



# Mediendokumentation

Datum: 21.11.2012  
Sperrfrist: Bis zum Beginn der Medienkonferenz

---

## Leitlinien der Reform der Altersvorsorge 2020

Die vorliegenden Leitlinien haben die Erhaltung des Leistungsniveaus der ersten und der zweiten Säule, die finanzielle Konsolidierung der Altersvorsorge und die Steuerung der Kosten der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV zum Ziel.

Sie setzen sich insbesondere mit der Problematik des Altersrücktritts, der Anpassung des Mindestumwandlungssatzes und der Kompensationsmassnahmen inkl. Massnahmen für die Übergangsgeneration auseinander. Berücksichtigt werden ebenfalls institutionelle Aspekte im Hinblick auf die Verbesserung der Transparenz. Im Weiteren werden die AHV-spezifischen Finanzierungsfragen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Leistungen und der Beiträge, die Frage der Zusatzfinanzierung sowie die Einführung eines Interventionsmechanismus zur Diskussion gestellt.

Der Bundesrat hat das Eidg. Departement des Innern beauftragt, auf der Basis der vorliegenden Leitlinien die Eckwerte der Reform «Altersvorsorge 2020» auszuarbeiten und bis Mitte 2013 dem Bundesrat vorzulegen.

## Inhaltsverzeichnis

1. Sozialpolitik .....	3
1.1. Konturen der Sozialpolitik .....	3
1.2. Soziale Ziele .....	3
1.3. Materielle Ziele .....	3
2. Leitlinien der Reform der Altersvorsorge 2020 .....	5
2.1. Ausgangslage.....	5
2.1.1. Aktuelle Herausforderungen.....	5
2.1.2. Bilanz der Vorbereitungsarbeiten .....	5
2.2. Aktuelle finanzielle Lage und Perspektiven .....	6
2.2.1. Demografische und wirtschaftliche Herausforderungen .....	6
2.2.2. Finanzierungsperspektiven der AHV .....	7
2.2.3. Finanzierungsperspektiven der beruflichen Vorsorge.....	9
2.2.4. Entwicklung der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV .....	10
2.3. Wichtigste Leitlinien.....	12
2.3.1. Allgemeine Ziele .....	12
2.3.2. Problematik des Altersrücktritts.....	13
2.3.2.1. Schlussfolgerungen aus den Vorstudien .....	13
2.3.2.2. Leitlinien im Bereich des Altersrücktritts.....	14
2.3.3. Erhaltung des Leistungsniveaus und Anpassung der versicherungstechnischen Parameter .....	15
2.3.3.1. Entwicklung der obligatorischen beruflichen Vorsorge .....	15
2.3.3.2. Bedeutung des Umwandlungssatzes .....	15
2.3.3.3. Voraussetzungen für eine mehrheitsfähige Anpassung des Umwandlungssatzes .....	16
2.3.4. Finanzielle Konsolidierung der AHV .....	19
2.3.5. Interventionsmechanismus in der AHV.....	19
2.3.6. Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV .....	21

## **1. Sozialpolitik**

### **1.1. Konturen der Sozialpolitik**

Die Sozialpolitik der nächsten zehn Jahre soll aus einer Gesamtsicht entwickelt werden, um die einzelnen Handlungsfelder besser miteinander zu koordinieren. Anstatt nur einzelne Teile der Sozialwerke zu betrachten, wird eine globale Sichtweise eingenommen. Zwar kann die Teilbetrachtung der einzelnen Sozialversicherungen den Vorteil haben, punktuelle Probleme zu lösen, sie berücksichtigt jedoch die zahlreichen Verknüpfungen der verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit nicht genügend. Mit einer Gesamtschau der Sozialpolitik werden kohärente und ausgewogene Lösungen angestrebt, um insbesondere den Herausforderungen unserer Gesellschaft bezüglich der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung zu begegnen. Der integrierte Ansatz stellt die Kohärenz der notwendigen Veränderungen im Bereich der Sozialversicherungen sicher und richtet gleichzeitig die Sozialpolitik auf klar definierte soziale und materielle Ziele aus, die zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts beitragen sollen.

Im weitesten Sinne umfasst die Sozialpolitik sämtliche Massnahmen auf Gesetzesebene sowie Handlungs- oder Impulsprogramme der kommenden zehn Jahre im Bereich der Sozialversicherungen, für die das EDI zuständig ist. Da sich der Handlungsbedarf prioritär in diesem Bereich aufdrängt, konzentriert sich das vorliegende Aussprachepapier auf die Reform der Altersvorsorge der ersten und der zweiten Säule. Dem Parlament sollen in der laufenden Legislatur die notwendigen Gesetzesänderungen unterbreitet werden, damit sie ab dem Jahr 2020 wirksam werden können.

Auf der Basis der vorliegenden Leitlinien wird das EDI die Eckwerte der Reform Altersvorsorge 2020 konkretisieren und dem Bundesrat bis nächsten Sommer vorlegen.

### **1.2. Soziale Ziele**

Die Sozialpolitik ist durch vielfältige Zielsetzungen bestimmt. Da sie alle Personen betrifft, muss die Lösung der verschiedenen Probleme in erster Linie den berechtigten Erwartungen der Betroffenen gerecht werden. So muss sie eine angemessene Deckung der Risiken sicherstellen und insbesondere die Bedürfnisse verletzlicher Personengruppen gewährleisten. Die finanzielle Konsolidierung kann nur mit Zustimmung des Volkes erreicht werden. Es ist daher vorrangig, dass die Bürgerinnen und Bürger die Notwendigkeit des Vorgehens nachvollziehen und annehmen können. Die Sozialpolitik muss deshalb überzeugende Lösungen vorschlagen, die den Forderungen und Sorgen der Betroffenen Rechnung tragen. Ebenso wichtig ist es, dass die Sozialpolitik mit grösstmöglicher Transparenz geführt wird, damit die Bürgerinnen und Bürger auf die Zukunft ihrer Sozialversicherungen vertrauen können. Mangelndes Vertrauen würde das Gleichgewicht unserer Sozialwerke gefährden, die auf dem Solidaritätsprinzip beruhen. Damit die verschiedenen Ziele erreicht werden können, muss die Sozialpolitik kohärent und aus einer Gesamtsicht geführt werden.

### **1.3. Materielle Ziele**

Vor dem Hintergrund der oben erwähnten Grundsätze richtet sich die Sozialpolitik hauptsächlich auf die folgenden materiellen Ziele aus:

- Gewährleistung sicherer und angemessener Sozialleistungen; Sicherstellung des nachhaltigen finanziellen Gleichgewichts der Sozialwerke;
- Stärkung der Transparenz bei der Verwaltung der Sozialversicherungen, insbesondere in der ersten und der zweiten Säule, um das Vertrauen in das System der sozialen Sicherheit zu erhöhen;

- Bekämpfung der Armut durch die Verbesserung der Synergien zwischen den Sozialversicherungen und durch die verstärkte Ausrichtung auf die berufliche Wiedereingliederung der Risikogruppen.

Eine gut gestaltete und umgesetzte Sozialpolitik führt nicht nur zu gerechten Ergebnissen, sondern stellt auch eine unerlässliche Voraussetzung für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung dar. Ein ausgewogenes Wachstum beeinflusst seinerseits die Entwicklung der Sozialversicherungen positiv. Das System der sozialen Sicherheit soll durch die Sozialpolitik der Entwicklung der Rahmenbedingungen unserer Gesellschaft folgen können.

## 2. Leitlinien der Reform der Altersvorsorge 2020

### 2.1. Ausgangslage

#### 2.1.1. Aktuelle Herausforderungen

Das Dreisäulensystem der Schweiz ist mit Herausforderungen konfrontiert, die mittel- und langfristige Lösungen erfordern. Während bei der Invalidenversicherung bereits entscheidende Massnahmen im Hinblick auf eine gesunde finanzielle Grundlage ergriffen wurden, ist dies bei der AHV und der beruflichen Vorsorge nicht der Fall, denn hier verhindern Blockaden eine Anpassung dieser Institutionen an die gesellschaftliche Entwicklung und insbesondere die strukturellen, wirtschaftlichen und demografischen Veränderungen. Die beiden Vorlagen der 11. AHV-Revision wurden abgelehnt, die erste in der Volksabstimmung 2004 (der Entwurf wurde gleichzeitig mit einer Erhöhung der MWST um 1 Prozent zugunsten der AHV und der IV vorgelegt), die zweite in der Schlussabstimmung durch den Nationalrat 2010 nach mehrjährigen Debatten im Parlament. Das Projekt zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes im BVG scheiterte 2010 vor dem Volk. Die klare Ablehnung macht deutlich, dass die Lösungsvorschläge den Erwartungen und Sorgen der Bürgerinnen und Bürger besser Rechnung tragen müssen. Ein erneutes Scheitern der Reform der Altersvorsorge birgt beträchtliche Risiken: Werden die Massnahmen nicht innerhalb nützlicher Frist angenommen, könnte nicht mehr rechtzeitig zur finanziellen Stabilität der ersten und der zweiten Säule gehandelt werden. Mögliche Übergangsmassnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der vorgesehenen Änderungen könnten dadurch beeinträchtigt werden.

Zur Erhöhung der Erfolgchancen für die notwendigen Änderungen müssen bestehende Blockaden abgebaut werden. Dazu soll eine umfassende Reform der Altersvorsorge mit einem globalen Ansatz angestrebt werden. Dabei sollen einerseits die gemeinsamen demografischen und wirtschaftlichen Probleme der Altersvorsorge insgesamt gelöst und andererseits auch spezifische Probleme der einzelnen Systeme angegangen werden.

