf der Grundlage der Wirtschaftsparemeter wird die langfristige Entwicklungstendenz der Schweizer Wirtschaft ermittelt. Massgebend sind dabei die Entwicklung der Beschäftigung, der Arbeitsproduktivität, der Löhne, der Konsumentenpreise, der Zinsen und der mittleren Arbeitslosenquote. Anhand von Hypothesen zur Entwicklung dieser Parameter lassen sich Szenarien für die implizite, langfristige Wirtschaftsentwicklung (oder das BIP-Wachstum) ableiten.

Auf der Basis der demografischen Parameter wird zunächst ein Basisszenario berechnet.¹⁶ Das Szenario beruht mehrheitlich auf der Fortsetzung der Entwicklung der letzten Jahre und folgt der wahrscheinlichsten Ausprägung der Parameter. Allerdings lässt sich die Zukunft nie genau im Voraus berechnen, weshalb zwei zusätzliche Szenarien erstellt werden, die jeweils mit Abweichungen zentraler Parameter oberhalb bzw. unterhalb des Basisszenarios rechnen. Für die finanziellen Perspektiven der AHV variieren diese beiden zusätzlichen Bevölkerungsszenarien bezüglich der Nettoimmigration, da dieser Parameter im Zeitverlauf nicht nur starke Schwan-

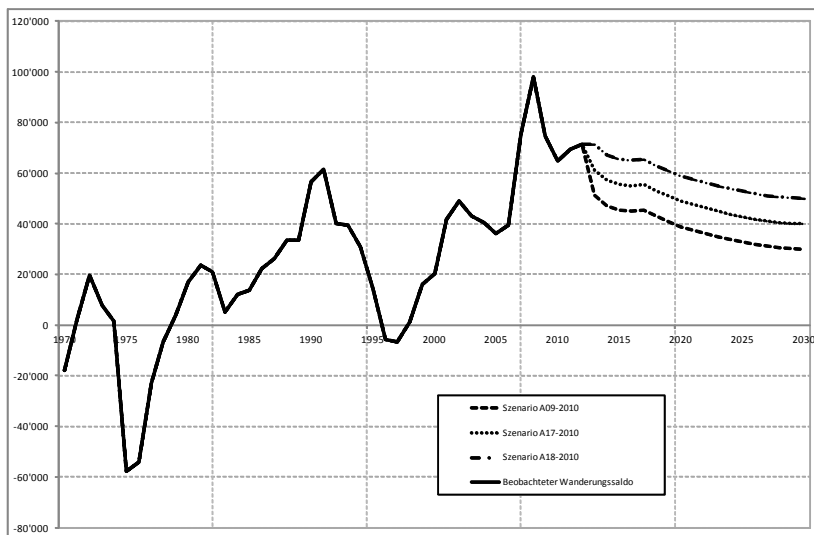
¹⁵ Volkswirtschaftliche Referenzgrössen vom 10. Juni 2013.

¹⁶ Als Basiszenario für die Bevölkerungsentwicklung ab dem Jahr 2013 bis zum Jahr 2030 dient in diesem Bericht das Szenario A17-2010, das tiefe ist A09-2010 und das hohe A18-2010.

kungen aufweist, sondern auch einen erheblichen Einfluss auf die finanzielle Entwicklung der AHV ausübt.

Grafik 1-2

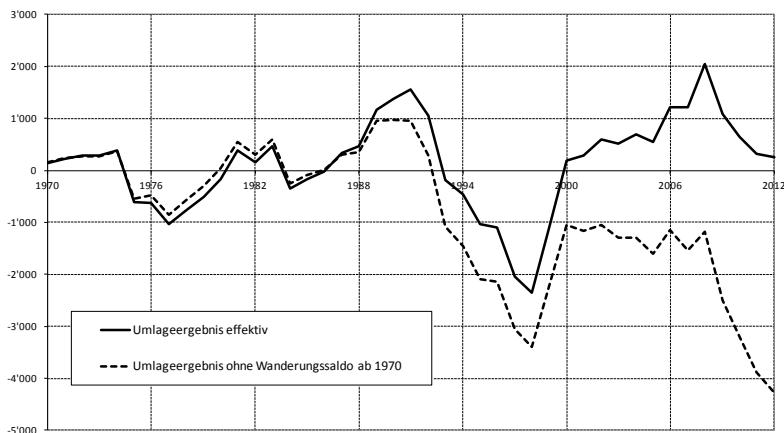
Wanderungssaldo (1970 - 2030)



Die Entwicklung des Wanderungssaldos zeigt, wie stark und wie rasch sich dieser Parameter in der Schweiz geändert hat. Innert weniger Jahre kann ein positiver Wanderungsüberschuss von über 100 000 auf Null zurückgehen oder gar negativ werden, wenn die Zahl der Auswanderungen die Einwanderung übersteigt. 2008 standen 184 000 Einwanderungen 86 000 Auswanderungen gegenüber, und der Wanderungssaldo hatte mit 98 000 fast wieder den Wert von 1960 erreicht. Schon vier Jahre später, 2012, war er demgegenüber mit 45 000 weniger als halb so gross.

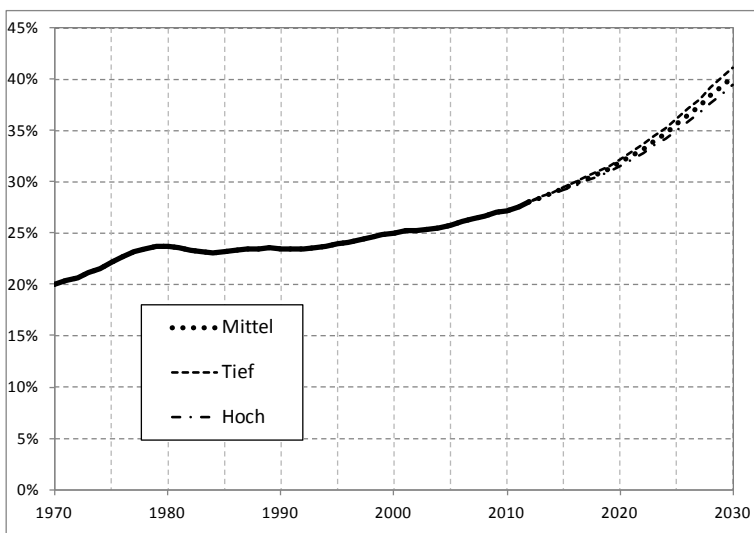
Bei der Berechnung der finanziellen Perspektiven der AHV wird dem Wanderungssaldo besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Nicht nur die hohe Volatilität, sondern auch die Ausbildung und Erwerbstätigkeit der Zugewanderten beeinflussen die Einnahmen der AHV erheblich. In den letzten 20 Jahren sind besonders viele, gut qualifizierte Arbeitskräfte eingewandert. Sie erzielen in der Regel ein hohes Einkommen und entrichten entsprechend hohe Beiträge an die AHV. Auch unter Berücksichtigung der erworbenen Rentenansprüche verbleibt ein positiver Saldo der Beiträge zugunsten der AHV. Die folgende Grafik zeigt das Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der zugewanderten Arbeitskräfte. Bereits 1992 wäre das Umlageergebnis negativ geworden und unter gleich bleibenden Bedingungen wären seither die Ausgaben der AHV immer höher gewesen als die Einnahmen. Selbst der zusätzliche Mehrwertsteuerprozentpunkt, welcher seit 1999 dem AHV-Fonds zufließt, hätte nicht ausgereicht, um das Umlageergebnis auszugleichen.

Einfluss des Wanderungssaldos auf das Umlageergebnis



Der Altersquotient widerspiegelt diese erheblichen Änderungen im Altersaufbau und in der Altersstruktur in der Schweiz. Bei der Einführung der AHV 1948 finanzierten noch rund 6,5 Aktive eine Person im Rentenalter, zur Zeit kommen noch knapp 4 Aktive für einen Pensionierten auf, in zwanzig Jahren wird das Verhältnis bei circa 2:1 liegen

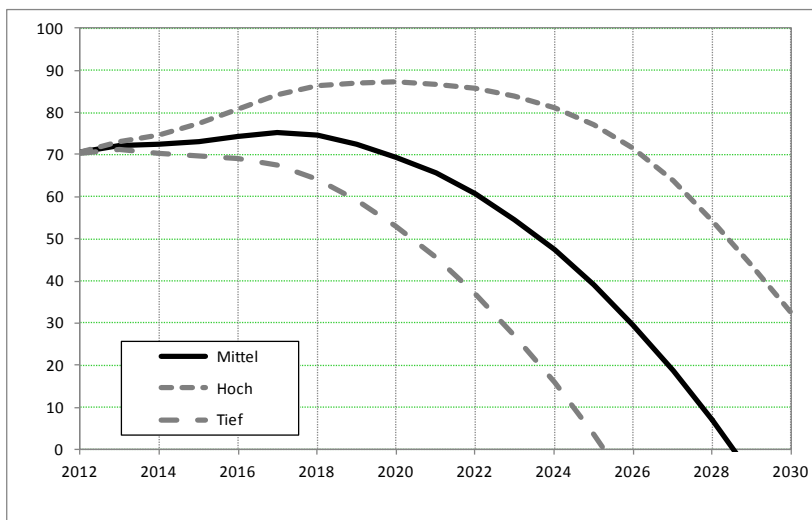
Altersquotient gemäss Szenario



Wenn sich die Bevölkerung und die Wirtschaft in etwa gemäss dem mittleren AHV-Szenario entwickeln, ist zu erwarten, dass bis etwa 2018 die Einnahmen des AHV-Fonds die Ausgaben decken werden. Da die umlagefinanzierte AHV besonders stark von der demografischen Entwicklung beeinflusst wird, verursacht die Pensionierung von geburtenstarken Jahrgängen und die zunehmende Dauer des Rentenbezugs ein kontinuierliches Anwachsen der Ausgaben. Die Zahl der nachrückenden jungen Erwachsenen ist deutlich geringer, weshalb die Einnahmen langsamer wachsen als die Ausgaben. Sobald das Umlageergebnis negativ wird, müssen die Fondsreserven für die Rentenzahlungen eingesetzt werden. Ohne Gegenmassnahmen geraten die Finanzen der AHV so rasch aus dem Gleichgewicht. Der am wenigsten berechenbare Faktor ist dabei die Nettomigration, die sich wie erläutert, rasch ändern kann. Bleibt der Wanderungssaldo überdurchschnittlich hoch, wird der Zeitpunkt der Unterdeckung des AHV-Fonds nach hinten verschoben, sinkt die Zahl der Zugewanderten unerwartet stark, wird die Finanzierungslücke schon früher sichtbar. Dieser Effekt wird durch die wirtschaftliche Entwicklung noch verstärkt.

Grafik 1-5

Entwicklung des AHV-Fonds (in Prozent der Ausgaben)



Die Grafik zeigt den Stand des AHV-Ausgleichsfonds in Prozent der jährlichen AHV-Ausgaben.¹⁷ Die mittlere Linie entspricht dem mittleren Szenario, welches mit einer Reallohnentwicklung von einem Prozent und einem Wanderungssaldo von 40 000 rechnet. Gemäss diesem Szenario wird der AHV-Fonds ohne Gegenmassnahmen etwa im Jahr 2024 nur noch 50 Prozent einer Jahresausgabe enthalten. Würde der Fonds unter 30 Prozent sinken, wäre er nicht mehr in der Lage, alle Renten rechtzeitig auszuzahlen, es käme zur teilweisen Illiquidität, weil die Ausgaben des Fonds kontinuierlich anfallen, die Einnahmen jedoch weniger regelmässig eingehen. Die beiden alternativen Szenarien variieren das mittlere Szenario um eine

¹⁷ Nach Abzug der Schulden, welche die IV beim AHV-Fonds hat.

pessimistischere Entwicklung, d.h. der Wanderungssaldo fällt eher tief aus und das wirtschaftliche Umfeld gestaltet sich schwierig (untere Linie), während in der optimistischeren Variante von einer höheren Zuwanderung und einer positiven Wirtschaftsentwicklung ausgegangen wird (obere Linie). In jedem Fall gerät der AHV Fonds ab 2020 in ein finanzielles Ungleichgewicht.

Finanzierungslücke in der AHV

Auf der Basis dieser Projektionsszenarien kann der voraussichtliche Finanzbedarf der AHV bis etwa 2030 ermittelt werden. Gemäss dem mittleren Szenario wird die Finanzierungslücke im Jahr 2020 1,2 Milliarden Franken betragen und bis 2030 auf 8,6 Milliarden Franken anwachsen.

1.7.3 Finanzielle Perspektiven der beruflichen Vorsorge

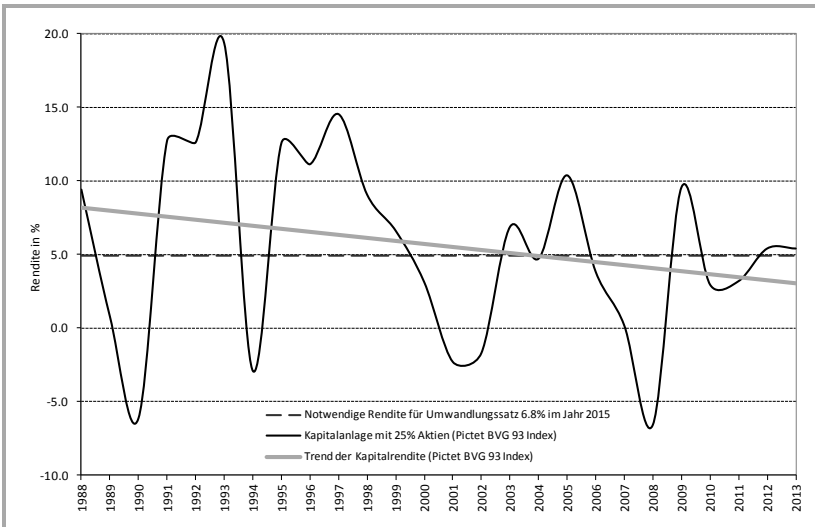
Datengrundlagen

Bei der Berechnung der finanziellen Perspektiven der kapitalfinanzierten beruflichen Vorsorge spielt die Höhe des Mindestumwandlungssatzes eine wichtige Rolle. Er findet im Rahmen der obligatorischen beruflichen Mindestvorsorge Anwendung, hat aber auch einen wesentlichen Einfluss auf das Überobligatorium. Er dient dazu, das Altersguthaben in eine jährliche Rente umzuwandeln. Diese Umwandlung muss ausgewogen sein. Bei einem zu hohen Satz fallen die Renten im Verhältnis zum angesparten Kapital zu hoch aus und den Vorsorgeeinrichtungen entstehen Verluste. Diese müssen ausgeglichen werden. Meist geschieht dies zu Lasten der aktiven Versicherten (geringere Verzinsung des Sparguthabens oder zusätzliche Beiträge) und/oder der Arbeitgeber (zusätzliche Beiträge oder Zusatzfinanzierung). Eine solche Situation ist nicht wünschenswert, weshalb ein korrekter Mindestumwandlungssatz für die 2. Säule Priorität hat.

In diesem Zusammenhang sind die voraussichtliche Kapitalrendite und die Lebenserwartung die beiden zentralen Einflussfaktoren. Wenn der Berechnungsparameter für die Lebenserwartung bestimmt ist, kann daraus anhand der erwarteten Rendite der Wert des Umwandlungssatzes errechnet werden. Umgekehrt kann anhand eines vorgegebenen Mindestumwandlungssatzes ermittelt werden, welche Kapitalmarkrendite die angelegten Vorsorgegelder im langfristigen Durchschnitt erzielen müssen. Das heisst: Um den zurzeit geltenden Mindestumwandlungssatz von 6,8 Prozent zu garantieren, brauchen die Vorsorgeeinrichtungen langfristig im Schnitt eine Kapitalrendite von knapp 5 Prozent. Bei einem Mindestumwandlungssatz von 6 Prozent müsste die Rendite etwa 3,5 Prozent - 4 Prozent betragen.

Der Pictet Index 93 ist ein weit anerkannter Indikator zur Berechnung der möglichen Erträge einer Vorsorgeeinrichtung. In der nachfolgenden Grafik sind die Entwicklung des Indexes seit 1988 sowie seine Tendenz ersichtlich. Die Werte werden mit der notwendigen Rendite zur Finanzierung eines Mindestumwandlungssatzes von 6,8 Prozent in Beziehung gesetzt.

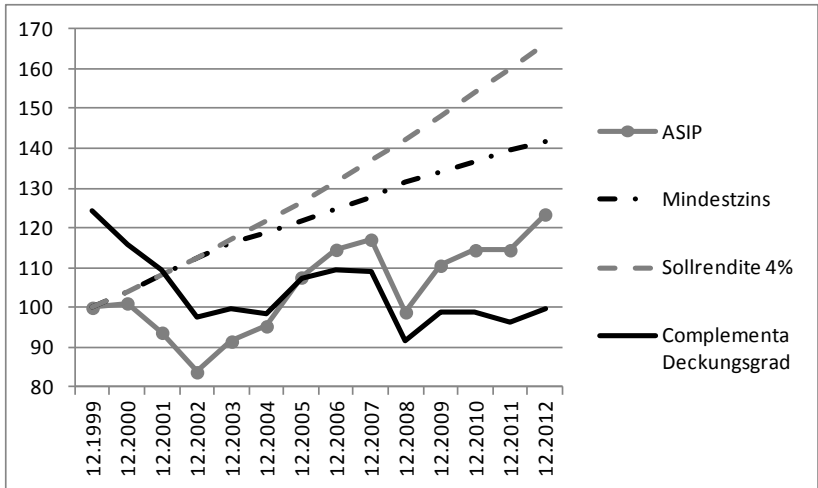
Entwicklung der Kapitalrendite, 1988-2013



Aus der Grafik geht hervor, dass die Renditen deutlich unter den 5 Prozent liegen, die für einen Mindestumwandlungssatz von 6,8 Prozent erforderlich wären. Eine Renditeerwartung in der Grössenordnung von 3,5 bis 4 Prozent, was einem Umwandlungssatz von 6,0 Prozent entspricht, scheint angemessener.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung seit Ende 1999 eines Kapitals, das mit dem BVG-Mindestzinssatz (für aktive Versicherte) und mit einem Sollzinssatz von 4 Prozent (globales Mittel zwischen dem, was den aktiven Versicherten gutgeschrieben wurde und der erforderlichen Rendite zur Finanzierung des Umwandlungssatzes für die Rentenbeziehenden) verzinst wurde. Die Entwicklung wird mit den effektiv erzielten Renditen im gleichen Zeitraum verglichen (Quelle: ASIP). Ebenfalls ersichtlich ist die Entwicklung des durchschnittlichen Deckungsgrads der Vorsorgeeinrichtungen, der auf die finanzielle Gesamtsituation schliessen lässt (Quelle: Complementa):

Vergleich von notwendiger und erzielter Rendite, Entwicklung des durchschnittlichen Deckungsgrades, 2000-2012



Wie sich zeigt, waren die effektiven Renditen ungenügend. Dies hat zur Folge, dass sich die Vorsorgeeinrichtungen heute finanziell fast im Gleichgewicht befinden (Deckungsgrad von 100 %). Ende 1999 konnten sie im Durchschnitt noch rund 25 Prozent Reserve ausweisen.

Die Volatilität auf den Finanzmärkten wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, weshalb es unmöglich ist, die wahrscheinliche Entwicklung der Renditen vorherzusagen. Grundsätzlich kann aber davon ausgegangen werden, dass risikoarme Anlagen tendenziell eine geringere Rendite erzielen. Mit zunehmender Lebenserwartung müssen die Vorsorgegelder für einen längeren Zeitraum angelegt werden, ohne übermäßige Risiken einzugehen. Daraus ergibt sich, dass die Renditeerwartungen entsprechend der aktuellen Entwicklung nicht zu hoch angesetzt werden dürfen. Je länger die realisierten Kapitalmarkterträge und die Erfordernisse des Umwandlungssatzes auseinanderklaffen, desto eher geraten die Vorsorgeeinrichtungen in eine finanzielle Schieflage.

Finanzielle Perspektiven für die berufliche Vorsorge

Die beiden zentralen Einflussfaktoren des Mindestumwandlungssatzes sind die Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner und die voraussichtliche Kapitalrendite. Für keinen der beiden Parameter sind zuverlässige Entwicklungsprognosen möglich. Für die Lebenserwartung können jedoch anhand der von den Vorsorgeeinrichtungen häufig verwendeten technischen Grundlagen¹⁸ Hochrechnungen angestellt werden. Die Entwicklung der Kapitalmarktrenditen kann nicht vorhergesagt werden, sondern muss sich einerseits an der gebotenen Vorsicht bei der Anlage von

¹⁸ BVG 2010; VZ 2010.

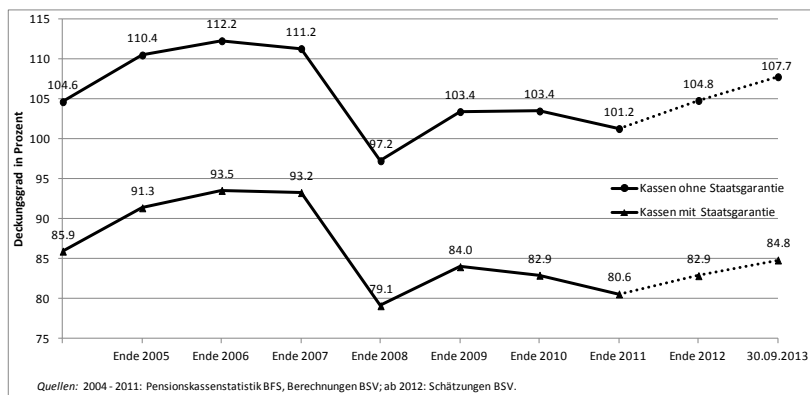
Vorsorgegeldern orientieren und andererseits die Konsequenzen der anhaltenden Tiefzinsphase berücksichtigen.

So ist davon auszugehen, dass vor allem in der kurzen und mittleren Frist die erforderliche Kapitalrendite von knapp 5 Prozent kaum erreicht werden kann. Zurzeit bestehen weder Anzeichen, dass die Nationalbanken die Tiefzinspolitik aufgeben werden, noch erwarten die Akteure auf den Finanzmärkten entsprechende Änderungen. Die Rendite für ein durchschnittliches Pensionskassenportfolio wird für die nächsten 10 Jahre mit 2,4 Prozent veranschlagt.¹⁹ Darüber hinaus wäre auch bei einer schrittweisen Erhöhung der Zinsen mit einer längeren Übergangsfrist zu rechnen, da höhere Renditen erst dann erzielt werden können, wenn die bestehenden Anlagen mit tiefen Renditen durch Anlagen mit höheren Renditen ersetzt worden sind. Wenn die Zinsen steigen, sinkt der Verkehrswert der festverzinslichen Anlagen, was zu einer Verringerung des Deckungsgrads führt. Das hat zur Folge, dass die Phase der – zu – tiefen Renditen insgesamt lange dauern wird – selbst wenn sich das Zinsumfeld demnächst verbessern sollte. Wird auf eine Anpassung des Umwandlungssatzes verzichtet, entstehen den Vorsorgeeinrichtungen bei anhaltend tiefen Erträgen und Mehrkosten aufgrund der steigenden Lebenserwartung laufend Verluste, die eine korrekte Verzinsung des Kapitals der Aktiven erschweren.

Auch wenn sich die finanziellen Perspektiven für die berufliche Vorsorge nicht mit Sicherheit ermitteln lassen, ist eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes unumgänglich. Die finanzielle Gesamtsituation der Vorsorgeeinrichtungen hat sich in den letzten Jahren markant verschlechtert, und es kann in absehbarer Zeit nicht mit einer Erholung des Marktes gerechnet werden. Die folgende Grafik stellt die Entwicklung der Deckungsgrade dar und führt dabei die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie getrennt auf:

Grafik 1-8

Verlauf des kapitalgewichteten durchschnittlichen Deckungsgrads



Quelle: Daten BFS, Berechnungen BSV

Aus der Grafik geht hervor, dass Vorsorgeeinrichtungen ohne Staatsgarantie noch immer nicht über genügend Reserven verfügen. Ende September 2013 betrug der

¹⁹ Swisscanto, PK Statistik.

globale Deckungsgrad 107,7 Prozent und lag damit unter dem Schwellenwert von 115 Prozent, der allgemein als angemessen angesehen wird (15 % Reserven). Die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen hat sich zwar seit dem Einbruch 2008 verbessert, das angestrebte Niveau ist aber noch nicht wieder erreicht. Angesichts der oben beschriebenen Perspektiven besteht nach wie vor die Gefahr, dass zahlreiche Vorsorgeeinrichtungen von Neuem in eine Unterdeckung fallen.

Vermeidung von Unterdeckung und unerwünschter Umverteilung

Die finanziellen Perspektiven verweisen nicht nur auf eine ungeplante und unerwünschte Unterdeckung in den Vorsorgeeinrichtungen, sondern deuten auch auf eine ebenso unerwünschte Umverteilung des individuellen Sparkapitals von den Aktiven zu den Rentenbeziehenden hin. Die Höhe einmal festgelegter Renten ist garantiert. Um die garantierten Renten auch in Phasen zu tiefer Kapitalerträge bezahlen zu können, können sich die Vorsorgeeinrichtungen veranlasst sehen, die Sparkonten der aktiven Versicherten tiefer zu verzinsen oder zusätzliche Beiträge zu erheben. Auch von den Arbeitgebern kann ein Zusatzbeitrag verlangt werden. Das Alterskapital der Aktiven erhält zu wenig Zins und wächst in der Sparphase entsprechend weniger. Je länger die Tiefzinsphase anhält, desto massiver sind die Verluste der Aktiven auf ihrem Alterskapital. Ein vom Bundesamt für Sozialversicherungen in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt wird nähere Angaben zu den Auswirkungen der Umlageeffekte liefern können.²⁰

Da nur im Bereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge der Mindestumwandlungssatz gilt, entsteht eine weitere Form der Umverteilung, wenn zur Deckung des Finanzierungsbedarf im Obligatorium im überobligatorischen Bereich die Altersguthaben tiefer verzinst werden. Diese Umverteilung findet zwischen dem Obligatorium und dem Überobligatorium statt und nicht direkt zwischen den Rentenbeziehenden und den Aktiven.

Gerät eine Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung müssen zudem Sanierungsmassnahmen eingeleitet werden. Diese Massnahmen gehen zu Lasten der Aktiven und/oder deren Arbeitgeber, während die Leistungen der Rentenbeziehenden weitgehend geschützt sind.

1.8 Vorarbeiten

1.8.1 Babyboom-Generation und AHV

2012 wurden die Auswirkungen des Babybooms auf die AHV in einer umfassenden Studie untersucht.²¹ Der Babyboom, also die geburtenstarken Jahrgänge von 1942 bis 1973, ist ein klar ausgewiesenes Phänomen. Während die Babyboom-Kohorten den Altersquotienten, das heisst das Verhältnis zwischen den Personen im Ruhestand und den Erwerbstätigen, derzeit verkleinern, wird das schrittweise Erreichen des Pensionsalters der Babyboom-Jahrgänge dieses Gleichgewicht ab Mitte der 2020er-Jahre in eine Schieflage bringen. Der Babyboom überdeckt somit in einer ersten Phase die strukturellen demografischen Veränderungen, verstärkt sie aber

²⁰ Projekt B13_03 – Umverteilungseffekte in der zweiten Säule – Machbarkeitsstudie.

²¹ Müller, U. et al. (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010–2060, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 9/12, Bern.

anschliessend. Am wichtigsten sind die Auswirkungen des Babybooms auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Die steigende Produktivität treibt nicht nur die Einnahmen der AHV an, sondern erhöht über den Mischindex auch die Renten und somit längerfristig die Rentenansprüche. Derzeit führen sowohl der Babyboom als auch die starke Einwanderung seit 2002 zu hohen Beiträgen an die AHV und entsprechend guten Umlageergebnissen. Später wird sich der Einfluss dieser beiden Faktoren umkehren und die Finanzen der AHV belasten. Auch eine stark steigende Produktivität reicht alleine nicht aus, um das Umlageergebnis ausreichend zu verbessern, da sich die tiefe Geburtenrate und die steigende Lebenserwartung zunehmend negativ auf die AHV-Finanzen auswirken.

1.8.2 Einflussfaktoren der frühzeitigen Pensionierung

Die höhere Lebenserwartung und der gleitende Übergang in den Ruhestand der zahlenmässig starken Babyboom-Kohorten lassen die Zahl der Erwerbstätigen von 2015 bis 2035 konstant sinken. Die Arbeitsmarktbeteiligung der älteren Bevölkerung gewinnt im Hinblick auf die Sicherung des Wachstums und der Stabilität der AHV zunehmend an Bedeutung. Wenn die Altersvorsorge langfristig garantiert werden soll, muss die Beteiligung älterer Arbeitskräfte am Schweizer Arbeitsmarkt aufgewertet werden.

Eine Studie aus dem Jahr 2012 hat ergeben, dass beim vorzeitigen Arbeitsmarktaustritt von Personen zwischen 58 und 63/64 Jahren der Wunsch nach mehr Freizeit, gesundheitliche Einschränkungen, Zwangspensionierungen/Kündigungen und unbefriedigende Arbeitsbedingungen eine bedeutende Rolle spielen.²² Bei Frühpensionierten erfolgte der Austritt aus dem Erwerbsleben grösstenteils freiwillig. Bei den institutionellen Anreizen übten insbesondere die Regelungen zur zweiten Säule und die Möglichkeit des Vorbezugs der AHV-Rente einen Einfluss auf vorzeitige Pensionierungen aus. Personen zwischen 58 und 63/64 Jahren zeigen eine gewisse Bereitschaft, unter gewissen Bedingungen über das ordentliche AHV-Rentenalter hinaus erwerbstätig zu sein. Ein Fünftel der Erwerbstätigen plant dies bereits heute.

Die befragten Unternehmen finden es allgemein sinnvoll und notwendig, ältere Arbeitnehmende zukünftig bis zum ordentlichen Rentenalter zu beschäftigen. Dies wird vor allem mit der längeren Nutzung der Kompetenzen der Mitarbeitenden und der Sicherstellung des Knowhow-Transfers an jüngere Mitarbeitende begründet. Altersgerechte Arbeitsbedingungen (u.a. flexible Arbeitsmodelle, angepasste Funktion/Tätigkeit und die Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte) sind wichtige Voraussetzungen für die Beschäftigung von Personen ab 58 Jahren. Allerdings verfügen die Unternehmen grösstenteils nicht über eine systematische Personalpolitik zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte. Die Rekrutierung von älteren Arbeitskräften hat im Vergleich zu alternativen Strategien, wie zum Beispiel Bemühungen zur Anstellung von jüngeren Arbeitnehmenden, Frauen oder ausländischen Arbeitnehmenden, einen deutlich geringeren Stellenwert.

²² Trageser, J. et al. (2012): Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 11/12, Bern.

1.8.3 Unterschiedliche Sterblichkeit

Eine Studie hat sich mit den sozio-ökonomischen Einflussfaktoren der Lebenserwartungen in der Schweiz befasst.²³ Sie ermittelt die grössten Unterschiede bei den Überlebenswahrscheinlichkeiten nach der Pensionierung in Abhängigkeit vom höchsten Bildungsabschluss. Je höher der Bildungsstand, desto höher die Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren. Dieser für die Schweiz beobachtete Zusammenhang deckt sich auch mit den Erkenntnissen aus Studien anderer Industrieländer. Anhand des Bildungsstand-Indikators haben die Forscher verschiedene Modelle zur Differenzierung des Rentenalters anhand der Lebenserwartung mit 65 Jahren ausgearbeitet.

1.8.4 Die wirtschaftliche Situation von Altersrentnern und Hinterlassenen

Zwei Forschungsarbeiten haben die wirtschaftliche Situation von Personen im Ruhestand und von Hinterlassenen untersucht.²⁴

Während bei den Erwerbstätigen das Erwerbseinkommen den grössten Teil des verfügbaren Einkommens ausmacht, stammt das Einkommen der Personen im Ruhestand aus vier Einnahmequellen: dem Einkommen aus der 1. Säule, das generell 40 Prozent des Gesamteinkommens im Rentenalter bildet, den Renten der 2. Säule (20 %), den Vermögenserträgen (30 %) und dem Erwerbseinkommen. Zusammengerechnet ergibt sich ein Medianeinkommen im Alter von 67 Prozent des Medianeinkommens der Erwerbstätigen. Während Personen bei der Pensionierung wirtschaftlich mehrheitlich gut gestellt sind, befinden sich über 80-Jährige in einer weniger guten finanziellen Situation, vergleichbar mit der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen.

Die Untersuchung der wirtschaftlichen Situation von Personen vor und nach der Verwitwung hat gezeigt, dass die Deckung des Erwerbsausfalls infolge Todesfalls gut versichert ist. Scheidungen oder Trennungen haben vergleichsweise gravierende finanzielle Folgen. Mit rund 80 000 Franken verfügt eine Frau mit Witwenrente und mit Kind über nahezu 20 000 Franken mehr als eine alleinerziehende Frau. Im Gegensatz zu den alleinstehenden, nicht verwitweten Frauen ist die Erwerbsquote von Witwen mit Kind höher. 2006 erzielten zwei Drittel der kinderlosen Witwenrentenbezüglerinnen ein Erwerbseinkommen, während 72 Prozent der Witwen mit Kind erwerbstätig waren.

1.8.5 Automatische Anpassungsmechanismen

Eine bei der OECD in Auftrag gegebene Studie hat anhand eines internationalen Vergleichs die Umsetzungsmöglichkeiten und Erfahrungen automatischer Anpas-

²³ Wanner, P. et al. (2012): Mortalité différentielle en Suisse 1990–2005, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 10/12, Bern.

²⁴ Wanner, P. et al. 2008): La situation économique des actifs et des retraités, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 1/08, Bern. Wanner, P. et al. 2012): La situation économique des veuves et des veufs, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 5/12, Bern.

sungsmechanismen der Rentensysteme in den OECD-Ländern untersucht.²⁵ Dabei wurde festgestellt, dass es nur sehr wenigen Ländern tatsächlich gelungen ist, einen automatischen Anpassungsmechanismus in Kraft zu setzen. In den wenigen Ländern, die einen solchen Mechanismus in der Altersvorsorge eingeführt haben, wurde dessen automatische Anwendung systematisch geändert oder auf politischer Ebene gestoppt. Deutschland und Schweden haben die automatische Anwendung ihres Anpassungsmechanismus nach der Krise von 2009 sistiert, um die Lebensbedingungen der Rentnerinnen und Rentner nicht zu verschlechtern.

Eine zweite Studie hat mögliche Formen eines solchen automatischen Anpassungsmechanismus in der AHV näher untersucht und drei Modelle entwickelt.²⁶ Zwei der vorgeschlagenen Steuerungsmechanismen sind «selbstregulierende Autopiloten», die nach ihrer Inkraftsetzung kein politisches Eingreifen mehr erfordern. Das dritte Modell, eine «institutionalisierte Navigationshilfe», sieht ein stufenweises Vorgehen vor, bei dem die finanzielle Verschlechterung der AHV Auslöser für die Intervention des Bundesrates und des Parlaments ist.

1.8.6 Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug

Im Rahmen der 1. BVG-Revision wurden zur Verbesserung der beruflichen Vorsorge für Arbeitnehmende mit geringem Einkommen und für Teilzeitbeschäftigte die Eintrittsschwelle zur 2. Säule und der Koordinationsabzug gesenkt. Gemäss einer Evaluation²⁷ wurden durch die Senkung der Eintrittsschwelle schätzungsweise rund 140 000 Personen, überwiegend Frauen, Arbeitnehmende mit kleinem Einkommen und Teilzeitbeschäftigte, neu der obligatorischen BVG-Versicherung unterstellt.

Eine zweite Studie hat für kleine Einkommen und atypische Arbeitsverhältnisse (bspw. Kulturschaffende) die Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzuges auf die betroffenen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden eruiert.²⁸ Es hat sich gezeigt, dass die meisten Unternehmen nicht versucht haben, die neue BVG-Pflicht zu umgehen und dass die Herabsetzung der Eintrittsschwelle fast nie eine Kürzung der Bruttolöhne bei bestehenden Arbeitsverhältnissen zur Folge hatte. Die Arbeitgebenden haben ihre Mehrkosten nur in seltenen Fällen auf die Arbeitnehmenden überwält und erklärten sich bereit, ihre soziale Verantwortung wahrnehmen zu wollen.

²⁵ D'Addio, A. et al. (2012): Towards Financial Sustainability Of Pension Systems. The Role Of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 8/12, Bern.

²⁶ Feld L. et al (2012): Steuerungsmechanismen in der AHV, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 7/12, Bern.

²⁷ Bertschy, K. et al. (2010): Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 8/10, Bern.

²⁸ Trageser, J. et al. (2011): Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 2/11, Bern.

1.8.7

Verwaltungs- und Vermögensverwaltungskosten

In einer Studie wurde der allgemeine Verwaltungsaufwand, der im Rahmen der 2. Säule bei Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen entsteht, ermittelt.²⁹ Die entsprechenden Kosten belaufen sich gemäss Studie auf rund 1,8 Milliarden Franken (2009), was einen durchschnittlichen Jahresaufwand von 391 Franken pro versicherte Person ergibt. Sie werden von den Unternehmen (280 Millionen), den Vorsorgeeinrichtungen (792 Millionen) und den Lebensversicherern (735 Millionen) getragen. Die Studie kommt zum Schluss, dass allein durch die Aufhebung oder Vereinfachung rechtlicher Regeln noch keine signifikanten Kosteneinsparungen möglich sind. Am kostenaufwändigsten ist nicht die Bearbeitung von Sonderereignissen wie Invaliditätsfällen, Todesfällen oder Vorbezügen im Rahmen der Wohneigentumsförderung. Vielmehr sind es die gängigen Aufgaben (Verarbeitung von Ein- und Austritten und Lohnänderungen), die pro Fall zwar nur wenig Aufwand verursachen, für die aufgrund ihrer Häufigkeit aber die meisten Kosten anfallen.

Eine zweite Studie hat sich mit den Vermögensverwaltungskosten befasst.³⁰ Es hat sich herausgestellt, dass die Vermögensverwaltungskosten bei den Pensionskassen stark variieren und im Bereich zwischen 0,15 Prozent und 1,86 Prozent des Vorsorgevermögens liegen. Eine Hochrechnung für alle Vorsorgeeinrichtungen ergibt bei einem gesamten Anlagevermögen von 698 Milliarden Franken (Ende 2009, inkl. Aktiven aus Versicherungsverträgen) einen Durchschnitt von 0,56 Prozent bzw. 3,9 Milliarden Franken. Von dieser Summe sind 795 Millionen Franken in den Betriebsrechnungen der Vorsorgeeinrichtungen und 286 Millionen Franken in denjenigen der Lebensversicherer ausgewiesen, was einem Kostensatz von rund 0,15 Prozent entspricht.

²⁹ Hornung, D. et al. (2011): Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 4/11, Bern.

³⁰ Mettler, U. et al. (2011): Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 3/11, Bern.

Das gesetzliche Rentenalter ist nur einer von mehreren Faktoren, die den Zeitpunkt des tatsächlichen Altersrücktritts bestimmen. Weitere Faktoren wie die Ressourcen und persönliche Vorlieben, die Alters- und Personalpolitik des Unternehmens und die Arbeitsmarktsituation spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Diese Feststellung wurde von den Studien «Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung» und «Ältere Personen am Arbeitsmarkt: die Arbeitsmarktsituation der Personen ab 50 Jahren und der Übergang in den Ruhestand»³¹ bestätigt (vgl. Ziff. 1.8). Sie zeigen eine nach wie vor erhebliche zeitliche Abweichung zwischen dem tatsächlichen Altersrücktritt, das heisst dem Zeitpunkt, in dem die Personen endgültig aufhören zu arbeiten (64,1 Jahre bei den Männern und 62,6 Jahre bei den Frauen), und dem im AHVG festgelegten Rentenalter. Rund 40 Prozent beenden ihre Arbeit aus unterschiedlichen Gründen früher und ein Drittel arbeitet nach dem Eintritt ins AHV-Rentenalter weiter. Bei diesem Drittel handelt es sich vorwiegend um Selbstständigerwerbende (drei Viertel) sowie Personen, die Teilzeit arbeiten oder eine spezifische Stelle besetzen. Im internationalen Vergleich ist die Schweiz eines der Länder mit den höchsten Erwerbsquoten älterer Beschäftigter. Mit den Jahren ist diese Beteiligung gewachsen, hat aber nicht das gesetzlich festgelegte Rentenalter erreicht. Ältere Arbeitnehmende wären zwar bereit, bei guten Arbeitsbedingungen länger zu arbeiten, die Unternehmenspolitik zugunsten älterer Beschäftigter ist aber lückenhaft. In gewissen Bereichen scheinen die Unternehmen jedoch an der Anstellung von Personen über das Rentenalter hinaus interessiert zu sein, vor allem dann, wenn ein Wissens- und Kompetenztransfer sichergestellt werden muss. Die Ergebnisse der Umfragen bei den Unternehmen und den älteren Arbeitnehmenden zeigen, dass ein echtes Interesse besteht, die Bedingungen für den Rentenbezug zu flexibilisieren, um eine bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pensionierung zu ermöglichen.³²

Viele Versicherte erachten den Wunsch nach einer Flexibilisierung der Rentenbezugsbedingungen als legitim, da ältere Personen aus verschiedenen Gründen oft Schwierigkeiten haben, bis zum Rentenalter im Erwerbsleben zu bleiben. Ausserdem haben sich die Arbeitsmarktmarkttendenzen mit der Teilzeitarbeit, die besonders Frauen betrifft³³, der Mehrfachbeschäftigung und dem Wunsch nach einem gleitenden Übergang in den Ruhestand verändert. Ein schrittweiser Übergang in den Ruhestand, wie es in zahlreichen Vorsorgeeinrichtungen bereits erlaubt ist, sollte sowohl in der AHV als auch in der beruflichen Vorsorge möglich sein. Ziel der Vorlage ist es deshalb, sämtliche Bestimmungen von AHVG und BVG aufeinander abzustimmen, um die Vorschriften des Rentenbezugs zu lockern und den individuel-

³¹ Judith Trageser, Stefan Hammer, Juliane Fliedner, «Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung», Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 11/12; M. Kolly, Ältere Personen und Arbeitsmarktbeteiligung, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Materialband zum Forschungsbericht, Nr. 11/12.

³² Diese Angaben stammen aus der Studie «Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung», op. cit.

³³ 58,5 Prozent der Frauen sind teilzeiterwerbstätig, bei den Männern beläuft sich der entsprechende Anteil auf 13,8 Prozent. Quelle: SAKE 2012, Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung, Jahresdurchschnitt.

len Bedürfnissen der älteren Arbeitnehmenden und den Arbeitsmarkttendenzen besser gerecht zu werden. Die Weiterführung der Erwerbstätigkeit über das Referenzalter hinaus wird nicht nur mit der Flexibilisierung des Rentenbezugs zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Ruhestand und der Anhebung des Mindestrentenalters in der beruflichen Vorsorge auf das Niveau der AHV gefördert, sondern auch durch die Anrechnung der nach dem 65. Altersjahr einbezahlten AHV-Beiträge, die zu einer Leistungsverbesserung und einer Annäherung des tatsächlichen Rentenalters an das Referenzalters führt. In der beruflichen Vorsorge hingegen endet die gesetzliche Pflicht zur Äufnung von Altersgutschriften mit Erreichen des Referenzalters. Darüber hinaus können die Vorsorgeeinrichtungen in ihren Reglementen eine Weiteräufnung bei Weiterarbeit anbieten (vgl. Art. 33b BVG).

2.1.2 Einheitsches Referenzalter 65 für Frauen und Männer

- In der 1. und 2. Säule gilt das Referenzalter von 65 Jahren für Frauen und Männer.
- Eine Erhöhung des Referenzalters über 65 Jahre hinaus ist nicht gerechtfertigt.
- Die Harmonisierung des Referenzalters bei 65 verbessert die BVG-Renten der Frauen.

Heute liegt das ordentliche AHV-Rentenalter der Frauen bei 64 Jahren, das der Männer bei 65 Jahren.³⁴ Die gleichen Altersvorgaben gelten auch in der beruflichen Vorsorge. Es steht den Vorsorgeeinrichtungen allerdings frei, in ihrem Reglement ein anderes Alter festzulegen (vgl. Ziff. 2.1.3.1).

Das Rentenalter ist die Schlüsselgrösse in der Altersvorsorge. Es entscheidet, wann eine Person eine Rente ohne Kürzung (Rentenvorbezug), aber auch ohne Zuschlag (Rentenaufschub) beziehen kann. Das Rentenalter ist grundsätzlich auch der Endpunkt für die allgemeine Beitragspflicht in der AHV und der beruflichen Vorsorge. Ebenso kann eine Rente der IV bis zu diesem Grenzalter bezogen werden. Die Bedeutung des Rentenalters beschränkt sich aber nicht nur auf die Altersvorsorge. Ins Gewicht fallen insbesondere die Beziehungen zur Arbeitswelt. Das Rentenalter führt vielfach zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses, auch wenn nicht immer ein direkter Zusammenhang zwischen dem Altersrentenbezug und der Aufgabe der Erwerbstätigkeit gegeben ist. Bei arbeitslosen Personen bildet es den Schlusspunkt der Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Häufig ist es auch ausschlaggebend

³⁴ Für Männer liegt das Rentenalter seit der Einführung der AHV im Jahre 1948 unverändert bei 65 Jahren. Für Frauen wurde es dagegen mehrmals angepasst. 1948 galt grundsätzlich auch für Frauen das Rentenalter 65. Eine Ehepaarrente wurde aber bereits ausgerichtet, wenn der Mann 65, die Frau jedoch erst 60 Jahre alt war. 1957 wurde das Rentenalter der Frauen auf 63 Jahre und 1964 auf 62 Jahre gesenkt. Im Rahmen der Konsolidierungsmassnahmen der 9. AHV-Revision wurde 1979 das Grenzalter der Frauen für die Ehepaarrente auf 62 Jahre angehoben. Im Rahmen der 10. AHV-Revision wurde das Rentenalter der Frauen in einem ersten Schritt auf 63 Jahre (im Jahr 2001) und in einem zweiten Schritt auf 64 Jahre (im Jahr 2005) angehoben. Eine Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre wurde im Rahmen der Vorlagen zur 11. AHV-Revision vorgeschlagen.

für Lösungen im Zusammenhang mit Sozialplänen. Eine Änderung des Rentenalters in der AHV hat also etliche Auswirkungen in andern Bereichen.

Angesichts der Anforderungen an die Flexibilisierung des Rentenbezugs und die Notwendigkeit, ein Rentenalter beizubehalten, das den Anspruch auf Altersleistungen ohne Kürzung oder Zuschlag garantiert, wird vorgeschlagen, den Begriff des ordentlichen Rentenalters durch den des Referenzalters zu ersetzen. Die Begriffsänderung sorgt zudem für eine bessere Unterscheidung des Rentenbezugs und des Erwerbsverhaltens, denn das Referenzalter bestimmt zwar den Zeitpunkt für den Bezug der Altersleistungen, deckt sich aber nicht immer mit dem Rückzug aus dem Erwerbsleben. Dieses Referenzalter wird auf 65 Jahre für Frauen und Männer festgelegt und gilt für die 1. und die 2. Säule. Es bestimmt auch den Koordinationszeitpunkt mit den anderen Bereichen und den anderen Sozialversicherungen.

2.1.2.1 Gründe für die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren

Bei der Diskussion über die Höhe des Referenzalters müssen einerseits die demografische Entwicklung, andererseits aber auch sozialpolitische und arbeitsmarktliche Aspekte in Betracht gezogen werden. Heute besteht eine erhebliche zeitliche Abweichung zwischen dem Bezug der Altersleistungen und dem Zeitpunkt, in dem die Personen tatsächlich aufhören zu arbeiten. Bei den Frauen ist dieser Unterschied noch ausgeprägter. Das durchschnittliche Alter beim Rückzug aus dem Erwerbsleben liegt bei 64,1 Jahren für Männer und bei 62,6 Jahren für Frauen, deckt sich also nicht mit dem gesetzlichen Rentenalter. Mit der Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren soll in erster Linie dieses durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter auf 65 Jahre angehoben werden. Dazu muss den Personen durch entsprechende Regelungen die Möglichkeit gegeben werden, wenn möglich bis zum Alter von 65 Jahren und falls gewünscht darüber hinaus im Erwerbsleben zu bleiben. Die Erhöhung des Referenzalters für Frauen auf 65 Jahren reicht als alleinige Massnahmen nicht aus, um das effektive Alter für den Rückzug aus dem Erwerbsleben an diese Altersgrenze anzunähern. Dazu müssen die Rahmenbedingungen verbessert werden, insbesondere braucht es eine Familienpolitik zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, damit Frauen möglichst früh im Arbeitsmarkt Fuss fassen können und einen Beschäftigungsgrad haben, der es ihnen erlaubt, sich beruflich weiterzuentwickeln. Eine allgemeine Erhöhung des Referenzalters über 65 Jahre hinaus wäre mit der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation nicht vereinbar. Wie im Rahmen der Vorarbeiten zur Arbeitsmarktanalyse³⁵ festgestellt wurde, ist die Unternehmenspolitik zugunsten älterer Arbeitnehmender trotz einer hohen Erwerbsquote älterer Beschäftigter lückenhaft. Die Unternehmen selbst lehnen eine solche Erhöhung ab. Ältere Arbeitnehmende bekunden zudem oft Schwierigkeiten, bis zum Alter von 65 Jahren und darüber hinaus im Erwerbsleben zu bleiben. Angestrebt wird deshalb ein einheitliches Referenzalter für Männer und Frauen auf dem heutigen Niveau der Männer. Damit Erwerbstätige unter besseren Bedingungen bis zum Referenzalter und, sofern gewünscht und möglich, auch darüber hinaus arbeiten können, müssen die Bedingungen des Rentenbezugs gelockert und flexibler gestaltet werden. Eine

³⁵ Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung, opt. cit.

Flexibilisierung würde zudem den individuellen Bedürfnissen der Versicherten und der realen Arbeitsmarktsituation (vgl. Ziff. 2.1.3) besser gerecht werden.

Die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren entspricht im Übrigen der realen Entwicklung in einigen Vorsorgeeinrichtungen, die dieses Referenzalter bereits in ihren Reglementen festgelegt haben. Für 18 Prozent der BVG-versicherten Frauen liegt das reglementarische Rentenalter heute bei 65 Jahren. In der beruflichen Vorsorge führt die Vereinheitlichung des Rentenalters bei 65 Jahren zu einer Erhöhung des Altersguthabens der Frauen und somit zu einer Rentenverbesserung von rund 4 bis 5 Prozent. Diese Verbesserung ergibt sich aus der längeren Dauer des Sparprozesses.

2.1.2.2 Schrittweise Anhebung des Referenzalters auf 65 Jahre

Wenn die Versicherten ihre Altersvorsorge früh genug planen und keine plötzlichen Änderungen ihres Vorsorgeplans in Kauf nehmen sollen, braucht es Übergangsbestimmungen für eine schrittweise Anhebung des Referenzalters auf 65 Jahre. Es wird deshalb vorgeschlagen, das Referenzalter der Frauen sowohl in der AHV wie auch im BVG von heute 64 jährlich um zwei Monate auf 65 Jahre anzuheben. Die Erhöhung setzt frühestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Änderung ein, so dass nach einer sechsjährigen Übergangszeit das Referenzalter der Frauen bei 65 Jahren liegt.

Das Referenzalter wird wie folgt gestaffelt angehoben:

Tabelle 2-1

Schrittweise Anhebung des Referenzalters auf 65 Jahre

Jahr	Referenzalter
Inkrafttreten der Änderung	64 Jahre
+ 1 Jahr	64 Jahre und 2 Monate
2 Jahre	64 Jahre und 4 Monate
3 Jahre	64 Jahre und 6 Monate
4 Jahre	64 Jahre und 8 Monate
5 Jahre	64 Jahre und 10 Monate
6 Jahre	65 Jahre

Im Gegensatz zur 10. AHV-Revision und den beiden Vorlagen für die 11. AHV-Revision, sind keine Übergangsbestimmungen in Form von reduzierten Kürzungssätzen für den Vorbezug der Rente vorgesehen. Es wurde festgestellt, dass ein derartiges Vorgehen einen Anreiz darstellt, die Rente vorzubeziehen. Tatsächlich ist seit dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen der 10. AHV-Revision, welche einen Kürzungssatz von 3,4 Prozent anstelle von 6,8 Prozent für die ersten Jahrgänge vorsahen, die von der Anhebung des Rentenalters von 63 auf 64 Jahren betroffen waren, der Anteil der Frauen, welche ihre Rente vorbezogen, von 27,4 Prozent auf 11,4 Prozent gesunken und hat damit praktisch das Niveau der Männer erreicht, welches 10,4 Prozent beträgt.

2.1.2.3

Finanzielle Auswirkungen der Erhöhung des Referenzalters

Die nachfolgende Tabelle 2-2 zeigt die finanziellen Auswirkungen der Anhebung des Referenzalters in der AHV für Frauen in ihrer zeitlichen Entwicklung, (Reduktion der Ausgaben und Erhöhung der Beitragseinnahmen) ausgehend von einem Inkrafttreten der Änderung im Jahr 2019 und einer Anhebung des Referenzalters der Frauen um zwei Monate jährlich.

Tabelle 2-2

Auswirkung der Anhebung des Referenzalters für Frauen auf 65 Jahre

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2013

Jahr	Ausgaben	Einnahmen	Total
2019	0	0	0
2020	- 139	6	-145
2021	- 276	19	-295
2022	- 409	34	-444
2023	- 573	47	-620
2024	- 719	63	-783
2025	- 901	83	-984
2026	-1 056	99	-1'155
2027	-1 110	130	-1'240
2028	-1 117	141	-1'258
2029	-1 139	115	-1'254
2030	-1 110	103	-1'213

In der obligatorischen beruflichen Vorsorge bewirkt die Erhöhung des Referenzalters das Weiteräufnen von BVG-Altersguthaben sowie die Weiterführung des Invaliditätsschutzes um ein Jahr. Entsprechende finanzielle Auswirkungen könnten sich, je nach reglementarischer Ausgestaltung der entsprechenden Vorsorgeeinrichtung, in der Erhöhung des massgebenden Altersguthabens zur Ermittlung der Hinterlassenen- und Invalidenleistungen ergeben sowie in der um ein Jahr längeren Ausrichtung von Invalidenleistungen, sofern diese reglementarisch bei Erreichen des Referenzalters in eine Altersleistung umgewandelt werden.³⁶ Diese Verschiebungen dürften sich jedoch nur in einer äusserst geringfügigen Art und Weise finanziell bemerkbar machen, so dass auf entsprechende Berechnungen verzichtet wurde.

³⁶ In der obligatorischen beruflichen Vorsorge wird die Invalidenleistung bei Erreichen des Referenzalters nicht in eine Altersleistung umgewandelt. Viele Reglemente von Vorsorgeeinrichtungen sehen aber ein solches System vor.

2.1.3

Flexibilisierung des Rentenbezugs

- Der Versicherte kann den Zeitpunkt des Altersrentenbezuges frei wählen.
- Die Rente kann sowohl in der 1. als auch in der 2. Säule ab 62 Jahren vorbezogen werden. Ein Aufschub ist bis 70 möglich.
- Beim Aufschub wird die Rente erhöht, beim Vorbezug wird sie gekürzt.
- Der schrittweise Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ist dank Teilpensionierung möglich.

2.1.3.1

Geltende Regelung

Die geltende AHV- und BVG-Regelung kennt bereits eine gewisse Flexibilität. Diese soll ausgeweitet werden. In der AHV beträgt das Mindestalter für den Vorbezug der Rente für Frauen 62 Jahre, für Männer 63 Jahre. In der beruflichen Vorsorge können die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen ein Mindestalter für den Bezug einer Altersleistung frühestens ab dem vollendeten 58. Altersjahr vorsehen.³⁷ Ein früherer Bezug der Rente ist zulässig bei betrieblichen Restrukturierungen oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. In der AHV kann der Rentenbezug längstens bis zum vollendeten 70. Altersjahr aufgeschoben werden. In der beruflichen Vorsorge können die Vorsorgeeinrichtungen ebenfalls den Aufschub bis Alter 70 sowie weitere Beiträge auf freiwilliger Basis vorsehen. Beides ist von der Weiterführung der Erwerbstätigkeit abhängig. In der Praxis sind aktuell fast 60 Prozent der versicherten Personen einem Vorsorgereglement unterstellt, das den Altersrücktritt ab 58 Jahren erlaubt. Aufschubs- und Teilbezugsmöglichkeit sind jedoch noch nicht im gleichen Ausmass verbreitet.

2.1.3.2

Übersicht über den flexiblen Rentenbezug

Für die AHV wird folgende Lösung vorgeschlagen:

- Männer und Frauen können ihre Altersrente höchstens drei Jahre, das heisst ab 62 Jahren vorbeziehen. Im Vergleich zur geltenden Regelung ergibt dies ein zusätzliches Vorbezugsjahr.
- Im Gegensatz zur geltenden Regelung, die einen Rentenvorbezug mit 62 oder 63 Jahren für Frauen und mit 63 oder 64 Jahren für Männer erlaubt, schlägt die Vorlage einen Vorbezug der Altersrente auf monatlicher Basis vor.
- Es kann sowohl die ganze Altersrente als auch nur ein Teil davon (zwischen 20 und 80 Prozent) vorzeitig bezogen werden. Versicherte können den prozentualen Anteil der Rente, den sie vorbeziehen möchten, frei wählen und den Bezug des verbleibenden Rententeils auf später verschieben. Die Person kann ihre Erwerbstätigkeit sowohl bei einem Bezug der ganzen Rente als auch bei einem anteiligen Vorbezug fortsetzen.

³⁷ Art. 1i Abs. 1 BVV2. Diese Untergrenze wurde in der 1. BVG-Revision festgelegt.

- Neu wird es möglich sein, eine Teilaltersrente mit einer Teilinvalidenrente oder einer Witwen- bzw. Witwerrente zu kombinieren.
- Fehlende Beitragsjahre bis zum Referenzalter werden bei der Berechnung der vorgezogenen Altersleistung neu berücksichtigt. Bei einem Vorbezug weist die Person nicht die gleiche Anzahl Beitragsjahre auf wie die Versicherten ihrer Altersklasse und kann somit keine vollständige Beitragsdauer geltend machen. Im Gegenzug wird die Beitragspflicht für Nichterwerbstätige beim Bezug der ganzen Rente aufgehoben.
- Die Altersrente kann mit den Beitragszahlungen zwischen Vorbezug und Referenzalter und denjenigen nach dem Referenzalter verbessert werden.

Für die berufliche Vorsorge werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

Die gesetzlichen Regelungen der beruflichen Vorsorge sollen allen Versicherten in ähnlicher Weise Flexibilität bei der Pensionierung sichern, wie dies in der 1. Säule vorgesehen ist. Nur wo materielle Unterschiede zwischen den beiden Systemen bestehen, wie zum Beispiel die enge Verbindung zwischen dem konkreten Arbeitsverhältnis und dem Vorsorgeverhältnis oder die Steuerrelevanz der Vorgänge, werden diese besonders berücksichtigt.

- Gleich wie in der AHV wird eine gesetzliche Regelung eingeführt, in der alle Vorsorgeeinrichtungen ihren Versicherten ab Alter 62 einen vorzeitigen Bezug der Altersleistung ermöglichen müssen. Der früheste mögliche Zeitpunkt für den Bezug einer Altersleistung wird von Alter 58 auf Alter 62 erhöht, wobei Ausnahmen für besondere Situationen möglich sind.
- Die Vorsorgeeinrichtungen müssen mindestens drei Schritte für den Bezug der Altersleistung anbieten, wobei der erste Schritt beim Vorbezug mindestens 20 Prozent der Altersleistung betragen muss. Bei Kapitalbezügen können die Vorsorgeeinrichtungen nicht mehr als drei Schritte vorsehen.
- Ebenso soll der Aufschub des Rentenbezugs bis zum Alter 70 für alle möglich werden, sofern im entsprechenden Umfang eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird.
- Die gesetzliche Beitragspflicht endet im Zeitpunkt des Referenzalters. Die Vorsorgeeinrichtungen können in ihren Reglementen anbieten, dass bis zum Ende der Erwerbstätigkeit bzw. längstens bis zum Alter von 70 Jahren Beiträge einbezahlt werden und so die Weiteräufnung von Altersguthaben ermöglichen.

Sowohl in der AHV als auch in der beruflichen Vorsorge soll auch eine Kombination von Vorbezug und Aufschub möglich sein.

2.1.3.3 Teilrentenbezug

Die geltende Regelung in der AHV sieht keine Möglichkeit vor, nur einen Teil der Altersrente vorzubeziehen oder aufzuschieben. Ein sanfter, gleitender Übergang in den Ruhestand ist jedoch ein häufig geäusselter Wunsch von Unternehmen und Versicherten. Er nützt nicht nur der betroffenen Person, die sich besser auf ihr neues Leben einstellen kann, sondern auch dem Unternehmen, das während ein paar zu-

sätzlichen Jahren von den Kenntnissen der oder des Mitarbeitenden profitieren kann und genügend Zeit hat, die Nachfolge zu regeln.

Um dem Wunsch nach Flexibilisierung zu entsprechen, soll es neu möglich sein, einen frei wählbaren Anteil der Altersrente vorzubeziehen oder aufzuschieben. Da der Teilrentenbezug den schrittweisen Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglichen soll und ein Arbeitstag pro Woche 20 Prozent entspricht, wird dieser Prozentsatz als Mindestgrösse für den Vorbezug vorgeschlagen. Der maximale Anteil soll bei 80 Prozent liegen. Die Festlegung einer Obergrenze ist nötig, um zwischen dem Vorbezug der ganzen oder einer anteiligen Rente zu unterscheiden, da beim Bezug der ganzen Rente die Beitragspflicht entfällt. Im Fall einer Kombination von Vorbezug und Aufschub kann die versicherte Person den Prozentsatz des Rententeils zwischen 62 und 70 Jahren einmal ändern. Sie kann von dieser Möglichkeit entweder während des Vorbezugs oder während des Aufschubs Gebrauch machen. Mit dieser Einschränkung soll eine möglichst einfache und effiziente Anwendung der AHV sichergestellt werden, die gleichzeitig flexibel genug ist, um Änderungen der persönlichen Situation der Versicherten zu berücksichtigen.

In der obligatorischen beruflichen Vorsorge sieht das geltende Gesetz den Teilbezug von Altersleistungen nicht vor, die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen können ihn aber anbieten. Neu sollen alle Versicherten einen Anspruch auf Teilbezug der Altersleistung haben, der mit der AHV-Regelung koordiniert ist.

Konkret muss jede Vorsorgeeinrichtung die Möglichkeit eines gleitenden Übertritts von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand in mindestens drei Schritten anbieten. Dabei muss beim ersten Schritt des Vorbezuges mindestens 20 Prozent der Altersleistung bezogen werden. Die Vorsorgeeinrichtungen können in den Reglementen auch feinere Abstufungen des Rentenbezugs vorsehen und haben weiterhin die Freiheit, den Versicherten die Weiterversicherung eines früheren Lohnniveaus (vgl. Art. 33a BVG) und weitere Beiträge nach dem Referenzalter (vgl. Art. 33b BVG) anzubieten. Dadurch sind über die gesetzliche Mindest-Flexibilität hinaus vielfältige Kombinationen möglich.

Beim teilweisen Rückzug aus dem Erwerbsleben vor Erreichen des Referenzalters soll es der versicherten Person freistehen, ob sie im Umfang der Reduktion einen Teil der Altersleistung vorbeziehen will. Ab Erreichen des Referenzalters kann hingegen nur noch derjenige Teil der Altersleistung aufgeschoben werden, der aufgrund der reglementarischen Bestimmung der Vorsorgeeinrichtung und des zu diesem Zeitpunkt versicherten Lohnes maximal an Altersguthaben hätte angespart werden können. Nach Erreichen des Referenzalters ist der Aufschub somit nach wie vor an die Weiterführung der Erwerbstätigkeit gebunden. Aufgrund der Komplexität und der vielfältigen Konstellationen, die sich hierbei ergeben können, soll der Bundesrat Ausführungsbestimmungen erlassen können.

2.1.3.4 Rentenbezug vor dem Referenzalter

2.1.3.4.1 Vorbezug der AHV-Rente

Nach geltendem Recht wird der Rentenbetrag beim Vorbezug der Altersrente um 6,8 Prozent pro Vorbezugsjahr gekürzt (Art. 56 Abs. 2 AHVV). Diese Kürzung trägt

einerseits der längeren Rentenbezugsdauer und andererseits dem Beitragsausfall Rechnung.³⁸

Die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren erfordert auch eine Vereinheitlichung der Rentenvorbezugsregelung. Männer und Frauen sollen ihre Rente ab 62 Jahren vorbeziehen können, was im Vergleich zu heute ein zusätzliches Vorbezugsjahr für Männer ergibt. Wie im geltenden Recht wird die ganz oder anteilig vorbezogene AHV-Rente nach versicherungstechnischen Grundsätzen gekürzt. Mit dieser Rentenkürzung wird der auf die Altersrente gewährte Vorschuss in Raten zurückbezahlt. Damit soll einer Person der gleiche Rentenbetrag garantiert werden, unabhängig davon, ob sie die Rente vorzeitig oder ab dem Referenzalter bezieht. Die Anwendung dieser versicherungstechnischen Regeln in der AHV gewährleistet der Versicherung und den Personen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, Kostenneutralität. Als Folge der längeren Lebenserwartung müssen die versicherungstechnischen Kürzungssätze nach unten korrigiert und an die Lebenserwartung des Jahres 2020 angepasst werden. Die neuen Kürzungssätze sind in der folgenden Tabelle aufgeführt. Der Bundesrat wird die Änderung im Rahmen der Anpassung der AHV-Verordnung (Art. 56 AHVV) vornehmen.

Tabelle 2-3

Neue versicherungstechnische Kürzungssätze beim Vorbezug der AHV-Rente in Prozent

Vorbezugsjahre	1 Jahr	2 Jahre	3 Jahre
Kürzungssatz	4,1	7,9	11,4

Die versicherte Person kann genauso wie die ganze Rente auch nur einen Teil davon beziehen. Während der Vorbezugsperiode hat sie die Möglichkeit, den Prozentsatz einmal zu erhöhen, bevor sie den verbleibenden Rententeil bezieht. Entscheidet sich die Person mit 62 Jahren für einen Vorbezug von 30 Prozent, kann sie diesen Anteil mit 63 Jahren um 20 Prozent erhöhen und mit 64 oder 65 Jahren die ganze Rente verlangen.

Bei einem Teilvorbezug wird nur der vorbezogene Teil versicherungstechnisch gekürzt. Später vorbezogene Rententeile werden demnach weniger stark und nicht vorbezogene Teile versicherungstechnisch gar nicht gekürzt. Der vorbezogene Teil wird aufgrund der effektiven Beitragsdauer im Zeitpunkt des Vorbezugs berechnet. Bei einer Erhöhung des Rententeils während der Vorbezugsperiode wird die Rente nach den gleichen Grundlagen berechnet wie beim Vorbezug des ersten Rententeils. Um den administrativen Aufwand zu verringern, ändert sich einzig der versicherungstechnische Kürzungssatz. Sobald das Referenzalter erreicht ist, wird die Rente unter Berücksichtigung der Beitragsdauer während des Vorbezugs und – wie heute schon – des bereits bezogenen Rentenbetrags neu berechnet.

Im Gegensatz zur aktuellen Regelung sind die Hinterlassenenrenten, die nach einem ganzen oder anteiligen Rentenvorbezug gewährt werden, nicht von der versicherungstechnischen Kürzung betroffen. Sie müssen von der Altersrente getrennt wer-

³⁸ Die Beitragspflicht endet heute erst mit Vollendung des 65. Altersjahres, selbst wenn die Rente vorbezogen wurde. Personen, die die Rente vorbeziehen, bezahlen in der Regel aber Beiträge als nichterwerbstätige Versicherte. Diese Beiträge sind niedriger als die Beiträge, die sie als Erwerbstätige bezahlen müssten.

den, damit sie nicht vom Verhalten des Altersrentenbezügers bzw. der Altersrentenbezügerin beeinflusst werden.

2.1.3.4.2 Vorzeitiger Bezug der Altersleistung in der beruflichen Vorsorge

Die in der AHV geltenden Grundsätze werden im BVG übernommen. Der komplette Vorbezug setzt allerdings die Aufgabe der Erwerbstätigkeit beim Arbeitgeber, dessen Vorsorgeeinrichtung eine Rente ausrichtet, voraus. Dies hindert jedoch die Weiterführung der Erwerbstätigkeit bei einem anderen Arbeitgeber oder die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit zu einem späteren Zeitpunkt bei demselben Arbeitgeber nicht. Wird eine Rente vor dem Referenzalter von 65 Jahren bezogen, hat dies eine versicherungsmathematische Kürzung des Umwandlungssatzes zur Folge.

Nach geltendem Recht können die Vorsorgeeinrichtungen ihren Versicherten zusätzliche Einkäufe für den Auskauf der Rentenkürzung beim vorzeitigen Bezug der Altersleistung anbieten. Diese Einkäufe können vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Dies kann im Ergebnis den frühzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben fördern. Um den Zeitpunkt des Erwerbsaustrittes aufzuschieben und die steuerlichen Anreize eines vorzeitigen Altersrücktritts zu verringern, wird das Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen in der beruflichen Vorsorge, mit einer Übergangsfrist von fünf Jahren von 58 auf 62 Jahre angehoben. Die bestehenden Ausnahmen, welche älteren Arbeitnehmern vor Alter 58 einen vorzeitigen Altersrücktritt ermöglichen, bleiben erhalten. Dies ist bei betrieblichen Restrukturierungen und Massenentlassungen oder bei gewissen Berufsgruppen, denen eine Weiterführung der Arbeit über ein gewisses Alter hinaus aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nicht mehr möglich ist und die vom Arbeitgeber nicht weiterbeschäftigt werden können, der Fall. Zusätzlich muss im Zusammenhang mit dem flexiblen Altersrücktritt eine neue Ausnahme vorgesehen werden. Es handelt sich um spezielle Regelungen für kollektiv finanzierte Rücktritte, beispielsweise auf der Grundlage von Gesamtarbeitsverträgen. Die Erhöhung des frühesten möglichen Rücktrittsalters in der beruflichen Vorsorge von Alter 58 auf Alter 62 stellt die bereits existierenden kollektiv finanzierten flexiblen Rücktrittsmöglichkeiten, wie beispielsweise diejenige im Baugewerbe (vorzeitiger Rücktritt ab Alter 60) daher nicht in Frage.³⁹

Für Personen, die vor Inkrafttreten dieser Änderung bereits einen Auskauf der Leistungskürzung für den vorzeitigen Altersrücktritt (Art. 1b der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2]⁴⁰) vor Alter 62 vorgenommen haben, wird der Bundesrat eine angemessene Regelung treffen.

³⁹ Derartige Vereinbarungen sollen von der Anhebung des Mindestrentenalters schon deshalb nicht betroffen werden, weil dies andernfalls negative Rückwirkungen auf die IV haben könnte.

⁴⁰ SR 831.441.1

2.1.3.4.3

Beitragspflicht während des Vorbezugs und Auswirkungen auf die Rente

In der AHV hat der Rentenvorbezug heute keinen Einfluss auf die Beitragspflicht. Sie endet am Ende des Monats, in dem die versicherte Person das gesetzliche Rentenalter erreicht hat (Art. 3 Abs. 1 AHVG). Die Betroffenen verstehen oft nicht, weshalb sie aufgrund ihres Wohnsitzes in der Schweiz nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, wenn sie bereits eine Rente beziehen, weiter beitragspflichtig sind. Auf umso mehr Unverständnis stösst diese Regelung, weil die während des Bezugs der AHV-Rente einbezahlten Beiträge bei der Bemessung der Rente nicht angerechnet werden. Die Vorlage sieht eine Abschaffung der Beitragspflicht von Nichterwerbstätigen an die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die Invalidenversicherung und den Erwerbsersatz im Falle eines Vorbezuges einer ganzen Altersrente vor. Derzeit liegt dieser Beitrag bei mindestens 392 Franken und höchstens 19 600 Franken pro Jahr (Art. 28 Abs. 1 AHVV). Mit dieser neuen Regelung könnten die in der Schweiz wohnhaften Rentnerinnen und Rentner denjenigen im Ausland, die eine Rente vorbeziehen, aber nicht beitragspflichtig sind, gleichgestellt werden. Die Aufhebung der Beitragspflicht betrifft auch die EU-Bürgerinnen und Bürger, die ihr 62. Altersjahr vollendet haben und aus einem EU-Mitgliedstaat eine ganze Rente beziehen (vgl. Ziff. 5.2.5.4).

Personen, die nur einen Teil ihrer Rente vorbeziehen, bleiben hingegen bis zum Referenzalter beitragspflichtig, weil davon ausgegangen werden kann, dass der Teilvorbezug mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit einhergeht.

Als Ausgleich zur Aufhebung der Beitragspflicht wird bei der Bemessung der Altersrente der kürzeren Erwerbskarriere Rechnung getragen. Anders als bei der geltenden Regelung wird die kürzere Erwerbskarriere beim Vorbezug der ganzen Rente berücksichtigt und bei der Bemessung der Rente werden die fehlenden Beitragsjahre bis zum Referenzalter angerechnet. Ein Vorbezugsjahr hat eine entsprechende Kürzung der Beitragsdauer zur Folge, was einer Kürzung der AHV-Rente um 2,27 Prozent entspricht. Die vorgezogene Rente wird folglich anhand der effektiven Beitragsdauer berechnet und beträgt somit 41 Jahre bei einem Vorbezug von drei Jahren, 42 Jahre bei einem Vorbezug von zwei Jahren und 43 Jahre bei einem Vorbezug von einem Jahr. Die komplette Beitragsdauer von 44 Jahren wird wie heute angewandt, wenn die Person bis zum vollendeten 65. Altersjahr eine vollständige Beitragsdauer aufweist. Jugend-Beitragsjahre⁴¹ können nicht dazu verwendet werden, durch den Vorbezug entstandene Beitragslücken zu füllen. Eine solche Möglichkeit würde im Widerspruch zur Aufhebung der Beitragspflicht stehen, die eine Rentenkürzung nach sich zieht. Eine Ausnahme ist für tiefe bis mittlere Einkommen vorgesehen (vgl. Ziff. 2.1.4). Jugend-Beitragsjahre können aber wie heute zum Auffüllen von Lücken dienen, die vor dem Vorbezug der AHV-Rente entstanden sind.

