SGB | USS
www.sgb.ch | www.uss.ch
Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Union syndicale suisse
Unione sindacale svizzera

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Bern, 05. Februar 2020

Vernehmlassungsantwort zur Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für Ihre Einladung zur Stellungnahme.

Grundsätzliche Anmerkungen

Im Frühling 2018 erteilte der damalige Bundespräsident Alain Berset den nationalen Dachverbänden der Sozialpartner den Auftrag, eine Lösung für die drängendsten Probleme der zweiten Säule zu erarbeiten. Über ein Jahr später konnten der Schweizerische Arbeitgeberverband, Travail.Suisse und der Schweizerische Gewerkschaftsbund dem Bundesrat einen gemeinsamen Vorschlag unterbreiten. Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf stützt sich auf diesen durch die Sozialpartner verhandelten Kompromissvorschlag für eine BVG-Reform.

Die berufliche Vorsorge ist eine paritätisch geführte Sozialversicherung. Es ist deshalb ein starkes Zeichen, wenn die Sozialpartner sich auf eine Lösung für die gesetzlichen Mindestparameter einigen. Der SGB begrüsst es, dass der Bundesrat dies anerkennt und den Kompromiss übernommen hat. Dies stellt eine Chance dar, die jahrelange Reform-Blockade zu lösen. Der SGB bittet den Bundesrat deshalb, die Vorlage nach Abschluss der Vernehmlassung dem Parlament zu unterbreiten. Nur in dieser Form, namentlich mit dem Kernstück der dauerhaften Umlagekomponente und damit etwas mehr Solidarität auch in der 2. Säule, ist der SGB bereit seine sozialpolitische Verantwortung für die berufliche Vorsorge mitzutragen. Sollte der Kompromiss aufgeschnürt werden, wird der SGB seine Unterstützung zum Modell in Frage stellen müssen.

Handlungsbedarf

Obwohl der Wohlstand in der Schweiz steigt, sind die Renten der 2. Säule in den letzten zehn Jahren gesunken. Viele Arbeitnehmende stellen heute empört fest, dass sich frühere Rentenversprechen in Luft aufgelöst haben. Schlimmer, es wird verlangt, dass sie stetig mehr in die 2. Säule einzahlen, um schliesslich doch weniger Rente zu erhalten. Die Ursache für die ständig schlechteren Renten der zweiten Säule sind die Probleme des Kapitaldeckungsverfahrens bei tiefen Zinsen auf den Kapitalmärkten. Dies wirkt sich negativ auf das Alterskapital aus. Zwar sind die erzielten Renditen in der Vergangenheit immer besser ausgefallen, als dies prognostiziert wurde. Das derzeitige Tiefzinsumfeld stellt die Leistungsfähigkeit eines Kapitaldeckungsverfahrens zur Sicherung

der Altersrenten aber immer mehr in Frage. Fakt ist schliesslich, dass Banken, Versicherungen und Experten auf Kosten der Versicherten viel Geld mit der 2. Säule verdienen. Diese Gewinne mit dem Alterssparen sind in einer Sozialversicherung systemfremd und in Zeiten sinkender Renten besonders stossend.

Denn die Renten sind bereits sehr tief. Fast jede zehnte Person benötigt heute direkt nach der Pensionierung Ergänzungsleistungen, weil die Rente nicht zum Leben reicht. Die Rentensituation der Frauen ist besonders problematisch. Sofern sie überhaupt eine PK-Rente erhalten, ist diese durchschnittlich halb so hoch wie jene der Männer. In Branchen mit einem hohen Anteil an Frauen und Teilzeitangestellten bewegen sich die Renten auf einem extrem niedrigen Niveau, oft betragen sie deutlich weniger als die Hälfte des Schweizer Durchschnitts.