#### 2.1.2. Bilanz der Vorbereitungsarbeiten

Nachdem die letzten Revisionen der Altersvorsorge 2010 abgelehnt wurden, hat das EDI Grundlagenarbeiten im Hinblick auf eine Neuausrichtung der Reformvorschläge auf einer konsensorientierten Basis unternommen.

**In der AHV** konnten die nicht bestrittenen Bestimmungen der 11. AHV-Revision mittels einer technischen Revision kurzfristig umgesetzt werden. Diese Revision wurde vom Parlament 2011 einstimmig verabschiedet und brachte merkliche Verbesserungen bei der Durchführung der AHV auf 1. Januar 2012.

Weiter zeigten die verschiedenen Anhörungen der interessierten Kreise im grossen und ganzen eine gemeinsame Einschätzung bezüglich der Finanzierungsszenarien der AHV, welche der tatsächlichen Entwicklung der demografischen und wirtschaftlichen Parameter angepasst wurden. Dabei wurden auch Forschungsarbeiten zur Beantwortung der komplexen soziodemografischen und finanziellen Fragen vereinbart. Diese Arbeiten wurden wie geplant im Herbst 2012 abgeschlossen. Die entsprechenden Studien wurden publiziert<sup>1</sup> und deren Ergebnisse diesen Oktober von der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission diskutiert. Die wichtigsten Schlussfolgerungen werden nachfolgend erläutert (siehe Kap. 2.3.2.1. und 2.3.5) und weiter in die Gesetzgebungsarbeiten einfließen.

**Im Bereich der beruflichen Vorsorge** wurde 2011 ein umfassender Bericht über die Zukunft der zweiten Säule erarbeitet. Er liefert einen Überblick über die aktuellen Probleme und ein Inventar möglicher Lösungsansätze. Die Stellungnahmen zu diesem Bericht wurden publiziert und in einem Dokument zusammengefasst, das auf der Website des Bundesamtes

<sup>1</sup> Die Publikationen können auf der Website des Bundesamtes für Sozialversicherungen konsultiert werden.

für Sozialversicherungen eingesehen werden kann. Aus den verschiedenen Stellungnahmen geht hervor, dass die wesentlichen Fragen wie die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes im BVG und die Erhöhung des Rentenalters umstritten bleiben. Die Notwendigkeit einer Senkung des Umwandlungssatzes wird teilweise in Frage gestellt. Die Vorstellungen über die Modalitäten der Anpassung sind stark umstritten.

Der Bundesrat hat den gesetzlichen Auftrag, der alle zehn Jahre einen Bericht über den Mindestumwandlungssatz verlangt (Art. 14 Abs. 3 BVG), im Rahmen der Vorlage zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes erfüllt, welche in der Volksabstimmung 2010 abgelehnt wurde. Die Massnahmen zur Zukunft der beruflichen Vorsorge werden im Rahmen der Reform der Altersvorsorge behandelt.

Schliesslich wurden zwei Studien<sup>2</sup> über die Verwaltungskosten der zweiten Säule für die Vorsorgeeinrichtungen und für die Arbeitgeber bzw. über die Kosten der Vermögensverwaltung abgeschlossen und 2011 publiziert.

## 2.2. Aktuelle finanzielle Lage und Perspektiven

### 2.2.1. Demografische und wirtschaftliche Herausforderungen

Das Gesamtsystem der Altersvorsorge unterliegt den Folgen der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Die Auswirkungen auf das System der ersten Säule unterscheiden sich jedoch von jenen auf das System der zweiten Säule. **Das Umlageverfahren**, das ein Gleichgewicht zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben voraussetzt, steht durch die strukturellen Veränderungen der Alterspyramide gegenwärtig auf dem Prüfstand (tiefere Geburtenraten und längere Lebenserwartung). **Das Kapitaldeckungsverfahren** hingegen ist von der längeren Rentenbezugsdauer betroffen, was bedeutet, dass die individuellen Guthaben auf einen längeren Zeitraum verteilt werden müssen, als dies der Umwandlungssatz des BVG aktuell vorsieht.

Die konjunkturellen Auswirkungen widerspiegeln sich in den beiden Systemen ebenfalls unterschiedlich. Die **AHV** profitiert von einer guten konjunkturellen Entwicklung, weil eine solche in der Regel zu einer Erhöhung der Lohnsumme führt. Langfristig dürfte entsprechend zwar auch die Rentensumme aufgrund der verbesserten Wirkung auf den Rentenbetrag steigen. Da die Renten auf der Grundlage des Mischindex (arithmetisches Mittel aus Lohnindex und Preisindex) festgesetzt werden, steigen die Renten jedoch moderater als die Löhne. Dieser Mechanismus hat somit eine stabilisierende Wirkung auf die Finanzierung der AHV.

Für die **berufliche Vorsorge** gilt dieser konjunkturelle Zusammenhang grundsätzlich nicht. Einerseits wird sie vom Lohnsummen- bzw. vom Beschäftigungswachstum nur am Rande beeinflusst, andererseits ist die Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf die Anlagerenditen ungewiss. Man muss in diesem Kontext auch bedenken, dass die Anlagerenditen zu einem nicht unwesentlichen Teil von den im Ausland erwirtschafteten Erträgen beeinflusst sind. Entscheidend für die Nachhaltigkeit der beruflichen Vorsorge ist, dass langfristig unabhängig von der Konjunktur eine Rendite erreicht wird, die höher ist als das Lohnwachstum und die Inflation.

**Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL)** bilden einen festen Bestandteil der ersten Säule und sind wesentlich durch die demografische Entwicklung beeinflusst. Zwei Aspekte gilt es zu berücksichtigen: Einerseits entwickeln sich die Ausgaben mit der Zahl der AHV- oder IV-Bezügerinnen und -Bezüger sowie deren finanziellen Situation, andererseits hängen sie von den durch die Erhöhung der Lebenserwartung generierten Gesundheitskosten ab<sup>3</sup>. Die wirtschaftliche Entwicklung hat keinen direkten Einfluss auf die EL, da diese durch den

<sup>2</sup> Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen und Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 3 und 4/11, 2011, siehe Website des Bundesamtes für Sozialversicherungen

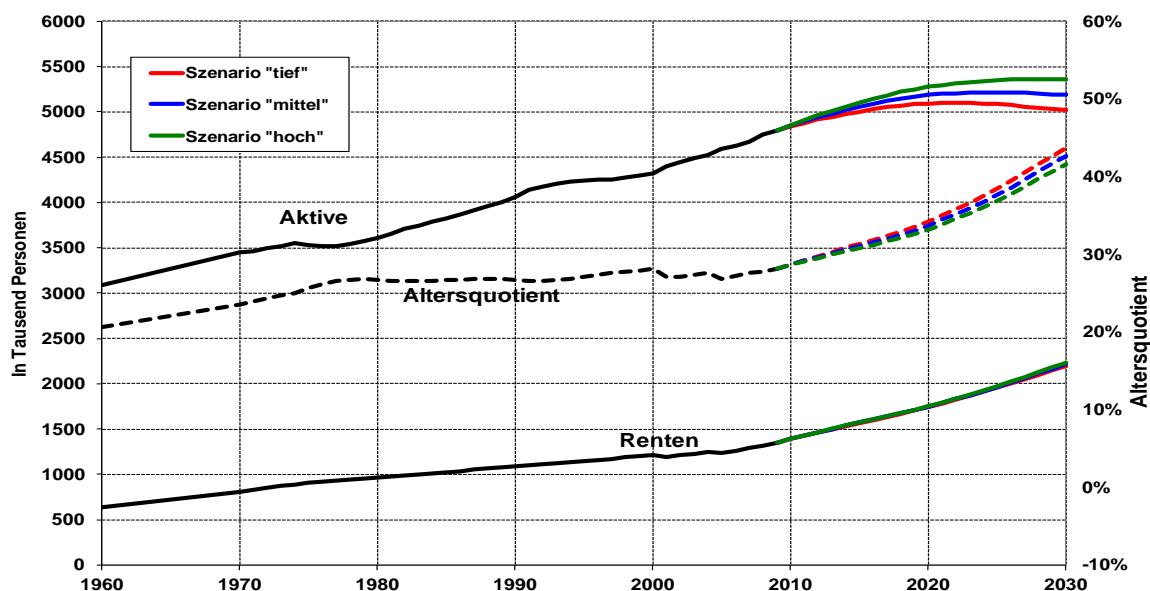
<sup>3</sup> Die Gesundheitskosten sind neben der demografischen Entwicklung noch durch weitere Faktoren bestimmt.

Bund und die Kantone finanziert werden. Die wirtschaftlichen Parameter bestimmen hingegen das Steueraufkommen und können auf diesem Weg einen Einfluss auf die Finanzierung der EL haben.

## 2.2.2. Finanzierungsperspektiven der AHV

Dank verschiedener finanzieller Massnahmen, die seit Ende der 1990er Jahre<sup>4</sup> umgesetzt wurden, sowie dem positiven Einfluss der Bilateralen Abkommen und der Migration üben die demografischen Faktoren heute noch keinen beachtlichen Druck auf die Rechnung der AHV aus. Gleichwohl wird die sinkende Geburtenrate – zusammen mit der längeren Lebenserwartung – den Abstand zwischen den Aktiven und den Rentenberechtigten vergrössern. Dieses Ungleichgewicht dürfte sich in den 2030er Jahren durch das Erreichen des Rentenalters der geburtenstarken Jahrgänge (Pensionierung der zweiten Welle der Babyboom-Generation der 1970er Jahre) noch akzentuieren. Die nachfolgende Grafik zeigt die reale Entwicklung des Altersquotienten in der Vergangenheit und die Szenarien zur zukünftigen Entwicklung, gestützt auf verschiedene Annahmen bezüglich der Demografie (das tiefe Szenario mit einem Wanderungssaldo von 30'000 Personen; das mittlere Szenario mit 40'000 Personen und das hohe Szenario mit 50'000 Personen).