Setzt die versicherte Person ihre Erwerbstätigkeit trotz des Vorbezugs der ganzen AHV-Rente fort, können die Beitragszeiten dazu verwendet werden, durch den Vorbezug entstandene Beitragslücken zu füllen, sofern die Person in diesem Zeitraum ein Einkommen von mindestens 50 Prozent des massgebenden durchschnittli-

⁴¹ Sie entsprechen den Beiträgen, die vor dem 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres der versicherten Person bezahlt wurden.

chen Jahreseinkommens erzielt.⁴² Auch die nach dem Referenzalter bezahlten Beiträge können zur Schliessung allfälliger während der Beitragszeit der versicherten Person entstandener Lücken herangezogen werden, sofern das erzielte Einkommen mindestens 25 Prozent des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens beträgt. Werden diese Grenzen nicht erreicht, so können die bezahlten Beiträge zur Verbesserung der Altersrente bis hin zur Maximalrente berücksichtigt werden (vgl. Ziff. 2.1.3.6).

Diese Bestimmungen gelten auch für Personen mit Teilrente.

Bei der Bemessung der AHV-Rente werden somit zunächst die bis zum Referenzalter fehlenden Beiträge berücksichtigt. Sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, wird die Rente im Referenzalter unter Berücksichtigung der Beitragszeiten zwischen dem Vorbezug und dem Referenzalter neu berechnet.

In der obligatorischen beruflichen Vorsorge bleibt die Beitragspflicht auch beim Vorbezug eines Teils der Altersleistung bestehen, sofern die versicherte Person aufgrund ihres Lohnes noch der obligatorischen beruflichen Vorsorge untersteht. Dies hat die Weiteraufung von Altersguthaben und entsprechend eine Erhöhung der Altersleistungen zur Folge. Dasselbe gilt beim Vorbezug der gesamten Altersleistung, falls zu einem späteren Zeitpunkt erneut eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird bzw. die Erwerbstätigkeit bei einem anderen Arbeitgeber weiter geführt wird.

2.1.3.4.4 Finanzielle Auswirkungen der Aufhebung der Beitragspflicht

Die Abschaffung der Beitragspflicht beim Vorbezug einer ganzen Rente führt für die AHV zu einem Einnahmenausfall von 8 Millionen Franken im Jahr 2030, während die Rentenverbesserungen zu zusätzlichen Ausgaben von 30 Millionen Franken im Jahr 2030 führen (zu Preisen von 2013). Für die IV und die EO beträgt der Einnahmenausfall 1,3 Millionen, respektive 0,5 Millionen Franken.

2.1.3.5 Rentenbezug nach dem Referenzalter

Die geltende Regelung betreffend Aufschub der Altersrente über das Referenzalter von 65 Jahren hinaus bis zum 70. Altersjahr wird beibehalten. Eine Verlängerung über 70 Jahre hinaus ist nicht wünschenswert, da sie keinem nennenswerten Bedürfnis zu entsprechen scheint. Neu soll es hingegen möglich sein, die Rente nur teilweise aufzuschieben. Die Versicherten können den Anteil der Rente, den sie beziehen möchten, frei wählen, dabei ihre Erwerbstätigkeit auf Wunsch fortsetzen und den Bezug des verbleibenden Rententeils auf später verschieben. Es besteht die Möglichkeit, den Anteil der aufgeschobenen Rente während der Aufschubszeit einmal zu erhöhen, bevor die ganze Rente bezogen wird. So kann die Person zum Beispiel 75 Prozent ihrer Altersrente aufschieben, diesen Anteil dann im Alter von 67 Jahren reduzieren (z.B. von 75 % auf 40 %) und schliesslich mit 68, 69 oder 70 Jahren die

⁴² Gemäss Art. 29^{quater} setzt sich das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen aus den Erwerbseinkommen, den Erziehungsgutschriften und den Betreuungsgutschriften zusammen.

ganze Rente beziehen. Die aufgeschobene Rente wird wie heute durch den versicherungstechnischen Gegenwert der bis zum Aufschubszeitpunkt nicht bezogenen Leistungen erhöht. Da es neu unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, die Beitragszeiten zwischen dem Referenzalter und dem 70. Altersjahr anzurechnen, kann die Person in diesem Zeitraum von der Ausgleichskasse eine einmalige Neuberechnung der Rente verlangen.

Im Anschluss an eine vorgezogene Rente ausgerichtete Hinterlassenenrenten werden separat behandelt und nicht versicherungstechnisch gekürzt. Das gleiche gilt im Fall eines Aufschubs. Hinterlassenenrenten, die auf die aufgeschobene Rente folgen, werden somit nicht durch den versicherungstechnischen Gegenwert der nicht bezogenen Leistung erhöht. Gleichzeitig und proportional zur aufgeschobenen Altersrente ausbezahlte Kinderrenten sind von dieser Regelung nicht betroffen. Sie werden gleich behandelt wie die Hauptrente, von der sie abhängen, und somit analog der aufgeschobenen Hauptrente versicherungstechnisch erhöht.

Wie die versicherungstechnischen Kürzungssätze werden auch die Aufschubzuschläge an die Lebenserwartung des Jahres 2020 angepasst. Der Bundesrat wird die Änderung im Rahmen der Anpassung der AHV-Verordnung (Art. 55^{ter} AHVV) vornehmen.

Tabelle 2-4

Neue versicherungstechnische Zuschläge beim Aufschub der AHV-Rente in Prozent

	1 Jahr	2 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	5 Jahre
Aufschubzuschläge	4,4	9,1	14,2	19,7	25,7

Im BVG-Obligatorium sollen die Aufschubsmöglichkeiten auf der Grundlage der AHV-Regelung angepasst werden. Zur Förderung der Weiterarbeit nach dem Referenzalter, aber auch aus steuerlichen Gründen, wird der Rentenaufschub jedoch an die Weiterführung der Erwerbstätigkeit gebunden sein. Denn nur Personen die tatsächlich weiterarbeiten, sollen von der steuerprivilegierten beruflichen Vorsorge profitieren können. Im Falle eines Aufschubs wird es keine Beitragspflicht geben, damit keine negativen Anreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmenden entstehen. Es soll weiterhin den paritätisch zusammengesetzten Führungsorganen der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen überlassen werden, ob sie in ihren Reglementen eine Möglichkeit zur Beitragszahlung vorsehen wollen.

2.1.3.6 Berücksichtigung der Beiträge und Aufhebung des Freibetrages in der AHV

Nach dem geltenden Recht bezahlen Erwerbstätige AHV-Rentnerinnen und -rentner auch nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters 64 resp. 65 weiterhin AHV-Beiträge. Die bezahlten Beiträge werden bei der Rentenberechnung jedoch nicht berücksichtigt, was zur Folge hat, dass die Rente durch die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit derzeit nicht aufge bessert werden kann. Allerdings können die erwerbstätigen Altersrentner und -rentnerinnen nach dem geltenden Recht einen Freibetrag von 1400 Franken pro Monat oder 16 800 Franken pro Jahr geltend machen, auf welchem sie keine AHV-Beiträge bezahlen müssen.

Diese beiden Prinzipien werden geändert: Künftig werden die nach dem Referenzalter auf dem Erwerbseinkommen bezahlten AHV-Beiträge bei der Rentenberechnung berücksichtigt. Sie können einerseits das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen verbessern⁴³, was allenfalls eine höhere Rente zur Folge haben kann, wobei als Obergrenze stets die Maximalrente gilt. Andererseits können die Beiträge zur Schliessung allfälliger Beitragslücken herangezogen werden.

Auf der anderen Seite muss der derzeitige Freibetrag aufgehoben werden, so dass die von den erwerbstätigen Altersrentnern und -rentnerinnen bezahlten AHV-Beiträge bei ihrer Rentenberechnung berücksichtigt werden können. Den für jährliche Einkommen unter 2300 Franken (Stand: 2013) vorgesehenen Freibetrag können die über 65-jährigen Erwerbstätigen nach wie vor geltend machen.⁴⁴ Sind erwerbstätige Altersrentner und -rentnerinnen hingegen nicht dauernd voll erwerbstätig, leisten sie in gewissen Fällen nur Beiträge wie Nichterwerbstätige.⁴⁵

Die Möglichkeit, die Rente zu verbessern, gilt sowohl für diejenigen Altersrentner, die ihre ganze Rente aufschieben und weiterhin erwerbstätig sind, als auch für jene, die eine anteilige Rente beziehen und daneben eine Teilzeiterwerbstätigkeit ausüben. Es können nur Lücken gefüllt werden, die zwischen dem 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres und dem 31. Dezember vor Vollendung des Referenzalters entstehen.

Damit eine Person Anspruch darauf hat, allfällige Beitragslücken zu füllen, muss sie nach dem Referenzalter ein Einkommen von mindestens 25 Prozent des durchschnittlichen massgebenden Jahreseinkommens erzielen. Sie kann damit im Übrigen auch Beitragslücken füllen, die infolge eines Vorbezugs der Rente entstanden sind.

Die nach dem Referenzalter bezahlten Beiträge werden bei der Bestimmung des durchschnittlichen massgebenden Jahreseinkommens in jedem Fall berücksichtigt. Dadurch bietet sich der versicherten Person die Möglichkeit, ihre Rente bis hin zur Maximalrente zu verbessern.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beitragsberücksichtigung all jenen Versicherten dient, die Beitragslücken aufweisen oder nicht das Maximum des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens erreichen (Stand 2013: 84 240 Franken). Somit kommen sowohl Personen mit einem höheren Einkommen in den Genuss dieser Regelung, etwa weil sie beispielweise infolge Ausbildung oder Auslandsaufenthalten Beitragslücken aufweisen, als auch Personen mit tiefem bis mittlerem Einkommen, welche die massgebende jährliche Einkommensgrenze für eine Maximalrente nicht erreichen. Die neue Regelung zielt also insbesondere auf diejenigen Personen ab, die mit Blick auf ihre finanzielle Situation auch einen Nutzen daraus ziehen werden.

⁴³ Das massgebende durchschnittliche AHV-Jahreseinkommen entspricht dem durchschnittlichen AHV-beitragspflichtigen Einkommen zwischen dem 21. Altersjahr und dem Rentenantritt, einschliesslich Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.

⁴⁴ Art. 14 Abs. 5 AHVG i.V.m. Art. 34d Abs. 1 AHVV.

⁴⁵ Art. 28^{bis} AHVV i.V.m. Art. 28 AHVV.

2.1.3.6.1 **Finanzielle Auswirkungen der Berücksichtigung Beiträge und der Aufhebung des Freibetrages**

Die Aufhebung des Freibetrags hat zur Folge, dass inskünftig auch auf Erwerbseinkommen der Rentnerinnen und Rentner, welche unter 1400 Franken pro Monat bzw. 16 800 Franken pro Jahr liegen, Beiträge zu entrichten sind. Unselbstständigerwerbende werden damit zusätzlich eine maximale Beitragsbelastung für AHV/IV/EO (Arbeitnehmeranteil) von rund 865 Franken pro Jahr tragen müssen. Für die Selbstständigen, deren Einkommen 68 400 Franken übersteigt (obere Grenze der sinkenden Beitragskala), beträgt die zusätzliche Beitragslast rund 1600 Franken pro Jahr.

Tabelle 2-5

Auswirkungen der Aufhebung des Freibetrages auf die Versicherten

Arbeitnehmeranteil AHV/IV/EO	Unselbstständige	Selbstständige (Einkommen über 68 400 Franken)
zusätzliche Beitragsbelastung pro Jahr (Maximum)	865 Franken	1600 Franken

Die Abschaffung des Rentnerfreibetrages wird für die AHV zu Mehreinnahmen führen, während die Rentenverbesserungen zu zusätzlichen Ausgaben führen. Die Mehreinnahmen belaufen sich im Jahr 2030 für die AHV auf 309 Millionen Franken die Mehrausgaben auf 122 Millionen (zu Preisen von 2013). Für die IV und die EO betragen die Mehreinnahmen 52 und 18 Millionen Franken.

2.1.3.7 **Finanzielle Auswirkungen des flexibilisierten Rentenbezugs**

Die nachfolgende Tabelle 2-6 zeigt die finanziellen Auswirkungen der Flexibilisierung des Rentenbezugs in ihrer zeitlichen Entwicklung. Folgende Massnahmen sind mitberücksichtigt: Bei den Ausgaben das dritte Vorbezugsjahr, die Anpassung der Kürzungssätze und Aufschubszuschläge sowie die Rentenverbesserungen aus zusätzlich bezahlten Beiträgen, bei den Einnahmen der Wegfall der Beitragspflicht, auch während dem zusätzlichen dritten Vorbezugsjahr und die Aufhebung des Freibetrags der über 65-jährigen Erwerbstätigen.

Auswirkung der Flexibilisierung des Rentenbezugs auf die AHV
 Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2013

Jahr	Ausgaben	Einnahmen	Total
2019	26	216	-191
2020	47	224	-178
2021	92	222	-130
2022	128	218	-90
2023	165	218	-53
2024	193	215	-22
2025	227	209	18
2026	217	207	10
2027	237	188	49
2028	244	187	56
2029	226	223	3
2030	196	244	-48

In der beruflichen Vorsorge wird die Leistungshöhe entsprechend dem Vorbezug bzw. dem Aufschub aktuariell angepasst (vgl. Art. 14 VE-BVG), so dass für die Vorsorgeeinrichtungen weder Verluste noch Gewinne entstehen sollten.

2.1.3.8 AHV-spezifische Fragen

2.1.3.8.1 Splitting der während der Ehe erzielten Einkommen

Die derzeit geltenden Grundsätze betreffend Splitting der während der Ehe erwirtschafteten Einkommen werden weitgehend übernommen. Beim Eintreten des zweiten Versicherungsfalls werden die Einkommen hälftig geteilt und der Ehefrau und dem Ehemann gegenseitig angerechnet. Der Vorbezug einer ganzen oder anteiligen Altersrente hat allerdings kein Einkommenssplitting mehr zur Folge. Grund für diese Änderung ist die Tatsache, dass es sich bei vorgezogenen Renten nur um einen Vorschuss auf die Leistung handelt, auf welche die versicherte Person bei Erreichen des Referenzalters Anspruch hat. Ein Splitting erfolgt somit in folgenden Fällen:

- wenn die Ehefrau und der Ehemann das Referenzalter erreicht haben;
- wenn eine Witwe oder ein Witwer das Referenzalter erreicht hat;
- bei einer Scheidung oder
- wenn sowohl die Ehefrau als auch der Ehemann Anspruch auf eine Invalidenrente haben oder wenn einer der beiden Anspruch darauf hat und der andere das Referenzalter erreicht hat.

Dieses Vorgehen ermöglicht eine umfassendere Berücksichtigung der Beitragszeiten während der Ehe. Gesplittet wird das Einkommen, das zwischen dem 1. Januar nach

Vollendung des 20. Altersjahres und dem 31. Dezember vor Erreichen des 65. Altersjahres des älteren Ehepartners erzielt wurde.

Bezieht die Ehefrau oder der Ehemann eine Invalidenrente, gilt der zweite Versicherungsfall als eingetreten, wenn der andere Ehegatte das Referenzalter erreicht.

Beiträge, die nach dem Referenzalter eingezahlt wurden, werden nicht gesplittet. Da die Einkommensteilung zwischen Ehefrau und Ehemann gegenseitig erfolgen muss, könnte das Splitting des nach dem Referenzalter erzielten Einkommens unter Umständen unerwünschte Folgen auf die Rente des anderen Ehegatten haben, insbesondere bei einer Tätigkeit im Nebenerwerb.

2.1.3.8.2 Plafonierung der Renten

Derzeit beträgt die Summe der beiden Renten eines Ehepaares maximal 150 Prozent der maximalen Altersrente, wenn beide Ehegatten Anspruch auf eine Altersrente haben oder wenn ein Ehegatte Anspruch auf eine Altersrente und der andere Anspruch auf eine Rente der Invalidenversicherung hat (Art. 35 Abs. 1 AHVG). Diese Regel bleibt unverändert. Da das geltende Recht keinen Teilbezug der Altersrente erlaubt, müssen drei Fälle näher geregelt werden:

- Wenn sowohl die Ehefrau als auch der Ehemann einen Teil ihrer Altersrente vorbeziehen, müssen beide Renten im Verhältnis ihrer Anteile gekürzt werden, sofern jede der beiden Renten den massgebenden Maximalbetrag für die betroffene Person übersteigt. Dieser Maximalbetrag richtet sich zum einen nach der Beitragsdauer für die einzelnen Renten und zum anderen nach dem prozentualen Anteil der höheren Rente. Unterscheidet sich die Beitragsdauer der beiden Ehegatten, muss wie heute zunächst die gewichtete Beitragsdauer ermittelt werden, bevor der Maximalbetrag, der dem Ehepaar zusteht, auf der Grundlage des höheren Rententeils berechnet werden kann.⁴⁶ Erhöht der Ehemann oder die Ehefrau den vorbezogenen Rententeil oder tun dies beide, wird die Maximalrente auf der Basis des neuen, höheren Rententeils neu berechnet.
- Gemischte Situationen, bei denen ein Ehegatte eine Altersrente erhält während der andere eine Teilrente aus der Invalidenversicherung sowie einen Teilvorbezug der Altersrente bezieht. Die Rente aus der Invalidenversicherung bildet zusammen mit dem vorbezogenen Teil der Altersrente eine Rente. Die heute geltenden Regeln betreffend Plafonierung bei Invalidenrenten bleiben bestehen.
- Wenn beide Ehegatten eine Teilrente aus der Invalidenversicherung sowie einen Teil der Altersrente beziehen. In diesem Fall werden die beiden Invalidenrenten nach den heute geltenden Regeln untereinander und die beiden vorgezogenen Altersrenten gemäss den Regeln von Fall 1 plafoniert.

⁴⁶ Bezieht ein Mann 40 Prozent seiner Rente vor, während seine Frau 60 Prozent ihrer Rente vorbezieht und können beide eine komplette Beitragsdauer vorweisen (44 Jahre), kann die Summe der beiden Renten nicht höher sein als 60 Prozent der 150-prozentigen Maximalrente, d.h. $0,6 \times 1,5 \times 2340 = 2106$ Franken.

Wie heute muss zunächst immer untersucht werden, ob eine Plafonierung gegeben ist, bevor der Kürzungsbetrag für den Vorbezug abgezogen oder der Zuschlag für den Aufschub der Altersrente angerechnet wird.

Der Bundesrat legt die Einzelheiten der Berechnungsmethoden für die Plafonierung in der AHVV fest.

2.1.3.9 Koordination mit den anderen Sozialversicherungen

2.1.3.9.1 Altersrenten und Invalidenrenten

Nach geltendem Recht gilt eine invalide Person ab Entstehung des Anspruchs auf eine Altersrente, spätestens jedoch mit 65 Jahren, nicht mehr als invalid.

Neu soll es möglich sein, eine IV-Teilrente und einen Teil der Altersrente bis zum Referenzalter zu kumulieren. Mit dieser Lösung sollen Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die nicht in der Lage sind, ihre verbleibende Resterwerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt einzubringen, die Möglichkeit erhalten, ihre IV-Rente mit einem Teil der Altersrente zu ergänzen, ohne dass ihr Anspruch auf eine IV-Rente erlischt. Die kumulierten Leistungen dürfen den Betrag der entsprechenden ganzen Altersrente jedoch nicht übersteigen.

Der Invalidenstatus geht dadurch nicht verloren, obwohl ein Teil der Altersrente gleichzeitig mit der IV-Rente ausbezahlt wird. Der Leistungsanspruch wird somit bis zum Referenzalter nach den Bestimmungen der Invalidenversicherung geprüft und erst bei Erreichen des Referenzalters auf der Grundlage des AHV-Rechts ermittelt. Wie heute sind die erworbenen Rechte garantiert. Zur Unterscheidung von Invalidenrente und vorzeitiger Altersrente wird letztere nach den Berechnungsgrundlagen der AHV ermittelt.

In der obligatorischen beruflichen Vorsorge hat das parallele Bestehen von Alters- und Invalidenleistungen der 1. Säule keine Auswirkungen auf den Leistungsanspruch in der beruflichen Vorsorge, da in der 1. Säule beim Vorbezug der Altersrente der Anspruch auf die Invalidenrente unverändert bestehen bleibt. Allerdings stellen sich koordinationsrechtliche Fragen, beispielsweise inwiefern es einer Vorsorgeeinrichtung noch möglich sein soll, im Rahmen der Überentschädigungsrechnung ein zumutbarerweise noch erzielbares Erwerbseinkommen anzurechnen bzw. ob eine Anrechnung der vorbezogenen Altersrente der AHV und allenfalls der beruflichen Vorsorge möglich sein soll. Der Bundesrat verfügt bereits heute über die Kompetenz, Vorschriften zur Verhinderung von ungerechtfertigten Vorteilen zu erlassen (vgl. Art. 34a BVG). Er wird diese Kompetenz nutzen, um entsprechende Regelungen zu treffen.

Hingegen ist das parallele Bestehen von Alters- und Invalidenleistungen innerhalb der 2. Säule bereits unter geltendem Recht möglich. Die Invalidenrenten der obligatorischen beruflichen Vorsorge laufen beispielsweise bei Erreichen des Rentenalters weiter, d.h. sie sind als lebenslängliche Leistungen ausgestaltet und werden nicht etwa in Altersleistungen umgewandelt. Die BVG-Invalidenrenten werden mit anderen Rentenleistungen gleicher Art und Zweckbestimmung und, vor Erreichen des Referenzalters, mit dem weiterhin erzielten bzw. zumutbaren Erwerbseinkommen koordiniert. So wird verhindert, dass der Rentenbezüger im Endeffekt mehr Leistungen erhält, als er ohne Invalidität an Erwerbseinkommen erzielen würde.

2.1.3.9.2

Altersrenten und Witwen- oder Witwerrenten

Wie bei der Invalidenrente sollen Witwen- oder Witwerrenten mit einer anteilig vorbezogenen Altersrente ergänzt werden können. Auch hier erlaubt die aktuelle Gesetzgebung keine Kumulierung der Leistungen. Erfüllt eine Person gleichzeitig die Voraussetzungen für eine Witwen- oder Witwerrente und eine Altersrente, so wird nur die höhere Rente ausbezahlt. Mit der vorgesehenen Möglichkeit eines anteiligen Vorbezugs der Altersrente können zwei verschiedene Leistungen gleichzeitig bezogen werden, die zusammen den Betrag der entsprechenden ganzen Altersrente aber nicht übersteigen dürfen. Diese Massnahme soll altersbedingte Schwierigkeiten von Witwen und Witwer bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt abfedern und die Herabsetzung der Witwen- oder Witwerrente von 80 auf 60 Prozent der Altersrente kompensieren.

Der Verwitwetenzuschlag von 20 Prozent, den Witwen und Witwer derzeit zusätzlich zu ihrer Altersrente erhalten, wird im Falle einer Kumulierung mit der Witwen- oder Witwerrente nicht an den vorbezogenen Altersrententeil angerechnet, da sowohl der Verwitwetenzuschlag von 20 Prozent als auch die Witwen- oder Witwerrente in die Kategorie der Hinterlassenenleistungen fallen. Die vorgeschlagene Lösung soll das gleichzeitige Ausrichten von Leistungen für das gleiche Risiko verhindern.

2.1.3.9.3

Altersrenten und Ergänzungsleistungen

Der Bezug einer Altersrente gibt grundsätzlich Anspruch auf den Bezug einer Ergänzungsleistung, wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Nach geltendem Recht werden bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen die ausgerichteten Renten als Einnahme angerechnet. Im Falle eines Vorbezugs der ganzen Rente nach Artikel 40 AHVG wird die gekürzte ganze Rente bei den Einnahmen berücksichtigt (vgl. Art. 15a ELV). Diese Regelung bleibt im Falle eines Vorbezugs der ganzen Rente bestehen. Für den Bezug der Teilrente ist hingegen eine Anpassung nötig. Tatsächlich, könnte mit dem vorgesehenen anteiligen Rentenvorbezug einer prozentual geringen Rente der Einkommensverlust über die Ergänzungsleistungen finanziert werden. Dies würde dem Ziel der Flexibilisierung des Rentenbezugs widersprechen, das ja gerade in einer besseren Vereinbarkeit zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand besteht. Um diese unerwünschte Folgereaktion zu verhindern, wird folgende Änderung vorgeschlagen: Im Falle eines anteiligen Rentenvorbezugs wird nicht die anteilige gekürzte Rente bei den Ergänzungsleistungen berücksichtigt, sondern die ganze gekürzte Rente. Von einer Person, die nicht weiterarbeitet, wird damit erwartet, dass sie die ganze Rente vorbezieht. In Kumulationsfällen, d.h. wenn gleichzeitig eine Rente der Invalidenversicherung oder eine Hinterlassenenrente der AHV ausgerichtet wird, benötigt es Korrekturen, welche der Bundesrat näher regeln wird (vgl. Erläuterungen zu Art. 11 Abs. 1^{ter} ELG).

Bei einem teilweisen Rentenaufschub soll bei den Ergänzungsleistungen nicht die effektiv bezogene Rente, sondern die ganze Rente (ohne Zuschlag) angerechnet werden. Obwohl es sich nur um seltene Fälle handeln dürfte, gilt es zu verhindern, dass eine Person die Rente nur zum Teil aufschiebt und sich die Differenz zur ganzen Rente über die Ergänzungsleistungen finanzieren lässt.

2.1.3.9.4

Altersrenten und Arbeitslosenentschädigung

Gemäss aktueller Regelung hat die versicherte Person Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, wenn sie weder das AHV-Rentenalter hat, noch eine AHV-Altersrente bezieht. Die gleiche Regel wird auch bei einem Vorbezug der ganzen Rente gelten. Hingegen hebt der anteilige Rentenvorbezug den Anspruch auf Arbeitslosentaggelder nicht auf. Ist die Person während der Vorbezugszeit weiter erwerbstätig, werden Beiträge für die Arbeitslosenversicherung erhoben. Folglich muss sie für die Resterwerbstätigkeit versichert bleiben. Es wird deshalb vorgeschlagen, den Anspruch auf Taggelder auch bei einem Teilvorbezug beizubehalten. Um eine Überentschädigung zu vermeiden, wird der vorbezogene Teil der AHV-Rente von der Arbeitslosenentschädigung abgezogen, wie dies mit den Altersleistungen aus der 2. Säule der Fall ist.

Für die Arbeitslosenversicherung hat der Vorbezug eines Teils oder der gesamten Altersleistung der beruflichen Vorsorge nicht die Auswirkung, dass kein Anspruch mehr auf eine Arbeitslosenentschädigung besteht. Sofern aufgrund der Bestimmungen der Arbeitslosenversicherung ein Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung besteht, wird die von der beruflichen Vorsorge ausgerichtete Altersleistung an die Arbeitslosenentschädigung angerechnet (Art. 18c AVIG⁴⁷).

2.1.3.9.5

Altersrenten und obligatorische Unfallversicherung

Arbeitnehmende sind obligatorisch unfallversichert (Art. 1a UVG). Die Versicherung endet mit dem 30. Tag nach dem Tage, an dem der Anspruch auf mindestens den halben Lohn erlischt (Art. 3 Abs. 2 UVG). Artikel 22 UVG sieht vor, dass die Invalidenrente der Unfallversicherung ab dem Monat, in dem die berechnete Person eine Altersrente der AHV bezieht, spätestens jedoch ab Erreichen des Rentenalters nach Artikel 21 AHVG nicht mehr revidiert werden kann. In diesem Wortlaut besteht Artikel 22 UVG seit Inkrafttreten am 1. Januar 2012 der AHVG-Änderung vom 17. Juni 2011 (Verbesserung der Durchführung). Die Renten werden demnach nicht mehr revidiert, wenn angenommen werden kann, dass sich die berechnete Person endgültig aus dem Erwerbsleben zurückgezogen hat. Diese Regelung wird beibehalten.

⁴⁷ Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz); SR 837.0.

2.1.4

Vorbezug für Personen mit tiefem bis mittleren Einkommen

- Die vorzeitige Pensionierung wird für Personen mit tiefen bis mittleren Einkommen, die lange gearbeitet haben, erleichtert.
- Ihre Rente wird beim Vorbezug weniger stark oder gar nicht gekürzt.
- Die Massnahme kommt vor allem Frauen zugute.

2.1.4.1

Notwendigkeit einer Regelung

Da die vorzeitige Pensionierung lebenslange versicherungstechnische Kürzungen der AHV- und BVG-Leistungen zur Folge hat, würde die Flexibilisierung des Rentenalters, die sich einzig auf versicherungstechnische Grundsätze stützt, den Zugang zur vorzeitigen Pensionierung von Personen mit niedrigem bis mittlerem Einkommen einschränken. Heute ist die vorzeitige Pensionierung in Branchen mit den höchsten Löhnen tatsächlich am stärksten verbreitet.⁴⁸ Die Anhebung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre und die Einführung von Anreizen zur Verlängerung der Erwerbsdauer sind angesichts der demografischen Entwicklung gerechtfertigt. Im Gegenzug müssen sozial benachteiligte Personen aber eine Sonderbehandlung erhalten.

Tatsächlich betrifft die steigende Lebenserwartung zudem nicht alle sozialen Kategorien gleichermassen. Wie die Studie über die unterschiedliche Sterblichkeit in der Schweiz⁴⁹ zeigt, haben Personen ohne Ausbildung eine um zwei Jahre tiefere Lebenserwartung als Personen mit tertiärer Bildung. Es gilt als erwiesen, dass Unqualifizierte oder Niedrigqualifizierte in der Regel die Bevölkerungsschicht mit dem tiefsten Einkommen bilden. Häufig haben diese Personen sehr früh angefangen zu arbeiten. Bezogen auf die durchschnittliche Lebenserwartung mit 65 Jahren bedeuten die zwei Jahre Unterschied bei der Lebenserwartung eine Reduktion des Rentenvolumens um rund 10 Prozent. Bei der vorzeitigen Pensionierung ist die ausschliessliche Anwendung der versicherungstechnischen, auf der durchschnittlichen Lebenserwartung der Bevölkerung basierenden Grundsätze deshalb nicht gerechtfertigt. Die vorgeschlagene Lösung soll Niedrigverdienenden den Rentenbezug vor dem Referenzalter deshalb erleichtern. Sie soll auch für Einkommen gelten, die nur knapp über den Schwellenwerten für Ergänzungsleistungen zur AHV und IV liegen (niedrige bis mittlere Einkommen).

2.1.4.2

Beschreibung des Modells

Die vorgeschlagene Regelung berücksichtigt die unterschiedliche Lebenserwartung von Personen mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die schon früh ins Erwerbsleben eingestiegen sind. Da sie sich auf eine sehr spezifische Personenkategorie beschränkt, verbessert sie die AHV-Rente bei einem Vorbezug deutlich. Die Ver-

⁴⁸ Zum Beispiel Banken und Versicherungen, öffentliche Verwaltung, Information und Kommunikation

⁴⁹ P. Wanner, Mortalité différentielle en Suisse 1990–2005, Forschungsbericht Nr. 10/12, 2012

besserung geht im Übrigen nicht nur zu Lasten der Versicherung, sondern stellt insofern auch auf das Versicherungsprinzip ab, weil sich die Begünstigten über die von ihnen in den Jugendjahren entrichteten Beiträge selbst an der Verbesserung beteiligen. Ferner ist das von dieser Personenkategorie während der gesamten Rentendauer bezogene Rentenvolumen aufgrund ihrer kürzeren Lebenserwartung kleiner als das aufgrund der durchschnittlichen Lebensdauer berechnete Altersrentenvolumen. Die vorgeschlagene Regelung richtet sich besonders an Frauen, die vor der Pensionierung häufig über ein kleineres Einkommen verfügen als Männer.

Die vorgeschlagene Regelung, mit geschätzten Kosten von 390 Millionen Franken im Jahr 2030, umfasst Personen mit einem Maximaleinkommen von rund 50 000 Franken (das 3,5-Fache der minimalen AHV-Jahresrente, d.h. 49 140 Franken). Der Bezug zur durchschnittlichen AHV-Jahresrente wurde deshalb gewählt, weil die Beträge dadurch im Rahmen der Rentenanpassung an die Preis- und Lohnentwicklung angepasst werden können (vgl. Art. 33^{er} AHVG).

Die Regelung basiert auf den zwei folgenden Grundsätzen:

- Anrechnung der in den Jugendjahren bezahlten Beiträge.⁵⁰ Diese Beiträge werden heute bei der Rentenberechnung nur zur Beseitigung allfälliger AHV-Beitragslücken berücksichtigt. Auf die vollständige Beitragskarriere in der Schweiz vom 21. Altersjahr bis zum Referenzalter (oder dem Vorbezugsalter) haben sie jedoch keinen Einfluss. Diese Beiträge sollen im Falle eines Vorbezugs der AHV-Rente angerechnet werden, um die Rentenkürzung, die durch die fehlenden Beitragsjahre bis zum 65. Altersjahr entsteht, aufzufangen (vgl. Ziff. 2.1.3.4.3). Für den Ausgleich eines fehlenden Beitragsjahrs muss die betroffene Person zwischen dem 1. Januar nach Vollendung ihres 17. Altersjahres und dem 31. Dezember vor Vollendung ihres 21. Altersjahres mindestens 12 Monate Beiträge entrichtet haben. Es können höchstens drei Jahre kompensiert werden, wobei die Anrechnung nach dem Einkommen im Verhältnis zur jährlichen Mindestrente gemäss Artikel 34 Absatz 5 AHVG gestaffelt wird, damit die entsprechenden Beträge an die Preis- und Lohnentwicklung angepasst werden können.
- Anwendung eines reduzierten versicherungstechnischen Kürzungssatzes, der berücksichtigt, dass Personen mit niedrigem Einkommen weniger lang leben und deshalb eine Differenz von 1,5 Jahren zur durchschnittlichen Lebenserwartung vorsieht. Im Falle eines Vorbezugs mit 62 oder 63 Jahren kommt ein reduzierter Kürzungssatz zur Anwendung, bei einem Vorbezug mit 64 Jahren wird keine versicherungstechnische Rentenkürzung vorgenommen.

Tabelle 2-7

Abstufung der Jugendjahre nach Einkommen

Bis zum entsprechenden Maximaleinkommen von ... Mal der jährlichen Minimalrente gemäss Art. 34 Abs. 5 AHVG	Maximale Anzahl anrechenbare Jugendjahre
2,5 [35 100 Franken]	3 (36 Beitragsmonate)
3 [42 120 Franken]	2 (24 Beitragsmonate)
3,5 [49 140 Franken]	1 (12 Beitragsmonate)

⁵⁰ Zwischen dem 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres und dem 31. Dezember vor Vollendung des 21. Altersjahres einbezahlte Beiträge.

Die Vorlage sieht die folgenden Kürzungssätze vor:

Tabelle 2-8

Reduzierter Kürzungssatz in %

Bezug der Altersrente im Alter von	Reduzierter Kürzungssatz in Prozent	Anstelle der ordentlichen Kürzungssätze in %
62 Jahre	6,1	11,4
63 Jahre	2,1	7,9
64 Jahre	0,0	4,1

Beispiel:

Das folgende Beispiel bezieht drei Jugendjahre und den reduzierten Kürzungssatz für eine versicherte Person mit einem Einkommen von 32 400 Franken in den Jahren vor dem Rentenbezug ein. Bezieht die Person mit 65 Jahren eine Altersrente, hat sie Anspruch auf eine monatliche Altersrente ohne Kürzung von 1778 Franken (Stand 2013). Aus der Tabelle geht die Höhe der Rente bei einem Vorbezug mit 64, 63 und 62 Jahren hervor sowie die Differenz bezogen auf eine Rente mit versicherungstechnischer Kürzung.

Alter	Rente mit versicherungs-technischer Kürzung	Rente mit reduziertem Kürzungssatz	Differenz
65 Jahre	1778 (ohne Kürzung)	1778 (ohne Kürzung)	-
64 Jahre	1662	1778 (ohne Kürzung)	116
63 Jahre	1555	1738	183
62 Jahre	1456	1664	207

2.1.4.3 Kreis der Begünstigten

Der Kreis der Begünstigten umfasst Personen, die vor dem Rentenbezug erwerbstätig waren, über ein niedriges bis mittleres Einkommen verfügen, früh ins Erwerbsleben eingestiegen sind und deshalb eine kürzere Lebenserwartung haben.

Ausserdem ist nur berechtigt, wer zwischen dem 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres und dem 31. Dezember vor Vollendung des 21. Altersjahres Beiträge entrichtet hat. Die Definition von «niedrigem bis mittlerem Einkommen» stützt sich auf die Lohnstruktur in der Schweiz. Daraus ergibt sich ein monatlicher Vollzeit-Medianlohn von Niedrigqualifizierten von 4600 Franken. Es besteht ein grosser Unterschied zwischen dem Medianlohn der Männer (5000 Franken) und demjenigen der Frauen (4300 Franken).⁵¹ Im Vergleich dazu beträgt der monatliche Medianlohn von Hochqualifizierten 11 000 Franken. In Branchen, in denen tendenziell die tiefsten Löhne anzutreffen sind⁵², liegen die Medianlöhne zwischen 3400 Franken und 5200 Franken. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Neuregelung

⁵¹ BFS, Schweizerische Lohnstrukturerhebung, 2010

⁵² Verarbeitende Industrie, Baugewerbe und Detailhandel, BFS, Schweizerische Lohnstrukturerhebung, 2010

gezielt Personen mit unterem und mittlerem Einkommen bis zu einem Jahreslohn von rund 50 000 Franken erreicht.

Da das Modell auf Personen ausgerichtet ist, die früh in die Erwerbsarbeit eingestiegen sind und trotz hohem Beschäftigungsgrad nur einen niedrigen Lohn erhalten, braucht es Filter, die verhindern, dass nicht auch Personen, die aufgrund eines reduzierten Arbeitspensums ein tiefes Einkommen erzielen, begünstigt werden. Aufgrund fehlender Informationen auf AHV-Ebene kann der Beschäftigungsgrad nicht als Kriterium herangezogen werden und wird daher anhand der drei folgenden Filterkriterien statistisch überprüft:

- Festlegung eines Mindest- und eines Höchsteinkommens: Anspruchsberechtigt ist, wer in den letzten zehn Jahren vor dem Rentenbezug erwerbstätig gewesen ist und in diesen zehn Jahren während mindestens fünf Jahren AHV-Beiträge auf einem Lohn erzielt hat, der mindestens 1,5 Mal (21 060 Franken) und höchstens 3,5 Mal höher (49 140 Franken) gewesen ist als die Minimalrente gemäss Artikel 34 Absatz 5 AHVG.⁵³
- Festsetzung eines maximalen Abweichungskoeffizienten: Der Lohn in den zehn besten Beitragsjahren darf nicht mehr als 1,5 Mal höher gewesen sein als der Lohn in den zehn Jahren vor dem Rentenbezug, um zu verhindern, dass die finanzielle Situation vor dem Rentenbezug falsch beurteilt wird. Mit diesem Filter können auch Optimierungsverhalten unterbunden werden, die in der Reduktion des Beschäftigungsgrades vor dem Rentenbezug bestehen mit der Absicht, von der Regelung zu profitieren.
- Berücksichtigung des Einkommens des (Ehe-) Partners bzw. der (Ehe-) Partnerin bei der Bewertung der Situation vor dem Rentenbezug: dieses Einkommen, addiert mit dem Einkommen des Vorbeziehenden, darf nicht mehr als doppelt so hoch sein wie der vorgesehene Höchstbetrag. Damit soll verhindert werden, dass Personen mit tiefem Einkommen, die in einem Haushalt mit guten finanziellen Verhältnissen leben, begünstigt werden. Der Begriff des Partners bzw. der Partnerin umfasst sowohl eingetragene Partnerinnen oder Partner als auch Personen, die in dauernder Lebensgemeinschaft leben.

Der Bundesrat erhält zudem die Kompetenz, diese Regelung auch auf Arbeitslose, Ausgesteuerte oder Erwerbsunfähige anzuwenden, wenn diese die vorausgesetzten Erwerbsjahre vor Rentenbezug nicht erreichen. Personen, die ihre Stelle vor dem Rentenalter verlieren, haben oft Schwierigkeiten, eine neue Arbeit zu finden. Entsprechend gross ist ihr Risiko, langzeitarbeitslos oder sogar ausgesteuert zu werden. Sofern sie alle anderen Voraussetzungen erfüllen, dürfen die betroffenen Personen nicht vom Kreis der Begünstigten ausgeschlossen werden.

2.1.4.4 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Regelung würde rund 5000 Personen pro Jahr betreffen.⁵⁴ Die Kosten würden sich im Jahr 2030 auf 390 Millionen Franken belaufen.

⁵³ Damit die massgebenden Löhne der Preis- und Lohnentwicklung angepasst werden können, werden sie an die Minimalrente gemäss Artikel 34 Absatz 5 AHVG gebunden.

⁵⁴ Bei dieser Schätzung wurde das Kriterium des Haushaltseinkommens, das nicht ermittelt werden kann, nicht berücksichtigt. Der Kreis der Begünstigten könnte somit kleiner sein.

Die angegebenen Kosten sind auf längere Sicht zu verstehen. Sie werden beim Inkrafttreten der Änderung noch gering sein und mit dem Hinzukommen von Neurentnerinnen und Neurentnern, die in den Genuss dieser Sonderregelung kommen, allmählich steigen. Der angegebene Höchstbetrag wird erst erreicht, wenn eine ganze Generation Rentenbezügerinnen und -bezüger vom System gedeckt ist.

Mit dieser Regelung kann die Erhöhung des Referenzalters für Frauen auf 65 Jahre besser aufgefangen werden. Denn bei 70 bis 80 Prozent der Begünstigten handelt es sich um Frauen.

Die nachfolgende Tabelle 2-9 zeigt die finanziellen Auswirkungen des Vorbezugs und der Anrechnung der Jugendjahre für tiefe bis mittlere Einkommen in ihrer zeitlichen Entwicklung.

Tabelle 2-9

Auswirkung der Regelung für Personen mit tiefen bis mittleren Einkommen
Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2013

Jahr	Ausgaben
2019	162
2020	260
2021	304
2022	307
2023	322
2024	326
2025	342
2026	345
2027	361
2028	365
2029	383
2030	388

2.2

Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes und Ausgleichsmassnahmen

- Der Mindestumwandlungssatz wird an die höhere Lebenserwartung und die tieferen Renditen angepasst.
- Der Mindestumwandlungssatz wird in vier Jahren von 6,8 auf 6,0 Prozent gesenkt.
- Die Erhöhung der Sparguthaben sorgt dafür, dass das Niveau der BVG-Renten erhalten bleiben.
- Der Sicherheitsfonds BVG hilft Personen, die nicht mehr genügend Zeit zur Kapitalbildung haben.
- Der Koordinationsabzug wird so geändert, dass die Vorsorge von Personen mit tiefen Einkommen, Teilzeitpensen und mehreren Arbeitgebern verbessert wird.
- Die Altersgutschriften werden angepasst, so dass die Mehrkosten für über 55-jährige Arbeitnehmende wegfallen.

Der Umwandlungssatz dient der Berechnung der Renten der beruflichen Vorsorge. Er findet generell auf Sparpläne im Beitragsprimat Anwendung und somit auch auf die obligatorische Vorsorge gemäss BVG. Er bestimmt die Höhe der jährlichen Rente und gibt vor, wie das Altersguthaben in jährliche Rentenleistungen umgewandelt wird. Beispiel: Eine versicherte Person verfügt bei der Pensionierung über ein Altersguthaben von 500 000 Franken. Liegt der Umwandlungssatz bei 6,8 Prozent, erhält die Person eine jährliche Rente von 34 000 Franken ($500\,000 \text{ CHF} \times 6,8 : 100$).

Für die obligatorische berufliche Vorsorge definiert das Gesetz den Mindestumwandlungssatz. Dieser beträgt im Jahr 2013 6.85 Prozent für Männer im Alter von 65 Jahren und 6.8 Prozent für Frauen im Alter von 64 Jahren. Ab 2014 beträgt der Mindestumwandlungssatz einheitlich für Männer und Frauen 6.8 Prozent im Alter 65 bzw. 64. In der überobligatorischen Vorsorge liegt die Kompetenz zur Festsetzung des Umwandlungssatzes bei den obersten (paritätischen) Organen der Vorsorgeeinrichtungen.

Für die Festsetzung des Umwandlungssatzes sind zwei Parameter entscheidend: die Lebenserwartung und der technische Zinssatz. Die Festlegung dieser Parameter ist mit gewissen Schwierigkeiten verbunden, vor allem in Bezug auf die zu berücksichtigenden Statistik- und Finanzdaten sowie die Prognosen zur künftigen Entwicklung.

Der dem Vorschlag für den Umwandlungssatz zugrunde liegende technische Zinssatz lehnt sich an die zu erwartende durchschnittliche Rendite der Vorsorgeeinrichtungen für die kommenden Jahre an, wobei eine Marge notwendig ist, um technische Rückstellungen bilden zu können und um die mit den auszuzahlenden Renten verbundenen Kosten zu finanzieren. Bei der Festlegung des technischen Zinssatzes bestehen jedoch Schwierigkeiten, da die künftige Entwicklung der Finanzmärkte ungewiss ist. In den letzten 10 Jahren haben die Vorsorgeeinrichtungen die für den heute geltenden BVG-Mindestumwandlungssatz (6,8 % für Männer und Frauen ab 2014) erforderliche Rendite von rund 5 Prozent nicht erreicht. Die Zinsen sind nach wie vor sehr tief (eine 7-jährige Bundesobligation wird gegenwärtig zu 0,73% verzinst, Stand Juni 2013). Die auf mittlere und längere Frist erreichbaren Renditen

sind kaum vorauszusagen, weshalb diesbezüglich Annahmen getroffen werden müssen.

Damit sich diese Annahmen als möglichst zutreffend erweisen, sind die wichtigsten Performance-Indikatoren der letzten Jahre heranzuziehen. In der folgenden Tabelle werden die Performance-Werte, respektive Schätzungen, des Credit-Suisse Pensionskassen Index, der ASIP (Schweiz. Pensionskassenverband), des BSV (ab 2004 basierend auf Pensionskassenstatistik), der Pictet BVG-25 Plus und BVG 93 Indizes und die Rendite der 7-jährigen Bundesobligationen dargestellt. Eine Rendite von durchschnittlich 5 Prozent konnte in der beobachteten Zeitperiode nicht erreicht werden.

Tabelle 2-10

Performance-Werte in Prozenten

	CS- PK Index	ASIP	BSV	BVG- 25 Plus	BVG 93	Bund 7 Jahre
12.2000	2,6	1,1		1,5	3,1	3,4
12.2001	-4,2	-7,3		-0,2	-2,3	3,3
12.2002	-8,0	-10,6		-1,5	-1,7	1,9
12.2003	9,2	9,2		8,4	6,9	2,4
12.2004	4,5	4,2		5,6	4,8	2,1
12.2005	12,6	12,9	10,4	9,8	10,4	1,9
12.2006	6,6	6,5	6,0	4,5	3,9	2,5
12.2007	2,0	2,2	2,3	0,0	0,2	3,0
12.2008	-13,2	-15,6	-13,6	-11,5	-6,6	1,9
12.2009	10,9	11,8	10,0	13,7	9,6	1,6
12.2010	3,0	3,5	3,5	4,9	3,0	1,4
12.2011	-0,6	0,0	0,2	1,4	3,2	0,5
12.2012	7,2	7,8	6,7	8,0	5,9	0,3
Mittelwert (geom.) Gesamt	2,3	1,6	2,9	3,2	3,0	2,0
Mittelwert (geom.) seit 2003	4,0	3,9		4,3	4,0	1,7
Mittelwert (geom.) seit 2005	3,3	3,3	2,9	3,6	3,6	1,6

Ein fairer Wert für die mittlere Performance der letzten Jahre dürfte der Zeitraum ab Anfang 2005 sein, da zu diesem Zeitpunkt die Krise von 2001 bis 2003 an den Aktienmärkten bereits überwunden, der nachfolgende Boom aber noch nicht in den Kursen enthalten war.

Berücksichtigt man zusätzlich die Entwicklung der Lebenserwartung, erscheint eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes unumgänglich. Andernfalls bleibt das Ungleichgewicht zwischen gesetzlichen Mindestleistungen und ihrer Finanzierung bestehen. Folgen dieses Ungleichgewichts sind unerwünschte Solidaritäten insbesondere in Vorsorgeeinrichtungen, die nur gering höhere Leistungen als das gesetz-

liche Minimum versichern. Die aktiven Versicherten müssen eine Zusatzfinanzierung in Form einer tieferen Verzinsung ihrer Altersguthaben oder von Sanierungsbeiträgen leisten, damit die Leistungen für die Rentenbezügerinnen und -bezüger garantiert werden können. Für Vorsorgeeinrichtungen mit einer ungünstigen Altersstruktur, das heisst einem im Verhältnis zu den aktiven Versicherten relativ hohen Anteil Rentnerinnen und Rentner, wird eine Finanzierung über die aktiven Versicherungen zusätzlich erschwert.

Für die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes wird angenommen, dass die Vorsorgeeinrichtungen im langfristigen Durchschnitt auf ihren Anlagen eine Rendite von 3,5 bis 4 Prozent erwirtschaften können. Angesichts der aktuellen Situation scheint diese Annahme realistisch. Unter Berücksichtigung einer Marge für die Bildung von technischen Rückstellungen und die Finanzierung der administrativen Kosten für die auszubezahlenden Renten ist vorgesehen, den Mindestumwandlungssatz im Referenzalter auf 6,0 Prozent festzulegen. Diese Höhe lässt sich sowohl aufgrund der verwendeten versicherungstechnischen Grundlagen als auch der Empfehlungen der Kammer der Pensionskassenexperten rechtfertigen. Bei der Festlegung des Mindestumwandlungssatzes sind versicherungstechnische und politische Gegebenheiten zu berücksichtigen. Mit einer Anpassung auf 6 Prozent wird der Mindestumwandlungssatz auf eine Höhe gebracht, die es erlaubt, eine intransparente Umverteilung zwischen Aktiven und Rentenbeziehenden zu verhindern.

Für den Bezug von Altersleistungen vor oder nach dem Referenzalter erhält der Bundesrat die Kompetenz, die entsprechenden Mindestumwandlungssätze auf Verordnungsstufe festzulegen.

Die Übergangsbestimmungen sehen für die Anpassung des Umwandlungssatzes von 6.8 auf 6 Prozent einen Zeitraum von 4 Jahren vor. Diese Übergangszeit sorgt dafür, dass die Ausgleichsmassnahmen (vgl. unten) erste Wirkungen entfalten können, sie trägt aber gleichzeitig der Situation der Vorsorgeeinrichtungen Rechnung, da sie relativ kurz ist. Die Umwandlungssätze für diese 4 Jahre werden in der Verordnung geregelt: Dabei ist eine Senkung von 0.2 Prozentpunkten pro Jahr vorgesehen. Bis zur Angleichung des Referenzalters der Frauen an dasjenige der Männer, werden für Männer und Frauen nach wie vor unterschiedliche Mindestumwandlungssätze im gleichen Alter gelten.

Im Hinblick auf die Finanzierung der beruflichen Vorsorge ist die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes das richtige Mittel, um zu einer korrekten Anwendung des Kapitaldeckungsverfahrens zurückzufinden. Dieses beruht auf dem Grundsatz, dass für die Auszahlung einer Leistung in Rentenform ein entsprechendes Kapital vorhanden sein muss. Dieses Kapital wird während der aktiven Phase der versicherten Person gebildet. Bis zu seinem Verbrauch wird es an den Finanzmärkten angelegt, wo es Erträge abwirft. Der Kapitalertrag wird deshalb auch als «dritter Beitragszahler» (neben der versicherten Person und dem Arbeitgeber) bezeichnet.

Da der BVG-Mindestumwandlungssatz insbesondere bezüglich der künftigen Zinsentwicklung mit relativ grossen Unsicherheiten verbunden ist, soll der Bundesrat ihn öfter als heute überprüfen. Nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen des BVG unterbreitet der Bundesrat dem Parlament alle 10 Jahre einen Bericht über die Festsetzung des Umwandlungssatzes für die nachfolgenden Jahre. Diese Periode soll auf 5 Jahre reduziert werden.

2.2.1 Ausgleichsmassnahmen

Um das BVG-Leistungsniveau zu erhalten, braucht es Ausgleichsmassnahmen. Andernfalls führt die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes auf 6,0 Prozent zu einem Rückgang des Leistungsniveaus in der Grössenordnung von 12 Prozent. Eine solche Einbusse wäre nicht zu vertreten, zumal die Erhaltung des Rentenniveaus auf dem heutigen Stand zu den Hauptzielen der Reform gehört. Die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes wird daher langfristig durch einen Ausbau des Sparprozesses und damit der Finanzierung der beruflichen Vorsorge kompensiert. Dazu sind die in den folgenden Ziffern (vgl. 2.2.1.1, 2.2.1.2 sowie 2.2.1.3) beschriebenen Massnahmen geplant.

2.2.1.1 Neuregelung des Koordinationsabzuges

Als erste Ausgleichsmassnahme für die Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes wird der Koordinationsabzug auf 25 Prozent des AHV-pflichtigen Lohnes festgelegt.

Aktuell entspricht der Koordinationsabzug in der obligatorischen beruflichen Vorsorge 7/8 der maximalen Altersrente der AHV (2013: 24 570 Franken). Der Koordinationsabzug wird auf jedem einzelnen Lohn vollständig abgezogen und zwar unabhängig vom Beschäftigungsgrad. Eine Person, die für nur einen Arbeitgeber arbeitet, ist somit nicht gleich versichert, wie wenn sie zum insgesamt gleichen Lohn für mehrere Arbeitgeber arbeiten würde. Übt eine Person zwei Tätigkeiten zu je 50 Prozent aus und verdient dabei zweimal 40 000 Franken pro Jahr (d.h. insgesamt 80 000 Franken), wird ein Koordinationsabzug von 24 570 Franken von beiden Löhnen in Abzug gebracht. Dadurch verfügt die Person über zwei versicherte BVG-Löhne von 15 430 Franken (40 000 Franken weniger 24 570 Franken), das heisst einen versicherten Gesamtlohn von 30 860 Franken. Würde sie den gleichen Lohn von 80 000 Franken bei einem einzigen Arbeitgeber verdienen, würde ihr BVG-versicherter Jahreslohn 55 430 Franken betragen.

Mit der Neuregelung des Koordinationsabzuges werden die Nachteile des heute fixen Abzuges für Teilzeitbeschäftigte sowie für Personen mit tiefen Löhnen oder Mehrfachbeschäftigungen behoben.⁵⁵ Unabhängig davon, ob das Einkommen bei einem oder mehreren Arbeitgebern erzielt wird, resultiert der gleiche versicherte Verdienst. Die Person mit einem AHV-pflichtigen Lohn von 80 000 Franken verfügt also immer über einen versicherten Lohn von 60 000 Franken (80 000 Franken abzüglich 25 Prozent) und hat folglich einen besseren Versicherungsschutz als bisher. Von der Systemänderung werden insbesondere Frauen profitieren. Die Neuregelung führt auch insgesamt zu einer Erhöhung des versicherten Lohnes im BVG. Bei einem maximal versicherbaren Lohn von 84 240 Franken ergibt sich neu ein maximaler Koordinationsabzug von 21 060 Franken. Der höhere versicherte Lohn führt zu höheren Altersgutschriften, welche dem Alterskonto gutgeschrieben werden.

⁵⁵ Rund 7 Prozent der Erwerbsbevölkerung bzw. 254 000 Personen üben zwei oder mehr Erwerbstätigkeiten aus. 34,2 Prozent der Erwerbsbevölkerung arbeiten Teilzeit, davon mehrheitlich Frauen mit 58,5 Prozent gegenüber 13,8 Prozent Männern. Mit dieser Massnahme wird somit den neuen Realitäten Rechnung getragen.

In der Praxis haben einige Pensionskassen eine solche anteilmässige Lösung bereits eingeführt (zum Beispiel Publica: vgl. Art. 20 des Vorsorgereglements für die Angestellten und die Rentenbeziehenden des Vorsorgewerks Bund, VRAB, SR 172.220.141.1).

2.2.1.2 Erhöhung der Altersgutschriften

Die BVG-Altersgutschriften werden jährlich in Prozenten des koordinierten Lohnes berechnet.

Als zweite Ausgleichsmassnahme werden die Altersgutschriften, die während einer vollständigen Erwerbskarriere gesamthaft geäufnet werden, soweit erhöht, wie dies unter Berücksichtigung der Neuregelung des Koordinationsabzuges für die Erhaltung des Leistungsniveaus notwendig ist. Dabei wird die altersmässige Abstufung der Gutschriften etwas abgeflacht. Mit der neuen Staffellung entfallen die Mehrkosten der beruflichen Vorsorge der über 55-jährigen Personen gegenüber denjenigen der Altersgruppe zwischen 45 und 54 Jahren. Diese Abflachung soll die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer begünstigen.⁵⁶ Folgende Staffellung der Altersgutschriften ist vorgesehen:

Tabelle 2-11

Altersgutschriften in Prozenten

Alter	Gegenwärtiger Gutschriftensatz in Prozenten	Neuer Gutschriftensatz in Prozenten
25–34	7,0	7,0
35–44	10,0	11,5
45–54	15,0	17,5
55-Referenzalter	18,0	17,5
Total	500,0	535,0

Beide Massnahmen (Neuregelung des Koordinationsabzuges und Erhöhung der Gesamt-Altersgutschriften) zusammen ermöglichen es trotz Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes, zusammen mit der 1. Säule, das verfassungsmässige Ziel einer Ersatzquote von 60 Prozent zu erreichen.

2.2.1.3 Massnahmen für die Übergangsgeneration

Die oben beschriebenen langfristigen Ausgleichsmassnahmen erlauben den Erhalt des Leistungsniveaus und kompensieren die Auswirkungen der Anpassung des Mindestumwandlungssatzes. Von diesen Massnahmen profitieren insbesondere junge Versicherte sowie Personen mit relativ niedrigem Einkommen, deren versicherter Lohn sich durch die Neuregelung des Koordinationsabzuges wesentlich erhöht. Für ältere Versicherte (sog. Übergangsgeneration) wirken die langfristigen

⁵⁶ Auf der anderen Seite hat die Reduktion der Altersgutschriften für die über 54-jährigen Personen zur Folge, dass die Altersgutschriften für diese Gruppe nicht mehr zum Erhalt des Leistungsniveaus eingesetzt werden können. Dieser Ausgleich muss durch die Massnahmen für die Übergangsgeneration (Ziff. 2.2.1.3) übernommen werden.

Ausgleichsmassnahmen hingegen nicht genügend, weshalb für die Erhaltung des Leistungsniveaus eine zusätzliche Massnahme notwendig ist. Zur Übergangsgeneration gehören dabei Personen, die bei Inkrafttreten der Änderung das 40. Altersjahr vollendet haben.

Die Massnahme sieht vor, dass bei Beginn des Rentenbezugs das Altersguthaben mit einer Einmalzahlung in dem Umfang erhöht wird, dass auch mit dem neuen Mindestumwandlungssatz der Nominalwert der Rente, berechnet nach den aktuell geltenden Bestimmungen, erhalten bleibt. Da das BVG aktuell nur Altersleistungen im ordentlichen Rentenalter garantiert, wird die Einmalzahlung nur im Falle eines Rentenbezuges im Referenzalter geleistet. Die im Referenzalter garantierten Leistungen werden jedoch auch bei einer Pensionierung nach diesem Alter sichergestellt. Dem Sonderfall der Frauen, deren Referenzalter sich erhöht, wird dabei entsprechend Rechnung getragen.

Die Einmalzahlung versteht sich als ergänzende Massnahme, mit der eine noch bestehende Differenz ausgeglichen werden soll. Da diese Massnahme der Erhaltung der BVG-Renten auf dem vor der Reform bestehenden Niveau dient, wird auf die in Kapitalform bezogenen Anteile der Altersleistung keine Einmalzahlung gewährt.

Grundsätzlich sind zwei grundlegend verschiedene Lösungen für die Finanzierung dieser Massnahme denkbar:

- Eine «zentralisierte» Lösung: Bei dieser Lösung sind die für die Ausgleichsmassnahme erforderlichen finanziellen Mittel über eine zentrale Stelle zu steuern. Diese richtet den Vorsorgeeinrichtungen die entsprechenden Zuschüsse aus, welche dem Altersguthaben der berechtigten Versicherten gutgeschrieben werden. Zur Finanzierung der Zuschüsse werden bei den unterstellten Vorsorgeeinrichtungen die notwendigen Beiträge erhoben. Es besteht also eine Art Solidarität.
- Eine «dezentrale» Lösung: Die Vorsorgeeinrichtungen können die Finanzierung der Zuschüsse, die den Altersguthaben der berechtigten Versicherten gutgeschrieben werden müssen, selbstständig organisieren.

Der Ständerat hat diesbezüglich vor Kurzem ein Postulat angenommen, das den Bundesrat mit der Prüfung einer dezentralen Finanzierung beauftragt.⁵⁷

Der Hauptvorteil einer zentralen Lösung liegt darin, dass das Ziel der Erhaltung des Leistungsniveaus garantiert erreicht wird. Die mit dieser Lösung einhergehende Solidarität sorgt dafür, dass jede und jeder Begünstigte tatsächlich einen Zuschuss bekommt, der zur Sicherstellung des vorherigen Leistungsniveaus erforderlich ist.

Eine centralisierte Lösung kann hingegen den Nachteil haben, dass sie Vorsorgeeinrichtungen finanziell belastet, die nicht von der Problematik des aktuell zu hohen Mindestumwandlungssatzes betroffen sind, weil sie zum Beispiel überobligatorische Leistungen versichern und das Anrechnungsprinzip anwenden. Eine dezentrale Lösung belastet hingegen nicht alle Vorsorgeeinrichtung, sondern nur diejenigen, die aufgrund ihres Versicherungsplans die Mindestleistungen gemäss BVG versichern oder nur einen kleinen überobligatorischen Teil vorsehen. Diese Einrichtungen wären aber nicht alle in der Lage, die Kosten für die Erhaltung des Leistungsniveaus zu tragen. Je nach Altersstruktur ist die Überwälzung der Kosten auf die noch

⁵⁷ 13.3518 Po. Gutzwiler. Dezentrale Finanzierung für die Übergangsgeneration im Rahmen der BVG-Reform.

aktiv Versicherten nicht möglich und die Arbeitgeber verfügt oft nicht über die notwendigen finanziellen Mittel, um entsprechende Zuwendungen zu entrichten.

Die Vorlage sieht deshalb eine zentralisierte Lösung vor. Dabei wird der Sicherheitsfonds BVG als zentrale Stelle diese neue Aufgabe übernehmen und die entsprechenden Zuschüsse ausrichten. Die Zuschüsse werden mittels Beiträge von allen registrierten Vorsorgeeinrichtungen nach dem Rentenwertumlageverfahren finanziert. Ein solches Vorgehen ist in der 2. Säule nicht neu, denn der Sicherheitsfonds BVG richtet bereits heute Zuschüsse an Vorsorgeeinrichtungen mit ungünstiger Altersstruktur aus. Er wird die bei den Vorsorgeeinrichtungen derzeit erhobenen Beiträge erhöhen müssen.

Diese Massnahme ist auf eine Übergangszeit von rund 25 Jahren beschränkt (bis alle Personen, die bei Inkrafttreten der Änderung 40 Jahre und älter sind, pensioniert sind). Die Vorsorgeeinrichtungen können die Beiträge an den Sicherheitsfonds BVG auf die Versicherten und die Arbeitgeber abwälzen.

Zur Berechnung der entsprechenden Ansprüche werden alle an der Durchführung der obligatorischen Versicherung teilnehmenden Vorsorgeeinrichtungen für ihre Versicherten, welche zur Übergangsgeneration gehören, zwei Schattenrechnungen führen müssen:

Schattenrechnung «neues BVG»

Bei Inkrafttreten der Änderung werden die Parameter für die Führung der Schattenrechnung an die Gesetzesänderungen und insbesondere an den neu definierten koordinierten Lohn, die neuen Altersgutschriften und die neuen Mindestumwandlungssätze angepasst.

Schattenrechnung «altes BVG»

Diese Schattenrechnung wird nach Inkrafttreten der Reform mit den bisherigen Parametern weitergeführt, so mit dem bisherigen Koordinationsabzug und Mindestumwandlungssatz sowie den bisherigen Altersgutschriften. Eine spezielle Regelung wird hierzu infolge der schrittweisen Erhöhung des Referenzalters der Frauen notwendig sein.

Die Führung von zwei Schattenrechnungen ist für die betroffenen Vorsorgeeinrichtungen zwar mit einem gewissen administrativen Mehraufwand verbunden, dieser dürfte sich aber aufgrund der heutigen technischen Möglichkeiten in Grenzen halten. Die Schattenrechnung «altes BVG» muss so lange geführt werden, wie die Massnahme für die Übergangsgeneration notwendig ist.

Bei Eintritt eines entsprechenden Versicherungsfalles muss die Vorsorgeeinrichtung die Rente gemäss der Schattenrechnung «altes BVG» bestimmen und sie mit der reglementarischen Rente (bzw. der Rente gemäss Schattenrechnung «neues BVG») vergleichen. Ist die Rente nach der Schattenrechnung «altes BVG» höher als die reglementarische (bzw. als die Rente gemäss Schattenrechnung «neues BVG»), wird die Differenz mittels Zuschuss vom Sicherheitsfonds BVG an die Vorsorgeeinrichtung ausgeglichen. Der Zuschuss entspricht dem Barwert der Rentendifferenz. Dieser Barwert wird vom Sicherheitsfonds nach den vom Bundesrat einheitlich festgelegten versicherungstechnischen Regeln bestimmt. Der Zuschuss kann dabei vom erforderlichen Betrag abweichen, den die Vorsorgeeinrichtung auf der Basis

ihrer eigenen technischen Grundlagen errechnet. Im Freizügigkeitsfall ist der Stand der Schattenrechnung «altes BVG» der neuen Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung im Hinblick auf einen allfälligen Zuschuss bei Eintritt des Versicherungsfalles mitzuteilen.

Um alle, vorwiegend technische Aspekte zu regeln, wird der Bundesrat in der Verordnung über den Sicherheitsfonds BVG (SFV) festlegen, wann und in welcher Höhe eine Vorsorgeeinrichtung Anspruch auf Zuschüsse für die Übergangsgeneration geltend machen kann.

Zur Veranschaulichung der Ausgleichsmassnahmen sollen die nachfolgenden Berechnungsbeispiele dienen.

Berechnungsbeispiel für die Wirkung der Ausgleichsmassnahmen und der Massnahme für die Übergangsgeneration

Tabelle 2-12

Beispiele mit einem AHV-Jahreslohn von 84 240 Franken⁵⁸

	Alter bei Inkrafttreten der Änderung	Altersguthaben im Alter 65			BVG-Altersrente mit 65		Zuschuss Sicherheitsfonds (Einmalzahlung)	Verbesserung der Rente durch Zuschuss
		Status quo	Mit Reform	Differenz	Status quo	Mit Reform, aber ohne Zuschuss		
A	55 Jahre	298 350	301 509	3 159	20 288	18 091	36 621	+ 2 197
B	50 Jahre	298 350	312 039	13 689	20 288	18 722	26 091	+ 1 566
C	40 Jahre	298 350	329 063	30 713	20 288	19 744	9 068	+ 544
D	25 Jahre	298 350	338 013	39 663	20 288	20 281	-	-

Die Neuregelung des Koordinationsabzuges bewirkt eine Erhöhung des BVG-versicherten Jahreslohnes von 59 670 auf 63 180 Franken. Für eine versicherte Person, die bei Inkrafttreten der Änderung 50 Jahre alt ist (Beispiel B), vergrössert sich das Altersguthaben bei der Pensionierung um 13 689 Franken. Ohne die Reform betrüge die BVG-Altersrente 20 288 Franken (298 350 x 6,8 %). Die Rente muss in dieser Höhe erhalten bleiben. Dafür ist ein Zuschuss des Sicherheitsfonds von 26 091 Franken ([312 039 + 26 091] x 6,0 % = 20 288) notwendig.

⁵⁸ Die entspricht dem maximal in der obligatorischen beruflichen Vorsorge versicherten Jahreslohn (oberer Grenzbetrag 2013).

Beispiele mit einem AHV-Jahreslohn von 55 000 Franken

	Alter beim Inkrafttre- ten der Änderung	Altersguthaben im Alter 65			BVG-Altersrente mit 65		Zuschuss Sicherheits- fonds (Einmalzah- lung)	Verbesse- rung der Rente durch Zuschuss
		Status quo	Mit Reform	Differenz	Status quo	Mit Reform, aber ohne Zuschuss		
A	55 Jahre	152 150	169 564	17 414	10 346	10 174	2 873	+ 172
B	50 Jahre	152 150	182 835	30 685	10 346	10 970	-	-
C	40 Jahre	152 150	204 610	52 460	10 346	12 277	-	-
D	25 Jahre	152 150	220 688	68 538	10 346	13 241	-	-

Die Neuregelung des Koordinationsabzuges bewirkt eine Erhöhung des BVG-versicherten Jahreslohnes von 30 430 auf 41 250 Franken. Für eine versicherte Person, die bei Inkrafttreten der Änderung 50 Jahre alt ist (Beispiel B), vergrössert sich damit das Altersguthaben bei der Pensionierung um 30 685 Franken. Ohne Reform betrüge die BVG-Altersrente 10 346 Franken ($152\,150 \times 6,8\%$). Die Rente muss in dieser Höhe erhalten bleiben. Der Sicherheitsfonds hat in diesem Fall keinen Zuschuss zu leisten, weil die neue Rente höher ist.

Die Neuregelung des Koordinationsabzuges als langfristige Ausgleichsmassnahme wirkt bei tieferen Einkommen stärker als bei höheren. Mit anderen Worten ist die Zunahme des Altersguthabens bei tieferen Einkommen ausgeprägter. Folglich erübrigen sich hier Zuschüsse durch den Sicherheitsfonds rascher. Gegenüber heute wird also die Vorsorge für tiefere Einkommen verbessert.

2.2.2

Finanzielle Auswirkungen der Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes und der Ausgleichsmassnahmen

Tabelle 2-14

Effektive Kosten⁵⁹ der Ausgleichsmassnahmen

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2013

Jahr	Langfristige Ausgleichsmassnahmen		Ausgleichsmassnahme für die Übergangs- generation		Total
	Neuregelung des Koordinationsabzuges	Neuregelung der Altersgutschriften ⁶⁰	In Millionen Franken	In Prozenten der koord. Lohnsumme	
2019	1380	910	60	0,03	2350
2020	1380	910	140	0,08	2430
2021	1390	920	230	0,13	2540
2022	1400	920	340	0,19	2660
2023	1400	930	340	0,19	2670
2024	1410	940	350	0,19	2700
2025	1410	950	360	0,19	2720
2026	1410	970	360	0,19	2740
2027	1410	980	360	0,19	2750
2028	1410	990	360	0,19	2760
2029	1410	1010	350	0,18	2770
2030	1410	1020	320	0,17	2750

Die Kosten der langfristigen Ausgleichsmassnahmen liegen immer zwischen 2,3 und 2,4 Milliarden Franken, sie verändern sich im Laufe der Zeit nicht wesentlich. Die leichte Zunahme ist einerseits auf die generelle Erhöhung der Lohnsumme und andererseits auf Verschiebungen zwischen den Altersgruppen zurückzuführen. Anders sieht es bei der Ausgleichsmassnahme für die Übergangsgeneration aus. Die starke Zunahme zwischen 2019 und 2022 hängt mit der schrittweisen Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes zusammen. Ab dem Jahr 2022 beträgt dieser konstant 6,0 Prozent. Deshalb erhöhen sich die Kosten ab diesem Zeitpunkt nur

⁵⁹ Mit der Reform der Altersvorsorge werden die Bestimmungen über die Leistungen des BVG und das Beitragssubstrat angepasst. Die Vorsorgeeinrichtungen sind aber in der Gestaltung der Leistungen und der Regelung der Finanzierung in bestimmten Grenzen frei. Voraussetzung ist immer, dass sie mindestens die im BVG vorgesehenen Leistungen erbringen (gesetzliche Minimalvorsorge). Ein Grossteil der Vorsorgeeinrichtungen verfügt aber über überobligatorische Leistungspläne. So haben viele Vorsorgeeinrichtungen den Umwandlungssatz bereits angepasst, Altersgutschriften erhöht oder sie sehen in ihren Reglementen einen nach Beschäftigungsgrad gewichteten Koordinationsabzug vor. Für diese Vorsorgeeinrichtungen fallen die gesetzlichen Kosten nur in einem bestimmten Umfang oder überhaupt nicht an. Diese um die überobligatorische Vorsorge bereinigten Kosten werden als "effektive Kosten" ausgewiesen.

⁶⁰ Der Schätzung der in dieser Spalte ausgewiesenen Kosten liegt die Annahme zugrunde, dass die Neuregelung des Koordinationsabzuges auch bereits schon eingeführt ist.

noch marginal. Die leichte Steigerung von 340 Millionen⁶¹ im Jahr 2022 auf 360 Millionen im Jahr 2025 ist einerseits auf die Erhöhung des durchschnittlichen Altersguthabens bei Rentenbeginn (bis im Jahr 2025 befindet sich das BVG immer noch in der Aufbauphase, erst danach werden die neuen Altersrentner/innen einen vollständigen Sparprozess ab dem 25. Altersjahr durchlaufen haben) und andererseits auf die leichte Zunahme der Anzahl Neurentner/innen zurückzuführen. Einen bremsenden Effekt auf die Kosten der Ausgleichsmassnahme für die Übergangsgeneration haben die langfristigen Ausgleichsmassnahmen (in den ersten Jahren hauptsächlich die Neuregelung des Koordinationsabzuges). Weil die langfristigen Massnahmen die Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes umso mehr zu kompensieren vermögen desto länger sie in Kraft sind, wird sich der Bedarf an Ausgleichsmassnahmen für die Übergangsgeneration ab dem Jahr 2025 stabilisieren und nach 2028 kontinuierlich abnehmen. Die ausgewiesenen Kosten in Prozent der koordinierten Lohnsumme gibt an, wie hoch der Beitragssatz zugunsten des Sicherheitsfonds BVG sein muss, um die Zuschüsse zu finanzieren.

Ausgedrückt als prozentuale Erhöhung der reglementarischen Beiträge der aktiven Versicherten und der Arbeitgeber betragen die totalen Kosten der Ausgleichsmassnahmen im Jahr 2019 5,2 Prozent, erreichen das Maximum von 5,5 Prozent im Jahr 2025 und sinken danach wieder bis auf 5,2 Prozent im Jahr 2030.