Die Verfassung setzt in Sachen Vorsorge klare Ziele. An diesen orientiert sich der SGB: die Renten aus AHV und zweiter Säule sollen die «Fortsetzung des gewohnten Lebens in angemessener Weise» ermöglichen. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass eine Stabilisierung und Modernisierung der 2. Säule nötig ist. Für eine Senkung der Renten besteht kein Spielraum. Vor allem aber müssen die grossen Rentenprobleme der Frauen umgehend angegangen werden. Es kann nicht sein, dass die Hälfte der Bevölkerung mit nur knapp halb so viel Rente auskommen soll. In diesem Sinne unterstützt der SGB die vom Bundesrat gesetzten Zielsetzungen der BVG-Reform. Insbesondere die bessere Rentenabsicherung von Personen mit tiefen Einkommen fordert der SGB bereits seit Inkrafttreten des 3-Säulenmodells. Der Bundesrat erkennt mit dieser Vorlage, dass das Verhältnis der Rente zum letzten Lohn bei tieferen Einkommen höher ausfallen muss als 60% und dass diese Rentenverbesserung solidarisch getragen werden muss. Der SGB weist aber darauf hin, dass auch diese Reform nur einen ersten Schritt auf dem Weg zu der Realisierung der Verfassungsziele darstellt. Eine Stärkung der AHV bleibt für den SGB oberste Priorität.

Inhaltliche Einordung des Reformmodells

Das Reformmodell ist so austariert, dass es mit einem Mix von vier Kernmassnahmen das BVG schnell und einfach modernisiert und dabei vielfältige Interessen berücksichtigt. Für den SGB entscheidend ist dabei einerseits, dass trotz Senkung des Mindestumwandlungssatzes das heutige Leistungsniveau insgesamt gehalten wird. Anderseits erhalten Versicherte mit tieferen und mittleren Löhnen und Teilzeitbeschäftigte – insbesondere Frauen – mit Inkrafttreten der Reform umgehend mehr Rente.

Der Bundesrat stellt im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung die Auswirkungen des Kompromissmodells auf die Rentenhöhe und die Lohnbeiträge der einzelnen Lohnklassen im BVG-Obligatorium dar. Diese Modellrechnungen bestätigen, dass das Leistungsniveau gehalten wird. Sie sind aber wenig geeignet, individuelle Rentenprognosen zu erstellen, weil sie individuelle Lohnentwicklungen nicht berücksichtigen und auf den in BVG-Simulationen üblichen, konservativen Annahmen zur Zins- und Lohnentwicklung beruhen. Ausserdem hat der Bundesrat den Rentenzuschlag nur für die Übergangsgeneration zahlenmässig ausgewiesen. Dies führt dazu, dass die Rentenhöhe tendenziell unterschätzt wird. Viele Versicherte der beruflichen Vorsorge haben ausserdem überobligatorische Lösungen (rund 85 % aller Versicherten haben überobligatorische Versicherungsanteile). So gibt es heute Detailhandelsangestellte oder Gesundheitsfachleute (FAGE) im Überobligatorium, welche keinen oder einen tieferen Koordinationsabzug haben. Gleichzeitig finden sich in denselben Berufen aber auch zahlreiche Angestellte, welche nur BVG-obligatorisch versichert sind. Im genannten Fall des Überobligatoriums sind die Auswirkungen des Kompromiss-

vorschlags schwerer abzuschätzen. Untersuchungen des SGB zeigen auf, dass insbesondere Teilzeitbeschäftigte dank der Vorlage aber einen grösseren obligatorischen Anteil in der 2. Säule haben. Sie werden deshalb durch den neuen gesetzlichen Rahmen besser geschützt.

Weil die 2. Säule auf 40 Jahre Ansparen angelegt ist, wirken sich Änderungen im Sparprozess nur mit grosser Verzögerung auf die Renten aus – kosten aber umgehend. Auch deshalb ist es in bisherigen Reformen nicht gelungen, grössere Änderungen zu erwirken, ohne lange Übergangszeiten und langwierige Übergangsmassnahmen wie der parallelen Führung verschiedener Vorsorgemodelle. Der vorliegende Entwurf unterscheidet sich davon. Der Umwandlungssatz wird sofort mit Inkrafttreten gesenkt und sowohl beim Koordinationsabzug als auch bei den Altersgutschriften können grössere Änderungen sofort umgesetzt werden. Dies wird nur möglich dank dem gewählten Mix der Ausgleichsmassnahmen (Halbierung des Koordinationsabzugs, Anpassung der Altersgutschriften und umlagefinanzierte Ausrichtung des Rentenzuschlags), die eng miteinander verzahnt und aufeinander abgestimmt sind.