Grafik 1 Entwicklung des Altersquotienten



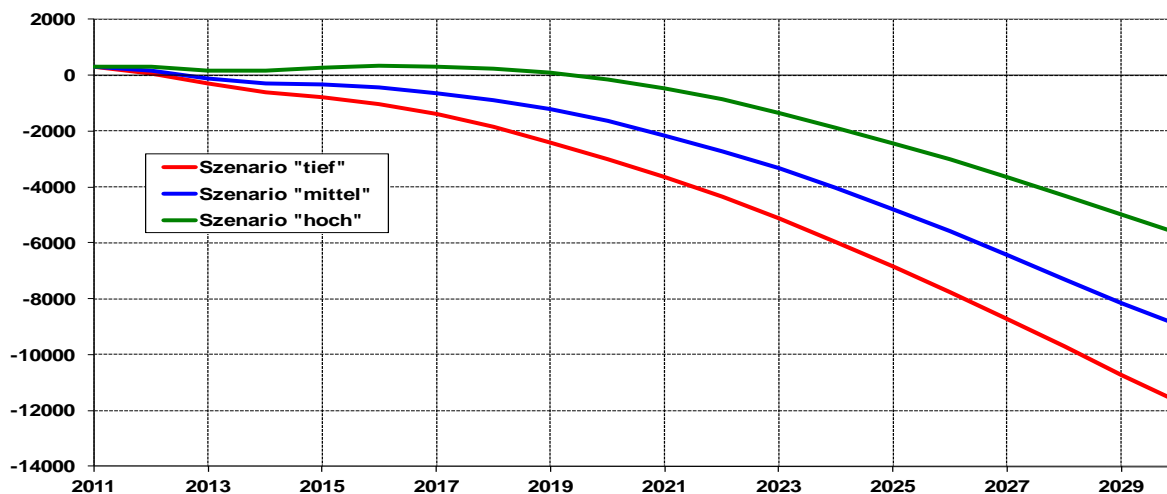
Die obenstehende Grafik zeigt den Einfluss der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung auf den Altersquotienten ab dem Jahr 2010 auf. Der Einfluss auf die Entwicklung der Anzahl der Rentenbeziehenden ist nur bis 2030 erkennbar. Auch nach 2030 ist dem schrittweisen Erreichen des Rentenalters der Kohorten Rechnung zu tragen.

Der AHV-Fonds ist heute ausreichend ausgestattet, um die ersten Defizite des Umlageergebnisses, welches die Differenz aus den jährlichen Einnahmen ohne Zinserträge und den Ausgaben ausweist, zu decken. Im Jahr 2011 deckten die Einnahmen der AHV von 39 Milliarden Franken die Gesamtausgaben von 38 Milliarden Franken und führten zu einem Überschuss von einer Milliarde Franken. Die Trennung des AHV-Fonds und des IV-Fonds brachte eine Überweisung von 5 Milliarden Franken à fonds perdu an den IV-Fonds mit sich. 2011 deckte der AHV-Fonds 105,5 Prozent einer Jahresausgabe. Damit lag diese Grenze über der gesetzlichen Anforderung (Art. 107 Abs. 3 AHVG). Gemäss den Finanzszenarien der AHV dürfte das Umlageergebnis zwischen 2013 und 2015 negativ werden. Danach dürften die Kapitalerträge das Defizit beim Umlageergebnis bis ungefähr 2020 auffangen

<sup>4</sup> Die Zuweisung eines Mehrwertsteuerprozentes zugunsten der AHV seit 1999 und die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe seit 2000, die Auszahlung des Erlöses aus dem Goldverkauf der SNB, schliesslich die schrittweise Erhöhung des Rentenalters der Frauen von 62 auf 64 Jahre bis 2005.

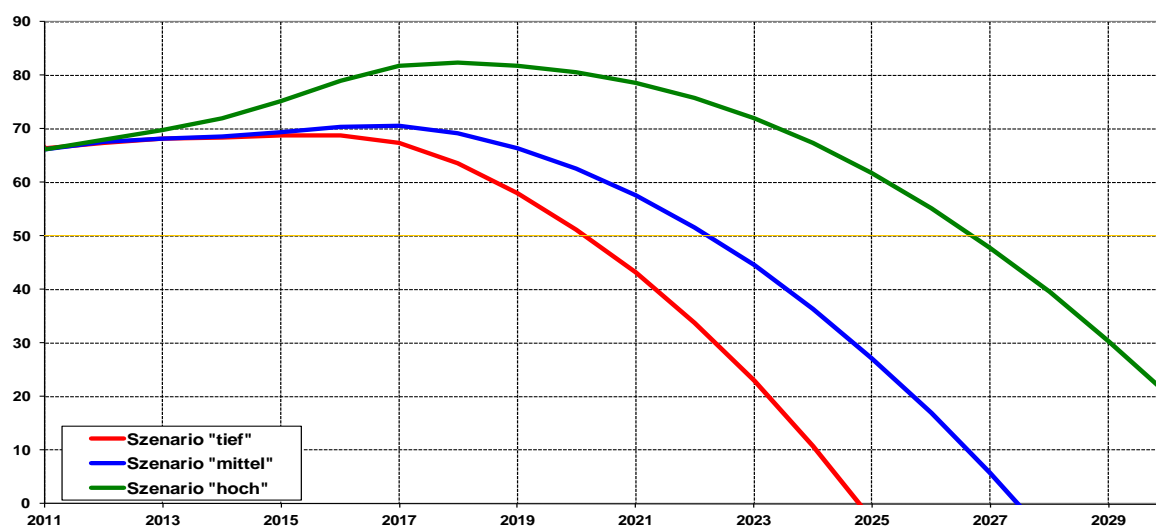
können. Ab diesem Zeitpunkt muss das Vermögen der AHV in Anspruch genommen werden, um die laufenden Renten zu zahlen.

Grafik 2 Umlageergebnis der AHV; Differenz aus den Einnahmen, ohne Zinserträge, und Ausgaben in Millionen Franken



2011 betrug das Kapital der AHV 40,1 Milliarden Franken. Davon waren 14,9 Milliarden Franken Schulden der IV. Wenn die verfügbare Liquidität der AHV (d.h. ohne die Berücksichtigung der Schulden der IV) unter 50 Prozent einer jährlichen Ausgabe liegt, ist eine Schwelle erreicht, die eine schnelle finanzielle Verschlechterung der Versicherung erwarten lässt. Die künftige Entwicklung der Liquidität der AHV ist unter anderem von der Rückzahlung der Schulden der IV abhängig.

Grafik 3 Liquide Mittel des AHV-Fonds in Prozent der Jahresausgaben der AHV gemäss geltendem Recht



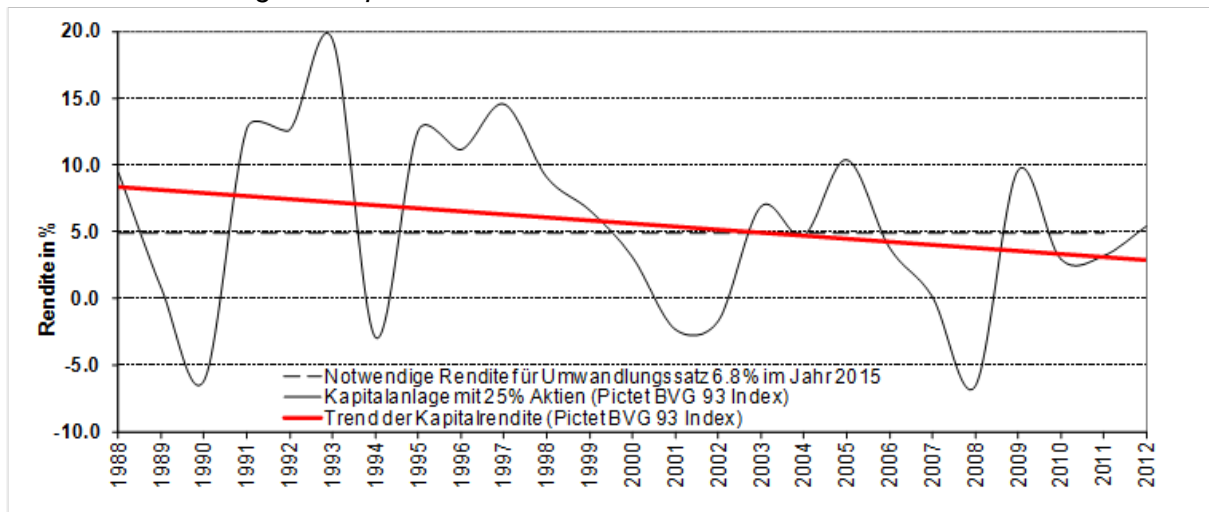
Sämtliche Finanzierungszenarien der AHV zeigen, dass der zusätzliche Finanzbedarf ab 2020 durch das aktuelle System der AHV nicht mehr gedeckt werden kann. Für die Finanzierung der Leistungen müssen ab diesem Zeitpunkt neue finanzielle Mittel herangezogen werden.



### 2.2.3. Finanzierungsperspektiven der beruflichen Vorsorge

Die berufliche Vorsorge ist seit 10 Jahren mit einem konstanten Rückgang der durchschnittlichen Kapitalrendite konfrontiert. Der Zinssatz der 10-jährigen Bundesobligationen sank Ende Januar 2000 von 3.8 Prozent auf derzeit 0.6 Prozent. Die durchschnittliche Rendite des Pictet Index 93, mit einem Aktienanteil von 25 Prozent, betrug in den letzten 10 Jahren lediglich 2.77 Prozent. In derselben Periode setzte der seit der 1. BVG-Revision geltende Umwandlungssatz von 6.8 Prozent eine Rendite von 4.5 Prozent bis 5.0 Prozent voraus. Dieser Index entspricht dem Anlageportefeuille zahlreicher Vorsorgeeinrichtungen.