2.2.3 Geprüfte, aber verworfene Massnahmen

2.2.3.1 Vorverlegung des Beginns des Sparprozesses

Gemäss geltender Regelung beginnt die obligatorische Versicherung für das Alter am 1. Januar nach Vollendung des 24. Altersjahres. Als weitere Ausgleichsmassnahme für die Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes wurde die Möglichkeit der Vorverlegung des Beginns des Sparprozesses geprüft. Eine erste Variante hätte den Beginn des Sparprozesses auf den 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres, eine zweite Variante auf den 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres festgelegt. Dabei wurde von einer Altersgutschrift ab Alter 18 bzw. 21 bis Alter 24 von 5 Prozent ausgegangen.

Durch die Vorverlegung des Beginns des Sparprozesses auf das 18. Altersjahr würde eine Harmonisierung zur AHV geschaffen: Neu würde die Beitragspflicht für Erwerbstätige sowohl in der AHV wie auch in der beruflichen Vorsorge ab dem 18. Altersjahr beginnen. Auch wenn der Sparprozess nicht auf das 18., sondern auf das 21. Altersjahr vorverlegt würde, ergäbe sich noch eine gewisse Harmonisierung mit der AHV, da zu diesem Zeitpunkt die Beitragspflicht der AHV unabhängig von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit beginnt.

Diese Massnahme hat sich zum Ausgleich der Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes als nur beschränkt geeignet erwiesen: Jugendliche im

⁶¹ Die absoluten Frankenbeträge der Kostenschätzung der Ausgleichsmassnahme für die Übergangsgeneration sind mit Unsicherheiten behaftet, weil nicht voraussehbar ist, wie stark die Beschränkung des Begünstigtenkreises auf diejenigen Personen, die den Rentenbeginn im Referenzalter oder später wählen, die Wahl des Zeitpunktes des Rentenbeginns beeinflussen wird. In der vorliegenden Schätzung wird davon ausgegangen, dass sich 2/3 der Neurentner/innen für einen Rentenbeginn ab Referenzalter entscheiden werden.

Alter von 18 bzw. 21 Jahren befinden sich oft noch in Ausbildung, ohne ein entsprechendes BVG-pflichtiges Erwerbseinkommen aufzuweisen. Diese Massnahme würde folglich nur bedingt und nur für einen Teil der Jugendlichen zu einem vorgezogenen Aufbau von Altersguthaben führen. Auch ist sie nur beschränkt geeignet, da sie nur für Personen greift, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung zur Altersvorsorge 2020 jünger als 25 Jahre alt sind. Für künftige Anpassungen des BVG-Mindestumwandlungssatzes könnte sie aber ein höheres Potential für die Erhaltung des Leistungsniveaus haben, da durch den frühen Beginn der Äufnung von Altersguthaben der Zinseszinsseffekt länger zum Tragen kommt.

In Anbetracht der dargelegten Vor- und Nachteile wurde die Massnahme für diese Vorlage verworfen.

2.2.3.2 "Sicheres BVG" ⁶²

Eine Alternativlösung zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes auf 6 Prozent könnte darin bestehen, die gesetzlichen Mindestleistungen, die direkt von den Vorsorgeeinrichtungen finanziert werden müssen, zu beschränken und den Überschuss an den Sicherheitsfonds BVG zu überweisen. Konkret würden die Vorsorgeeinrichtungen von der Pflicht befreit, die gesetzlichen Mindestleistungen direkt zu finanzieren, sobald der oder die Begünstigte ein gewisses Alter (z.B. 90, 85 oder 80 Jahre) erreicht hat. Diese Leistungen würden dann vom Sicherheitsfonds BVG übernommen. Die Leistungen würden zwar weiterhin von den Vorsorgeeinrichtungen ausgerichtet, diese würden aber entsprechende Zuschüsse erhalten. Finanziert würden die Zuschüsse mit Prämien, die bei den Vorsorgeeinrichtungen erhoben werden. Damit würde die Finanzierung indirekt durch die Vorsorgeeinrichtungen erfolgen.

Währenddem die 2. Säule bisher weitgehend im Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, liegt der vorgeschlagenen Alternative ein anderes Prinzip zugrunde.

Die hauptsächlichen Vorteile dieser Alternativlösung wären die Folgenden: geringere Abhängigkeit vom Kapital, sofortige Einführbarkeit, kein Bedarf an Ausgleichsmassnahmen und eine flexible Anpassung an die neuen Parameter. Wichtigste Nachteile sind die fehlenden Einsparungen (ein Franken Leistung kostet immer einen Franken, egal in welchem System, die Lasten würden lediglich zeitlich anders verteilt), eine wachsende, unkontrollierbare Finanzierung, ein gefährdeter Risikoausgleich und administrative Erschwernisse.

Durch die Umlagefinanzierung wäre die Alternativlösung zwar anfangs günstiger, auf lange Sicht aber teurer. Was nicht sofort bezahlt wird, müsste später nachgeholt werden, auf die Gefahr hin, dass die notwendigen Mittel fehlen. Dieses Risiko würde auf jüngere Generationen überwältigt werden. Vergleiche haben gezeigt, dass diese Alternativlösung rund 25 bis 30 Jahre nach Inkrafttreten der Änderung teurer als die vorgeschlagenen Massnahmen wäre. Es erscheint nicht wünschenswert und ungerechtfertigt, die Kosten für heute entrichtete Leistungen auf spätere Generationen abzuwälzen. In Anbetracht der aufgelisteten Vor- und Nachteile ist die Alternativlösung kein gangbarer Weg. Die bestehenden Probleme bei der Festlegung des Mindestumwandlungssatzes müssen über eine vollständige Kapitalisierung der versicherten Leistungen gelöst werden. Nur so kann die Finanzierung der berufli-

⁶² Postulat Jacqueline Fehr "12.4211 Sichere Renten in der obligatorischen zweiten Säule".

chen Vorsorge ganz im Sinne der künftigen Generationen nachhaltig gesichert werden.

2.2.3.3 System mit variablen Renten

Eine weitere Alternativlösung bestünde in der Aufteilung der Altersrente in eine fixe und eine variable Rente. Der fixe Rentenanteil würde dabei vorsichtig festgelegt. Die variable Rente würde aufgrund der mehrjährigen Marktpformance definiert d.h. bei einer positiven Performance könnten zusammen mit dem fixen Teil ein variabler Teil ausgerichtet werden, auch für laufende Renten. Dadurch würden Rentnerinnen und Rentner an den Anlageerträgen beteiligt.

Ein solches System mit variablen Renten könnte jedoch die für eine Sozialversicherung notwendige Leistungsgarantie nicht erbringen und somit den Erhalt der Leistungen nicht sichern. Rentnerinnen und Rentner müssen sich in einer Sozialversicherungen auf feste und voraussehbare Leistungen verlassen können. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für das Vertrauen der Versicherten in die berufliche Vorsorge. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Bundesverfassung für die 1. und die 2. Säule ein Leistungsziel vorsieht, welches durch die Einführung von variablen Renten gefährdet sein könnte.

2.2.3.4 Kein gesetzlich festgelegter Mindestumwandlungssatz

Eine andere Alternative wäre, den Mindestumwandlungssatz nicht im Gesetz festzuschreiben, sondern dem freien Ermessen der Vorsorgeeinrichtung zu überlassen. Diesbezüglich sind drei parlamentarische Vorstösse zu erwähnen, die entweder die Herauslösung des Mindestumwandlungssatzes und des Mindestzinssatzes aus dem BVG fordern oder für beide Parameter eine Formel im Gesetz festschreiben wollen.⁶³ Die parlamentarische Initiative wird derzeit in einer parlamentarischen Kommission diskutiert. Die Motionen wurden kürzlich vom Nationalrat angenommen und müssen noch vom Ständerat behandelt werden.

Der Mindestumwandlungssatz ist seit Inkrafttreten der ersten BVG-Revision am 1. Januar 2005 im Gesetz geregelt (Art. 14 BVG). Das Parlament hat ihn auf Gesetzesstufe geregelt, weil es die Festlegung dieser zentralen Grösse durch den Gesetzgeber für wichtig erachtete. Der Mindestumwandlungssatz ist ein zentraler Parameter des BVG. Er definiert die obligatorischen Mindestleistungen, die von den registrierten Vorsorgeeinrichtungen erbracht werden müssen. Darüber hinaus ist für die 1. und die 2. Säule ein gemeinsames Leistungsziel in der Bundesverfassung festgeschrieben. Der Mindestumwandlungssatz darf der Kontrolle des Gesetzgebers nicht entzogen werden, da sonst das Verfassungsziel gefährdet sein könnte.

⁶³ 12.414 Iv. pa. Bortoluzzi. Iv. Pa. 12.414 Herauslösung der technischen Parameter aus dem BVG.

11.3778 Mo. FDP-Liberale Fraktion. Berufliche Vorsorge. Mindestzinssatz entpolitisieren.

11.3779 Mo. FDP-Liberale Fraktion. Berufliche Vorsorge. Mindestumwandlungssatz entpolitisieren.

2.2.4 Erstellen transparenter statistischer Grundlagen

Die beiden entscheidenden Grössen für die Festsetzung des Umwandlungssatzes sind die Lebenserwartung und der technische Zinssatz.

Die Lebenserwartung wird von den Vorsorgeeinrichtungen auf der Grundlage von Sterbetafeln festgelegt, die von privaten Dienstleistungsunternehmen herausgegeben werden. Darauf kann nur nach Bezahlung einer erheblichen Lizenzgebühr zugegriffen werden, was in Widerspruch zum Postulat transparenter Grundlagen für die Gesetzgebung steht. Das Bundesamt für Statistik soll daher die Möglichkeit erhalten, gezielte versicherungstechnische Grundlagen zu erstellen.

Eine neue gesetzliche Grundlage wird deshalb das Bundesamt für Statistik beauftragen, bei den Vorsorgeeinrichtungen Erhebungen durchzuführen, die zur Ausarbeitung neuer versicherungstechnischer Grundlagen notwendig sind. Nach der Auswertung der erhobenen Daten werden den Vorsorgeeinrichtungen statistische Grundlagen für die technischen Aspekte ihrer Verwaltung zur Verfügung gestellt. Dadurch kann auch die Gesetzgebung, insbesondere in Bezug auf den Mindestumwandlungssatz, transparenter gestaltet werden.

2.3 Institutionelle Massnahmen in der beruflichen Vorsorge

- Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Aufsicht sind Voraussetzung für das Vertrauen der Versicherten in ihre Pensionskasse.
- Zu hohe Risikoprämien für Invalidität und Tod sind missbräuchlich und werden von der FINMA nicht akzeptiert.
- Der Ertrag aus dem Geschäft der 2. Säule wird mit einem fairen Schlüssel zwischen Versicherten und Versicherern aufgeteilt.
- Weitere Verordnungsänderungen zur Erhöhung der Transparenz der Vermögensverwaltungskosten, zur Verbesserung der Anlagesicherheit und zur Konkretisierung der Loyalitätsbestimmungen sind vorgesehen.

Die privaten Lebensversicherungsgesellschaften spielen für die Stabilität in der beruflichen Vorsorge eine wichtige Rolle. Einerseits übernehmen sie einen Teil der Risiken für teilautonome Vorsorgeeinrichtungen, andererseits organisieren sie über versicherungsnaher Sammeleinrichtungen die gesamte berufliche Vorsorge für viele kleine und mittlere Unternehmen (Vollversicherung). Die Zahl der aktiven Versicherten betrug per Ende 2012 rund 1.65 Millionen, die Zahl der Rentenbezüger rund 230 000. Die Summe der technischen Rückstellungen belief sich zum selben Zeitpunkt auf rund 145 Milliarden, das Prämienvolumen im Jahr 2012 auf 22,5 Milliarden Franken.⁶⁴ Diese Funktionen sollen die Privatversicherer weiterhin wahrnehmen können. Da sie diese jedoch im Bereich der Sozialversicherung ausüben, sind hohe Anforderungen zu erfüllen. Hierzu zählt die Errichtung eines separaten gebundenen Vermögens, einer eigenen Betriebsrechnung, bestimmte Transparenzforderungen,

⁶⁴ Die Zahlen entstammen der Offenlegung der Betriebsrechnung 2012 durch die FINMA, <http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherung/betriebsrechnung-bv/Seiten/offenlegung.aspx>.

die Genehmigung von Tarifen und Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) sowie Bestimmungen zur Verteilung der erwirtschafteten Überschüsse zwischen Versicherten und Lebensversicherern.

Im Rahmen der ersten BVG-Revision beziehungsweise der parallel dazu laufenden Revision der entsprechenden privatrechtlichen Bestimmungen wurden auf den 1. April 2004 besondere Transparenzbestimmungen mit der Mindestquote und der gesonderten Betriebsrechnung als Kernpunkte in Kraft gesetzt (Art. 37-39 VAG⁶⁵). Die politischen Diskussionen der letzten Jahre haben gezeigt, dass in gewissen Bereichen weiterhin ein gewisses Optimierungspotential besteht, das mit den im Folgenden dargelegten Anpassungen der Bestimmungen im Versicherungsaufsichtsrecht ausgeschöpft werden soll.

2.3.1 Überschussbeteiligung der Versicherten und Mindestquote

Mit der Mindestquote wird festgelegt, wie das Betriebsergebnis zwischen den Lebensversicherern und den Versicherten aufgeteilt werden soll. Nach geltendem Recht hat die ausgewiesene Überschussbeteiligung dabei mindestens 90 Prozent der nach Art. 37 Abs. 3 Bst. b VAG ermittelten Überschussbeteiligung zu betragen (Art. 37 Abs. 4 VAG). Dem Bundesrat ist es dabei überlassen, die Grundlagen der Ermittlung und die Grundsätze der Verteilung der ermittelten Überschussbeteiligung zu erlassen (Art. 37 Abs. 3 VAG). Er hat sich grundsätzlich für die ertragsbasierte Methode und nur in sehr guten Anlagejahren für die ergebnisbasierte Methode entschieden.

Mit Inkrafttreten des VAG wurde die Mindestquote auf 90 Prozent festgelegt und blieb seither unverändert. In den letzten sieben Jahren betrug die tatsächliche Ausschüttungsquote zugunsten der Versicherten durchschnittlich 96,2 Prozent. Unter Auslassung des Krisenjahres 2008, in dem die Ausschüttungsquote weit über 100 Prozent lag, beträgt sie immer noch durchschnittlich 92,1 Prozent. Um den gemachten Erfahrungen Rechnung zu tragen, soll die Höhe der Mindestquote einer Überprüfung unterzogen werden.

Zu diesem Zweck werden zwei Varianten mit möglichen Vor- und Nachteilen zur Diskussion gestellt. Bei der ersten Variante soll die Mindestquote erhöht werden (auf 92% oder auf 94%). Bei der zweiten Variante wird im Unterschied zur geltenden Regelung vorgeschlagen, neu auf Kollektivversicherungsverträge, welche alle Risiken decken, und auf Kollektivversicherungsverträge, welche nur die Risiken Tod und Invalidität decken, unterschiedliche Mindestquotensätze anzuwenden. Es sind dabei verschiedene Kombinationen von Sätzen möglich, wobei bei einer Teildeckung ein höherer Satz zur Anwendung kommt (Verhältnis von Volldeckung zu Teildeckung: 90%/92%; 90%/94% oder 92%/94%). Diese Differenzierung würde eine risikogerechtere Festlegung der Mindestquote erlauben.

⁶⁵ Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG).

2.3.2 Transparenz

Ziel der Transparenzbestimmungen ist es, den Versicherten in vergleichbaren Situationen Einblick in vergleichbare Daten zu ermöglichen. Damit wird gewährleistet, dass sie sich über den Gesamtmarkt ein Bild machen und die für sie am geeignetste Lösung wählen können.

Bereits heute ermächtigt Artikel 37 Absatz 3 Buchstabe a VAG den Bundesrat, Vorschriften über die Art und Weise zu erlassen, wie die Informationen der getrennten Betriebsrechnung auszuweisen sind. Er ist diesem Auftrag insofern nachgekommen, als er in Artikel 140 AVO eine entsprechende Regelung festgelegt hat. Damit werden die Versicherungsunternehmen gehalten, den Versicherten innerhalb von fünf Monaten nach dem Bilanzstichtag die Betriebsrechnung, die Angaben zur Ermittlung der Überschusszuweisung und –zuteilung sowie alle weiteren Informationen, welche diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Informationspflichten benötigen, zu übergeben.

Diese Regelung muss mit Blick auf das Ziel verbesserter Transparenzbestimmungen überprüft werden. Namentlich soll festgelegt werden, welche grundsätzlichen Daten die Versicherungsunternehmen an die FINMA liefern und welche sie selber veröffentlichten oder an die Versicherten übergeben müssen.

Ziel ist, dass die Betriebsrechnung der Versicherer und damit auch die Offenlegung gegenüber den Versicherten künftig so weit wie möglich mit jener der Vorsorgeeinrichtungen (Swiss GAAP FER 26) vergleichbar ist. Die drei Prozesse Sparen, Risiko und Kosten sollen zu diesem Zwecke bereinigt werden. Weiter muss künftig insbesondere sichergestellt werden, dass auch die Versicherer die Brokerprovisionen (Abschluss-, Bestandespflege- und weitere Provisionen) analog den Vorsorgeeinrichtungen transparent machen müssen. Ausserdem müssen die Freizügigkeitspolice aus der gesonderten Betriebsrechnung für die berufliche Vorsorge herausgenommen und separat vom Geschäft der beruflichen Vorsorge ausgewiesen werden. Die Form der Erhaltung des Vorsorgeschutzes in der Form einer Freizügigkeitspolice ist vergleichbar mit der Einzellebensversicherung. Insbesondere gelten die Parameter wie Mindestumwandlungssatz und Mindestzinssatz für diese Form nicht und die Versicherer tragen somit nicht die gleichen Risiken wie im Kollektivlebensgeschäft.

2.3.3 Verwaltungs- und Vermögensverwaltungskosten

Mit Anpassungen der AVO soll sichergestellt werden, dass in Zukunft sämtliche Verwaltungskosten für die Durchführung des Geschäftszweiges Kollektivleben vollständig und korrekt ausgewiesen werden. Dazu gehören auch diejenigen Verwaltungskosten, die heute Bestandteil des Risiko- und des Sparprozesses sind. Es ist sicherzustellen, dass es sich dabei um effektiv anfallende Kosten handelt und dass diese korrekt nach den verschiedenen Gruppen von Destinatären (Vollversicherte, nur Risiko- oder Rückversicherte; RentnerInnen) transparent aufgeschlüsselt werden. Vergleichbare Transparenz soll auch in Bezug auf die Vermögensverwaltungskosten hergestellt werden. Ein Forschungsprojekt soll dabei Elemente für die notwendigen Anpassungen der AVO liefern.

2.3.4

Risikoprämien

In Artikel 37 VAG wird das Geschäft der beruflichen Vorsorge der Versicherungsunternehmen geregelt. Unter anderem sind die Versicherungsunternehmen gehalten, eine getrennte jährliche Betriebsrechnung für die berufliche Vorsorge zu führen (Art. 37 Abs. 2 VAG). Auf Gesetzesstufe werden inhaltliche Vorgaben festgelegt. Namentlich regelt Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe b VAG die Prämien, welche in Spar-, Risiko- und Kostenprämien aufgeteilt werden müssen.

Gemäss Artikel 142 AVO wird die Überschusszuweisung auf der Grundlage der Betriebsrechnung ermittelt. Dabei sind die Erfolgspositionen nach Spar-, Risiko- und Kostenprozess aufzuteilen. Der Sparprozess beinhaltet die Äufnung des Altersguthabens, die Umwandlung der Altersguthaben in Altersrenten und die Abwicklung der Altersrenten. Der Ertrag besteht im Sparprozess aus den erzielten Nettokapitalanlageerträgen.

Der Risikoprozess beinhaltet die Auszahlungen und Abwicklungen von Todesfall- und Invaliditätsleistungen (in Form von Kapitalleistungen und Rentenzahlungen) sowie der mit laufenden Altersrenten verbundenen Anwartschaften und der sich daraus ergebenden Hinterbliebenenrenten. Der Ertrag entspricht im Risikoprozess den angefallenen Risikoprämien.

Der Kostenprozess beinhaltet die Aufwendungen für Vertrieb und Bewirtschaftung von BVG-Produkten einschliesslich der allgemeinen Verwaltungskosten. Der Ertrag entspricht im Kostenprozess den angefallenen Kostenprämien.

Jeder Prozess sollte für sich genommen unter Wahrung des Vorsichtsprinzips ausgeglichen sein, was in der Praxis aber nicht zutrifft. Die Versicherungsunternehmen sind mit den gleichen Rentenumwandlungsverlusten konfrontiert wie die autonomen Vorsorgeeinrichtungen. Es soll deshalb ein Instrumentarium geschaffen werden, welches eine transparente Prämiengestaltung für die Versicherungsunternehmen ermöglicht. Zu diesem Zweck soll neben den bestehenden Prämienarten eine weitere Prämie eingeführt werden. Entsprechend soll auch bei den autonomen Vorsorgeeinrichtungen in Artikel 17 des Freizügigkeitsgesetzes die Möglichkeit geschaffen werden, Beiträge zur Finanzierung der Rentenumwandlungsgarantie zu erheben.

Mit der Einführung dieser zusätzlichen Prämienart, soll der Rückstellungsbedarf für Rentenumwandlungsverluste, der im Übrigen mit der angestrebten Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes mit der Zeit abnehmen wird, künftig transparent tarifiert und in entsprechende Prämien umgesetzt werden. Da die Prämienarten in Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe b VAG abschliessend aufgeführt werden, muss die Aufzählung in dieser Bestimmung mit einer Rentenumwandlungsgarantieprämie erweitert werden. Auf Verordnungsstufe wird die neu vorgesehene Prämie für die Garantie des Rentenumwandlungssatzes unter den Sparprozess subsumiert und dieser entsprechend angepasst werden müssen.

Mit dieser Massnahme sollte zudem die Situation bei der Risikoprämie entschärft werden. In diesem Bereich betrug die Schadenquote zwischen 2005-2011 rund 57 Prozent des Ertrages, bei einem positiven Saldo im Risikoprozess von durchschnittlich rund 1.3 Mrd. Franken. Kumuliert betrug der positive Saldo im Risikoprozess über die letzten sieben Jahre 8.8 Mrd. Franken. Auch im Jahr 2012 betrug das Nettoergebnis (Bruttoergebnis abzüglich Verstärkungen) 47.8 Prozent des Ertrages. Ein Teil davon verwenden die Versicherungsunternehmen für die Verrechnung mit dem Sparprozess. Ein weiterer Teil des positiven Saldos im Risikoprozess wird zwar in

der Form von Überschussanteilen an die Versicherten zurückgeführt. Die Lebensversicherer profitieren aber im Rahmen der Mindestquotenregelung ebenfalls davon. Es besteht somit ein gewisser Anreiz für die Versicherungsunternehmen, die Risikoprämie relativ hoch zu halten. Mit der Einführung der neuen Prämienart sollten Anreize für vergleichsweise hohe Risikoprämien reduziert werden. Sollte sich zeigen, dass diese Massnahmen alleine nicht ausreichen, müssten weitere Überlegungen angestrengt werden, um überhöhte Risikoprämien verhindern zu können.

Weiter wird Art. 37 VAG mit einem Absatz ergänzt, der intransparente Umverteilungen innerhalb des Versichertenbestandes aufgrund ungleicher Kriterien und Gewichtungen bei der Prämienberechnung bzw. der Überschusszuteilung künftig verhindert. Analog der Differenzierung zwischen Verträgen mit gesonderten Einnahmen- und Ausgabenrechnungen und solchen mit Mindestquotenberechtigung sollen Versicherungsunternehmen angehalten werden, Verträge entsprechend der angewandten Tarifierung zu bündeln und die Überschusszuteilung nach denselben Grundsätzen vorzunehmen. Versicherungsereignisse infolge Invalidität und Tod und deren Kosten können trotz der Bildung von Risikoklassen und Erfahrungstarifizierung im Voraus nicht genau bestimmt werden. Eine dadurch vorsichtige Tarifizierung führt zwangsläufig zu Überschüssen. Gerade weil die Versicherungsnehmer so tendenziell zu viel Prämien bezahlen, ist es wichtig, dass denen der Überschuss zufliesst, die diesen durch ihre Prämienzahlung vorfinanziert haben. Werden z.B. Risikoklassen gebildet oder andere Abweichungen von Tarif erster Ordnung der Prämienberechnung zugrunde gelegt, so sind entsprechende Abrechnungskreise für die Überschussermittlung und Überschusszuteilung zu bilden. Andernfalls besteht die Gefahr der Umverteilung von Überschüssen, denn Abschläge wie Zuschläge können erheblich vom tatsächlichen Schadenverlauf abweichen, sodass einzelne Klassen relativ zu viel und andere zu wenig Prämien zahlen, um denselben Überschuss zu erhalten. Werden einzelnen Versicherungsnehmern Vergünstigungen gewährt, so sind diese bei der Überschusszuteilung zu berücksichtigen. Nur so bleibt das gleiche Verhältnis von bezahlten Prämien zu zugeteiltem Überschuss für alle Versicherungsnehmer desselben Kreises erhalten.

Um die Versicherten besser zu schützen, wird zudem der Missbrauchstatbestand präzisiert. Im Rahmen der präventiven Tarifkontrolle hat die FINMA diesen Tatbestand zu überprüfen. Die grundsätzlich freie Prämiengestaltung der Versicherungsgesellschaften sowie die behördliche Prüfungspflicht auf die Solvenz hin bleiben bestehen. Überhöhte Risikoprämien schaden nicht nur nachhaltig dem Vertrauen der Versicherten in die berufliche Vorsorge, sondern sie sind auch wirtschaftlich nicht gerechtfertigt, denn es stehen ihnen keine entsprechenden Risiken gegenüber. Darüber hinaus werden so den angeschlossenen Unternehmen, in der Regel KMU, Mittel entzogen, die sie ansonsten produktiv einsetzen könnten. Es ist deshalb sachgerecht, für die Höhe der Risikoprämien eine klar definierte Obergrenze festzulegen. Der vorliegende Artikel setzt diese Obergrenze beim Doppelten der erwarteten Schäden gemäss Schadenstatistik (tatsächlich eingetretene Schäden). Risikoprämien, die aufgrund ihrer Überhöhung eine Risikotragung durch den Versicherer von vornherein ausschliessen, widersprechen dem Versicherungsgedanken. Es ist in diesem Zusammenhang auch von zentraler Bedeutung, dass die FINMA von den beaufsichtigten Versicherungsgesellschaften verlangt, die Tarife zeitnah der Wirklichkeit anzunähern.

2.3.5

Überschussfonds

Der Überschussfonds ist eine versicherungstechnische Bilanzposition zur Bereitstellung der dem Versichertenkollektiv zustehenden Überschussanteile, noch bevor den einzelnen Versicherten über einen Zeitraum von maximal fünf Jahren die anteilige Überschussbeteiligung nach versicherungsmathematischen Grundsätzen unwiderruflich zugeteilt wird. Der Überschussfonds hat im Wesentlichen zwei Hauptfunktionen: Glättung der Zuteilung an die Versicherten über die Zeit und Anrechnung als Solvenzkapital (freier Teil). Für die Vorsorgeeinrichtungen wird durch die Glättung eine gewisse Berechenbarkeit der Überschusszuteilung während der Vertragsdauer sichergestellt. Die Zahlen der Offenlegung zeigen, dass pro Jahr durchschnittlich rund 52 Prozent des Überschussfonds zugeteilt werden.

Der durch die Glättung der Überschusszuteilung erst in den Folgejahren zur Zuteilung an die Versicherten gelangende Teil des Überschussfonds (freier Teil) stellt kein Eigenkapital des Versicherungsunternehmens dar. Er ist folglich dem Versichertenkollektiv zuzuordnen. Es darf jedoch vom Versicherungsunternehmen als Komponente an die nach Solvabilität 1 und SST geforderten Eigenmittel (Solvenzkapital) angerechnet werden. Dies weil das Versicherungsunternehmen bei einem negativen Gesamtsaldo, nach der Auflösung nicht mehr benötigter Rückstellungen und einer Erhöhung der Ausschüttungsquote, den vorhandenen Überschussfonds zur Deckung des restlichen Fehlbetrages heranziehen kann beziehungsweise muss. Diese Rückgriffsmöglichkeit hat immer wieder Anlass zu politischen Diskussionen gegeben. Man sollte sich in diesem Kontext aber bewusst machen, dass die Versicherungsunternehmen bei einer Abschaffung des Rückgriffsrechts gezwungen wären, das dadurch wegfallende Solvenzkapital auf dem Kapitalmarkt teurer zu beschaffen und die entsprechenden Kosten dem Versichertenkollektiv zu belasten. Vor diesem Hintergrund scheint es grundsätzlich zweckmässig, am Rückgriffsrecht festzuhalten, wenn auch unter restriktiveren Bedingungen als heute.

Genauso wie die Versicherungsunternehmen haben auch die Versicherten ein Anrecht, dass das von ihnen gestellte Solvenzkapital marktgerecht entschädigt wird. Konsequenterweise muss die Ausschüttungsquote auf dem Ertrag des Überschussfonds also 100 Prozent betragen, und nicht wie bisher 90 Prozent. Die Bestimmungen in der AVO zur Ermittlung der Überschussbeteiligung sollen deshalb entsprechend angepasst werden. Ebenso soll der Rückgriff auf den Überschussfonds zur Deckung von Defiziten künftig nur noch in klar definierten Ausnahmesituationen möglich sein. Die in der AVO definierte Haftungskaskade (Art. 150 AVO) soll entsprechend angepasst werden. Dabei ist die Anpassung der Höhe der Mindestquote zu berücksichtigen, da eine Wechselwirkung zwischen der Haftungskaskade und dem Solvenzkapital besteht.

2.3.6

Weitere Verordnungsänderungen in Bezug auf die Transparenz, die Anlagesicherheit und die Loyalität

Der Bundesrat wird zur Erhöhung der Transparenz der Vermögensverwaltungskosten, zur Verbesserung der Anlagesicherheit und zur Konkretisierung der Loyalitätsbestimmungen weitere Verordnungsanpassungen (BVV 2) vorsehen.

Weitere Erhöhung der Transparenz der Vermögensverwaltungskosten bei Vorsorgeeinrichtungen

Gemäss der Kostenstudie des Bundesamtes für Sozialversicherungen zu den Vermögensverwaltungskosten⁶⁶ der Vorsorgeeinrichtungen verursachen die alternativen Anlagen mit einem Vermögensanteil von 6.4 Prozent Kosten von rund einem Drittel der gesamten Vermögensverwaltungskosten. Insbesondere Hedge Funds wurden als ausserordentlich kostenintensiv eingestuft, gefolgt von Private Equity Anlagen⁶⁷.

Der Bundesrat hat mit der Anpassung von Artikel 48a BVV 2 bereits die Weichen gestellt, ein hohes Mass an Transparenz und Vergleichbarkeit der Verwaltungs- und Vermögensverwaltungskosten der autonomen und teilautonomen Vorsorgeeinrichtungen herzustellen. Die bisher ungenügende Transparenz der Vermögensverwaltungskosten wird mit Artikel 48a Absatz 3 BVV 2 verbessert. Anlageprodukte, welche ihre Kosten nicht transparent ausweisen, müssen danach separat und eindeutig identifizierbar im Anhang der Jahresrechnung ausgewiesen werden. Die Angaben erlauben auch eine Aussage darüber, wie hoch der Anteil der nichttransparenten Anlagen einer Vorsorgeeinrichtung ist. Das Ziel dieses „Prangers“ ist es, Druck auf die Anbieter auszuüben, die Kosten transparent auszuweisen. Ausserdem dürften Produkte, welche entsprechend rapportierungspflichtig sind, und damit Aufwand verursachen, Wettbewerbsnachteile erleiden. Die Bestimmung wird erstmalig in der Jahresrechnung per Ende 2013 zur Anwendung kommen. Dazu hat auch die Oberaufsichtskommission eine Weisung⁶⁸ erlassen und Kostenkonzepte anerkannt⁶⁹. Es wird erwartet, dass die Verordnung Wirkung zeigt⁷⁰.

Der neue Artikel 48a Absatz 3 BVV 2 setzt im Wesentlichen Anreize zur Senkung der Vermögensverwaltungskosten. In einem System des Zwangssparens ist dies jedoch nicht ausreichend. Es braucht ergänzende Vorschriften zum Schutz der Versicherten. Zusätzlich zu Artikel 48a Absatz 3 BVV 2 sind daher weitere Massnahmen sinnvoll. Die Kostentransparenz von Hedge Funds und Private Equity Produkten im Bereich der beruflichen Vorsorge soll deshalb zwingend verlangt werden, da sie mit Abstand die teuersten Anlagevehikel im Bereich der beruflichen Vorsorge sind. Dies bedeutet, dass Vorsorgeeinrichtungen nur in solche Anlagen investieren dürfen, wenn sie die Transparenzanforderungen der Oberaufsichtskommission, welche z.B. in der bestehenden Weisung festgehalten sind, erfüllen. Ausserdem soll die Höhe der Kosten der Private Equity und Hedge Fund Vehikel im Verhältnis zu den transparenten Gesamtkosten der Vorsorgeeinrichtung auf eine bestimmte Prozentzahl limitiert werden⁷¹. Heute machen diese Kosten mehr als 30 Prozent aus. Die Reduktion beispielsweise um rund ein Drittel zwingt die Vorsorgeeinrichtungen, ihr Kostenbudget im alternativen Bereich sehr haushälterisch einzusetzen und überbeuerte Investitionen zu vermeiden.

⁶⁶ Ebenda, S. 29

⁶⁷ Ebenda, S. 92 und 93; Kostenannahme für Hedge Funds (mehrstufig, z.B. Dachfonds) von 5% respektive von Private Equity von 2.75%

⁶⁸ http://www.oak-bv.admin.ch/fileadmin/dateien/Weisungen/Weisungen_02_2013_Vermögensverwaltungskosten_Deutsch.pdf

⁶⁹ <http://www.swisscanto.ch/ch/de/berufliche-vorsorge/publikationen/pkstudie/studien.html>, Die Schweizer Pensionskassen 2013, S. 23

⁷⁰ <http://www.swisscanto.ch/ch/de/berufliche-vorsorge/publikationen/pkstudie/studien.html>, Die Schweizer Pensionskassen 2013, S. 23

⁷¹ Es muss dabei eine Lösung für die Performancekosten gefunden werden, da diese nicht im Voraus bestimmbar sind.

Wenn die Kosten limitiert werden, müssen auch Mindestanforderungen an die Organisation, das Know How, den Investitionsprozess, die Existenz eines Risikomanagements und eines Due Diligence Prozesses von Private Equity und Hedge Funds Anlagen gestellt werden. Es ist zu vermeiden, dass die Reduktion der Kosten beim Risikomanagement eingespart wird.

Gleichzeitig soll überprüft werden, wie mittels Indikatoren die Vergleichbarkeit von Vermögensverwaltungskosten zwischen den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen verbessert werden kann.

Verbesserung der Anlagesicherheit (Änderung der BVV 2)

Ein Handlungsbedarf besteht auch im Bereich der Wertschriftenleihe (Securities Lending) und bei Repo Geschäften. Dabei geht es nicht um die Verbesserung der Transparenz, sondern um die Reduktion von Risiken bei der Vermögensanlage. Werden Wertschriften ausgeliehen oder ihr Eigentum vorübergehend übertragen, dann müssen adäquate Sicherheiten verlangt werden. Auch in der Finanzkrise hat sich gezeigt, dass solche Geschäfte bei mangelnder Sorgfalt zu hohen Verlusten führen können. Die angestrebte Regelung orientiert sich dabei an den Vorschriften der Kollektiven Anlagen der FINMA. Da Vorsorgeeinrichtungen oft in kollektive Anlagen investieren, macht eine abweichende Regelung keinen Sinn.

Im Bereich der Forderungen sollen die klassischen Anleihen und Geldmarktanlagen insbesondere von Forderungen, welche keine feste Rückzahlung garantieren, abgegrenzt werden. Anleihen sind eine ausserordentlich wichtige Anlagekategorie im Bereich der beruflichen Vorsorge. Sie gelten als verhältnismässig sicher. In der Finanzmarktkrise standen neuartige und strukturierte Forderungen im Zentrum des Geschehens. Es muss vermieden werden, dass klassische Anleihen mit diesen Forderungen durchsetzt werden, deren Risiken sich teilweise stark unterscheiden und welche oft auch sehr komplex sind. Diese Forderungen sollen als alternative Anlagen gelten. Sie sind damit in einem klar definierten Bereich, und ihr Gesamtrisiko ist besser quantifizierbar.

Weitere Regelungen betreffen vor allem das bisher bereits geltende weitgehende Hebelverbot, welches bestätigt wird.

Konkretisierung der Loyalitätsbestimmungen

Nach wie vor können bei einer bestimmten Gruppe von Vorsorgeeinrichtungen (autonomen Sammeleinrichtungen) Interessenkonflikte bestehen zwischen den Firmen, welche die Geschäftsführung ausüben, und den Destinatären. Die Interessen der Geschäftsführung stehen bei den Verwaltungskosten gelegentlich in Konflikt mit den Interessen der Versicherten und Arbeitgeber. Per Verordnungsänderung (BVV 2) sind entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Bereits seit einigen Jahren müssen die Vorsorgeeinrichtungen in ihren Jahresberichten auf Weisung der Aufsichtsbehörden bestätigen, dass sie Retrozessionen, die ihren Vermögensverwaltern ausgerichtet worden sind, zurückverlangen. Dem wurde mit der in der Strukturreform eingeführten Artikel 48k Absatz 1 BVV 2 Rechnung getragen. Diese Verordnungsbestimmung trägt der Verschärfung der Bundesgerichtspraxis zur Abgabe von Retrozessionen allerdings noch zu wenig Rechnung und soll daher angepasst werden. In der Verordnungsänderung soll ebenfalls die Ver-

pflichtung der obersten Organe auf Rückforderung derartiger Leistungen und auf Berichterstattung im Anhang zur Jahresrechnung statuiert werden.

2.4 Leistungs- und beitragsseitige Massnahmen

2.4.1 Neuregelung der Hinterlassenenrenten in der AHV

Die heutigen Anspruchsvoraussetzungen für eine Witwen- und Waisenrente stammen aus der Zeit der Einführung der AHV (1948) und wurden seither wenig verändert (letztmals 1997 mit der 10. AHV-Revision). Zweck der Witwenrente ist die Existenzsicherung der hinterbliebenen Frau und Mutter. Leitgedanke bei der Schaffung der Witwenrente war die Zumutbarkeit der Aufnahme bzw. Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit.⁷² Bei der Einführung der Hinterlassenenrenten wurde der erweiterte soziale Schutz für Witwen mit der hohen wirtschaftlichen Abhängigkeit der Frau von ihrem Ehemann begründet, aber auch mit den Schwierigkeiten der Frauen beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Die Witwenrente wurde 1997 mit der 10. AHV-Revision eingeführt: Diese neue Leistung war bereits eine Antwort auf die Veränderungen bei der Aufteilung der Familienaufgaben zwischen den Eheleuten, aber auch ein Schritt in Richtung Gleichbehandlung der Geschlechter. Eine weitergehende Angleichung an die Witwenrenten kam schon aus finanziellen Gründen nicht in Betracht, schien aber auch angesichts des nach wie vor verbreiteten traditionellen Rollenverständnisses nicht gerechtfertigt.

Aktuell beträgt die Witwen- oder Witwenrente der AHV 80 Prozent, die Waisenrente 40 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Altersrente.

Das heutige System, das noch auf dem Leitbild der klassischen Versorgungsbasiert, entspricht dem heutigen Umfeld nicht mehr. Die Aufgabenteilung in der Familie hat sich genauso verändert wie die Arbeitsmarktintegration der Frauen. Unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Veränderungen seit Einführung der Witwen- und Waisenrenten 1948 und der Witwenrente 1997, ist es wichtig, den geänderten Rahmenbedingungen sowie der Herausforderung, welche sich infolge der demografischen Entwicklung für die AHV stellt, nun besser Rechnung zu tragen.

⁷² Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für die Einführung der AHV vom 16. März 1945, S. 64 ff., und Botschaft des Bundesrates vom 24. Mai 1946, BBl 1946 II 410 f.

2.4.1.1

Zielgerichtete Ausgestaltung der Hinterlassenenleistungen

- Leistungen an Hinterlassene sollen nur Personen mit Betreuungspflichten zugutekommen.
- Die Witwen- und Witwerrenten werden von 80 auf 60 Prozent einer Altersrente gesenkt; dafür werden die Waisenrenten im Gegenzug von 40 auf 50 Prozent angehoben.
- Laufende Renten sind nicht betroffen.
- In anderen Sozialversicherungen erfolgten keine Änderungen.

Ein Grossteil der verheirateten Frauen und Mütter tragen heute mit eigenem Erwerbseinkommen gemeinsam mit ihrem Ehepartner zum Familienunterhalt bei. Die ausschliessliche wirtschaftliche Abhängigkeit vom Ehepartner, wenn keine Erziehungsaufgaben wahrgenommen werden müssen, wird immer seltener. Ausserdem ändert sich nach der Kindererziehungsperiode zumeist auch der Beschäftigungsgrad der Eltern, wobei altersbedingte gesundheitliche Probleme diese Entwicklung beeinflussen können. Diese veränderte Rollenteilung soll sich auch nach einer Verwitwung auswirken. Die Zunahme der erwerbstätigen Frauen und die veränderte Rollenverteilung in Familie und Erwerbsleben verlangen einen gezielteren Schutz des Todesfallrisikos.

Wie eine Forschungsarbeit zur wirtschaftlichen Stellung der Witwen und Witwer⁷³, gezeigt hat, führt der Verlust der Ehepartnerin oder des Ehepartners nicht zwingend zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage. Grund dafür sind die Hinterlassenenrenten und die immer höhere Erwerbsquote der Frauen. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen zwischen 15 und 64 Jahren betrug 1991 rund 68 Prozent. Heute sind rund 77 Prozent der Frauen erwerbstätig, davon gegen 60 Prozent teilzeitlich (fast die Hälfte mit einem Beschäftigungsgrad unter 50 %). Die Erwerbsbeteiligung der Mütter mit Kindern bis 25 Jahre liegt im gleichen Bereich. Im Vergleich dazu sind rund 89 Prozent der Männer erwerbstätig, davon rund 87 Prozent vollzeiterwerbstätig. Die Erwerbsbeteiligung der Väter liegt mit rund 96 Prozent etwas höher.

Die vorgenommene Analyse der Einkommen (aus erster, zweiter und dritter Säule, Erwerbseinkommen und Vermögen) hat gezeigt, dass eine Verwitwung heutzutage ein gut versichertes Ereignis ist. Im Gegensatz dazu haben andere Eheauflösungen (Scheidung, Trennung) deutlich negativere Auswirkungen auf die finanzielle Situation. Auch konnte festgestellt werden, dass ein Einkommen aus beruflicher Tätigkeit einen wichtigen Bestandteil in der Zusammensetzung des Einkommens von Verwitweten darstellt, speziell dann, wenn keine Kinder zu betreuen sind. Der Fokus für eine Witwenrente liegt daher künftig weniger auf dem Zivilstand „verwitwet“ als vielmehr auf den als Folge der familiären Aufgaben eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten.

⁷³ Zur Beantwortung des Postulats 08. 3235 wurde in einer breit angelegten Forschungsarbeit, gestützt auf Steuerdaten aus dem Jahr 2006 aus 9 Kantonen (abgeglichen mit Daten aus dem Rentenregister AHV/IV), die wirtschaftliche Stellung von Verwitweten untersucht. Publikation: Philippe Wanner und Sarah Fall, «La situation économique des veuves et de veufs», 2011, Universität Genf, Laboratoire de démographie et d'études familiales.

2.4.1.2

Schrittweise Aufhebung des Anspruchs auf Witwenrente von Frauen ohne Kinder

Nach heutigem Recht haben verwitwete Frauen, die keine Kinder haben, einen Witwenrentenanspruch, wenn sie beim Tod des Ehemannes das 45. Altersjahr bereits zurückgelegt haben und während mindestens 5 Jahren verheiratet gewesen sind. Ebenso haben geschiedene Frauen ab 45 Anspruch auf eine Witwenrente, wenn die Ehe mindestens 10 Jahre gedauert hat. Bei kinderlosen Paaren ist der Anspruch auf eine Witwenrente demzufolge ausschliesslich an das Alter und die Dauer der Ehe gebunden.

Das Alter kann für einige Frauen auch heute noch ein Hindernis bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt darstellen, nicht so die Dauer der Ehe. Solange die Witwe keine Erziehungsaufgaben wahrnehmen muss, ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zum Ausgleich der finanziellen Einbussen zumutbar. Der Rentenanspruch für kinderlose Personen soll daher aufgehoben werden. Verheiratete Paare ohne Kinder müssen künftig zusätzliche Möglichkeiten für die Vorsorge im Todesfall ins Auge fassen. Nebst der Erwerbstätigkeit sind auch Todesfallleistungen in der zweiten und dritten Säule möglich. Um jedoch altersbedingten Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen, muss die Aufhebung schrittweise mittels Übergangsbestimmungen erfolgen.

Kinderlose Witwen, deren Anspruch auf eine Hinterlassenenrente schon vor Inkrafttreten der Änderung bestanden hat, werden von der vorgeschlagenen Neuerung nicht tangiert: Sie behalten die Renten in der Höhe nach bisherigem Recht. Um den betroffenen Personen genügend Zeit einzuräumen, auf die Änderung reagieren und die eigene Vorsorge im Todesfall entsprechend anpassen zu können, wird die Umstellung innert zehn Jahren nach Inkrafttreten der Änderung schrittweise gemacht werden, mit einem stufenweisen Absenken der Witwenrenten. Zudem ist für Frauen ohne Kinder, die bei Inkrafttreten der Änderung das 50. Altersjahr bereits erreicht haben, eine Übergangsregelung vorgesehen. Erfüllen sie bei der Verwitwung die Voraussetzungen nicht, hätten aber einen Anspruch als kinderlose Frau nach bisherigem Recht gehabt, erhalten sie eine Witwenrente, die dem Betrag von 80 Prozent der entsprechenden Altersrente am 31. Dezember vor Inkrafttreten der Änderung entspricht. Diese Betragsgarantie endet erst, wenn die 60-Prozent-Witwenrente infolge der Rentenanpassungen gleich hoch ist wie der Betrag der „eingefrorenen“ 80-Prozent-Rente aus dem letzten Jahr vor Inkrafttreten der Änderung.

2.4.1.3

Neuregelung für verwitwete Personen mit Kindern und Anpassung des Waisenrentenbetrages

Nach heutigem Recht haben Frauen, die beim Tode des Ehemannes eines oder mehrere Kinder (egal welchen Alters) haben, einen Witwenrentenanspruch. Geschiedene Frauen werden einer Witwe unter bestimmten Voraussetzungen gleichgestellt. Witwer und geschiedene Männer, deren ehemalige Ehefrau gestorben ist, haben Anspruch auf eine Witwenrente, wenn und solange sie Kinder unter 18 Jahren haben. Personen in einer eingetragenen Partnerschaft erhalten unter den gleichen Voraussetzungen wie Witwer eine Rente, wenn der Partner bzw. die Partnerin stirbt. Die Witwenrente erlischt mit der Wiederverheiratung, dem Beginn des Anspruchs auf eine Invaliden- oder Altersrente, falls diese höher ist, ansonsten wird sie bis ans

Lebensende ausgerichtet. Gleiches gilt für die Witwenrente, mit Ausnahme, dass diese erlischt, wenn das jüngste Kind das 18. Altersjahr erreicht.

Kinder haben nach dem Tode des Vaters oder der Mutter Anspruch auf eine Waisenrente in der Höhe von 40 Prozent der entsprechenden Altersrente. Der Anspruch auf eine Waisenrente erlischt mit dem 18. Geburtstag oder bei Abschluss der Ausbildung, spätestens jedoch mit dem vollendeten 25. Altersjahr.

Die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Witwen- oder Witwenrente ändern für Personen, die Kinder haben, nicht erheblich. Gegenüber heute soll der Rentenanspruch allerdings auf Personen beschränkt werden, die mindestens ein waisenrentenberechtigtes Kind haben. Mütter, die im Zeitpunkt der Verwitwung mindestens ein waisenrentenberechtigtes Kind haben, erhalten somit wie bisher eine unbefristete Witwenrente.

Wenn die Witwe im Zeitpunkt der Verwitwung kein Kind oder kein waisenrentenberechtigtes Kind mehr hat, hat sie zukünftig keinen Anspruch mehr auf eine Hinterlassenenrente der AHV. Das Gleiche gilt bereits heute für Witwer ohne minderjährige waisenrentenberechtigten Kinder. Im Gegenzug wird der Rentenanspruch ausgeweitet auf Witwen und Witwer, die sich um ein pflegebedürftiges Kind kümmern und aus diesem Grund Anspruch auf Betreuungsgutschriften der AHV haben.

Die hauptsächliche Änderung liegt in der Anpassung der Höhe der an die Hinterlassenen ausgerichteten Renten. Die Höhe der Witwen- und Witwenrente wird von 80 auf 60 Prozent der entsprechenden Altersrente reduziert, gleichzeitig wird die Waisenrente von 40 auf 50 Prozent der entsprechenden Altersrente erhöht. Die Senkung des Niveaus der Witwen- und Witwenrenten und die gleichzeitige Erhöhung von jenem der Waisenrenten erlauben es, das heutige Niveau von Haushalten mit mehreren Kindern zu garantieren. Ab zwei Kindern wird nämlich die Reduktion der Witwen- oder Witwenrente vollständig durch die gleichzeitige Erhöhung der Waisenrenten kompensiert. Im Falle von allfälligen finanziellen Lücken kann die Senkung der Rentenhöhe ab dem Zeitpunkt, in welchem der Anspruch auf die Waisenrente erlischt, mittels einer Erhöhung oder Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit ausgeglichen werden. In einigen Fällen wird diese Reduktion auch durch Hinterlassenenleistungen der beruflichen Vorsorge oder einer privaten Versicherung kompensiert. Die betroffene Übergangsgeneration dieser Witwen und Witwer mit waisenrentenberechtigten Kindern kann noch für eine Übergangszeit mit einer Betragsgarantie rechnen: Die Rente wird bis zu 80 Prozent der entsprechenden Altersrente am 31. Dezember vor Inkrafttreten der Änderung erhöht, wenn die Summe aus Witwen- und Waisenrente tiefer liegt als nach bisherigem Recht.

Hat die Frau zum Zeitpunkt der Verwitwung kein waisenrentenberechtigtes Kind mehr bzw. der Mann kein minderjähriges waisenrentenberechtigtes Kind, entsteht neu keine Hinterlassenenrente der AHV. Diese Umstellung erfolgt schrittweise innert 10 Jahren nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung, kombiniert mit einer Übergangsregelung für Frauen, die bei Inkrafttreten das 50. Altersjahr bereits erreicht haben. Für die betroffenen Witwen, die nach bisherigem Recht einen Rentenanspruch gehabt hätten, gilt die analoge Übergangsregelung wie für Witwen ohne Kinder (siehe Ziff. 2.4.1.2)

Witwen, Witwer und Waisen, deren Anspruch auf eine Hinterlassenenrente schon vor Inkrafttreten der Änderung bestanden hat, werden von der vorgeschlagenen Neuerung nicht tangiert: Sie behalten die Renten in der Höhe nach bisherigem Recht.

2.4.1.3.1 **Finanzielle Auswirkungen der neuen Regelung**

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen der neuen Regelung sowie die Kosten der Übergangsregelung.

Tabelle 2-15

Ausgabenreduktion durch die Neuregelung bei den Hinterlassenenleistungen Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2013

Jahr	Ohne Übergangsregelung	Kosten der Übergangsregelung	Gesamte Reduktion der Ausgaben
2019	-81	36	- 45
2020	-161	117	- 44
2021	-243	190	- 53
2022	-313	252	- 62
2023	-391	303	- 88
2024	-449	342	- 108
2025	-520	371	- 149
2026	-567	388	- 180
2027	-632	395	- 237
2028	-668	388	- 279
2029	-723	372	- 351
2030	-745	342	- 403

2.4.1.4 **Beibehaltung der Regelung im BVG**

In der obligatorischen beruflichen Vorsorge sind Witwen und Witwer gleichgestellt. Dem überlebenden Ehegatten steht eine Rente zu, wenn er für den Unterhalt mindestens eines Kindes aufkommen muss oder älter als 45 Jahre ist und die Ehe mindestens fünf Jahre gedauert hat.

Bei der Versicherung von Ehegatten bestehen gewisse Unterschiede zwischen der 1. und der 2. Säule. Während in der 1. Säule alle Personen in einer einheitlich geordneten gleichen "Einrichtung" versichert sind, sind die Ehegatten und eingetragenen Partner für die berufliche Vorsorge in der Regel in verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen und in verschiedenen Vorsorgeplänen versichert. Nur wenn die Ehe durch Scheidung oder die eingetragene Partnerschaft durch eine gerichtliche Auflösung vor dem Vorsorgefall Alter oder Invalidität aufgelöst wird, werden die Vorsorgeansprüche aufgeteilt (Splitting). Damit wird dem Aspekt der wirtschaftlichen Gemeinschaft, die die Ehe und die eingetragene Partnerschaft in unserem Rechtssystem hat und bei der Scheidung aufgelöst wird, Rechnung getragen. Bleibt die Verbindung hingegen bis zum Tod bestehen, erfolgt in der beruflichen Vorsorge kein Splitting. Einzig über Hinterlassenenleistungen erfolgt wirtschaftlich eine gewisse Form des Ausgleichs. Viele Vorsorgeeinrichtungen sehen auch für unverheiratete,

im Konkubinat lebende Personen Hinterlassenenleistungen vor, um den aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen besser Rechnung zu tragen.

Eine Abschaffung der Hinterlassenenleistungen zum Beispiel an Ehegatten und eingetragene Partner ohne waisenrentenberechtigten Kinder hätte in der 2. Säule ein relativ inkohärentes Resultat: Würde die Gemeinschaft scheitern und müsste sie von einem Richter aufgelöst werden, würde dem Aspekt der wirtschaftlichen Gemeinschaft bestmöglich durch das Splitting der Ansprüche Rechnung getragen.⁷⁴ Bestünde die Gemeinschaft hingegen bis zum Tod, würden die Partner ohne irgendwelche gegenseitigen Ansprüche aus der beruflichen Vorsorge, gleich wie ledige Personen, behandelt.

Die aktuelle Vorlage enthält daher keine Massnahmen im Sinne einer Einschränkung der Ansprüche von überlebenden Ehegatten oder eingetragenen Partner.

Eine Leistungsverschiebung von der AHV in die 2. Säule aufgrund der Änderung der Anspruchsvoraussetzungen bzw. der Höhe der Hinterlassenenleistungen dürfte nur sehr selten vorkommen. Überentschädigungskürzungen von Hinterlassenenleistungen gibt es in der beruflichen Vorsorge vorwiegend bei gleichzeitigem Anspruch auf Leistungen der Unfallversicherung bzw. bei gleichzeitigem Anspruch auf Waisenrenten. Bei gleichzeitigem Leistungsanspruch sowohl der Unfallversicherung als auch der beruflichen Vorsorge, ist es primär die Unfallversicherung, welche einen fehlenden Anspruch bei der AHV auszugleichen hat.

2.4.1.5 Beibehaltung der Regelung in den anderen Sozialversicherungen

In der Unfallversicherung haben Witwer einen Anspruch, wenn sie rentenberechtigten Kinder haben; für Witwen genügt es, bei der Verwitwung Kinder (egal welchen Alters) zu haben oder über 45-jährig zu sein. An der bisherigen Regelung ändert sich nichts.

2.4.2 Massnahmen zur Gleichbehandlung im Bereich der AHV-Beiträge

- Selbstständigerwerbende bezahlen für die gleiche Rente gleich hohe Beiträge wie Arbeitnehmer.
- Selbstständigerwerbende können Einkäufe in die 2. Säule nicht mehr vom AHV-pflichtigen Einkommen abziehen.

Bei den nachfolgend beschriebenen Massnahmen zur Gleichbehandlung im Bereich der AHV-Beiträge geht es schwergewichtig darum, dass bei Erwerbstätigen für den gleichen Risikoschutz und für gleiche Versicherungsleistungen auch Beiträge in gleicher Höhe erhoben werden - unabhängig davon, ob die Erwerbstätigkeit im

⁷⁴ Zurzeit ist eine Vorlage in der parlamentarischen Beratung, die die Teilung der Vorsorgeansprüche auch bei einer Scheidung nach Eintritt eines Vorsorgefalles verwirklichen soll, da alles andere als unbefriedigend betrachtet wird (vgl. Botschaft Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Vorsorgeausgleich bei Scheidung) vom 29. Mai 2013; BBl 2013 4887; <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/4887.pdf>).

Einzelfall nun als selbstständig oder unselbstständig qualifiziert wird. Eine Gleichbehandlung bei der Beitragsbelastung führt nicht nur zu einer grösseren Akzeptanz bei der Bevölkerung, sondern auch zu einer einfacheren Durchführung der Versicherung.

2.4.2.1 Aufhebung der sinkenden Beitragsskala

Die Selbstständigerwerbenden mit Einkommen von aktuell unter 56 200 Franken im Jahr kommen in den Genuss der sog. sinkenden Beitragsskala. Der Mindestansatz beträgt in der AHV heute 4,2 Prozent bei jährlichen Einkommen bis zu 17 100 Franken, der volle Beitragssatz von 7,8 Prozent wird bei jährlichen Einkommen ab 56 200 Franken geschuldet. Die gleiche Abstufung kennen die EO und die IV. Den Unselbstständigerwerbenden im selben Einkommensbereich kommt dieses Privileg nicht zu. Auf ihre Einkommen wird stets der volle Beitragssatz von 8,4 Prozent angewendet. Folglich profitieren die Selbstständigerwerbenden mit tiefen Einkommen von einer überdurchschnittlichen Solidarität der übrigen Personen, die Beiträge an die obligatorische Versicherung leisten. Ursprünglich sollte diese Massnahme die Selbstständigerwerbenden mit wirklich tiefen Einkommen entlasten. Aus heutiger Sicht geht sie am gesetzten Ziel vorbei: Gemäss den Daten zu den Einträgen im individuellen Konto 2008 sind 253 820 Selbstständige verzeichnet, die Beiträge über dem Mindestbeitrag entrichten. Fast 60 Prozent profitieren von der sinkenden Beitragsskala, nur gerade gut 40 Prozent weisen ein über der Obergrenze der sinkenden Skala liegendes Einkommen aus. Im Schnitt werden die Einkommen der Selbstständigerwerbenden somit nur mit 7,27 Prozent belastet. Auf Grund der flexibleren Erwerbsformen kommt es heute häufiger vor, dass hauptberuflich Unselbstständigerwerbende ein selbstständiges Einkommen im Nebenberuf erzielen und damit beitragsmässig bevorzugt behandelt werden, auch wenn sie insgesamt ein hohes Einkommen erzielen. Selbstständigerwerbende haben zudem in einem gewissen Ausmass die Möglichkeit der Einkommenssteuerung (z.B. durch Reservebildung), weshalb von der Einkommenshöhe nicht generell auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit geschlossen werden darf.

Die sinkende Skala steht im Widerspruch zur Rechtsgleichheit. Sie stellt ein Privileg der Selbstständigerwerbenden dar, das sich nicht mehr rechtfertigen lässt.

2.4.2.2 Angleichung des Beitragssatzes

Aktuell beläuft sich der Beitragssatz für die Selbstständigerwerbende auf 7,8 Prozent, für Unselbstständigerwerbende auf 8,4 Prozent. Bis 1969 (Inkrafttreten der 7. AHV-Revision) waren die AHV-Beitragssätze für Selbstständigerwerbende und Unselbstständigerwerbende gleich hoch. Ein wichtiger Grund für die damalige Einführung unterschiedlicher Beitragssätze lag darin, dass sich Selbstständigerwerbende keiner Einrichtung der beruflichen Altersvorsorge («zweite Säule») anschliessen konnten. Diese Ausgangslage hat sich inzwischen geändert: aufgrund des zwischenzeitlich verbesserten Schutzes der Selbstständigerwerbenden hat der Bundesrat

verschiedentlich eine Anpassung der Beitragssätze für Selbstständigerwerbende vorgeschlagen.⁷⁵

Bei der Anpassung des AHV-Beitragssatzes geht es um die Gleichstellung der Selbstständigerwerbenden mit den Unselbstständigerwerbenden. In die von den Ausgleichskassen für jede beitragszahlende Person geführten individuellen Konti wird das beitragspflichtige Erwerbseinkommen eingetragen. Diese Einträge sind im Zeitpunkt der Rentenberechnung für die Höhe der Rente von grosser Bedeutung. Die heute unterschiedlichen Beitragssätze für Selbstständige und Unselbstständige führen im Ergebnis dazu, dass die AHV bei gleichem Einkommen den Selbstständigerwerbenden heute dieselben Versicherungsleistungen zu günstigeren Konditionen gewährt als den Unselbstständigerwerbenden. Eine Versicherung sollte indessen für identische Leistungen auch identische Beiträge erhalten.

Die bestehende Differenzierung widerspricht dem Gedanken einer obligatorischen Volksversicherung und dem Solidaritätsprinzip und ist heute angesichts des verbesserten sozialversicherungsrechtlichen Schutzes der Selbstständigerwerbenden nicht mehr gerechtfertigt: Selbstständigerwerbende können sich heute der zweiten Säule anschliessen und haben im Rahmen der dritten Säule gar weitergehende Möglichkeiten als Unselbstständigerwerbende. Seit der Einführung der Mutterschaftsentschädigung in der Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende und bei Mutterschaft im Jahr 2005 werden Selbstständigerwerbende mit Unselbstständigerwerbenden gleichgestellt, sodass beide Anspruch auf die gleichen Leistungen haben. Mit der Revision des Familienzulagengesetz (FamZG; SR 836.2) per 1. Januar 2013 wurden ferner den Selbstständigerwerbenden die gleichen Mindestansprüche wie den Arbeitnehmenden gewährt und somit ihre Sozialversicherungsdeckung noch weitergehend verstärkt.

Die AHV ist also die letzte Versicherung, die beim Beitragssatz eine grundsätzliche Unterscheidung kennt. Weder die IV noch die EO kennen bezüglich Beitragssatz eine Vorzugsbehandlung der Selbstständigerwerbenden. Aus Artikel 112 Absatz 3 Buchstabe a der Bundesverfassung, wonach die Arbeitgebenden die Hälfte der Beiträge der Arbeitnehmenden zu übernehmen haben, kann kein Anspruch der Selbstständigerwerbenden auf Abzug eines «virtuellen» Arbeitgeberanteils abgeleitet werden. Der Verfassungsartikel bezweckt nämlich bloss, den Arbeitnehmenden angesichts ihres speziellen Abhängigkeitsverhältnisses einen wirtschaftlichen Mindestschutz zu bieten. Wirtschaftlich ist der Arbeitgeberanteil indes in den globalen Lohnkosten eingeschlossen, was sich auf das Lohnniveau auswirkt.

2.4.2.3 Einkäufe in die zweite Säule

Die Abzugsfähigkeit der persönlichen Einlagen von Selbstständigerwerbenden in Einrichtungen der beruflichen Vorsorge wurde im Zeichen der Gleichbehandlung der Selbstständigerwerbenden mit den Unselbstständigerwerbenden auf den 1. Januar 1987 in Artikel 18 Absatz 3 AHVV aufgenommen.⁷⁶ Im Rahmen der

⁷⁵ Ein erstes Mal im Rahmen der 9. AHV-Revision, in der die heute geltenden Sätze festgelegt wurden. Er scheiterte damit in der 10. AHV-Revision ebenso wie im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1994. Im ersten Anlauf zu einer 11. AHV-Revision lehnte das Parlament die mit einer Erhöhung auf 8,1 Prozent anvisierte Annäherung der Beitragssätze ab.

⁷⁶ ZAK 1987 S. 5 ff.

10. AHV-Revision wurde die Bestimmung materiell unverändert in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e AHVG überführt.⁷⁷

Selbstständigerwerbende können nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e AHVG die «persönlichen Einlagen», die sie für ihre freiwillige berufliche Vorsorge in eine Vorsorgeeinrichtung einbringen, vom rohen Einkommen in Abzug bringen, soweit sie dem üblichen Arbeitgeberanteil entsprechen. Der Begriff der «Einlagen» umfasst laufende Beiträge und Einkäufe. In Bezug auf Einkäufe wird die Bestimmung vom Bundesgericht so interpretiert, dass Selbstständigerwerbenden immer 50 Prozent der Einkaufssumme vom rohen Einkommen abziehen können.⁷⁸ Von der Beitragsfreiheit der Hälfte der Einkaufssummen in die zweite Säule profitieren heute fast ausschliesslich sehr gut verdienende Selbstständigerwerbende. Demgegenüber sind Einkäufe, die Arbeitgeber zugunsten ihrer Arbeitnehmer vornehmen, nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen vom massgebenden Lohn ausgenommen: Sie sind nur dann und soweit abziehbar, als die Arbeitgebenden zu deren Leistung nach Reglement oder Statuten der Vorsorgeeinrichtung verpflichtet sind.⁷⁹ In der Praxis kommt es indessen kaum je vor, dass Arbeitnehmende einen reglementarischen Anspruch auf Einkäufe durch die Arbeitgebenden haben. Im Vergleich zu den Unselbstständigerwerbenden sind die Selbstständigerwerbenden somit übermässig privilegiert.

Es wird daher vorgeschlagen, den Abzug Selbstständigerwerbender auf die laufenden Beiträge an Einrichtungen der zweiten Säule zu beschränken. Diese zählen weiterhin im Umfang von wenigstens 50 Prozent zum geschäftsmässig begründeten Aufwand⁸⁰). Einkaufssummen sollen hingegen vom rohen Einkommen nicht mehr abgezogen werden können. Beiträge an die dritte Säule bleiben im Übrigen auch weiterhin beitragsfrei.⁸¹

⁷⁷ BBl 1990 II 1, 81, 151

⁷⁸ BGE 136 V 16.

⁷⁹ Art. 8 Bst. a AHVV sowie AHI 2004 S. 253; BGE 137 V 321 E. 3.1 S. 328, 133 V 556.

⁸⁰ ZAK 1987 S. 5 f.; Art. 66 Abs. 1 BVG.

⁸¹ BGE 115 V 337.

2.4.2.4

Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen zur Gleichbehandlung im Bereich der AHV-Beiträge

Die nachfolgende Tabelle 2-16 zeigt die Veränderung der Beitragseinnahmen auf Grund der Aufhebung der sinkenden Beitragsskala und der Anpassung des Beitragssatzes in ihrer zeitlichen Entwicklung.

Tabelle 2-16

Verbesserung der Einnahmen durch die Aufhebung der sinkenden Beitragsskala und die Anpassung des Beitragssatzes

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2013

Jahr	Sinkende Skala	Beitragssatz	Total
2019	113	152	265
2020	115	153	269
2021	117	155	272
2022	118	157	275
2023	119	158	277
2024	120	160	280
2025	121	161	283
2026	122	163	285
2027	123	164	288
2028	124	166	290
2029	125	168	293
2030	127	169	296

Die Aufhebung der sinkenden Beitragsskala und die Anhebung der Beiträge um 0,6 Prozentpunkte für Selbstständigerwerbende bringen im Jahr 2030 Mehreinnahmen für die AHV von 296 Millionen Franken. Die Aufhebung der sinkenden Beitragsskala bringt ebenso der IV Mehreinnahmen von 22 Millionen Franken und der EO von 8 Millionen Franken.

Betreffend Neuregelung der Einkäufe Selbstständigerwerbender in die 2. Säule (vgl. Ziff. 2.4.2.3) hat eine Auswertung der Steuerverwaltung des Kantons Zürich für die Steuerperiode 2010 ergeben, dass Selbstständigerwerbende Einkäufe in die 2. Säule im Umfang von rund 100 Millionen Franken getätigt haben. Dabei wurde auch festgestellt, dass nur knapp 3 Prozent aller Selbstständigerwerbenden solche Einkäufe getätigt haben und dass das Durchschnittseinkommen dieser Personen fast sechsmal höher ist als das Durchschnittseinkommen aller Selbstständigerwerbenden. Da nicht voraussehbar ist, welchen Einfluss die neuen Bestimmungen auf die individuelle Optimierung der finanziellen Situation der Selbstständigerwerbenden haben wird bzw. wie diese darauf reagieren werden, können die Auswirkungen auf die AHV-Beiträge nicht seriös abgeschätzt werden, weshalb auf eine Schätzung verzichtet wird.

2.4.3

Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Vorsorge

- Personen mit tiefen Einkommen, mit mehreren Arbeitgebern und Teilzeitarbeitende erhalten Versicherungsschutz der beruflichen Vorsorge.
- Wer im Pensionierungsalter ein Freizügigkeitsguthaben hat, kann in jedem Fall eine Rente beanspruchen.
- Der Mindestzinssatz wird nicht mehr zum Voraus festgelegt, sondern in Kenntnis der tatsächlichen Marktentwicklung.

2.4.3.1

Ältere Arbeitslose⁸²

Wer wenige Jahre vor Erreichen des Referenzalters die Stelle verliert, verliert damit in vielen Fällen auch den Anspruch auf eine lebenslängliche Altersrente der 2. Säule. Findet die versicherte Person keine neue Stelle und führt sie die Versicherung in der beruflichen Vorsorge nicht freiwillig gestützt auf Artikel 47 BVG weiter, muss sie ihre Austrittsleistung auf eine Freizügigkeitseinrichtung übertragen lassen und kommt später nicht in den Genuss einer Altersrente der beruflichen Vorsorge, da Freizügigkeitseinrichtungen ihre Leistungen fast ausnahmslos in Kapitalform erbringen. Zur Verbesserung des Vorsorgeschutzes betroffener Personen sind deshalb zwei Massnahmen vorgesehen.

2.4.3.1.1

Ausdehnung der freiwilligen Versicherung

Als Massnahme für ältere Arbeitslose bzw. Personen, die kurz vor dem frühest möglichen Alter für den Bezug von Altersleistungen aus der obligatorischen beruflichen Vorsorge ausscheiden, wird die Möglichkeit des steuerlichen Abzuges von Beiträgen an die freiwillige Versicherung nach Artikel 47 BVG verlängert. Nach steuerlicher Praxis wird heute für die freiwillige Versicherung nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit der Steuerabzug für eine Dauer von zwei Jahren zugelassen. Übersteigt die Versicherung von Personen, die kein entsprechendes Erwerbseinkommen erzielen, die Dauer von zwei Jahren, sieht die steuerliche Praxis den Grundsatz von Artikel 1 Absatz 2 BVG verletzt, wonach der in der beruflichen Vorsorge versicherte Lohn das in der AHV beitragspflichtige Einkommen nicht übersteigen darf. Die freiwillige Versicherung während Zeiten, in denen kein Erwerbseinkommen erzielt wird, steht tatsächlich in einem gewissen Widerspruch zu Artikel 1 Absatz 2 BVG. Der Gesetzgeber möchte diese Möglichkeit der Weiterversicherung nach Artikel 47 BVG allerdings ausdrücklich beibehalten. Denn insbesondere für Personen, die wenige Jahre vor dem Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen die Stelle verlieren, stellt die freiwillige Versicherung die einzige Möglichkeit dar, ihr Altersguthaben kontinuierlich weiter aufzubauen und später in den Genuss einer lebenslänglichen Rente der beruflichen Vorsorge zu kommen. Personen, die zwischen der Vollendung des 58. und des 60. Altersjahres entlassen werden, sollen die berufliche

⁸² In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Subkommission BVG der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit mehrmals mit der Problematik von sogenannt älteren Arbeitslosen befasst.

Vorsorge deshalb bis zum Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen (gemäss vorliegender Reform Alter 62) weiterführen und die dafür geleisteten Beiträge von den Steuern in Abzug bringen können. Für jüngere Personen und solche, die freiwillig frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden, erscheint eine zeitliche Befristung der Abzugsfähigkeit von Beiträgen für die freiwillige Versicherung weiterhin gerechtfertigt (vgl. hierzu auch Erläuterungen zu Artikel 81b VE-BVG). Auch Personen, die bei der Entlassung bereits 60 Jahre alt sind, sollen unverändert während zwei Jahren die Beiträge für die freiwillige Versicherung steuerlich in Abzug bringen dürfen.

2.4.3.1.2 Bezug von Freizügigkeitsguthaben in Rentenform

Da Guthaben, welche an Freizügigkeitseinrichtungen übertragen wurden, fast ausnahmslos in Kapitalform bezogen werden können, sollen Personen, die über solches Guthaben verfügen, die Möglichkeit erhalten, durch die Übertragung des Guthabens an die Stiftung Auffangeinrichtung BVG die Freizügigkeitsleistung in Rentenform zu beziehen. Diese Regelung birgt für die Auffangeinrichtung die gleichen Risiken wie andere Rentnerinnen und Rentner (Langleberisiko, Zinsrisiko bis hin zur Unterdeckung), jedoch ohne vorher jemals BVG-Versicherte der Auffangeinrichtung gewesen zu sein. Für sie gibt es auch keine Risikoträger in Form von früheren Arbeitgeber oder von Arbeitnehmenden aus dem gleichen Anschluss. Es wäre deshalb nicht vertretbar, das Kollektiv der beitragszahlenden BVG-Versicherten und deren Arbeitgeber in der Auffangeinrichtung – und nur dieses einzige Kollektiv in der ganzen Schweiz - mit zusätzlichen Risiken zu belasten. Dies hat zur Folge, dass die Lösung selbsttragend sein muss. Mit anderen Worten soll die Auffangeinrichtung zur Berechnung der Renten eigene Parameter anwenden können, die auf sehr vorsichtigen Grundlagen basieren. Diese Leistungen sind in gleicher Weise wie andere Rentenleistungen bei Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung bzw. des Kollektivs vom Sicherheitsfonds sicherzustellen.

2.4.3.1.3 Geprüfte, aber verworfene Massnahme: Altersvorsorge für ältere Arbeitslose

Nach geltendem Recht sind Personen, die Taggelder der Arbeitslosenversicherung beziehen, für die Risiken Tod und Invalidität obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert. Die Weiterführung der Altersvorsorge ist hingegen freiwillig. Von der Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung machen nur wenige Betroffene Gebrauch, was wohl häufig finanzielle Gründe haben dürfte. Denn wer sich freiwillig für das Alter versichert, hat die Kosten alleine, d.h. ohne finanzielle Beteiligung eines Arbeitgebers zu tragen. Um bei Arbeitslosen die Entstehung von Vorsorgelücken zu vermeiden und den kontinuierlichen Aufbau der Altersvorsorge sicherzustellen, wurde geprüft, bei älteren Arbeitslosen den Versicherungsschutz auf das Alter zu erweitern. Von dieser Anpassung wird jedoch abgesehen, da die Massnahme einerseits keine genügende Grundlage bildet, um älteren Arbeitslosen im Alter einen Rentenanspruch zu sichern und andererseits das während dieser Zeit angesparte zusätzliche Altersguthaben nur geringfügig zu einer Rentenverbesserung im Alter beiträgt. Entsprechende Berechnungen haben ergeben, dass das durchschnittlich

angesparte Altersguthaben während der Arbeitslosigkeit bei einer ganzjährigen Versicherungsdauer 5 570 Franken betrüge.