Solidarisch finanzierter Rentenzuschlag

Die Einführung eines dauerhaften, solidarisch finanzierten Rentenzuschlags ins BVG stellt für den SGB das Kernstück des Reformvorschlags dar. Er ermöglicht es, das heutige Leistungsniveau zu halten – trotz sofortiger Senkung des Mindestumwandlungssatzes von 6.8 auf 6 Prozent. Er wird mit einem Lohnbeitrag von 0.5 Prozent auf allen im BVG versicherbaren Löhnen bis rund 850‘000 Franken/Jahr finanziert und pro Kopf an alle künftigen BVG-RentnerInnen ausbezahlt. Dadurch erhalten tiefe Einkommen und Teilzeitbeschäftigte, die heute in der 2. Säule massiv schlechter gestellt sind, mit dem Reformvorschlag umgehend höhere PK-Renten. Personen mit höheren Einkommen beteiligen sich mit ca. einem Drittel an diesen Rentenverbesserungen. Dies ist umso mehr gerechtfertigt, zumal sie im Rahmen der beruflichen Vorsorge auch von gesetzlichen Schutzmechanismen und Steuererleichterungen profitieren.

Der Rentenzuschlag erfüllt zwei Zielsetzungen. Einerseits sichert er die Leistungen der Übergangsgeneration. Anderseits verbessert er die tiefen Renten von Personen, die heute nur ungenügend abgesichert sind, um im Alter von der Rente leben zu können. Für die ersten fünf Jahrgänge, die nach Inkrafttreten der Vorlage in Rente gehen, beträgt der Zuschlag Fr. 200.- pro Monat. Gemessen an den letzten verfügbaren Zahlen bedeutet dies für die unteren Quartile eine Verbesserung der Frauenrenten um etwa ein Drittel, bei den Männerrenten um rund 15 Prozent – allerdings noch ohne Berücksichtigung der Umwandlungssatzsenkung.

Monatliche Renten von NeurentnerInnen aus der 2. Säule 2017

	Mittelwert (Fr.)	1. Quartil (Fr.)	Median (Fr.)	3. Quartil (Fr.)
Total	2381	957	1838	3181
Männer	2894	1352	2301	3918
Frauen	1619	618	1221	2182

Quelle: BFS Neurentenstatistik

Wer einen Lohn von 50‘000 Fr. hat, bezahlt für diesen Rentenzuschlag rund 250 Fr. p.a. um nachher jährlich rund 1200 bis 1500 Fr. mehr Rente zu haben – unabhängig von der Höhe des Alterskapitals. Das stärkt den Solidaritätsgedanken in der 2. Säule und verbessert zudem das Preis-Leistungsverhältnis des BVG, was im heutigen Tiefzinsumfeld entscheidend ist.

Dadurch, dass der Rentenzuschlag dauerhaft ins BVG integriert wird, werden die mit der Senkung des Umwandlungssatzes verbundenen Mehrkosten solidarisch innerhalb der gesamten 2. Säule getragen. Im Gegensatz zu anderen Reformvorschlägen wird dadurch auch die Generationengerechtigkeit innerhalb der 2. Säule verbessert. Dank Rentenzuschlag gelingt es, dass die Generation, die in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren in Rente geht, nicht als Verlierer sowohl der bisherigen Reformen als auch der negativen Zinsentwicklung dastehen wird. Denn diese Generation hat bis Anfang der 2000er Jahre für die Eintrittsgeneration des BVG solidarische Leistungen getätigt, vor Inkrafttreten des Freizügigkeitsgesetzes bei einem Stellenwechsel einen Teil ihres Alterskapitals verloren, bei Scheidungen noch nicht auf das heute geltende Splitting der Vorsorgeguthaben zurückgreifen können und aufgrund der schlechteren Verzinsung wesentlich weniger Alterskapital geäufnet. Dass auch dieser Problematik Rechnung getragen werden kann, unterscheidet das Reformmodell von bisherigen Reformansätzen. Für die jüngere Generation bietet der dauerhafte Rentenzuschlag schliesslich die einzige Alternative, nicht nur einzuzahlen, sondern in Form von Rentenverbesserungen auch bei ihrem Rentenantritt etwas zurückzuerhalten.