Grafik 4 Entwicklung der Kapitalrenditen



Der Pictet Index 93 entspricht der Anlagepolitik eines Grossteils der Vorsorgeeinrichtungen und ist somit in der beruflichen Vorsorge weit verbreitet und anerkannt. Die Grafik zeigt auf, dass Vorsorgeeinrichtungen, welche ihr Vermögen gemäss diesem Index anlegten, seit 2001 einen tieferen Ertrag aus der Kapitalanlage erwirtschafteten, als für einen BVG-Umwandlungssatz von 6.8 Prozent erforderlich gewesen wäre.

Diese Situation wird verschärft durch die stetige Erhöhung der Lebenserwartung, welche zur Folge hat, dass das Deckungskapital auf eine längere Zeitperiode aufgeteilt werden muss. Diese Ausgangslage führt in der beruflichen Vorsorge dazu, dass der Vermögensertrag primär für die Verzinsung der Kapitalien der Rentenbezüger verwendet werden muss, was zu einer Umverteilung von den aktiven Versicherten zu den Rentenbeziehenden führt. Diese Umverteilung ist umso höher, je höher der Anteil der Rentendeckungskapitalien an den gesamten Vorsorgekapitalien einer Vorsorgeeinrichtung ist.

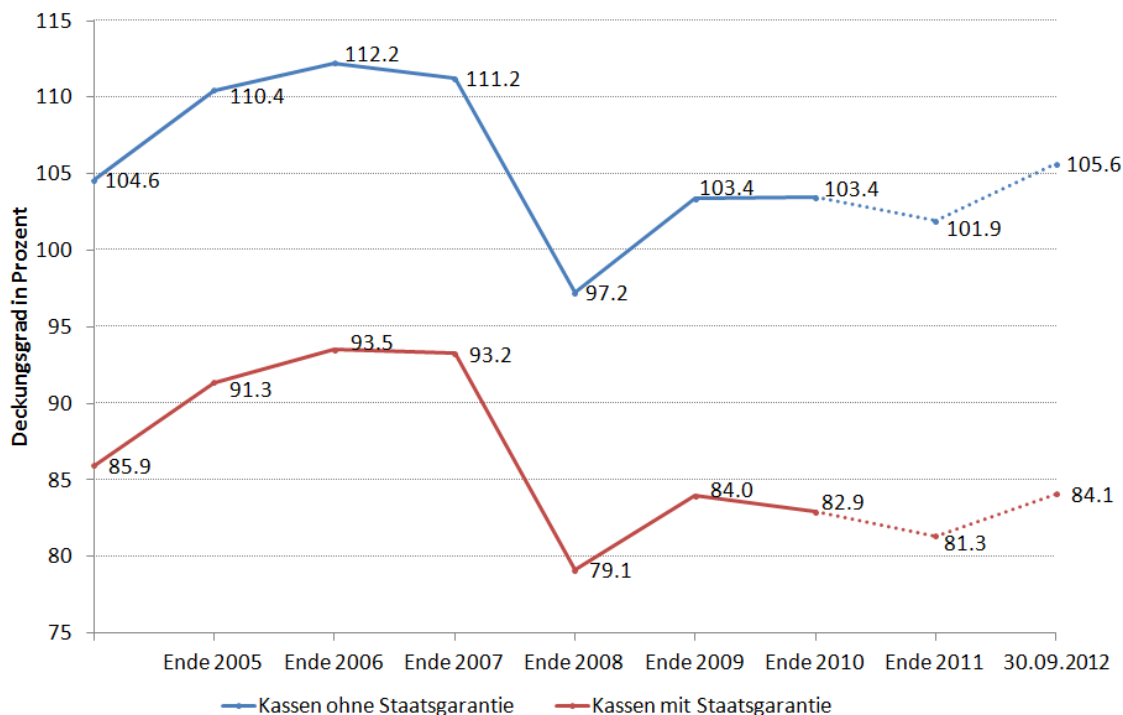
Diese Entwicklung hat in den letzten 10 Jahren dazu geführt, dass zahlreiche Vorsorgeeinrichtungen Pensionierungsverluste in Kauf nehmen mussten. Dass dieser Verlauf nicht stärkere negative Auswirkungen auf die Stabilität der beruflichen Vorsorge hat, erklärt sich durch den Umstand, dass der Mindestumwandlungssatz nur für die obligatorische Minimalvorsorge gilt. Die Mehrheit der Vorsorgeeinrichtungen versichert auch im überobligatorischen Bereich und führt die gesetzliche Mindestvorsorge lediglich im Rahmen einer so genannten Schattenrechnung. Diese Vorsorgeeinrichtungen können den Umwandlungssatz unter den gesetzlichen Mindestumwandlungssatz senken und machen davon auch Gebrauch. Der Mindestumwandlungssatz muss jedoch so festgelegt werden, dass er auch von Vorsorgeeinrichtungen erbracht werden kann, welche nur die obligatorische Vorsorge oder wenig darüber hinaus versichern.

Die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen ist mit Unsicherheiten behaftet. Die Entwicklung des Deckungsgrades der registrierten Vorsorgeunternehmen zeigt klar auf, dass letztere nicht in allen Fällen ihren Stand vor der Finanzkrise im Jahre 2008 erreicht haben. In

den ersten neun Monaten dieses Jahres konnte zwar ein leichter Umkehrtrend - gegenüber den Jahren 2010 und 2011 – festgestellt werden. Aber trotz der Stabilisierung der Deckungsgrade konnten mit den realisierten Gewinnen im Allgemeinen noch keine ausreichenden Wertschwankungsreserven gebildet werden.

Es besteht also weiterhin ein kurz- bzw. mittelfristiges Risiko von Unterdeckungen. So befanden sich Ende September 2012 ungefähr 10 Prozent der registrierten Vorsorgeeinrichtungen<sup>5</sup> ohne Staatsgarantie und ca. 60 Prozent derjenigen mit Staatsgarantie in Unterdeckung. Die Bruttoerndite der Vorsorgeeinrichtungen betrug zwischen Ende 2011 und Ende September 2012 etwa 6 Prozent. Wobei sie sich für das Jahr 2011 schätzungsweise auf 1.1 Prozent belief.

Grafik 5 Entwicklung der kapitalgewichteten Deckungsgrade



Quellen: 2004 – 2010: Pensionskassenstatistik BFS, Berechnungen BSV; ab 2011: Schätzungen BSV.

Der Wiederanstieg der Deckungsgrade hängt namhaft von der mittel- bzw. langfristigen Entwicklung der Finanzmärkte ab. In dieser Hinsicht hat die Schuldenkrise die Ungewissheit verschärft, und die Mehrheit der Vorsorgeeinrichtungen muss künftig den Risiken ohne Wertschwankungsreserven gegenüberreten. Trotz eines leichten Anstiegs seit Ende 2011 ist es nicht ausgeschlossen, dass sich der Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtungen noch verschlechtert, sollte sich die Lage an den Finanzmärkten weiterhin verschärfen. Insgesamt wird festgestellt, dass die Situation schwierig bleibt, da nahezu zwei Drittel der privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen von Unternehmen über keine oder ungenügende Wertschwankungsreserven verfügt. Anders gesagt können solche Vorsorgeeinrichtungen eine weitere Finanzkrise nicht mehr abfedern, falls die Entwicklung der Finanzmärkte weiterhin stagniert oder sich sogar verschlechtert.

#### 2.2.4. Entwicklung der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Die Ausgaben bei den Ergänzungsleistungen sind sowohl von inneren Faktoren der AHV und IV (Anzahl und finanzielle Situation der rentenbeziehenden Personen) wie auch von äusseren Faktoren (Gesundheitskosten) abhängig. Die stetige Kostenzunahme der letzten

<sup>5</sup> „registrierte Vorsorgeeinrichtung“: Vorsorgeeinrichtungen, die im Register für die berufliche Vorsorge eingetragen sind. Gemäss Art. 48 Abs. 1 BVG müssen sich die Vorsorgeeinrichtungen, die an der Durchführung der obligatorischen Versicherung teilnehmen wollen, in dieses Register eintragen lassen.

zehn Jahre ist im Wesentlichen auf die demografische Entwicklung bzw. deren Auswirkungen auf diese beiden Faktoren<sup>6</sup> zurückzuführen. Daneben haben jedoch auch zwei Änderungen in der Gesetzgebung jüngeren Datums zur Kostensteigerung beigetragen. Es handelt sich dabei einerseits um die Aufhebung des EL-Höchstbetrages für Personen im Heim infolge NFA<sup>7</sup> und andererseits um die Erhöhung der Vermögensfreibeträge<sup>8</sup>. Aufgrund der demografischen Entwicklung werden die EL-Kosten auch in Zukunft weiter zunehmen. Von dieser Kostensteigerung werden in erster Linie die Kantone betroffen sein, da die heimbedingten Kosten, die ausschliesslich durch die Kantone finanziert werden, am stärksten steigen dürften. Die Beteiligung des Bundes, welche ausschliesslich im Rahmen der Existenzsicherung stattfindet, wird dagegen der Entwicklung der Anzahl rentenberechtigter Personen folgen.

---

<sup>6</sup> Zunahme der rentenbeziehenden Personen in der AHV/IV und der Heimkosten

<sup>7</sup> Vor dem Inkrafttreten der NFA war der EL-Betrag für Personen im Heim auf ca. 32'000 Franken pro Jahr begrenzt. Heute existiert keine Begrenzung mehr.