2.4.3.2 Herabsetzung der BVG-Eintrittsschwelle

Die Eintrittsschwelle (21 060) in der obligatorischen beruflichen Vorsorge gilt unabhängig vom Beschäftigungsgrad und pro Arbeitgeber. Eine Person, die für einen Arbeitgeber arbeitet, ist dadurch nicht gleich versichert, wie wenn sie zum insgesamt gleichen Lohn für mehrere Arbeitgeber arbeiten würde.

Teilzeitarbeit gewinnt zunehmend an Bedeutung. Sie erhöhte sich von 29,8 Prozent im Jahr 2000 auf 34,2 Prozent im Jahr 2012 und betrifft vor allem Frauen.⁸³ Gegenwärtig arbeiten 58,5 Prozent der Frauen und 13,8 Prozent der Männer Teilzeit. Auch die Ausübung von mehreren Erwerbstätigkeiten nimmt zu. Rund 7 Prozent der Erwerbsbevölkerung gehen einer oder mehreren Beschäftigungen nach.

Um Mängel des aktuellen Systems zu beseitigen und die Versicherung den Veränderungen des Arbeitsmarktes anzupassen und insbesondere um eine bestmögliche Gleichbehandlung der verschiedenen Kategorien Erwerbstätiger zu gewährleisten, ist die Eintrittsschwelle im BVG auf die Hälfte der maximalen AHV-Rente zu senken (14 040 Franken statt derzeit 21 060 Franken).

Diese Regelung soll die berufliche Vorsorge von Teilzeiterwerbstätigen sowie von Personen mit tiefen Einkommen oder mehreren Arbeitsverhältnissen verbessern. 90 Prozent der Arbeitnehmenden mit einem einzigen Arbeitgeber und 86 Prozent der Arbeitnehmenden mit mehreren Arbeitgebern wären obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert. Bezogen auf das Jahr 2010, wären so gut 146 000 Personen neu versichert gewesen, mehrheitlich Frauen. Diese Ausweitung des Versichertenkreises senkt das Armutsrisiko im Ruhestand, was sich auch positiv auf die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe auswirken wird. Beispielsweise ist eine Person, die einen AHV-pflichtigen Lohn von je Fr. 20 000 bei zwei verschiedenen Arbeitgebern verdient (somit insgesamt Fr. 40 000), heute, im Gegensatz zu einer Person, die dasselbe Einkommen bei einem einzigen Arbeitgeber hat, nicht obligatorisch der beruflichen Vorsorge unterstellt. Neu wären beide Anstellungen versicherungspflichtig.

Zusammen mit der Neuregelung des Koordinationsabzuges (vgl. Ziff. 2.2.1.1) würde für die betroffenen Personen zudem mindestens ein koordinierter Lohn von Fr. 10 530.– versichert (Fr. 14 040 abzüglich 25 Prozent). Dies ermöglicht den Aufbau einer angemessenen Altersvorsorge sowie einen adäquaten Versicherungsschutz bei Tod und Invalidität, ohne dass ein ungünstiges Verhältnis zwischen Verwaltungskosten und Vorsorgeschutz entsteht.

⁸³ Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE des Bundesamtes für Statistik (BFS).

2.4.3.3

Finanzielle Auswirkungen der Herabsetzung der BVG-Eintrittsschwelle

Tabelle 2-17

Effektive Kosten⁸⁴ der Massnahme zur Herabsetzung der Eintrittsschwelle der beruflichen Vorsorge

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2013

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
300	300	300	300	310	310	310	310	320	320	320	320

Der Kostenschätzung liegt die Annahme zugrunde, dass die langfristigen Ausgleichsmassnahmen im Zusammenhang mit der Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes, also die Neuregelung des Koordinationsabzuges und der Altersgutschriftensätze, bereits schon eingeführt sein werden.

2.4.3.4

Festlegung des BVG-Mindestzinssatzes ex post

Der Mindestzinssatz zur Verzinsung des Altersguthabens im Obligatorium der beruflichen Vorsorge legt der Bundesrat bisher ex ante fest, d.h. im Spätherbst für das folgende Jahr. Im darauf folgenden Jahr erfolgt die Verzinsung jeweils am Ende des Jahres. Dies bedeutet, dass vom Zeitpunkt der Festlegung bis zum Zeitpunkt der Verzinsung rund 14 Monate verstreichen. Dies kann speziell in Jahren mit einer hohen Volatilität der Märkte dazu führen, dass der Satz keinerlei Zusammenhang mit der aktuellen Marktentwicklung aufweist. Es wird deshalb vorgeschlagen, einen Systemwechsel auf eine ex post Festlegung des Mindestzinssatzes vorzunehmen. Der Mindestzinssatz wird dabei kurz vor Jahresende für die Verzinsung des laufenden Jahres festgelegt, dies in Kenntnis der erzielten Performance. Im Falle von unterjährigen Mutationen wie Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung, Wohneigentumsförderung (WEF), Scheidung, Pensionierung, Teilpensionierung etc. kommt der Mindestzinssatz des Vorjahres zur Anwendung, da ein Zuwarten auf den Entscheid per Ende Jahr extrem aufwändige Nachzahlungen zur Folge hätte. Die Festlegung ex post ist mit einer etwas höheren Komplexität verbunden, da zwei (oft unterschiedliche) Zinssätze im selben Jahr existieren. Eine Festlegung des BVG-Mindestzinssatzes ex post hat jedoch den Vorteil, dass der BVG-Mindestzinssatz aufgrund der effektiv erfolgten Renditeentwicklung festgelegt werden kann. Im Jahr 2007 wurde beispielsweise der Mindestzinssatz für das Jahr 2008 von 2.5 Prozent auf 2.75 Prozent erhöht, dies aufgrund der guten Entwicklung bis Mitte 2007. Ab Mitte 2007 und insbesondere 2008 verloren jedoch die Märkte massiv. Diese Entwicklung belastete die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen stärker als notwendig. Für die Festlegung ex post bedarf es keiner längerfristigen Prognose über die zukünftige Entwicklung der Finanzmärkte mehr. Auch wenn dadurch die Planungssicherheit für Vorsorgeeinrichtungen etwas eingeschränkt wird, überwiegt der Vorteil des Abstützens auf die konkrete Marktsituation (Variante 1).

⁸⁴ Einige Vorsorgeeinrichtungen wenden bereits heute eine tiefere Eintrittsschwelle an als die im BVG definierte. Für diese Vorsorgeeinrichtungen fallen die gesetzlichen Kosten nur in einem bestimmten Umfang oder überhaupt nicht an. Diese um die überobligatorische Vorsorge bereinigten Kosten werden als "effektive Kosten" ausgewiesen.

Zusätzlich zu dem unter Variante 1 beschriebenen Mechanismus einer Festlegung des BVG-Mindestzinssatzes ex post wird als Variante 2 vorgeschlagen, dass der Bundesrat jeweils im Spätherbst für das folgende Jahr ex ante eine Bandbreite bestimmt, innerhalb derer der Mindestzinssatz zu Jahresende ex post festgelegt wird. Variante 2 hat den Vorteil, dass ex ante die Planungssicherheit für die Vorsorgeeinrichtungen erhöht und gleichzeitig eine Ausrichtung des Mindestzinssatzes an den effektiven Gegebenheiten am Markt im Rahmen der zuvor festgelegten Bandbreite ermöglicht wird. Andererseits wird die Ausrichtung an der Marktentwicklung, wie dies gemäss der Festlegung ex post vorgesehen ist, durch die Festlegung einer Bandbreite wieder relativiert. Variante 2 weist zudem auch eine höhere technische Komplexität auf.

Zur Realisierung einer ex post Festlegung des BVG-Mindestzinssatzes gemäss Variante 1 oder 2 wird der Bundesrat entsprechende Verordnungsänderungen in den Artikel 11 und 12 der BVV 2 vornehmen.

2.5 Massnahmen zur Finanzierung der AHV

2.5.1 Zusatzfinanzierung für die AHV

- Die verbleibende Finanzierungslücke der AHV wird mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuer geschlossen.
- Die Mehrwertsteuer wird schrittweise um maximal 2 Prozentpunkte angehoben.
- Über die Mehrwertsteuer wird die finanzielle Last solidarisch auf die ganze Bevölkerung verteilt.

Die finanzielle Entwicklung der AHV wird durch die steigende Lebenserwartung und den wachsenden Anteil an Rentnern in der Bevölkerung stark beeinträchtigt. Nach dem mittleren AHV-Szenario dürfte sich das Finanzierungsdefizit bis 2030 auf 8,6 Milliarden Franken belaufen. Ein derart grosser Finanzierungsbedarf erfordert beitrags- und leistungsseitige Massnahmen, die in ihrer Gesamtheit wirkungsvoll, im Einzelnen aber tragbar und angemessen ausfallen.

Die Massnahmen sind insbesondere mit Blick auf dieses Ziel zusammengestellt worden. Die Ausgaben können unter anderem durch die Vereinheitlichung des Referenzalters auf 65 und der Neuregelung der Hinterlassenenrenten um 920 Millionen Franken gesenkt werden. Auf der Einnahmenseite resultieren 640 Millionen Mehreinnahmen, insbesondere dank der Aufhebung des Freibetrages nach dem 65. Altersjahr und der Neuregelung der Beiträge der Selbstständigen. Einnahmen und Ausgaben werden also von diesen Massnahmen soweit in ähnlichem Ausmass von der Reform tangiert, und das Paket vermag den skizzierten Finanzierungsbedarf 2030 auf 7,2 Milliarden Franken zu senken. Das entspricht einer Reduktion von 1,4 Milliarden Franken.⁸⁵ Dieser Betrag stellt eine Kombination von Massnahmen dar, die eine sozial verträgliche Reform gewährleistet. Die Ausgaben der AHV stärker zu reduzieren ist keine Option, da eine Herabsetzung des Rentenniveaus aufgrund der unbestrittenen Auslegung der Bundesverfassung nicht in Frage kommt. Aus Leis-

⁸⁵ Aufgrund der tieferen Ausgaben reduziert sich auch der Bundesbeitrag an die AHV um 180 Millionen Franken.

tungskürzungen in anderen Bereichen⁸⁶ würden keine substanziellen Einsparungen resultieren, es käme lediglich zu einer Kostenverlagerung, insbesondere zur Krankenversicherung. Wie bereits in Ziffer 2.1.2.1 erläutert, stellt auch eine Erhöhung des Referenzalters für alle Erwerbspersonen über 65 Jahre hinaus keine gangbare Lösung dar. Bereits ein einheitliches Referenzalter von 65 Jahren widerspiegelt die reale Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht. Eine Erhöhung des Referenzalters würde die Diskrepanz zwischen effektivem Rücktrittsalter und Referenzalter zusätzlich vergrössern. Somit folgt, dass der verbleibende Finanzierungsbedarf der AHV durch eine Zusatzfinanzierung gedeckt werden muss.

2.5.1.1 Geprüfte Massnahmen

Die Finanzierungsseite der AHV bietet verschiedene Ansatzpunkte für eine Zusatzfinanzierung. Die Einnahmen der AHV bestehen gemäss Artikel 102 AHVG aus Lohnbeiträgen (74 % der Einnahmen), der Beteiligung des Bundes (nach geltendem Recht in Höhe von 19,55 Prozent der Ausgaben; 19 % der Einnahmen) und aus den Spielbankenabgaben und Regressansprüchen (1 % der Einnahmen). Weitere Einnahmen stammen seit 1999 aus der Erhebung eines Mehrwertsteuer-Prozentpunktes (5,8 % der Einnahmen), wovon 17 Prozent an den Bund gehen.⁸⁷ Für die Zusatzfinanzierung soll von neuen Finanzierungsquellen, z.B. über eine direkte Besteuerung, abgesehen werden, im Vordergrund stehen die vorhandenen Quellen. Zwei Möglichkeiten wurden geprüft: die Erhöhung des AHV-Beitragssatzes und die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Beide sind als Mittel zur Finanzierung der AHV bewährt und können die erforderlichen Mittel generieren, ohne auf individuellem Niveau eine zu starke Belastung darzustellen. Eine Erhöhung des Bundesbeitrags an die AHV stellt ebenfalls keine sinnvolle Alternative dar, da der Bundeshaushalt eine solche Belastung nicht ohne entsprechende Erhöhung von Steuern oder Abgaben tragen könnte.

Um die Zusatzkosten infolge der demografischen Entwicklung zu finanzieren, würde sich unter dem Aspekt des Versicherungsprinzips eine Erhöhung des AHV-Beitragssatzes anbieten. Aufgrund dieser Entwicklung, sinkt die Anzahl der Beitragszahlenden und diejenigen der Rentenbezüger nimmt stetig zu. Für die Deckung des verbleibenden Finanzierungsbedarfs 2030 müssten die Beiträge auf der Lohnsumme um 1,6 Prozent erhöht werden. Allerdings werden durch die Erhöhung der Beiträge ausschliesslich die Erwerbstätigen belastet. Der Anspruch, dass die Last der Zusatzfinanzierung möglichst breit verteilt wird, ist somit nicht erfüllt. Steigende Lohnnebenkosten könnten sich zudem negativ auf die Beschäftigung und die Löhne auswirken. Des Weiteren machen die vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen im Zusammenhang mit der Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes bereits eine Erhöhung der Lohnkosten notwendig. Deshalb würde eine gleichzeitige Erhöhung der AHV-Beiträge diese Belastung noch erhöhen, und ist somit zu vermeiden.

Der Mehrwertsteuer zu Gunsten der AHV liegt die Idee zu Grunde, eine zu hohe Belastung der Beitragszahlenden zu vermeiden, in dem die gesamte Bevölkerung – Rentnerinnen und Rentner eingeschlossen – solidarisch zur Finanzierung beiträgt. Zudem zieht die Steuer vergleichsweise geringe volkswirtschaftliche Verzerrungen

⁸⁶ Beispielsweise Hilfslosenentschädigungen, Hilfsmittel oder Subventionen an Organisationen der Altershilfe. Im Jahr 2012 machten diese Leistungen weniger als zwei Prozent der Gesamtausgaben der AHV aus.

⁸⁷ Bundesbeschluss über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV.

nach sich, vermag jedoch einen genügend grossen Gesamteffekt zu erzielen: Weil die Mehrwertsteuer verglichen mit den Lohnabgaben eine sehr breite Steuerbasis aufweist, kann der geforderte Ertrag mit einem relativ tiefen Steuersatz generiert werden. Die individuelle Belastung wird somit klein gehalten. Der Grundsatz, dass auf die Mehrwertsteuer zurückgegriffen wird, wenn die Finanzierung der AHV aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung nicht mehr gewährleistet ist, ist in der Bundesverfassung im Artikel 130 Absatz 3 vorgesehen. Die Bundesversammlung hat bei der Erhebung des Mehrwertsteuer-Prozentpunktes zugunsten der AHV bereits von der ihr übertragenen Kompetenz Gebrauch gemacht. Diese Gründe rechtfertigen es, eine Erhöhung der Mehrwertsteuer für die AHV in der Verfassung vorzusehen.

2.5.1.2 Erhöhung der Mehrwertsteuer

Um den verbleibenden Finanzierungsbedarf 2030 zu decken, wird vorgeschlagen, in der Verfassung den Grundsatz einer maximalen Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2 zusätzliche Prozentpunkte für die AHV zu verankern (bislang umfasste die Regelung 1 Prozentpunkt). Da sich der Finanzierungsbedarf der AHV schrittweise entwickeln wird, wird eine Umsetzung der Mehrwertsteuer-Erhöhung in zwei Etappen vorgeschlagen. So lässt sich zudem eine übermässige Wirkung auf den Konsum verhindern. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1 Prozentpunkt soll bei Inkrafttreten der Änderung erfolgen. Eine weitere Mehrwertsteuer-Anpassung wird vorgenommen, wenn es die finanzielle Situation der AHV erfordert, denn der geeignete Zeitpunkt für die spätere Erhöhung ist aufgrund der tatsächlich vorliegenden finanziellen Lage der AHV zu bestimmen.

Um eine Symmetrie zwischen den vorgeschlagenen Massnahmen der Reform der Altersvorsorge 2020, d.h. zwischen der Zusatzfinanzierung der AHV (Bundesbeschluss) und den übrigen vorgesehenen Bestimmungen (im Rahmen des Gesetzes), zu gewährleisten, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, damit die Mehrwertsteuererhöhung durchgeführt werden kann. Diese sind im Entwurf des Bundesbeschlusses, der die Bundesverfassung ändert, wie folgt festgehalten:

- Der Grundsatz der Vereinheitlichung des Referenzalters von Frauen und Männern (1. und 2. Säule) muss im Gesetz verankert sein.
- Der Grundsatz einer Beschränkung des Anspruchs auf Witwen- und Witwerrenten auf Personen, welche Erziehungs- oder Betreuungsaufgaben wahrnehmen, muss im Gesetz verankert sein.

Die vorgeschlagene Verbindung führt dazu, dass die Erhöhung der MWST durchgeführt werden kann, wenn diese Grundsätze im Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge vorgesehen sind. Die Erhöhung der MWST tritt in Kraft, auch wenn die Übergangsbestimmungen eine schrittweise Erhöhung des Referenzalters sowie eine schrittweise Aufhebung des Anspruchs auf Witwenrenten für Frauen ohne Kinder, womit die Beschränkung des Anspruchs auf Hinterlassenenrenten auf Personen, die Erziehungsaufgaben wahrnehmen, konkretisiert wird, vorsehen.

Ausserdem verlangt der Verfassungstext keine Gleichstellung von Witwen- und Witwerrenten. Für den Anspruch auf die Witwenrente reicht es, wenn diese Erziehungs- bzw. Betreuungsaufgaben im Zeitpunkt der Verwitwung wahrgenommen werden. Wie heute erlöscht die Witwerrente in jedem Fall mit Vollendung des 18. Altersjahres des Kindes, selbst wenn die Betreuungsaufgabe des Witwers weiterhin besteht.

Die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze für die Zusatzfinanzierung der AHV setzt eine in Form eines Bundesbeschlusses verfassungsrechtlich verankerte Kompetenz des Bundes voraus, die Mehrwertsteuer zugunsten der AHV um höchstens zwei Prozentpunkte anzuheben. Diese Kompetenz soll durch eine Ergänzung von Artikel 130 Absatz 3 Bundesverfassung⁸⁸ geschaffen werden. So kann vermieden werden, dass für jede neue Erhöhung der Mehrwertsteuer eine Abstimmung durchgeführt werden muss, was für eine gewisse Flexibilität sorgt. Ausserdem bleibt die Referendumsmöglichkeit gewahrt, da der Gesetzgeber ein Bundesgesetz erlassen muss, wenn er von der Kompetenz Gebrauch machen möchte.

Der erste Erhöhungsschritt der Mehrwertsteuer soll bei Inkrafttreten der Änderung der Altersvorsorge 2020 erfolgen und durch eine entsprechende Änderung des Mehrwertsteuergesetzes konkretisiert werden. Es wird vorgeschlagen, dass der Gesetzgeber ein erstes Mal im Rahmen des vorliegenden Entwurfes von dieser Kompetenz Gebrauch macht und die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt anhebt. Der Mantelerlass sieht hierzu die Änderung der betroffenen Artikel des Mehrwertsteuergesetzes vor (Art. 25, 28, 37 und 55 MWSTG⁸⁹). Da die Finanzierungsquellen der AHV im Gesetz verankert sind, muss zudem Artikel 102 AHVG betreffend Finanzierungsquellen der AHV mit der Nennung der Mehrwertsteuereinnahmen ergänzt werden.

Die Einnahmen aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer werden direkt dem AHV-Ausgleichsfonds zugeführt.

In einem späteren Schritt, wenn es die finanzielle Situation der AHV tatsächlich erfordert, kann der Gesetzgeber erneut von seiner Kompetenz Gebrauch machen und die Mehrwertsteuer um höchstens einen weiteren Prozentpunkt anheben.

2.5.1.3 Umsetzung der Erhöhung

Bei einer Anhebung der Mehrwertsteuer kann die Anpassung linear oder proportional vorgenommen werden. Bei einer linearen Erhöhung des Normalsatzes erfolgt die Erhöhung der drei Sätze um den gleichen Prozentsatz, während eine proportionale Erhöhung das Verhältnis zwischen dem Normalsatz und den Vorzugssätzen beibehält. Die Erhebung des zusätzlichen Mehrwertsteuer-Prozentpunktes ab 1999 beruhte auf einer proportionalen Erhöhung. Im Rahmen der 11. AHV-Revision, die 2004 in der Volksabstimmung abgelehnt wurde, hatte sich der Bundesrat für eine lineare Erhöhung entschieden. Bei der Zusatzfinanzierung für die IV, die bis Ende 2017 in Kraft ist, wurde eine proportionale Erhöhung gewählt.

Die konkreten Steuersätze (nach Wegfall der IV-Zusatzfinanzierung per 31. Dezember 2017) würden sich in den beiden Varianten wie folgt verändern:

Tabelle 2-18

Neuer MWST-Satz mit proportionaler oder linearer Erhöhung

⁸⁸ SR 101

⁸⁹ SR 641.20

	Geltendes Recht ohne IV- Zusatz- finanzierung	Proportionale Erhöhung		Lineare Erhöhung	
		1. Schritt	2. Schritt	1. Schritt	2. Schritt
Normalsatz	7,6	8,6	9,6	8,6	9,6
reduzierter Satz	2,4	2,7	3,0	3,4	4,4
Sondersatz für Beherbungs- dienstleistungen	3,6	4,0	4,5	4,6	5,6

Die beiden Varianten haben verschiedene Vor- und Nachteile:

- Eine lineare Erhöhung hat den Vorteil, dass im Vergleich zu einer proportionalen Erhöhung höhere Einnahmen, in der Grössenordnung von ca. 12 Prozent erzielt werden.
- Zudem werden die ökonomischen Verzerrungen als weniger stark angesehen, weil sich die Differenzen zwischen den Sätzen nicht vergrössern.
- Bei einer proportionalen Erhöhung sind hingegen die tieferen Sätze weniger stark betroffen, und der Konsum von Gütern des täglichen Bedarfs somit weniger stark belastet.
- Die proportionale Erhöhung hat aus sozialpolitischer Sicht den Vorteil, dass die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer abgeschwächt wird.

Da beide Varianten jeweils die obenerwähnten Vor- und Nachteile aufweisen, werden beide Varianten zur Stellungnahme unterbreitet

2.5.1.4 **Finanzielle Auswirkungen auf die AHV**

Die nachfolgende Tabelle 2-19 zeigt die Veränderung der Einnahmen auf Grund der Erhöhung der Mehrwertsteuer um je einen (proportionalen bzw. linearen) Prozentpunkt im Jahr 2019 und 2027.

Verbesserung der Einnahmen durch die Zusatzfinanzierung
 Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2013

Jahr	Proportional	Linear
2019	2 442	2 735
2020	3 135	3 511
2021	3 176	3 558
2022	3 215	3 601
2023	3 251	3 641
2024	3 286	3 680
2025	3 320	3 718
2026	3 352	3 754
2027	6 059	6 786
2028	6 837	7 658
2029	6 909	7 738
2030	6 983	7 821

2.5.2 Interventionsmechanismus in der AHV

- Die Liquidität der AHV wird mit einem Interventionsmechanismus sichergestellt.
- Der Interventionsmechanismus respektiert das Primat der politischen Entscheidung.
- Falls Massnahmen nicht rechtzeitig oder nicht stark genug greifen, werden der Beitragssatz erhöht und die Renten nur noch teilweise angepasst.

2.5.2.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat in der Vergangenheit verschiedentlich seine Absicht bekräftigt, finanzielle Regelbindungen in den Sozialversicherungen zu prüfen und zu realisieren. In der AHV war bereits in der 11. AHV-Revision (2004 in der Volksabstimmung abgelehnt) ein Interventionsmechanismus Bestandteil der Vorlage. Die Motion Luginbühl (Mo. 11.3113; Einführung von Fiskalregeln bei der AHV und bei der IV) verlangt ebenfalls die Einführung eines Interventionsmechanismus in der AHV. Ziel einer solchen Regelung ist es, sicherzustellen, dass bei einer drohenden finanziellen Schieflage der AHV rechtzeitig Stabilisierungsmassnahmen in Angriff genommen werden, um die Liquidität der Versicherung zu gewährleisten. Als wichtige Bedingung soll dabei das Primat der politischen Steuerung gelten. Das heisst, dass Bundesrat, Bundesversammlung und nötigenfalls das Stimmvolk die Möglichkeit erhalten müssen, zur Stabilisierung erforderliche gesetzliche Massnahmen im or-

dentlichen politischen Prozess umzusetzen, bevor gezielte automatische Massnahmen in Kraft treten. Die Versicherung kann so weiterhin nach dem Willen des Gesetzgebers und des Stimmvolkes gesteuert werden. Die geltende Gesetzgebung kennt bislang keine Regelung für den Fall, dass die AHV in eine finanzielle Schieflage gerät. Der Bundesrat soll zwar gemäss Artikel 43^{quinquies} AHVG periodisch prüfen, ob sich die finanzielle Entwicklung der Versicherung im Gleichgewicht befindet, und nötigenfalls Antrag auf Änderung des Gesetzes stellen. Diese Massnahmen werden weder automatisch ausgelöst, noch bestehen klare Vorgaben, in welchem Zeitpunkt oder unter welchen Voraussetzungen der Bundesrat solche Massnahmen unterbreiten muss. Hier setzt der vorgeschlagene Interventionsmechanismus an.

2.5.2.2 Stand des AHV-Ausgleichsfonds

Das Kapital des AHV-Fonds stellt die zentrale Grösse dar, anhand der die finanzielle Lage der AHV beurteilt werden soll. Der Fonds benötigt Reserven, um die Rentenzahlungen abzusichern und Schwankungen des Betriebsergebnisses aufzufangen. Artikel 107 Absatz 3 des AHVG sieht vor, dass der AHV-Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf. Die optimale Höhe des Fondsstandes hängt jedoch von mehreren Faktoren ab: Bei einem tiefen gesetzlichen Fondsstand besteht das Risiko, dass bei dessen Unterschreiten bereits hohe Defizite bestehen, die schwierig auszugleichen sind. Einen hohen Fondsstand aufrecht zu erhalten ist hingegen mit Kosten verbunden. In den vergangenen Jahrzehnten war die gesetzliche Anforderung von 100 Prozent einer Jahresausgabe zudem bei weitem nicht immer erfüllt. Wie bereits im Rahmen der beiden Entwürfe für die 11. AHV-Revision festgehalten wurde, und im Rahmen der parlamentarischen Beratungen nie umstritten war, gewährleistet auch ein Stand von 70 Prozent der Jahresausgaben ausreichende Sicherheits- und Schwankungsreserven, berücksichtigt die Risiken einer Verschlechterung der finanziellen Situation und bietet ausreichend Zeit für den Gesetzgebungsprozess zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts. Neu soll daher im AHV-Gesetz festgehalten werden, dass der AHV-Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag von 70 Prozent einer Jahresausgabe sinken darf.

2.5.2.3 Die Elemente des Interventionsmechanismus

Als grundlegendes Element beinhaltet der zweistufige Interventionsmechanismus einen finanziellen Schwellenwert, bei dessen Unterschreiten der Mechanismus aktiviert wird. Diese Interventionsschwelle wird beim (neuen) gesetzlichen Stand des Ausgleichsfonds von 70 Prozent einer Jahresausgabe festgelegt. Dieser Fondsstand bietet genügend finanzielle Sicherheit und stellt eine realistische Zielgrösse im Hinblick auf die Ausgabenentwicklung dar.

Die erste Stufe des Mechanismus umfasst das politische Mandat. Dieses gewährleistet die Suche nach einer Lösung im ordentlichen politischen Prozess. Das Mandat wird ausgelöst, wenn absehbar wird, dass der Stand des AHV-Ausgleichsfonds innert 3 Jahren unter den Betrag von 70 Prozent einer Jahresausgabe sinkt. Dann muss der Bundesrat der Bundesversammlung innert eines Jahres entsprechende

gesetzliche Vorschläge unterbreiten, um die AHV wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Idealerweise kann die Politik dank des Horizonts von drei Jahren früh reagieren und einer weiteren starken Reduktion des Fondsbestandes vorgreifen. So soll das effektive Absinken des Fonds unter 70 Prozent verhindert werden, und die Umlagedefizite fallen noch nicht allzu gross aus.

Die zweite Stufe des Mechanismus löst die automatischen Massnahmen aus. Werden im Rahmen des politischen Mandats der erste Stufe Stabilisierungsmassnahmen nicht oder nicht rechtzeitig verabschiedet, treten die gezielten beitrags- bzw. leistungsseitigen Massnahmen (Erhöhung der Lohnbeiträge, Einschränkung der Rentenerhöhung) in Kraft. Dieser Fall tritt ein, sobald die gesetzliche Schwelle von 70 Prozent der Jahresausgaben tatsächlich unterschritten wird und das Umlagedefizit während zwei Jahren 3 Prozent übersteigt. Das Umlageergebnis zweier aufeinanderfolgender Jahre wird als zusätzliche Bedingung für die Aktivierung der zweiten Stufe einbezogen, damit die Massnahmen nicht durch einmalige, ausserordentlichen Ereignisse (z.B. einem Einbruch der Kapitalmärkte) ausgelöst werden. So soll gewährleistet werden, dass die Regel nur bei strukturellen Problemen aktiviert wird. Die automatischen Massnahmen werden spätestens dann aufgehoben, wenn der AHV-Ausgleichsfonds wieder den Stand von 70 Prozent einer Jahresausgabe erreicht.

2.5.2.4 Die automatischen Massnahmen

Für eine ausgewogene Gestaltung des Mechanismus ist es wesentlich, dass die automatischen Massnahmen, die der Mechanismus in der zweiten Stufe vorsieht, verschiedenen Anforderungen genügen: Sie müssen ausreichen, um das weitere Absinken des Fondsstandes mindestens zu verlangsamen und die Liquidität der AHV sicher zu stellen; Alle Beteiligten sollen einen Beitrag an die Stabilisierung leisten, ohne dass eine Seite über Gebühr belastet wird; Die Massnahmen sollen die Einnahmen- wie auch die Ausgabenseite tangieren; Sie müssen rasch und ohne mehrjährige Übergangsfristen umsetzbar sein; Sie sollen keine langfristige Lösung darstellen, sind daher reversibel und grundsätzlich befristet; Die Massnahmen bleiben nur in Kraft, bis ordentliche Massnahmen greifen oder der Ausgleichsfonds wieder den gesetzlichen Stand erreicht hat.

Als einnahmeseitige Massnahmen entspricht die Erhöhung der Lohnbeiträge diesen Anforderungen am besten. Die Massnahme ist rasch umsetzbar, denn es braucht keine Verfassungsänderung. Auf der Ausgabenseite ist eine begrenzte Einschränkung der Rentenanpassungen am besten geeignet. Auch diese Massnahme ist rasch anwendbar und leicht rückgängig zu machen. Beide eignen sich somit als glaubhafte Notmassnahmen, die nur ergriffen werden, um eine anderweitig nicht abwendbare finanzielle Schieflage zu verhindern. Es liegt im Interesse der Politik, mit einer ordentlichen Reform so rasch wie möglich dafür zu sorgen, dass diese Notmassnahmen wieder aufgehoben werden können. Die drohenden Konsequenzen der zweiten Stufe haben im besten Fall sogar eine präventive Wirkung.

Der Umfang der Massnahmen wird aus Gründen der Verhältnismässigkeit nicht fixiert, sondern als Obergrenze definiert. Der Bundesrat kann auch weniger weit gehende Massnahmen beschliessen. Der maximale Umfang der Beitragserhöhung beträgt 1 Prozentpunkt. Bei unselbstständigen Arbeitnehmenden wird die Erhöhung hälftig auf Arbeitnehmende und Arbeitgebende aufgeteilt; Bei freiwillig Versicher-

ten, Selbstständigen und Arbeitnehmer von nicht-beitragspflichtigen Arbeitgebern um jeweils ein Punkt; die Mindestbeiträge (bei freiwillig Versicherten, Selbstständigen und Nicht-Erwerbstätigen) im entsprechenden Verhältnis. Bei der Einschränkung der Rentenanpassung muss die Verfassungsmässigkeit der Rente gewahrt bleiben, und nach fünf Jahren zumindest der Teuerungsausgleich wieder gewährt werden. Weiter soll das Rentenniveau nicht weniger als 95 Prozent desjenigen Werts ausmachen, der sich mit ordentlichen Rentenanpassungen ergeben hätte (Referenzrente ohne Interventionsmechanismus).

Die Massnahmen bleiben grundsätzlich in Kraft, bis die Bundesversammlung eine Reformvorlage mit anderweitigen Massnahmen beschliesst und in diesem Rahmen auch die Aufhebung der automatischen Stabilisierungsmassnahmen regelt. Kommt keine Reformvorlage zustande, werden erst dann die Renten an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst und die Beiträge auf das alte Niveau gesenkt, sobald der Fondsstand 70 Prozent einer Jahresausgabe erreicht und absehbar ist, dass er auch im folgenden Jahr so hoch bleibt.

Die vorgeschlagenen Massnahmen wurde in einem Bericht über die Einführung eines Interventionsmechanismus in der AHV geprüft⁹⁰. Es wurden verschiedene Varianten sowie Alternativen zu den vorliegenden Schwellenwerten und Massnahmen geprüft. Sie sind unabhängig von den übrigen vorgeschlagenen Massnahmen ausgewählt und stellen kein Präjudiz dar.

2.5.2.5 Koordination mit anderen Sozialversicherungen

Die AHV-Rentenhöhe und die Anpassung der AHV-Renten an die Preis- und Lohnentwicklung sind für andere Sozialversicherungen auf Bundes- und Kantonsebene massgebend, wenn sich deren Leistungen im Bezug auf Höhe oder Anpassungsrhythmus an der AHV-Rente orientieren. Im Fall einer Aktivierung der zweiten Stufe des Interventionsmechanismus muss darum sichergestellt werden, dass die Leistungen der anderen Versicherungen erhalten bleiben. Dies gilt insbesondere für die IV, deren Renten gemäss Artikel 37 Absatz 1 IVG den AHV-Renten entsprechen. Des Weiteren sieht die berufliche Vorsorge die Anpassung ihrer Renten an die Preisentwicklung zum gleichen Zeitpunkt wie in der AHV vor, sowie die Anpassung der Grenzbeträge an die Erhöhungen der einfachen minimalen AHV-Altersrente. Auch die Komplementärrente der Unfallversicherung für Versicherte mit AHV- oder IV-Rente orientiert sich an den Beträgen der AHV- bzw. IV-Renten.

Diese Koordination soll mittels Einführung einer Referenzrente erfolgen, die nach den ordentlichen Regeln und im vorgesehenen Rhythmus gemäss Artikel 33^{er} AHVG angepasst würde. Die Rentenanpassungen werden somit auch bei einer Aktivierung des Mechanismus weiter berechnet, bei den AHV-Renten jedoch nicht umgesetzt. Auf diese Referenzrente können sich die Leistungen der anderen Versicherungen beziehen, ohne dass ihre Renten durch den Interventionsmechanismus beeinträchtigt werden.

Mit der Einschränkung der Rentenanpassung in der AHV würden noch weitere Verknüpfungen zwischen AHV- und IV-Rente aufgehoben. Dies betrifft insbesonde-

⁹⁰ Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern „Einführung eines Interventionsmechanismus für die AHV sowie Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV vom 21. 6. 2013.

re die Ablösung der Invalidenrente durch eine Altersrente (Art. 33^{bis} AHVG) und die Plafonierung der Renten für Ehepaare, wenn ein Ehegatte eine Altersrente und der andere eine Rente der Invalidenversicherung bezieht (Art. 35 AHVG). Hier hat der Bundesrat festzulegen, welche der Renten für die Plafonierung massgebend ist. Als zusätzliche Koordinationsmassnahme wird durch den Mechanismus gewährleistet, dass die AHV-Rente nicht weniger als 95 Prozent des Referenzwertes (und damit der IV-Rente) betragen darf.

Die Aussetzung der AHV-Renten Anpassung würde sich auch auf die Ergänzungsleistungen auswirken. Gemäss Artikel 19 ELG kann der Bundesrat die Höhe der anerkannten Ausgaben anpassen, zu denen der Betrag des allgemeinen Lebensbedarfs gehört. Um das Leistungsniveau auch bei den EL zu erhalten, wird die Einschränkung der Anpassung der AHV-Renten von den EL aufgefangen, in dem der Betrag des allgemeinen Lebensbedarfs weiterhin an die Referenzrente angepasst wird.

2.5.3 Neuordnung des Bundesbeitrages an die AHV

- Eine teilweise Entflechtung des Bundesbeitrags und der AHV-Ausgaben sorgt dafür, dass der finanzielle Handlungsspielraum des Bundes erhalten bleibt.
- Nach der Entschuldung der IV kann ein Teil des Bundesbeitrags von der IV zur AHV transferiert werden.

2.5.3.1 Die Finanzierung der AHV durch die öffentliche Hand

Die Finanzierung der Sozialversicherungen in der Schweiz wird meist durch verschiedene Einnahmequellen sichergestellt. Vorrangig handelt es sich dabei um Beiträge der Versicherten bzw. gegebenenfalls der Arbeitgeber sowie um Beiträge der öffentlichen Hand. Die Bundesverfassung sieht auch für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Artikel 112 Absatz 3 BV explizit einen solchen Einnahmen-Mix vor. Insgesamt beteiligte sich der Bundeshaushalt 2012 mit über 15 Milliarden Franken an den Sozialversicherungen. Davon entfallen die grössten Teile auf AHV (7,6 Mrd.), IV (3,7 Mrd.) und Ergänzungsleistungen (1,3 Mrd.). Die Beteiligung des Bundes soll dazu beitragen, die finanzielle Belastung der Versicherten und Arbeitgebenden in Grenzen zu halten. Eine zu starke Ausrichtung auf die Finanzierung über Einkommensanteile führt zu einer unerwünschten Belastung des Produktionsfaktors Arbeit. Der Beitrag rechtfertigt sich in der AHV aber auch auf Grund einer Solidaritäts- und Umverteilungskomponente, denn die minimale und maximale Begrenzung der Renten sorgt für einen starken sozialen Ausgleich.

Der ordentliche Beitrag des Bundes an die AHV nach Artikel 103 Absatz 1 AHVG beläuft sich heute auf 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV. Dieser Beitrag wird gemäss Artikel 104 AHVG teilweise durch eine Spezialfinanzierung gedeckt. In diese fliessen die Abgaben auf Alkohol und Tabak (Ertrag 2012: 2,7 Mrd.), sowie der Bundesanteil von 17 Prozent am Ertrag des Mehrwertsteuerprozentpunktes für die AHV (Ertrag 2012: 500 Mio.). Der Bund verwendet diese

Einnahmen, um seine Beiträge an die AHV, IV und EL zu finanzieren. Rund ein Viertel der Bundesbeiträge an die drei Sozialwerke kann mit dieser Spezialfinanzierung gedeckt werden. Der Rest wird mit allgemeinen Bundesmitteln finanziert. Neben dem ordentlichen Beitrag erhebt der Bund seit 1999 einen Mehrwertsteuerprozentpunkt zu Gunsten der AHV (Bundesbeschluss über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV). Von dessen Ertrag fliessen 83 Prozent direkt in den AHV-Fonds. Seit dem Jahr 2000 geht zudem der Ertrag aus der Spielbankenabgabe an die AHV (Art. 103 Abs. 2 AHVG). Diese direkten Steuereinnahmen beliefen sich 2012 auf insgesamt 2,6 Milliarden Franken.

2.5.3.2 Die Entwicklung des Bundesbeitrags

Bereits bei der Errichtung der AHV zeigte sich im Bundesgesetz von 1948 die Absicht, eine Kombination von Einnahmen der reinen Finanzierung über Lohnbeiträge vorzuziehen, um die unmittelbare finanzielle Belastung der Bevölkerung klein zu halten. Der Bund (zu zwei Dritteln) und die Kantone (zu einem Drittel) beteiligten sich zu Beginn der AHV mit 160 Millionen Franken, später mit 350 Millionen Franken an der Finanzierung. Erst ab 1970 wurde mit der 6. AHV-Revision ein ausgabenprozentualer Beitrag von 20 Prozent eingeführt, der im Verhältnis von 15 bzw. 5 Prozent auf Bund und Kantone aufgeteilt wurde. In späteren Revisionen wurde das Verhältnis wiederholt leicht angepasst, und der Anteil des Bundes betrug ab 1999 16,36 Prozent, gegenüber 3,64 Prozent der Kantone. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden die Kantone 2008 von der Mitfinanzierung der AHV befreit und der Bundesbeitrag auf 19,55 Prozent der Ausgaben festgelegt.

Diese Koppelung an die Ausgaben der AHV hat zur Folge, dass der Beitrag bei steigenden Ausgaben der AHV ebenfalls wächst, was dazu beiträgt, die AHV von den steigenden Kosten der Demografie zu entlasten. Dadurch ergibt sich jedoch eine zunehmende Belastung für den Bundeshaushalt, und die Erfüllung der übrigen Aufgaben des Bundes wird erschwert. Gemäss den Vorgaben der Schuldenbremse müssen nämlich Mehrausgaben, denen keine Mehreinnahmen gegenüberstehen, an anderer Stelle kompensiert werden. Weil Mehreinnahmen im Gegensatz zu Mehrausgaben grösstenteils nur über Gesetzes- oder Verfassungsänderungen beschlossen werden können, folgt aus den steigenden Ausgaben für die AHV eine zunehmende Verdrängung anderer Aufgabengebiete des Bundes. Aus diesem Grund sieht der Bundesrat eine Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV vor, die sowohl dem Finanzierungsbedarf der AHV wie auch der Ertragsentwicklung des Bundes Rechnung trägt.

2.5.3.3 Regelung in der IV

Auch in der IV wurde der Bundesbeitrag in der Vergangenheit als Anteil an den Ausgaben der Versicherung bestritten (37,7 %). Im Zuge der IV-Revision 6a wurde der Bundesbeitrag aber bereits neu geregelt. Ab 2014 wird er an die Entwicklung der (abdiskontierten) Mehrwertsteuereinnahmen gebunden, welche die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung widerspiegeln. Der Hintergrund für diese Entflechtung war der Reformbedarf der IV: Die Einsparungen aus den Reformen sollten einzig

der Versicherung zu Gute kommen; andernfalls hätten Ausgabensenkungen in der IV via Bundesbeitrag immer auch die Einnahmen der IV geschmälert. Als Folge der Reformbemühungen weist die IV derzeit stagnierende oder gar rückläufige Ausgaben auf, wogegen der Bundesbeitrag stetig zunehmen wird. Daher würde der Bundesbeitrag im Jahr 2030 nach bisherigem Recht voraussichtlich 709 Millionen Franken tiefer ausfallen als mit der Entflechtung. Mit der Neuordnung hingegen wird er über 45 Prozent der Ausgaben der IV decken.

2.5.3.4 Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV

Der Bundesrat hat bereits in der Botschaft zur IV-Revision 6a zum Ausdruck gebracht, dass er bei einer nächsten Revision der AHV eine Neufestsetzung des Bundesbeitrags analog zur Lösung bei der IV ins Auge fassen werde. Dieses Anliegen wurde vertieft in einem Bericht geprüft.⁹¹ Während die Neuregelung bei der IV zu einer Mehrbelastung des Bundes und zu Mehreinnahmen für die Versicherung führt, ist es bei der AHV umgekehrt: Der Bundesbeitrag würde nur noch im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum steigen, während die Ausgaben der AHV in den kommenden Jahren aufgrund der Bevölkerungsentwicklung stärker zunehmen. Somit würde die Anbindung des Bundesbeitrags an die Mehrwertsteuererträge die Schere, die sich bei der AHV zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet, vergrössern. Ein vollständig von den Ausgaben abgekoppelter Bundesbeitrag würde im Jahr 2030 ca. 10,4 Milliarden Franken betragen. Gemäss der geltenden Regelung hingegen würde er bis 2030 auf ungefähr 12,0 Milliarden Franken ansteigen.

Um diese Zusatzbelastung von 1,6 Milliarden für die AHV zu vermeiden, wird der Bundesbeitrag zweigeteilt und somit lediglich eine Teilentflechtung vorgeschlagen. Die Hälfte des bisherigen Bundesbeitrags (9,775 % der AHV-Ausgaben - der Einfachheit halber aufgerundet auf 10 %) wird weiterhin entsprechend der Entwicklung der Ausgaben angepasst. Die andere Hälfte folgt der Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen. Der Ausgangswert für diesen mehrwertsteuergebundenen Teil des Bundesbeitrags beläuft sich auf 50 Prozent des arithmetischen Mittels des Bundesbeitrags der beiden letzten Jahre vor Inkrafttreten der Änderung. Mit einem Zweijahresdurchschnitt wird der Umstand berücksichtigt, dass die AHV-Renten alle zwei Jahre an Teuerung und Lohnentwicklung angepasst werden, und die AHV-Ausgaben und der Bundesbeitrag damit alle zwei Jahre einen stärkeren Zuwachs verzeichnen.

Zusätzlich wird der gegenwärtige Bundesanteil am Mehrwertsteuerprozentpunkt zu Gunsten der AHV (sog. Demografieprozent) von derzeit 17 Prozent auf 10 Prozent reduziert; die AHV erhält neu 90 Prozent anstatt wie bisher 83 Prozent. .

Gemäss dieser Regelung kommt der Bund also weiterhin für einen Teil des demografiebedingten Ausgabenwachstums bei der AHV auf. Das Problem der Verdrängung im Bundeshaushalt wird somit nicht vollständig beseitigt. Dafür reduziert sich durch den Verzicht auf die vollständige Entflechtung der zusätzliche Finanzierungsbedarf in der AHV. Dieser wird zudem zumindest teilweise dadurch kompensiert,

⁹¹ Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern „Einführung eines Interventionsmechanismus für die AHV sowie Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV vom 21. 6. 2013.

dass der Bund 7 Prozent seines Ertragsanteils am Demografieprozent an die AHV abtritt. Um die weiterhin steigende Belastung des Bundes aus dem verbleibenden ausgabenprozentualen Beitrag an die AHV in der Höhe von 10 Prozent der AHV-Ausgaben abzufedern, behält der Bund nach wie vor einen zehnprozentigen Anteil der Erträge aus dem Mehrwertsteuerprozentpunkt für die AHV ein. Die historisch bedingte Asymmetrie zwischen dem Bundesanteil an den AHV-Ausgaben und dem Bundesanteil aus den Erträgen aus dem Mehrwertsteuerprozentpunkt wird damit aufgehoben. Für den Bund bedeutet die neue Ordnung insgesamt eine Entlastung, die allerdings durch das Abtreten der 7 Prozentpunkte des Anteils am Mehrwertsteuerprozentpunkt geschmälert wird.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderung des Bundesbeitrags an die AHV auf Grund der Reformmassnahmen einerseits und der Teilentflechtung andererseits.

Tabelle 2-20

Veränderung des Bundesbeitrags an die AHV
Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2013

Jahr	Reform	Teilentflechtung (inkl. Anteil Demografie-%)	Total
2019	28	157	185
2020	24	194	218
2021	13	68	81
2022	-7	100	93
2023	-34	-49	-83
2024	-60	-25	-85
2025	-94	-198	-292
2026	-132	-175	-307
2027	-146	-371	-517
2028	-154	-368	-521
2029	-172	-565	-738
2030	-182	-548	-729

2.5.3.5 Abstimmung der neuen Bundesbeiträge an die AHV und die IV

Die Teilentflechtung führt im Vergleich zur heutigen Regel auch bei Abtretung von 7 Prozent des Mehrwertsteuerprozents zu einer im Verlaufe der Jahre nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung zunehmenden finanziellen Einbusse für die AHV. Als Folge der Neuordnung erreichen die Mindereinnahmen der AHV bis im Jahr 2030 548 Millionen Franken. Ein gegenläufiger Effekt zeigt sich bei der IV. Sie wird durch die Neuordnung entlastet, da der Bundesbeitrag dank den Reformen stärker steigt als der finanzielle Bedarf. Voraussichtlich im Jahr 2031 dürfte die IV dank der verabschiedeten Revisionen und dem Anstieg des Bundesbeitrags ihre Schulden an die AHV zurückbezahlt haben. Somit ist es gerechtfertigt, dass die zwei gegenläufigen Entwicklungen (steigende Mindereinnahmen bei der AHV, steigende

Mehreinnahmen bei der IV) aufeinander abgestimmt werden. Der Bundesbeitrag an die IV soll daher langfristig um eine festgelegte Grösse gekürzt und die dadurch frei werdenden Mittel an die AHV entrichtet werden. Dadurch kann die Einbusse der AHV aus der Teilentflechtung kompensiert werden, ohne dass der zusätzliche Finanzierungsbedarf als Folge der Teilentflechtung auf die Beitragszahlenden oder Rentenbeziehenden überwälzt wird.

Die Koordination der Bundesbeiträge an AHV und IV als korrigierende Massnahme darf jedoch nicht zu Lasten der Reserven der IV gehen. Das heisst, der Beitrag des Bundes an die IV darf erst gesenkt werden, wenn es die strukturelle Finanzlage der IV zulässt, also nachdem die Entschuldung der Versicherung erfolgt ist. Sobald diese Ausgangslage gegeben ist (im Jahr nach der Entschuldung der IV) soll der Bundesbeitrag an die IV um den Durchschnitt der Umlageergebnisse aus den beiden Vorjahren verringert werden; der mehrwertsteuergesetzte Teil des Bundesbeitrags an die AHV wird im selben Umfang erhöht. Dabei gelten zwei Einschränkungen: erstens darf die nach wie vor geltende gesetzliche Untergrenze für den Bundesbeitrag an die IV von 37,7 Prozent nicht unterschritten werden. Zweitens darf der Stand des IV-Ausgleichsfonds nicht unter die gesetzliche Schwelle von 50 Prozent einer Jahresausgabe sinken – weder im Jahr der Umsetzung noch in den Folgejahren. Ab dem Jahr dieser Korrektur wachsen die Beiträge des Bundes an AHV und IV ausgehend vom neuen Niveau (AHV: höheres Niveau, IV: tieferes Niveau) mit den in der jeweiligen Regelung definierten Wachstumsraten weiter.

2.6 Weitere Anpassungen in der AHV und der beruflichen Vorsorge

2.6.1 Weitere Anpassungen in der AHV

Anpassungen betreffend Versicherungsunterstellung in der AHV

Die zunehmende Globalisierung bedingt eine vermehrte Koordinierung der Schweizerischen Sozialversicherungen mit den verschiedenen nationalen ausländischen Sozialversicherungssystemen. Dies hat dazu geführt, dass die Schweiz bis heute mit 45 Staaten über Sozialversicherungsabkommen verbunden ist, welche dem nationalen Recht vorgehen.

Das innerstaatliche Recht konnte den internationalen Entwicklungen bis anhin nur punktuell Rechnung tragen. Die Reform der Altersvorsorge bietet die Gelegenheit einer gesamthaften Überarbeitung der Regeln über die Versicherungsunterstellung. Insbesondere soll das international geltende Erwerbsortsprinzip in der obligatorischen Versicherung konsequent umgesetzt werden. Der Anknüpfungspunkt an den Wohnsitz gelangt deshalb nur noch für Personen ohne jegliche Erwerbstätigkeit zur Anwendung. Eine Ausnahme vom Erwerbsortsprinzip besteht einzig für Personen mit Privilegien und Immunitäten, welche gemäss den Regeln des Völkerrechts in Bezug auf ihre Dienste für den Entsendestaat von den Rechtsvorschriften des Empfangsstaats befreit sind. Deshalb sind Personen mit Privilegien und Immunitäten, welche für die Schweiz im Ausland tätig sind, obligatorisch in der AHV zu versichern.

Mit der konsequenten Umsetzung des Erwerbsortsprinzips kann es nicht mehr zu Doppelbelastungen kommen, womit die bisherige Ausnahmeregelung wegen unzumutbarer Doppelbelastung obsolet wird.

Für Personen, welche einen engen Bezug zur Schweiz aufweisen, soll jedoch die Möglichkeit bestehen bleiben, sich weiterhin in der AHV zu versichern. Das AHVG kennt heute die Weiterführungs- (setzt eine vorbestandene Versicherung voraus) und die Beitrittsversicherung (ohne vorbestandene Versicherung), welche je unterschiedliche Voraussetzungen haben. Dies führt zu nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen und erschwert die Rechtsanwendung, weshalb es neu nur noch eine Weiterführungsmöglichkeit in der obligatorischen Versicherung geben soll.

Die Übergangsbestimmungen sehen vor, dass gemäss bisherigem Recht versicherte Personen weiterhin der AHV unterstellt bleiben. Des Weiteren besteht die Option aus der obligatorischen Versicherung auszuscheiden, wenn das neue Recht keine Versicherungsunterstellung mehr vorsieht.

Systematische Neuordnung der Versicherungsunterstellung

Aktuell wird die Versicherungsunterstellung in einer einzigen Bestimmung, nämlich in Artikel 1a geregelt. Diese ist mit jeder Gesetzesrevision grösser und komplexer geworden (sechs Absätze, die teilweise in Buchstaben unterteilt und in einem Buchstaben noch in Ziffern aufgegliedert werden). Der Regelungsgehalt von Artikel 1a erstreckt sich auf die obligatorische Versicherungsunterstellung, deren Ausnahmen sowie auf die Weiterführungs- und Beitrittsversicherung. Für die Rechtsanwendung ist diese Bestimmung zu unübersichtlich und kompliziert geworden, da sie zu viele unterschiedliche Informationen enthält. Die verschiedenen Themen von Artikel 1a AHVG werden deshalb zur besseren Übersicht je separat, in einer eigenen Bestimmung (neue Art. 1a bis 1d) geregelt.

Aufhebung des Wohnsitzprinzips für Personen ohne Erwerbstätigkeit

Gemäss der heutigen Regelung sind Personen mit Wohnsitz in der Schweiz insbesondere als Nichterwerbstätige, aber auch als Erwerbstätige in der AHV versichert. Es gilt primär das sogenannte Wohnsitzprinzip und auch Einkommen, welche in einem Nichtvertragsstaat (Abkommen gehen dem innerstaatlichen Recht vor) erzielt werden, unterliegen der Beitragspflicht in der AHV. Dies widerspricht dem international anerkannten Erwerbsortprinzip, nach welchem eine Person in demjenigen Staat zu unterstellen ist, in welchem sie arbeitet. Die Anknüpfung am Wohnsitz auch für erwerbstätige Personen ist nicht mehr zeitgemäss und kann zu Doppelunterstellungen mit entsprechenden Doppelbelastungen an Beiträgen führen. Der Wohnsitz als Anknüpfungspunkt für eine obligatorische Versicherung soll deshalb neu nur noch für Personen ohne Erwerbstätigkeit gelten, und zwar nicht nur ohne Erwerbstätigkeit im Inland, sondern auch ohne eine solche im Ausland. Für im Ausland Erwerbstätige mit Wohnsitz in der Schweiz soll jedoch grundsätzlich die Möglichkeit offenstehen, die Versicherung weiterzuführen.

Die finanziellen Konsequenzen dieser Massnahme können nicht abgeschätzt werden, weil unklar ist, wie viele Personen von der Weiterführungsversicherungsmöglichkeit Gebrauch machen werden. Angesichts der wenigen betroffenen Personen dürften sie indessen nicht ins Gewicht fallen.

Anpassung des Versicherungsobligatoriums für Spezialkategorien

Das Gesetz kennt heute Personenkategorien (Schweizer Bürger im Dienste der Eidgenossenschaft oder von Hilfsorganisationen), welche trotz Erwerbstätigkeit im Ausland obligatorisch in der Schweiz versichert sind. Diese Sonderregelung führt zu Ungleichbehandlungen, indem bestimmte Arbeitgeber privilegiert werden. Andererseits werden ausländische Staatsangehörige mit engem Bezug zur Schweiz benachteiligt, da das Versicherungsobligatorium auf Schweizer Staatsangehörige beschränkt ist. Diese Sonderbehandlungen sollen eingeschränkt werden. Würden im Ausland tätige Arbeitnehmende indessen konsequent nicht mehr in der AHV versichert, könnte dies für Personen mit Vorrechten und Immunitäten jedoch dazu führen, dass sie sich weder in der Schweiz noch im Empfangsstaat obligatorisch versichern könnten. Denn gemäss den Regeln des Völkerrechts sind diese Personen im Empfangsstaat für ihre Dienste, die sie für den Entsendestaat (Schweiz) ausüben, von der obligatorischen Versicherung befreit. Deshalb sind Personen mit Vorrechten und Immunitäten trotz Erwerbstätigkeit im Ausland grundsätzlich in der Schweiz zu versichern. Für alle anderen Arbeitnehmenden der eingangs erwähnten Personenkategorien besteht diese Gefahr dagegen nicht. Ausserdem haben sie grundsätzlich die Möglichkeit, die Versicherung weiterzuführen.

Die finanziellen Konsequenzen dieser teilweisen Systemänderung, welche nur einen geringen Personenkreis betrifft, sind kaum abschätzbar; die Neuregelung dürfte indessen nahezu kostenneutral sein.

Neuregelung der weiterführenden Versicherungen

Das AHVG kennt nach heutigem Recht zwei zusätzliche Möglichkeiten, sich dem Obligatorium der AHV zu unterstellen. Zum einen die Beitrittsversicherung (namentlich begleitende nichterwerbstätige Ehegatten gemäss Art. 1a Abs. 4 Bst. c und Personen mit Schweizer Wohnsitz gemäss Art. 1a Abs. 4 Bst. a), zum anderen die Weiterführungsversicherung (im Ausland tätige Arbeitnehmende von Schweizer Arbeitgeber und nichterwerbstätige Studierende mit Wohnsitz im Ausland gemäss Art. 1a Abs. 3 Bst. a und b). Im Gegensatz zur Beitrittsversicherung, welche keine Vorversicherung in der AHV verlangt, ist für die Weiterführungsversicherung eine ununterbrochene Vorversicherungsdauer von 5 Jahren vorausgesetzt.

Aktuell genügt für die Beitrittsversicherung ein gewisser Bezug zur Schweiz (Schweizer Wohnsitz oder ein in der Schweiz obligatorisch versicherter Ehegatte). Die Weiterführungsversicherung verlangt hingegen nebst dem Bezug zur Schweiz (Schweizer Arbeitgeber) noch einen Bezug zur AHV (fünfjährige Vorversicherungsdauer). Die unterschiedlichen Voraussetzungen waren schon bisher fragwürdig. Die Reform der Altersvorsorge schafft die Gelegenheit zur Bereinigung. Aus Gründen der Gleichbehandlung sollen die bestehenden Beitrittsversicherungen in Weiterführungsversicherungen umgewandelt werden, womit es nur noch eine Möglichkeit gibt, sich gestützt auf Schweizer Recht in der obligatorischen AHV zu versichern. Somit verbleibt nur noch eine besondere Art der Beitrittsversicherung, welche ihre Grundlage im internationalen Recht hat. Die AHV ist damit nur noch für Personen offen, welche sowohl einen Bezug zur Schweiz als auch zur AHV aufweisen.

Betroffen von dieser Neuordnung ist einerseits die bisherige Beitrittsversicherung für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, die aufgrund einer Erwerbstätigkeit im Ausland nicht in der AHV versichert sind (bisheriger Art. 1a Abs. 4 Bst. a). Diese

Personen sind im Ausland versichert, weshalb die Versicherung in der AHV eine Zusatzversicherung darstellt. Eine solche rechtfertigt sich bei einem nur minimalen Bezug zur Schweiz nicht, sondern es bedarf noch einer zusätzlichen Anknüpfung zur AHV, welche mit der Vorversicherungsdauer gewährleistet wird. Andererseits betrifft die Änderung nichterwerbstätige Ehegatten, welche die versicherte erwerbstätige Person ins Ausland begleiten (bisheriger Art. 1a Abs. 4 Bst. c). Die AHV ist keine Familienversicherung, vielmehr muss jede Person die Versicherungsvoraussetzungen selber erfüllen. Mit der Umwandlung in eine Weiterführungsversicherung, welche eine Vorversicherungsdauer voraussetzt, wird auch der Bezug des nichterwerbstätigen Ehegatten zur AHV gewährleistet.

Die bisher gültige Vorversicherungsdauer von fünf Jahren erscheint in Anbetracht des globalisierten Arbeitsmarktes als relativ lang und soll deshalb auf drei Jahre verkürzt werden. Für die bisherigen Weiterführungsversicherungen bedeutet dies eine Reduktion der Vorversicherungsdauer um zwei Jahre. Neu wird diese Regelung nicht mehr auf Verordnungsebene geregelt, sondern ins Gesetz übernommen.

Die finanziellen Konsequenzen dieser Massnahme sind nicht bestimmbar, da nicht abgeschätzt werden kann, wie viele Personen von der Weiterführungsversicherungsmöglichkeit Gebrauch machen werden.

Weitere Anpassungen

Im Zuge der Überarbeitung der Versicherungsunterstellung werden diejenigen Regelungen aufgehoben, die in der Praxis gänzlich an Bedeutung verloren haben (unzumutbare Doppelbelastung und Weiterversicherung von Studierenden mit Wohnsitz im Ausland). Des Weiteren wird die Versicherungssituation von Kindern, welche ihre in der AHV versicherten Eltern ins Ausland begleiten, verbessert und diejenige von ausländischen Personen mit Vorrechten und Immunitäten, die in der Schweiz tätig sind, präzisiert. Schliesslich wird für Angehörige der Päpstlichen Garde, welche sich freiwillig in der AHV versichern wollen, eine Sonderregelung geschaffen, welche zur Folge hat, dass sich die Betroffenen in aller Regel günstiger versichern können.

Diese Anpassungen sind weitgehend kostenneutral.

Massnahmen betreffend Durchführung der AHV

Im Bereich der Ausgleichskassen werden verschiedene Gesetzesänderungen technischer, organisatorischer und administrativer Art vorgeschlagen. Dabei handelt es sich um Bestimmungen ohne politische Bedeutung, die darauf ausgerichtet sind, die Durchführung der AHV zu verbessern, die Abläufe zu vereinfachen und das AHVG rechtlich zu aktualisieren. So wird beispielsweise vorgeschlagen, das Grundprinzip der Einführung eines internen Kontrollsystems für die Vollzugsorgane für obligatorisch zu erklären, die Pflicht zur Schaffung von AHV-Gemeindezweigstellen aufzuheben und gewisse Aufsichtsbestimmungen zu aktualisieren. Einzelheiten zu diesen Änderungen sind den Kommentaren zu entnehmen.

Technische Massnahmen in der AHV

Der Informationsaustausch nimmt kontinuierlich zu, wird immer schneller und erfolgt elektronisch. Sowohl im privaten als auch im öffentlichen Leben gewinnt der

elektronische Datenaustausch immer mehr an Bedeutung und ersetzt die von der Post beförderten Papierdokumente. Die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) bieten auch im Bereich der Sozialversicherungen neue Modernisierungsperspektiven. Bereits heute wird der Datenaustausch teilweise elektronisch abgewickelt und die Forderungen der verschiedenen Sozialversicherungsbehörden in diesem Bereich nehmen zu. Es bedarf daher einer entsprechenden Regelung.

2.6.2 Weitere Anpassungen in der beruflichen Vorsorge

Paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen

Die Umsetzung der paritätischen Verwaltung stellt autonome und teilautonome Vorsorgeeinrichtungen vor keine besonderen Probleme. Anders verhält es sich für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Die Umsetzung des Prinzips der paritätischen Verwaltung bereitet vor allem bei der Wahl der Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter von Versicherungsunternehmen gegründeten Sammeleinrichtungen Probleme. Das Fehlen von demokratischen Direktwahlen wurde von den Arbeitnehmerverbänden scharf kritisiert. Bemängelt wurde vor allem, dass die Versicherer die Wahl beeinflussen, indem sie selbst die Kandidaten bestimmen. Überdies besteht keine Garantie, dass sich die Arbeitnehmenden an der Wahl beteiligen können und über ihre Durchführung informiert werden.

Um die Legitimität der Arbeitnehmervertretung im obersten Organ der Sammeleinrichtungen zu verstärken und eine demokratische Wahl sicherzustellen, müssen die Arbeitnehmenden die Möglichkeit erhalten, Kandidatenlisten vorzuschlagen. Dieses Recht darf nicht durch reglementarische Bestimmungen eingeschränkt werden. Ferner ist ein System vorzusehen, dass den Arbeitnehmenden die Möglichkeit gibt, ihr aktives und passives Wahlrecht auszuüben. Es wird deshalb vorgesehen, das Wahlrecht der versicherten Personen und das System der Listenwahl gesetzlich zu verankern. Um den grossen Unterschieden zwischen den verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen (z.B. in Bezug auf Grösse, Versichertenzahl usw.) Rechnung zu tragen, wird dem Bundesrat die gesetzliche Kompetenz erteilt, die Umsetzung der erwähnten Lösungen zu regeln.

Verbesserung der beruflichen Vorsorge für Selbstständigerwerbende ohne Angestellte⁹²

Es gibt derzeit keine klare gesetzliche Grundlage für den Anschluss von Selbstständigerwerbenden ohne Angestellte an eine andere Vorsorgeeinrichtung als an diejenige des Berufsverbandes (nicht immer vorhanden) oder an die Auffangeinrichtung (Artikel 44 BVG). Der Anschluss an eine Sammeleinrichtung beispielsweise ist umstritten. Es wird daher vorgeschlagen, die Anschlussmöglichkeiten für Selbstständigerwerbende zu erweitern.

⁹² Vgl. Postulat 12.3981 «Zweite Säule für Selbstständigerwerbende ohne Angestellte».

Konsolidierung des Rechtsrahmens der kollektiven Flexibilisierungsmodelle

Das FZG ist für Vorsorgeeinrichtungen konzipiert, welche im Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden, und regelt insbesondere den Ein- und Austritt in eine Vorsorgeeinrichtung. Die von den Sozialpartnern in verschiedenen Branchen, insbesondere im Bauhaupt- und Nebengewerbe explizit für einen flexiblen Altersrücktritt geschaffenen Stiftungen wie beispielsweise die Stiftung FAR werden demgegenüber grösstenteils im Rentenwertumlageverfahren finanziert und entsprechend besteht kein Anspruch auf eine Austrittsleistung. Durch eine ausdrückliche Ausnahme dieser Stiftungen aus dem Geltungsbereich des FZG werden bestehende Anwendungsprobleme behoben. An der Qualifikation als nichtregistrierte Einrichtungen der beruflichen Vorsorge im Sinne von Artikel 89a Absatz 6 ZGB ändert sich dadurch nichts.

Anpassung der Strafbestimmungen an das revidierte Schweizerische Strafbuch (StGB)⁹³

Mit dem revidierten allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches, welcher am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, wurde ein neues Sanktionssystem eingeführt. In der Folge sind die Strafbestimmungen im BVG anzupassen.

Erweiterung der anwendbaren Bestimmungen für nicht registrierte Vorsorgeeinrichtungen

Im Rahmen der Strukturreform bzw. der Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen wurden die Aufgaben des obersten Organs geregelt (Art. 51a BVG). Diese Bestimmung gilt auch für Vorsorgeeinrichtungen, die mehr als die BVG-Mindestleistungen gewähren (Art. 49 Abs. 2 Ziff. 7 BVG). Sie soll jedoch für alle Vorsorgeeinrichtungen anwendbar sein, welche reglementarische Leistungen vorsehen, weshalb eine Erweiterung von Art. 5 Absatz 2 BVG notwendig ist.

Konkretisierung von gesetzlichen Grundlagen im BVG

Mit dem 2. Paket der Strukturreform wurden die Anforderungen an Personen und Institutionen, die mit der Anlage und Verwaltung von Vorsorgevermögen betraut sind, verschärft (Art. 51b BVG i.V.m. Art. 48f BVV 2). Gleichzeitig wurden neue Loyalitäts- und Integritätsbestimmungen erlassen. Zur Konkretisierung der Anwendbarkeit dieser Bestimmungen sind entsprechende Anpassungen notwendig (Art. 53a BVG sowie Art. 25 Abs. 2 FZG).

Gründungsvoraussetzungen für Freizügigkeitseinrichtungen

Freizügigkeitseinrichtungen können heute ohne spezielle Gründungsvoraussetzungen errichtet werden. Diese Rechtslage birgt eine gewisse Gefahr für Missbräuche. Wie bereits für Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sollen deshalb spezielle Gründungsvoraussetzungen geschaffen werden. Hierzu ist in Artikel 26 Absatz 1^{bis} FZG eine Gesetzesdelegation an den Bundesrat notwendig.

⁹³ SR 311.0

Anpassungen in Bezug auf die Obergaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV)

Im Rahmen der Strukturreform wurde die OAK BV mit der Aufgabe betraut, periodisch einen Bericht zur finanziellen Lage von Vorsorgeeinrichtungen zu publizieren. Um diese Aufgabe ordnungsgemäss durchführen zu können, ist eine entsprechende gesetzliche Grundlage notwendig (Art. 64a Abs. 1 Bst. h BVG). Gleichzeitig ist eine Präzisierung der Bemessungsgrundlage für die von der OAK BV bei den Aufsichtsbehörden zu erhebenden Aufsichtsabgabe notwendig (Art. 64c Abs. 2 Bst. a BVG).

Aufhebung des Auftrages zur Festsetzung des technischen Zinssatzes

Das geltende Recht beauftragt den Bundesrat, einen Zinsrahmen für den technischen Zinssatz zur Berechnung der Eintritts- und Austrittsleistungen in Versicherungsplänen im Leistungsprimat zu definieren (Art. 26 Abs. 2 FZG). Gemäss Artikel 8 FZV beträgt dieser Zinsrahmen heute zwischen 2,5 und 4,5 Prozent.

Diese Kompetenz soll aufgehoben werden, und es sollen diesbezüglich auch keine anderen Regeln vorgesehen werden. Die Festlegung des technischen Zinssatzes soll dem Ermessen der betroffenen Vorsorgeeinrichtungen überlassen werden, wie das bereits heute für die Zinssätze zur Berechnung der Rückstellungen für laufende Renten der Fall ist.

Einschränkung der Barauszahlung bei Geringfügigkeit

Die Barauszahlung gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c FZG wird eingeschränkt. Sie soll nur noch möglich sein, wenn eine Person in den nachfolgenden drei Monaten nach dem Ausscheiden aus dem letzten Vorsorgeverhältnis keiner Vorsorgeeinrichtung beitrifft.

Teilliquidation

Eine weitere Anpassung an Praxis und Rechtsprechung (Art. 53d Abs. 1 BVG) ist in Bezug auf die Durchführung einer Teilliquidation notwendig. Für Einzelheiten wird auf die Erläuterung zur entsprechenden gesetzlichen Bestimmung verwiesen.

Tarifierung nach kollektiven Grundsätzen in der beruflichen Vorsorge

Neu soll im BVG verankert werden, dass die Vorsorgeeinrichtungen bei der Festlegung der Höhe der Risikobeiträge (Tod und Invalidität) kollektive Grundsätze beachten müssen. Eine gewisse Solidarität bei der Tragung des Risikos gehört zum Sinn und Zweck der Risikoversicherung in der beruflichen Vorsorge. Individuelle Beiträge, wie sie von einzelnen Vorsorgeeinrichtungen analog der Praxis der Einzellebensversicherung praktiziert werden, sind damit nicht vereinbar. Die Vorsorgeeinrichtungen sind im Rahmen des Gesetzes bei der Finanzierung ihrer Leistungen nach wie vor frei und können unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze das Beitragssystem festlegen. Wie bisher wird es die Aufgabe des Experten für berufliche Vorsorge sein, dem zuständigen Organ der Vorsorgeeinrichtung aufgrund seines versicherungstechnischen Gutachtens eine Empfehlung zur Höhe der Risikobeiträge abzugeben. Es soll aber künftig nicht mehr möglich sein, dass innerhalb des gleichen betrieblichen Kollektivs enorme Unterschiede in der Höhe der Risikobeiträge existieren.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

3.1.1 Auswirkungen auf die AHV

In der nachstehenden Tabelle werden die finanziellen Auswirkungen der Reform auf die AHV für das Jahr 2030, zu Preisen 2013, ausgewiesen. Die Zahlen sind auf 10 Millionen Franken gerundet. Im Anhang findet sich eine zusammenfassende Tabelle mit den zeitlichen Entwicklungen der einzelnen Massnahmen sowie die dazugehörigen Finanzhaushalte.

Tabelle 3-1

Veränderung der AHV-Rechnung im Jahr 2030 in Millionen Franken zu Preisen von 2013

Massnahme	Veränderung der Ausgaben	Veränderung der Einnahmen
Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren	- 1 110	100
Flexibilisierung des Rentenbezugs	200	240
Vorbezug für tiefe bis mittlere Einkommen	390	
Neuregelung von Hinterlassenenrenten	- 400	
Massnahmen zur Gleichbehandlung im Bereich der AHV-Beiträge		300
Veränderung des Bundesanteils		-180
Total aus Massnahmen	- 920	460
Zusatzfinanzierung (proportional)		6 980
Zusatzfinanzierung (linear)		7 820
Veränderung des Bundesbeitrags aus Entflechtung (2.4.3)		-550

Gesamthaft bringen die vorgeschlagenen Massnahmen zum Referenzalter, zum flexiblen Rentenbezug, zu den übrigen Anpassungen im Beitrags- und Leistungsbe-
reich inklusive den Auswirkungen auf den Bundesbeitrag eine Entlastung der AHV-
Rechnung um 1 380 Millionen Franken im Jahr 2030 (vergl. Beilage Finanzhaushal-
te). Dies reduziert den Finanzierungsbedarf infolge der demografischen Entwicklung
auf 7,2 Milliarden Franken, welcher über die vorgeschlagene Erhöhung der Mehr-
wertsteuer gedeckt wird.

3.1.2 Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge

Die Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes auf 6 Prozent entlastet die
Vorsorgeeinrichtungen. So reduziert sich der Bedarf an Deckungskapital zur Finan-
zierung der künftigen Altersrenten um rund 2 Milliarden Franken bezogen auf das
Jahr 2030. Gleichzeitig wird die Stabilität der beruflichen Vorsorge erhöht.