Halbierung des Koordinationsabzugs

Die Senkung des Koordinationsabzugs führt unmittelbar zu einem höheren versicherten Verdienst und zu entsprechend höheren BVG-Beiträgen. Langfristig werden dadurch namentlich Teilzeitbeschäftigte im BVG besser abgesichert. Für den SGB ist entscheidend, dass die Senkung des Koordinationsabzugs den Berufstätigen in Bezug auf die Rente etwas bringt und gleichzeitig finanziell tragbar bleibt. Im vorliegenden Entwurf gelingt dies, weil die Senkung des Koordinationsabzugs zu Leistungsverbesserungen führen wird und nicht einzig als Instrument zur Kompensation von Leistungskürzungen missbraucht wird. In Kombination mit dem solidarisch finanzierten Rentenzuschlag tragen die Arbeitgeber und Arbeitnehmende mit höheren Löhnen zu den Renten jener Personen bei, die weniger verdienen. Der Rentenzuschlag ermöglicht ausserdem, die tiefen Frauenrenten umgehend zu korrigieren und Rentenverbesserungen nicht auf die Zukunft zu verschieben. Veränderungen einzig am Koordinationsabzug können dies nicht erfüllen.

Der SGB weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Senkung des Koordinationsabzugs zwar die Schlechterstellung der Teilzeitangestellten und der tieferen Einkommen in der 2. Säule verringert. Sie bedeutet aber auch eine Mehrbelastung für dieselben Personen. Gerade Personen mit tiefen Einkommen zwischen jährlich 20'000 bis 50'000 CHF zahlen dadurch bis zu 4% höhere Lohnbeiträge als heute. Durch die solidarische Finanzierung des Rentenzuschlags kann diese Mehrbelastung abgefedert werden. Würde hingegen der Koordinationsabzug ganz abgeschafft und kein Rentenzuschlag eingeführt, wären die Renten der Frauen zwar etwas höher als dies mit dem vorliegenden Reformentwurf der Fall ist. Aber dies wäre mit unverhältnismässigen Kosten verbunden: dieselben Einkommenskategorien müssten plötzlich einen fast 10% höheren Anteil ihres Lohnes für BVG-Beiträge aufwenden. Das würde zur Situation führen, dass sie vor dem Eintritt ins Rentenalter noch weniger als heute – und nicht mehr genug zum Leben hätten.

Um dies mit einem konkreten Beispiel zu veranschaulichen: Eine Detailhandelsassistentin, die im 50% Pensum jährlich 35'000 CHF verdient, erhält mit dem vorliegenden Entwurf bei einem Rentenzuschlag von Fr. 100.- monatlich rund Fr. 330.- mehr Rente und bezahlt dafür jährlich Fr. 1417. - mehr BVG-Beiträge ein. Das entspricht einem um 4 Prozent höheren Anteil des Lohnes als heute. Diese Beiträge bleiben unverändert, auch wenn sie Anspruch auf Fr. 200.-

Rentenzuschlag pro Monat hat. Ohne Koordinationsabzug und ohne Zuschlag würde ihre monatliche Rente zwar stärker ansteigen und wäre um Fr. 518.- höher als bisher. Die Person müsste dafür aber jährlich rund Fr. 2760.- höhere BVG-Beiträge bezahlen. Der Anteil der Beiträge an ihrem Lohn würde sich um fast 8 Prozent erhöhen.

Auswirkungen auf ältere Arbeitnehmende

Der Entwurf sieht vor, dass die Altersgutschriften (Lohnbeiträge) für die zweite Säule angepasst werden. Neu gilt im Alter von 25 bis 44 Jahren eine Altersgutschrift von 9 Prozent auf dem BVG-pflichtigen Lohn; ab Alter 45 beträgt die Altersgutschrift 14 Prozent. Dies wird möglich, weil aufgrund der Halbierung des Koordinationsabzugs neu auf einem grösseren Teil des Lohns Beiträge entrichtet werden. Der SGB hat sich dafür eingesetzt, dass die Altersgutschriften deshalb entsprechend angepasst werden, so dass das Leistungsniveau insgesamt gehalten werden kann, ohne einen weiteren Ausbau der 2. Säule für höhere Lohnkategorien zu bewirken.