<sup>8</sup> Im Rahmen der neuen Pflegefinanzierung, die seit dem 1. Januar 2011 in Kraft ist, wurde der Freibetrag auf Barvermögen um 50% auf 37'500 Franken für alleinstehende Personen bzw. auf 60'000 Franken für Ehepaare erhöht. Für Fälle, in denen einer der Ehegatten im Heim lebt, oder in denen eine EL-beziehende Person eine Hilflosenentschädigung bezieht, wurde der Freibetrag für selbstbewohnte Liegenschaften von 112'500 auf 300'000 Franken angehoben.

## 2.3. Wichtigste Leitlinien

### 2.3.1. Allgemeine Ziele

Art. 111 der 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. Anders gesagt, geht der Verfassungstext vom Grundsatz aus, dass die angestrebten Ziele mit den verschiedenen Säulen zusammen erreicht werden sollen. Während die AHV/IV als Grundversicherung den Existenzbedarf angemessen decken soll, verlangt die Verfassung, dass die berufliche Vorsorge die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise sicherstellt<sup>9</sup>. Es ist ausdrücklich vorgesehen, dass dieses Ziel durch die Kombination der ersten und der zweiten Säule erfüllt wird. Seit die Ergänzungsleistungen der AHV und der IV 2008 definitiv in die Verfassung aufgenommen wurden und fester Bestandteil des Dreisäulensystems sind, ergänzen diese die Vorsorgelücken und stellen als letzter Bestandteil die Deckung des Existenzgrundbedarfs sicher. Aus verfassungsmässiger Sicht sind die berufliche Vorsorge, die AHV/IV und die Ergänzungsleistungen also eng miteinander verbunden.

Gemäss der konstanten Auslegung dieser Bestimmungen durch den Bundesrat, die 1972 zum ersten Mal anlässlich der Einführung des Dreisäulenprinzips formuliert wurde, wird die «Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise» als zufriedenstellend betrachtet, wenn die AHV/IV-Renten und jene der beruflichen Vorsorge rund 60 Prozent des letzten Bruttojahreseinkommens betragen, jedoch nur bis zu einem angemessenen Höchstbetrag (die Obergrenze entlastet die eidgenössische Versicherung davon, wohlhabenden Personen die Fortsetzung ihrer gewohnten Lebenshaltung zu garantieren). Von dieser Auslegung des Verfassungswortlauts ist der Bundesrat auch in der Botschaft vom 1. März 2000 über die 1. Revision des BVG ausgegangen<sup>10</sup> und sie entspricht im Wesentlichen auch den Forderungen des Übereinkommens Nr. 128 der Internationalen Arbeitsorganisation, das von der Schweiz ratifiziert wurde. Ergänzend ist anzubringen, dass sich die berufliche Vorsorge gegenwärtig in einer Entwicklungsphase befindet. Es ist zu erwarten, dass das mit der beruflichen Vorsorge angestrebte Verfassungsziel um das Jahr 2025 vollständig realisiert werden kann.

Dank der erfolgreichen Entwicklung des Dreisäulensystems kann man heute sagen, dass eine ununterbrochene berufliche Laufbahn in der Schweiz für eine grosse Mehrheit der Rentnerinnen und Rentner grundsätzlich ausreicht, um die Deckung des Existenzbedarfs sicherzustellen und die gewohnte Lebenshaltung zu gewährleisten. Bei den tiefen Einkommen ist die Ersatzquote von 60 Prozent für die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung allerdings ungenügend. In gewissen Konstellationen von tiefen Einkommen kann der an die AHV/IV gerichtete Auftrag nur dank Zuschüssen aus den Ergänzungsleistungen erfüllt werden.

Zur Sicherstellung angemessener Sozialleistungen muss die Reform der Altersvorsorge weiterhin die Errungenschaften des Altersvorsorgesystems garantieren, insbesondere für Personen an der Schwelle der Ersatzquote, welche dem Vorsorgesystem zu Grunde liegt. Dazu müssen die Kombination und die Kohärenz der beiden Säulen aufrecht erhalten bleiben. Die Ergänzungsleistungen müssen gegebenenfalls weiterhin Lücken bei den Altersleistungen schliessen. Um die erhofften Erfolge zu erreichen, muss die Reform der Altersvorsorge sowohl die finanzielle Nachhaltigkeit unserer Systeme als auch die angemessene Lebenshaltung der Rentnerinnen und Rentner garantieren können. Dies setzt eine Gesamtsicht der Vorsorge voraus. Es muss klar sein, welche sozialpolitischen Ziele mit welcher Sozialversicherung erreicht werden sollen und welche Leistungen aus welchen Finanzierungsquellen (Beiträge, direkte Steuern, MWST) finanziert werden sollen. Eine Gesamtsicht setzt auch voraus, dass aufgezeigt wird, wie sich die Massnahmen, die im

<sup>9</sup> Art. 112 Abs. 2 und Art. 113 BV.

<sup>10</sup> BBI 2000 2676.

Bereiche einer Versicherung getroffen werden, auf die andere Sozialversicherungen und die EL auswirken und was für einen Anpassungsbedarf sie bei anderen Sozialversicherungen auslösen. Zu beachten sind auch die Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Es ist darauf zu achten, dass die Reform der Altersvorsorge nicht zu einer Verlagerung der Finanzierungslasten von den Sozialversicherungen zur kantonalen oder kommunalen Sozialhilfe führt.

## 2.3.2. Problematik des Altersrücktritts

### 2.3.2.1. Schlussfolgerungen aus den Vorstudien

Die Studien im Rahmen der Vorarbeiten zu demografischen und finanziellen Fragen bestätigen die Hypothesen zur Entwicklung der Lebenserwartung und führen zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Prognosen auf der Grundlage eines makroökonomischen Modells bestätigen die demografischen Szenarien und zeigen ihren Einfluss auf die AHV bis 2060<sup>11</sup>. Sie bestätigen zudem, dass sich das Problem der demografischen Alterung durch den Eintritt ins Rentenalter der zweiten Welle der Babyboomer-Generation in den 2030er-Jahren akzentuieren wird. Allein dieses isolierte Phänomen würde zu einer vorübergehenden Finanzierungslücke von geschätzten 3 Milliarden Franken führen.
- Diesteigende Lebenserwartung betrifft nicht alle sozioprofessionellen Kategorien gleichermassen. Die Studien über die unterschiedliche Sterblichkeit<sup>12</sup> bestätigen, dass Personen mit geringerer Ausbildung, zu denen im Wesentlichen Personen mit tieferem Einkommen gehören, im Durchschnitt weniger lang leben<sup>13</sup>. Diese Tatsache sollte bei den Rentensystemen für die Gruppen mit tieferen Einkommen besonders berücksichtigt werden.
- Im internationalen Vergleich ist die Schweiz eines der Länder mit den höchsten Erwerbsquoten älterer Beschäftigter. Die Erwerbsquote ist im Lauf der letzten Jahre gestiegen, hat jedoch die Grenze des ordentlichen Rentenalters noch nicht erreicht.<sup>14</sup>
- Die Prüfung der Problematik des Altersrücktritts<sup>15</sup> zeigt gewisse Widersprüche zwischen den künftigen Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der Beschäftigung älterer Personen: Obwohl sich ein Arbeitskräftemangel abzeichnet, räumen die befragten Schweizer Unternehmen ein, dass die Rekrutierung älterer Arbeitnehmer für sie die letzte Option wäre, um diese Lücke zu füllen. Die Unternehmen investieren auch nicht genug in eine Personalpolitik zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer.

Die Analyse des Arbeitsmarktes im Rahmen der Vorarbeiten zeigt auch eine nach wie vor erhebliche zeitliche Abweichung zwischen dem tatsächlichen Altersrücktritt, das heisst dem Zeitpunkt, an dem die Personen tatsächlich aufhören zu arbeiten (64.1 Jahre bei den Männern und 62.6 Jahre bei den Frauen<sup>16</sup>), und dem in der AHV festgelegten Rentenalter. Rund 40 Prozent hören früher auf zu arbeiten und ein Drittel arbeitet nach dem Eintritt ins AHV-Rentenalter weiter. Bei diesem Drittel handelt es sich vorwiegend um Selbständigerwerbende (drei Viertel), sowie Personen, die Teilzeit oder in spezifischen Stellen arbeiten. Während ältere Arbeitnehmende bei guten Arbeitsbedingungen bereit

<sup>11</sup> *Babyboom-Generation und AHV 2010-2060*, U. Müller, M. Eichler, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 9/12, 2012.

<sup>12</sup> *Mortalité différentielle en Suisse 1990-2005*, P. Wanner, M. Lerch, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 10/12, 2012.

<sup>13</sup> Es gibt einen Unterschied von rund 2 Jahren bei der Lebenserwartung von Menschen ohne Ausbildung und Menschen mit tertiärer Bildung.

<sup>14</sup> Die Ergebnisse der Studie werden bestätigt durch Erhebungen der OECD, gemäss welchen lediglich Island, Neuseeland Schweden und Norwegen eine höhere Erwerbsquote in der Altersgruppe der 55 – 64 jährigen Personen haben als die Schweiz (*OECD, Employment Outlook 2012*).