Die Massnahmen zum Erhalt der Mindestleistungen nach der Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes führen zu zusätzlichen Lohnkosten. In der Tabelle werden die höheren Beiträge ausgewiesen, die aufgebracht werden müssen, um das Leistungsniveau zu erhalten. Es handelt sich um die effektiven Kosten aller vorgeschlagenen Massnahmen. Im Falle der Ausgleichsmassnahme für die Übergangsgeneration beträgt die Schätzung 320 Millionen Franken für das Jahr 2030. Allerdings variiert der jährliche Betrag im Laufe der Zeit (vgl. Ziff. 2.2.2).

Tabelle 3-2

Effektive Kosten für die berufliche Vorsorge im Jahr 2030
in Millionen Franken zu Preisen von 2013

Massnahme	Effektive Kosten
Ausgleichsmassnahmen zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes auf 6 Prozent	
langfristige Ausgleichsmassnahmen	2 430
- Neuregelung Koordinationsabzug 1 410	
- Anpassung der Gutschriftensätze 1 020	
Ausgleichsmassnahme für die Übergangsgeneration	320
Herabsetzung der Eintrittsschwelle	320
Total	3 070

3.1.3 Auswirkungen auf die anderen Sozialversicherungen

Die finanziellen Auswirkungen der Reform auf die anderen Sozialversicherungen sind marginal. Sie sind überwiegend auf die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre und die Koordinationsbestimmungen für die AHV-Hinterlassenenrenten zur Verhinderung von Überentschädigung zurückzuführen.

3.1.3.1 Auswirkungen auf die Invalidenversicherung

Auf die Invalidenversicherung wirkt sich die Reform hauptsächlich durch zusätzliche Ausgaben infolge der Erhöhung des Referenzalters für den Rentenbezug der Frauen auf 65 Jahre aus. 2030 werden die Mehrausgaben (Ausrichtung der IV-Renten, der Hilflosenentschädigungen und der Hilfsmittel während eines zusätzlichen Jahres) 140 Millionen Franken betragen, während die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren, die Aufhebung des Freibetrags für erwerbstätige Altersrentnerinnen und -rentner nach dem 65. Altersjahr und die abnehmende Beitragskala für Selbstständigerwerbende zusätzliche Beitragseinnahmen von 80 Millionen Franken einbringen. Insgesamt belaufen sich die Mehrausgaben somit auf 60 Millionen Franken.

3.1.3.2 Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen

Für die Ergänzungsleistungen hat die Reform zwei Konsequenzen: Zum einen resultiert aus den Änderungen im Bereich des flexiblen Altersrücktritts (flexiblerer Zugang zu den Ergänzungsleistungen) und der Neugestaltung der Verwitwetenrenten eine marginale Erhöhung der Ausgaben für die Ergänzungsleistungen (EL), weil sowohl die Anzahl der Begünstigten im Rentenalter (3 % der Neurentnerinnen und -rentner) als auch der Anteil der verwitweten Bezügerinnen und Bezüger von EL (10 %) noch gering sind. Zum anderen führen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen auf 65 Jahre, die Aufhebung der Beitragspflicht an die Sozialversicherungen im Falle eines Rentenvorbezugs sowie in geringerem Ausmass auch der Vorbezug für Personen mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu einem Ausgabenrückgang. Insgesamt dürfte die Reform die EL um 60 Millionen Franken pro Jahr entlasten, davon 40 Millionen Franken zugunsten der Kantone und 20 Millionen zugunsten des Bundes.

Für den Fall, dass die automatischen Massnahmen des Interventionsmechanismus ausgelöst werden müssten, würden sich die Ausgaben durch die Änderung der AHV-Rentenanpassung an die Lohn- und Preisentwicklung erhöhen.

Demgegenüber könnten die Verbesserungen der beruflichen Vorsorge (Koordinationsabzug, Verbesserungen für ältere Arbeitslose und tiefere Eintrittsschwelle) längerfristig zu einem Ausgabenrückgang führen. Dieser ist jedoch nicht quantifizierbar.

3.1.3.3 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung

Die Erhöhung des Referenzalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre zieht eine um ein Jahr längere Taggeld-Bezugsdauer für Frauen sowie zusätzliche Beitragseinnahmen nach sich. Durch die längere Bezugsdauer für Frauen entsteht für die Arbeitslosenversicherung eine Mehrbelastung in der Grössenordnung von 50 Millionen Franken jährlich. Weitere indirekte (positive oder negative) Auswirkungen können sich namentlich aus den Koordinationsbestimmungen zum flexiblen Rentenbezug ergeben (vgl. Ziff.2.1.3.9.4)

3.1.3.4 Auswirkungen auf die Unfall- und die Militärversicherung

Die finanziellen Auswirkungen stehen im Zusammenhang mit der Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre und der Neuregelung im Bereich der AHV-Hinterlassenenrenten infolge Überentschädigung. Sie sind jedoch marginal. In bestimmten Überentschädigungssituationen könnte es vorkommen, dass die Unfallversicherung aufgrund der Kürzung der Witwen- oder Witwerrente einen Zuschuss leisten muss, allerdings werden diese Mehrausgaben durch die gleichzeitige Erhöhung der Waisenrenten ausgeglichen⁹⁴. Auf die Militärversicherung hat die Reform keine finanziellen Auswirkungen, da die Überentschädigungsgrenze höher ist als in

⁹⁴ Der Aufwand für Hinterlassenenrenten würde sich um weniger als 1 Prozent erhöhen, der Prämienbedarf um weniger als 1 Promille.

der Unfallversicherung (Art. 56 MVG) und die Leistungen der Militärversicherung in ihrer Höhe stark begrenzt sind. Die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre spielt in der Militärversicherung praktisch keine Rolle, da die dienstleistenden Frauen nur 0,02 Prozent des gesamten Bestandes ausmachen. Auch die Auswirkungen auf die Unfallversicherung sind minim.

3.1.3.5 Auswirkungen auf die Sozialhilfe

Die Reform dürfte in der Sozialhilfe keine Mehrausgaben generieren. Sie kommt beim Übertritt in den Ruhestand nur sehr selten zum Tragen. Durch die Flexibilisierung des Rentenbezugs ist sogar mit einer Entlastung zu rechnen. Die Aufhebung der Witwenrente für kinderlose Frauen könnte jedoch bei prekären finanziellen Verhältnissen zur Abhängigkeit von der Sozialhilfe führen.

3.1.3.6 Auswirkungen auf den Bund

Die Auswirkungen der Reform für den Bund ergeben sich im Wesentlichen durch die Neuordnung des Bundesbeitrages an die AHV und die anderen Sozialversicherungen, die Erhöhung der Mehrwertsteuer und die verschiedenen Massnahmen zur direkten Bundessteuer.

Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV

Für den Bund resultiert aus dem neuen Mechanismus für die AHV eine Entlastung; diese wird indessen zu Beginn überkompensiert durch die Abtretung von 7 Prozent des Anteils am Mehrwertsteuerprozentpunkt (Mindereinnahmen von gegen 250 Mio. Franken pro Jahr). Im Verlauf der Jahre überwiegen allerdings die Minderausgaben beim Bund aus der teilweisen Anbindung des Beitrages an die Mehrwertsteuerentwicklung. Insgesamt ergibt sich der im Ziffer 2.5.2 beschriebene Nettoeffekt für den Bund, der bis im Jahr 2030 im Vergleich zu der geltenden Ordnung voraussichtlich einen 550 Millionen Franken tieferen Beitrag an die AHV leisten wird.

Beiträge des Bundes an die übrigen Sozialversicherungen

Bei den Ergänzungsleistungen führt die Vorlage zu einer Mehrbelastung des Bundes in der Grössenordnung von 40 Millionen Franken pro Jahr (vgl. Ziff. 3.1.3.2). Der Beitrag des Bundes an die Invalidenversicherung richtet sich nach der Entwicklung der Mehrwertsteuer, wobei die Auswirkungen von Satzänderungen nicht berücksichtigt werden. Er ist daher von der Vorlage nicht betroffen. Bei der Arbeitslosenversicherung beträgt der Bundesbeitrag 0,159 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme. Führt die Erhöhung der Mehrwertsteuer zu steigenden Löhnen, schlägt sich das auch im Bundesbeitrag nieder. Im Bereich der Krankenversicherung bezahlt der Bund schliesslich einen Beitrag im Umfang von 7,5 Prozent der Bruttogesundheitskosten an die Individuelle Prämienverbilligung. Eine Mehrwertsteuererhöhung wird deshalb auch den Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung erhöhen.

Mehrwertsteuer

Die Erhöhung der Mehrwertsteuer für die AHV führt im Bundeshaushalt zu einer haushaltneutralen Erhöhung der Einnahmen und Ausgaben um je rund 3,1 bis 3,5 Milliarden Franken (1 Mehrwertsteuerprozentpunkt) im Jahr 2020, beziehungsweise 6,9 bis 7,8 Milliarden Franken (2 Mehrwertsteuerprozentpunkte) im Jahr 2030. Der Bund ist von der Erhöhung der Steuersätze für seinen Konsum sowie seine Investitionen in gleichem Masse betroffen wie die Haushalte. Gemäss Schätzungen der Eidg. Steuerverwaltung dürfte eine proportionale Mehrwertsteuererhöhung um einen Prozentpunkt für den Bund beim Bezug von Gütern und Dienstleistungen zu Mehrausgaben von 70 bis 75 Millionen Franken führen.

Für den Bund als Arbeitgeber kann sich aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer über die davon angetriebene Teuerung Druck auf die Löhne ergeben. Somit können mittelfristig die Lohnkosten des Bundes ansteigen.

Da die AHV-Renten an Preis- und Lohnentwicklung angepasst werden, dürfte die Mehrwertsteuererhöhung auch zu einem Anstieg der AHV-Ausgaben führen. Weil sich der Bundesbeitrag an die AHV auch künftig teilweise an der Ausgabenentwicklung der AHV orientieren soll (10 % der Ausgaben sollen vom Bund finanziert werden), trägt der Bundeshaushalt diesen Zuwachs mit. Die dämpfende Wirkung der Steuererhöhung auf das Wirtschaftswachstum dürfte sich zudem auf die Einnahmen des Bundes auswirken. Gemäss verschiedenen Schätzungen dürfte der Rückgang der Steuereinnahmen etwa im gleichen Verhältnis erfolgen wie die Abschwächung des Wirtschaftswachstums.⁹⁵

Massnahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Der Bund als Arbeitgeber ist von den höheren Sätzen der Altersgutschriften, der tieferen Eintrittsschwelle sowie der Neuregelung des Koordinationsabzuges ebenfalls betroffen. Die effektiven, zusätzlichen Kosten dürften sich jedoch in Grenzen halten, da das Reglement der Vorsorgeeinrichtung des Bundes (Publica) bereits über das BVG-Minimum hinausgeht.

Angleichung Referenzalter und Flexibilisierung des Rentenbezugs

Der Bund als Arbeitgeber ist von der Angleichung des Referenzalters und der Flexibilisierung des Rentenbezugs ebenfalls betroffen.

Direkte Bundessteuern

Durch die Anhebung des Mindestalters für den Bezug von Altersleistungen in der beruflichen Vorsorge von 58 auf 62 und der Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre verlängert sich bei den Personen, die auf Grund dieser Regelungen später aus dem Erwerbsleben zurücktreten, die Lohnbezugsphase. Dies führt zu einer Erhöhung des steuerbaren Nettoeinkommens und damit zu Zusatzeinnahmen beim Bund. Gemäss Schätzungen der Eidg. Steuerverwaltung resultieren für den Bund aus diesen Massnahmen Mehreinnahmen von insgesamt 27 Millionen Franken pro Jahr (bezogen auf das Referenzjahr 2011).

Die weiteren Massnahmen der zweiten Säule (Anpassung der Altersgutschriftensätze, Neuregelung des Koordinationsabzuges) führen zu einer Verminderung des

⁹⁵ Eine Analyse der Einnamenschwankungen, Working Paper 7/2003, EFV, Bern, 2003.

steuerbaren Einkommens. Daraus resultieren Mindereinnahmen von jährlich ca. 74 Millionen Franken. Die Herabsetzung der Eintrittsschwelle hat vernachlässigbare Folgen für die Steuereinnahmen des Bundes.

Durch die Gleichbehandlung von Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden bei den AHV-Beiträgen sinken die Nettolöhne der Selbstständigerwerbenden, was die Steuereinnahmen um weitere ca. 8 Millionen Franken senkt.

Tabelle 3-3

Finanzielle Auswirkungen einzelner Reformmassnahmen auf den Bund

Massnahme	Finanzielle Auswirkungen (Mio. CHF)
Anhebung des Mindestrentenalters in der beruflichen Vorsorge von 58 auf 62 Jahre	+17
Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre	+10
Neuregelung des Koordinationsabzuges; Anpassung der Altersgutschriftsätze in der beruflichen Vorsorge	-74
Gleichbehandlung von Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden bei den AHV-Beiträgen	-8
Total direkte Bundessteuer vor Abzug Kantonsanteil	-55
Abzüglich Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer (17%)	11
Total direkte Bundessteuer nach Abzug Kantonsanteil	-44

3.1.3.7 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden in ihrer Funktion als Konsumenten, Investoren und Arbeitgeber entsprechen grundsätzlich den Folgen für den Bund (Ziff. 3.1.3.6). Es wird daher auf das vorangehende Kapitel verwiesen. Die konkreten finanziellen Folgen für die Kantone und Gemeinden fallen insbesondere im Steuerbereich höher aus als beim Bund. Bei den Beiträgen an die Sozialversicherungen hängen die finanziellen Folgen von der konkreten Beteiligung ab.

Beiträge an Sozialversicherungen

An der Finanzierung der AHV sind die Kantone nicht beteiligt und tragen somit keine Auswirkungen.⁹⁶ Bei den Ergänzungsleistungen ist mit einer Mehrbelastung der Kantone von 20 Millionen Franken pro Jahr (vgl. Ziff. 3.1.3.2) zu rechnen. Die Prämien der Krankenversicherung von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung werden von den Kantonen für untere und mittlere Einkommen um mindestens 50 Prozent verbilligt. Eine Mehrwertsteuererhöhung wird diesen Beitrag dann erhöhen, wenn sich die höheren Preise beispielsweise für medizinische Güter auf die Höhe der Prämien durchschlagen. Führt die Erhöhung der Mehrwertsteuer jedoch zu steigenden Löhnen, kann sich das in einer kleineren Anzahl betroffener Personen niederschlagen und die Ausgaben der Kantone wiederum etwas dämpfen.

⁹⁶ Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, in Kraft seit 1. Jan. 2008.

Mehrwertsteuer

Bei einer proportionalen Mehrwertsteuererhöhung um einen Prozentpunkt würde die «Schattensteuer» für Kantone und Bund schätzungsweise rund 210 Millionen Franken betragen.

Einkommenssteuern

Die Reformmassnahmen haben für die Kantone und Gemeinden bezüglich der Einkommenssteuern analoge Auswirkungen wie für den Bund. Für die finanziellen Auswirkungen der Kantone und Gemeinden wird ein Standardfaktor verwendet: 300 Prozent der Mehreinnahmen bzw. Mindereinnahmen der direkten Bundessteuer.

Tabelle 3-4

Finanzielle Auswirkungen einzelner Reformmassnahmen auf die Kantone und Gemeinden

Massnahme	Finanzielle Auswirkungen in Mio. CHF
Anhebung des Mindestalters für den Bezug von Altersleistungen in der beruflichen Vorsorge von 58 auf 62 Jahre	+51
Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre	+30
Neuregelung des Koordinationsabzuges; Anpassung der Altersgutschriften in der beruflichen Vorsorge	-222
Gleichbehandlung von Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden bei den AHV-Beiträgen	-24
Total	-165
Zuzüglich Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer (17%)	-11
Total einschliesslich Kantonsanteil direkte Bundessteuer	-176

3.2 Auswirkungen auf die versicherten Personen

Mit Hilfe von theoretischen Modellen können die AHV- und BVG-Renten beim Altersrücktritt berechnet werden. Damit ist es auch möglich, das Verhältnis zwischen den separat bezogenen Renten und dem letzten Lohn zu ermitteln (d.h. Ersatzquote: Verhältnis des Rententotal aus AHV und BVG und dem letzten Lohn). In den folgenden Grafiken werden die Ersatzquoten von zwei Generationen ausgewiesen.⁹⁷

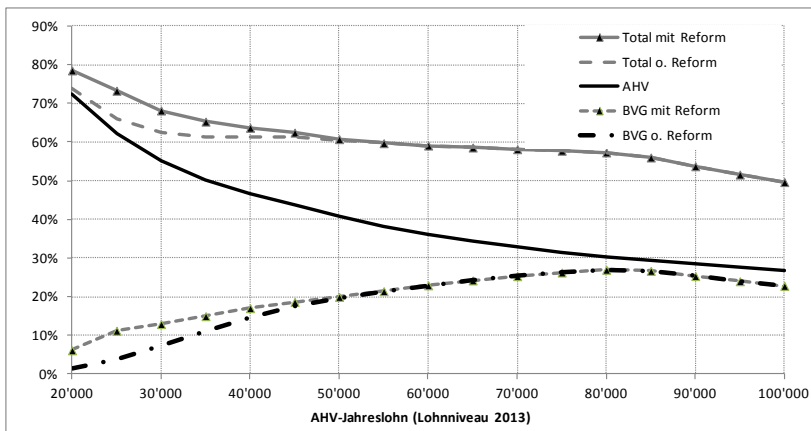
Die erste Grafik zeigt, dass die Neuregelung des Koordinationsabzuges im BVG bereits etwa zehn Jahre nach Inkrafttreten der Reform eine Verbesserung der BVG-Altersrente für Versicherte mit einem Jahreslohn unter 50 000 Franken bewirkt. Für

⁹⁷ Die Grafiken zeigen - für verschiedene Lohnniveaus - die AHV-Altersrente (ohne Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften und ohne Splitting) und die BVG-Altersrente (nur gesetzliche Minimalvorsorge ohne Überobligatorium) eines Musterversicherten im Zeitpunkt der Pensionierung (im Referenzalter 65) im Verhältnis zum AHV-Lohn ein Jahr davor. Dabei wird angenommen, dass die Entwicklung des AHV-Jahreslohnes dieses Musterversicherten in allen 45 Berufsjahren (von Alter 21 bis 65) mit der allgemeinen Nominallohnentwicklung gemäss Nominallohnindex SLI übereinstimmt (damit wird auch implizit eine volle und ununterbrochene Erwerbskarriere unterstellt). Die horizontale Achse definiert die verschiedenen Lohnniveaus und zwar normiert auf das Jahr 2013. Dieser Wert entspricht also dem AHV-Jahreslohn des Musterversicherten im Jahr 2013.

Versicherte mit höheren Einkommen reichen die langfristigen Ausgleichsmassnahmen dann jedoch noch nicht aus, um die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes vollständig zu kompensieren. Deshalb werden diese Personen von der Ausgleichsmassnahme für die Übergangsgeneration profitieren können, womit sicherstellt wird, dass die Ersatzquote mit der Reform nie tiefer ist als ohne Reform.

Grafik 3-1

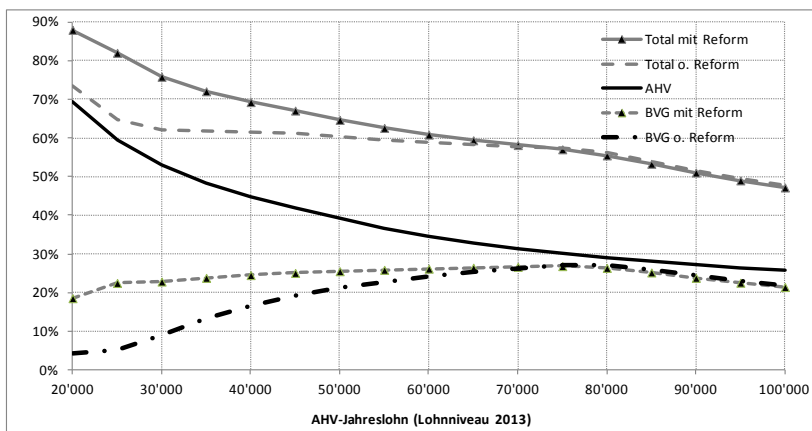
Ersatzquoten im Jahr 2030 für Neurentner mit Jahrgang 1965



Versicherte, die nach 2045 in Pension gehen werden, werden nicht mehr von der Ausgleichsmassnahme für die Übergangsgeneration profitieren können, da sie bei Inkrafttreten der Änderung jünger als 40 Jahre sein werden. Die dargestellten Ersatzquoten für das Jahr 2045 zeigen aber, dass die langfristigen Ausgleichsmassnahmen (Neuregelung des Koordinationsabzuges und der Altersgutschriftensätze) dann bereits die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes – auch bei höheren Einkommen – fast vollständig zu kompensieren vermögen.

Grafik 3-2

Ersatzquoten im Jahr 2045 für Neurentner mit Jahrgang 1980



Die Ersatzquoten sind für Einzelpersonen und verschiedene Lohnniveaus ausgewiesen unter der Annahme, dass diese Personen während ihrer ganzen Erwerbskarriere zum gleichen Lohnniveau versichert waren. Ersatzquoten für sehr tiefe Löhne sind somit nicht vorbehaltlos interpretierbar, weil solche Löhne per se nicht zum Bestreiten des Lebensunterhaltes ausreichen dürften. Diese Ersatzquoten sind daher auch nicht mit den Ersatzquoten bei höheren Einkommen vergleichbar, weil der Jahreslohn in diesen Fällen nicht als durchschnittliches Lebens-Einkommen einer Einzelperson interpretiert werden kann.

3.3 Wirtschaftliche Auswirkungen

3.3.1 Zusatzfinanzierung über die Mehrwertsteuer

Die Erhöhung der Mehrwertsteuer um insgesamt zwei Prozentpunkte hat Rückwirkungen auf volkswirtschaftliche Parameter wie das Preisniveau, die Kaufkraft und den privaten Konsum, die Arbeitsnachfrage, sowie das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts BIP. Die nachfolgend ausgeführten Auswirkungen dürften jedoch vorwiegend während einer Anpassungsperiode von wenigen Jahren Einfluss auf die Wirtschaft haben.

Inflation, Kaufkraft und Preisindex

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer können die Unternehmen im Regelfall auf die Endkonsumenten überwälzen, woraus eine Verteuerung der Preise für Waren und Dienstleistungen resultiert. Es ist denkbar, dass Unternehmen unmittelbar nach den politischen Beschlüssen beginnen, allmählich ihre Preise zu erhöhen bis die Mehrwertsteuer für sie ganz oder teilweise kompensiert ist. Erfahrungen aus der Vergangenheit und aus anderen Ländern zeigen jedoch, dass die Unternehmen eine Mehrwertsteuererhöhung durch Mischkalkulationen, Antizipation der Erhöhung und schrittweise Dosierung über einen längeren Zeitraum über verschiedene Wege an die Kunden weitergeben.

Die Konsumentinnen und Konsumenten werden über den Anstieg des Preisniveaus belastet und die reale Kaufkraft der Haushalte nimmt ab. Die Mehrbelastung wird zwar nicht vollständig und ausschliesslich auf den Konsum überwälzt, den Effekt zu beziffern ist jedoch aufgrund der bisherigen Erfahrungen schwierig: Bei der Einführung der Mehrwertsteuer 1995 und der Steuersatzerhöhung per 1. Januar 1999 zugunsten der AHV zeigte sich eine Überwälzung der Steuermehrbelastungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten von 85 Prozent bzw. 65 Prozent.⁹⁸ Das BFS berechnete im Vorfeld der befristeten Mehrwertsteuererhöhung 2011 einen maximalen, potenziellen Effekt von ca. fünfzig Prozent. Ein genauer Effekt kann somit nicht schlüssig prognostiziert werden. Generell jedoch ziehen die höheren Preise der Güter und Dienstleistungen kurzfristig eine schwächere Gesamtnachfrage nach sich. Der Konsum der Haushalte nimmt ab, die Investitionen der Unternehmen gehen zurück. Eine Mehrwertsteuererhöhung verstärkt einmalig und kurzfristig die Inflation, aber dieser Effekt ist nicht dauerhaft.

Gestützt auf die aktuellen Einnahmen der Mehrwertsteuer kann die direkte Auswirkung auf den Konsum einer Mehrwertsteuererhöhung grob beziffert werden. Ausgehend von den aktuellen Sätzen dürfte eine (proportionale) Erhöhung der Steuer um 1 Prozentpunkt Mehreinnahmen von 12,5 Prozent generieren. Dies entspricht für das Jahr 2012 ungefähr 2,8 Milliarden Franken, oder weniger als 1 Prozent des gesamten (öffentlichen und privaten) Konsums. Gemäss einer Modellierung von BAKBASEL könnte eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1 Prozentpunkt langfristig einen Rückgang des Konsumniveaus von ca. 0,5 Prozent verursachen.⁹⁹

Die Vorankündigung von Mehrwertsteuer-Erhöhrungen bewirkt jedoch oft einen verstärkten Konsum in der Gegenwart. Da die Konsumentinnen und Konsumenten wissen, dass sich das Preisniveau erhöht, ist es vor der Steuererhöhung attraktiver mehr zu konsumieren als zu sparen. Diese einmalige Zunahme des Konsums dürfte gemäss entsprechenden empirischen Studien für das Ausland¹⁰⁰ bei über 1 Prozent liegen. Im Jahr nach der Mehrwertsteuer-Erhöhrung dürfte dann die beschriebene Abschwächung des Konsums zu erwarten sein, gleichsam um den zusätzlichen Konsum im Vorjahr und das durch die Mehrwertsteuer leicht reduzierte Konsumbudget zu kompensieren.

Der Landesindex der Konsumentenpreise LIK steigt aufgrund der Inflation an. Dies setzt weitere Mechanismen in Gang:

- Einerseits wird der LIK zum Teil bei Lohnverhandlungen herangezogen, um eine Vergleichsbasis für den Teuerungsausgleich zu haben. Ein steigender LIK dürfte somit mittelfristig höhere Lohnforderungen nach sich ziehen, und das nominale Lohnniveau kann steigen.
- Die Anpassungsmechanismen für wesentliche Leistungen der Sozialversicherungen sind an den Preisindex gekoppelt, entweder direkt oder in Form des Rentenindex (der zusätzlich die Lohnveränderung berücksichtigt). In letzterem Fall kann eine Erhöhung der Mehrwertsteuer durch den Erhö-

⁹⁸ Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer vom 25. Juni 2008 (08.053; S.7100).

⁹⁹ Babyboom-Generation und AHV 2010-2060, Forschungsbericht 9/12, BSV, Bern Juni 2012.

¹⁰⁰ Aufgearbeitet in International Monetary Fund: „Raising the Consumption Tax in Japan: Why, When, How?“ erschienen im Juni 2011. Für die Schweiz ist es wegen des Krisenjahrs 2009 schwierig abzuschätzen, welchen Einfluss die letzte MWST-Erhöhrung zum 1.1.2011 auf den Konsum von 2010 hatte.

hungsdruck auf die Löhne zusätzlich eine Erhöhung der Leistungen dieser Sozialversicherungen nach sich ziehen.

Unternehmen und Wettbewerbsfähigkeit

Wegen der Überwälzung der Mehrwertsteuer auf die Endkonsumenten ergibt sich aus der Erhöhung der Sätze keine unmittelbare Belastung der Produktion. Die Preissteigerung betrifft zudem grundsätzlich alle Güter und Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt gleichsam. Die Exporte werden von der Mehrwertsteuer nicht belastet. Die Wettbewerbsfähigkeit der Exportunternehmen wie auch der Firmen auf dem Binnenmarkt wird daher nicht direkt tangiert.

Der Lohndruck aufgrund des Anstiegs des LIK kann jedoch einen verzögerten Effekt auf die (Arbeits-)Kosten der Produktion und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen haben. Es ist aber möglich, dass die Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht vollständig an die Konsumenten weitergegeben wird. Wenn die Unternehmen einen Teil der Preiserhöhung absorbieren, indem sie ihre Gewinnmargen reduzieren, so können sie ihre relative Wettbewerbsfähigkeit erhalten bzw. steigern. Durch die Mehrwertsteuererhöhung ergibt sich somit bei den Unternehmen in Branchen mit grosser (nationaler und internationaler) Konkurrenz auf dem Binnenmarkt ein erhöhter Druck auf die Margen.

Unternehmen, die von der Mehrwertsteuer ausgenommene Leistungen erbringen, und Unternehmen, die wegen zu geringen Umsätzen nicht steuerpflichtig werden, können die Mehrwertsteuer, die auf ihren Vorleistungen lastet, nicht als Vorsteuer in Abzug bringen. Sie sind somit mit einer Schattensteuer (taxe occulte) belastet. Diese Belastung würde durch die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze zunehmen. Bei einer proportionalen Mehrwertsteuererhöhung um einen Prozentpunkt würde die «Schattensteuer» für die Bereiche Ausbildung, Gesundheit, Sport und Kultur schätzungsweise rund 200 Millionen Franken betragen.

Eher administrativer Natur sind die Folgen der Umsetzung (z.B. Informatikkosten) bei den Steuerpflichtigen und der Steuerverwaltung. Eine Schätzung der Eidg. Steuerverwaltung beziffert diese Kosten auf 150 – 200 Millionen für jede umzusetzende Erhöhung.

Wirtschaftswachstum

Durch den Nachfragerückgang dürfte das Wirtschaftswachstum in der Folge für eine kurzfristige Periode ebenfalls zurückgehen. Die niedrige Nachfrage reduziert teilweise auch die Importe, wodurch die schweizerische Wirtschaft nicht direkt geschwächt wird. Ausserdem können die Haushalte weniger sparen, um ihren Konsum auf dem gleichen Niveau zu halten. Der Nachfragerückgang kann sich des Weiteren auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den Jahren unmittelbar nach der Erhöhung der Mehrwertsteuer auswirken. Frühere Schätzungen rechneten dabei mit einem Verlust von 10 000 bis 15 000 Arbeitsplätzen.¹⁰¹ Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Nachfragerückgangs sind relativ beschränkt und dürften sich nach wenigen Jahren stabilisiert haben. Das Wirtschaftswachstum dürfte sich zudem aufgrund verschiedener Anpassungsmechanismen nur temporär reduzieren, da beispielsweise

¹⁰¹ BAKBASEL, Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Entlastungsprogramms 04, Dezember 2004.

die Lohn- und Preisentwicklung infolge der schwächeren Dynamik von Arbeitsmarkt und Nachfrage zurückgehen. Gemäss Modellierungen im Hinblick auf die 11. AHV-Revision¹⁰² und von BAKBASEL¹⁰³ sollte der langfristige Wachstumspfad aufgrund der Erhöhung des Mehrwertsteuers aber nicht tangiert werden, lediglich das Niveau des BIP sinkt insgesamt um ca. 0,5 Prozent.¹⁰⁴ Auf Angebotsseite sollte sich die Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht auf das Wachstumspotenzial des BIP auswirken.

Die Mehrwertsteuer in der EU

In den vergangenen Jahrzehnten führten immer mehr Länder eine Mehrwertsteuer ein. Auch stiegen die Ansätze im Laufe der Jahre. Die Schweiz weist dabei im Vergleich zu den Ländern der EU mit 8 Prozent den deutlich niedrigsten Normalsatz auf. In den betrachteten Ländern findet sich 2012 kein Normalsatz unter 15 Prozent. Mit 25 Prozent finden sich die höchsten Mehrwertsteuersätze in den skandinavischen Ländern. Die nachfolgende Tabelle¹⁰⁵ 3-7 zeigt eine Übersicht über die Anfang 2012 gültigen Mehrwertsteuersätze:

Tabelle 3-5

Mehrwertsteuersätze im internationalen Vergleich

	Eingeführt	1976	1996	2006	2012	Sondersätze
Belgien	1971	18.0	21.0	21.0	21.0	0.0/6.0/12.0
Dänemark	1967	15.0	25.0	25.0	25.0	0.0
Deutschland	1968	11.0	15.0	16.0	19.0	7.0
Estland	1991	-	18.0	18.0	20.0	9.0
Finnland	1994	-	22.0	22.0	23.0	0.0/9.0/13.0
Frankreich	1968	20.0	20.6	19.6	19.6	2.1/5.5/7.0
Griechenland	1987	-	18.0	19.0	23.0	6.5/13.0
Grossbritannien	1973	8.0	17.5	17.5	20.0	0.0/5.0
Irland	1972	20.0	21.0	21.0	23.0	0.0/4.8/9.0/13.5
Italien	1973	12.0	19.0	20.0	21.0	4.0/10.0
Luxemburg	1970	10.0	15.0	15.0	15.0	3.0/6.0/12.0
Niederlande	1969	18.0	17.5	19.0	19.0	6.0
Österreich	1973	18.0	20.0	20.0	20.0	10.0/12.0
Polen	1993	-	22.0	22.0	23.0	5.0/8.0

¹⁰² Botschaft zur 11. AHV-Revision, BBl 2000 1865.

¹⁰³ Babyboom-Generation und AHV 2010-2060, Forschungsbericht 9/12, BSV, Bern Juni 2012.

¹⁰⁴ Anders gesagt würde die Wachstumsrate während einiger Jahre (2 oder 3) um rund 0,1 oder 0,2 Prozent sinken und sich dann auf einem tieferen Stand einpendeln (entsprechend dem kumulierten Rückgang der Wachstumsquote von rund 0,5 %).

¹⁰⁵ OECD: „Consumption Tax Trends 2012“, November 2012 / Europäische Kommission: Die Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Juli 2013.

Portugal	1986	-	17.0	21.0	23.0	6.0/13.0
Schweden	1969	17.65	25.0	25.0	25.0	0.0/6.0/12.0
Schweiz	1995	-	6.5	7.6	8.0	0.0/2.5/3.8
Slowakei	1993	-	23.0	19.0	20.0	10.0
Slowenien	1999	-	-	20.0	20.0	8.5
Spanien	1986	-	16.0	16.0	18.0	4.0/8.0
Tschechische Republik	1993	-	22.0	19.0	20.0	14.0
Ungarn	1988	-	25.0	20.0	27.0	5.0/18.0

Die Idee, Mehrwertsteuerepunkte für die Altersvorsorge einzusetzen, wurde in der Vergangenheit bereits von mehreren Ländern verfolgt, so z.B. in Dänemark (1987), Schweiz (1999), Deutschland (2007), Ungarn (2009) und Frankreich (2014). Ein wichtiges Argument dafür war die Entlastung der Lohnnebenkosten. So wurde in einigen Ländern mit der Einführung von Mehrwertsteuerepunkten für die Altersvorsorge im Rahmen eines Gesamtpakets eine Senkung der Arbeitgeberanteile an die Soziale Sicherheit verbunden.

Bilanz

Im Allgemeinen stellt der Konsum eine breite und stabile Besteuerungsgrundlage dar, was der Mehrwertsteuer ein hohes Einnahmepotenzial ohne starke ökonomische Verzerrungen ermöglicht. Sozial ist eine Erhöhung der Mehrwertsteuer - trotz ihrem regressiven Charakter - akzeptabel. Wirtschaftlich resultiert gemäss Schätzungen der BAKBASEL eine Niveaushverschiebung des BIP um 0,5 Prozentpunkte nach unten. Wie weit darüber hinaus das langfristige Wachstum beeinflusst wird, konnte nicht eruiert werden.

3.3.2 Massnahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Die Neuregelung des Koordinationsabzuges und der Altersgutschriftensätze führen zu höheren BVG-Altersgutschriften für alle versicherten Personen und damit bei Vorsorgeeinrichtungen im Bereich des Obligatoriums oder mit lediglich geringen versicherten überobligatorischen Leistungen zu höheren reglementarischen Sparbeiträgen. Durch die Herabsetzung der Eintrittsschwelle werden Arbeitnehmende mit tiefen Einkommen neu obligatorisch der beruflichen Vorsorge unterstellt. Alle drei Massnahmen laufen auf eine Erhöhung der Lohnnebenkosten hinaus, sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Arbeitnehmer. Die Folgen für die Wirtschaft können somit für alle Massnahmen gesamthaft betrachtet werden.

Der langfristige Nutzen der neuen Regelungen liegt dabei in einer umfassenderen Altersvorsorge für die Bevölkerung. Die Rentenleistungen sollen somit trotz Anpassung des Mindestumwandlungssatzes langfristig erhalten bleiben und der Kreis der Versicherten soll vergrössert werden. Es ist allerdings kaum möglich, den finanziellen Nutzen des Erhalts des Rentenniveaus und der Ausdehnung des Versichertenkreises mit den unmittelbaren Auswirkungen für die Wirtschaft und die Versicherten zu vergleichen, wodurch die Kosten/Nutzen-Abwägung verzerrt wird. Der langfristige Nutzen der Massnahmen darf trotz kurzfristigen Kosten nicht ausser Acht

gelassen werden. Wird der BVG-Mindestumwandlungssatz nicht angepasst, hätten die zu einem späteren Zeitpunkt nötigen Sanierungsmassnahmen zur Behebung von Unterdeckungen der Pensionskassen massiv höhere wirtschaftliche und soziale Kosten.

Sparbeiträge

Die Neuregelung des Koordinationsabzuges und der Altersgutschriftensätze dürften zusätzliche reglementarische Sparbeiträge von rund 2,4 Milliarden Franken pro Jahr verursachen. Berechnet auf die Bruttolohnsumme der Arbeitnehmenden entspricht dies einem Anteil von 0,7 Prozent. Mangels empirischer Daten für die Schweiz kann nicht abschliessend festgestellt werden, in welchem Ausmass die Mehrkosten in höheren Lohnkosten (zu Lasten der Arbeitgebenden) oder in tieferen Nettolöhnen (Überwälzung der Kosten zu Lasten der Arbeitnehmenden) resultieren. Aus verschiedenen Plausibilitätsüberlegungen kann aber davon ausgegangen werden, dass die Mehrbelastung nicht nur eine einzige Wirkung hat, sondern sowohl die Lohnkosten der Arbeitgebenden erhöht, wie auch die Nettolöhne der Arbeitnehmenden senkt. Ob die höheren Sparbeiträge eher zu höheren Lohnkosten oder zu tieferen Nettolöhnen führen, wäre im Rahmen der Ausarbeitung der Botschaft für die Reform gesondert zu prüfen.

Arbeitsmarkt

Auf der *Seite der Arbeitgeber* steigen die Lohnnebenkosten und dadurch die Arbeitskosten insgesamt – was sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken kann. Weiter kann die Arbeitsnachfrage gedämpft werden. Dies hätte Rückwirkungen auf das BIP. Die relative Teuerung der Arbeit im Verhältnis zum Kapital dürfte die Unternehmen zudem zu Rationalisierungsinvestitionen veranlassen, um Personalkosten zu sparen und den Kapitalanteil an ihrer Produktion zu erhöhen. Gemäss Simulationsrechnungen auf der Grundlage des makroökonomischen Modells von BAKBASEL würde eine Erhöhung der Sozialbeiträge nur einen geringen Rückgang des BIPs und einen etwas deutlicheren Beschäftigungsrückgang bewirken.¹⁰⁶

Die höheren Lohnnebenkosten *für die Versicherten* aufgrund der höheren Sparbeiträge beeinträchtigen das verfügbare Einkommen und somit die Kaufkraft und den Konsum der privaten Haushalte. Der private Nachfragerückgang wirkt sich leicht bremsend auf die BIP-Entwicklung aus (siehe Ziff. 3.3.1).

Durchführungskosten

Volkswirtschaftlich sind bei der Unterstellung der Personen mit einem geringen Einkommen die Kosten der Durchführung des Alterssparens in Bezug zu den erwarteten Leistungen zu berücksichtigen. Hier fällt ins Gewicht, dass diese Personen eine höhere Fluktuation im Arbeitsmarkt aufweisen als der Durchschnitt. Diese Stellenwechsel verursachen Kosten für das System, aber sowohl die Fallkosten für einen Ein- oder Austritt aus der Pensionskasse als auch der jährliche Aufwand für die

¹⁰⁶ Babyboom-Generation und AHV 2010–2060, Forschungsbericht 9/12, BSV, Bern. Nach den Simulationsrechnungen dieser Studie würde eine drei Mal höhere Beitragsanhebung als in dieser Reform vorgesehen das BIP mittelfristig nur um ein halbes Prozent verringern, die Beschäftigung ginge um zwei Prozent zurück und das Preisniveau würde leicht steigen.

Verwaltung eines individuellen Kontos sind deutlich tiefer als die auf der Grundlage der BFS- und der FINMA-Statistiken berechneten durchschnittlichen Verwaltungskosten pro Kopf. Für die Einkommen zwischen 14 040 und 20 060 fallen neu hauptsächlich die Kosten für die Kontoführung und die Mutationen sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Vorsorgeeinrichtungen an. Diese Kosten werden zwar nicht dem einzelnen Versicherten angelastet, belasten aber sowohl die Unternehmen und die Vorsorgeeinrichtungen als Ganzes.

Bilanz

Auch eine moderate Erhöhung der Arbeitskosten wirkt sich nachteilig auf die Produktionskosten aus und ändert damit das Wachstumspotenzial der Wirtschaft. Daher wäre die geringere Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz näher zu untersuchen. Da die Erhöhungen zudem schwächere Gruppen betreffen (gering qualifizierte Stellensuchende, aufgrund ihrer familiären Situation in ihrer Flexibilität eingeschränkte Stellensuchende und ältere Stellensuchende) wäre auch die Arbeitslosenquote dieser Gruppe zu beleuchten. Die verfügbaren Daten erlauben es nicht, die Gesamtwirkung der Massnahmen auf den Arbeitsmarkt präzise zu ermitteln. Ihre Wirkung hängt letztlich nicht nur vom effektiven Einfluss der Massnahmen auf die Arbeitskosten ab, sondern auch vom Verhältnis zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage in den verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten, den individuellen Verhalten und der Konjunktur. Grundsätzlich kann damit gerechnet werden, dass die Arbeitsnachfrage insgesamt leicht abnimmt. Der Rückgang wird aber weder generell noch homogen sein. Je nach Branche und gesuchten Qualifikationen wird er sich unterschiedlich auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken. Die Einkommensklassen und das Alter der Arbeitnehmenden sind somit nur zwei von mehreren Kriterien, die bei dieser Entwicklung ins Gewicht fallen. Trotz dieser Schwierigkeiten sollen die Folgen bestmöglich evaluiert werden. Aus diesem Grunde werden das BSV in Zusammenarbeit mit dem SECO entsprechende Modellrechnungen vorbereiten.

3.3.3 Angleichung Referenzalter und Flexibilisierung des Rentenbezugs

Arbeitsmarkt und Wirtschaft

Mit der Erhöhung des Referenzalters der Frauen wird das Arbeitsangebot dieser Gruppe beim Übergang in die Pensionierung steigen. Allerdings ist es nicht vorhersehbar, um wie viel das Arbeitsangebot insgesamt zunehmen wird, da Substitutionseffekte die Ausweitung des Arbeitsangebots limitieren können, wenn im Gegenzug die Erwerbstätigkeit von anderen Bevölkerungsgruppen sinkt oder wenn Einwanderung verdrängt wird. Nachdem in den ersten Jahren nach der Inkraftsetzung eine Zunahme der Rentenvorbezüge zu erwarten ist, dürfte sich nach einigen Jahren die Beschäftigungsquote vor bzw. nach dem Referenzalter auf einem ähnlichen Niveau wie vor der Reform stabilisieren. Diese Tendenz wurde bereits in der Vergangenheit im Rahmen der schrittweisen Anhebung des Referenzalters der Frauen von 62 auf 64 Jahre beobachtet. Das heisst, einerseits wird das Arbeitskräfteangebot durch die Anhebung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre tendenziell vergrössert, andererseits hat die Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung den gegenläufigen Effekt. Die schrittweise Anhebung um zwei Monate pro Jahr wird zu einem sanften Übergang beitragen. Bei einer langfristig vom Angebot dominierten Wirtschaftsdy-

namik kann damit gerechnet werden, dass das zusätzliche Arbeitsangebot auch produktiv eingesetzt werden kann. Die Aufnahmefähigkeit des Schweizerischen Arbeitsmarkts ist bereits heute gross (wie die jüngste Immigrationsentwicklung zeigt) und dürfte das auch bleiben, da sich die Bevölkerungsalterung einschränkend auf das Arbeitsangebot in der Schweiz und in den Nachbarländern auswirken wird.

Das steigende Arbeitsangebot infolge der Erhöhung des Referenzalters der Frauen erhöht das Produktionspotenzial und hat durch die Folgen des Beschäftigungs- und Einkommensanstiegs auf den Konsum und die Investitionen einen positiven Einfluss auf das reale BIP. Allerdings ist zu erwarten, dass der durch das höhere Pensionierungsalter verursachte Beschäftigungsanstieg die Produktivität allgemein senken wird – die Grenzproduktivität geht mit dem Zuwachs der Arbeitskräfte zurück –, sodass die realen Einkommen stärker steigen als die Beschäftigung. Die Massnahme dürfte keine Auswirkung auf die Arbeitslosenquote der über 60-Jährigen haben.

Zudem werden sich mit der längeren Verweildauer im Berufsleben die Investitionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in die Fortbildung zusätzlich lohnen, wodurch die Produktivität und die Löhne positiv beeinflusst werden.

Bilanz

Es kann angenommen werden, dass die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre zusammen mit der Anhebung der BVG-Mindestalters für den Bezug von Altersleistungen und den Rentenverbesserungsmöglichkeiten durch die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit über das 65. Altersjahr hinaus zu einem Anstieg des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters der Frauen führt. Letztendlich dürfte sich die positive Wirkung des Arbeitsangebots älterer Personen günstig auf die gesamte Beschäftigung niederschlagen, denn der Anstieg des Arbeitsangebots wirkt dämpfend auf die Lohn- und Preisbildung und erhöht dadurch leicht das Wachstumspotenzial des BIP.

3.3.4 Interventionsmechanismus

Die Einführung eines Interventionsmechanismus stellt ein Bekenntnis oder gar eine Verpflichtung für eine stabile 1. Säule dar. Dies hat zweifache Wirkungen: Erstens schafft sie bei den Versicherten Vertrauen für die Solidität der ersten Säule und zweitens dokumentiert sie die finanzpolitische Stabilität für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Die im Rahmen des Interventionsmechanismus vorgesehenen automatischen Massnahmen haben bei einer Aktivierung Auswirkungen auf die Wirtschaft. Höhere Lohnbeiträge steigern die Arbeitskosten der Unternehmen und senken die Nettolöhne der Erwerbstätigen. Die Folgen auf den Arbeitsmarkt entsprechen den vorangehend dargelegten Auswirkungen einer Erhöhung der Sparbeiträge (gedämpfte Arbeitsnachfrage, höhere Produktionskosten, tiefere Kaufkraft). Im Fall einer Aktivierung der 2. Etappe des Interventionsmechanismus, würde die Einschränkung der Rentenanpassung die Kaufkraft der Rentner beeinträchtigen. Für Bezüger von Ergänzungsleistungen wäre dieser Effekt nicht spürbar, da die Ergänzungsleistungen weiterhin an die Preis- und Lohnentwicklung angepasst würden.

Die automatischen Massnahmen des Interventionsmechanismus haben im Falle einer Aktivierung einschneidende Auswirkungen. Es ist jedoch wesentlich, dass sie ausreichen würden, um die Liquidität der AHV sicher zu stellen. Sie sollen keine lang-

fristige Lösung darstellen, sind daher reversibel und grundsätzlich befristet. Beide eignen sich ausschliesslich als Notmassnahmen, die nur ergriffen werden, um eine anderweitig nicht abwendbare finanzielle Schieflage zu verhindern. Es liegt im Interesse der Politik, mit einer ordentlichen Reform so rasch wie möglich dafür zu sorgen, dass diese Notmassnahmen nicht aktiviert oder rasch wieder aufgehoben werden können. Die drohenden Konsequenzen der zweiten Stufe haben im besten Fall sogar eine präventive Wirkung.

3.4 Soziale Auswirkungen

Aus sozialer Sicht sorgen die vorgeschlagenen Massnahmen einerseits für den Erhalt des Leistungsniveaus der Altersrenten und andererseits für die Weiterentwicklung der Altersvorsorge (Verbesserung der beruflichen Vorsorge für bestimmte Personenkategorien). Für die versicherten Personen liegt der Nutzen höherer Beiträge in einer individuellen Ausweitung des Versicherungsschutzes; der Nutzen der zusätzlichen finanziellen Belastung durch die Mehrwertsteuer in einer nachhaltigen Sicherung des gesamten Systems der Altersvorsorge. Zwar wird die demografische Entwicklung auch nach 2030 einen weiteren Finanzierungsbedarf nach sich ziehen. Der Bedarf wird aber abflachen und kann besser auf die dann vorherrschenden wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse abgestimmt werden.

3.4.1 Erhöhung der Mehrwertsteuer

Die Abschwächung der Kaufkraft als Folge der Mehrwertsteuererhöhung wirkt sich nicht auf alle Bevölkerungsgruppen gleich aus. Haushalte mit tiefem Einkommen konsumieren in der Regel einen grösseren Teil ihres Einkommens als Haushalte mit höheren Löhnen. Das heisst, dass eine Anhebung der Mehrwertsteuer (und somit der Konsumentenpreise) Haushalte mit tiefem Einkommen absolut (in Franken) zwar weniger belastet, relativ (in Prozent ihres Einkommens) aber härter trifft. Die Reduktion der Kaufkraft bei einer (proportionalen) Erhöhung von einem Prozentpunkt der Mehrwertsteuer variiert je nach Haushaltseinkommen, zwischen 225 und 903 Franken jährlich. Dies entspricht einer Abnahme um rund 0,4 (hohe Einkommen) bis 0,6 Prozent (tiefe Einkommen) des Bruttoeinkommens (siehe Tabellen 3-8 und 3-9¹⁰⁷). Der reduzierte Satz für die Güter des täglichen Bedarfs vermag die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer nicht ganz zu kompensieren, kann den Effekt allerdings etwas abschwächen.

¹⁰⁷ Berechnungen der ESTV basierend auf Daten des Zusammenzugs der Haushaltbudgeterhebungen 2006-2009 des Bundesamtes für Statistik.

Tabelle 3-6

Jährliche Mehrbelastung (in Franken) unter Berücksichtigung einer proportionalen Satzerhöhung um 1,0 Prozentpunkte

Einkommensklassen (Fr. pro Monat)	0 - 4'699	4'700 - 6'799	6'800 -9'099	9'100 - 12 499	12 500 und mehr
Alle Haushalte	239,2	349,3	447,3	564,5	862,9
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentner)	239,6	312,1	387,7	595,7	
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		369,5	464,6	553,9	840,8
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)		378,0	456,2	568,1	869,5
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)		357,4	450,9	593,5	902,8
Rentner-Haushalte	225,0	378,1	510,4	751,4	

Rentner- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen "9 100 - 12 499" und "12 500 und mehr" zusammengefügt.

Tabelle 3-7

Jährliche Mehrbelastung (in Prozent des Bruttoeinkommens) unter Berücksichtigung einer proportionalen Satzerhöhung um 1,0 Prozentpunkte

Einkommensklassen (Fr. pro Monat)	0 - 4'699	4'700 - 6'799	6'800 -9'099	9'100 - 12 499	12 500 und mehr
Alle Haushalte	0,60	0,50	0,47	0,44	0,41
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentner)	0,61	0,45	0,42	0,38	
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		0,52	0,49	0,43	0,40
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)		0,54	0,48	0,44	0,42
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)		0,50	0,47	0,46	0,43
Rentner-Haushalte	0,57	0,55	0,54	0,47	

Rentner- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen "9 100 - 12 499" und "12 500 und mehr" zusammengefügt.

Allerdings scheinen die Auswirkungen auf Ungleichheiten beim verfügbaren Einkommen durch die letzte Mehrwertsteuer-Erhöhung verhältnismässig gering zu sein. Gemäss BFS¹⁰⁸ veränderte sich die Ungleichheit beim verfügbaren Einkommen der Bevölkerung zwischen 2010 und 2011 nicht. Für Erwerbshaushalte nahm sie sogar ab.

¹⁰⁸ BFS: „Einkommen der privaten Haushalte: Einkommensungleichheit wird durch Umverteilung deutlich verringert“, September 2013.

3.4.2 Massnahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Die spezifischen Massnahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge sind in erster Linie als Ausgleichsmassnahmen zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes zu verstehen. Der Erhalt der Leistungen der 2. Säule ist ein zentrales Ziel der Reform; das Niveau der Renten beibehalten zu können setzt somit eine Erhöhung der Sparbeiträge voraus. Diesen unmittelbaren Kosten für die versicherten Personen steht der langfristige Erhalt der Rentenleistung gegenüber. Die Massnahmen gelten zudem für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge, und haben somit nur auf einen Teil der Versicherten direkte Auswirkungen. Zusätzlich bedeuten die Massnahmen eine gezielte Verbesserung der beruflichen Vorsorge insbesondere für Frauen und Teilzeitbeschäftigte.

Altersgutschriftensätze

Die Reformmassnahmen wirken sich unterschiedlich auf bestimmte Bevölkerungsgruppen aus. In der folgenden Tabelle sind die Auswirkungen der genannten Massnahmen auf die BVG-Altersgutschriften für verschiedene Einkommen und nach Altersklasse in Prozent des AHV-Lohnes aufgeführt. Es handelt sich um Bruttoauswirkungen in Anwendung des BVG vor und nach der Reform. Die effektiven Auswirkungen sind weniger markant, da in den Reglementen zahlreicher Pensionskassen bereits Parameter vorgesehen sind, die vom BVG-Minimum abweichen. Anhand der Tabelle lassen sich die potenziell am stärksten von den Massnahmen betroffenen Gruppen erkennen, sie lässt hingegen keine Schlüsse in Bezug auf die reformbedingte effektive Erhöhung der Sparbeiträge zu.

Tabelle 3-8

Erhöhung der BVG-Altersgutschriften in Prozent des AHV-Lohnes

AHV-Lohn	15'000	20'000	25'000	30'000	40'000	50'000	60'000	70'000	80'000
Alter									
25-34	5.3%	5.3%	4.3%	4.0%	2.5%	1.7%	1.1%	0.7%	0.4%
35-44	8.6%	8.6%	7.2%	6.8%	4.8%	3.5%	2.7%	2.1%	1.7%
45-54	13.1%	13.1%	11.0%	10.4%	7.3%	5.5%	4.3%	3.4%	2.7%
55-65	13.1%	13.1%	10.6%	9.9%	6.2%	4.0%	2.5%	1.4%	0.7%

Neu ist eine stärkere Abstufung der Altersgutschriftensätze zwischen den Klassen 35-44 Jahre und 45-54 Jahre vorgesehen. Heute wirken sich die im Vergleich zu den jüngeren Arbeitnehmern höheren Lohnkosten für Stellensuchende ab 55 tendenziell nachteilig aus. Mit der Akzentuierung der höheren Gutschriften ab 45 wird die stärkere Abstufung auf 45 vorverlegt. Dies führt dazu, dass die Arbeitnehmenden ab 45 höheren Kosten auf dem Arbeitsmarkt zu tragen haben, ab 55 dafür keine Erhöhung der Gutschriftensätze mehr vorgenommen wird. Es ist anzunehmen, dass die Altersgruppe ab 45 die neue, akzentuierte Abstufung bei den Gutschriften besser verkraftet als die Altersgruppe ab 55 gemäss heutiger Ordnung, und die neue Regelung somit insgesamt eine Verbesserung der Situation ergibt.

Koordinationsabzug und tiefere Eintrittsschwelle

Gemäss geltendem Recht sind insbesondere jüngere Arbeitnehmende sowie Frauen und Teilzeitbeschäftigte nicht obligatorisch in der 2. Säule versichert. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung des Koordinationsabzugs und der Herabsetzung der Eintrittsschwelle sind Personen mit geringem Einkommen künftig in der beruflichen Vorsorge bessergestellt. Insbesondere Frauen sind häufig Teilzeit beschäftigt oder weisen vergleichsweise tiefe Einkommen auf. Für diese kann mit den vorgeschlagenen Massnahmen eine gezielte Verbesserung der beruflichen Vorsorge erreicht werden. Die BVG-Lohnkosten wären mit den anderen Einkommensklassen (der gleichen Alterskategorie) identisch. Mangels entsprechender Daten ist es nicht möglich, den Umfang des Nettolohnrückgangs und allfällige soziale Konsequenzen für die betroffenen Haushalte präzise zu eruieren. Eine Studie hat jedoch gezeigt, dass die BVG-Versicherten die von den Arbeitgebenden getragenen Altersgutschriften als festen Lohnbestandteil sehen.¹⁰⁹ Das heisst auch, dass das Risiko, aufgrund der Arbeitskosten weniger arbeitsmarktfähig zu sein, für die Gruppen am grössten ist, die am stärksten von den Auswirkungen der Reform auf die Arbeitskosten betroffen sind.

Inwiefern die Höhe der Sparbeiträge an die berufliche Vorsorge mit dem Spar- bzw. dem Konsumverhalten im Bezug auf die Lebensphase der jeweiligen Altersgruppe zusammenspielen, wäre im Rahmen einer vertiefenden Analyse zu prüfen.

3.4.3 Erhöhung des Referenzalters

Dank der ergänzenden Massnahmen für einen flexibleren Rentenbezug können die betroffenen Personen ihre letzten Erwerbsjahre besser organisieren (Teilzeitbeschäftigung) und erhalten neue Möglichkeiten, im Erwerbsleben zu bleiben. Letztlich hängt es aber davon ab, welche Politik die Unternehmen gegenüber älteren Arbeitnehmenden verfolgen. Diese Politik wird wiederum weitgehend von der konjunkturellen und strukturellen Entwicklung der Wirtschaft bestimmt.

Frauen im 65. Altersjahr im Jahr 2025

Im Zeitraum der vollständigen Umsetzung des neuen Referenzalters im Jahr 2025 werden voraussichtlich 57 000 Frauen von der Angleichung des Referenzalters betroffen sein. Der Arbeitsmarkt muss jedoch nur diejenigen Arbeitskräfte aufnehmen können, von denen erwartet werden kann, dass sie mit 65 noch erwerbstätig sind. Unter der Annahme, dass die Arbeitsmarktbeteiligung im letzten Jahr vor dem Referenzalter ähnlich ausfällt wie heute, dürfe es sich dabei um das Äquivalent von 14 000 Vollzeit-Stellen handeln. Wie bereits vorangehend beschrieben, kann davon ausgegangen werden, dass der Arbeitsmarkt diese Arbeitskräfte aufnehmen kann.

¹⁰⁹ INFRAS (2011) Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende, Forschungsbericht 2/11, BSV, Bern .

Erwerbstätige Frauen zwischen 61 und 66 im Jahr 2025

Die Möglichkeiten, die Altersrente versicherungstechnisch neutral um ein oder mehrere Jahre vorzubeziehen oder aufzuschieben, fördern die Flexibilisierung des Rentenbezugs. Dadurch kann den persönlichen Vorlieben und Fähigkeiten und dem spezifischen Bedarf der Unternehmen besser begegnet werden. Dies trifft umso mehr zu, als die Mechanismen auch auf Rententeile anwendbar sind. Die Auswirkungen dieser zusätzlichen Flexibilisierung auf den Beschäftigungsgrad der älteren Arbeitnehmenden hängen natürlich von den Arbeitschancen und den finanziellen Mitteln der Rentnerinnen und Rentner im Ruhestand ab.

Eine Analyse der Auswirkungen der Erhöhung des Referenzalters der Frauen von 63 auf 64 Jahre im Jahr 2005, die anhand mehrerer Quellen durchgeführt wurde (individuelle AHV-Konten 2000–2008 und SAKE 2001–2009), hat ergeben, dass erwerbstätige Frauen dazu tendieren, ihren Austritt aus dem Erwerbsleben um ein Jahr hinauszuschieben. Es dauerte vier Jahre, bis wieder eine Arbeitsmarktbeteiligung von rund 45 Prozent ein Jahr vor dem Referenzalter erreicht wurde. Die Auswirkungen in Zusammenhang mit der in der Reform vorgeschlagenen Neuregelung für einen flexiblen Rentenbezug sind nicht berücksichtigt.

Übrige Versicherte

Das Risiko, dass junge Arbeitnehmende verdrängt werden und sich ihre Arbeitslosigkeit erhöht, dürfte angesichts der sehr unterschiedlichen Qualifikationen von älteren und jüngeren Personen gering sein. Ein Anstieg der Arbeitslosenquoten sollte somit nicht zu beobachten sein.

4 Verbindung zur Legislaturplanung

Der Inhalt der Reform entspricht der Legislaturplanung 2011–2015. Im Bereich der Sozialpolitik hat der Bundesrat die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und die finanzielle Konsolidierung der Sozialversicherungen im Hinblick auf die demografische Entwicklung als Prioritäten festgelegt. Zur finanziellen Konsolidierung der Sozialversicherungen sollen entsprechende Vorlagen in der Altersvorsorge der ersten und der zweiten Säule verabschiedet werden. Die Legislaturplanung sieht weiter die Gleichbehandlung von Frau und Mann, namentlich in den Bereichen Familie, Bildung, Arbeit und Rentenalter vor.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Verfassungsnormen, die dem Bund die Befugnis zur Gesetzgebung gibt und zwar auf dem Gebiet der verschiedenen Sozialversicherungen (Art. 112 BV für die AHV/IV; Art. 112a BV für die Ergänzungsleistungen; Art. 113 BV für die berufliche Vorsorge; Art. 114 für die Arbeitslosenversicherung; Art. 116 BV für die Familienzulagen und die Mutterschaftsversicherung; Art. 117 BV für die Unfallversicherung; Art. 59 Abs. 4 BV für den Erwerbsersatz für Militär- und Ersatzdienstleistende; Art. 59 Abs. 5 BV für die Militärversicherung) wie auch des

Zivilrechts (Art. 122 BV) und der Mehrwertsteuer (Art. 130 BV). Die Änderungen des VAG beruhen auf Artikel 122 Absatz 1 BV.

Das AHVG, IVG, ELG, AVIG, EOG, FamZG, UVG und das MVG unterstehen dem Gesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)¹¹⁰ vom 1. Januar 2003.

5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen

5.2.1 Instrumente der Vereinten Nationen

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) aus dem Jahr 1966 ist für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten.¹¹¹ Er verankert in Artikel 9 das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit, einschliesslich Sozialversicherung. Überdies verpflichten sich die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass die im Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung, insbesondere hinsichtlich des Geschlechts, ausgeübt werden (Art. 2 Abs. 2).

Das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ist für die Schweiz am 26. April 1997 in Kraft getreten.¹¹² Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten, insbesondere das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 11 Abs. 1 Bst. e). In der allgemeinen Empfehlung Nr. 27 über ältere Frauen (CEDAW/C/GC/27) vom 16. Dezember 2010, Paragraph 42, legt der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau fest: «Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass Frauen bei der Festlegung des Rentenalters weder im öffentlichen noch im privaten Sektor diskriminiert werden. Demzufolge sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die Rentenpolitik in keiner Weise diskriminierend ist, auch wenn Frauen sich zu einem frühzeitigen Eintritt in den Ruhestand entscheiden, und dass alle älteren Frauen, die erwerbstätig waren, angemessene Versorgungsleistungen erhalten.»

5.2.2 Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation

Das Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene von 1967 wurde von der Schweiz am 13. September 1977 ratifiziert.¹¹³ Teil III betrifft die Leistungen bei Alter, Teil IV die Leistungen an Hinterbliebene. Das Übereinkommen definiert für jeden Teil den gedeckten Fall, legt den prozentualen Anteil der zu schützenden Personen, die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Höhe und die Dauer der Leistungen fest. Es sieht zudem vor, dass die Beträge der Barleistungen nach erheblichen Änderungen der allgemeinen Verdiensthöhe oder nach erheblichen Änderungen der Lebenshaltungskosten zu überprüfen sind (Art. 29 Abs. 1).

¹¹⁰ SR **830.1**

¹¹¹ SR 0.103.1

¹¹² SR **0.108**

¹¹³ SR 0.831.105

5.2.3

Instrumente des Europarates

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit von 1964 wurde von der Schweiz am 16. September 1977 ratifiziert.¹¹⁴ Die Schweiz hat unter anderem Teil V und X über die Leistungen bei Alter und die Leistungen an Hinterbliebene angenommen. Beide Teile definieren den gedeckten Fall, legen den prozentualen Anteil der zu schützenden Personen, die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Höhe und die Dauer der Leistungen fest. Die Ordnung sieht zudem vor, dass die Beträge der Zahlungen nach namhaften Änderungen der allgemeinen Verdiensthöhe, die sich aus namhaften Änderungen der Lebenshaltungskosten ergeben, zu überprüfen sind (Art. 65 Abs. 10). Bezüglich Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit hält die Ordnung fest, dass die Aufwendungen für die Leistungen und die Verwaltungskosten durch Beiträge oder Steuern oder durch beide zusammen so zu bestreiten sind, dass Minderbemittelte nicht über Gebühr belastet werden und die wirtschaftliche Lage der Vertragspartei und der geschützten Personengruppen berücksichtigt wird (Art. 70 Abs. 1).

5.2.4

Recht der Europäischen Union

Artikel 48 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union verlangt die Errichtung eines Koordinationssystems der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zur Erleichterung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Selbstständigen und ihrer Familienangehörigen. Diese Koordination wird durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004¹¹⁵ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, sowie durch die Verordnung (EG) Nr. 987/2009¹¹⁶ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 geregelt. Diese beiden Verordnungen bezwecken einzig die Koordination der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit und stützen sich auf die entsprechenden internationalen Koordinationsgrundsätze, insbesondere die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum. Das Unionsrecht sieht keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Konzeption, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze selber festlegen. Seit dem Inkrafttreten des mit der EG und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossenen Abkommens über den freien Personenverkehr (FZA; 1. Juni 2002) nimmt die Schweiz an diesem Koordinationssystem teil und wendet heute in diesem Rahmen die beiden erwähnten Verordnungen an (vgl. Anhang II zum FZA, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit).

¹¹⁴ SR 0.831.104

¹¹⁵ SR 0.831.109.268.1

¹¹⁶ SR 0.831.109.268.11

5.2.5 Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht

5.2.5.1 Massnahmen zum Rentenbezug

Die Festsetzung eines flexiblen Rentenbezugs zwischen 62 und 70 Jahren mit einem Referenzalter von 65 Jahren für Männer und für Frauen ist mit den von der Schweiz ratifizierten Vereinbarungen der UNO, der IAO und des Europarates vereinbar.

Die übrigen Massnahmen zum Rentenbezug stellen für die in der Schweiz anwendbaren Bestimmungen des internationalen Rechts kein Problem dar.

5.2.5.2 Massnahmen zur beruflichen Vorsorge

Die vorgeschlagene Neuregelung in Bezug auf den Koordinationsabzug verbessert unter anderem die berufliche Vorsorge von Teilzeiterwerbstätigen und kommt somit vorwiegend Frauen zugute. Dies ist ganz im Sinne des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

Die übrigen Massnahmen dieser Vorlage im Bereich der beruflichen Vorsorge sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

5.2.5.3 Leistungsseitige Massnahmen

In Bezug auf die Hinterlassenenleistungen halten das Übereinkommen Nr. 128 und die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit fest, dass der gedeckte Fall den Verlust des Unterhalts der Witwe oder der Kinder infolge des Todes des Unterhaltspflichtigen zu umfassen hat (Art. 21 Abs. 1 bzw. Art. 60 Abs. 1). In beiden Übereinkommen bezeichnet die Witwe eine Frau, für deren Unterhalt der Ehemann bei seinem Tod gesorgt hat (Art. 1 Abs. g). Beide Instrumente lassen den Vertragsstaaten insofern einen gewissen Gestaltungsspielraum, weil ihnen die Möglichkeit gegeben wird, den Rentenanspruch einer Witwe an Bedingungen zu knüpfen. Gemäss Europäischer Ordnung der Sozialen Sicherheit kann der Leistungsanspruch einer Witwe davon abhängig gemacht werden, ob sie nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften unfähig ist, selbst für ihren Unterhalt zu sorgen (Art. 60 Abs. 1). Es kann davon ausgegangen werden, dass kinderlose Witwen imstande sind, insofern selbst für ihren Unterhalt zu sorgen, als die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Erhöhung des Beschäftigungsgrads zumutbar ist. Im Übrigen sind langfristige Übergangsbestimmungen vorgesehen, mit denen der Sozialschutz älterer Witwen erhalten werden soll. Die Aufhebung der Witwenrenten für kinderlose Witwen in Verbindung mit langfristigen Übergangsbestimmungen sollte von den internationalen Kontrollorganen deshalb nicht als mit den beiden genannten Instrumenten unvereinbar erachtet werden.

Auch die Kürzung der Hinterlassenenrente von 80 auf 60 Prozent der Altersrente stellt für das Übereinkommen Nr. 128 und die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit kein Problem dar. In beiden Übereinkommen ist für die Hinterlassenenleistung eine Mindestersatzquote festgelegt, die für den betroffenen Typus des Leistungsempfängers – eine Witwe mit zwei Kindern – erreicht werden muss. Da die Kürzung der Witwenrente durch die Erhöhung der Waisenrenten um 10 Prozent

(von 40 % auf 50 %) kompensiert wird, bleibt die Ersatzquote erhalten und der von den beiden Übereinkommen festgelegten Leistungshöhe wird entsprochen.

5.2.5.4 Ende der AHV-Beitragspflicht beim Vorbezug einer ganzen Altersrente

Die Beitragspflicht beim Vorbezug einer ganzen Altersrente aus einem EU-Mitgliedstaat endet nicht zum Zeitpunkt des Vorbezugs nach ausländischem Recht, sondern ebenfalls drei Jahre vor dem schweizerischen Referenzalter. Dies ist vereinbar mit Artikel 5 Buchstabe b Verordnung (EU) Nr. 883/2004. Angesichts der unterschiedlichen nationalen Rentenalter und Möglichkeiten des Rentenvorbezugs wäre es unverhältnismässig und sachlich nicht zu rechtfertigen, den Zeitpunkt des Vorbezugs von ausländischen Leistungen mit dem Zeitpunkt des Vorbezugs von schweizerischen Leistungen in Bezug auf die Beitragsbefreiung gleichzustellen.

5.2.5.5 Vorbezug in der AHV und Jugendjahre

Aufgrund der Abkommen mit der EU/EFTA sowie mit anderen Vertragsstaaten sind ausländische Beitragszeiten weder für den Anspruch noch für die Berechnung der schweizerischen Altersrenten zu berücksichtigen.

Entsprechend besteht auch für die Berücksichtigung ausländischer Jugendjahre weder eine Pflicht noch eine Rechtsgrundlage. Im Falle eines Vorbezugs der Altersrente in der Schweiz können deshalb ausländische Jugendjahre nicht die AHV-Rentenkürzung kompensieren. Da ausländische Jugendjahre im betroffenen Land berücksichtigt werden, gehen keine Beitragszeiten verloren und es besteht keine Diskriminierung.

Bei einem Vorbezug der schweizerischen Altersrente werden bei Personen mit tiefen Einkommen Jugendjahre in der Schweiz angerechnet und es kommt pro fehlendes Beitragsjahr ein reduzierter Kürzungssatz zur Anwendung. Da der Vorbezug nicht durch ausländische Jugendjahre kompensiert werden kann, besteht in dieser Konstellation auch kein Anspruch auf die Anwendung eines reduzierten Kürzungssatzes. Es ist deshalb der ordentliche versicherungstechnische Kürzungssatz anzuwenden.

Personen mit Schweizer Jugendjahren sind also anders gestellt als Personen mit ausländischen Jugendjahren. Da die ausländischen Jugendjahre im Unterschied zu den inländischen nicht zur Finanzierung der AHV beitragen und nicht zur Kompensation des Vorbezugs herangezogen werden können, sondern der Finanzierung der ausländischen Teilrente dienen und von der ausländischen Rentenversicherung abgegolten werden, ist diese unterschiedliche Behandlung verhältnismässig und gerechtfertigt.

5.2.5.6 Massnahmen zur Finanzierung der AHV

Der für die AHV vorgesehene Interventionsmechanismus könnte bei Überschreiten der zweiten Stufe zu begrenzten Einschränkungen der Rentenanpassung an die Preis- und Lohnentwicklung führen, was unter Umständen den entsprechenden Anforde-

rungen des Übereinkommens Nr. 128 und der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit widersprechen könnte. Letztere sieht vor, dass die Beträge der Zahlungen nach namhaften Änderungen der allgemeinen Verdiensthöhe, die sich aus namhaften Änderungen der Lebenshaltungskosten ergeben, überprüft werden müssen. Würde die zweite Stufe erreicht und würden gleichzeitig die Lebenshaltungskosten deutlich steigen, könnte eine Einschränkung der Rentenanpassung demnach problematisch werden. Es sind jedoch Begrenzungen vorgesehen. Die Rentenanpassung kann höchstens während fünf Jahren sistiert werden, und es ist ein Rentenniveau in Höhe von 95 Prozent im Verhältnis zu einer Anpassung der Renten nach dem Mischindex garantiert. Ferner werden die Massnahmen aufgehoben, sobald der erste Schritt umgesetzt ist oder sich die Situation verbessert.

Die übrigen Massnahmen zur Finanzierung der AHV sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

5.2.5.7 Übrige Massnahmen

Die übrigen von der vorliegenden Reformvorlage vorgesehenen Massnahmen stellen für die in der Schweiz anwendbaren Bestimmungen des internationalen Rechts kein Problem dar.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegenden Änderungen erfolgen demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren. Die Vorlage hat die Form eines Mantelerlasses. Er enthält sämtliche Änderungen der betroffenen Spezialgesetze.