Dadurch werden im Entwurf die Altersgutschriften der älteren Arbeitskräfte spürbar gesenkt. Die Glättung der Lohnbeitragssätze zwischen den jungen und den älteren Arbeitnehmenden trägt den Bedenken Rechnung, dass höhere Altersgutschriften die beruflichen Chancen älterer Arbeitnehmender verringern. Gerade in Zeiten, in denen Personen ab 50 Jahren immer grössere Mühe haben, bis zum gesetzlichen Rentenalter arbeiten zu können, ist dieser Schritt im BVG sinnvoll. Um die Schwierigkeiten älterer Arbeitnehmender anzugehen, braucht es aber insbesondere auch ausserhalb der 2. Säule weitere Massnahmen.

Die Glättung der Altersgutschriften ermöglicht es, in Zukunft auf die heute solidarisch finanzierten Zuschüsse für Arbeitgeber mit ungünstigen Altersstrukturen zu verzichten. Sie sind nicht mehr notwendig, weil Versicherte ab 45 Jahren keine steigenden Beiträge in der 2. Säule mehr bezahlen müssen. Dies bedeutet für die Vorsorgeeinrichtungen eine administrative Erleichterung. Aus sozialpolitischer Perspektive scheint diese Ausgestaltung ausserdem sinnvoller als die bisherigen Zuschussleistungen. In der Praxis gibt es Hinweise, dass die heutigen Zuschüsse vor allem auch an Arbeitgeber aus Branchen mit hohen Löhnen ausgerichtet werden, wie Anwaltskanzleien, Architekturbüros und Arztpraxen.

Auswirkungen auf Invalidenleistungen

Der SGB hat sich dafür eingesetzt, dass die Senkung des Mindestumwandlungssatzes auch im Bereich der Invalidenleistungen der 2. Säule nicht zu tieferen Renten führen darf. Er begrüsst den Vorschlag des Bundesrats, im Bereich der Teilinvalidität praxisgerechte Lösungen einzuführen, die insbesondere auch dem neuen Rentenmodell in der IV Rechnung tragen, das vom Parlament im Winter 2019 verabschiedet wurde. Dass im neuen stufenlosen System nicht für jeden IV-Grad ein unterschiedlicher Rentenzuschlag ausgeschüttet werden kann und es gewisse Vereinfachungen braucht, sieht der SGB dabei ein.

Einführung der Rentenumwandlungsgarantie

Diese neue Prämienart soll dafür sorgen, dass ein allfälliger Rückstellungsbedarf für Rentenumwandlungsverluste künftig transparent tarifiert und in entsprechende Prämien umgesetzt werden kann. Der SGB hat diese neue Prämie bereits während den Arbeiten an AV2020 unterstützt, weil sie die Transparenz erhöht und die unbefriedigende Situation überhöhter Risikoprämien entschärfen dürfte. Die neue Prämie wird unter den Sparprozess subsumiert. Entsprechend ist deshalb garantiert, dass das zu diesem Zweck einbezahlte Geld den Versicherten zugutekommt.

Weitergehende Forderungen des SGB im Bereich der 2. Säule

Der SGB hat sich gemeinsam mit dem Arbeitgeberband und Travail.Suisse darauf geeinigt, sich für eine schlanke Reform basierend auf diesen wenigen, aber entscheidenden Massnahmen einzusetzen. Nur unter diesen Voraussetzungen ist er bereit, Verantwortung für die paritätisch geführte berufliche Vorsorge zu übernehmen.

Der vorliegende Entwurf kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die 2. Säule weiterhin stark geprägt ist durch Geldabflüsse in Milliardenhöhe an Versicherer, Vermögensverwalter und Broker. Der SGB wird sich deshalb losgelöst von dieser Reform auch in Zukunft vehement für stärkere Gewinneinschränkungen, adäquate Risikoprämien, ein korrektes Entschädigungsmodell für Vermittlungsgebühren, Transparenz in Bezug auf die Verwaltungskosten und einheitliche, verständliche Vorsorgeausweise in der beruflichen Vorsorge einsetzen.

Besten Dank für die Kenntnisnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Pierre-Yves Maillard
Präsident

Gabriela Medici
Zentralsekretärin