<sup>15</sup> *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung*, J.Trageser, S. Hammer, J. Fliedner, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 11/12, 2012

<sup>16</sup> *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung* (Statistische Analysen) M. Kolly, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 11/12, 2012.

wären, länger zu arbeiten, erweist sich die Unternehmenspolitik zugunsten älterer Arbeitnehmender als lückenhaft. Allerdings ist festzuhalten, dass die Unternehmen in gezielten Bereichen an der Anstellung von Personen über das Rentenalter hinaus vor allem dann interessiert zu sein scheinen, wenn ein Wissens- und Kompetenztransfer sichergestellt werden muss. Die bei Firmen und älteren Arbeitnehmenden durchgeführten Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass sowohl die Firmen als auch die Beschäftigten gegen eine generelle Erhöhung des Rentenalters sind. Sie wünschen hingegen, dass die Bedingungen für den Altersrücktritt flexibilisiert werden, um eine bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Altersrücktritt zu ermöglichen.<sup>17</sup>

### 2.3.2.2. Leitlinien im Bereich des Altersrücktritts

Aufgrund der Strukturveränderung der Alterspyramide und der finanziellen Perspektiven der Altersvorsorge scheint es auf den ersten Blick gerechtfertigt, die Regelung des Renteneintrittsalters neu zu überdenken. Im Zusammenhang mit einer Anpassung des Rentenalters sind jedoch zwei andere entscheidende Aspekte zu berücksichtigen: die Realitäten des Arbeitsmarktes sowie die bestehende Ungleichheit bei der Lebenserwartung und den Möglichkeiten, über ein gewisses Alter hinaus erwerbstätig zu bleiben. Die oben erwähnten Tendenzen des Arbeitsmarktes zeigen, dass bei der Erhöhung des Rentenalters Vorsicht geboten ist. Sie rechtfertigen hingegen eine Flexibilisierung der Bedingungen des Altersrücktritts, um eine bessere Vereinbarkeit zwischen Erwerbstätigkeit und Altersrücktritt sicherzustellen.

Beim Thema „Altersrücktritt“ soll der Schwerpunkt auf Massnahmen gelegt werden, mit denen das effektive Rücktrittsalter auf das Niveau des AHV-Rentenalters angehoben werden kann. Auf diesem Weg wäre es möglich, zumindest bei der AHV, die vom Lohn abhängige Finanzierung zu verbessern. Eine Lockerung der Altersrücktrittsbedingungen muss eine bessere Verbindung zwischen dem Altersrücktritt und der Berufstätigkeit ermöglichen (Flexibilisierung des Altersrücktritts, Teilpensionierung und gleitende Pensionierung).

Im Sinne einer umfassenden Flexibilisierung des Altersrücktritts wird vorgeschlagen, den Begriff des Rentenalters aufzuheben und stattdessen von einem Referenzalter zu sprechen, das für Männer und Frauen gleich ist. Dieses Referenzalter wird auf 65 Jahre festgelegt und ergibt den vollen Betrag der gesetzlich geschuldeten Leistungen der Altersvorsorge (das heisst den Rentenbetrag ohne Reduktion und ohne Zuschlag). Dieses Referenzalter würde selbstverständlich sowohl in der AHV als auch in der zweiten Säule gelten. Konkret ginge es darum, für eine bestimmte Altersbandbreite ein flexibles Altersrücktrittssystem einzuführen. Ausser durch das Referenzalter würde das Leistungsniveau nach versicherungstechnischen Grundsätzen festgelegt.

Die in Betracht kommenden Modalitäten können wie folgt zusammengefasst werden:

- Referenzalter bei 65 Jahren in der AHV und im BVG
- Flexibles Altersrücktrittssystem für eine bestimmte Altersbandbreite, in der AHV und im BVG, basierend auf versicherungstechnischen Grundsätzen

Zudem wird vorgeschlagen, Anreize einzuführen, sei es im System der Altersvorsorge (z.B. höhere Leistungen bei Verlängerung der Erwerbstätigkeit) oder sei es in der Beschäftigungspolitik (Anreize für Arbeitgeber zur Entwicklung einer Politik zugunsten der älteren Arbeitnehmenden). Um das effektive Rücktrittsalter so stark wie möglich an das Referenzalter anzunähern, sollen auch Wege gesucht werden, um die Attraktivität eines vorzeitigen Altersrücktritts zu verringern. In diesem Zusammenhang ist die Anhebung der Schwelle von 58 Jahren für das frühestmögliche Rücktrittsalter in der beruflichen Vorsorge

---

<sup>17</sup> Die genannten Angaben stammen aus dem Forschungsbericht *Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung*, op. cit.

eine Option. Dies würde allerdings zu einer Einschränkung der steuerbegünstigten Vorfinanzierung der vorzeitigen Pensionierung führen<sup>18</sup>.

Sind diese Massnahmen einmal umgesetzt, kann die Frage der Erhöhung des Referenzalters auf der Grundlage der Beschäftigungspotenziale der älteren Arbeitnehmenden geprüft werden. Falls die durch die Erhöhung des Referenzalters frei gewordenen Arbeitskräfte vom Arbeitsmarkt nicht absorbiert werden können, würde dies nur zu Lastentransfers innerhalb des Sozialsystems führen. Anders gesagt würde dies bedeuten, dass mit dem Versuch, ein Finanzierungsproblem zu lösen, soziale Risiken von grösserer Tragweite geschaffen würden. Ohne Absorption der betroffenen Arbeitskräfte durch den Arbeitsmarkt würde die Erhöhung des Referenzrücktrittsalters auch nicht den erhofften Finanzierungseffekt durch die Erhöhung der Lohnbeiträge produzieren. Die Bereitschaft des Arbeitsmarkts zur Aufnahme älterer Arbeitnehmer ist eine Voraussetzung für eine allfällige allgemeine Erhöhung des Referenzalters.

Leitlinien für die Reform des Rücktrittsalters in der 1. und 2. Säule:

- Harmonisierung des Referenzalters für Männer und Frauen bei 65 Jahren (AHV und BVG);
- koordinierte und versicherungstechnisch korrekte Flexibilisierung des Altersrücktritts für AHV und BVG
- Anreize zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit bis zum Referenzalter und darüber hinaus;
- Reduktion der Attraktivität eines vorzeitigen Altersrücktritts, insbesondere Anhebung der Schwelle von 58 Jahren für den frühesten Zeitpunkt des Altersrücktritts in der beruflichen Vorsorge.

### 2.3.3. Erhaltung des Leistungsniveaus und Anpassung der versicherungstechnischen Parameter

#### 2.3.3.1. Entwicklung der obligatorischen beruflichen Vorsorge

Das BVG trat am 1. Januar 1985 in Kraft. Es gewährt allen Arbeitnehmenden, die ein bestimmtes Einkommen erzielen, eine Versicherung im Rahmen der gesetzlichen Mindestvorsorge. Das BVG befindet sich immer noch in der Aufbauphase. Erst im Jahr 2025 wird der erste Jahrgang die gesetzlichen Mindestleistungen beanspruchen können.

Die heutigen Leistungen der beruflichen Vorsorge erreichen zusammen mit den Leistungen der ersten Säule das in der Bundesverfassung statuierte Leistungsziel noch nicht. In der beruflichen Vorsorge sind zwar Anpassungen versicherungstechnischer Parameter an die Verlängerung der Lebenserwartung und die Veränderung des Zinsumfeldes notwendig, sie dürfen aber **im Rahmen der BVG-Minimalvorsorge** nicht zu einer Reduktion des Leistungsniveaus führen.

#### 2.3.3.2. Bedeutung des Umwandlungssatzes

Die Renten der beruflichen Vorsorge werden durch den Umwandlungssatz bestimmt, mit dem das Altersguthaben einer versicherten Person bei Eintritt eines Vorsorgefalls in eine jährliche Rente der beruflichen Vorsorge umgewandelt wird.

<sup>18</sup> Sozialpolitisch gerechtfertigte Ausnahmen müssen jedoch wie bereits heute vorzeitige Altersrücktritte beispielsweise im Rahmen von Sozialplänen ermöglichen.

Der Umwandlungssatz seinerseits hängt von zwei Faktoren ab: den gewählten versicherungstechnischen Grundlagen (Angaben über die statistischen Wahrscheinlichkeiten zur Lebenserwartung, Verwitwung, Heirat, etc.) einer Vorsorgeeinrichtung und dem technischen Zinssatz (Zinssatz, der für die Berechnung der Deckungskapitalien verwendet wird).

Vorsorgeeinrichtungen, die auch das Überobligatorium versichern, können den Umwandlungssatz aufgrund der von ihnen festgelegten versicherungstechnischen Parameter festsetzen. Im BVG ist der Mindestumwandlungssatz gesetzlich geregelt. Aber auch dem BVG-Mindestumwandlungssatz sind versicherungstechnische Parameter hinterlegt.

Wie bereits erwähnt, befindet sich die berufliche Vorsorge aufgrund der sinkenden Kapitalrendite und der steigenden Lebenserwartung in einer schwierigen Finanzlage. Der Mindestumwandlungssatz für den obligatorischen Teil muss deshalb auf eine angemessene Höhe gesenkt werden. Die Leistungen der BVG-Minimalvorsorge erfüllen zusammen mit den Renten der AHV/IV die dem Dreisäulenkonzept zugrunde liegende Erwartung einer Ersatzquote von 60 Prozent des letzten Einkommens. Eine Senkung des Umwandlungssatzes auf ein technisch adäquates Niveau darf somit nicht zu einer Reduktion der Renten der BVG-Minimalvorsorge führen. Dies ist umso wichtiger, als bei den Altersrenten der beruflichen Vorsorge, anders als bei den Altersrenten der AHV, kein Anspruch auf eine Teuerungsanpassung besteht<sup>19</sup>.

### **2.3.3.3. Voraussetzungen für eine mehrheitsfähige Anpassung des Umwandlungssatzes**

Ein neuer Vorschlag zur Anpassung des Umwandlungssatzes muss den Gründen Rechnung tragen, die zur massiven Ablehnung der Anpassung des BVG-Umwandlungssatzes in der Volksabstimmung vom 7. März 2010 geführt haben. Als wichtigste Ursachen können genannt werden:

- Anders noch als in der 1. BVG-Revision waren keine Massnahmen zur Erhaltung des Leistungsniveaus vorgesehen. Die Senkung des BVG-Umwandlungssatzes hätte daher zu einer Senkung des Leistungsniveaus im BVG geführt.
- Die Vorlage konnte mit der Begründung angegriffen werden, dass die Verwaltungskosten und insbesondere die Kosten für die Vermögensverwaltung zu hoch seien.
- Die mangelnde Transparenz der Versicherer und die in weiten Kreisen als unbefriedigend empfundene Verteilung der Überschüsse auf die Versicherten und die Aktionäre der Versicherer führte dazu, dass die vorgeschlagene Reduktion als ungerecht empfunden wurde.