5.4 Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen

AHV

- Für die Berechnung der vorbezogenen Rente, insbesondere für den Fall, dass der prozentuale Anteil des Vorbezugs abgeändert wird, können Vorschriften erlassen werden (40 Abs. 4 AHVG). Im Bereich der Ergänzungsleistungen müssen für die Berechnung der Einnahmen diejenigen Fälle geregelt werden, in welchen eine vorbezogene Rente und gleichzeitig eine Invalidenrente nach Artikel 40^{bis} AHVG oder eine Hinterlassenenrente nach Artikel 40^{ter} AHVG bezogen wird (Art. 11 Abs. 1 Bst. d^{bis} ELG);
- Die Modalitäten der Anrechnung von Jugendjahren beim Vorbezug sind zu bestimmen (Art. 40^{sexies} Abs. 5 AHVG);
- Die Verzinsungspflicht der Ersatzforderung aus Arbeitgeberhaftung (Art. 52 Abs. 7 AHVG) sowie aus Gründerverbands- oder Staatshaftung (Art. 70 Abs. 1^{bis} AHVG) ist zu konkretisieren;
- Über die Reserven der Verbandsausgleichskassen sowie die Entschädigung an Ausgleichskassen bei Übernahme der Führung einer aufgelösten Kasse

sind detailliertere Bestimmungen zu erlassen (Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG);

- Der elektronische Datenaustausch zwischen den entsprechenden Behörden ist zu regeln (Art. 63 Abs. 3^{bis} und 3^{ter} AHVG, 26b ELG);
- Die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der AHV ist näher zu bestimmen (Art. 103 Abs. 3 AHVG). Der Bundesbeitrag an die IV ist zu reduzieren, sobald die Schulden der Invalidenversicherung abgebaut sind (Abs. 1 der Schlussbestimmungen der Änderung vom....zum [IVG]);
- Ausgleichsfonds: Es muss periodisch geprüft werden, ob sich die finanzielle Entwicklung der Versicherung im Gleichgewicht befindet. Zeichnet sich ab, dass der Stand des AHV-Ausgleichsfonds innerhalb der nächsten 3 Jahre unter die gesetzliche Schwelle sinken wird, müssen der Bundesversammlung Stabilisierungsmassnahmen unterbreitet werden (Art. 113 Abs. 2 AHVG). Liegt der Stand des AHV-Ausgleichsfonds unter der gesetzlichen Schwelle und beträgt das Umlagedefizit in zwei aufeinanderfolgenden Jahren über drei Prozent der Jahresausgabe, wird die Rentenanpassung eingeschränkt und die Beitragssätze erhöht (Art. 113 Abs. 3 Bst. a und b AHVG). Im Weiteren regelt der Bundesrat für die Renten von Ehepaaren (Art. 35 AHVG) sowie bei Zusammentreffen von Waisen- und Kinderrenten (Art. 37^{bis} AHVG) die Koordination mit der Invalidenversicherung im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Rentenanpassung resp. deren Einschränkung (Art. 113 Abs. 3 Bst. c AHVG);

BVG

Artikel 97 Absatz 1 BVG gibt dem Bundesrat die nötige gesetzliche Grundlage, um Massnahmen zur Durchführung der beruflichen Vorsorge zu treffen. Der Entwurf sieht folgende Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat vor:

- Zu den Bestimmungen über den Rentenbezug: Regelung von Ausnahmen für den Bezug von Altersleistungen vor dem Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen (Art. 13 Abs. 2 BVG); Erlass von Ausführungsbestimmungen zum flexiblen Rentenbezug (Art. 13a Abs. 5 BVG); Festlegung der BVG-Mindestumwandlungssätze bei einem Bezug von Altersleistungen vor/nach dem Referenzalter (Art. 14 Abs. 2 BVG); Festlegung der BVG-Mindestumwandlungssätze während der Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes von 6,8 auf 6 Prozent unter Berücksichtigung der Erhöhung des Frauenrentenalters (Bst. b. der Übergangsbestimmungen der Änderung vom ... BVG);
- Regelung der Durchführungsmodalitäten sowie von Ausnahmen der Listenvahl in Bezug auf die Wahl der Arbeitnehmervertretung im paritätischen Organ (Art. 51 Abs. 6 BVG);
- Erlass von Bestimmungen über die Anforderungen, welche Personen und Institutionen erfüllen müssen, die mit der Vermögensanlage betraut sind (Art. 53a Bst. a BVG);
- Erlass von Ausnahmen zur Durchführung einer Teilliquidation wegen unverhältnismässigem Aufwand (Art. 53d Abs. 1 BVG);

- Erlass von Bestimmungen über die Art und Weise der Festlegung der Beiträge für die Deckung der Risiken Tod und Invalidität nach kollektiven Grundsätzen (Art. 65 Abs. 2^{bis} BVG);
- Regelung der Einkaufsmöglichkeiten bei Bezug von Vorsorgeleistungen (Art. 79b Abs. 2 BVG);
- Erlass von Vorschriften über die Erstellung von versicherungstechnischen Grundlagen (Art. 97 Abs. 1^{bis} BVG);
- Regelungen zur Berechnung der Einlagen für die Übergangsgeneration (Bst. c. der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ... BVG).

FZG

- Festlegung eines Anfangsvermögens und Garantieleistungen für die Gründung von Freizügigkeitseinrichtungen sowie analoge Regelungen für bereits bestehende Freizügigkeitseinrichtungen (Art. 26 Abs. 1^{bis} FZG).

VAG

- Erlass von Bestimmungen zur vorübergehenden Senkung der Mindestquote zwecks Wiedererlangung der Solvenz (Art. 37 Abs. 4^{bis} VAG).

Mit der neu eingeführten Pflicht zur Bezahlung von Zinsen auf Schadenersatz (Art. 52 Abs. 7 und Art. 70 Abs. 1^{bis} AHVG) wird der Bundesrat zur Regelung der Einzelheiten verpflichtet.

5.5 Vereinbarkeit mit der Datenschutzgesetzgebung

Die vorgeschlagenen Massnahmen stellen datenschutzrechtlich kein Problem dar.

Änderung der Bundesverfassung

Art. 130 Abs. 3^{bis} Bst. a und b, 3^{ter}

Die Gründe und Einzelheiten dieser Änderung sind in Ziffer 2.5.1.2 erläutert.

3^{bis}: Dieser Absatz führt eine Kompetenz ein, um die Alters- und Hinterlassenenversicherung über den in Absatz 3 bereits vorgesehenen Anteil hinaus zu finanzieren. Diese Kompetenz ist dem Gesetzgeber zugewiesen und beschränkt sich auf maximal 2 Prozentpunkte der MWST.

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze ist allerdings erst möglich, wenn sowohl der Grundsatz der Vereinheitlichung des Referenzalters von Frauen und Männern als auch die neuen Bestimmungen, welche die Anspruchsvoraussetzungen für Hinterlassenenrenten beschränken, im Gesetz verankert sind (vgl. Erläuterungen zu Art. 23, 24 und 24a AHVG). Diese beiden Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. In Anbetracht der umfangreichen Übergangsbestimmungen hinsichtlich dieser beiden Massnahmen, kann die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze durchgeführt werden, bevor die Übergangsbestimmungen auslaufen.

Ziel der Bestimmung ist es, eine Symmetrie zwischen dem Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020 und dem Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer herzustellen. Mit Buchstabe a und b wird diese Verbindung erreicht.

3^{ter}: Dieser Absatz präzisiert, dass die durch die Erhöhung des MWST-Satzes erfolgten Einnahmen einzig für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung bestimmt sind. Die neuen Einnahmen werden nicht mehr explizit das Ziel haben, die demografisch bedingte Mehrbelastung der AHV zu decken.

Änderung des ZGB

Art. 89a Abs. 6 Ziff. 2, 2a (neu) und 14

Ziff. 2 und 2a: Artikel 89a Absatz 6 zählt jene Bestimmungen des BVG auf, die auch für Vorsorgeeinrichtungen gelten, die ausschliesslich in der überobligatorischen Vorsorge tätig sind.

Der im Verlauf der 1. BVG-Revision eingefügte aktuelle Wortlaut von Ziffer 2 ist hinfällig, da die darin erwähnte Regelung der "zusätzlichen Einkäufe für den Vorbezug der Altersleistung", die in der 11. AHV-Revision enthalten war, nicht in Kraft getreten ist. Hingegen muss für eine neue, in der aktuellen Revision eingefügte Bestimmung des BVG das Anwendungsgebiet ausgedehnt werden:

In der beruflichen Vorsorge wird neu ein flexibler Rentenbezug mit einem im Gesetz festgelegten Mindestalter für den Anspruch auf Altersleistungen eingeführt. Damit dieses Modell auch ausserhalb der obligatorischen beruflichen Vorsorge Geltung hat, muss der Anwendungsbereich von Artikel 13 Absatz 2 und Artikel 13a

VE-BVG auch auf Einrichtungen, die ausschliesslich den überobligatorischen Bereich versichern, ausgedehnt werden.

Diese Bestimmungen beziehen sich jedoch nur auf Vorsorgeeinrichtungen, die in ihren Reglementen einen Anspruch auf Altersleistungen vorsehen. Patronale Fonds beispielsweise sind davon nicht betroffen.

Ziff. 14: Damit die Bestimmung in Bezug auf die Berechnung der Risikobeiträge bei Tod und Invalidität nach kollektiven Grundsätzen auch für Vorsorgeeinrichtungen gilt, die ausschliesslich im überobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge tätig sind, muss Artikel 65 Absatz 2^{bis} VE-BVG in die Aufzählung von Artikel 89a Absatz 6 aufgenommen werden.

Änderung des MWSTG

Art. 25 Abs. 1, Abs. 2 Einleitungssatz und Abs. 4 erster Satz

Basierend auf der Rechtsetzungskompetenz in Artikel 130 Absatz 3^{bis} BV werden die Mehrwertsteuersätze um einen Prozentpunkt angehoben, um die Finanzierung der AHV sicherzustellen. Die Erhöhung betrifft alle drei Steuersätze: Den Normalatz, den reduzierten Satz für die Güter des täglichen Bedarfs sowie den Sondersatz auf Beherbergungsleistungen. Die Erhöhung kann proportional (unter Wahrung des Verhältnisses zwischen den Sätzen) oder linear (Erhöhung aller Sätze um gleichviele Punkte) vorgenommen werden. Im Falle einer proportionalen Erhöhung kommen folgende Steuersätze zur Anwendung: 8,6 Prozent beim Normalatz, 2,7 Prozent beim reduzierten Satz und 4 Prozent beim Sondersatz. Bei einer linearen Erhöhung betragen die Sätze 8,6 Prozent für den Normalatz, 3,4 Prozent für den reduzierten Satz und 4,6 Prozent beim Sondersatz.

Art. 28 Abs. 2

Steuerpflichtige Bezüger von Erzeugnissen nicht steuerpflichtiger Urproduzenten (Landwirtschaft, Viehzucht u.ä.) dürfen einen Anteil des Rechnungsbetrages als Vorsteuer abziehen. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze bedingt eine Anpassung dieses Prozentanteils, den die steuerpflichtigen Käufer beim Bezug von Urprodukten bei nicht steuerpflichtigen Urproduzenten auf dem Rechnungsbetrag abziehen können: Bei einer proportionalen Erhöhung ist eine Anpassung auf 2,9 Prozent, bei einer linearen Erhöhung auf 3,1 Prozent nötig.

Art. 37 Abs. 1

Steuerpflichtige Personen, deren Jahresumsatz und Steuerschuld pro Jahr gesetzlich festgelegte Werte nicht überschreiten, können per Saldosteuersatz abrechnen. Die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze bedingt eine entsprechende Anpassung der Umsatzlimite und der Steuerschuldlime für die Anwendung der Saldosteuersatzmethode. Bei beiden Varianten (proportionale oder lineare Erhöhung) beträgt die Umsatzlimite neu 5,05 Millionen Franken und die Steuerschuldlime 113 000 Franken.

Vgl. Erläuterungen zu Artikel 25 Absatz 1, Absatz 2 Einleitungssatz und Absatz 4 erster Satz MWSTG.

Bundesgesetz über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV (neu)

Die Änderung des Bundesbeschlusses vom 20. März 1998 über die Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten von AHV/IV (SR 641.203; nachfolgend Bundesbeschluss) ist eine Totalrevision. Seit der Totalrevision der Bundesverfassung vom 18. April 1999 ist die Form des Bundesbeschlusses für rechtsetzende Bestimmungen nicht mehr vorgesehen. Aus diesem Grund muss ein neues Bundesgesetz erlassen werden.

Art. 1

In materieller Hinsicht ist dieser Artikel identisch mit Artikel 1 des geltenden Bundesbeschlusses. Einzig die Verweise auf die Artikel der Bundesverfassung betreffend die Mehrwertsteuersätze wurden angepasst, weil diese anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung geändert wurden.

Art. 2 Abs. 2.

Mit Ausnahme der Absätze 2 und 4 ersetzt dieser Artikel Artikel 2 des geltenden Bundesbeschlusses.

Abs. 2: Die vorgenommene Änderung von Absatz 2 ist eine Folge der Teilentflechtung der Zahlungsflüsse vom Bundeshaushalt an die AHV/IV; der Beitrag des Bundes an die AHV-Ausgaben sinkt von 19,55 Prozent auf 10 Prozent. Der durch die am 1. Januar 1999 in Kraft getretene Anhebung der MWST zugunsten der AHV generierte Ertragsanteil soll dem Beitragsanteil des Bundes an den AHV-Ausgaben in der Höhe von 10 Prozent entsprechen. Zudem wird die Verwendung der missverständlichen Formulierung „Rückstellung“ vermieden.

Abs. 4: Die Präzisierung ist nunmehr notwendig, weil der Ausgleichsfonds der AHV seit dem 1. Januar 2011 von jenem der IV losgelöst ist.

Art. 3

Da es sich um eine Totalrevision handelt, wird der geltende Bundesbeschluss aufgehoben.

Änderung des AHVG

Art. 1a - 1d

Artikel 1a ist mit jeder Gesetzesrevision umfassender geworden. Aktuell sind in einem einzigen Artikel die Voraussetzungen für die obligatorische Versicherungsun-

terstellung, deren Ausnahmen sowie die Weiterführungs- und die Beitrittsversicherung enthalten. Um das Verständnis der Unterstellungsregeln zu verbessern, ist eine systematische Neuordnung notwendig. Neu werden die verschiedenen Grundsätze je in einem separaten Artikel geregelt; der bisherige Regelungsgehalt von Artikel 1a wird wie folgt aufgegliedert:

- Artikel 1a Obligatorische Versicherung
- Artikel 1b Ausnahmen von der obligatorischen Versicherung
- Artikel 1c Weiterführungsversicherung
- Artikel 1d Beitrittsversicherung

Art. 1a

Der neue Artikel 1a definiert den Kreis von Personen, welche obligatorisch versichert sind und übernimmt damit vom Grundsatz her den Regelungsgehalt der bisherigen Absätze 1 und 1^{bis} von Artikel 1a. Inhaltlich werden aber gleichzeitig gewisse Änderungen vorgesehen:

Bst. a: Aufgrund des Wohnsitzes sollen nur noch Personen in der AHV versichert sein, die weder in der Schweiz noch in einem anderen Staat erwerbstätig sind. Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, welche in einem Nichtvertragsstaat arbeiten, sollen nicht mehr obligatorisch in der Schweiz versichert sein. Damit wird der heutigen wirtschaftlichen Realität und dem im internationalen Verhältnis in der Regel geltenden Erwerbsortsprinzip Rechnung getragen (vgl. alle bestehenden Sozialversicherungsabkommen und die Freizügigkeitsabkommen mit der EU und EFTA) sowie eine allfällige Doppelbelastung bei der Beitragspflicht vermieden. Zudem wissen viele in einem Nichtvertragsstaat Erwerbstätige gar nicht, dass sie (auch) in der AHV versichert sind und melden sich nicht bei der für sie zuständigen Ausgleichskasse am Wohnsitz. Diese kann von sich aus keine Erwerbstätigkeit im Ausland feststellen und nur Personen erfassen, welche ihre Erwerbstätigkeit in einem Nichtvertragsstaat melden. Einzig für nach dem Aufwand besteuerte Personen erhalten die Ausgleichskassen eine Steuermeldung. Diese Personen sind jedoch meist gar nicht der AHV unterstellt, sondern aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit der EU resp. der EFTA oder von Sozialversicherungsabkommen im jeweiligen Vertragsstaat versichert.

Bst. b: Diese Bestimmung entspricht vollständig der heutigen Regelung.

Bst. c: In der bisherigen Fassung von Buchstabe c Ziffer 1 regelt die Bestimmung die obligatorische Versicherung von Schweizer Bürgern im Ausland im Dienste der Eidgenossenschaft. Der Begriff „Eidgenossenschaft“ wird durch den moderneren Begriff „Bund“ ersetzt, welcher seit einiger Zeit in der Gesetzgebung verwendet wird. Dies hat jedoch keine materielle Änderung zur Folge. Neu sind die vorgenannten Personen nur noch dann obligatorisch in der AHV versichert, wenn sie gemäss den Regeln des Völkerrechts (insbesondere den Wiener Übereinkommen über diplomatische [SR 0.191.01] und konsularische [0.191.02] Beziehungen) von den Rechtsvorschriften des Erwerbsortes aufgrund von Vorrechten und Immunitäten ausgenommen sind. Der Personenkreis wird einerseits auf Personen reduziert, welche sich aufgrund ihrer offiziellen Tätigkeit für den Bund im Ausland nicht obligatorisch versichern können und deshalb auf eine Versicherung in der AHV angewiesen sind. Andererseits wird der Anwendungsbereich der Bestimmung geöffnet, indem

nicht nur Schweizer Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Staatsangehörige der EU und EFTA in der AHV obligatorisch versichert sein sollen. Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass immer mehr auf Fachspezialisten aus dem EU-/EFTA-Raum zurückgegriffen wird und heute auch ausländische Staatsangehörige im Dienste der Eidgenossenschaft Vorrechte und Immunitäten erhalten.

Die heutige Regelung, derzufolge Schweizer Bürger im Dienste privater, vom Bund namhaft subventionierter Hilfsorganisationen nach Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe obligatorisch in der AHV versichert sind (bisheriger Art. 1a Abs. 1 Bst. c Ziff. 3), hat sich nicht bewährt und wird aufgehoben. Unter diese Regelung fallen Organisationen, die unter regelmässiger vertraglicher Bindung durch einen Programmvertrag mit der DEZA stehen. Die Programmverträge werden alle vier Jahre neu ausgehandelt. Zwar werden sie in der Regel erneuert, jedoch nicht alle. Dies hat zur Folge, dass die Kontinuität der Versicherung in der AHV nicht gewährleistet werden kann, was zu Rechtsunsicherheit führt. Zudem hat die Regelung zu einer Ungleichbehandlung unter den Mitarbeitenden der Hilfsorganisationen geführt, da nur Schweizer Bürgerinnen und Bürger versichert werden können, nicht hingegen ausländische Staatsangehörige, welche von den Organisationen immer öfters rekrutiert werden. Beanstandet wurde auch immer wieder, dass – gerade in Anbetracht der nicht ganz klaren Kriterien – nicht alle Arbeitgebenden gleich behandelt werden. Die Hilfsorganisationen sind überdies heute professionelle Unternehmen, welche in der Lage sind, ihre Mitarbeitenden privat genügend zu versichern. Die Bestimmung wird deshalb aufgehoben.

Mitarbeitende von Hilfsorganisationen haben jedoch unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit die Möglichkeit, sich in der AHV weiter zu versichern, wenn sie einen genügenden Bezug zur Schweiz aufweisen (dreijährige Vorversicherungszeit in der AHV, vgl. neuen Art. 1c AHVG).

Bst. d: Die Familienangehörigen ohne Erwerbstätigkeit, welche die gemäss Buchstabe c versicherten Personen ins Ausland begleiten oder im Ausland geboren werden, sind auf Grund ihrer eigenen Vorrechte und Immunitäten im Ausland nicht versichert, weshalb sie ebenfalls in den obligatorischen Versicherungsschutz der AHV aufzunehmen sind. Unter bisherigem Recht war die Beitrittsversicherung nach Artikel 1a Absatz 4 Buchstabe c vorgesehen.

Bst. e: Die Bestimmung entspricht weitgehend der heutigen Regelung in Artikel 1a Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 2.

Art. 1b

Der neue Artikel 1b übernimmt die Ausnahmen von der obligatorischen Versicherung im Sinne des bisherigen Artikels 1a Absatz 2, nimmt dabei aber Anpassungen vor, welche der Entwicklung der letzten Jahre Rechnung tragen. Überholt ist die im bisherigen Artikel 1a Absatz 2 Buchstabe b verankerte Ausnahme für Personen, die einer ausländischen Alters- und Hinterlassenenversicherung angehören und denen deswegen eine unzumutbare Doppelbelastung droht: Die Schweiz hat zahlreiche Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen und konnte damit die Fälle reduzieren, in denen eine Person gleichzeitig in zwei oder mehr Staaten obligatorisch versichert ist. Ausserdem wird mit der Streichung des Wohnsitzes als Kriterium für die obligatorische Versicherung in der Schweiz (vgl. neuer Art. 1a Bst. a) und der

Aufhebung der obligatorischen Versicherung für Schweizer Bürger im Dienste von privaten Hilfsorganisationen (vgl. neuer Art. 1a Bst. c) das Ausnahmekriterium der unzumutbaren Doppelbelastung gegenstandslos.

Bst. a: Die Bestimmung betrifft ausländische Staatsangehörige mit Vorrechten und Immunitäten gemäss Gaststaatsgesetz (SR 192.12). Heute ist für diese Personen eine vollumfängliche Ausnahme vom Obligatorium in Artikel 1a Absatz 2 Buchstabe a vorgesehen. Die Neuregelung beschränkt die Ausnahme auf die Tätigkeit in offizieller Mission und regelt gleichzeitig neu den Status der Familienangehörigen. Der Wandel der Zeit hat nämlich dazu geführt, dass Personen mit Vorrechten und Immunitäten bisweilen auch einer Nebenerwerbstätigkeit nachgehen (z.B. Lehrauftrag an einer Universität) und die begleitenden Familienangehörigen, namentlich die Ehegatten, im Gaststaat eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. In der Praxis wurde dieser Entwicklung bereits Rechnung getragen und hat ihren Niederschlag in der Verordnung zum Gaststaatsgesetz (Art. 21 Abs. 4 und Art. 22 Abs. 4 V-GSG; SR 192.121) gefunden, welche vorsieht, dass für diese Tätigkeiten keinerlei Vorrechte oder Immunitäten bestehen, was unter anderem zur Unterstellung unter das Schweizer Sozialversicherungsrecht führt. Voraussetzung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist eine entsprechende Bewilligung des EDA.

Die Ausnahme vom Obligatorium gilt – vorbehältlich anderslautender vorrangiger internationaler Regelungen – nicht generell, sondern wird auf diejenigen Tätigkeiten, welche in offizieller Eigenschaft für einen institutionellen Begünstigten ausgeübt werden, beschränkt. Dies steht im Einklang mit dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (SR 0.191.01; Art. 33) und dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (SR 0.191.02; Art. 48), welche die Befreiung vom System der sozialen Sicherheit im Empfangsstaat nur in Bezug auf die Dienste für den Entsendestaat vorsehen. Über Einkommen aus Nebenerwerbstätigkeiten ist deshalb grundsätzlich beitragsrechtlich abzurechnen.

Neu präzisiert wird, dass die begleitenden Familienangehörigen nur dann von der Versicherung ausgenommen sind, wenn sie keine Erwerbstätigkeit ausüben.

Bst. b: Die von der Ausnahmeregelung betroffene Personenkategorie entspricht vollumfänglich derjenigen, welche das bisherige Recht in Artikel 1a Absatz 2 Buchstabe c definiert.

Auf eine Kompetenznorm betreffend die generelle Regelung der Einzelheiten wird an dieser Stelle verzichtet, da hierfür die allgemeine Kompetenznorm gemäss Artikel 154 Absatz 2 ausreicht.

Art. 1c

Abs. 1 und 2: Die Weiterführungsversicherung ist bisher in Artikel 1a Absatz 3 geregelt und eröffnet - unter der Voraussetzung einer fünfjährigen Vorversicherungszeit - zwei verschiedenen Kategorien von Personen die Möglichkeit der Weiterversicherung, nämlich:

- den im Ausland tätigen Angestellten eines Arbeitgebers mit Sitz in der Schweiz, sofern der Arbeitgeber damit einverstanden ist (Bst. a);
- den nichterwerbstätigen Studierenden, die ihren Wohnsitz in der Schweiz aufgeben, um im Ausland einer Ausbildung nachzugehen, bei einer Altersgrenze von 30 Jahren (Bst. b).

Diese Regelung wird im neuen Artikel 1c nur teilweise übernommen: gänzlich fallen gelassen wird die Weiterversicherungsmöglichkeit für im Ausland wohnhafte Studierende. Denn seit Einführung dieser Versicherungsmöglichkeit im Jahr 2001 wurde sie kaum genutzt (zwölf Anmeldungen zwischen 2001 und 2013 und noch neun aktive Versicherte im ersten Quartal 2013). Da Studierende, die sich ins Ausland begeben, in der Regel in Anwendung von Artikel 23 Absatz 1 ZGB ihren Wohnsitz in der Schweiz beibehalten (Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung begründet keinen Wohnsitz) und ein grosser Teil der Studenten im Ausland erwerbstätig ist, womit sie die Voraussetzungen für die Weiterführung nicht mehr erfüllen, hat diese Bestimmung praktisch keinen Anwendungsbereich mehr.

Die heute bestehende Weiterversicherungsmöglichkeit für die im Ausland tätigen Angestellten von Arbeitgebern mit Sitz in der Schweiz soll mit dem neuen Artikel 1c Absatz 1 Buchstabe a nicht nur beibehalten, sondern - über die Verkürzung der geforderten Vorversicherungszeit auf drei Jahre - erweitert werden.

Darüber hinaus wird mit dem neuen Artikel 1c Absatz 1 die Weiterversicherungsmöglichkeit für zwei zusätzliche Personengruppen, welche sich bisher obligatorisch bzw. über einen Beitritt versichern konnten, geöffnet:

- mit Buchstabe b bekommen Personen, welche aufgrund der Änderung des bisherigen Artikels 1a Absatz 1 Buchstabe a nicht mehr wohnsitzbedingt obligatorisch versichert sind, die Möglichkeit zur Weiterversicherung. Denn der Wohnsitz ist nur noch dann Anknüpfungspunkt für die obligatorische Versicherung, wenn weltweit keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Der Grund, weshalb die obligatorische Versicherung trotz schweizerischem Wohnsitz wegfällt, kann neu nicht nur (wie bisher) in einer zwischenstaatlichen Vereinbarung liegen, sondern generell darin, dass im Ausland einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird. Der Anwendungsbereich ist deshalb auf alle Fälle auszudehnen, in welchen aufgrund einer *ausländischen Erwerbstätigkeit* keine obligatorische Versicherung in der Schweiz besteht. Im Zuge der Vereinheitlichung der weiterführenden Versicherungen wird die bisherige Beitrittsversicherung in eine Weiterführungsversicherung mit dreijähriger Vorversicherungsdauer umgewandelt.
- mit Buchstabe c werden Personen erfasst, welche selber nicht erwerbstätig sind, aber ihren erwerbstätigen Ehegatten, welcher für einen Schweizer Arbeitgeber im Ausland tätig ist, ins Ausland begleiten. Bisher konnten sich solche Begleitpersonen für eine Beitrittsversicherung nach Artikel 1a Absatz 4 Buchstabe c entscheiden. Die bisherige Beitrittsversicherung für nichterwerbstätige Ehegatten wird in eine Weiterführungsversicherung mit dreijähriger Vorversicherungsdauer umgewandelt. Mit dieser Änderung wird in den Fällen, in welcher der eine Ehegatte für einen Schweizer Arbeitgebenden im Ausland tätig ist, eine Gleichbehandlung unter den Ehegatten geschaffen, indem neu beide eine Vorversicherungsdauer zu erfüllen haben. Ferner wird neu auf Gesetzesstufe präzisiert, dass die Person ihren erwerbstätigen Ehegatten ins Ausland begleiten muss, was bisher nur auf Verordnungsstufe geregelt war.

Abs. 3: Zur Regelung der Einzelheiten braucht es - wie für die bisherigen Weiterversicherungsmöglichkeiten (vgl. bisheriger Art. 1a Abs. 5) - eine Kompetenz des Bundesrates.

Art. 1d

Die bisherige Beitrittsversicherung enthält drei unterschiedliche Sachverhalte in den bisherigen Artikel 1a Absatz 4 Buchstaben a-c. Die Fälle nach den bisherigen Buchstaben a und c werden im Wesentlichen durch die Neuregelung der Weiterversicherung im Sinne von Artikel 1c Absatz 1 Buchstabe b bzw. c behandelt.

Im neuen Artikel 1d unverändert aufrechterhalten bleibt die Beitrittsversicherung, wie sie im heutigen Artikel 1a Absatz 4 Buchstabe b vorgesehen ist. Die Beitrittsversicherung zielt auf Schweizer Angestellte ab, welche bei besonders begünstigten Institutionen - wie zum Beispiel der WTO - arbeiten. Eine diesbezügliche Kompetenznorm erübrigt sich, da die Modalitäten in den Briefwechseln zu den Sitzabkommen geregelt sind.

Art. 2 Abs. 1^{bis} und Abs. 5^{bis}

Abs. 1^{bis}: Bisher ist, aufgrund der Vorversicherungsdauer von fünf Jahren, eine freiwillige Versicherung nur für Kinder möglich, welche das 5. Altersjahr bereits erreicht haben. Der Invaliditätsfall ist jedoch auch für nicht freiwillig versicherte Kinder im Rahmen von Artikel 9 Absatz 2 IVG (Eingliederungsmassnahmen) gedeckt. Die fehlende Versicherungsmöglichkeit kann hingegen ab Erreichen des Mündigkeitsalters Folgen zeitigen. Zum einen können die Kinder bei erneuter Wohnsitznahme in der Schweiz grundsätzlich keinen Anspruch auf eine ausserordentliche Invalidenrente begründen. Zum anderen können sie keine Beiträge entrichten, um bei späterer Rückkehr in die Schweiz Beitragslücken zu vermeiden. Das Bundesgericht hatte sich mit dieser Problematik bereits zu befassen (BGE 136 V 161) und stellte fest, dass es Sache des Gesetzgebers sei, eine andere Regelung zu treffen.

Aus Gleichbehandlungsgründen werden Kinder, die ihre Eltern ins Ausland begleiten oder erst im Ausland geboren werden, neu automatisch in der freiwilligen Versicherung versichert. Ein Antrag ist nicht nötig. Voraussetzung ist, dass mindestens ein Elternteil gemäss Artikel 1c Absatz 1 Buchstabe a oder aufgrund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung (Entsendung) obligatorisch oder gemäss Artikel 2 Absatz 1 freiwillig in der AHV versichert ist. Die Versicherung über die Eltern bzw. einen Elternteil endet bei deren bzw. dessen Rücktritt, mit der Rückkehr in die Schweiz oder ansonsten spätestens im Zeitpunkt, in welchem das Kind gemäss Artikel 3 selber beitragspflichtig wird (bei Erwerbstätigkeit ab Erreichen des 18. Lebensjahrs, sonst nach Vollendung des 20. Lebensjahrs).

Verbleibt das inzwischen erwachsene Kind nach diesem Zeitpunkt im Ausland und wünscht weiterhin eine Versicherung in der AHV, kann es unter Beachtung der üblichen Voraussetzungen selber der freiwilligen Versicherung beitreten. Sofern diesfalls die Beitrittsfrist eingehalten wird, ist aufgrund der vorgängigen automatischen Versicherung auch das Kriterium der Vorversicherungsdauer erfüllt.

Abs. 5^{bis}: Die Päpstliche Schweizergarde wird direkt vom Papst eingestellt. Sie ist kein ausländisches Armeekorps im Sinne des Militärstrafgesetzes, sondern ein einfaches Polizeikorps. Somit bedarf der Dienst bei der Schweizergarde nicht der Zustimmung des Bundesrates. Die minimale Dienstdauer in der Schweizergarde beträgt 25 Monate. Gemäss statistischen Angaben verbleiben 80 Prozent der Gardisten weniger als 3 Jahre im Vatikan. Jährlich werden 30 bis 35 neue Gardisten einge-

stellt und die gleiche Anzahl Gardisten quittiert den Dienst. Die Schweizergarde zählt ungefähr 130 Gardisten.

Die Schweizergardisten sind für die Risiken Alter, Tod und Invalidität beim *Fondo Pensioni* des Vatikans versichert und leisten Beiträge, welche 9,9 Prozent ihres Lohnes ausmachen (der Arbeitgeber bezahlt Beiträge in der Höhe von 8,35 %). Anspruch auf eine Altersrente des *Fondo Pensioni* besteht erst nach einer minimalen Beitragsdauer von 15 Jahren, für den Anspruch auf eine Hinterlassenen- oder Invalidenrente ist eine Mindestbeitragsdauer von 5 Jahren erforderlich. Die Gardisten entrichten überdies Beiträge von 2 Prozent ihrer Bezüge für Versicherungsleistungen im Krankheitsfall, verfügen hingegen weder über eine Versicherungsdeckung bei Arbeitslosigkeit noch erhalten sie Familienzulagen.

Da die Gardisten im Vatikan wohnen, dort ihre Tätigkeit ausüben und nicht im Dienste des Bundes stehen, sind sie nicht in der obligatorischen AHV/IV versichert. Sie können jedoch der freiwilligen AHV/IV-Versicherung beitreten. Da die Gardisten regelmässig nur über bescheidene finanzielle Mittel verfügen, ist die freiwillige Versicherung für sie nebst den im Vatikanstaat zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträgen oftmals sehr belastend. Die Schweizergarde geniesst ein internationales Renommee, vermittelt dem Ausland ein positives Image der Schweiz und ist mit dieser sehr eng verbunden. Es ist deshalb wichtig, dass die Gardisten ohne grosse finanzielle Belastung der freiwilligen AHV/IV-Versicherung angehören und dem Papst weiterhin dienen können. Sie sollen nicht befürchten müssen, dass ihre Landesabwesenheit einen ungünstigen Einfluss auf ihre Rentenanwartschaften zeitigt und sollen auch im Invaliditätsfall über eine Rentendeckung verfügen.

Um ihre Beitragslast zu verringern – was allerdings auch zu einer Kürzung der künftigen Altersrente und einer allfälligen Rente bei Tod oder Invalidität führen kann – werden die Gardisten inskünftig als Nichterwerbstätige qualifiziert. Die Änderung gilt für alle Gardisten, die beim Inkrafttreten der Revision Dienst in der Schweizergarde leisten und die bereits der freiwilligen AHV/IV-Versicherung angeschlossen sind. Die Statusänderung wird automatisch von der Schweizerische Ausgleichskasse vorgenommen werden. Beim Inkrafttreten der freiwilligen AHV/IV-Versicherung nicht angeschlossene Gardisten, bei denen die Beitrittsfrist von einem Jahr bereits abgelaufen ist, wird keine neue Frist gewährt, womit sie nicht über eine neue Möglichkeit verfügen, der freiwilligen AHV/IV-Versicherung beizutreten.

Art. 3 Abs. 1

Wie bis anhin regelt Artikel 3 die Beitragspflicht der Versicherten. Absatz 1 übernimmt die bisherige Regelung der Beitragspflicht der Erwerbstätigen unverändert.

Die Dauer der Beitragspflicht der Nichterwerbstätigen wird in einem neuen Absatz 1^{bis} getrennt geregelt. Während diese Kategorie der Versicherten bisher bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters (Frauen 64 und Männer 65) beitragspflichtig war, soll die Beitragspflicht der Nichterwerbstätigen prinzipiell bis zum Erreichen des Referenzalters von 65 für beide Geschlechter gelten (lit. a). Da das Referenzalter für Frauen gemäss den Schlussbestimmungen schrittweise angehoben wird, kommt es auch zu einer schrittweisen Verlängerung der Beitragspflicht für Frauen der Übergangsgeneration (vgl. dazu Schlussbestimmungen). Macht jedoch eine versicherte Person von der Möglichkeit des Vorbezuges einer ganzen Altersrente

Gebrauch, soll sie nicht mehr als nichterwerbstätige Person beitragspflichtig sein (Bst. b). Das bedeutet, dass sie - falls sie weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachgeht - zwar weiterhin Beiträge aufgrund des Erwerbseinkommens bezahlt. Sie kann aber nicht mehr verpflichtet werden, gestützt auf eine Vergleichsrechnung nach Artikel 10 Absatz 1 AHVG in Verbindung mit Artikel 28^{bis} AHVV ihre Beitragspflicht als nichterwerbstätige Person zu erfüllen. Wer jedoch nur einen Teil der Rente vorbezieht, unterliegt der generellen Beitragspflicht - sei es als erwerbstätige oder als nichterwerbstätige Person - weiterhin nach den allgemeinen Regeln.

Art. 4

Artikel 4 enthält heute zwei Absätze. Im ersten Absatz wird der Grundsatz der Beitragsbemessung in Prozenten des Einkommens festgeschrieben, während der zweite Absatz definiert, in welchem Umfang der Bundesrat Ausnahmen vorsehen kann. Diese Ausnahmen betreffen einerseits Erwerbseinkommen für im Ausland ausgeübte Tätigkeiten und andererseits den Rentnerfreibetrag. Beide Ausnahmen sollen aufgehoben werden, so dass im neuen Artikel 4 einzig noch der Regelungsgehalt des bisherigen Absatz 1 verbleiben soll.

Das Wegfallen der Ausnahme gemäss heutigem Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a, wonach auf Erwerbseinkommen für im Ausland ausgeübte Tätigkeiten keine AHV-Beiträge erhoben werden müssen, ist eine Konsequenz der Neuregelung bei der Versicherungsunterstellung. Zur Abschaffung des heute gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b geltenden Rentnerfreibetrages kann vollumfänglich auf die Darlegungen in Ziffer 2.1.3.6 (Berücksichtigung der nach dem Referenzalter bezahlten Beiträge und Aufhebung des Freibetrages der AHV) verwiesen werden.

Art. 5 Abs. 3 Bst. b

Artikel 5 enthält die Beitragsregelung für Unselbstständigerwerbende und regelt in Absatz 3 den Spezialfall der mitarbeitenden Familienmitglieder. Buchstabe b betrifft die mitarbeitenden Familienmitglieder nach Erreichen des Rentenalters. Aufgrund der Anhebung des Rentenalters für die Frauen, ist in dieser Bestimmung die Alterslimite einheitlich bei 65 Jahren anzusetzen.

Art. 8

Artikel 8 enthält die zentralen Regeln für die Beitragszahlungen der Selbstständig-erwerbenden.

Abs. 1: In der bisherigen Fassung enthält Absatz 1 zwei Beitragsprivilegien für die Selbstständig-erwerbenden, nämlich einerseits die Festlegung des Beitragssatzes für Selbstständig-erwerbende von grundsätzlich 7,8 Prozent, andererseits die sogenannte sinkende Beitragsskala, mit welcher Einkommen innerhalb einer bestimmten Bandbreite zusätzlich mit einem bis auf 4,2 Prozent fallenden Beitragssatz begünstigt werden. Beide Privilegien sollen nun abgeschafft werden (vgl. Ziff. 2.4.2.1 Angleichung des Beitragssatzes und Ziff. 2.4.2.2 Aufhebung der sinkenden Skala). Damit erübrigt sich auch die bisher im Rahmen der stufenweisen degressiven Beitragsskala aus technischen Gründen notwendige Abrundungsregelung. Die vorgeschlagene Neuregelung von Absatz 1 umfasst daher nur noch die Festsetzung eines Beitragssatzes von 8,4 Prozent, wie er insgesamt auch auf den Löhnen der Unselbstständig-

erwerbenden zur Anwendung kommt. Die bisher zwecks Vermeidung von Beitragslücken im zweiten Absatz von Artikel 8 vorgesehene Erhebung eines Mindestbeitrags soll zusätzlich im neuen Absatz 1 integriert werden.

Abs. 2: Der neu formulierte Absatz 2 übernimmt eine bereits heute geltende Ausnahmeregelung. Dabei geht es darum, nur im Nebenerwerb tätige Selbstständigerwerbende von der Entrichtung des Mindestbeitrags zu befreien, sofern sie bereits aufgrund ihrer unselbstständigen Erwerbstätigkeit ausreichend Beiträge entrichtet haben. Sie sollen auf dem Erwerb als Selbstständige aber den angepassten Beitragsatz von 8,4 Prozent bezahlen.

Art. 9 Abs. 2 und 2^{bis}

Für die Berechnung des beitragspflichtigen Einkommens bei Selbstständigerwerbenden sieht das Gesetz in Artikel 9 Absatz 2 einen Katalog von Abzügen vom rohen Einkommen vor. Der bisherige Wortlaut ist weitgehend dem Vorgängererlass des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11), nämlich dem Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBSt, Art. 22 Abs. 1) entlehnt. Um Kohärenz zur aktuellen Steuergesetzgebung (Art. 27 Abs. 1 und 2 DBG) zu schaffen, wird deren Terminologie übernommen. Dies rechtfertigt sich schon deshalb, weil die AHV für die Ermittlung des Einkommens aus selbstständiger Erwerbstätigkeit auf die Steuergesetzgebung (Art. 9 Abs. 3 AHVG) zurückgreift. Die Anpassungen sind primär formeller Natur und haben praktisch keine finanziellen Folgen.

Neu wird in Übereinstimmung mit dem DBG im Einleitungssatz von Absatz 2 hinzugefügt, dass die „geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten“ vom Roheinkommen abgezogen werden. Die anschliessende Ergänzung, was "insbesondere" zu den Abzügen gehört, verdeutlicht, dass die Aufzählung nicht abschliessend ist. Der heutige Schlussatz von Absatz 2, welcher den Bundesrat befugt, weitere Abzüge vom rohen Einkommen zuzulassen, wird gestrichen. In der Vergangenheit wurden nach und nach alle auf Verordnungsstufe normierten Abzüge wieder aufgehoben. So wegen Gegenstandslosigkeit die Kriegsgewinnsteuern auf den 1. Januar 1973. Die ab 1987 zum Abzug zugelassenen persönlichen Einlagen in Einrichtungen der beruflichen Vorsorge wurden im Zuge der 10. AHV-Revision der Übersichtlichkeit halber und mit der Begründung, alle anderen Abzüge seien im AHVG aufgezählt, ins Gesetz überführt (BBl 1990 II 1 S. 81). Der Bundesrat hat ferner in den letzten 25 Jahren von seiner Befugnis, weitere Abzüge vom rohen Einkommen zuzulassen, keinen Gebrauch gemacht hat. Hinzu kommt, dass in der AHV nur geschäfts- oder berufsmässig begründete Abzüge zugelassen werden sollen. Die aktuelle Kompetenz des Bundesrats geht klar darüber hinaus. Wegen der Harmonisierung des Begriffs des Einkommens aus selbstständiger Erwerbstätigkeit im AHV- und im Bundessteuerrecht (vgl. BGE 134 V 253) sollen eventuelle andere als geschäfts- oder berufsmässig begründete Abzüge nur im Gleichschritt mit solchen auf Steuerseite eingeführt werden. Weil dafür eine Änderung des DBG erforderlich ist, kann bei Bedarf gleichzeitig auch das AHVG geändert werden. In Anbetracht all dessen wird auf diese Delegationsnorm verzichtet. Im Übrigen erklären sich die Änderungen am Aufzählungskatalog wie folgt:

Bst a: Die aktuelle Erwähnung der Gewinnungskosten an dieser Stelle ist obsolet. Im Zuge der Anpassungen an die aktuelle steuerrechtliche Terminologie sind sie neu in der Einleitung von Absatz 2 enthalten.

Aufgrund der mit der Reform verfolgten Anpassung ans Bundessteuerrecht wird die Aufzählung der geschäfts- und berufsmässig begründeten Kosten um den Abzug der Zinsen auf Geschäftsschulden ergänzt (analog zu Art. 27 Abs. 2 Bst. d DBG). Obwohl der neu in der Einleitung von Artikel 9 Absatz 2 verwendete Begriff der geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten die Gewinnungskosten und damit auch die Zinsen auf Geschäftsschulden umfasst, werden letztere analog zu Artikel 27 Absatz 2 DBG als separater Buchstabe erwähnt. Eine materielle Änderung wird damit nicht herbeigeführt. Im Gegensatz zum Steuerrecht sind bereits heute AHV-rechtlich Zinsen, welche auf Einkünften aus zu Geschäftsvermögen erklärten Beteiligungen nach Artikel 18 Absatz 2 DBG in Verbindung mit Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe d DBG beruhen, nicht abziehbar, da es sich um sogenanntes gewillkürtes Geschäftsvermögen handelt. Die Regelung findet sich heute in Artikel 17 AHVV. Da diesbezüglich keine Analogie zum Steuerrecht besteht, ist dies im Gesetz explizit festzuhalten.

Bst. b: Der aktuelle Wortlaut („geschäftsmässig begründeten Abschreibungen und Rückstellungen“) entspricht noch dem früheren BdBSt. Dieser wird neu an die geltende Terminologie des DBG angepasst und übernimmt auch dessen Verweise.

Bst. c: Bei Buchstabe c geht es um den Abzug von Geschäftsverlusten. Ursprünglich untersagte die Rechtsprechung eine periodenübergreifende Verlustverrechnung in der AHV. Aufgrund des Wechsels von der zwei- zur einjährigen Beitragsperiode (2006) fehlte dem Bundesgericht eine eigenständige Regelung der AHV, weshalb die im Recht der direkten Bundessteuer geltende siebenjährige Verlustverrechnung für anwendbar erklärt wurde. Der Bundesrat schuf daher auf den 1. Januar 2008 eine solche und schränkte die Verlustverrechnung auf das jeweilige und das unmittelbar vorangegangene Beitragsjahr ein.

Die bisherige Berücksichtigung des vorangehenden Beitragsjahres führt zu einem systemwidrigen Einbruch ins Prinzip der Periodizität (danach sollten sich die in einem Beitragsjahr geschuldeten Beiträge anhand des im selben Jahr effektiv erzielten Einkommens bemessen) und ist deshalb aufzuheben. Das System der AHV lässt eine konsequente Übernahme der steuerlichen Verlustverrechnung nicht zu. Denn einerseits ist die AHV im Gegensatz zum Steuerrecht eine Versicherung, welche im Alter und Tod das wegfallende Einkommen ersetzt. Dasselbe gilt für die IV und die EO, namentlich die Mutterschaft. Wird das Einkommen durch Verlustverrechnung verringert, können Leistungskürzungen resultieren. Systembedingt werden Negativergebnisse in der AHV anders behandelt als bei den Steuern: Weder kennt die AHV Minusbeiträge in den individuellen Konti, noch resultiert daraus eine Beitragsfreiheit. Vielmehr ist stets der Mindestbeitrag geschuldet mit einem entsprechenden Eintrag im individuellen Konto. Die Erfahrung hat zudem gezeigt, dass die Verlustverrechnung für Selbstständigerwerbende im AHV-Recht nur eine geringe Bedeutung hat.

Neu wird die Verlustverrechnung deshalb auf die im jeweiligen Beitragsjahr eingetretenen und verbuchten Geschäftsverluste eingeschränkt, was auf Gesetzesesebene festgehalten wird. Eine Verlustverrechnung ist somit dann möglich, wenn in einem Jahr mehrere Geschäftsabschlüsse vorliegen oder mehrere selbstständige Tätigkeiten ausgeübt werden. Des Weiteren wird die Begriffsterminologie der Steuergesetzgebung (vgl. Ausführungen zu Art. 9 Abs. 2) übernommen, indem „Geschäftsverluste“ in „Verluste auf Geschäftsvermögen“ umbenannt werden.

Bst. d: betrifft hauptsächlich den Abzug von Zuwendungen an Vorsorgeeinrichtungen zugunsten des Personals und behandelt im heutigen Wortlaut auch Zuwendungen für ausschliesslich gemeinnützige Zwecke.

Die Terminologie wird auch hier der Steuergesetzgebung angepasst, indem „Berechnungsperiode“ in „Bemessungsperiode“ umbenannt wird.

Zuwendungen für ausschliesslich gemeinnützige Zwecke sind solche, die nicht speziell dem eigenen Personal zugutekommen. Seit Inkrafttreten des DBG auf den 1. Januar 1995 lässt das Bundessteuerrecht den Abzug für gemeinnützige Zwecke bei Selbstständigerwerbenden nicht mehr zu, sondern kennt nur noch den „allgemeinen Abzug“, der jedoch jeder natürlichen Person und nicht nur den Selbstständigerwerbenden offen steht (Art. 33a DBG). Dieser Abzug ist auch im AHV-Recht weder berufs- noch geschäftsmässig begründet. Es besteht in diesem Punkt kein Grund, von der steuerrechtlichen Regelung abzuweichen. Seitdem das Steuerrecht keinen solchen Abzug vom Geschäftsvermögen mehr kennt, kann über die Steuermeldung auch keine entsprechende Meldung mehr erfolgen. Der Abzug müsste somit auf Stufe AHV gesondert vorgenommen werden, was aber nicht gemacht werden kann, da die Ausgleichskassen nicht über die nötigen Angaben verfügen.

Der Abzug von Zuwendungen für ausschliesslich gemeinnützige Zwecke vom rohen Einkommen bei der Ermittlung des Einkommens aus selbstständiger Erwerbstätigkeit wird deshalb aufgehoben.

Bst. e: betrifft die berufliche Vorsorge. Um die Selbstständigerwerbenden in Bezug auf das AHV-pflichtige Einkommenssubstrat nicht länger besser zu behandeln als die Unselbstständigerwerbenden, ist die Abzugsfähigkeit von Einkaufssummen in Einrichtungen der beruflichen Vorsorge durch eine Neuredaktion der Bestimmung auszuschliessen und neu auf die laufenden Beiträge zu beschränken (vgl. Ziff. 2.4.2.3 Einkäufe in die zweite Säule).

Abs. 2^{bis}: Die Anpassung an den Wortlaut von Artikel 27 Absatz 1 und 2 DBG und insbesondere die Übernahme der „geschäfts- oder berufsmässig begründeten Kosten in den Ingress von Absatz 2 führt dazu, dass der Zinsabzug für das eingesetzte Kapital nicht wie bisher in der Aufzählung unter Buchstabe f, sondern in einem neuen Absatz 2^{bis} zu regeln ist. Der Grund liegt darin, dass dieser Abzug, der nur AHV- und nicht auch steuerseitig vorgenommen wird, nicht geschäfts- oder berufsmässig bedingt ist. In Bezug auf seinen Inhalt wird dieser Abzug unverändert übernommen.

Artikel 9a

Das Gesetz umschreibt heute zwar die Bemessungsgrundlagen der Selbstständigerwerbenden in sachlicher Hinsicht, es enthält hingegen keine Vorschriften zur zeitlichen Bemessung. Diese wird im geltenden Recht nur auf Verordnungsstufe geregelt (Art. 22 AHVV). Nach heutiger Gesetzgebungslehre gehören die wichtigen Parameter der zeitlichen Bemessung (Beitragsperiode, Beitragsbemessungsperiode) aber ins Gesetz im formellen Sinn, d.h. sie müssen im AHVG festgelegt werden. Deshalb werden alle für die zeitliche Bemessung erforderlichen Elemente in einem neuen Artikel 8a geregelt. Die bewährten Prinzipien werden beibehalten und die heute in Artikel 22 AHVV enthaltenen Grundsätze bis auf einzelne Ausnahmen (vgl. insb. Abs. 2 unten) ins Gesetz übernommen. Materielle Änderungen sind mit der stufengerechten Normierung nicht verbunden.

Abs. 1: Für die Festsetzung der Beiträge der Selbstständigerwerbenden lehnt sich die AHV an die bei den Steuern geltende zeitliche Bemessung an, dies schon deshalb, weil die kantonalen Steuerbehörden die für die Beitragserhebung erforderlichen Daten ermitteln und den AHV-Ausgleichskassen melden (Art. 9 Abs. 3 AHVG). So wird in Absatz 1 die einjährige Beitragsperiode entsprechend dem Kalenderjahr statuiert.

Abs. 2: Absatz 2 legt den Grundsatz der Gegenwartsbemessung fest. Für die Bemessung der Beiträge ist ferner nach Absatz 2 das Einkommen nach dem Ergebnis des im Beitragsjahr abgeschlossenen Geschäftsjahres massgebend. Das Einkommen wird nicht auf ein Jahreseinkommen umgerechnet. Stimmt das Geschäftsjahr nicht mit dem Kalenderjahr überein, wird das Einkommen nicht zwischen den Beitragsjahren, welche das Geschäftsjahr beschlägt, aufgeteilt (vgl. heute Art. 22 Abs. 3 AHVV). Zur Verhinderung möglicher Beitragslücken wird jedoch bereits heute auf Verordnungsstufe eine Aufteilung des Einkommens pro rata temporis vorgesehen, falls in einem Beitragsjahr ausnahmsweise kein Geschäftsabschluss vorgenommen wird (vgl. heute Art. 22 Abs. 4 AHVV). Diese Ausnahmeregelung, die auch unter dem neuen Recht beibehalten werden soll, trägt der Steuerpraxis Rechnung, welche (entgegen des Wortlauts von Art. 210 Abs. 3 DBG) den Verzicht auf einen Geschäftsabschluss in bestimmten Steuerperioden zulässt.

Abs. 3: Schliesslich ist nach Absatz 3 das am Ende des Geschäftsjahres im Betrieb investierte Eigenkapital massgebend.

Art. 9b

In einem neuen Artikel 9b wird die bisher in Artikel 9^{bis} enthaltene Regelung zur Indexierung des Mindestbeitrages übernommen.

Art. 9^{bis}

Mit der Aufhebung der sinkenden Beitragsskala (vgl. Ziff. 2.4.2.2 Aufhebung der sinkenden Skala) erübrigt sich auch die Anpassung von deren Grenzen. Artikel 9^{bis} wird demnach aufgehoben. Die Indexierung des Mindestbeitrages wird neu in Artikel 9b geregelt.

Art. 10 Sachüberschrift und Abs. 5

Artikel 10 legt die Grundsätze der Beitragsbemessung der Nichterwerbstätigen fest. Dies wird neu in einer entsprechenden Sachüberschrift präzisiert. Im Bereich der persönlichen Beiträge wird die Ermittlung und Meldung der für die Beitragserhebung erforderlichen Daten von jeher den Steuerbehörden zugewiesen. In Bezug auf die Nichterwerbstätigen sind deren Obliegenheiten heute in Artikel 29 AHVV verankert. Die sich auf Artikel 10 AHVG abstützende Regelung ist nicht bestritten. Nach heutiger Auffassung ist die Aufgabe der Datenermittlung und -meldung den Steuerbehörden allerdings in einer Bestimmung auf formellgesetzlicher Stufe zu übertragen (vgl. auch die entsprechende Bestimmung in Art. 9 Abs. 3).

Art. 10a

Beim neuen Artikel 10a geht es darum, eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die zeitliche Bemessung der Nichterwerbstätigenbeiträge zu schaffen. Denn gleich wie für die Selbstständigerwerbenden sind heute im Gesetz zwar die sachlichen Grundlagen der Beitragsbemessung der Nichterwerbstätigen, nicht aber die zeitliche Bemessung festgelegt. Es wird sinngemäss auf die vorstehenden Erläuterungen zu Artikel 8a verwiesen.

Abs. 1: In Absatz 1 wird festgelegt, dass die Beitragsperiode dem Kalenderjahr entspricht.

Abs. 2: Absatz 2 legt als Grundsatz fest, dass für Versicherte, die der Beitragspflicht während des ganzen Beitragsjahres als Nichterwerbstätige unterstehen, für die Beitragsbemessung das Vermögen am 31. Dezember sowie das Renteneinkommen, das im Verlauf des Beitragsjahres erzielt wurde, massgebend sind. Der Stichtag für die Ermittlung des Vermögens stimmt bei ganzjähriger Beitragspflicht mit jenem des Steuerrechts überein (Ende der Steuerperiode, Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 66 Abs. 2 StHG). Die Anlehnung ans Steuerrecht gewährleistet, dass die Ermittlung der Grundlagen weiterhin durch die Steuerbehörden vorgenommen werden kann (vgl. den heutigen Art. 29 Abs. 3 AHVV). Ferner wird geregelt, wie bei der Berechnung der Beiträge zu verfahren ist, wenn das massgebende Renteneinkommen nicht während dem ganzen Jahr anfällt.

Abs. 3: In dieser Bestimmung wird das Vorgehen bei unterjähriger Beitragspflicht festgelegt. Eine unterjährige Beitragspflicht liegt entweder vor, wenn eine Person nur während eines Teils des Beitragsjahres versichert ist, oder wenn sie zwar während dem ganzen Beitragsjahr versichert, aber wegen Beginn des Bezuges oder Vorbezuges einer ganzen Altersrente nur während eines Teils davon beitragspflichtig ist.

Eine besondere Regelung für unterjährig Beitragspflichtige ist bei den Nichterwerbstätigen notwendig, weil Artikel 10 Absatz 1 einen Jahresbeitrag zwischen einem Mindest- (392 Franken) und einem Höchstbetrag (50-facher Mindestbeitrag entspricht 19 600 Franken) festsetzt. Bei unterjähriger Beitragspflicht wird der Jahresbeitrag nur im Verhältnis zur Anzahl von Monaten geschuldet, für die die Beitragspflicht besteht (BGE 133 V 394). In einem ersten Schritt muss der für ein ganzes Jahr geschuldete Beitrag ermittelt werden. Dieser Beitrag wird dann im Verhältnis zu den Monaten, während denen die Beitragspflicht besteht, proratisiert.

Grundlage für die Beitragsbemessung sind das auf ein Jahreseinkommen umgerechnete Renteneinkommen und grundsätzlich das Vermögen, das von den Steuerbehörden für das betreffende Beitragsjahr ermittelt wurde. Die Steuerbehörden ermitteln in der Regel das Vermögen am 31. Dezember oder am Ende der Steuerpflicht (Art. 66 Abs. 1 StHG). Vorbehalten bleibt Absatz 4, der dem Bundesrat die Möglichkeit einräumt, auf Verordnungsebene eine abweichende Regelung einzuführen.

Abs. 4: Bei unterjähriger Beitragspflicht wegen Bezugs einer ganzen Altersrente stimmt das Ende der Beitragspflicht in der Regel nicht mit dem steuerrechtlichen Stichtag für die Vermögensermittlung (31. Dezember) überein. Schon heute lässt die geltende Verordnung zu, dass sich die AHV - die ja über keinen eigenen Ermittlungsapparat verfügt - grundsätzlich an die Steuermeldung hält. Der Beitragspflichtige kann jedoch verlangen, dass das Vermögen am Ende der Beitragspflicht berücksichtigt wird, falls es erheblich von demjenigen, das von den Steuerbehörden

gemeldet wurde, abweicht (vgl. Art. 29 Abs. 6 letzter Satz AHVV). Dem Bundesrat wird daher die Möglichkeit eingeräumt, je nach Bedarf in der Praxis solchen Fällen angemessen Rechnung zu tragen.

Art. 14 Abs. 2 zweiter Satz

Artikel 14 regelt den Beitragsbezug. Die heutige Fassung von Absatz 2 enthält im letzten Satz eine Kompetenz für den Bundesrat, Bemessungs- und Beitragsperioden festzulegen. Nachdem sich die Bemessungsvorschriften für Nichterwerbstätige und Selbstständigerwerbende neu im Gesetz finden (Art. 9a und 10a), fällt ein diesbezüglicher Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe dahin. Die Kompetenzdelegation ist entsprechend zu beschränken.

Art. 21 Referenzalter und Altersrente

Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch „Referenzalter“ ersetzt. Es handelt sich dabei um den Zeitpunkt, in welchem die versicherte Person ihre Altersrente beziehen kann, ohne dabei eine Kürzung infolge Vorbezugs zu erfahren, noch einen Zuschlag infolge Aufschubs zu erhalten. Um den Begriff des Referenzalters zu definieren, sind die Absätze 1 und 2 anzupassen. Das Referenzalter wird für Männer und Frauen bei 65 Jahren vereinheitlicht. Für die schrittweise Anhebung des Referenzalters der Frauen von 64 auf 65 Jahren sind Übergangsbestimmungen vorgesehen (vgl. Bst. b der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom...).

Der neue Absatz 3 hat den gleichen materiellen Inhalt wie der bisherige Absatz 2.

Art. 23 Abs. 1 und 4 Bst. c (neu)

Abs. 1: Ein Rentenanspruch entsteht, wenn die Person bei der Verwitwung mindestens ein Kind hat, das einen Waisenrentenanspruch hat oder wenn sie ein Kind betreut, das Anspruch auf Betreuungsgutschriften begründet. Waisenrentenberechtigten sind Kinder bis zur Volljährigkeit bzw. bis sie die Ausbildung abgeschlossen haben, längstens bis zum 25. Altersjahr. Anspruch auf Betreuungsgutschriften haben Eltern, die ein über 16-jähriges pflegebedürftiges Kind betreuen. Für jüngere Kinder werden Erziehungsgutschriften angerechnet, was den gleichzeitigen Anspruch auf Betreuungsgutschriften ausschliesst.

Abs. 4 Bst. c: Wie bisher erlischt die Witwerrente, wenn das jüngste Kind das 18. Altersjahr vollendet hat. Neu ist diese Bestimmung jedoch hier integriert, bisher in Artikel 24 Absatz 2.

Art. 24 (aufgehoben)

Kinderlose Personen – und dazu gehören auch Mütter und Väter, die keine waisenrentenberechtigten Kinder mehr haben – haben keinen Anspruch mehr auf Hinterlassenenrenten. Diese Bestimmung muss daher aufgehoben werden. Vgl. Erläuterungen zu Artikel 23.

Abs. 1: Geschiedene Frauen und Männer sind nach dem Tod ihres früheren Ehemannes oder ihrer früheren Ehefrau wie bisher den verwitweten gleichgestellt, wenn sie zusätzliche Voraussetzungen erfüllen. Die geschiedene Ehe muss mindestens zehn Jahre gedauert haben, oder aber, bei einer kürzeren Ehedauer, muss die geschiedene Person, wenn sie 45-jährig wird (oder geworden ist) noch ein Kind unter 18 Jahren haben (oder gehabt haben). Wenn die geschiedene Person eine dieser Voraussetzungen erfüllt, hat sie zu den gleichen Bedingungen Anspruch auf Hinterlassenenleistungen wie Eheleute, die verwitwen. Das heisst, auch die Geschiedenen können nur dann einen Rentenanspruch haben, wenn sie im Sinne von Art. 23 ein waisenrentenberechtigtes oder ein pflegebedürftiges Kind haben; ebenso gelten für sie die übrigen Bestimmungen betreffend Hinterlassenenrenten (Erlöschensgründe etc.). Keine Gleichstellung von geschiedenen mit verwitweten Personen gibt es hingegen bezüglich des Verwitwetenzuschlags (BGE 128 V 5).

Abs. 2: Erfüllt die geschiedene Person weder die zehnjährige Ehedauer noch das Erfordernis „im Alter von 45 noch ein minderjähriges Kind haben“, hat sie Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente, solange sie ein waisenrentenberechtigtes Kind unter 18 Jahren hat. Dieses Recht ist bis zum 18. Altersjahr des Kindes beschränkt, wie dies auch heute der Fall ist. Im Unterschied zur bisherigen Regelung wird vorausgesetzt, dass das Kind waisenrentenberechtigt ist, was es in der Regel ist, wenn es sich um ein Kind der verstorbenen ehemaligen Ehefrau oder des ehemaligen Ehemannes handelt. Stammt das Kind jedoch aus einer neuen Beziehung, wird es nicht waisenrentenberechtigt sein.

Art. 24b zweiter Satz (neu)

In Artikel 24b wurde ein Vorbehalt angebracht, weil der neue Artikel 40^{ter} die Kumulation von Leistungen im Falle eines anteiligen Vorbezuges der Altersrente erlaubt (vgl. Kommentar zu Art. 40^{ter}).

Art. 29^{bis} Abs. 1, 1^{bis} - 1^{sexies} (neu) und 2

Abs. 1: In Absatz 1 wird lediglich „Rentenalter“ durch „Alter“ ersetzt. Unter dem Versicherungsfall „Alter“ ist einerseits der Rentenbezug bei Erreichen des Referenzalters, andererseits der vorbezogene Rentenbezug zu verstehen. Um diese Differenzierung zu verdeutlichen, wird Absatz 1 angepasst.

Abs. 1^{bis}: Beitragslücken, die nach dem 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres entstanden sind, können mit Beitragszeiten, welche vor diesem Zeitpunkt zurückgelegt worden sind (sog. Jugendjahre), aufgefüllt werden. Die durch einen Rentenvorbezug (Art. 40) entstandenen Beitragslücken können allerdings nicht mit Jugendjahren aufgefüllt werden.

Abs. 1^{ter}: Bezieht eine versicherte Person ihre Rente vor im Sinne von Artikel 40 entstehen Beitragslücken. Diese können sie unter Umständen mit Beitragszeiten auffüllen, die zwischen dem Bezug einer anteiligen oder ganzen Rente gemäss Artikel 40 Absatz 1 und dem 65. Altersjahr zurückgelegt worden sind. Voraussetzung für die Anrechnung dieser Beitragszeiten ist allerdings, dass die versicherte Person während dieser Zeit ein Erwerbseinkommen erzielt, das mindes-

tens 50 Prozent des durchschnittlichen massgebenden Jahreseinkommens im Sinne von Artikel 29^{quater} beträgt.

Abs. 1^{quater}: Neu können die zwischen dem 65. und dem 70. Altersjahr zurückgelegten Beitragszeiten zur Auffüllung von Beitragslücken, die zwischen dem 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres und dem Referenzalter liegen, herangezogen werden. Voraussetzung für die Anrechnung dieser Beitragszeiten ist allerdings, dass die versicherte Person nach dem Referenzalter ein Erwerbseinkommen erzielt, das mindestens 25 Prozent des durchschnittlichen massgebenden Jahreseinkommens (Art. 29^{quater}) beträgt.

Abs. 1^{quinquies} Bst. a und b: In den Perioden gemäss Absatz 1^{ter} und 1^{quater} erzielte Erwerbseinkommen, infolge Einkommensteilung unter Ehegatten zugewiesene Erwerbseinkommen (Art. 29^{quinquies} Abs. 3 ff.) sowie Erziehungs- und Betreuungsgutschriften (Art. 29^{sexies}, 29^{septies}) können bei der Rentenberechnung berücksichtigt werden. Die Anrechnung dieser Erwerbseinkommen führt zu einem höheren massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen und allenfalls einer höheren Rente. Die ausbezahlte Rente kann allerdings in keinem Fall höher sein als die Maximalrente.

Abs. 1^{sexies}: Bei Erreichen des Referenzalters von 65 Jahren wird die Rente der versicherten Person automatisch berechnet. Bleibt die Person über dieses Alter hinaus erwerbstätig und bezahlt sie weiterhin AHV-Beiträge, können solche Beitragszeiten unter den Bedingungen von Absatz 1^{quater} und 1^{quinquies} bei der Rentenberechnung berücksichtigt werden. Eine solche Neuberechnung der Altersrente muss spätestens mit Vollendung des 70. Altersjahres bei der zuständigen Ausgleichskasse beantragt werden. Das Begehren kann nur ein Mal gestellt werden.

Abs. 2: Die Anrechnung der Erwerbseinkommen und Beitragszeiten wird neu in den Absätzen 1^{bis} - 1^{quinquies} geregelt. Der Bundesrat erlässt Bestimmungen über die Anrechnung von Zusatzjahren und regelt das Verfahren.

Art. 29^{quinquies} Abs. 3 Bst. a, b, d und e (neu) sowie Abs. 4 Bst. a

Abs. 3: Der Vorbezug einer Rente oder eines prozentualen Anteils davon hat keinen Einfluss auf die Einkommensteilung, da es sich bei den während der Vorbezugsdauer ausbezahlten Renten lediglich um Vorschüsse der Leistung handelt, auf welche die versicherte Person bei Erreichen des Referenzalters Anspruch haben wird. Deshalb werden die Einkommen während der Vorbezugsdauer nicht geteilt, sondern erst, wenn der jüngere der beiden Ehegatten das Referenzalter gemäss Artikel 21 Absatz 1 erreicht.

Abs. 4 Bst. a: Da das Referenzalter gemäss Artikel 21 Absatz 1 massgebend für den Zeitpunkt der Einkommensteilung ist, wird Absatz 4 entsprechend angepasst, um sämtliche Einkommen bis zu diesem Zeitpunkt zu berücksichtigen. Einkommen aus Beitragszeiten nach dem Referenzalter unterliegen dagegen nicht der Einkommenssteilung.

Art. 29^{sexies} Abs. 3 zweiter Satz

Dieser Absatz wird so angepasst, dass der Zeitraum für die Teilung der Erziehungs-gutschriften dem Zeitraum für die Einkommensteilung gemäss Artikel 29^{quinquies} Absatz 4 Buchstabe a entspricht.

Art. 29^{septies} Abs. 6 zweiter Satz

Dieser Absatz wird so angepasst, dass der Zeitraum für die Teilung der Betreuungsgutschriften dem Zeitraum für die Einkommensteilung gemäss Artikel 29^{quinquies} Absatz 4 Buchstabe a entspricht.

Art. 35 Sachüberschrift und Abs. 1 und 3

2. Summe der Renten eines Ehepaares

Die Art und Weise wie die beiden Renten für ein Ehepaar plafoniert sind, wird beibehalten, auch bleibt die Begrenzung der Plafonierung auf 150 Prozent des Höchstbetrages der Alters- oder Invalidenrente bestehen. Neu ist, dass mit der vorgeschlagenen Änderung ein Ehepaar je nach den Umständen nicht mehr Anspruch auf nur zwei Renten (eine Invaliden- oder Altersrente pro Ehegatte), sondern auf maximal vier Renten (wenn beide Ehegatten eine Invalidenrente erhalten und zudem beide einen Teil ihrer Altersrente vorbezahlen) haben kann. Dies rechtfertigt gleichzeitig die Änderung der Sachüberschrift des Artikels. Übersteigt die Summe aller individuellen Renten den Plafonierungsbetrag eines solchen Ehepaares, sind die Renten anteilmässig zu kürzen.

Wie schon im geltenden Recht muss diese Plafonierung aufgrund der Berechnungsgrundlagen beider Ehegatten bestimmt werden. So bleibt bei unvollständiger Beitragsdauer die geltende Regel zur Herleitung der gewichteten Rentenskala weiterhin anwendbar. Gemäss dieser Regel wird die Rentenskala des Ehegatten mit der höheren Rentenskala mit zwei multipliziert und zur Rentenskala des Ehegatten mit der tieferen Rentenskala dazugezählt. Das Resultat wird durch drei dividiert und gerundet. Wurde lediglich ein prozentualer Anteil der Rente vorbezogen, wird der maximale Betrag, den die Ehegatten beziehen können, mit dem höchsten Prozentsatz multipliziert.

Art. 35^{ter} Abs. 2 (neu)

Der Aufschub eines Anteils der Altersrente darf nicht zur Ausrichtung einer ganzen Kinderrente führen (zum Satz von 40 % der Altersrente). Die Kinderrente wird proportional zum Anteil der effektiv bezogenen Altersrente ausgerichtet. Dies bedeutet, dass der entsprechende Anteil der Kinderrente ebenfalls aufgeschoben wird.

Art. 36

In dieser Bestimmung ändert nur der Betrag der Witwen- und Witwerrente. Die Höhe beträgt neu 60 Prozent der Altersrente, während sie bisher 80 Prozent betrug.

Art. 37 Abs. 1

In dieser Bestimmung ändert nur der Betrag der Waisenrente. Die Höhe beträgt neu 50 Prozent der Altersrente (bisher 40 Prozent), und dies auch dann, wenn das Kind nur zum verstorbenen Elternteil in einem Kindesverhältnis stand (bisher entsprach die Kinderrente in diesen Fällen 60 Prozent des Betrages der Altersrente).

Art. 39 Aufschub des Bezuges der Altersrente

Abs. 1 und 2: Im geltenden Recht ist der Aufschub nur für den Gesamtbetrag der Rente möglich. Neu kann auch ein Anteil der Rente zwischen 20 Prozent und 80 Prozent aufgeschoben werden.

Möglich ist ebenfalls der Wechsel vom Aufschub der ganzen Rente zum Aufschub eines prozentualen Anteils davon (teilweiser Widerruf des Aufschubs). Nicht möglich ist dagegen der Wechsel vom Aufschub eines prozentualen Anteils der Rente zum Aufschub der ganzen Rente.

Der anfänglich gewählte prozentuale Anteil der aufgeschobenen Rente kann auf Gesuch hin lediglich ein Mal reduziert werden. Daraufhin führt die versicherte Person entweder den Aufschub mit dem geänderten prozentualen Anteil bis längstens 70 Jahre weiter, oder sie kann die Auszahlung der ganzen Rente verlangen.

Abs. 3: Gemäss geltendem Recht wird der Zuschlag, den eine Person erhält, weil sie ihre Altersrente aufgeschoben hat, auf sämtliche Renten gewährt, welche sich von der Hauptrente ableiten. So wird auch eine Hinterlassenenrente erhöht, welche auf eine aufgeschobene Altersrente folgt. Da nun neu aber Hinterlassenenrenten, die auf vorbezogene Altersrenten folgen, nicht mehr reduziert werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 40^{quater}), ist es nicht mehr gerechtfertigt, Hinterlassenenrenten, die auf aufgeschobene Altersrenten folgen, zu erhöhen. Anders verhält es sich für Kinderrenten, die gemeinsam mit der Hauptrente ausbezahlt werden. Diese werden proportional zur Hauptrente ausbezahlt und der Zuschlag infolge Aufschubs der Hauptrente kommt ihnen ebenfalls zugute.

Abs. 4: Der gegenwärtige Absatz 3 wird zu Absatz 4. Dessen Formulierung wird nicht geändert.

Der Rentenaufschub ist für Personen ausgeschlossen, die vor Erreichen des Referenzalters eine ganze Invalidenrente beziehen. Für Bezüger einer Dreiviertels-, einer halben oder einer Viertelsinvalidenrente ist der Aufschub eines prozentualen Anteils der Rente hingegen möglich. Ausgeschlossen ist indessen der Aufschub für Personen, die eine Hilflosenentschädigung beziehen.

Art. 40 Vorbezug der Altersrente

Abs. 1-3: Im geltenden Recht kann lediglich der Gesamtbetrag der Rente vorbezogen werden. Neu ist auch der Vorbezug eines Anteils der Rente zwischen 20 Prozent und 80 Prozent möglich. Auf Gesuch der anspruchsberechtigten Person hin kann der anfänglich gewählte Prozentsatz ein Mal erhöht werden. Daraufhin muss der restliche Teil der Rente, sofern er nicht weiterhin aufgeschoben wird, ganz bezogen werden.

Der Wechsel vom Vorbezug der ganzen Rente zum Vorbezug eines prozentualen Anteils davon ist ausgeschlossen, da dies einem teilweisen Verzicht auf den Vorbezug gleichkommt. Der Vorbezug der Rente gilt nur für die Zukunft. So ist es beispielsweise nicht möglich, mit 64 Jahren einen Rentenvorbezug ab dem 62. Altersjahr zu verlangen. Ausgeschlossen ist ebenfalls, auf die vorbezogene Rente zu verzichten, um sie dann bei Erreichen des Referenzalters erneut zu beziehen.

Neu ist ausserdem die Möglichkeit, die Rente in einem monatlichen und nicht mehr nur jährlichen Rhythmus vorbeziehen zu können, und dies ab dem ersten Tag des Monats nach Vollendung des 62. Altersjahres.

Während dem Vorbezug werden keine Kinderrente ausgerichtet, wie dies auch heute der Fall ist.

Abs. 4: Mit dieser Regel soll der Verkürzung der Dauer der Erwerbstätigkeit infolge Rentenvorbezugs Rechnung getragen werden. Im Gegensatz zum geltenden Recht werden neu bei der Berechnung der Rente die fehlenden Beitragsjahre bis zum Referenzalter berücksichtigt.

Abs. 5: Wäre der Moment, in dem eine Person zum ersten Mal ihren Anspruch auf eine vorbezogene Rente geltend macht, der einzige massgebende Zeitpunkt für die Rentenberechnung, dann könnten die während der Vorbezugsdauer zurückgelegten Beitragszeiten nicht angerechnet werden. Eine Neuberechnung der Altersrente ist folglich in jedem Fall bei Erreichen des Referenzalters gerechtfertigt. Dagegen erfolgt bei einer Erhöhung des prozentualen Anteils der vorbezogenen Rente keine neue Berechnung.

Die erste Berechnung zu Beginn der Vorbezugsdauer muss möglichst einfach sein, da die Rente während der Vorbezugsdauer lediglich eine Vorschusszahlung auf die tatsächlich geschuldete Leistung im Referenzalter darstellt.

Art. 40^{bis} (neu) Kumulation von vorbezogener Altersrente und Rente der Invalidenversicherung

Abs. 1: Auch gesundheitlich beeinträchtigten Personen, die ihre verbleibende Erwerbsfähigkeit nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt einsetzen können, soll ein Rentenvorbezug offenstehen. Aus diesem Grund ist vorgesehen, dass Personen, welche die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Invalidenrente erfüllen, einen prozentualen Anteil ihrer Altersrente vorbeziehen können, um ihre Invalidenrente zu ergänzen. Die Kürzung gilt nur für den vorbezogenen Betrag der Altersrente. Die beiden Renten werden bis zum Referenzalter gleichzeitig ausbezahlt.

Der Vorbezug eines Teils der Altersrente führt nicht zu einer Änderung des Status der betroffenen Person: der Leistungsanspruch wird auf der Grundlage der Bestimmungen des IVG analysiert, solange nicht die ganze Altersrente bezogen wird, spätestens jedoch bis zum Referenzalter.

Abs. 2: Der Betrag des Bruchteils der Invalidenrente und der Betrag des Anteils der vorbezogenen Altersrente dürfen zusammen den Betrag der entsprechenden ganzen Altersrente nicht übersteigen.

Art. 40^{ter} (neu) Kumulation von vorbezogener Altersrente und Witwen- oder Witwerrente

Abs. 1: Das geltende Recht sieht vor, dass nur die höhere Rente ausbezahlt wird, wenn die Voraussetzungen für eine Witwen- oder Witwerrente und für eine Altersrente gleichzeitig erfüllt sind (Art. 24b AHVG). Neu ist eine solche Kumulation beim Vorbezug eines Anteils der Altersrente in Abweichung von Artikel 24b AHVG vorgesehen. Da die Hinterlassenenrente statt 80 Prozent neu 60 Prozent der Altersrente beträgt, kann die anspruchsberechtigte Person daran interessiert sein, parallel

dazu einen Teil ihrer Altersrente zu beziehen, um eine vollständige Leistung zu erhalten, ohne die ganze Altersrente vorbeziehen zu müssen. Dabei wird nur der vorbezogene Betrag der Rente gekürzt.

Abs. 2: Grundsätzlich haben verwitwete Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten Anspruch auf einen Zuschlag von 20 Prozent auf ihrer Rente (Art. 35^{bis} AHVG). Dieser Verwitwetenzuschlag wird aber nicht auf dem vorbezogenen Teil der Altersrente, welcher eine Witwen- oder Witwerrente ergänzt, hinzugerechnet. Ein Verwitwetenzuschlag wird nämlich nur dann ausbezahlt, wenn kein Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente besteht, da davon ausgegangen wird, dass letztere das Todesfallrisiko schon abdeckt.

Abs. 3: Der Betrag der Witwen- oder Witwerrente und der Betrag des Anteils der vorbezogenen Altersrente dürfen zusammen den Betrag der entsprechenden ganzen Altersrente nicht übersteigen.

Art. 40^{quater} (neu) Kürzung der Altersrente bei Vorbezug

Abs. 1 und 2: Die geltende Regelung, wonach Witwen-, Witwer- und Waisenrenten, die auf eine vorbezogene Rente folgen, ebenfalls gekürzt werden, wird aufgehoben. Ausserdem kann der Bundesrat, wie dies bereits heute der Fall ist, die versicherungstechnischen Kürzungssätze so festlegen, dass sie der Lebenserwartung Rechnung tragen.

Art. 40^{quinquies} (neu) Kombination von Vorbezug und Aufschub der Altersrente

Abs. 1 und 2: Um eine möglichst umfassende Flexibilisierung des Rentenbezuges zu erreichen, können Vorbezug und Aufschub kombiniert werden. Konkret bedeutet dies, dass eine Person, die einen prozentualen Anteil ihrer Rente vorbezogen hat, bei Erreichen des Referenzalters den noch nicht bezogenen Teil ihrer Rente aufschieben kann.

Der Prozentsatz der Rente kann zwischen dem 62. und dem 70. Altersjahr ein Mal geändert werden; entweder während der Vorbezugsdauer oder während der Aufschubszeit. Diese Einschränkung ist notwendig, damit die Umsetzung der AHV einfach und effizient bleibt. So kann also eine Person, die diese Möglichkeit schon während des Vorbezugs wahrgenommen hat, im Rahmen des Aufschubs keine Änderung des Prozentsatzes mehr verlangen.

Art. 40^{sexies} (neu) Vorbezug und Anrechnung der Jugendjahre

Abs. 1: Personen mit tiefen bis mittleren Einkommen, die jung zu arbeiten begonnen und damit schon vor ihrem 21. Altersjahr AHV-Beiträge geleistet haben, können sich ab dem 62. Altersjahr vorzeitig pensionieren lassen. Dabei wird ihnen die Altersrente weniger stark gekürzt, als wenn die versicherungstechnischen Kürzungssätze angewendet würden.

Erfüllt eine Person kumulativ sämtliche Voraussetzungen, werden maximal drei Beitragsjahre, sogenannte «Jugendjahre», angerechnet, um die durch den Vorbezug der Altersrente verursachten Beitragslücken aufzufüllen.

- a. Bei dieser Voraussetzung wird einerseits davon ausgegangen, dass die betreffende Person genügend Jugendjahre (maximal drei) zurückgelegt hätte, und

andererseits, dass diese Jugendjahre nicht zum Auffüllen von Beitragslücken zwischen dem 1. Januar vor Vollendung des 21. Altersjahres und dem 31. Dezember vor Entstehung des Anspruchs auf die vorbezogene Rente verwendet worden seien. Ein Beitragsjahr entspricht zwölf Beitragsmonaten.

- b. Zielgruppe dieser Voraussetzung sind Personen, die vor ihrer Pensionierung erwerbstätig waren und dabei ein bescheidenes Einkommen hatten.
- c. Diese Voraussetzung will Personen aus dem Kreis der begünstigten Personen ausschliessen, die kurz vor der Pensionierung ihren Beschäftigungsgrad stark reduziert haben, um von dieser Neuregelung zu profitieren. Artikel 40^{sexies} ist für Personen gedacht, die ihr Leben lang nur ein bescheidenes Einkommen hatten.
- d. Mit dieser Voraussetzung soll verhindert werden, dass eine Person mit tiefem Einkommen, deren Partner bzw. Partnerin aber finanziell gut gestellt ist, zum Kreis der Begünstigten gehört.

Abs. 2: Die Anrechnung von Beitragsjahren, um Beitragslücken infolge Rentenvorbezugs aufzufüllen, wird auf der Basis der vor dem Vorbezug der Altersrente erzielten Einkommen abgestuft. Weil es sich dabei um Einkommen handelt, die berücksichtigt werden, um diesen Durchschnitt zu berechnen, steht die Kompetenz dem Bundesrat zu.

Abs. 3: Begünstigte dieser Regelung profitieren nicht nur von der Möglichkeit, Beitragslücken infolge Vorbezugs der Altersrente aufzufüllen, sondern auch von der Anwendung reduzierter Kürzungssätze auf ihre vorbezogene Rente.

Abs. 4: Es handelt sich um eine Präzisierung von Absatz 1 Buchstabe d. Der so definierte Begriff des Partners garantiert eine von der Wahl der Lebensform unabhängige Gleichbehandlung.

Abs. 5: Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die Einzelheiten zu Absatz 1 Buchstabe b und zu Absatz 2 zu regeln. Was Absatz 1 Buchstabe b betrifft, so sollen aufgrund der Tatsache, dass diese Regelung auf Personen anwendbar ist, die vor der vorzeitigen Pensionierung erwerbstätig waren, diejenigen Personen nicht übergangen werden, die ihre Arbeit verloren haben, bevor sie die Möglichkeit hatten, ihre Altersrente vorzubeziehen. Deshalb sollen Personen, bei welchen einzig die Voraussetzung der Dauer der Erwerbstätigkeit nicht erfüllt ist, und zwar aufgrund von Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit oder weil sie aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert sind, trotzdem zum Kreis der Begünstigten gehören können.

Gemäss Absatz 2 bestimmt der Bundesrat die Erwerbseinkommen, deren Durchschnitt zur Anrechnung von Jugendjahren berücksichtigt wird.

Art. 43^{bis} Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 4

Abs. 1: Diese Präzisierung ist notwendig, da es lediglich beim Vorbezug der ganzen Rente, nicht aber beim Vorbezug eines prozentualen Anteils davon, einen Anspruch auf eine Hilfflosenentschädigung der AHV geben kann.

Abs. 4: Der Begriff „Rentenalter“ ist durch den Begriff „Referenzalter“ zu ersetzen, weil mit Absatz 4 das Erreichen des Alters 65 gemeint ist. Gleichzeitig wird festgehalten, dass der Anspruch auf Hilfflosenentschädigung der IV sowohl bei Erreichen des Referenzalters als auch beim Vorbezug einer ganzen Altersrente erlischt.

Die Hilfloosenentschädigung der IV wird durch eine betragsmässig identische Hilfloosenentschädigung der AHV ersetzt.

Art. 43^{ter}

Der Begriff „Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt, weil mit Art. 43^{ter} das Erreichen des Alters 65 gemeint ist. Gleichzeitig wird festgehalten, dass der Anspruch auf einen Assistenzbeitrag der IV sowohl bei Erreichen des Referenzalters als auch beim Vorbezug einer ganzen Altersrente erlischt. Der Assistenzbeitrag der IV wird durch einen betragsmässig identischen Assistenzbeitrag der AHV ersetzt.

Art. 43^{quinquies} (aufgehoben)

Diese Bestimmung wird aufgehoben, da ihr Inhalt teilweise in den neuen Artikel 113 AHVG übernommen wird, welcher in der AHV einen finanziellen Interventionsmechanismus einführt. Auch die Frage der Überwachung des finanziellen Gleichgewichts wird dort detailliert geregelt. Aus diesem Grund ist der geltende Artikel 43^{quinquies} gegenstandslos geworden.

Art. 52 Abs. 7 (neu)

Artikel 52 betrifft die Arbeitgeberhaftung und regelt den Schadenersatz. Aufgrund einer bereits älteren Rechtsprechung können auf Schadenersatzforderungen aus Arbeitgeberhaftung mangels gesetzlicher Grundlage grundsätzlich keine Verzugszinsen erhoben werden (vgl. BGE 119 V 78 E. 5 S. 84; Marco Reichmuth, Die Haftung des Arbeitgebers und seiner Organe nach Art. 52, 2008, N 396 S. 96 f.). Diese Rechtslage gilt weiterhin, obschon für die Beiträge seit dem 1. Januar 2001 ein striktes Zinsregime gilt (vgl. Art. 41^{bis} ff. AHVV). Daran änderte auch der am 1. Januar 2003 in Kraft getretene ATSG nichts. Dessen Artikel 26 bezieht sich nur auf Beitragsforderungen (vgl. Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2. Auflage, 2009, N 10 und 44 ad Art. 26 ATSG).

Mit dem neuen Absatz 7 wird nun die gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Aufgabe, die Modalitäten der Zinserhebung zu regeln, wird an den Bundesrat delegiert. Die neue Verzinsungspflicht betrifft Forderungen nach Artikel 52, 70 und 71a AHVG. Auch nach dem Inkrafttreten des ATSG richtet sich die Haftung nach diesen Bestimmungen ausschliesslich nach dem AHVG. Das ATSG regelt im Übrigen einzig und allein die Haftung für Schäden, die einer versicherten Person oder Dritten zugefügt werden (Art. 78 ATSG). Daher ist die neue Bestimmung ins AHVG und nicht ins ATSG aufzunehmen.

Art. 55 Abs. 3 erster Satz und Abs. 4

Gründerverbände haften der Alters- und Hinterlassenenversicherung für Schäden, die von ihren Kassenorganen oder einzelnen Kassenfunktionären durch strafbare Handlungen oder durch absichtliche oder grobfahrlässige Missachtung von Vorschriften zugefügt wurden. Solche Schäden sind aus der geleisteten Sicherheit zu decken (Art. 70 Abs. 4 AHVG). Die heute in Artikel 55 Absatz 3 verankerten Grenzbeträge von mindestens 200 000 bzw. maximal 500 000 Franken wurden in

der 7. AHV-Revision eingeführt. Die gesamten Beiträge der AHV beliefen sich 1969 auf 2,3 Milliarden Franken, heute erreichen sie eine Höhe von 28,8 Milliarden Franken. Angesichts der zunehmenden Komplexität des operativen Geschäftes der Ausgleichskassen und der heute erheblichen Geldflüsse sollen die Grenzbeträge aktualisiert werden. Die im AHVG vorgesehene Berechnungsmethode von einem Zwölftel der Summe der Beiträge, welche die Ausgleichskasse voraussichtlich im Jahre vereinnahmen wird, ist plausibel und bleibt bestehen. Die bisherigen Grenzbeträge sind jedoch aufgrund der heutigen Situation nicht mehr angemessen. Verschiedene Ausgleichskassen haben ihre Sicherheiten denn auch bereits freiwillig erheblich erhöht. Die Grenzbeträge sollen deshalb auf eine Million Franken (Mindestbetrag) bzw. drei Millionen Franken (Höchstbetrag) erhöht werden.

Der Bundesrat soll die Grenzbeträge periodisch anpassen können. In diesem Sinn soll Absatz 4 ergänzt werden.

Art. 57 Abs. 2 Bst. d^{bis} (neu)

Nach heutigem Governance- und Aufsichtsverständnis genügen formelle und grossenteils nachträgliche Kontrollen der Buchführung und Rechtsanwendung der Ausgleichskassen nicht mehr. Dies gilt umso mehr angesichts der grossen auf dem Spiel stehenden Geldsummen in der 1. Säule und deren zentralen Bedeutung für das Vertrauen der Bevölkerung in die Altersvorsorge. Vielmehr sollen risikobasiert und frühzeitig im Prozessablauf Prüfelemente eingebaut werden, so dass Fehler und Unregelmässigkeiten möglichst verhindert werden. Ein Teil dieses Risikomanagements ist die Führung eines internen Kontrollsystems (IKS), wie es z.B. für Handelsgesellschaften seit 2008 obligatorisch ist (Art. 728a OR) und 2011/2012 auch für Pensionskassen eingeführt wurde (Art. 52c Abs. 1 Bst. b BVG i.V.m. Art. 35 Abs. 1 BVV2). Ein IKS dient nicht nur der Aufsicht, sondern ist auch ein wichtiges Steuerungs- und Risikomanagementelement für die Ausgleichskassen bzw. deren Organe selber. Mit der Einführung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage und der späteren Weiterentwicklung im Rahmen der Verordnung soll auch der Empfehlung der Eidg. Finanzkontrolle nachgekommen werden. Diese hatte im Rahmen der letzten Revision über die Zentrale Ausgleichsstelle im Jahr 2012 empfohlen, das Durchschnittsniveau der internen Kontrollsysteme der Ausgleichskassen sei im Laufe der nächsten Jahre zu verbessern.

Als Grundprinzip und Minimalstandard soll deshalb im AHVG festgelegt werden, dass jede Ausgleichskasse über ein ihrer Grösse und der Art der übertragenen Aufgaben angemessenes internes Kontrollsystem verfügen muss. Bei den Verbandsausgleichskassen sollen die Grundsätze eines solchen IKS im Kassenreglement festgelegt werden.

Art. 58 Abs. 2 dritter Satz und Abs. 4 Bst. a^{bis} (neu)

Abs. 2 dritter Satz: In Umsetzung der Motion Frehner (13.3125) vom 20. März 2013 soll die Restriktion, wonach nur Schweizer Bürger in den Kassenvorstand gewählt werden dürfen, aufgehoben werden. Die Verbandsausgleichskassen werden so gegenüber Kassen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft nicht mehr benachteiligt.

Abs. 4 Bst. a^{bis}: Der Kassenvorstand soll für die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines geeigneten, der Grösse und der Art der übertragenen Aufgaben der Kasse angemessenen IKS zuständig sein.

Art. 60 Abs. 1^{bis} (neu) und 1^{ter} (neu)

Abs. 1^{bis}: Damit bei allfälligen Fusionen und Liquidationen von Ausgleichskassen der Fortbestand und das gute Funktionieren der Versicherung gewährleistet sind, müssen diese über genügend Reserven verfügen. Diese dienen in den genannten Fällen dazu, die Überführung der Aktivitäten in eine andere Kasse sicherzustellen. Nach geltender Ordnung ist die Bildung von Liquidationsreserven lediglich auf Weisungsstufe (Weisung über die Buchführung und den Geldverkehr, RZ 1010) festgehalten. Diese schreiben vor, dass die Gründerverbände und die Kassenverantwortlichen für das finanzielle Gleichgewicht ihrer Kasse zu sorgen, die notwendigen Massnahmen zu treffen und das Bundesamt zu informieren haben. Wegen ihrer Wichtigkeit sollen diese Grundsätze nun auf Gesetzesstufe festgehalten werden. Zudem soll der Bundesrat ermächtigt werden, weitere Bestimmungen auf Verordnungsstufe zu erlassen.

Abs. 1^{ter}: Bereits heute wird von den Ausgleichskassen erwartet, dass sie bei Fusionen oder Auflösungen Wege finden, um die Weiterversicherung zu garantieren. Angesichts der kontinuierlich abnehmenden Anzahl von Ausgleichskassen akzentuiert sich diese Thematik. Es geht dabei nicht nur darum, die Überführung der Aktivitäten mittels genügender Reserven sicherzustellen. In schwierigen Fällen soll eine andere Kasse gegen angemessene Entschädigung durch die sich auflösende Kasse bzw. die Gründerverbände dazu verpflichtet werden können, die individuellen Konten und Rentner zu übernehmen, falls keine andere Lösung gefunden werden kann. Der Bundesrat soll die Entschädigung auf Verordnungsstufe näher regeln können.

Art. 61 Abs. 2 Bst. b^{bis} (neu)

Die kantonalen Erlasse sollen die Grundsätze eines der Grösse und der Art der übertragenen Aufgaben der Kasse angemessenen internen Kontrollsystems enthalten.

Art. 62 Abs. 2 zweiter Satz (aufgehoben)

Artikel 62 Absatz 2 weist der mit der freiwilligen Versicherung beauftragten Ausgleichskasse die Aufgabe zu, die besondere Kategorie der im Ausland Studierenden, welche den Wohnsitz in der Schweiz aufgeben, und nicht erwerbstätig sind, weiter zu versichern. Diese Weiterversicherungsmöglichkeit wird im Rahmen der Neuordnung der Versicherungsunterstellung aufgehoben (vgl. Erläuterungen zu Art. 1c Abs. 1). Als Folge davon kann auch der letzte Satz von Artikel 62 Absatz 2 aufgehoben werden.

Art. 63 Abs. 3, 3^{bis} und 3^{ter} (neu)

Abs. 3: Absatz 3 wird mit «unter den Ausgleichskassen» ergänzt, um die Zusammenarbeit der AHV-Ausgleichskassen untereinander ebenfalls einzuschliessen.

Abs. 3^{bis} und 3^{ter}: Der elektronische Datenaustausch wird im privaten und öffentlichen Bereich immer umfassender und ersetzt immer mehr den Postverkehr. Für die AHV muss der elektronische Datenaustausch geregelt und überwacht werden, damit er effizient, sicher und wirtschaftlich ist und von den Akteuren akzeptiert wird. In

dieser Bestimmung soll nicht definiert werden, was ausgetauscht wird, vielmehr sollen Mittel und Bedingungen festgelegt werden. Der Austausch an sich muss in einer Ad-hoc-Gesetzesnorm begründet sein, in welcher auch der Nutzen definiert wird. Mit Absatz 3^{bis} erhält der Bundesrat eine gesetzliche Grundlage, den elektronischen Datenaustausch zwischen den AHV-Ausgleichskassen einerseits sowie zwischen den AHV-Ausgleichskassen und der Zentralen Ausgleichsstelle andererseits zu regeln. Die Finanzierung findet sich in Artikel 95 Absatz 1^{quater} AHVG. Diese Bestimmung hat nicht zum Ziel, die Informatiksysteme der Akteure, weder diejenigen der AHV-Ausgleichskassen, noch jene von Dritten, oder ihren Betrieb gesetzlich zu regeln.

Berücksichtigt werden muss auch, dass sich der Austausch nicht auf die Organe der AHV beschränkt. Der elektronische Datenaustausch ist für eine zunehmende Anzahl Akteure eine Realität geworden. Die elektronische Abwicklung der Geschäfte stellt eine beträchtliche Einsparung von Zeit und Geld dar. Absatz 3^{ter} legt insbesondere die Bedingungen für einen elektronischen Austausch zwischen den Durchführungsorganen der AHV und Dritten, beispielsweise Durchführungsorganen anderer Sozialversicherungen, aber auch Bundesämtern und kantonalen Behörden, fest. Auch die Finanzierung muss sichergestellt sein. Grundsätzlich hat die Einheit, welche die Nachfrage auslöst, auch die Kosten des Supports für den elektronischen Datenaustausch zu übernehmen. Die neue Bestimmung bezweckt dagegen nicht die Regelung allfälliger Entschädigungen für das Erfüllen einer Aufgabe.

Der elektronische Datenaustausch zwischen der Zentralen Ausgleichsstelle und Dritten ist im neuen Artikel 71 Absatz 6 geregelt.

Die Überwachung des elektronischen Datenaustausches leitet sich aus der allgemeinen Regel zur Aufsicht in Artikel 76 ATSG in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 1 AHVG ab, welche dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien überträgt. Dazu gehört auch der Erlass von Standards.

Art. 64 Abs. 2^{bis} und 3^{bis}

Artikel 64 legt die Kassenzuständigkeiten fest und trifft dabei auch gewisse Sonderregeln.

Abs. 2^{bis}: Bei Absatz 2^{bis} geht es um Sonderregeln für vorzeitig Pensionierte und deren nichterwerbstätige Ehegatten. Diese Sonderregeln müssen - unter Beachtung der neuen Terminologie des Referenzalters - angepasst werden.

Nach wie vor soll es bei vorzeitiger Pensionierung nicht zu einem Kassenwechsel der betroffenen Person kommen. Weil jedoch beim Vorbezug einer vollen Altersrente der AHV inskünftig keine Pflicht mehr zur Bezahlung von Nichterwerbstätigenbeiträge besteht, ist eine redaktionelle Anpassung im ersten Satz der Bestimmung notwendig.

Die dem Bundesrat im Rahmen der Durchführungsrevision eingeräumte Kompetenz, Ehepaarzuständigkeiten für Nichterwerbstätige vorzusehen, erweist sich als zu eng. Sie gilt nur für Ehepaare, bei denen beide Teile als Nichterwerbstätige beitragspflichtig sind, nicht aber dann, wenn einer der Ehegatten eine Rente bezieht. Die Betroffenen reagieren mit Unverständnis auf die Zuständigkeit verschiedener Kassen. Dank der neuen erweiterten Befugnis kann der Bundesrat eine einheitliche Kassenzuständigkeit festlegen.

Abs. 3^{bis}: betrifft die Zuständigkeit der Versicherung für die nicht erwerbstätigen Ehegatten von im Ausland erwerbstätigen Versicherten. Der Verweis auf die Versichertenkategorie gemäss bisherigem Recht muss als Folge der Neuregelung bei der Versicherungsunterstellung angepasst werden.

Art. 64a erster Satz

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die vorzunehmen ist, weil neu der Begriff Referenzalter verwendet wird.

Art. 65 Abs. 2

Die Zweigstellen haben gemäss Artikel 116 AHVV insbesondere folgende Aufgaben zu erfüllen: Auskünfte erteilen, Korrespondenzen entgegennehmen und weiterleiten, Formulare und einschlägige Vorschriften abgeben sowie bei der Abrechnung, Beschaffung von Unterlagen, Ermittlung der Einkommens- bzw. Vermögensverhältnisse und bei der Erfassung der Beitragspflichtigen mitwirken. Diese Aufgaben und mithin die Errichtung von Zweigstellen waren im Zeitpunkt der Normsetzung zweckmässig. Angesichts der seitherigen und fortschreitenden technologischen (e-Government, e-business) und strukturellen Entwicklungen (Trend zu Dienstleistungszentren) haben die Zweigstellen ihren Nutzen heute jedoch grossteils verloren. Die an die kantonalen Ausgleichskassen gerichtete Pflicht von Artikel 65 Absatz 2 hindert diese nun vielmehr daran, rechtlich korrekt abgestützte, sinnvolle Optimierungen vorzunehmen. Das Obligatorium soll deshalb aufgehoben werden; Gemeindezweigstellen dürften jedoch fakultativ weiterhin geführt werden, wo gewünscht.

Auch die Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen (KKAK) hat sich in der Vergangenheit aus Gründen der Effizienz und Rationalisierung für die Abschaffung des Gemeindezweigstellenobligatoriums ausgesprochen. Sie bestätigt, dass der Nutzen der Zweigstellen in den letzten Jahren stetig abgenommen hat, da die Informations- und Datenbeschaffung in der Zeit des Internets über andere Kanäle abgewickelt wird. Die ständige Entwicklung und steigende Komplexität der Gesetzgebung erschwere es den Gemeindezweigstellen zudem zunehmend, eine qualitativ hochstehende Beratung sicherzustellen.

Art. 68 Abs. 1 dritter Satz, Abs. 2 zweiter Satz, Abs. 2^{bis} (neu), Abs. 3 erster Teilsatz und Abs. 4

Abs. 1 und 2: 2007 trat das Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG; SR 221.302) in Kraft. Die Zulassungsvoraussetzungen an Revisorinnen, Revisoren und Revisionsunternehmen für Ausgleichskassen und Arbeitgeberrevisionen wurden in der AHVV bereits auf den 1. Januar 2013 mit dem RAG harmonisiert. Nun soll auch das Gesetz an die moderne Terminologie und den Standard des RAG angepasst werden.

Es wird vorgeschlagen, die bisherige Möglichkeit, wonach die Kantone die Revision ihrer Ausgleichskassen einer geeigneten kantonalen Kontrollstelle übertragen konnten, aufzuheben. Bereits heute macht nur noch ein Kanton Gebrauch von dieser Möglichkeit. Die Revision von AHV-Ausgleichskassen erfordert ein umfangreiches und stets aktuelles Spezialwissen der spezifischen Gesetzgebung, namentlich auch der zahlreichen Weisungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Aus Grün-

den der Qualitätssicherung soll deshalb darauf verzichtet werden, eine nicht spezialisierte kantonale Kontrollstelle mit lediglich einer Kassenrevision pro Jahr zu betrauen. Eine Vergabe dieser Aufgabe an ein unabhängiges Revisionsunternehmen entspricht des Weiteren auch den Prinzipien einer modernen good governance, wonach bereits jeglicher Anschein von potentiellen Interessenkonflikten vermieden werden soll.

Weiter soll der Begriff „Revisionsstelle“ durch den Begriff „Revisionsunternehmen“ ersetzt und die Bestimmung an die Terminologie und den Standard des RAG angepasst werden. Es ist insbesondere notwendig, betreffend Zulassung auf die Bedingungen von Absatz 3 zu verweisen.

Abs. 2^{bis}: Die Kontrollen von Arbeitgebern, die ihre Pflichten gegenüber der AHV vernachlässigen, verursachen hohe Kosten, die heute solidarisch von der Gesamtheit der angeschlossenen Arbeitgeber getragen werden müssen. Damit der fehlbare Arbeitgeber nicht auf Kosten der Allgemeinheit profitiert, sollen ihm diese Kosten direkt von der Ausgleichskasse verrechnet werden können.

Abs. 3 und 4: Ersatz des Begriffs „Revisionsstelle“ durch „Revisionsunternehmen“.

Art. 70 Abs. 1^{bis} (neu)

Bei Artikel 70 geht es um die Regelung des Schadenersatzes. Aufgrund einer bereits älteren Rechtsprechung können auf Forderungen aus Gründerverbands- oder Staatshaftung nach den Artikeln 70 und 71a AHVG keine Verzugszinsen erhoben werden (vgl. BGE 119 V 78 E. 3c mit Hinweis S. 82). Es liegt mithin die gleiche Ausgangslage vor wie bei Artikel 52 (vgl. die dortigen Erläuterungen).

Mit dem neuen Absatz 1^{bis} wird nun die gesetzliche Grundlage für eine Verzinsungspflicht geschaffen. Die Regelung der Einzelheiten der Zinserhebung wird an den Bundesrat delegiert.

Die neue Verzinsungspflicht betrifft nicht alle Trägerhaftungen schlechthin, sondern einzig die Forderungen nach Artikel 70 und – zufolge der Verweisung auf Artikel 70 AHVG – 71a AHVG. Auch nach dem Inkrafttreten des ATSG richtet sich die Haftung nach diesen Bestimmungen ausschliesslich nach dem AHVG (vgl. Kieser, a.a.O., Art. 78 Rz 14 ff.). Das ATSG regelt im Übrigen einzig und allein die Haftung für Schäden, die einer versicherten Person oder Dritten zugefügt werden (Art. 78 ATSG, Kieser, a.a.O., Art. 78 Rz 1 f.). Daher ist die neue Bestimmung ins AHVG und nicht ins ATSG aufzunehmen.

Art. 71 Abs. 6

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 63 Abs. 3^{bis} und 3^{ter}.

Art. 72 Abs. 4 zweiter Satz

Der Begriff „Revisionsstelle“ wird durch „Revisionsunternehmen“ ersetzt.

Art. 102 Abs. 1 Bst. b (betrifft nur den deutschen Text), e und f (neu)

Diese Bestimmung listet die Finanzierungsquellen der AHV auf. Sie wird durch einen neuen Buchstaben e ergänzt, welcher den Ertrag aus der Mehrwertsteuer angibt. Es handelt sich zum einen um den Anteil aus dem Mehrwertsteuerertrag, der bereits heute der AHV zugute kommt, und zum anderen um den Ertrag aus der Zusatzfinanzierung (vgl. auch Art. 25, 28, 37 und 55 MWSTG). Des Weiteren wird unter Buchstabe f der Ertrag der Spielbankenabgabe aufgelistet. Allerdings handelt es sich bei diesem um eine Finanzierungsquelle, die vollständig der Versicherung zukommt, er stellt also nicht etwa einen Teil des Bundesbeitrages dar. Deshalb wird er aus systematischen Gründen in Artikel 102 erwähnt, welcher die Finanzierungsquellen aufzählt, und nicht in Artikel 103, der den Bundesbeitrag regelt.

Art. 103 Bundesbeitrag

Die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der AHV entspricht heute einem Betrag in der Höhe von 19,55 Prozent der Ausgaben der Versicherung. Es ist vorgeschlagen, dass der Beitrag neu von zwei Parametern abhängt: Von den Ausgaben der AHV sowie von den Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes. Die Hälfte des Bundesbeitrages soll entsprechend mit den AHV-Ausgaben wachsen, die andere Hälfte mit den Mehrwertsteuereinnahmen. Der ausgabengebundene Bundesbeitrag wird zur Vereinfachung gerundet und beträgt 10 Prozent der AHV-Ausgaben.

Der Anfangswert des mehrwertsteuergebundenen Beitrags entspricht zu 50 Prozent dem durchschnittlichen Bundesbeitrag der beiden Jahre vor Inkrafttreten der Änderung. Der Beitrag wird ab Inkrafttreten jährlich an die Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes angebunden. Er wird bereits im Jahr des Inkrafttretens mit der Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen gegenüber dem Jahr vor Inkrafttreten hochgerechnet.

Somit ist die Hälfte des Beitrag bereits auf das Jahr des Inkrafttretens hin mehrwertsteuergebunden und berücksichtigt das stärkere Wachstum der AHV-Ausgaben nicht mehr. Zum Ausgleich dieses Effekts wird die Aufrundung beim ausgabenprozentualen Beitrag auf 10 Prozent nicht durch eine entsprechende Abrundung beim mehrwertsteuerbezogenen Beitrag kompensiert.

Der Bundesrat kann dabei die Einzelheiten bestimmen, um unvorhergesehene Vorfälle in der Rechnung der AHV zu berücksichtigen.

Diese Regelung vergrössert den Finanzierungsbedarf der AHV, da die Ausgaben der Versicherung stärker steigen als der neue Bundesbeitrag. Diese Einbusse soll mittels einer Koordination der gesamten Bundesbeiträge an die AHV und die IV kompensiert werden, sobald die IV finanziell konsolidiert und schuldenfrei ist. Die Umsetzung wird in den Übergangsbestimmungen von AHVG und IVG geregelt.

Ausserdem erwähnt Art. 103 der Klarheit halber den Ertrag aus der Spielbankenabgabe nicht mehr. Dieser Ertrag gehört zu den AHV-Einnahmen und ist nicht Teil des Bundesbeitrages. Um eine Verwechslung auszuschliessen, wird in Artikel 102 Absatz 1 ein neuer Buchstabe f eingefügt, der den Ertrag aus der Spielbankenabgabe aufführt (SBG, SR 935.52; vgl. Erläuterungen Art. 102).

Art. 104 Finanzierung und Zweckbindung

Der Artikel wird in seiner Formulierung vereinfacht und um den Bundesanteil am Mehrwertsteuerprozentpunkt für die AHV, der dem Bundeshaushalt zur Finanzierung seines Beitrages an die AHV dient, ergänzt. Neu beträgt der Bundesanteil am Mehrwertsteuerprozentpunkt für die AHV noch 10 Prozent, statt wie bisher 17 Prozent. Bisher war diese Finanzierung im AHVG nicht erwähnt.

Zudem kann durch die Umformulierung der finanzpolitisch unpräzise Begriff der „Rückstellung“ vermieden werden. Durch die Anpassung des Artikels 104 wird wiederum der Artikel 111 obsolet und kann aufgehoben werden.

Art. 107 Abs. 3 (aufgehoben)

Dieser Absatz wird aufgehoben, da dessen Inhalt vollständig in Artikel 113 Absatz 1 übernommen wird.

Art. 111 (aufgehoben)

Aufgrund der Umformulierung und Ergänzung des Artikels 104 kann Artikel 111 aufgehoben werden (Vgl. Erläuterungen zu Artikel 104).

Art. 113

Der Artikel 113 regelt neu den so genannten Interventionsmechanismus.

Abs. 1: Der heutige gesetzliche Stand des AHV-Ausgleichsfonds von 100 Prozent wird auf 70 Prozent einer Jahresausgabe gesenkt.

Abs. 2: Die erste Stufe beauftragt den Bundesrat, der Bundesversammlung innerhalb eines Jahres eine Vorlage zur Stabilisierung der AHV zu unterbreiten, sobald absehbar wird, dass der Stand des AHV-Ausgleichsfonds in drei Jahren unter den Betrag von 70 Prozent einer Jahresausgabe fallen wird.

Abs. 3: Die zweite Stufe des Interventionsmechanismus tritt in Kraft, wenn die gesetzliche Schwelle von 70 Prozent der Jahresausgabe effektiv unterschritten wird und zusätzlich das Umlagedefizit in zwei aufeinanderfolgenden Jahren 3 Prozent einer Jahresausgabe übersteigt. D.h. die automatischen Massnahmen treten in Kraft.

- a. Als erste automatische Massnahme wird die Anpassung der Renten gemäss Lohn- und Preisentwicklung ausgesetzt. Um die Verfassungsmässigkeit der Rentenentwicklung zu wahren, muss nach fünf Jahren zumindest der Teuerungsausgleich gewährt werden und die Rente darf nicht unter 95 Prozent der Referenzrente (Rentenhöhe gemäss Art. 33^{ter}) liegen.
- b. Im gleichen Umfang wie die Massnahme unter Buchstabe a kann der Bundesrat die AHV-Beiträge um höchstens ein Lohnprozent erhöhen. Bei den Unselbständigen wird die Erhöhung hälftig auf Arbeitnehmende und Arbeitgebende aufgeteilt; bei freiwillig Versicherten, Selbstständigen und Arbeitnehmenden von nicht-beitragspflichtigen Arbeitgebern beträgt die Anhebung einen Punkt; die Mindestbeiträge (bei freiwillig Versicherten, Selbstständigen und Nicht-Erwerbstätigen) sind proportional festgelegt. Die

Erhöhung wird als Obergrenze formuliert, damit die Massnahmen nur im benötigten Umfang umgesetzt werden.

- c. Da die AHV- und IV-Rentensysteme eng miteinander verbunden sind, verursacht das Aussetzen der Anpassung der Altersrenten an die Lohn- und Preisentwicklung Koordinationsprobleme mit der Plafonierung der Renten. Betroffen sind die in Artikel 35 AHVG vorgesehenen Fälle, auf welchen Artikel 37 Absatz 1^{bis} IVG verweist (Summe der Renten eines Ehepaares, insbesondere, wenn ein Ehegatte Anspruch auf eine Altersrente und der andere auf eine Invalidenrente hat, oder bei gemischten Leistungen, d.h. wenn ein Ehegatte eine Teilrente der Invalidenversicherung bezieht und den Vorbezug eines Teils seiner Altersrente wählt und der andere Ehegatte entweder Anspruch auf eine Altersrente oder eine Invalidenrente oder auf beide hat), sowie die in Artikel 37^{bis} AHVG geregelte Frage des Zusammentreffens von Waisen- und Kinderrenten, auf welchen Artikel 38 Absatz 1 IVG verweist. Buchstabe a stellt zwar die in den obengenannten Bestimmungen vorgesehenen Grundsätze nicht in Frage, kann aber doch praktische Probleme verursachen, welche vom Bundesrat im Rahmen von Ausführungsbestimmungen gelöst werden müssen. Aus diesem Grund ist in Buchstabe c eine entsprechende Kompetenzdelegation vorgesehen. Der Bundesrat hat dabei namentlich festzulegen, auf welcher Rentenbasis (AHV oder IV) die Plafonierung der Renten eines Ehepaares berechnet werden soll (vgl. Art. 35 AHVG), bei welchem ein Ehegatte eine AHV-Rente und der andere eine IV-Rente bezieht, beziehungsweise wenn einer oder beide sowohl eine Invalidenteilrente wie auch einen prozentualen Anteil der Altersrente beziehen.

Abs. 4: Die automatischen Massnahmen haben befristeten Charakter und werden spätestens dann aufgehoben, wenn der AHV-Ausgleichsfonds wieder bei 70 Prozent einer Jahresausgabe liegt und absehbar ist, dass er im folgenden Rechnungsjahr nicht wieder sinken wird. Zu diesem Zeitpunkt werden die Renten erneut an die Lohn- und Preisentwicklung gemäss Artikel 33^{ter} angepasst und die Beiträge wieder gesenkt.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom (Bundesgesetz vom ... über die Reform der Altersvorsorge 2020)

Die neuen AHVG-Bestimmungen gelten grundsätzlich für alle, deren Rentenanspruch nach Inkrafttreten der vorliegenden Revision entsteht. Besondere Regeln sind für die Erhöhung des Referenzalters der Frauen vorgesehen.

a. Unterstellung unter die Versicherungspflicht

Aufgrund der Neuordnung der Regeln zur Versicherungsunterstellung gibt es Personen, welche unter dem neuen Recht nicht mehr versicherbar wären. Bei bestimmten Kategorien steht an Stelle der Beitrittsversicherungs- nur noch die Weiterversicherungsmöglichkeit zur Verfügung. Mit Absatz 1 und 2 der Übergangsbestimmung wird sichergestellt, dass keine bisher versicherten Personen den Versicherungsschutz verlieren. Zudem wird Personen, welche nicht mehr der obligatorischen Versiche-

rung angehören würden, die Möglichkeit eröffnet, vom neuen Recht Gebrauch zu machen und aus der AHV auszuscheiden.

b. Referenzalter der Frauen

Bis zum 31. Dezember desjenigen Jahres, in welchem das neue Recht in Kraft tritt, gilt für Frauen das Rentenalter 64. Bis zu diesem Zeitpunkt ist das Rentenalter 64 zudem massgebend für das Ende der Beitragspflicht sowie für Vorbezug und Aufschub der Altersrente.

Das Referenzalter der Frauen wird ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderung schrittweise um zwei Monate pro Jahr erhöht. Sofern das neue Recht im Jahr 2019 in Kraft treten würde, würde für Frauen ab dem Jahr 2025 das Referenzalter 65 gelten.

c. Witwen-, Witwer- und Waisenrenten

Abs. 1: Für alle Witwen-, Witwer- und Waisenrenten, die vor dem Inkrafttreten entstanden sind, gilt weiterhin integral das bisherige Recht. Für alle Hinterlassenenrenten mit Anspruchsbeginn ab dem 1. Januar des Jahres des Inkrafttretens der Änderung, gilt sofort neues Recht.

Abs. 2: Frauen, die Anspruch auf eine Witwenrente von 60 Prozent der Altersrente haben werden, wird übergangsweise ein Betrag garantiert, der 80 Prozent der Altersrente am 31. Dezember vor Inkrafttreten der Änderung entspricht, wenn die Summe aus Witwen- und Waisenrente tiefer liegt als nach bisherigem Recht.

Abs. 3: Für eine Witwe, die nach neuem Recht keinen Rentenanspruch mehr hat, sei es weil sie nie ein Kind hatte, sei es, weil sie zum Zeitpunkt der Verwitwung kein waisenrentenberechtigtes Kind mehr hat, gibt es, sofern sie die Anspruchsvoraussetzungen nach den bisherigen Bestimmungen erfüllt, eine vom Alter der Witwe abhängige Übergangslösung.

- a. Ist sie bei Inkrafttreten der Änderung über 50-jährig, wird sie im Falle einer Verwitwung eine Rente erhalten, die dem Betrag von 80 Prozent der entsprechenden Altersrente am 31. Dezember vor Inkrafttreten der Änderung entspricht. Diese Rente ist solange garantiert, bis der infolge von Rentenanpassungen geänderte Betrag jenem der neuen Bestimmung (60 %) entspricht (kann rund 20 Jahre dauern).
- b. Ist die Witwe bei Inkrafttreten jünger als 50-jährig, erhält sie noch eine Witwenrente, wenn sie im Jahr des Inkrafttretens der Änderung oder den nachfolgenden acht Jahren verwitwet. Beträgsmässig fällt die Rente mit jedem Jahr tiefer aus (von 60 auf 20 %). Verwitwet sie im neunten Jahr nach Inkrafttreten, erhält sie noch eine einmalige Entschädigung in der Höhe einer jährlichen Witwenrente von 60 Prozent.

d. Bundesbeitrag

Abs. 1: Um die gegenläufigen Auswirkungen der Entflechtung bei der AHV (Mindereinnahmen) und der IV (Mehreinnahmen) auszugleichen, soll eine einmalige Anpassung der beiden Bundesbeiträge vorgenommen werden. Dazu wird der Bundesbeitrag an die IV im Jahr nach deren Entschuldung um den Durchschnitt der Umlageergebnisse aus den beiden Vorjahren verringert, unter Beachtung eines

Mindestbeitrags an die IV von 38 Prozent einer Jahresausgabe. Der mehrwertsteuergebundene Teil des Bundesbeitrages an die AHV wird im selben Umfang erhöht.

Abs. 2: Der neue Wert ersetzt den bei Inkrafttreten der Änderung berechneten Ausgangswert des Bundesbeitrages. Im Jahr nach der Umsetzung wächst der Beitrag ausgehend vom neuen, höheren Niveau mit der definierten Wachstumsrate weiter.

Abs. 3: Die gesetzliche Untergrenze des Bundesbeitrags an die IV von 37,7 Prozent sowie der gesetzliche Stand des IV-Ausgleichsfonds von 50 Prozent einer Jahresausgabe müssen weiterhin respektiert werden. Werden diese Kriterien verletzt, reduziert sich der Bundesbeitrag an die AHV zu Gunsten des Beitrags an die IV wieder soweit, dass die zwei genannten Anforderungen erfüllt bleiben.

Änderung des IVG

Art. 3 Abs. 1 und 1^{bis}

Artikel 3 IVG regelt die Beitragsbemessung und den Beitragsbezug, und lehnt sich dabei an die Regelung im AHVG an. Mit der Aufhebung der sinkenden Beitragsskala für Selbstständigerwerbende in der AHV entfallen auch die degressiven Beitragsätze in der IV. Absatz 1 ist entsprechend anzupassen. Die Indexierung beschränkt sich neu auf den Mindestbeitrag und wird dementsprechend in den Absatz 1^{bis} eingefügt.

Art. 10 Abs. 3

Der Vorbezug der ganzen Altersrente schliesst einen Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen der IV aus. Wer eine ganze Altersrente vorbezieht, wird in aller Regel die Erwerbstätigkeit aufgegeben haben, eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist in dieser Situation also kein Thema mehr.

Der Vorbezug eines Teils der Altersrente kann hingegen mit einer Teilerwerbstätigkeit verbunden sein. Deshalb können Eingliederungsmassnahmen auch sinnvoll sein, wenn eine Person bereits einen Teil der Rente bezieht.

Absatz 3 wird deshalb dahingehend ergänzt, dass der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen mit dem Vorbezug einer ganzen Altersrente der AHV erlischt.

Überdies wird der Begriff „Rentenalter“ durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt.

Art. 22 Abs. 4 zweiter Satz

Eingliederungsmassnahmen geben Anspruch auf Taggelder. Deshalb muss das Ende des Anspruchs auf diese Leistung gleich ausgestaltet werden, wie dasjenige des Anspruchs auf Eingliederungsmassnahmen (vgl. die Erläuterungen zu Art. 10 Abs. 3 IVG).

Art. 30 Erlöschen des Anspruchs

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 40^{bis} AHVG.

Art. 42 Abs. 4

Der Begriff „Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt.

Inhaltlich wird an Absatz 4 nichts geändert, sondern lediglich präzisiert, dass ausschliesslich beim Vorbezug der ganzen Altersrente der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung erlischt. Bei einem teilweisen Vorbezug der Altersrente bleibt der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung dagegen bestehen.

Art. 42^{septies} Abs. 3 Einleitungssatz und Bst. b

Diese Präzisierung ist notwendig, da einzig beim Vorbezug der ganzen Altersrente, nicht aber bei einem teilweisen Vorbezug, der Anspruch auf einen Assistenzbeitrag erlischt. Zudem wird der Begriff „Rentenalter“ durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt.

Art. 74 Abs. 2

Der Begriff „Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt.

Art. 78 Abs. 2 (respektive Abs. 6 in der Version, welche am 1.1.2014 in Kraft treten wird)

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 104 AHVG.

Art. 80

Dieser Artikel handelt von der Überwachung des finanziellen Gleichgewichts der Invalidenversicherung und verweist auf die AHVG-Bestimmungen, konkret auf Artikel 43^{quinquies}. Da dieser aber aufgehoben wird und ein Verweis deshalb nicht mehr möglich ist, muss der Text von Artikel 80 IVG entsprechend angepasst werden.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom (Bundesgesetz vom über die Reform der Altersvorsorge 2020)

a. Bundesbeitrag

Abs. 1: Um die gegenläufigen Auswirkungen der Entflechtung bei der AHV (Mindereinnahmen) und der IV (Mehreinnahmen) auszugleichen, soll eine einmalige Anpassung der beiden Bundesbeiträge vorgenommen werden. Dazu wird der Bundesbeitrag an die IV im Jahr nach deren Entschuldung um den Durchschnitt der Umlageergebnisse aus den beiden Vorjahren verringert, unter Beachtung eines Mindestbeitrags an die IV von 38 Prozent einer Jahresausgabe. Diese Koordination wird erst umgesetzt, wenn die IV wie erwartet finanziell konsolidiert ist und die Schulden bei der AHV zurückbezahlen kann.

Abs. 2: Der mehrwertsteuergelundene Teil des Bundesbeitrages an die AHV wird im Umfang der Reduktion des Beitrages an die IV erhöht.

Abs. 3: Der neue Wert ersetzt den bei Inkrafttreten der 6. IV-Reform (1. Massnahmenpaket) berechneten Ausgangswert des Bundesbeitrages. Im Jahr nach der Umsetzung wächst der Beitrag ausgehend vom neuen, tieferen Niveau mit der definierten Wachstumsrate weiter.

Abs. 4: Die gesetzliche Untergrenze des Bundesbeitrages an die IV von 37,7 Prozent sowie der gesetzliche Fondsstand des IV-Ausgleichsfonds von 50 Prozent einer Jahresausgabe müssen weiterhin respektiert werden. Werden diese Kriterien verletzt, erhöht sich der Bundesbeitrag an die IV zu Lasten des Beitrags an die AHV wieder soweit, dass die zwei genannten Anforderungen erfüllt bleiben.

Änderung des ELG

Art. 4 Abs. 1 Bst. a^{bis} und b Ziff. 2

Der Begriff „Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt.

Art. 11 Abs. 1 Bst. d^{bis} und d^{ter} (neu), 1^{ter} (neu) und Abs. 4 zweiter Satz

Bst. d^{bis}: Um zu verhindern, dass der Teilvorbezug einer Altersrente faktisch zu einem ganzen Vorbezug führt, indem die Ergänzungsleistungen den Einkommensverlust voll ausgleichen, ist in diesen Vorbezugsfällen an Stelle der tatsächlich ausgerichteten anteiligen gekürzten Rente die entsprechende ganze gekürzte Rente als Einnahme anzurechnen. Dies gilt uneingeschränkt, wenn nur eine Altersrente der AHV ausgerichtet wird.

Bst. d^{ter}: Neu besteht die Möglichkeit, nur einen Teil der Altersrente aufzuschieben (vgl. Art. 39 Abs. 1 AHVG). Da der Bezug einer Altersrente den Zugang zu den Ergänzungsleistungen öffnet, müssten ohne Korrektur die Ergänzungsleistungen faktisch die Differenz zur ganzen Rente voll ausgleichen. Um diese Kostenverschiebung zu den Ergänzungsleistungen hin zu verhindern, wird anstelle der effektiv bezogenen Rente die ganze Rente (ohne Zuschlag) angerechnet.

Abs. 1^{ter}: Bei den Ergänzungsleistungen wird ein Fünftel, bei Altersrentnerinnen und Altersrentnern ein Zehntel des anrechenbaren Reinvermögens bei den Einnahmen berücksichtigt. Dieser Absatz stellt klar, dass der Vermögensverzehr bei einem Teilvorbezug der Altersrente zusammen mit einer IV-Rente oder einer Hinterlassenenrente der AHV ein Fünftel ausmacht. Von dieser Regelung nicht betroffen ist die Kompetenz der Kantone in Artikel 11 Absatz 2 ELG, für in Heimen oder Spitälern lebenden Personen den Vermögensverzehr abweichend festzulegen. Wird nur die Altersrente ganz oder anteilig vorbezogen, dann wird ein Zehntel berücksichtigt.

Abs. 4: Der Bundesrat erhält eine neue Kompetenz. In den Fällen, in denen der Vorbezug zusätzlich zu einer IV-Rente oder einer Hinterlassenenrente der AHV geltend gemacht wird, braucht es eine Regelung, die eine Kumulation der effektiv ausgerichteten Renten mit dem hypothetischen Teil (ganze gekürzte Altersrente minus effektiv ausgerichtete anteilige gekürzte Altersrente) verhindert. Ohne eine

derartige Bestimmung wäre die versicherte Person, welche Ergänzungsleistungen bezieht, aufgrund des Vorbezuges schlechter gestellt, als wenn sie die Altersrente nicht vorbezieht (Satz 2).

Art. 13 Abs. 3

Der geltende Artikel 13 Absatz 3 verweist auf Artikel 111 AHVG, der aufgehoben wird, weshalb ersterer anzupassen ist.

Zudem wird, wie in der AHV, die Finanzierungsweise der Bundesbeteiligung präzisiert.

Art. 26b Elektronischer Datenaustausch

Das AHVG wird mit Bestimmungen ergänzt, welche dem Bundesrat die Möglichkeit zur Regelung des elektronischen Datenaustausches zwischen den Ausgleichskassen und weiteren Stellen geben. Die Ergänzungsleistungen werden in 23 Kantonen von den kantonalen Ausgleichskassen durchgeführt. Es ist sinnvoll, dass auch im ELG dem Bundesrat die Möglichkeit zur Regelung des elektronischen Datenaustausches eingeräumt wird. Die Regelung nimmt die Bestimmung im AHVG auf und passt sie an die Gegebenheiten bei den Ergänzungsleistungen an.

Die Überwachung des elektronischen Datenaustausches leitet sich aus der allgemeinen Regel zur Aufsicht in Artikel 76 ATSG in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 1 ELG ab, welcher dem BSV die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien überträgt. Dazu gehört auch der Erlass von Standards.

Änderung des BVG

Art. 1 Abs. 3 zweiter Satz (aufgehoben)

Die Festlegung eines Mindestalters für den Bezug von Altersleistungen wurde bisher in der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2¹¹⁷) durch den Bundesrat geregelt. Da das Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen nun direkt im Gesetz verankert wird (vgl. Art. 13 Abs. 2 VE-BVG) ist die Kompetenzdelegation an den Bundesrat aufzuheben.

Art. 2 Abs. 1

Die in Artikel 2 Absatz 1 VE-BVG festgelegte Eintrittsschwelle wird von 21 060 auf 14 040 Franken reduziert und damit um einen Drittel gesenkt. Der Betrag von 14 040 Franken entspricht der minimalen jährlichen AHV-Altersrente. Die tiefere Eintrittsschwelle erweitert den Kreis der obligatorisch zu versichernden Personen, da die 2. Säule auch Personen mit einem Jahreseinkommen unter der heute geltenden Eintrittsschwelle zugänglich wird.

¹¹⁷ SR 831.441.1

Art. 5 Abs. 2 zweiter Satz

Artikel 51a BVG regelt die Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung. Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Strukturreform bzw. der Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen neu aufgenommen bzw. modifiziert. Das bis Ende 2011 geltende BVG enthielt keine explizite Aufzählung der Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung. Die gesetzlichen Pflichten richteten sich vielmehr an die Vorsorgeeinrichtung an sich. Aufgrund der Aufnahme von Artikel 51a BVG in den Katalog von Artikel 49 Absatz 2 BVG (Ziff. 7), gilt diese Bestimmung auch für registrierte Vorsorgeeinrichtungen im Bereich der weitergehenden Vorsorge.

Da die Versicherten von nicht registrierten Vorsorgeeinrichtungen, die reglementarische Leistungsansprüche vorsehen, einen gesetzlichen oder reglementarischen Anspruch auf Versicherungsleistungen haben, soll Artikel 51a BVG auch für diese Einrichtungen anwendbar sein. Für andere rein überobligatorische Einrichtungen, die reine Ermessensleistungen ausrichten und keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen (inkl. Freizügigkeitsleistungen) gewähren, sollen die strengen Anforderungen bezüglich Aufgaben und Verantwortung des obersten Organs nicht gelten.

Gleichzeitig ist eine redaktionelle Anpassung notwendig, da der geltende Artikel 65 Absatz 2^{bis} in einen neuen Absatz 2^{ter} verschoben wird. Materiell bleibt die Bestimmung (2^{ter}) unverändert.

Art. 7 Abs. 1

Artikel 7 regelt i.V.m. Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 16 einerseits die Unterstellung unter die obligatorische Versicherung und andererseits den Beginn des Sparprozesses im Rahmen des BVG-Obligatoriums. Aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 1 VE-BVG) sind Anpassungen dieses Artikels notwendig.

Art. 8 Abs. 1 und 2

In Absatz 1 wird der fixe Koordinationsabzug (2013: 24 570 Franken) durch einen Koordinationsabzug in Prozent des massgebenden AHV-Lohnes ersetzt. Damit verhält sich der Koordinationsabzug proportional zum Lohn, was das Vorsorgenniveau der Versicherten verbessert, namentlich von Personen mit mittleren und tiefen Einkommen und/oder Teilzeitbeschäftigung. Erzielt eine Person beispielsweise einen Jahreslohn von 40 000 Franken, wird gemäss geltendem Recht von ihrem Lohn ein Koordinationsabzug von 24 570 Franken abgezogen, so dass ihr koordinierter Lohn 15 430 Franken beträgt. Mit dem neuen Koordinationsabzug von 25 Prozent des AHV-Lohnes beträgt ihr koordinierter Lohn 30 000 Franken, was 75 Prozent des AHV-Lohnes entspricht (75 % von 40 000 Franken). Die obere Grenze des versicherten Jahreslohnes bleibt unverändert (2013: 84 240 Franken), so dass der maximale Koordinationsabzug bei 21 060 Franken (25 % von 84 240 Franken) und damit unter dem heutigen Betrag von 24 570 Franken liegt. Daraus ergibt sich eine Erhöhung des koordinierten Lohnes für alle Versicherten. Der neue Koordinationsabzug stellt eine Ausgleichsmassnahme für die Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes dar.

Absatz 2 wird aufgehoben, da die Festsetzung eines minimalen koordinierten Lohnes nur bei einem fixen Koordinationsabzug notwendig ist.

Art. 10 Abs. 2 Bst. a

Der Begriff «ordentliches Rentenalter» wird durch den Begriff «Referenzalter» ersetzt.

Eine Person, die das Referenzalter noch nicht erreicht hat und die Bedingungen für die obligatorische Versicherung in der beruflichen Vorsorge erfüllt (Mindestlohn, keine Ausnahme von der Versicherungspflicht), muss grundsätzlich auch dann wieder versichert werden, wenn sie bereits eine (Teil-) Altersleistung der beruflichen Vorsorge bezieht. Der Bundesrat kann für diese Sonderfälle Koordinationsregeln erlassen (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 13a Abs. 5 VE-BVG). Das Referenzalter gilt für die obligatorische Vorsorge nach BVG. Die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen können weiterhin ein abweichendes, insbesondere ein tieferes reglementarisches Referenzalter definieren. Dabei müssen sie aber gemäss Plan mindestens jenes Leistungsniveau erreichen, das nach den gesetzlichen Bestimmungen beim BVG-Referenzalter vorgesehen ist. Sieht ein Reglement ein tieferes Referenzalter vor und treten bei einem Arbeitgeber nach diesem Referenzalter Personen neu ein, so unterstehen sie bis zum Erreichen des Referenzalters gemäss Artikel 13 Absatz 1 VE-BVG daher weiterhin der obligatorischen beruflichen Vorsorge gemäss diesem Artikel. Ein reglementarisches, tieferes Referenzalter kann nur für Personen gelten, die tatsächlich vor diesem Referenzalter in diesem Plan versichert sind.

Art. 13 Referenzalter und Mindestalter

Abs. 1: Um eine lückenlose Koordination des Referenzalters zwischen der 1. und der 2. Säule sicher zu stellen, wird in Absatz 1 direkt auf Artikel 21 des VE-AHVG verwiesen. Dieser Verweis schliesst auch die Übergangsregelung zu Artikel 21 VE-AHVG in Buchstabe b (Referenzalter der Frauen) der Übergangsbestimmung der aktuellen Revision mit ein. Damit wird auch die Anpassung des Referenzalters der Frauen zwischen AHVG und BVG koordiniert. Dies gilt nicht nur für den Anspruch auf Altersleistungen, sondern für alle Regelungen, die auf das Referenzalter abstellen, also zum Beispiel auch für die Versicherungspflicht (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. a) und die Altersgutschriften (Art. 16). Die Vorsorgeeinrichtungen sind nach wie vor frei, in ihren Reglementen ein abweichendes Referenzalter (reglementarisches Referenzalter) zwischen dem Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen (Abs. 2) und der Vollendung des 70. Altersjahres festzulegen, sofern sichergestellt ist, dass die Mindestleistungen im Zeitpunkt des Referenzalters garantiert sind.

Absatz 2: Absatz 2 des geltenden Rechts wird angepasst, da die Regelung des flexiblen Rentenbezuges neu in Artikel 13a VE-BVG geregelt wird. Um eine Harmonisierung mit der AHV sicherzustellen, wird das Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen neu im Gesetz geregelt.

Art. 13a Anspruch auf Altersleistungen (neu)

Artikel 13a regelt den Anspruch auf einen flexiblen Rentenbezug, welcher weitgehend mit der vorgesehenen Flexibilisierung in der AHV übereinstimmt. Die volle Wirkung der Flexibilität des Rentenalters in der Arbeitswelt kann nur eintreten,

wenn auch die überobligatorischen Altersleistungen (mindestens) ebenso flexibel bezogen werden können, wie dies neu im Gesetz vorgesehen wird. Die vorgeschlagene Regelung des flexiblen Rentenbezuges sieht daher eine Ausdehnung der Anwendung auf den überobligatorischen Bereich vor.

Abs. 1: Die Regelung der beruflichen Vorsorge soll es der versicherten Person ermöglichen, sich flexibel pensionieren zu lassen. Sie soll die Möglichkeit haben, die Altersleistung ab Alter 62, d.h. drei Jahre vor Erreichen des Referenzalters vorzubeziehen bzw. die Altersleistung bis zum Alter 70 aufzuschieben. Der Anfang des Bezugs kann auf einen beliebigen Monat fallen. Er muss insbesondere nicht etwa mit dem Jahresanfang oder dem 1. Monat nach dem Geburtstag zusammenfallen. Dies schliesst nicht aus, dass die Vorsorgeeinrichtungen in ihren Reglementen eine vernünftige Frist bestimmen, die für die Anmeldung des Rentenbezugs eingehalten werden muss, so dass ihnen allenfalls auch für aufwändigere Berechnungen genügend Zeit bleibt.

Das vollendete 70. Altersjahr gilt koordiniert in der 1. und der 2. Säule, sowie der Säule 3a als obere Grenze der Ansparphase der Altersvorsorge.

Wie bisher ist die vorzeitige Pensionierung nur bei Reduktion oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit beim bisherigen Arbeitgeber zulässig, wogegen der Aufschub der Rente eine weiterdauernde Erwerbstätigkeit voraussetzt.

Abs. 2: Absatz 2 regelt die Teilbezugsmöglichkeiten der Altersleistung. Die neue Regelung soll einen fließenden Übergang in die Pensionierung ermöglichen. Da die persönlichen Bedürfnisse der Versicherten und die Verhältnisse in der Arbeitswelt sehr verschieden sind, sollen die Versicherten den Bezug der Altersleistung dem Abbau ihrer Erwerbstätigkeit möglichst gut anpassen können. Damit soll eine zwischen der Arbeitswelt und der beruflichen Vorsorge kohärente schrittweise Pensionierung möglich werden. Allerdings sollen auch die Vorsorgeeinrichtungen vor übermässigen Aufsplittungen des Bezugs und allzu zahlreichen aufwändigen Berechnungen von Teilrenten geschützt werden. Es sollen drei Schritte möglich sein und beim dritten Schritt ist die ganze Altersleistung zu beziehen. Koordiniert zur 1. Säule soll auch in der 2. Säule der 1. Schritt beim Vorbezug mindestens 20 Prozent der Altersleistung betragen. Ab Erreichen des Referenzalters ist zusätzlich Absatz 4 zu berücksichtigen.

Es kommt jedoch nicht darauf an, ob die Person vor dem ersten Pensionierungsschritt ein volles Arbeitspensum hatte oder nicht. Auch wenn sie zum Beispiel nur ein halbes Arbeitspensum hatte, hat sie grundsätzlich Anspruch auf die gleiche Anzahl Schritte wie eine Person, die zu 100 Prozent arbeitet.

Es wird bewusst darauf verzichtet, für die Schritte beim Bezug der Altersrente einen Mindestbetrag in Franken für die Teilrenten festzulegen, denn das Vorgehen bei Kleinstrenten ist im Prinzip in Artikel 37 Absatz 3 bereits geregelt. Dies kann zwar dazu führen, dass eine Person beim Bezug eines Teils ihrer Altersleistung einen Rentenanspruch hat, der tiefer ist als 10 Prozent der AHV-Mindestaltersrente. Eine zusätzliche Sonderregelung ist jedoch nicht gerechtfertigt, da ein so tiefer Betrag (aktuell Fr. 117.– pro Monat) kaum ein nennenswerter Beitrag zum Lebensunterhalt darstellt, auf den in Abweichung der langjährigen Regelung in Artikel 37 Absatz 3 ein unbedingter Anspruch der Auszahlung in Rentenform geschaffen werden sollte.

Da die Begrenzung auf drei Schritte zum Schutz der Vorsorgeeinrichtungen erfolgt, stellt diese Bestimmung eine Mindestvorschrift dar. Es steht den Einrichtungen frei,

in ihren Reglementen mehr Schritte vorzusehen und sie kann auch einen tieferen Vorbezug als 20 Prozent erlauben. Für den Bezug der Altersleistung in Kapitalform sieht die vorgeschlagene Lösung keinen Anspruch auf Teilbezug vor, sondern definiert die Beschränkung auf drei Schritte als Höchstvorschrift. Diese Höchstvorschrift darf nicht umgangen werden, indem der Lohn aus einem Arbeitsverhältnis in mehreren Vorsorgeeinrichtungen versichert wird und diese insgesamt mehr Teilschritte zulassen. Der Bundesrat kann Ausführungsbestimmungen zur Koordination solcher Situationen erlassen (vgl. Art. 97 Abs. 1; analog beispielsweise zu Art. 1a BVV 2).

Abs. 3: Die versicherte Person, die vor dem Referenzalter geltend machen will, dass sie ganz oder zum Teil pensioniert wird, kann dies nur tun, wenn der Lohn tatsächlich entsprechend reduziert wird. Die Verminderung sollte nicht nur vorübergehend sein. Ist bei der Verminderung bereits abzusehen, dass der Lohn wieder steigen wird, kann dies nicht als "Pensionierung" betrachtet werden. Andererseits kann und darf selbstverständlich nicht ausgeschlossen werden, dass eine Person ihre Erwerbstätigkeit in Zukunft wieder erhöht. Dies gilt selbst für eine Person, die sich bei ihrem Arbeitgeber vor dem Referenzalter pensionieren lässt und die ganze Rente bezieht. Auch sie kann später beim gleichen Arbeitgeber oder einem anderen wieder eine Anstellung annehmen. Es handelt sich also keinesfalls um ein "Arbeitsverbot". Der Bezug der Altersleistung ist jedoch auch in solchen Fällen nicht reversibel und die rentenbeziehende Person hat keinen Anspruch darauf, bei einer Wiedererhöhung der Erwerbstätigkeit den Rentenbezug zu stoppen, um später eine entsprechend höhere Rente zu beziehen. Für die Versicherung des weiteren Erwerbseinkommens von Personen, die bereits eine Altersleistung beziehen, kann der Bundesrat die entsprechenden Koordinationsbestimmungen schaffen (vgl. Abs. 5 Bst. a; betreffend Einkäufe vgl. Erläuterungen zu Art. 79b Abs. 2 VE-BVG).

Bis zum Referenzalter besteht keine Pflicht, einen Teil der Altersleistungen zu beziehen. Sinkt der Lohn bzw. in der Folge der versicherte Lohn, erfolgt entweder die Ausrichtung der Altersleistung oder die Regelung von Artikel 20 FZG wird angewandt. Viele Vorsorgeeinrichtungen sehen für eine solche Situation jedoch eine Lösung vor, gemäss der das von der Reduktion betroffene Guthaben in der Vorsorgeeinrichtung verbleibt und bei einem späteren Bezug der Altersleistung (sei es in Renten- oder in Kapitalform) ausbezahlt wird. Es wird jedoch nicht vorgeschlagen, alle Vorsorgeeinrichtungen zu einer solchen Lösung zu verpflichten. Wenn die Bedingungen von Artikel 2 Absatz 1^{bis} FZG im Umfang der Reduktion des versicherten Lohnes erfüllt sind, kann die versicherte Person auch eine Austrittsleistung verlangen. Wird keine Altersleistung bezogen, kann das Reglement den Versicherten auch zusätzlich die Möglichkeit der Weiterversicherungen des früheren Lohnniveaus nach Artikel 33a anbieten.

Da der Bezug der Altersleistungen abgestuft in insgesamt drei Schritten erfolgen kann, ist sicherzustellen, dass der Bezug der vollständigen Altersleistung und das Ende der Unterstellung unter die gesetzliche und reglementarische Versicherung zusammenfällt.

Abs. 4: Nach dem Referenzalter sollen die Steuerprivilegien zugunsten der beruflichen Vorsorge nur noch insoweit genutzt werden können, als auch die Erwerbstätigkeit weiter geführt wird. In Abweichung zu Absatz 2 kann ab Erreichen des Referenzalters nur noch derjenige Teil der Altersleistung aufgeschoben werden, der der Weiterführung der Erwerbstätigkeit entspricht. Der Bundesrat wird hierzu entspre-

chende Ausführungsbestimmungen erlassen, der die Bemessung der aufgeschobenen Altersleistung näher definieren wird (vgl. Abs. 5).

Absatz 5: Die vielfältigen Möglichkeiten, die mit der Regelung zum flexiblen Rentenbezug vorgeschlagen werden, führen zu verschiedenen vorsorgetechnischen Fragen und zu Koordinationsbedarf mit anderen Bestimmungen die über reine Ausführungsbestimmungen hinaus gehen. Der Bundesrat soll diese Punkte auf Verordnungsebene lösen können. Zur Frage, inwieweit Einkäufe bei Bezug einer (Teil-)Altersleistung noch möglich sind, wird der Bundesrat ebenfalls entsprechende Koordinationsbestimmungen erlassen (vgl. Erläuterungen zu Art. 79b Absatz 2 VE-BVG).

Art. 14 Höhe der Altersrente

Abs 1: Um die Berechnung der Altersrente auch für den Bezug von Altersleistungen vor oder nach dem Referenzalter zu regeln, ist dieser Absatz anzupassen.

Abs. 2: Der Mindestumwandlungssatz für das Referenzalter von Männern und Frauen wird auf 6 Prozent festgesetzt (derzeit 6,8 %). Damit eine solche Anpassung jedoch nicht stufenlos erfolgt, braucht es Übergangsbestimmungen (vgl. Übergangsbestimmungen, Bst. b). Der Bundesrat erhält die Kompetenz, versicherungstechnisch angepasste Sätze für den Bezug von Altersleistungen vor und nach dem Referenzalter festzulegen.

Abs. 3: Da der Mindestumwandlungssatz mit Unsicherheiten, namentlich der Zinsentwicklung verbunden ist, soll der Bundesrat dessen Höhe häufiger als bisher überprüfen. Gemäss geltendem Recht unterbreitet der Bundesrat dem Parlament mindestens alle zehn Jahre einen Bericht über die Festlegung des Umwandlungssatzes für die nachfolgenden Jahre. Dieses Intervall wird auf fünf Jahre verkürzt. Eine raschere Anpassung des Umwandlungssatzes an die Entwicklung biometrischer Faktoren und die Finanzmarktstrukturen soll die Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen verbessern. Obwohl im heutigen Umfeld eine Senkung des Umwandlungssatzes erforderlich ist, könnte er zu einem späteren Zeitpunkt wieder angehoben werden, beispielsweise falls die Kapitalerträge wieder nachhaltig ansteigen.

Ziel des Berichtes ist es, die aktuelle Entwicklung der technischen Grundlagen aufzuzeigen, auf welche sich die Überprüfung des Mindestumwandlungssatzes stützt. Es handelt sich dabei um biometrische Daten (Entwicklung der Lebenserwartung usw.) und um Zahlen zum Kapitalmarkt (Ertragsaussichten). Bei Abweichungen zeigt der Bericht mögliche Massnahmen auf.

Art. 15 Abs. 1 Bst. a und c

Bst. a: Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 Abs. 1 VE-BVG).

Bst. c: Artikel 79b VE-BVG schreibt vor, dass ein Einkauf zuerst dem BVG-Altersguthaben gutzuschreiben ist, sofern aufgrund des entsprechenden Alters und des koordinierten Lohnes Lücken in der obligatorischen Versicherung bestehen.

Dementsprechend ist eine Ergänzung in der Führung des BVG-Altersguthabens notwendig. Vgl. auch die Erläuterungen zu Artikel 79b VE-BVG.¹¹⁸

Art. 16 Altersgutschriften

Artikel 16 BVG regelt die Ansätze der Altersgutschriften. Als Ausgleichsmassnahme zur Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes und zur Beibehaltung des bisherigen Leistungsniveaus in der obligatorischen Versicherung wird vorgeschlagen, den Sparprozess auszubauen. Dies soll unter anderem dadurch geschehen, dass die Sätze für die Altersgutschriften angepasst werden.

Die gegenwärtigen Altersgutschriften beträgt 7 Prozent für 25- bis 34-Jährige, 10 Prozent für 35- bis 44-Jährige, 15 Prozent für 45- bis 54-Jährige und 18 Prozent für 55-Jährige und älter. Um Personen der letzten Alterskategorie gegenüber jüngeren Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt nicht zu benachteiligen, ist eine Abflachung der Abstufung der Altersgutschriften vorgesehen. Konkret sollen die Sätze für die 25- bis 34-Jährigen unverändert belassen, diejenigen für die 35- bis 44-Jährigen um 1.5 Prozentpunkte auf 11.5 Prozent und diejenigen für die 45- bis 54-Jährigen um 2.5 Prozentpunkte auf 17.5 Prozent erhöht werden. Hingegen werden die Altersgutschriften für Arbeitnehmende ab Alter 55 um 0.5 Prozentpunkt auf 17.5 Prozentpunkte gesenkt und so auf das gleiche Niveau wie für 45- bis 54-Jährige gebracht. Diese Änderung soll zusätzlich die Beschäftigung älterer Arbeitnehmende begünstigen.

Die Reduktion der Altersgutschriften für Personen ab Alter 55 oder älter hat zur Folge, dass das Altersguthaben weniger als bisher anwächst. Diese Folge wird durch die Massnahme für die Übergangsgeneration (vgl. Art. 56 Abs. 1 Bst. i VE-BVG) aufgefangen.

Die gesetzliche Verpflichtung zur Äufnung von Altersgutschriften endet mit dem Referenzalter. Darüber hinaus sind weitere Gutschriften unter Anwendung von Artikel 33b im Rahmen der weiter gehenden Vorsorge möglich.

Art. 17 zweiter Satz (neu)

Beim Bezug einer Teilaltersrente entsteht auch nur ein proportionaler Anspruch auf allfällige Kinderrenten.¹¹⁹ Die Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf eine Teil-Altersrente macht es daher notwendig, auch für die Kinderrenten nach Artikel 17 die gleiche Regelung zu übernehmen, die in Artikel 25 bereits heute im Hinblick auf Kinderrenten zu (Teil-) Invalidenrenten existiert.

¹¹⁸ Im Rahmen der Vorlage "Vorsorgeausgleich bei Scheidung" wird Buchstabe c bereits verwendet. Bei der Erstellung der Botschaft wird geprüft werden müssen, ob eine Koordinationsbestimmung notwendig ist um zu verhindern, dass die allfällige Einführung im Rahmen der Vorlage "Vorsorgeausgleich bei Scheidung" durch die aktuelle Vorlage nicht wieder aufgehoben wird.

¹¹⁹ Dies erscheint an sich selbstverständlich. Die muss in Artikel 17 jedoch ausdrücklich festgehalten werden, weil für die Höhe des Anspruchs auf eine Kinderrente auf die Höhe der Waisenrente verwiesen wird, die grundsätzlich auf dem ganzen Rentenanspruch berechnet wird, den die versicherte Person bezieht oder - wenn sie vor dem Vorsorgefall verstirbt - bei Invalidität in diesem Zeitpunkt bezogen hätte.

Art. 20a Abs. 1 Einleitungssatz

Trotz des Inkrafttretens des Partnerschaftsgesetzes (PartG) und des damit verbundenen neuen Artikels 19a BVG erwähnt Artikel 20a BVG diese Bestimmung nicht, sondern verweist einzig auf die Artikel 19 und 20 BVG. Dies wird korrigiert.

Art. 21 Abs. 3 (neu)

Nach der geltenden Regelung wird für die Höhe der Hinterlassenenleistungen beim Tod einer Person, die noch keine Rente bezogen hat, auf die Höhe der Invalidenrente abgestellt, auf die sie im Invaliditätsfall in diesem Zeitpunkt Anspruch gehabt hätte. Bei einem Bezüger einer Alters- oder Invalidenrente wird auf die Höhe dieser tatsächlich bezogenen Rente abgestellt. Keine dieser Definitionen trifft jedoch auf die Situation einer Person zu, die zwar das Referenzalter bereits erreicht hat und daher nicht mehr invalid wird, die Altersrente aber noch nicht bezieht. Diesem Sonderfall wird durch den neuen Absatz 3 Rechnung getragen. Die Leistungsverbesserung aufgrund der Weiterarbeit und des späteren Bezugs der Altersleistung wirkt sich somit nicht nur auf die Altersleistung, sondern auch auf die Hinterlassenenleistungen aus.¹²⁰

Art. 24 Abs. 2 und 3 Bst. b

Abs. 2: Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 Abs. 1 VE-BVG). Für die Berechnung der Invalidenrente wird auf den Umwandlungssatz abgestellt, der für eine versicherte Person im Referenzalter gilt. Dieser Umwandlungssatz wird in Artikel 14 Absatz 2 und – für die Übergangsjahrgänge – in der dazugehörigen Übergangsbestimmung (siehe Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ... Bst. b) definiert.

Abs. 3 Bst. b: Für die Berechnung des massgebenden Altersguthabens zur Bestimmung der Invalidenrente wird am bisherigen System festgehalten. Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 Abs. 1 VE-BVG). In Bezug auf das Referenzalter der Frauen vgl. Erläuterungen zu Artikel 13 Absatz 1 VE-BVG.

Art. 31 Grundsatz

Der Begriff „Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 Abs. 1 VE-BVG). Gleichzeitig wird nicht mehr von "Inkrafttreten dieses Gesetzes" gesprochen, sondern das konkrete Datum angegeben.

Art. 33a Abs. 2

Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 Abs. 1 VE-BVG),

¹²⁰ Im Rahmen der Vorlage "Vorsorgeausgleich bei Scheidung" wird Artikel 21 Absatz 3 bereits verwendet. Bei der Erstellung der Botschaft wird geprüft werden müssen, ob eine Koordinationsbestimmung notwendig ist um zu verhindern, dass die allfällige Einführung im Rahmen der Vorlage "Vorsorgeausgleich bei Scheidung" durch die aktuelle Vorlage nicht wieder aufgehoben wird.

Art. 33b Sachüberschrift

Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 Abs. 1 VE-BVG).

Art. 36 Abs. 1

Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 Abs. 1 VE-BVG). Eine zusätzliche redaktionelle Anpassung ist in der italienischen Fassung notwendig.

Art. 41 Abs. 3

Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 Abs. 1 VE-BVG).

Art. 44 Abs. 1

Der Anschluss von Selbstständigerwerbenden ohne Personal an eine Sammeleinrichtung ist umstritten und von den Steuerbehörden mangels einer klaren gesetzlichen Grundlage bisher nicht zugelassen (vgl. Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) Nr. 1 vom 30. Januar 1986 "Bundesgesetz zur Anpassung des BdBSSt an das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge" sowie Merkblatt der ESTV vom 13. Juni 1988 "Kriterien für die Vorsorgeeinrichtung eines Berufsverbandes, der sich Selbstständigerwerbende (mit oder ohne Personal) anschliessen können", vgl. ebenfalls Entscheide des Bundesgerichts 2C_309/2007 vom 11.12.2007 und 2P.127/2001 vom 21.12.2001 sowie Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 11 Rz. 67 sowie Nr. 48 Rz. 281). Gemäss geltendem Artikel 44 BVG kann sich ein Selbstständigerwerbender ohne Personal bei der Vorsorgeeinrichtung seines Berufsverbandes versichern. Besteht keine Verbandseinrichtung, kann er sich nur bei der Stiftung Auffangeinrichtung BVG anschliessen. Ein entsprechendes Postulat «Zweite Säule für Selbstständigerwerbende ohne Angestellte» (12.3981), wurde am 20. März 2013 vom Nationalrat angenommen. Ausserdem wird die OAK zur Thematik der Anschlussmöglichkeit von Selbstständigerwerbenden eine Mitteilung veröffentlichen.

In Artikel 44 BVG wird deshalb explizit die Möglichkeit geschaffen, dass Selbstständigerwerbende sich bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung als derjenigen ihres Berufes versichern können, sofern dies von der Vorsorgeeinrichtung reglementarisch vorgesehen ist.

Art. 46 Abs. 1

Die in Artikel 2 und 7 VE-BVG geltende Eintrittsschwelle von 14 040 Franken gilt auch für die freiwillige Versicherung für die Erwerbstätigkeit im Dienste mehrerer Arbeitgeber. Dadurch wird nicht nur der Zugang zur obligatorischen Versicherung, sondern auch jener zur freiwilligen Versicherung für Mehrfachbeschäftigte erleichtert.

Art. 49 Abs. 1 zweiter Satz, Abs. 2 Ziff. 2 und 2a (neu)

Abs. 1 zweiter Satz: Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 13 Abs. 1 VE-BVG).

Abs. 2 Ziff. 2 und 2a: Artikel 49 Absatz 2 zählt jene Bestimmungen des BVG auf, die bei umhüllenden Vorsorgeeinrichtungen auch in der weiter gehenden Vorsorge Geltung haben.

Der im Verlauf der 1. BVG-Revision eingefügte aktuelle Wortlaut von Ziffer 2 ist hinfällig, da die darin erwähnte Regelung der "zusätzlichen Einkäufe für den Vorbezug der Altersleistung" die in der 11. AHV-Revision enthalten war, nicht in Kraft getreten ist. Hingegen muss für eine neue in der aktuellen Revision eingefügte Bestimmung des BVG das Anwendungsgebiet ausgedehnt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 89a Abs. 6 Ziff. 2 VE-ZGB).

Art. 51 Abs. 3, 3^{bis} und 6 (neu)

Abs. 3: Die Frage der korrekten Umsetzung der paritätischen Verwaltung stellt sich hauptsächlich bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Insbesondere fehlen oftmals direkte demokratische Wahlen ins oberste Organ. Es ist deshalb zu gewährleisten, dass sämtliche Arbeitnehmende an der Wahl teilnehmen können und informiert werden. Alle versicherten Arbeitnehmenden müssen das aktive Wahlrecht, d.h. das Recht zu wählen, und ebenfalls das passive Wahlrecht, d.h. das Recht gewählt zu werden, besitzen. Wie schon heute können die Reglemente weiterhin ein passives Wahlrecht für Dritte wie beispielsweise externe Spezialisten vorsehen. Reglements klauseln dagegen, welche das Recht zu kandidieren auf die Mitglieder des paritätischen Organs auf Stufe Vorsorgewerk beschränken, sind in Zukunft nicht mehr zulässig.

Das Wahlrecht kann weiterhin direkt oder indirekt ausgeübt werden. Bei indirekten Wahlen müssen die Delegierten aber zuvor von den Versicherten gewählt und dürfen nicht von einem Dritten bestimmt werden. Die Wahl der Kandidaten muss auf der Basis von Wahllisten erfolgen, die allen Arbeitnehmenden offen stehen. Dieses Wahlprozedere stärkt die Legitimation der Arbeitnehmervertreter und garantiert einen besseren demokratischen Prozess.

Die Aufsichtsbehörden können nicht mehr aufgrund der Struktur der Vorsorgeeinrichtung ein anderes Vertretungsmodell bewilligen. Diese neuen Vorschriften gelten grundsätzlich für sämtliche Vorsorgeeinrichtungen. Die Vorsorgeeinrichtungen können in ihren Reglementen jedoch vorsehen, dass die Arbeitnehmenden durch Repräsentanten von Arbeitnehmerverbänden vertreten werden. Solche Lösungen, die sich bewährt haben und nicht beanstandet worden sind, sollen weiterbestehen können.

Abs. 3^{bis}: Aus Gründen der Gesetzessystematik wird der letzte Satz von Absatz 3 in einen neuen Absatz 3^{bis} verschoben. Materiell bleibt der Text unverändert.

Abs. 6: Mit dieser Kompetenzdelegation an den Bundesrat soll namentlich der Ablauf der Wahlen und das Aufstellen von Kandidatenlisten geregelt werden. Mittels Verordnung muss auch die Überwachung des korrekten Verlaufs und der ausreichenden Information der Versicherten festgelegt werden. Der Bundesrat kann bezüglich der Verpflichtung, Kandidatenlisten aufzustellen, Ausnahmen vorsehen.

Art. 53a Ausführungsbestimmungen

Bst. a: Der alte Artikel 53a Buchstabe b BVG wurde im Rahmen der Strukturreform gestrichen. Darin war vorgesehen, dass der Bundesrat Bestimmungen über die Anforderungen erlässt, welche Personen und Institutionen erfüllen müssen, die mit der Anlage und Verwaltung von Vorsorgevermögen betraut sind. In den Materialien zur betreffenden Gesetzesänderung sind keine Hinweise darauf zu entnehmen, dass die Zulassung von externen Personen als Vermögensverwalter bei der Streichung dieser Delegationsnorm thematisiert worden ist.

Artikel 48f Absatz 4 BVV 2 (Inkrafttreten am 1.1.2014) benennt den Kreis externer Personen, welche als Vermögensverwalter in der beruflichen Vorsorge tätig sein können. Unabhängige Vermögensverwalter gehören nicht zu diesem Kreis. Damit wird die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) tangiert, auch wenn aufgrund von Artikel 48f Absatz 5 BVV 2 die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) mittels Zulassungsverfügung weitere Personen im Einzelfall zulassen kann und damit die Einschränkung abmildert.

Grundrechtseinschränkungen bedürfen einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage. Da Artikel 51b BVG, auf welchen Artikel 48f Absatz 2 BVV 2 verweist, relativ offen formuliert und der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit als relativ schwer eingestuft werden kann, wird mit der Wiedereinführung der alten Bestimmung von Artikel 53a Buchstabe b BVG (neu Bst. a) Klarheit geschaffen.

Bst. b und c: Aus Gründen der Gesetzessystematik werden die geltenden Buchstaben a und b in die Buchstaben b und c verschoben. Gleichzeitig wird geklärt, dass diese Bestimmungen selbstverständlich auch Institutionen betreffen und nicht nur natürliche Personen.

Art. 53d Abs. 1 dritter Satz

Lehre und Rechtsprechung (BGE 135 V 113, vgl. Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 24, Rz. 148) lassen zwar zu, dass eine Vorsorgeeinrichtung ausnahmsweise auf ein Teilliquidationsverfahren verzichtet, wenn die freien Mittel im Verhältnis zu den Kosten einer Teilliquidation gering sind. Es kann aber vorkommen, dass ein solches Verfahren trotzdem verlangt wird, auch wenn die Durchführung einen unverhältnismässigen Aufwand bedeutet.

Ebenso kann es bei leichter Unterdeckung vorkommen, dass ein Arbeitgeber im Rahmen des Ausscheidens einer Gruppe Versicherter aus dem Versichertenbestand beschliesst, die bestehende Unterdeckung auszufinanzieren. So erhalten diese Versicherten trotzdem 100 Prozent ihrer Freizügigkeitsleistung. Auch hier muss wegen dem damit verbundenen unverhältnismässigen Aufwand verhindert werden, dass die Vorsorgeeinrichtung eine Teilliquidation durchführen muss.

Der Bundesrat erhält folglich die Kompetenz, solche Fälle zu regeln. Dabei muss ein Mittelweg gefunden werden zwischen dem Schutz der Ansprüche der Versicherten und dem für solche Fälle unverhältnismässigen Aufwand.

Art. 56 Abs. 1 Bst. i (neu)

Dem Sicherheitsfonds BVG wird die Aufgabe zugeteilt, Zuschüsse auszurichten, um die Auswirkungen der Anpassung des Mindestumwandlungssatzes für die Über-

gangsgeneration zu kompensieren. Gemäss den diesbezüglichen Übergangsbestimmungen definiert der Bundesrat die Voraussetzungen für die Ausrichtung dieser Zuschüsse. Auf der Grundlage von Artikel 59 BVG regelt er auch die dafür erforderliche Finanzierung, welche von allen diesem Gesetz unterstellten Vorsorgeeinrichtungen getragen wird. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen werden in der Verordnung über den «Sicherheitsfonds BVG» (SFV) erlassen. Dazu gilt es zu bemerken, dass nur die Leistungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge Grundlage dieser Finanzierung bilden.

Art. 58 Abs. 1 und 2

Aktuell beträgt der Durchschnitt der in Artikel 16 festgelegten Altersgutschriften 12 Prozent der koordinierten Löhne. Durch die vorgesehene Erhöhung der Altersgutschriften wird sich dieser Durchschnitt auf schätzungsweise rund 13 Prozent erhöhen. Um das Volumen der auszurichtenden Zuschüsse bei ungünstiger Altersstruktur weitgehend unverändert zu belassen, ist eine Anpassung der Summe der Altersgutschriften von 14 auf 15 Prozent (Abs. 1) notwendig. Gleichzeitig ist auch die Referenzgrösse in Absatz 2, welche durch den Bundesrat bei wesentlichem Abweichen des gesamtschweizerischen Durchschnittssatzes der Altersgutschriften eine Änderung des Ansatzes vorsieht, von 12 auf 13 Prozent zu erhöhen.

Art. 60 Abs. 2 Bst. f Aufgaben (neu)

Der Auffangeinrichtung wird eine neue Aufgabe gemäss Artikel 60a VE-BVG übertragen. Daher muss die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 60 Absatz 2 BVG um einen Buchstaben f ergänzt werden. Siehe auch Erläuterungen zu Artikel 60a VE-BVG.

Art. 60a¹²¹ Ausrichtung des Freizügigkeitsguthabens als Rente (neu)

Abs. 1: Der neue Artikel 60a VE-BVG soll Personen, die vor dem frühest möglichen Alter für den Bezug von Altersleistungen aus der beruflichen Vorsorge ausscheiden, ermöglichen, auch dann in den Genuss einer lebenslänglichen Altersrente zu kommen, wenn sie bis zum Referenzalter nicht mehr in die berufliche Vorsorge eintreten. Eine solche Regelung ist besonders wichtig für Personen, die unfreiwillig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, beispielsweise weil sie keine Stelle mehr gefunden oder infolge Übernahme von Betreuungsaufgaben das Arbeitspensum reduziert oder aufgegeben haben.

Abs. 2: Das Freizügigkeitsguthaben in Rentenform kann frühestens bei Erreichen des Mindestalters für den Bezug von Altersleistungen bezogen werden. Der frühest mögliche Zeitpunkt des Bezugs entspricht somit der mit der vorliegenden Reform allgemein eingeführten Regelung zum flexiblen Rentenbezug. Das Gesuch um Ausrichtung des Freizügigkeitsguthabens in Rentenform muss spätestens auf den Zeitpunkt gestellt werden, in dem das Referenzalter erreicht wird.

¹²¹ Im Rahmen der Vorlage "Vorsorgeausgleich bei Scheidung" wird Artikel 60a bereits verwendet. Bei der Erstellung der Botschaft wird geprüft werden müssen, ob eine Koordinationsbestimmung notwendig ist um zu verhindern, dass die allfällige Einführung im Rahmen der Vorlage "Vorsorgeausgleich bei Scheidung" durch die aktuelle Vorlage nicht wieder aufgehoben wird.

Abs. 3: Stirbt eine rentenbeziehende Person, sollen Hinterlassene im Sinne von Artikel 19 bis 20 Anspruch auf eine Hinterlassenenrente haben. Für diese überlebenden Angehörigen würde sonst ein Armutsrisiko bestehen.

Abs. 4: Die Auffangeinrichtung kann in ihrem Reglement unter Berücksichtigung von Artikel 20a weitere Begünstigte vorsehen. So kann durch eine entsprechende Reglementsbestimmung z.B. die Lebenspartnerin oder der Lebenspartner, mit dem die verstorbene rentenbeziehende Person in den letzten fünf Jahren vor dem Tod eine Lebensgemeinschaft geführt hat, eine Hinterlassenenrente beanspruchen.

Der Verweis auf Artikel 37 Absatz 3 erlaubt es der Auffangeinrichtung, keine Renten ausrichten, die weniger als 10 Prozent der Mindestaltersrente der AHV betragen.

Abs.5: Für die von der Auffangeinrichtung unter diesem Artikel auszurichtenden Renten bestehen keine Risikoträger (vgl. Ziff. 2.4.3.1.2). Deshalb muss es der Auffangeinrichtung möglich sein, eine selbsttragende Lösung vorzusehen. Zusätzlich werden diese Leistungen in gleicher Weise wie andere Rentenleistungen bei Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung bzw. des Kollektivs vom Sicherheitsfonds sichergestellt. Eine entsprechende Grundlage befindet sich bereits in Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe b BVG, gemäss welchem gesetzliche Leistungen von zahlungsunfähigen Vorsorgeeinrichtungen vom Sicherheitsfonds sicherzustellen sind. Bei der in Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe f und Artikel 60a VE-BVG speziellen Form der Ausrichtung der Freizügigkeitsleistung handelt es sich um eine gesetzliche Leistung *sui generis*.

Einen gesetzlichen Anspruch auf Ausrichtung der Freizügigkeitsleistung in Rentenform soll im Rahmen der Revision des Vorsorgeausgleichs bei Scheidung, die sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befindet, für eine weitere Personenkategorie eingeführt werden: Wer im Rahmen eines Vorsorgeausgleichs Rentenanteile bzw. eine Austrittsleistung zugesprochen erhält, soll diese ebenfalls durch die Auffangeinrichtung in eine Rente umwandeln lassen können (vgl. Botschaft zum Vorsorgeausgleich¹²²).

Art. 62 Abs. 1 Bst. c

Es handelt sich hierbei um eine rein redaktionelle Anpassung: Der «Kontrollstelle» wird durch den Begriff «Revisionsstelle» ersetzt.

Art. 64a Abs. 1 Bst. h (neu)

Bis zum 31. Dezember 2011 überprüfte das Bundesamt für Sozialversicherungen jährlich, gestützt auf die Daten der Aufsichtsbehörden, die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und erstattete dem Bundesrat Bericht (vgl. Art. 44c aBVG 2). Mit dem Inkrafttreten der Strukturreform am 1. Januar 2012 wurde diese Bestimmung aufgehoben, weshalb das BSV nicht mehr für das Verfassen dieses Berichtes zuständig ist (vgl. Erläuterung zur Aufhebung von Art. 44c BVV 2 in der Mitteilung über die berufliche Vorsorge Nr. 123, S. 65). Bis jetzt hat die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) jedes Jahr eine Befragung zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen durchgeführt. Damit kann sie mögliche Schwächen des Systems feststellen und Oberaufsichtsmassnahmen besser an die

¹²² BBl 2013 4887

realen Bedürfnisse anpassen. Vorgeschlagen wird deshalb die Ausweitung des Aufgabenkatalogs der OAK BV und gleichzeitig die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für diese Tätigkeit. Der neue Buchstabe h ermächtigt die OAK BV Untersuchungen zum Zustand der beruflichen Vorsorge durchzuführen. Da ein Grossteil der benötigten Informationen bei den Vorsorgeeinrichtungen aufbewahrt werden, sieht die neue Bestimmung vor, dass die OAK BV (und in ihrem Auftrag ihr Sekretariat) die Daten direkt bei den Vorsorgeeinrichtungen einfordern kann, ohne über die Aufsichtsbehörden gehen zu müssen. Die Vorsorgeeinrichtungen sind verpflichtet, die Anfrage der OAK BV zu beantworten. Dieses vereinfachte Verfahren bringt einen Zeitgewinn, der die Aktualität des Berichtes gewährleistet.

Art. 64c Abs. 2 Bst. a

In der geltenden Fassung von Artikel 64c Absatz 2 Buchstabe a besteht Unklarheit hinsichtlich der Bemessung der jährlichen Aufsichtsabgabe nach dem Kriterium der «Zahl der Versicherten». Bei der Errichtung der OAK BV wurde die Höhe der Jahresgebühr unter Berücksichtigung nicht nur der Anzahl aktiver Versicherter, sondern auch der Anzahl ausbezahlter Renten berechnet. Artikel 64c bezieht sich jedoch nur auf die Versicherten. Deshalb muss dieser Artikel ergänzt werden, indem präzisiert wird, dass sämtliche ausbezahlten Renten und nicht die Anzahl Rentner massgebend sein sollen. Für die Vorsorgeeinrichtungen ist die Bemessung eine auf den ausbezahlten Renten basierende Gebühr einfacher zu handhaben als eine Gebühr nach Anzahl Rentnern, da nicht nach Stammrente und akzessorischer Rente (bspw. Kinderrenten) unterschieden werden muss. Kapitalauszahlungen werden hingegen nicht berücksichtigt.

Art. 65 Abs. 2^{bis} (neu) und 2^{ter}

Abs. 2^{bis}: Vorsorgeeinrichtungen müssen bei der Festlegung der Risikobeiträge für Tod und Invalidität kollektive Grundsätze beachten. Wie bisher wird es die Aufgabe des Experten für berufliche Vorsorge sein, dem zuständigen Organ der Vorsorgeeinrichtung aufgrund seines versicherungstechnischen Gutachtens eine Empfehlung zur Höhe der Risikobeiträge abzugeben. Es soll aber künftig nicht mehr möglich sein, dass die Risikobeiträge in der beruflichen Vorsorge entsprechend den Prinzipien der Einzellebensversicherung individuell festgelegt werden, wie dies heute bei gewissen autonomen und kollektiven Sammeleinrichtungen der Fall ist. Bei den kollektiven Sammeleinrichtungen besteht das Problem darin, dass die Vorsorgeeinrichtungen die Risikobeiträge in der Regel genauso den Versicherten weiterbelasten, wie sie von der Versicherungsgesellschaft berechnet wurden, d.h. stark individualisiert. Autonome Sammeleinrichtungen sind dadurch schon aus Konkurrenzgründen gezwungen, ebenfalls eine gewisse Individualisierung vorzusehen, da sie ansonsten für "gute Risiken" kein wettbewerbsfähiges Angebot bereitstellen können. Die Individualisierung führt aber dazu, dass innerhalb des gleichen betrieblichen Kollektivs enorme Unterschiede in der Höhe der Risikobeiträge entstehen, was im Widerspruch zur betrieblichen Solidarität steht, auf der die berufliche Vorsorge basiert. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, das Prinzip einer kollektiven Tragung der Risiken Tod und Invalidität zu präzisieren.

Abs. 2^{ter}: Aus Gründen der Gesetzessystematik wird der bisherige Absatz 2^{bis} in Absatz 2^{ter} verschoben. Materiell hat sich an der Bestimmung nichts geändert.

Art. 75 Übertretungen

Artikel 75 wird an die heutigen gesetzessredaktionellen Grundsätzen für Bestimmungen des Nebenstrafrechts angepasst.

Die Strafandrohung von Artikel 75 Ziffer 1 Lemma 4 lautet auf Haft oder Busse bis zu 10 000 Franken. Die in den Lemmata 1 bis 3 erwähnten Delikte sind demnach Übertretungen. Bei der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches wurde für diese Deliktgruppe die Sanktionsmöglichkeit der Haft gestrichen. Damit können Übertretungen einzig mit Busse bestraft werden. Ausserdem ist aufgrund neuerer Gesetzgebung die explizite Regelung von Ziffer 2 überflüssig geworden, weshalb sie ersatzlos gestrichen wird. Das gesetzlich verankerte Opportunitätsprinzip erlaubt es auch so, geringfügige Fälle einzustellen (Art. 8 Abs. 1 StPO, Art. 52 StGB).

Art. 76 Vergehen

Artikel 76 wird an die heutigen gesetzessredaktionellen Grundsätze für Bestimmungen des Nebenstrafrechts angepasst. Gleichzeitig wird das Wort «Kontrollstelle» durch «Revisionsstelle» ersetzt.

Aufgrund des revidierten Artikel 333 Absatz 2 StGB wird die Androhung von "Gefängnis bis zu sechs Monaten oder Busse bis zu 30 000 Franken" durch «Geldstrafe» ersetzt. Gleichzeitig wird der Verweis auf Artikel 53 in Lemma 5 (neu Bst. e) geändert und neu von "gesetzlichen Pflichten" gesprochen. Artikel 53 wurde im Rahmen der Strukturreform, mit Wirkung auf 1. Januar 2012, aufgehoben.

Art. 79b Abs. 1, 1^{bis} und 2

Abs. 1: Der neue Wortlaut von Artikel 79b Absatz 1 gibt der versicherten Person das Recht, sich in die reglementarischen Leistungen einzukaufen. Zwar wird das Recht zum Einkauf von vielen Vorsorgeeinrichtungen vorgesehen, aber durch das BVG wird es nicht explizit garantiert. Der geltende Artikel 79b Absatz 1 beschränkt sich auf eine Kann-Formulierung. Artikel 9 Absatz 2 FZG wiederum ist nur auf Einkäufe beim Eintritt in eine Vorsorgeeinrichtung und nicht auf Einkäufe während der laufenden Versicherung anwendbar.

Abs. 1^{bis}: Das Gesetz regelt die Frage nicht, ob ein Einkauf dem BVG-Altersguthaben oder dem überobligatorischen Teil des Vorsorgeguthabens der versicherten Person gutgeschrieben werden soll. Der neue Wortlaut behebt die Rechtsunsicherheit in diesem Punkt, indem er präzisiert, dass mit dem Einkaufsbetrag zuerst die Lücke im BVG-Altersguthaben aufgefüllt wird. Diese Massnahme kommt namentlich Personen zugute, die im Verhältnis zum maximal möglichen BVG-Altersguthaben ihrer Altersklasse und aufgrund des für sie massgebenden koordinierten Lohnes, beispielsweise nach Phasen mit Unterbrüchen der Arbeitstätigkeit und damit der Beiträge an die 2. Säule, ein unvollständiges BVG-Altersguthaben aufweisen.

Das maximal mögliche BVG-Altersguthaben wird auf der Grundlage der Artikel 8, 15 und 16 BVG berechnet und entspricht dem Altersguthaben einer Person, die seit dem Mindestalter für das Alterssparen gemäss Artikel 7 Absatz 1 BVG ständig im BVG versichert war. Bis zur Höhe dieses Maximums wird der Einkaufsbetrag zuerst

dem BVG-Altersguthaben gutgeschrieben. Erst wenn das maximal mögliche BVG-Altersguthaben erreicht ist, wird der Einkaufsbetrag dem überobligatorischen Vorsorgeguthaben der versicherten Person gutgeschrieben. Zur Berechnung des maximal möglichen BVG-Altersguthabens wird das BSV entsprechende Berechnungstabellen zur Verfügung stellen.

Abs. 2: Personen, die die ganze Altersleistung vorbeziehen und später trotzdem wieder einen Lohn über der Eintrittsschwelle von Artikel 2 Absatz 1 BVG verdienen, werden wiederum in eine Vorsorgeeinrichtung eintreten. Da der Vorbezug in der Regel zu einer Kürzung der Altersleistung führt, ist es auch sinnvoll, dass diese Personen bis zum Erreichen des Referenzalters bei weiterer Erwerbstätigkeit wieder versichert werden und so die Kürzung ganz oder zum Teil wettgemacht wird. Hingegen sollen Personen, die bereits eine Altersleistung beziehen oder in Kapitalform bezogen haben, nicht noch einmal durch Einkäufe mit den entsprechenden Steuerprivilegien eine vollständige Vorsorge aufbauen können. Auch bei einem teilweisen Bezug der Altersleistung vor dem Referenzalter kann sich dieses Problem stellen, wenn die versicherte Person noch Einkaufsmöglichkeiten hat. In diesen Fällen muss die bereits laufende Rente oder die in Kapitalform ausbezahlte Altersleistung bei der Bestimmung der Einkaufsmöglichkeiten beachtet werden. Da es sich um Spezialfälle des Einkaufs handelt, soll diese Koordination auf Verordnungsebene geregelt werden, wie dies auch für andere Spezialfälle der Einkaufsregelungen bereits der Fall ist.

Art. 81b Abzug der Beiträge an die freiwillige Versicherung nach Artikel 47 (neu)

Personen, die aus der obligatorischen Versicherung ausscheiden, können die Vorsorge oder nur die Altersvorsorge gestützt auf Artikel 47 freiwillig weiterführen. Im geltenden Recht ist allerdings nicht explizit geregelt, inwieweit Beiträge von Personen, die gestützt auf Artikel 47 freiwillig versichert sind, bei den direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden abzugsfähig sind. Der neue Artikel 81b soll diese Frage klären.

Nach steuerlicher Praxis sind diese Beiträge heute implizit gestützt auf Artikel 81 abziehbar. Bezieht die freiwillig versicherte Person kein AHV-pflichtiges Einkommen, ist die Abzugsfähigkeit nach der Praxis allerdings auf zwei Jahre beschränkt. Diese Beschränkung ist dadurch begründet, dass nach Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzes der in der beruflichen Vorsorge versicherte Lohn das AHV-beitragspflichtige Einkommen nicht übersteigen darf und eine Ausnahme von diesem Grundsatz daher nur innerhalb eines zeitlich eng beschränkten Rahmens möglich sein soll. Die Beschränkung soll abgesehen von der im neuen Artikel 81b vorgesehenen Ausnahme weiterhin gelten und im Gesetz aus Gründen der Transparenz und der Rechtssicherheit festgehalten werden.

Absatz 2 ist eine Ausnahmeregelung zu Absatz 1: Personen, die zwischen der Vollendung des 58. und des 60. Altersjahres entlassen werden, können die Beiträge bei den Steuern abziehen, bis sie das Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen erreichen. Diese Regelung stellt sicher, dass Personen, die in einem Alter entlassen werden, in dem es erfahrungsgemäss sehr schwierig ist, noch einmal eine Arbeitsstelle zu finden, immerhin ihren Anspruch auf eine lebenslängliche Rente der beruflichen Vorsorge erhalten können. Die Verlängerung der steuerlichen Abzugsfähigkeit nach Absatz 2 hat also zum Ziel, den Betroffenen einen Anspruch auf eine

lebenslängliche Altersrente zu vermitteln. Aus diesem Grund muss die Altersleistung unter Vorbehalt von Artikel 37 Absatz 3 auch als Rente bezogen werden. Andernfalls könnte die Verlängerung der Dauer der Abzugsfähigkeit einzig für die Steueroptimierung genutzt werden.

Für Personen, die bei der Entlassung das 60. Altersjahr bereits vollendet haben, gilt die allgemeine Regelung von Absatz 1, da sie innerhalb der zwei Jahre das Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen erreichen. Die Anwendung von Absatz 2 würde für sie eine Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation bedeuten.

Art. 97 Abs. 1^{bis} erster Satz

Gemäss der ihm übertragenen Kompetenz erlässt der Bundesrat Vorschriften, damit das Bundesamt für Statistik die Möglichkeit hat, versicherungstechnische Grundlagen zu erstellen. Diese dienen wiederum dazu, die Lebenserwartung der Rentenbezüger der Vorsorgeeinrichtungen genauer abzuschätzen. Die Lebenserwartung ist, zusammen mit dem technischen Zinssatz, einer der beiden Hauptparameter für die Festlegung des Mindestumwandlungssatzes.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ... (Bundesgesetz vom ... über die Reform der Altersvorsorge 2020)

a. Laufende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten

Buchstabe a übernimmt unverändert Buchstabe a Absatz 1 der Übergangsbestimmungen der Änderung vom 3. Oktober 2003, welche sicherstellt, dass der Mindestumwandlungssatz erst bei der Umwandlung des Altersguthabens in eine Rente seine Wirkung entfaltet und folglich keinen Einfluss auf laufende Renten hat.

b. Mindestumwandlungssatz

Mit diesen Übergangsbestimmungen schreibt der Gesetzgeber vor, innerhalb welcher Zeitspanne die Senkung des Mindestumwandlungssatzes zu erfolgen hat. Diese Zeitspanne ist aber kürzer als bei der 1. BVG-Revision, um möglichst rasch das bestehende Ungleichgewicht aufzuheben.

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, den Mindestumwandlungssatz für die Übergangszeit festzulegen. Unter Berücksichtigung der Lage der Vorsorgeeinrichtungen und dem Anliegen, dass die Ausgleichsmassnahmen ihre Wirkung entfalten können, reduziert der Bundesrat den Satz innert relativ kurzer Zeit von 6,8 auf 6 Prozent im Referenzalter, und zwar mittels einer Absenkung von 0,2 Punkten jährlich ab Inkrafttreten der Änderung. Dabei regelt er auch die anwendbaren Umwandlungssätze bei Bezug der Altersleistungen vor und nach dem Referenzalter. Dass er dabei während der Übergangszeit unterschiedliche Mindestumwandlungssätze für Frauen und Männer festlegen kann, ergibt sich aus der gleichzeitig stattfindenden Erhöhung des Referenzalters der Frauen. Für die Berechnung der Invaliden- und Hinterlassenenleistungen ist der Mindestumwandlungssatz gemäss Artikel 24 Absatz 2 massgebend.

c. Übergangsgeneration und Leistungsgarantie

Den Versicherten, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Revision das 40. Altersjahr vollendet haben, garantieren die Vorsorgeeinrichtungen die nach diesem Gesetz in der bis zum Inkrafttreten dieser Änderung geltenden Fassung berechneten Leistungen. Allerdings ist die Leistungsgarantie für das Alter nur gegeben, wenn der Rentenbezug im Referenzalter oder später erfolgt, da das geltende Recht die Altersleistungen erst bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters gewährleistet. Gemäss Hochrechnungen sollten die langfristigen Ausgleichsmassnahmen ausreichen, um bei den jüngeren Versicherten die Leistungskürzungen aufgrund der Anpassung des Mindestumwandlungssatzes auszugleichen. Für die Finanzierung dieser Garantie erhalten die Vorsorgeeinrichtungen vom Sicherheitsfonds BVG Zuschüsse. Der Bundesrat regelt den Umfang dieser Garantie und die Berechnung der Zuschüsse. Diese Bestimmungen werden in die Verordnung über den Sicherheitsfonds BVG (SFV, SR 831.432.1) aufgenommen.

d. Anpassung reglementarischer Bestimmungen an das gesetzliche Mindestalter

Diese Übergangsbestimmung gibt der Vorsorgeeinrichtung die Möglichkeit, während fünf Jahren nach Inkrafttreten der vorliegenden Revision bestehende abweichende Pläne für Personen weiter zu führen, die am Ende des Kalenderjahres vor Inkrafttreten dieser Änderung bereits in diesen Plänen versichert sind. Erreichen diese Personen innerhalb von fünf Jahren das Mindestrentenalter gemäss Reglement, können sie ihren Anspruch auf Altersleistungen gemäss Reglement geltend machen. Falls sie innerhalb dieser 5-jährigen Übergangsfrist nicht pensioniert werden, gilt danach für sie ebenfalls die Regelung von Artikel 13 Absatz 2 VE-BVG (Mindestalter von 62 Jahren), sofern nicht eine vom Bundesrat vorgesehene Ausnahme vorliegt.

Diese Übergangsbestimmung schafft hingegen keinen Anspruch des Versicherten darauf, dass die Vorsorgeeinrichtung ihr Reglement nicht ändert und die Vorbezugsdauer in Zukunft verkürzt.

Änderung des FZG

Art. 1 Abs. 4 (neu)

Die Ergänzung von Artikel 1 FZG soll Rechtsunsicherheiten beheben, die heute teilweise im Zusammenhang mit Leistungen bestehen, welche nicht registrierte Vorsorgestiftungen wie die Stiftung FAR im Bauhauptgewerbe zur Abfederung der finanziellen Nachteile des vorzeitigen Altersrücktritts gewähren.

Das Freizügigkeitsgesetz ist auf Vorsorgeverhältnisse zugeschnitten, in deren Rahmen Leistungen im Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden. Es stellt sicher, dass dem Vorsorgenehmer bei Auflösung des Vorsorgeverhältnisses die Leistung mitgegeben wird, die er zu Beginn des Verhältnisses eingebracht und während dessen Dauer neu erworben hat. Diese Austrittsleistung entspricht bei Beitragsprimatkassen dem Spar- oder Deckungskapital (Art. 15), bei Leistungsprimatkassen dem Barwert der erworbenen Leistung (Art. 16). Bei sämtlichen Vorsorgeverhältnis-

sen zwischen registrierten Vorsorgeeinrichtungen und Vorsorgenehmern wird zumindest ein Teil der Leistungen im Kapitaldeckungsverfahren finanziert, nämlich die reglementarischen Altersleistungen; auf andere Leistungen - so auf die Invaliden- und Hinterlassenenleistungen - trifft dies nicht zu. Diese Vorsorgeverhältnisse unterstehen dennoch gesamthaft dem Freizügigkeitsgesetz. Dem Bereich, der nicht im Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, wird allerdings dadurch Rechnung getragen, dass die dafür bezahlten Beiträge bei Beendigung des Vorsorgeverhältnisses nicht mit der Austrittsleistung mitgegeben werden müssen.

In den letzten Jahren wurden in der Baubranche kollektive Modelle zur Vorfinanzierung des vorzeitigen Altersrücktritts geschaffen, die es den Arbeitnehmenden ermöglichen, sich zu finanziell tragbaren Bedingungen vorzeitig pensionieren zu lassen. Für alle Arbeitnehmenden im Anwendungsbereich dieser - bis heute regelmässig auf Bundesebene oder immerhin kantonal allgemeinverbindlich erklärten - Gesamtarbeitsverträge werden mittels paritätischer oder sogar überparitätischer Beiträge, die auf eine dafür errichtete Stiftung übertragen werden, Leistungen im Hinblick auf einen vorzeitigen Altersrücktritt finanziert, insbesondere Überbrückungsrenten, die bis zum Erreichen des Referenzalters gewährt werden, und Ersatz für BVG-Altersgutschriften. Bei diesen Stiftungen handelt es sich um nicht-registrierte Vorsorgeeinrichtungen im Sinne von Artikel 89a Absatz 6 ZGB. Sie respektieren die Grundsätze der beruflichen Vorsorge und werden somit steuerlich gleich behandelt wie registrierte Vorsorgeeinrichtungen.

Mit der vorliegenden Reform soll das Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen zwar insgesamt angehoben werden. Es wird aber anerkannt, dass Arbeitnehmende in Branchen wie der Baubranche ein Bedürfnis nach einem früheren Altersrücktritt haben. Da sie oft über Jahrzehnte hinweg starker körperlicher Belastung ausgesetzt sind, sind für sie die letzten Erwerbsjahre vor dem Referenzalter sehr schwer zu bewältigen. Bei solchen kollektiven Modellen des vorzeitigen Altersrücktritts soll deshalb ein früherer Altersrücktritt weiterhin zulässig sein, was der Bundesrat auf Verordnungsstufe explizit regeln wird.

Auch weitere Rechtsunsicherheiten, die mit den beschriebenen Vorsorgelösungen bestehen, sollen mit der vorliegenden Reform behoben werden. So wird die Mehrheit dieser Vorsorgeeinrichtungen, darunter jene für das Bauhauptgewerbe mit sehr vielen Versicherten, nicht im Deckungskapitalverfahren, sondern im Rentenwertumlageverfahren finanziert. Das führt zu einigen Kompatibilitätsproblemen, insbesondere im Bereich der Freizügigkeit, da die Beiträge bei einem Austritt vor der Pensionierung nicht in Form einer Freizügigkeitsleistung mitgegeben werden, sondern in der Vorsorgeeinrichtung verbleiben. Bei einem Eintritt in eine solche Vorsorgeeinrichtung ist zudem ein Einkauf in die reglementarischen Leistungen nicht möglich. Auch im Bezug auf den Sicherheitsfonds bestehen Unklarheiten bezüglich Beitragspflicht der Einrichtungen und einer allfälligen Leistungspflicht des Sicherheitsfonds.

Da die Stiftungen für einen flexiblen Altersrücktritt, welche im Rentenwertumlageverfahren finanziert werden, nach dem Gesagten nicht in die Konzeption des Freizügigkeitsgesetzes passen, werden sie aus dessen Geltungsbereich ausdrücklich ausgeschlossen. An der Qualifikation als Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, welche von der Steuer befreit sind und der Aufsicht und Oberaufsicht der beruflichen Vorsorge unterstehen, ändert sich hingegen nichts. Anwendbar sind diejenigen Bestimmungen des BVG, welche in Artikel 89a Absatz 6 ZGB ausdrücklich genannt werden. Damit klärt sich auch die Situation bezüglich Sicherheitsfonds: auf Grund von

Artikel 89a Absatz 6 Ziffer 11 ZGB sind diese Vorsorgeeinrichtungen dem Sicherheitsfonds nicht angeschlossen und haben keine Beiträge zu leisten.

Art. 2 Abs. 1^{bis}

Einerseits ist eine redaktionelle Änderung notwendig, weil nunmehr von Referenzalter bzw. von Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen gesprochen wird, andererseits wird der zweite Satz dieser Bestimmung aufgehoben:

Auch weiterhin soll es den Vorsorgeeinrichtungen jedoch frei stehen, ein anderes Referenzalter für ihre Vorsorgepläne vorzusehen als dasjenige gemäss Artikel 13 Absatz 1 BVG. In diesem Fall soll die Pflicht, unter bestimmten Umständen der versicherten Person eine Austrittsleistung zu überweisen, nur bis zu diesem reglementarischen Referenzalter dauern, das auch dem Vorsorgeplan der Vorsorgeeinrichtung zugrundeliegt.

Mit dem Abstellen auf das reglementarische Referenzalter der Vorsorgeeinrichtung erübrigt sich die subsidiäre Regelung in Satz 2 des aktuellen Absatzes 1^{bis} mit dem Verweis auf das gesetzliche Renten- oder neu Referenzalter. Selbst bei Reglementen, die kein ausdrückliches "ordentliches Rentenalter" definieren, kann ein Referenzalter aus den anderen reglementarischen Bestimmungen abgeleitet werden. Dies ist zum Beispiel massgebend für die Prüfung der Angemessenheit der planmässigen Leistungen, für die Einkaufstabellen oder auch für die Berechnung der Invaliden- und Hinterlassenenleistungen sowie allenfalls die Umsetzung der Flexibilität nach Artikel 33a und 33b BVG. Dadurch erlaubt die Anpassung an die neue Terminologie eine Vereinfachung der Bestimmung.

Gewisse Vorsorgeeinrichtungen sehen in ihren Reglementen vor, dass auch nach Erreichen des Referenzalters eine Austrittsleistung möglich ist, wenn diese unmittelbar in eine andere Vorsorgeeinrichtung überwiesen werden kann. Eine solche Regelung soll weiterhin möglich sein.

Art. 5 Abs. 1 Bst. c

Gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c kann die Austrittsleistung der versicherten Person bar ausbezahlt werden, wenn sie weniger als ihr Jahresbeitrag beträgt. Diese Regelung ist für Arbeitnehmende mit häufig wechselnden Arbeitgebern problematisch (vgl. Art. 2 Abs. 4 BVG): zum einen sind sie verpflichtet, sich zu versichern (Art. 1k BVV 2), und zum anderen können sie aufgrund derselben Gesetzgebung auf diese Versicherung verzichten, indem sie ihre Austrittsleistung bar beziehen, auch wenn sie kurz darauf wieder eine Stelle antreten und im BVG versichert werden. So finden sich die betroffenen Arbeitnehmenden schliesslich mit einem kleineren Altersguthaben wieder, als wenn ihre Austrittsleistung im Vorsorgesystem geblieben wäre. Aus diesem Grund wird die Barauszahlung ausgeschlossen, sofern weniger als drei Monate zwischen zwei Anstellungen vergehen. Verlässt also eine Person ihre Vorsorgeeinrichtung, kann sie die Barauszahlung gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c nur verlangen, wenn mehr als drei Monate seit ihrem Austritt vergangen sind und sie nicht wieder in diese Vorsorgeeinrichtung oder in diejenige eines neuen Arbeitgebers eingetreten ist. Aus Gründen der Kohärenz entspricht diese Frist derjenigen in den Artikeln 1j Absatz 1 Buchstabe b und 1k BVV 2.

Zu erwähnen ist noch, dass diese Änderung keine Unvereinbarkeit mit dem europäischen Recht darstellt und nichts an der Situation ändert, wenn eine versicherte Person endgültig aus der Schweiz in einen Mitgliedstaat der EU oder der EFTA ausreist. In einem solchen Fall ist weiterhin Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a anwendbar (BGE 137 V 181, Erw. 6.2.2).

Art. 8 Abs. 3 (neu)

Bst. a: Angesichts der Änderung von Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe i VE-BVG, welcher Zuschüsse für die Sicherung des Leistungsniveaus zugunsten der Übergangsgeneration infolge der Anpassung des Mindestumwandlungssatzes einführt, ist eine Änderung von Artikel 8 FZG erforderlich. So hat beim Austritt einer versicherten Person die bisherige Vorsorgeeinrichtung der neuen Einrichtung die Informationen mitzuteilen, die für die Berechnung dieser Zuschüsse erforderlich sind. Die neue Vorsorgeeinrichtung, die das Vorsorgегuthaben der versicherten Person verwaltet, verfügt somit über ausreichende Angaben, um bei Eintritt eines Vorsorgefalles einen allfälligen Zuschuss berechnen zu können. Dieselben Informationen müssen auch Freizügigkeitseinrichtungen erhalten bzw. weitergeben, für den Fall, dass das Freizügigkeitsguthaben erneut an eine Vorsorgeeinrichtung überwiesen wird.

Bst. b: Wechselt eine versicherte Person die Vorsorgeeinrichtung während sie bereits eine Altersleistung bezieht (Rente) oder bezogen hat (Kapital) oder erhält die versicherte Person infolge Teilinvalidität eine Rente, benötigt die neue Vorsorgeeinrichtung die Informationen über diesen Leistungsbezug zur Berechnung der Einkaufsmöglichkeiten (vgl. Art. 79b Abs. 2 VE-BVG) bzw. zur Berechnung des obligatorisch zu versichernden Lohnes. Analog zu den Informationen betreffend des Guthabens im Alter 50 oder zu einer allfälligen Verpfändung des Guthabens müssen daher diese Angaben bei einem allfälligen Aus- und Übertritt der versicherten Person ihrem Guthaben folgen. Hat die versicherte Person den Anspruch auf die ganze Altersleistung geltend gemacht, besteht keine Austrittsleistung mehr, mit der zusammen diese Informationen an die folgende Einrichtungen übermittelt werden könnten. In diesem Fall muss die neue Vorsorgeeinrichtung die notwendigen Angaben von der versicherten Person verlangen. Dieselben Informationen müssen auch Freizügigkeitseinrichtungen erhalten bzw. weitergeben, für den Fall, dass das Freizügigkeitsguthaben erneut an eine Vorsorgeeinrichtung überwiesen wird.

Art. 16 Abs. 3 dritter Satz sowie Abs. 5

Abs. 3: Es handelt sich hierbei um eine rein redaktionelle Anpassung, indem neu von "Kapitaldeckungsverfahren" anstatt von "Deckungskapitalverfahren" gesprochen wird.

Abs. 5: Eine redaktionelle Änderung ist notwendig, weil nunmehr von Referenzalter gesprochen wird.

Art. 17 Abs. 2 Bst. a-c und g (neu)

Bst. a-c: Eine redaktionelle Änderung ist notwendig, weil nunmehr von Referenzalter gesprochen wird.

Bst. g: Absatz 2 zählt abschliessend sechs Beiträge zur Finanzierung von Leistungen und zur Deckung von Kosten auf, die von den Beiträgen der versicherten Person abgezogen werden können, sofern sie im Reglement festgelegt sind und deren Bedarf ausgewiesen wird bzw. der Experte für berufliche Vorsorge die Erhebung empfiehlt. Mit Buchstabe g wird neu eine Abzugsmöglichkeit für Beiträge zur Finanzierung des Umwandlungssatzes eingeführt. Ziel dieses zusätzlichen Beitrages ist es, mehr Transparenz in der Beitragserhebung von Vorsorgeeinrichtungen zu schaffen und Quersubventionierungen zwischen Risiko- und Alterssparprozess zu vermeiden (vgl. hierzu Erläuterungen zu Art. 37 Abs. 2 Bst. b VE-VAG).

Art. 24a

Der Begriff "Rentenalter" wird durch den Begriff "Referenzalter" ersetzt.¹²³

Art. 24f zweiter Satz

Da die Möglichkeit eines Aufschubes des Rentenbezugs bis zum 70. Altersjahr neu nicht mehr vom Reglement der Vorsorgeeinrichtung abhängt, sondern durch das Gesetz garantiert wird, muss die Aufbewahrung der Daten bis zehn Jahre nach diesem Alter, also bis zur Vollendung des 80. Altersjahres, und nicht wie bisher des 75. Altersjahres, sichergestellt werden.

Art. 25 Abs. 2 (neu)

Mit der Strukturreform wurden im BVG neue Loyalitäts- und Integritätsbestimmungen für Verantwortliche von Vorsorgeeinrichtungen erlassen. Verantwortliche von Freizügigkeitseinrichtungen sind grundsätzlich ebenfalls den Bestimmungen über die Loyalität und Integrität unterstellt. Aufgrund der Eigenart ist es ihnen jedoch nicht möglich, diese Bestimmungen unverändert einzuhalten, weshalb eine analoge Anwendung sinnvoll ist. Beispielsweise erscheint eine strikte Anwendung von Artikel 48h BVV 2 nicht adäquat für Freizügigkeitseinrichtungen, welche von Banken gegründet wurden. Eine strikte Trennung von Personen, die mit der Geschäftsführung oder Vermögensverwaltung betraut sind und Personen, die im obersten Organ der Einrichtung vertreten sind würde dem sogar widersprechen, da ein Bankkunde genau wegen der engen Kundenbeziehung mit der Bank sein Guthaben an die von der Bank gegründete Freizügigkeitseinrichtung überträgt. Auch erscheint es zweckmässig, dass die Gründerbank Vertreter im obersten Organ der Einrichtung vorsehen kann, um die enge Beziehung zum Gründer, welcher als Garant der Einrichtung nach Aussen auftritt, zu unterstreichen. Entsprechend wird in der Verordnung eine entsprechende Ausnahmeregelung getroffen werden müssen.

¹²³ Diese Bestimmung wird in der Vorlage "Vorsorgeausgleich bei Scheidung" materiell stärker abgeändert. Bei der Erstellung der Botschaft wird geprüft werden müssen, ob eine Koordinationsbestimmung notwendig ist um zu verhindern, dass die allfällige materielle Änderung im Rahmen der Vorlage "Vorsorgeausgleich bei Scheidung" durch die aktuelle Vorlage rückgängig gemacht wird.

Abs. 1^{bis}: Bei der Gründung von Freizügigkeitsstiftungen müssen heute lediglich die allgemeinen Bestimmungen über die Gründung von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Art. 12 ff. BVV 1¹²⁴) eingehalten werden. Besonderen Gründungsbestimmungen, welche die Eigenheit von Freizügigkeitseinrichtungen berücksichtigen, existieren nicht. So ist z.B. kein Mindestanfangsvermögen vorausgesetzt.

Dies ist problematisch, denn Inhaber von Freizügigkeitsguthaben geniessen zwar den Einlegerschutz nach Artikel 37a BankG¹²⁵, jedoch besteht diese Sicherstellung nur, wenn die Gelder auch vorschriftsgemäss an eine Bank bzw. an eine der Aufsicht der FINMA unterstellten Stelle übertragen werden. Bei Missbrauch der Gelder durch die Verantwortlichen, wie dies in der Vergangenheit etwa bei bankunabhängigen Freizügigkeitsstiftungen vorgekommen ist¹²⁶, kann daher ein massiver Schaden für die Versicherten entstehen. Gelder auf Freizügigkeitseinrichtungen werden bei Zahlungsunfähigkeit der Einrichtung auch nicht vom Sicherheitsfonds sichergestellt. Um solchen Missbräuchen entgegenzuwirken, sollen die Schranken für die Gründung einer Freizügigkeitseinrichtung erhöht werden: So soll der Bundesrat für Freizügigkeitseinrichtungen ein Anfangsvermögen und Garantieleistungen festlegen, wie dies gestützt auf Artikel 65 Absatz 4 BVG für Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen bereits der Fall ist. Da Freizügigkeitseinrichtungen nicht über ein paritätisch zusammengesetztes Organ verfügen, welches eine Kontrollfunktion inne hat, ist eine zeitlich unbeschränkte Garantieleistung zu fordern. Im Sinne der Gleichbehandlung sind auch bereits bestehende Freizügigkeitseinrichtungen zu einer solchen Garantie zu verpflichten. Hierzu ist eine angemessene Frist für die Erbringung vorzusehen. Weiter ist zu prüfen, ob als zusätzliche Massnahme zur Sicherstellung der korrekten Verwendung der Gelder während der Startphase eine unterjährige Berichterstattung gegenüber einem Kontrollorgan (Revisionsstelle und/oder Aufsichtsbehörde) einzuführen ist.

Abs. 2: Dem Bundesrat wird die Kompetenz entzogen, einen Zinsrahmen zu bestimmen, innerhalb welchem die Vorsorgeeinrichtungen den technischen Zinssatz für die Berechnung der Eintritts- und Austrittsleistung bei den Versicherungsplänen mit Leistungsprimat festlegen. Dies wird nun vollständig dem Ermessen der Vorsorgeeinrichtungen und ihren Experten überlassen. Aufgrund der bestehenden Richtlinien der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten sind keine Missbräuche zu befürchten. In der Folge kann Artikel 8 FZV aufgehoben werden.

Abs. 3: Es handelt sich hierbei um eine rein redaktionelle Anpassung.

¹²⁴ SR 831.435.1

¹²⁵ SR 952.0

¹²⁶ Vgl. beispielsweise den Fall Fina Freizügigkeitsstiftung.

Änderung des UVG

Art. 20 Abs. 2 zweiter und dritter Satz

Die Komplementärrente wird neu auch bei Änderungen angepasst, welche sich aufgrund eines Aufschubs (Art. 39 AHVG) oder eines Vorbezugs (Art. 40 Absatz 1 AHVG) ergeben.

Art. 22

Die Invalidenrenten der obligatorischen Unfallversicherung werden nicht mehr revidiert, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich die anspruchsberechtigte Person definitiv aus dem Erwerbsleben zurückgezogen hat. Dies wird immer dann angenommen, wenn die Person das Referenzalter in der AHV erreicht oder eine ganze Altersrente dieser Versicherung vorbezieht.

Der Begriff „Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt.

Art. 31 Abs. 4 dritter und vierter Satz

Die Komplementärrente wird neu auch bei Änderungen angepasst, welche sich aufgrund eines Aufschubs (Art. 39 AHVG) oder eines Vorbezugs (Art. 40 Absatz 1 AHVG) ergeben.

Änderung des MVG

Art. 41 Abs. 1

Mit Rentenalter nach Artikel 21 Absatz 1 AHVG ist das ordentliche Rentenalter 65 gemeint. Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt, weshalb dieser Artikel angepasst wird.

Die Rente wird auf bestimmte oder unbestimmte Zeit festgesetzt. Der Bundesrat bezeichnet in der Verordnung die Fälle, in denen die Zusprechung von Dauerrenten ausgeschlossen ist, namentlich nach Erreichen des Referenzalters nach Artikel 21 Absatz 1 AHVG.

Art. 43 Abs. 1

Vgl. Erläuterungen zu Artikel 41 MVG.

Art. 47 Abs. 1

Vgl. Erläuterungen zu Artikel 40^{bis} AHVG sowie zu 41 MVG.

Art. 51 Abs. 4

Vgl. Erläuterungen zu Artikel 41 MVG.

Änderung des EOG

Art. 27 Abs. 2 fünfter bis letzter Satz

Mit der Aufhebung der sinkenden Beitragsskala für Selbstständigerwerbende in der AHV entfallen auch die degressiven Beitragssätze in der EO. Absatz 2 ist entsprechend anzupassen. Die Indexierung beschränkt sich neu auf den Mindestbeitrag.

Änderung des FamZG

Art. 25 Bst. h

Das AHVG wird mit Bestimmungen ergänzt, welche dem Bundesrat die Möglichkeit zur Regelung des elektronischen Datenaustausches zwischen den Ausgleichskassen und weiteren Stellen geben. Es ist sinnvoll, dass dem Bundesrat diese Möglichkeit auch in Rahmen des FamZG eingeräumt wird. Deshalb erklärt Artikel 25 Buchstabe h FamZG die betreffenden neuen Bestimmungen im AHVG als anwendbar.

Die Aufsicht über den elektronischen Datenaustausch leitet sich aus Artikel 27 Absatz 2 FamZG in Verbindung mit Artikel 76 ATSG ab, welcher dem Bundesamt für Sozialversicherungen die Kompetenz zum Erlass von Weisungen überträgt. Dazu gehört auch die Festlegung von Standards zum Datenaustausch.

Änderung des AVIG

Art. 2 Abs. 2 Bst. c

Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt, was eine Anpassung von Absatz 2 Buchstabe c bedingt.

Art. 8 Abs. 1 Bst. d

Wie dies heute der Fall ist, hat die Person, welche eine ganze Altersrente vorbezieht (Art. 40 Abs. 1 AHVG), keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Im Gegenzug besteht jedoch der Anspruch auf Arbeitslosentaggeld für Personen, welche nur einen Teil ihrer Rente vorbezahlen, weiterhin.

Ausserdem bedarf es einer redaktionellen Änderung, weil der Begriff „ordentliches Rentenalter“ durch „Referenzalter“ ersetzt wird.

Art. 13 Abs. 3

Der Begriff „ordentliches Rentenalter“ wird durch den Begriff „Referenzalter“ ersetzt, was eine Anpassung dieses Artikels zur Folge hat. Zudem wird die Bestim-

mung an die neue Regelung in Bezug auf die Koordination der AHV mit Taggeldern der Arbeitslosenversicherung angepasst.

Änderung des VAG

Art. 37 Abs. 2 Bst. b, Abs. 3^{bis}, Abs. 4 und 4^{bis} (neu)

Abs. 2 Bst. b: Mit der Einführung einer neuen Prämie zur Finanzierung der Renten-umwandlungsgarantie (Rentenumwandlung mit garantiertem, allenfalls aber nicht vollständig ausfinanziertem Umwandlungssatz) muss Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe b entsprechend ergänzt werden. Damit soll die heute bestehende Intransparenz bei der Finanzierung einzelner Prozesse, namentlich des Sparprozesses, künftig weitgehend vermieden werden. So betrug die Schadenquote im Risikoprozess in den letzten sieben Jahren durchschnittlich rund 57 Prozent, was in dieser Zeitspanne zu einem positiven Saldo von durchschnittlich 1,3 Milliarden Franken in diesem Prozess geführt hat. Die tiefe Schadenquote ist auf hohe Margen in den Tarifen für die Risiken Tod und Invalidität zurückzuführen. Gesteuert durch den BVG-Mindestumwandlungssatz ist auf der anderen Seite der Tarif für den Umwandlungssatz im BVG-Obligatorium stark defizitär. Die Versicherungsunternehmen sind also grundsätzlich mit den gleichen Rentenumwandlungsverlusten konfrontiert wie die autonomen Vorsorgeeinrichtungen. Gegenwärtig verwenden sie deshalb einen Teil der Margen der Risikotarife für die Finanzierung des Sparprozesses bzw. des garantierten Rentenumwandlungssatzes. Mit der Einführung der neuen Prämie, welche sich im Übrigen bereits heute bei einzelnen Versicherungsunternehmen in der konzeptionellen Entwicklungsphase befindet, soll daher wieder Transparenz hergestellt werden. Dabei soll für die neue Rentenumwandlungsgarantieprämie kein neuer Prozess in der AVO geschaffen werden, sondern sie soll vielmehr in den Sparprozess integriert werden. Die Prämie für die Rentenumwandlungsgarantie unterliegt wie die übrigen Prämien der präventiven Tarifkontrolle durch die FINMA und muss entsprechend ausgewiesen und versicherungstechnisch begründet sein.

Da eine ähnliche Problematik (Verwendung von Erträgen aus den Risikobeiträgen für die Finanzierung von Rentenumwandlungsverlusten) auch bei den autonomen Vorsorgeeinrichtungen besteht, soll in Artikel 17 des Freizügigkeitsgesetzes (FZG) die Möglichkeit geschaffen werden, Beiträge zur Finanzierung des Umwandlungssatzes zu erheben. Diese Neuerungen werden es sowohl den Versicherungsunternehmen als auch den Vorsorgeeinrichtungen ermöglichen, solche Prämien zu erheben und damit die Finanzierung des Sparprozesses bzw. der Umwandlung des Altersguthabens in eine entsprechende Rente transparenter zu gestalten. Es geht also nicht um eine Erhöhung der Gesamtprämienbelastung bei den Versicherten, sondern vielmehr um eine korrekte Zuweisung der Prämien.

Abs. 3^{bis}: Der neue Absatz 3^{bis} verlangt, dass die Überschusszuteilung und die Berechnung der Prämien konsistent sind. Ansonsten kann es innerhalb des Versichertenbestandes zu intransparenten und sachlich nicht gerechtfertigten Umverteilungen kommen. Entsprechend müssen auch jegliche Vergünstigungen, die von den Versicherungsunternehmen gewissen Versicherungsnehmern (respektive den prämienzahlenden Arbeitnehmern und Arbeitgebern) gewährt wurden, bei der Bestimmung der Überschusszuteilung in Abzug gebracht werden.

Analog der Differenzierung zwischen Verträgen mit gesonderten Einnahmen- und Ausgabenrechnungen und solchen mit Mindestquotenberechtigung sind die Versicherungsunternehmen in Zukunft angehalten, Verträge entsprechend der angewandten Tarifierung zu bündeln und die Überschusszuteilung nach denselben Grundsätzen vorzunehmen. Versicherungsereignisse infolge Invalidität und Tod und deren Kosten können trotz Bildung von Risikoklassen und Erfahrungstarifierung im Voraus nicht genau bestimmt werden. Eine dadurch vorsichtige Tarifierung führt zwangsläufig zu gewissen Überschüssen. Gerade weil die Versicherungsnehmer so tendenziell zu viel Prämien bezahlen, ist es wichtig, dass auch jenen der Überschuss zufließt, die diesen durch ihre Prämienzahlung vorfinanziert haben. Werden z.B. Risikoklassen gebildet oder andere Abweichungen vom Tarif erster Ordnung der Prämienberechnung zugrunde gelegt, so sind entsprechende Abrechnungskreise für die Überschussermittlung und Überschusszuteilung zu bilden. Andernfalls besteht die Gefahr der willkürlichen, nicht durch versicherungstechnische Regeln begründeten Umverteilung von Überschüssen, denn Abschläge wie Zuschläge können erheblich vom tatsächlichen Schadenverlauf abweichen, so dass einzelne Klassen relativ zu viel und andere relativ zu wenig Prämien zahlen, um denselben Überschuss zu erhalten.

Kleinere und mittlere Unternehmen, die über eine geringere Verhandlungsmacht verfügen als grosse Anschlüsse und sich in der Regel keine professionelle Beratung leisten können, profitieren von dieser Regelung, wenn dieselben Kriterien und Gewichtungen, die allenfalls zu höheren Risikoprämien führen als bei anderen Versicherungsnehmern des gleichen Bestandes, auch für die Zuteilung der Überschüsse angewendet werden müssen.

Abs. 4: Mit Inkrafttreten des VAG wurde die Mindestquote auf 90 Prozent festgelegt und blieb seither unverändert. In den letzten sieben Jahren betrug die tatsächliche Ausschüttungsquote zugunsten der Versicherten durchschnittlich 96,2 Prozent. Unter Auslassung des Krisenjahres 2008, in dem die Ausschüttungsquote weit über 100 Prozent lag, beträgt sie immer noch durchschnittlich 92,1 Prozent. Um den gemachten Erfahrungen Rechnung zu tragen, will der Bundesrat die Höhe der Mindestquote einer Überprüfung unterziehen.

Die geltende Regelung geht von einem festen Prozentsatz der Mindestquote für sämtliche Versicherungsverträge aus. Der Gesetzestext in Variante 1 hält - trotz den redaktionellen Änderungen - an diesem Konzept fest. Zur Diskussion werden aber zwei unterschiedliche Mindestquotensätze gestellt.

Im Unterschied zur Variante 1 sollen in Variante 2 auf Kollektivversicherungsverträge, welche alle Risiken decken, und auf Kollektivversicherungsverträge, welche nur die Risiken Tod und Invalidität decken, unterschiedliche Mindestquotensätze angewendet werden. Diese Differenzierung erlaubt eine risikogerechtere Festlegung der Mindestquote. Dabei ermöglicht die Variante 2 eine Unterscheidung zwischen Volldeckung und Teildeckung (z.B. nur Risiken Tod und Invalidität). Die vom Lebensversicherer zusätzlich getragenen Risiken bei Volldeckung (Zinsgarantien für die Verzinsung des Altersguthabens und vor allem für die Garantie des Rentenumwandlungssatzes im Obligatorium und im Überobligatorium) rechtfertigen eine Differenzierung der Mindestquote für die drei verschiedenen Prozesse. Bereits in den letzten Jahren zeigte sich, dass diejenigen Lebensversicherer, welche sich auf Teildeckungen beschränkten, eine höhere Ausschüttungsquote aufwiesen. Allerdings könnte durch die Anwendung unterschiedlicher Mindestquoten die Übersichtlichkeit beziehungsweise Vergleichbarkeit für die Versicherten verringert werden. Die

Anwendung unterschiedlicher Mindestquoten erfordert Anpassungen der Buchungs- und Verwaltungssysteme der Versicherer. Mit der Wahl einer geeigneten Übergangsfrist können die einmaligen Umstellungskosten für die Versicherer auf ein vertretbares Mass gebracht werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass mit der heute geltenden Mindestquote bei 90 Prozent die Kapitalgeber der Lebensversicherer marktgerecht für die Bereitstellung des Kapitals entschädigt werden können. Zudem dürfte auch die Solvenz der Lebensversicherer nicht gefährdet sein. Es wird zudem dem Umstand Rechnung getragen, dass Vorsorgewerke nicht nur zwischen den Autonomiegraden, sondern auch zwischen den verschiedenen Anbietern von Vollversicherungslösungen wechseln können. Es ist sinnvoll, dass Arbeitgeber, welche für die berufliche Vorsorge für ihre Belegschaft eine Vollversicherung wünschen, eine Auswahl an Anbietern haben, weil ein Wettbewerb zwischen diesen Anbietern existiert. Die tiefe Anzahl von (zurzeit acht, hiervon bieten sechs die Vollversicherung an) Anbietern deutet darauf hin, dass bereits heute Marktzutrittschürden existieren und die Gewinnmöglichkeiten beschränkt sind. Eine Erhöhung der Mindestquote reduziert den Anreiz für die Lebensversicherer, die Vollversicherung anzubieten.

Die Beobachtung, dass in den letzten sieben Jahren (ohne 2008) die Ausschüttungsquote bei etwa 92 Prozent lag, ist für sich allein noch kein hinreichender Grund, die Minimalanforderung auf mindestens diese Höhe anzuheben. Erstens unterliegt auch der Mittelwert als Zufallsresultat der Vergangenheit statistischen Schwankungen. Zweitens trägt die bestehende Regelung dem Umstand, dass Verluste zu 100 Prozent von den Versicherungen getragen werden, besser Rechnung.

Bei der beruflichen Vorsorge handelt es sich auf der anderen Seite um eine obligatorische Sozialversicherung. Deshalb soll eine Partizipation der Versicherten am Ertrag so weit wie möglich gehen. Die Ausschüttungsquote in der Vergangenheit lag bei über 92 Prozent. Ein solcher Satz wäre somit zumindest in der vergangenen Beobachtungsperiode verkraftbar gewesen.

Generell würden mit dieser höheren Quote die Versicherten stärker an den Überschüssen partizipieren. Eine verringerte Entschädigung der Risikoeigner kann mit den durch die Reform für die Lebensversicherer gesenkten Risiken gerechtfertigt werden.

Eine Erhöhung der Mindestquote auf 92 Prozent würde jedoch für den Lebensversicherer den Spielraum für die Bildung von Solvenzkapital und dadurch die Risikotragfähigkeit einengen. Da mit dem Instrument der Mindestquote allfällige Verluste vom Lebensversicherer zu tragen sind, dieser aber nur zu einem Teil an den Gewinnen partizipiert, ist der Lebensversicherer geneigt, Anlageportefeuilles mit tieferen erwarteten Gewinnen und damit tieferen Risiken zu halten, als wenn er einen höheren Anteil an den Gewinnen hätte. Eine Verringerung der Risikoentschädigung kann deshalb Auswirkungen auf die Anlagepolitik der Versicherungsunternehmen haben und dadurch die Ertragspotentiale für die Versicherten zusätzlich verringern. Falls die Erhöhung der Mindestquote tatsächlich zu ertragsschwächeren Anlageportefeuilles führt, besteht die Möglichkeit, dass die Ausschüttung an die Versicherten nicht notwendigerweise höher als bei einer tieferen Mindestquote ist, da die Ausschüttung das Produkt der Ausschüttungsquote und der Überschüsse ist.

Wird die Mindestquote von 90 auf 94 Prozent erhöht, wird der vorgegebene prozentuale Anteil der Versicherten am Überschuss in diesem Szenario weiter erhöht. Die Nachteile der Erhöhung auf 92 Prozent gelten hingegen in verstärkter Weise. Auf

dem Niveau der Mindestquote von 94 Prozent besteht die Gefahr, dass der Lebensversicherer diejenigen Komponenten des Solvenzkapitals, die er am Markt aufgenommen hat und marktgerecht verzinsen muss, nicht mehr halten kann. Die Folge kann eine Einengung der Risikotragfähigkeit, damit auch des Kreditratings und in letzter Konsequenz eine mögliche Reduktion des Angebotes an Vollversicherungen sein.

Abs. 4^{bis}: In Absatz 4^{bis} erhält der Bundesrat neu die Kompetenz in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld die Mindestquotensätze auf höchstens 90 Prozent zu reduzieren, mit dem alleinigen Zweck, den Versicherern die Wiedererlangung der finanziellen Sicherheit bzw. Solvenz zu erlauben. Es handelt sich dabei um eine temporäre Massnahme, weshalb sie für maximal drei Jahre vorgesehen werden kann, wobei eine Erneuerung möglich ist. Der Bundesrat darf von seiner Kompetenz jedoch nur Gebrauch machen, sofern während mindestens zwei hintereinander liegenden Jahren, die Ergebnisse über den Gesamtmarkt negativ ausfielen. Damit kann sichergestellt werden, dass das Ertragspotential der Versicherungsunternehmen, welches durch die Erhöhung der Mindestquote bereits verringert wurde, nicht zusätzlich durch schlechte Anlagejahre belastet wird. Mit dieser Regelung können somit die unerwünschten Effekte einer höheren Mindestquote reduziert und situativ korrigierend eingegriffen werden.

Art. 38 Abs. 2 (neu)

Wann ein Missbrauch hinsichtlich der Tarife für Todesfall- und Invaliditätsleistungen (Risikoleistungen) stattfindet, welcher den Schutz der Versicherten notwendig macht, wird in Absatz 2 neu näher für einen bestimmten Tatbestand präzisiert. Im Rahmen der obligatorischen präventiven Tarifkontrolle hat die FINMA diesen Tatbestand zu überprüfen. Die grundsätzlich freie Prämiengestaltung der Versicherungsunternehmen und die in Absatz 1 behördliche Prüfungspflicht auf die Solvenz hin bleiben weiterhin bestehen. Ein besonderer Schutz der Versicherten im Bereich der beruflichen Vorsorge ist im Hinblick auf die soziale Bedeutung notwendig, nicht zuletzt weil die Versicherungsunternehmen ihren durch die Mindestquote definierten Anteil am Ertrag grundsätzlich auch auf überhöhten Risikoprämien geltend machen können. Das führt nicht nur zu einem Vertrauensverlust, sondern ist auch wirtschaftlich nicht gerechtfertigt. Den überhöhten Risikoprämien steht kein äquivalentes Risiko gegenüber, das vom Versicherer finanziert werden muss. Zudem werden den angeschlossenen Unternehmen, in der Regel KMU, durch die überhöhten Risikoprämien Mittel entzogen, die sie andernfalls produktiv einsetzen könnten. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, eine klar definierte Obergrenze festzulegen, oberhalb derer Tarife von der FINMA nicht mehr genehmigt werden dürfen. Die vorliegende Formulierung setzt diese Grenze bei Tarifen, die zu Prämien führen, welche doppelt so hoch sind wie der erwartete Schaden, ausgehend von der Schadenstatistik (tatsächlich eingetretene Schäden). Letztere ist nicht nur periodisch zu analysieren, sondern die verwendeten Tarife sind gleichermassen zeitnah der Wirklichkeit anzunähern. Nur so werden Versicherungsunternehmen und Versicherungsnehmer vor Schaden bewahrt. Insbesondere sollen nicht solche Tarife zur Anwendung gelangen, die aufgrund ihrer Überhöhung eine Risikotragung durch das Versicherungsunternehmen im Vorherein ausschliessen.