An der Ausgangslage für eine Senkung des Umwandlungssatzes hat sich seit der Ablehnung im Jahr 2010 nicht Grundsätzliches geändert. Eine neue Vorlage muss daher den damals geäusserten Einwänden Rechnung tragen. Damit sie erfolgreich sein kann, müssen sowohl institutionelle als auch sozialpolitische Rahmenbedingungen erfüllt werden. Es sind Kompensationsmassnahmen erforderlich, insbesondere auch für die Übergangsgeneration, sowie institutionelle Massnahmen.

### **Erhaltung des Leistungsniveaus**

Um zu verhindern, dass die Senkung des Umwandlungssatzes zu einer Senkung des Leistungsniveaus bei unteren und mittleren Einkommen führt, sind Kompensationsmassnahmen notwendig. Dabei muss folgendes Ziel verfolgt werden. Eine

---

<sup>19</sup> Die Altersleistungen müssen lediglich im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten einer Vorsorgeeinrichtung an die Teuerung angepasst werden.



Sicherstellung des Leistungsniveaus nach BVG ist zu gewährleisten. Dafür sind zusätzliche Altersgutschriften notwendig. Diese können durch einen früheren Beginn des Sparprozesses, höhere Beiträge oder eine Reduktion des Koordinationsabzuges realisiert werden.

Die zusätzlichen Mittel, die für den Erhalt des Leistungsniveaus erforderlich sind, hängen vom Ausmass der Anpassung des Umwandlungssatzes ab. Um das Leistungsniveau z. B. bei einer Senkung des Umwandlungssatzes auf 5,8 Prozent halten zu können, müssten nach ersten Einschätzungen jedes Jahr zusätzliche Beitragseinnahmen von 3,9 Milliarden Franken erzielt werden, damit die Altersguthaben entsprechend erhöht werden können. Bei einer Anpassung des Umwandlungssatzes auf 6,4 Prozent, wie im Rahmen des Berichts zur Zukunft der 2. Säule vorgeschlagen, müssten zusätzlich 1,5 Milliarden Franken aufgebracht werden. Kurzfristig würde die Anpassung auf 6,4 Prozent jedoch eine erneute Überprüfung des Umwandlungssatzes erfordern. Die erwähnten Beträge weisen die im Rahmen des BVG zu erwartenden Kosten aus. Der *effektive* Finanzierungsbedarf dürfte hingegen weit geringer ausfallen. In den oben erwähnten Beispielen würde er sich auf 1,8 Milliarden Franken respektive 680 Millionen Franken belaufen. Diese Reduktion ist auf die Auswirkungen des überobligatorischen Teils der 2. Säule zurückzuführen. In den umhüllenden Vorsorgeeinrichtungen gelangt der Umwandlungssatz über eine Schattenrechnung ausschliesslich für den obligatorisch versicherten Teil zur Anwendung. Die Erhöhung der Altersguthaben dürfte ganz oder teilweise über den überobligatorischen Teil ausgeglichen werden.

Ohne kompensatorische Massnahmen würde das Leistungsniveau der obligatorischen Mindestvorsorge bei einer Senkung des Umwandlungssatzes von 6,8 auf 6,4 Prozent um 6 Prozent gekürzt, bei einer Senkung auf 5,8 Prozent um 15 Prozent.

### **Massnahmen für die Übergangsgeneration**

Zur Verhinderung einer Senkung des Leistungsniveaus durch die Anpassung des Umwandlungssatzes müssen gezielte Kompensationsmassnahmen für Personen vorgesehen werden, die aufgrund ihres Alters nicht mehr in der Lage sind, das BVG-Altersguthaben mit höheren Beiträgen auf die erforderliche Höhe anzuheben. Für diese Personen sind besondere Übergangsbestimmungen notwendig, die umso griffiger sein müssen, je kürzer die Periode ist, während der der Umwandlungssatz gesenkt wird. Angesichts der Pensionierungsverluste der vergangenen Jahre ist eine rasche Senkung des Umwandlungssatzes vorzuziehen, was allerdings einen entsprechend höheren Korrekturbedarf auslöst.

Damit die Kompensationen für die Übergangsgeneration möglichst rasch wirksam werden, müssen umlagefinanzierte Massnahmen beschlossen werden. Zwei Varianten sind dabei möglich: eine erste Lösung über den Sicherheitsfonds und eine zweite über die AHV. Bei der Variante Sicherheitsfonds muss den ersten Generationen, die von der Senkung des Umwandlungssatzes betroffen sind und die nur über eine BVG-Minimalvorsorge verfügen, ein Kapitalzuschlag gewährt werden, mit dem ihr Vorsorgeguthaben und damit ihre Altersrente erhöht wird. Die Variante AHV verfolgt dasselbe Ziel, allerdings wird hier die AHV-Rente für diese Personengruppe entsprechend erhöht. Personen, welche ihre Leistungen in Kapitalform beziehen, werden von der Reduktion des Umwandlungssatzes nicht betroffen und haben deshalb auch keinen Anspruch auf Einlagen für die Übergangsgeneration.

Die Kosten der vorübergehenden Kompensationsmassnahmen hängen von der Grösse des Bezügerkreises und dem Anpassungsrhythmus ab. Erste Schätzungen gehen von Anfangskosten von rund 40 Millionen Franken bei einem Umwandlungssatz von 6,4 Prozent und von 130 Millionen Franken bei einem Umwandlungssatz von 5,8 Prozent jährlich aus, vorausgesetzt der Bezügerkreis beschränkt sich auf Personen, die bei einer Pensionskasse versichert sind, deren Vorsorgeplan der BVG-Minimalvorsorge entspricht. Entsprechend der

gewählten Variante würden diese Kosten zu Beginn ansteigen und danach in einer zweiten Phase wieder sinken, bis der letzte Jahrgang der Übergangsgeneration das Rentenalter erreicht hat.

### Institutionelle Massnahmen

Die institutionellen Massnahmen machen Anpassungen des Versicherungsaufsichtsrechts notwendig. Entsprechend haben EDI und EFD den Auftrag erhalten, dem Bundesrat in den folgenden Bereichen Verbesserungen vorzuschlagen:

- Erweiterung der Aufsicht über die im Bereich der beruflichen Vorsorge tätigen Lebensversicherer

Die FINMA darf sich bei der Genehmigung der Tarife nicht auf die Prüfung der Auswirkungen auf die Solvabilität der Versicherungsunternehmen und das Vorliegen von missbräuchlichen Tarifbestimmungen beschränken. Sie muss vielmehr bei ihrer Aufsicht auch prüfen, ob die Interessen der versicherten Personen effektiv gewahrt werden. Mit andern Worten müsste die FINMA angesichts der Besonderheiten der beruflichen Vorsorge auch Aspekte des Versichertenschutzes in ihrer Aufsichtstätigkeit einbeziehen. Die Aufsicht muss sich insbesondere auf die Adäquanz der Risikoprämien im Verhältnis zu den Risikoleistungen, die Höhe der Verwaltungskosten und die Berechtigung der Verwaltungskostenbeiträge sowie eine transparente Darlegung der Kriterien für die Überschussbeteiligung und ihrer Berechnung erstrecken.

- Verbesserung der Transparenz

Die Offenlegung von Rückstellungen und der Ausweis der Verwaltungskosten müssen verbessert werden. Risikoprämien müssen nachvollziehbar begründet werden.

- Verbesserung der Regelung der Überschussbeteiligung

Die gesetzlichen Bestimmungen müssen so angepasst werden, dass ein fairer Ausgleich zwischen den Versicherten und den Aktionären als Risikokapitalgeber geschaffen wird. Das heutige System der Überschussbeteiligung ist grundlegend zu überprüfen.

- Beseitigung von Fehlanreizen bei der Versicherungsvermittlung

Die rechtlichen Bestimmungen von Vorsorgerecht und Versicherungsrecht sind so aufeinander abzustimmen, dass die im Vorsorgerecht stipulierte Einschränkung der Annahme von Vermögensvorteilen nicht durch das Versicherungsrecht umgangen wird.

#### Leitlinien für die Reformen im Bereich der beruflichen Vorsorge:

- Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes an die Verlängerung der Lebenserwartung und an das veränderte Zinsumfeld;
- Kompensationsmassnahmen, die zur Erhaltung des Leistungsniveaus notwendig sind, inkl. für die Übergangsgeneration;
- Prüfung institutioneller Massnahmen zur Erweiterung der Aufsicht der FINMA in Richtung eines effektiven Versichertenschutzes, zur Verbesserung der Transparenz bei den Versicherern und für eine ausgewogenere Gewinnverteilung zwischen Versicherten und Aktionären.

### 2.3.4. Finanzielle Konsolidierung der AHV

Die Finanzperspektiven der AHV weisen gegen 2020 bedeutende Finanzierungsdefizite auf, die bis 2030 progressiv zunehmen dürften. Nach dem mittleren Finanzierungsszenario und sofern das Finanzierungssystem unverändert bleibt, dürfte der finanzielle Mehrbedarf der AHV bis zum Jahr 2030 8,9 Milliarden Franken erreichen. Wenn die Parameter, die die Finanzierung der AHV beeinflussen, sich stark verändern, könnte sich dieser Wert nach oben oder nach unten bewegen.

Da der durch die demografische Entwicklung bewirkte Finanzierungsdruck auf die AHV noch nicht akut ist, scheinen in der heutigen Situation rigorose Sanierungsmassnahmen nicht angezeigt. Angesichts des Ausmasses des erwarteten Defizits sind jedoch mittelfristig rechtzeitige Massnahmen zur finanziellen Konsolidierung der AHV gerechtfertigt. Unter diesen Umständen ist es heute riskant, eine zu einseitige Reform vorzuschlagen, die entweder auf drastischen Leistungskürzungen oder auf einer markanten Erhöhung des Referenzalters beruhen würde. Vielmehr gilt es, behutsam vorzugehen und mehrere Ansätze zu kombinieren.

Die Harmonisierung des Referenzalters bei 65 Jahren und die gleichzeitige Einleitung von Massnahmen, um den Zeitpunkt des effektiven Altersrücktritts demjenigen des Referenzalters anzunähern, ermöglichen es, die erwartete Finanzierungslücke in der AHV teilweise zu verringern. Damit allein ist das langfristige Finanzgleichgewicht aber noch nicht gewährleistet. Zur Deckung der Finanzlücken in der AHV müssen weitere Wege ausgelotet werden, um zusätzliche Finanzquellen zu erschliessen. Angesichts des aktuellen AHV-Leistungsniveaus und der erwähnten Ziele der Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung wird eine allgemeine Herabsetzung der Altersleistungen grundsätzlich ausgeschlossen. Mit gezielten und angesichts der gesellschaftlichen Entwicklung vertretbaren Anpassungen lassen sich dagegen die Ausgaben eindämmen bzw. die Finanzmittel aus Versicherungsbeiträgen erhöhen. Es soll ein Massnahmenkatalog der Leistungen und Beiträge erstellt werden, um unter Beachtung der folgenden Grundsätze realistische Einsparungen bzw. Mehreinnahmen zu erzielen: Die Massnahmen dürfen nicht zu wirtschaftlicher Not führen und der soziale Schutz von schwächeren Gruppen muss gewahrt bleiben. Aus dieser Sicht wird das EDI besonders die Leistungen an Hinterbliebene, die Regelung der Beiträge von Selbständigerwerbenden und Beitragsprivilegien neu überprüfen.

Zur Deckung des restlichen Finanzbedarfs wird die Suche nach neuen Finanzierungsquellen ausgeweitet. Da eine Erhöhung der Lohnkosten nur die Erwerbstätigen belasten und überdies die Beschäftigung und die Löhne negativ beeinflussen würde, gibt das EDI derzeit einer Finanzierung über die Mehrwertsteuer den Vorzug. Der Vorteil der Finanzierung über die MWST liegt darin, dass die Solidarität aller Generationen - auch der Pensionierten - zum Tragen kommt. Die Option einer Finanzierung mittels MWST kann indessen mit einer Erhöhung der Lohnbeiträge kombiniert werden.

Leitlinien für die nachhaltige Finanzierung der AHV:

- Prüfung der Notwendigkeit einer Anpassung von Leistungen und Beiträgen an die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen
- Prüfung einer Zusatzfinanzierung

### 2.3.5. Interventionsmechanismus in der AHV

Die AHV sollte über ein finanzielles Regulierungsinstrument verfügen, das innerhalb von gesetzlich genau definierten Vorgaben greifen kann, so wie es auch die Motion Luginbühl<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Mo 11.3113 *Einführung von Fiskalregeln bei der AHV und bei der IV*

verlangt. Die im Rahmen der Vorarbeiten<sup>21</sup> durchgeführte Studie zeigt, dass sich das AHV-System und die direkte Demokratie der Schweiz für einen komplett selbstregulierenden Interventionsmechanismus (wie in einigen OCED-Ländern vorhanden) nicht eignen. Ein Interventionsmechanismus, der mit unserem System kompatibel ist, sollte im politischen Prozess eher eine Warnung auslösen und gegebenenfalls gezielte und begrenzte automatische Aktionen ermöglichen. Mit andern Worten: Ein Interventionsmechanismus in der AHV darf weder die Rolle des Gesetzgebers bei der Festlegung der AHV-Finanzierungsmechanismen beeinträchtigen noch dessen oberste Verantwortung für Dringlichkeitsmassnahmen einschränken.

Der in der IV-Revision 6b vorgeschlagene Interventionsmechanismus erfüllt die oben genannten Grundsätze: Bei Erreichen der ersten Interventionsstufe muss der Bundesrat Sanierungsmassnahmen unterbreiten; bei Erreichen der zweiten Interventionsstufe werden automatische Massnahmen ausgelöst, die sowohl die Rentenhöhe als auch den Lohnbeitragsatz betreffen. Die zuständige nationalrätliche Kommission stellt jedoch den Automatismus in Frage und schlägt vor, auf die zweite Interventionsstufe zu verzichten.

Die Grundzüge der in der IV-Revision 6b vorgesehenen Regelung könnten als Modell für die AHV dienen. Nach den heftigen parlamentarischen Debatten zu der im Rahmen der 11. AHV-Revision vorgeschlagenen Interventionsregelung und angesichts der Brisanz des Themas ist jedoch das Risiko nicht zu unterschätzen, dass kein Konsens für eine automatische Regulierung gefunden wird. Deshalb sollten die weiteren parlamentarischen Beratungen zur in der IV-Revision vorgesehenen Regelung verfolgt werden, um die konkreten Vorgehensweisen für die AHV besser einzuschätzen.

In der Stellungnahme zu einer Motion<sup>22</sup>, die die rasche Einführung einer Fiskalregel in der AHV fordert, teilte der Bundesrat mit, dass er bei der Annahme der Leitlinien der Reform der Altersvorsorge entscheiden werde, wie diese Frage zu behandeln sei. Da die Massnahme angesichts der finanziellen Lage der AHV nicht dringend ist, ist es nach Auffassung des EDI derzeit weder notwendig, bereits zu entscheiden, ob eine Fiskalregel beschleunigt einzuführen ist oder nicht, noch ob das Thema separat oder in der Gesamtvorlage zu behandeln ist. Vielmehr sollten geeignete Vorschläge in die Gesamtvorlage zur Reform der Altersvorsorge einbezogen werden. Das EDI wird deshalb bis im Sommer einen Bericht über den Interventionsmechanismus und die möglichen Vorgehensweisen vorlegen.

Derzeit beträgt der Beitrag des Bundes an die AHV 19,55 Prozent der Ausgaben der AHV. Dieser Bundesbeitrag wird in Folge der demographischen Entwicklung stark anwachsen. Es ist daher zu prüfen, ob der Beitrag von den Ausgaben entkoppelt und stattdessen an die Entwicklung der Mehrwertsteuererträge angebunden werden soll.

Leitlinie zur Einführung eines Interventionsmechanismus in der AHV:

- Ausarbeitung eines Interventionsmechanismus, gestützt auf die Eckwerte der in der IV-Revision 6b vorgesehenen Regelung und gemäss den in der AHV zu definierenden Interventionsschwellen.
- Gleichzeitige Unterbreitung der Harmonisierung des Referenzalters und eines Interventionsmechanismus.
- Prüfung einer Anbindung des Bundesbeitrags an die Entwicklung der Mehrwertsteuererträge.

<sup>21</sup> *Steuerungsmechanismen in der AHV*, L-P. Feld, C. A. Schaltegger, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 7/12, 2012

<sup>22</sup> Mo 12.3553 *AHV-Schuldenbremse rasch einführen*.

### 2.3.6. Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV

Im Bereich Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV (EL) sind zwei unterschiedliche Probleme zu lösen. Kurzfristig gilt es, mittels gezielter Verbesserungen eine angemessene Deckung des Existenzbedarfs der Rentnerinnen und Rentner zu gewährleisten. Insbesondere müssen die anrechenbaren Mietzinsmaxima, die seit rund zehn Jahren nicht mehr angepasst wurden, möglichst schnell indexbasiert und anhand der Vorgaben der vom Parlament unlängst angenommenen Motion<sup>23</sup> der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates an die tatsächlichen Kosten angepasst werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht das EDI vor, dem Bundesrat im Verlauf von 2013 einen Entwurf zur Vernehmlassung vorzulegen.

Mittelfristig gilt es, angesichts der stark wachsenden EL-Ausgaben, die eng mit den Gesundheitskosten verknüpft sind, gemeinsam mit den Kantonen Strategien zur besseren Kostensteuerung in diesem Bereich zu entwickeln. Obwohl sich die Finanzierung der Pflegekosten über die EL bewährt hat, wird in diesem Zusammenhang auch die Zweckmässigkeit einer Pflegeversicherung zur Deckung der Pflegekosten im Heim als mögliche Alternative zum heutigen Finanzierungssystem zu prüfen sein. In Beantwortung mehrerer parlamentarischer Vorstösse jüngerer Datums werden auch die geltenden Regelungen in einem ausführlichen Bericht zu hinterfragen und Problemlösungen aufzuzeigen sein<sup>24</sup>. In diesem Zusammenhang wird auch die Einführung von Korrekturmassnahmen geprüft werden, mit denen bestimmte Verhaltensweisen - namentlich der vorzeitige Verbrauch des Vorsorgekapitals der zweiten Säule - sanktioniert werden könnten.

---

<sup>23</sup> Die Motion 11.4034. *Anrechenbare Mietzinsmaxima bei Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV* fordert, dass etwaige finanzielle Auswirkungen der Mietindexierung die Heimkostenbeteiligung des Bundes nicht tangieren.

<sup>24</sup> Po 12.3602 *Reform der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV*; Po 12.3673 *Ergänzungsleistungen zu AHV und IV. Perspektiven 2020* und Po 12.3677 *Kein Blindflug bei den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV*