Nationalrat

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N)

Sitzung vom 24/25. Juni 2021

20.089 Reform BVG 21

Bericht 5

Varianten zur Anpassung des Rentenzuschlags

1. Auftrag

An ihrer Sitzung vom 5. Februar 2021 hat die SGK-N die Bundesverwaltung beauftragt, die Auswirkungen einer Anpassung der Anspruchskriterien für den Rentenzuschlag auf die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger sowie auf die Kosten zu untersuchen und neue Finanzierungsquellen zu prüfen.

2. Betreuungsgutschriften der AHV und Rentenzuschlag (Antrag Gysi Nr. 3.3)

Die vorliegende Analyse soll prüfen, ob die Betreuungsgutschriften der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) an die Beitragsjahre der 2. Säule angerechnet werden könnten, um eine der Anspruchsvoraussetzungen des Rentenzuschlags leichter zu erfüllen. Bei den Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose ist diese Vorgehensweise zur Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen bereits vorgesehen. Mit der Analyse wird ausserdem untersucht, welche Auswirkungen diese Anrechnung auf die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger und die Rentenhöhe hätte.

2.1. Zweck und Leistungsanspruch

Betreuungsgutschriften

Die Betreuungsgutschriften sind fiktive Einkommen, die den Versicherten auf ihrem individuellen Konto bei der AHV gutgeschrieben werden. Betreuungsgutschriften werden für Zeiträume gewährt, in denen Versicherte Familienangehörige betreut haben, die in der Nähe leben. Die Verwandten müssen pflegebedürftig sein und eine Hilflosenentschädigung beziehen. Anspruch auf die Betreuungsgutschriften haben Personen, die obligatorisch in der AHV versichert sind und während mindestens 180 Tagen im Jahr in der Nähe von den Familienangehörigen leben, die Pflege und Unterstützung benötigen. Die Gutschriften werden dem AHV-rentenbildenden Einkommen angerechnet und sollen es Personen, deren durchschnittliches Jahreseinkommen keinen Anspruch auf die Höchstrente begründet, ermöglichen, eine höhere Rente zu erreichen. Betroffene müssen sich aktiv um die Anrechnung der Betreuungsgutschriften bemühen und ihren Anspruch jedes Jahr schriftlich bei der Ausgleichskasse des Wohnkantons der pflegebedürftigen Person geltend machen. Der Anspruch auf Betreuungsgutschriften entfällt, wenn für den gleichen Zeitraum Anspruch auf Erziehungsgutschriften besteht.

Rentenzuschlag

Der Rentenzuschlag im Rahmen der Reform BVG 21 hat zum Ziel, das Leistungsniveau für Personen, die von der Senkung des Umwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge betroffen sind, zu erhalten. Diese Senkung hat Auswirkungen auf die Höhe der Rente, die die Versicherten von ihrer Vorsorgeeinrichtung erhalten. Mit dem Rentenzuschlag müssen sie somit ihre Renteneinbusse soweit

ausgleichen können, dass sie sich in einer ebenso günstigen Situation befinden wie wenn der Mindestumwandlungssatz nicht gesenkt worden wäre.
Anspruch auf den Rentenzuschlag haben nur Personen, die mindestens 15 Beitragsjahre in der 2. Säule aufweisen. Ausserdem ist der Anspruch auf den Zuschlag an die Bedingung geknüpft, dass die Person zum Zeitpunkt des erstmaligen Bezugs der Altersrente bei einer Vorsorgeeinrichtung versichert ist. Ist eine Person bei keiner Vorsorgeeinrichtung versichert, da sie kein Einkommen hat oder das Einkommen unter der Eintrittsschwelle liegt, ist ein Anspruch auf den Zuschlag in jedem Fall ausgeschlossen.

2.2. Beurteilung

Im Rahmen der Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose lässt sich die Anrechnung der Betreuungsgutschriften rechtfertigen, da die Überbrückungsleistung darauf abzielt, Personen, die kurz vor dem Rentenalter ihre Stelle verlieren und nicht über ausreichend Mittel verfügen, ein Überbrückungseinkommen zu sichern. Die Betreuungs- und Erziehungsgutschriften der 1. Säule werden somit für die Festlegung des jährlichen Mindesteinkommens berücksichtigt, ab dem ein Anspruch auf Überbrückungsleistungen besteht. Auf den Rentenzuschlag sind sie jedoch nicht übertragbar, da hier der Anspruch nicht an ein Mindesteinkommen gebunden ist. Entweder leistet eine Person BVG-Beiträge, weil ihr jährliches Erwerbseinkommen über der Eintrittsschwelle liegt, oder sie leistet keine Beiträge und hat entsprechend keinen Anspruch auf den Zuschlag.

2.3. Berücksichtigung der Betreuungsgutschriften bei der Berechnung der Versicherungsjahre in der beruflichen Vorsorge (BVG)

Theoretisch könnten die Betreuungsgutschriften in die Berechnung der 15 BVG-Versicherungsjahre einfliessen. Doch selbst mit dieser Anrechnung müsste im Zeitpunkt der Pensionierung ein Versicherungsverhältnis zu einer Vorsorgeeinrichtung bestehen, damit eine Rente bezogen und ein Anspruch auf den Zuschlag gewährt werden kann. Wenn kein solches Versicherungsverhältnis besteht, die Person früher aber in der beruflichen Vorsorge versichert war, ist die Altersleistung bei einer Freizügigkeitsstiftung hinterlegt; dieses Guthaben kann in der Regel nicht in Form einer Rente, sondern lediglich als Kapital bezogen werden (Ausnahme: Für Personen über 58 Jahre, die entlassen werden und keine Stelle mehr finden, ist die Weiterversicherung bei ihrer Vorsorgeeinrichtung möglich; die Risikobeiträge bezahlen sie dabei selbst und auf Wunsch können sie auch Sparbeiträge leisten). Die versicherte Person wäre somit nicht von der Senkung des Mindestumwandlungssatzes betroffen und kommt daher nicht in den Genuss der Ausgleichsmassnahmen. Wäre hingegen die vorausgesetzte 15-jährige BVG-Versicherungszeit vorwiegend dank der angerechneten Betreuungsgutschriften erfüllt, liesse sich der Anspruch auf den Zuschlag nicht rechtfertigen, da die Anzahl der tatsächlichen Beitragsjahre in der beruflichen Vorsorge tief wäre und die versicherte Person aufgrund der eher bescheidenen Altersleistung nur geringfügig von der Senkung des Umwandlungssatzes betroffen wäre. Ausserdem hätte die versicherte Person kaum zur Finanzierung des Zuschlags beigetragen.

Die Betreuungsaufgaben, für die in der AHV Gutschriften angerechnet werden, dürfen deshalb nicht in die berufliche Vorsorge einfliessen, denn die Berücksichtigung der Gutschriften ändert nichts an der Tatsache, dass eine Person, die nicht bei einer Vorsorgeeinrichtung versichert ist, keinen Anspruch auf den Zuschlag haben kann.

Ausserdem sind die Vorsorgeeinrichtungen nicht über die in der AHV berücksichtigten Gutschriften, insbesondere die Betreuungsgutschriften, informiert. Nur Personen, die diese Gutschriften geltend machen können, wären somit in der Lage, diese Informationen einzuholen, und sie müssten diese Auskünfte ihrer Vorsorgeeinrichtung weiterleiten, beispielsweise über einen Nachweis ihrer Ausgleichskasse.

2.4. Statistik

2019 bezogen rund 91 000 Rentnerinnen und Rentner erstmals eine Altersrente der ersten Säule. Von diesen konnten lediglich 400 Rentnerinnen und Rentner im Laufe ihrer AHV-Beitragsjahre Betreuungsgutschriften geltend machen (bei den Erziehungsgutschriften waren es hingegen 69 000 Rentner/innen).

3. Einführung einer Obergrenze beim Vorsorgeguthaben für die Begründung eines Anspruchs auf den Rentenzuschlag sowie einer Änderung des Mindestprozentsatzes der Altersleistung, der als Rente bezogen werden muss (Antrag Lohr Nr. 7)

Die vorliegende Analyse soll aufzeigen, welche Auswirkungen die Einführung einer Obergrenze beim Vorsorgeguthaben als neue Anspruchsvoraussetzung für den Zuschlag hätte. Zudem soll untersucht werden, wie sich eine Änderung des Mindestprozentsatzes der Altersleistung auswirken würde, der als Rente zu beziehenden ist.

3.1. Hintergrund

Der Anteil der Versicherten, die bei der Pensionierung ein Altersguthaben der 2. Säule von mehr als 500 000 Franken besitzen, wird gemäss der Neurentenstatistik auf rund 30 Prozent geschätzt. Rund die Hälfte davon verfügt über ein Vorsorgeguthaben zwischen 500 000 und 800 000 Franken und die andere Hälfte über ein Vorsorgeguthaben über 800 000 Franken.

3.2. Ausschluss von Altersguthaben von über 500 000 Franken

Würden alle Versicherten mit einem Vorsorgeguthaben über 500 000 Franken vom Bezug des Rentenzuschlags ausgeschlossen, reduzierten sich die Ausgaben für den Rentenzuschlag folglich um rund 30 Prozent. Der Beitragssatz zur Finanzierung des Zuschlags könnte infolgedessen ebenfalls im selben Umfang gesenkt werden. Er beliefe sich dann noch auf 0,35 Prozent anstelle von 0,5 Prozent.

3.3. Ausschluss von Altersguthaben von über 800 000 Franken

Würden hingegen nur Versicherte mit einem Vorsorgeguthaben über 800 000 Franken vom Rentenzuschlag ausgeschlossen und erhielten Versicherte mit einem Vorsorgeguthaben zwischen 500 000 und 800 000 den halben Rentenzuschlag, dann reduzierten sich die Ausgaben für die Rentenzuschläge noch um rund 22,5 Prozent. Der Beitragssatz zur Finanzierung des Zuschlags könnte in dieser Variante auf leicht unter 0,4 Prozent gesenkt werden.

3.4. Neurentenstatistik

In den vergangenen Jahren bezogen jeweils rund die Hälfte der Personen, die neu eine Altersleistung der beruflichen Vorsorge erhielten, diese Altersleistung vollständig in Rentenform. 30 Prozent entschieden sich, die gesamte Altersleistung in Kapitalform zu beziehen, und die restlichen 20 Prozent bezogen einen Teil als Rente und den anderen Teil als Kapital. Genauere Untersuchungen zeigen, dass schätzungsweise rund 60 Prozent der Personen, die neu eine Altersleistung der beruflichen Vorsorge erhielten, mindestens 70 Prozent dieser Altersleistung in Rentenform bezogen, und knapp zwei Drittel mindestens die Hälfte in Rentenform.

3.5. Änderung des Mindestprozentsatzes der Altersleistung, der als Rente bezogen werden muss

Würden nun die Anspruchsvoraussetzungen für den Rentenzuschlag so verschärft, dass der Rentenzuschlag nur erhielte, wer die gesamte Altersleistung oder mindestens 70 Prozent in Rentenform bezöge, ist davon auszugehen, dass dies das Verhalten der Neurentnerinnen und -rentner beeinflussen würde. Und zwar dahingehend, dass sie einen genügend grossen Teil ihrer Altersleistung in Rentenform beziehen würden, um die Anspruchsvoraussetzungen für den Rentenzuschlag zu erfüllen. Die in der Vergangenheit beobachteten Anteile der Versicherten, die ihre gesamte Altersleistung oder mindestens einen gewissen Teil davon in Rentenform bezogen, dürften sich deshalb merklich verändern. Aus diesem Grund wäre es unvorsichtig, damit zu rechnen, dass eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen in der hier beschriebenen Art die Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger eines Rentenzuschlags genügend stark reduzieren würde, um einen tieferen Beitragssatz vorschlagen zu können.

Hier gilt es anzufügen, dass es nicht immer möglich ist, die gesamte Altersleistung in Rentenform zu beziehen. Bei manchen Vorsorgeeinrichtungen kann der über einem bestimmten Betrag liegende Teil der Altersleistung nur in Kapitalform bezogen werden, damit sie nicht das ganze Langlebigkeitsrisiko tragen müssen und dieses teilweise an die versicherte Person abtreten können. Manche Arbeitgeber sehen für ihre Arbeitnehmenden Kaderpläne vor, bei denen die Leistungen obligatorisch in Kapitalform ausbezahlt werden (z. B. 1e-Pläne). Es kann auch vorkommen, dass eine Person mit einem tiefen versicherten Lohn im Falle einer Scheidung eine Austrittsleistung der Ex-Gattin oder des Ex-Gatten erhält, dass sie jedoch in ihrem Versicherungsplan keine Lücken aufweist und der erhaltene Anteil auf ein Freizügigkeitskonto übertragen werden muss. Mit Ausnahme einer Überweisung an eine Auffangeinrichtung (Art. 60*a* BVG) wird die Freizügigkeitsleistung in der Regel in Kapitalform ausbezahlt.

In diesen Fällen, wie auch in anderen, können die betroffenen Versicherten, auch wenn sie dies wollen, nicht ihre gesamte Altersleistung in Rentenform beziehen. Es wäre daher ungerecht, ihnen den Anspruch auf den Rentenzuschlag abzusprechen, obwohl sie sich an dessen Finanzierung beteiligt haben. Aus diesem Grund sieht der Entwurf eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat vor, damit dieser eine Lösung für solche Situationen vorschlagen kann.

Die Einführung einer Obergrenze für den Anspruch auf einen Rentenzuschlag oder einen halben Rentenzuschlag würde den Verwaltungsaufwand der Vorsorgeeinrichtungen erhöhen. Diese müssten nicht nur den Anspruch auf den Zuschlag prüfen (wie im Entwurf vorgesehen), sondern auch den Anspruch auf einen vollen Zuschlag. Ist eine Person bei mehr als einer Vorsorgeeinrichtung versichert (z. B. im Falle einer Kaderkasse), müsste die Vorsorgeeinrichtung, die den BVG-Anteil versichert, zusätzliche Auskünfte einholen, bevor sie den Rentenzuschlag bezahlt. Überdies ist es schwer vorstellbar, von allen BVG-Versicherten eine finanzielle Beteiligung zu verlangen, wenn die eingeführte Obergrenze einem Teil von ihnen den Anspruch auf einen Rentenzuschlag verwehrt.

3.6. Erforderliche rechtliche Anpassungen

Artikel 47*c* Absatz 1 der Vorlage müsste angepasst und ergänzt werden, um die geprüften Varianten einzuführen. Es sind zwei Alternativen denkbar: Entweder werden die geprüften Frankenbeträge übernommen oder es wird eine flexiblere Formulierung vorgesehen, bei der die Beträge im Verhältnis zur maximalen AHV-Rente festgelegt werden.

Variante 1: fixe Beträge

Wenn mindestens 70 Prozent der Altersleistung in Rentenform zu beziehen sind:

Art. 47c Anspruch auf den Zuschlag zur Altersrente
[1] Anspruch auf den Zuschlag zur Altersrente haben Personen, die:
e. mindestens 70 Prozent ihrer Altersleistung als Rente beziehen.

Wenn die Altersleistung vollständig in Rentenform bezogen werden muss:

Art. 47c Anspruch auf den Zuschlag zur Altersrente
[1] Anspruch auf den Zuschlag zur Altersrente haben Personen, die:
e. ihre gesamte Altersleistung als Rente beziehen.

f. bei Beginn des Rentenbezugs über eine Altersleistung von höchstens 500 000 Franken verfügen.

[2] Anspruch auf einen halben Rentenzuschlag besteht, wenn der Betrag der Altersleistung bei Beginn des Rentenbezugs 800 000 Franken nicht überschreitet.

Die Absätze 2–5 des Artikels 47*c* E-BVG müssten entsprechend zu den Absätzen 3–6 umnummeriert werden.

Variante 2: flexiblere Formulierung

f. bei Beginn des Rentenbezugs über eine Altersleistung verfügen, die das 18-Fache der maximalen AHV-Rente nicht überschreitet.

[2] Anspruch auf einen halben Rentenzuschlag besteht, wenn der Betrag der Altersleistung bei Beginn des Rentenbezugs das 28-Fache der maximalen AHV-Rente nicht überschreitet.

Die Absätze 2–5 des Artikels 47*c* E-BVG müssten entsprechend zu den Absätzen 3–6 umnummeriert werden.

4. Übertragung der Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen auf den Rentenzuschlag (Antrag Mettler Nr. 11.4)

Mit der vorliegenden Analyse soll geprüft werden, ob die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen auf den Rentenzuschlag übertragbar sind. In diesem Kapitel wird aufgezeigt, welche Personen Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben und weshalb sich die Anspruchsvoraussetzungen für die Überbrückungsleistungen nicht auf den in der Reform BVG 21 vorgesehenen Rentenzuschlag übertragen lassen.

4.1. Vergleich: Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose und Rentenzuschlag

Um Personen zu unterstützen, die kurz vor der Pensionierung ihre Arbeitsstelle verlieren und nach vollendetem 60. Altersjahr ausgesteuert werden, hat das Parlament das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜLG) verabschiedet (BBl 2020 5519). Das Gesetz ermöglicht diesen ausgesteuerten Personen, eine Überbrückungsleistung zur Deckung des Existenzbedarfs zu erhalten, bis sie das AHV-Rentenalter erreichen. Das Gesetzt tritt am 1. Juli 2021 in Kraft.

Der Kreis der Personen, die diese Überbrückungsleistung erhalten, ist relativ beschränkt. Es handelt sich um eine subsidiäre Leistung für ältere, ausgesteuerte Arbeitslose, die gewisse

Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Pro Jahr werden schätzungsweise rund 1200 Personen Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben.

Der Kreis der vom Rentenzuschlag betroffenen Personen ist hingegen gross: Anspruch auf den Rentenzuschlag haben alle Personen, die neu eine Rente beziehen und BVG-Beiträge entrichtet haben, von der Senkung des Umwandlungssatzes betroffen sind und die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Mit der Einführung des Zuschlags soll das Leistungsniveau erhalten werden. 2018 (aktuellste verfügbare Zahlen) haben rund 42 300 Personen erstmals eine Altersrente ihrer Vorsorgeeinrichtung erhalten. Die Zahl der potenziellen Bezügerinnen und Bezüger der beiden Leistungsarten ist somit nicht vergleichbar. Daher scheint es schwierig, die Anspruchsvoraussetzungen für die Überbrückungsleistungen auf ein derart grosses System wie die berufliche Vorsorge zu übertragen.

4.2. Beurteilung

Einige Voraussetzungen für die Überbrückungsleistungen sind spezifisch an diese Leistung geknüpft und können entsprechend keinesfalls auf den Rentenzuschlag angewendet werden (unter anderem die Aussteuerung ab 60 Jahren). Andere Voraussetzungen sind beim Rentenzuschlag de facto erfüllt (beispielsweise ein Erwerbseinkommen über der BVG-Eintrittsschwelle). Vermögen und Ausgaben dürfen jedoch nicht in die Anspruchsvoraussetzungen für den Rentenzuschlag einfliessen. Der Rentenzuschlag ist nämlich Teil des Systems der beruflichen Vorsorge, also einer Versicherung, bei der die Kriterien Vermögen und Ausgaben nicht in Betracht gezogen werden. Der Zuschlag dient dem Erhalt des Rentenniveaus und wird vom System der beruflichen Vorsorge (von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmenden, die in die berufliche Vorsorge einzahlen) finanziert. Da die Finanzierung von den Akteuren der beruflichen Vorsorge gesichert wird, ist der Rentenzuschlag eine Versicherungsleistung, die logischerweise allen gewährt werden muss, die sich an deren Finanzierung beteiligt haben (die Versicherten); die Überbrückungsleistung wird im Gegensatz dazu über die allgemeinen Bundesmittel finanziert und kommt nur einem beschränkten Personenkreis zu. Die Anspruchsvoraussetzungen für die Überbrückungsleistung auf den Rentenzuschlag anzuwenden, hätte zur Folge, dass eine erhebliche Anzahl versicherter Personen, die eine Altersrente der 2. Säule beziehen, vom Anspruch auf den Zuschlag ausgeschlossen wären und beträchtliche Renteneinbussen hinnehmen müssten. Ein zentrales und unbestrittenes Ziel der Reform würde damit klar verfehlt.

Zur Erinnerung: Die Vermögensschwelle für den Bezug der Überbrückungsleistung liegt bei 50 000 Franken für Alleinstehende und 100 000 Franken für Ehepaare (ausgenommen Hauptwohneigentum). Bei den Ausgaben ist die Überbrückungsleistung an die Voraussetzung geknüpft, dass die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Das Verfassungsziel, im Rentenalter ein Einkommen aus der 1. und der 2. Säule von 60 Prozent des Erwerbseinkommens zu erhalten, hat jedoch fast zwangsläufig ein Ausgabenüberschuss im Sinne der Überbrückungsleistungen zur Folge.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Rentenzuschlag den Vorsorgeeinrichtungen obliegt. Eine Vermögensvoraussetzung zu überprüfen, noch dazu für eine erhebliche Anzahl Bezügerinnen und Bezüger, wäre jedoch mit beträchtlichem Aufwand verbunden. Die Vorsorgeeinrichtungen verfügen nicht über die entsprechenden Informationen und sind nicht für eine solche komplexe Prüfung gerüstet (vergleichbar mit Abklärungen im Rahmen von Ergänzungsleistungen). Entsprechend müssten sie umfangreiche personelle Ressourcen ausschliesslich für diese Aufgabe einsetzen.

5. Einführung eines Solidaritätsbeitrags (Antrag Mettler Nr. 11.5)

Gemäss dem Entwurf des Bundesrates könnten nur Personen, die nach dem Inkrafttreten der Reform neu eine Rente beziehen, einen Rentenzuschlag erhalten. Wer bereits vor dem Inkrafttreten eine Rente erhält, hat keinen Anspruch darauf. Nur Personen, die von der Senkung des Umwandlungssatzes betroffen sind und Anspruch auf den Rentenzuschlag haben, beteiligen sich an dessen Finanzierung.

Mit der vorliegenden Analyse sollen die finanziellen Auswirkungen der Einführung eines Solidaritätsbeitrags untersucht werden. Ziel eines solchen Beitrags wäre es, die vermögenden Rentnerinnen und Rentner an der Finanzierung des Rentenzuschlags zu beteiligen, beispielsweise Personen mit einer monatlichen Altersrente von über 5000 Franken oder einem Vermögen von über 800 000 Franken.

Aktuell belaufen sich die laufenden Altersrenten der beruflichen Vorsorge auf insgesamt rund 24 Milliarden Franken pro Jahr. Die Zahl der Rentnerinnen und Rentner mit einer Rente von mehr als 5000 Franken oder einem in Kapitalform bezogenen Vorsorgeguthaben von über einer Million Franken wird auf 100 000 geschätzt. Müssten diese einen Solidaritätsbeitrag zur Finanzierung des Rentenzuschlags entrichten, könnte – grob geschätzt – mit einer Beitragsbasis von maximal 10 Milliarden Franken gerechnet werden. Bei einem Beitragssatz von 0,5 Prozent kämen so rund 50 Millionen Franken pro Jahr zusammen. Im Vergleich mit den übrigen Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Rentenzuschlag, die sich im Bereich zwischen 1 bis 2 Milliarden Franken pro Jahr bewegen, wären diese zusätzlichen Beiträge demnach vernachlässigbar. Hinzu kommt, dass für jene unter diesen 100 000 Personen, die ihre Altersleistung in Form von Kapital bezogen haben, eine fiktive Rente berechnet werden müsste.

Die Beteiligung der vermögenden Rentnerinnen und Rentner an der Finanzierung des Rentenzuschlags würde eine schwer lösbare Problematik mit sich bringen, nämlich wie diese Beiträge erhoben werden. Gemäss Reformentwurf entrichten nur BVG-versicherte Personen Beiträge, die von den Vorsorgeeinrichtungen bei den Arbeitgebern erhoben und an den Sicherheitsfonds überwiesen werden. Bei Rentnerinnen und Rentnern, die eine von ihrer Vorsorgeeinrichtung ausbezahlte Rente beziehen, wäre die Erhebung eines Beitrags (durch Abzug von der ausgerichteten Rente) theoretisch praktisch möglich. Bei Rentnerinnen und Rentnern, die nicht in der beruflichen Vorsorge versichert waren oder die ihre Altersleistungen als Kapital bezogen haben, sieht dies allerdings anders aus. Zunächst müssten die Vorsorgeeinrichtungen ihre ehemaligen Versicherten ausfindig machen, die ihre Altersleistung – manchmal vor Jahrzehnten – in Kapitalform bezogen haben. Die Vorsorgeeinrichtungen stehen mit diesen Personen nicht mehr in Kontakt. Noch schwieriger wäre diese aufwändige Suche, wenn die früheren Versicherten ihren Wohnsitz ins Ausland verlegt haben oder die Vorsorgeeinrichtung ihre Tätigkeit in der Zwischenzeit eingestellt hat. Vermutlich könnte nur ein Teil dieser ehemaligen Versicherten ermittelt werden. Auf jeden Fall wäre die Beitragserhebung bei Personen, die ihre Altersleistung in Form von Kapital bezogen haben, auch schwer umsetzbar, wenn das verfügbare Vermögen als Kriterium für einen Solidaritätsbeitrag eingeführt würde (siehe dazu auch die Erklärungen unter Ziff. 4).

Das einzige Mittel, um das Vermögen einer Person in Erfahrung zu bringen, ist deren Steuererklärung. Diese enthält alle Vermögenswerte einer Einzelperson oder eines Ehepaars. Hier gilt es jedoch zu bedenken, dass die Immobilienwerte nach Katasterwerten und nicht nach Marktwerten geschätzt werden. Nur die kantonalen Steuerbehörden kennen das Vermögen der Rentnerinnen und Rentner. Die Steuerbehörden zur Auskunft zu verpflichten, um feststellen zu können, welche Personen die Vermögensvoraussetzungen zur Bezahlung eines Solidaritätsbeitrags erfüllen, wäre aus datenschutzrechtlicher Sicht sehr heikel. Schliesslich sollte eine solche Voraussetzung dahingehend angepasst sein, dass die Vermögensobergrenze für alleinstehende und verheiratete Steuerpflichtige unterschiedlich hoch angesetzt wird, damit Letztere nicht benachteiligt sind. Zu diesen Schwierigkeiten käme der Einzug des Solidaritätsbeitrags hinzu, der schwer durchzusetzen sein dürfte.

Angesichts der praktischen Schwierigkeit bei der Einführung einer solchen Massnahme und der komplexen Suche nach ehemaligen Versicherten, die ihre Altersleistung in Kapitalform bezogen haben und die Vermögensvoraussetzung erfüllen, sowie in Anbetracht der Problematik betreffend den Einzug der Beiträge und der hohen Verwaltungskosten dieser Verfahren bei letztlich sehr bescheidenen finanziellen Auswirkungen wird eine solche Massnahme nicht empfohlen.

6. Einrichtung eines Zahlungsmechanismus für die Übergangsgeneration (Antrag Mettler Nr. 11.6)

Die vorliegende Analyse untersucht die mögliche Einrichtung eines Zahlungsmechanismus. Dazu würde zeitlich befristet ein zusätzlicher Abzug als Solidaritätsbeitrag zugunsten der Übergangsgeneration in der Höhe von 0,5 Prozent des Lohns erhoben. Der Beitrag würde an den Sicherheitsfonds gehen, der ihn während 15 Jahren nach Inkrafttreten der Reform für eine degressive Erhöhung des individuellen Guthabens der Versicherten verwendet. Eine solche Variante würde somit teilweise dem Vorschlag des ASIP und teilweise den Massnahmen gemäss Botschaft entsprechen.

6.1. Merkmale

Bei dieser Variante würde das BVG-Altersguthaben bei Pensionierung um einen festgelegten Prozentsatz erhöht, wie es auch der ASIP vorschlägt. Der Prozentsatz würde von Jahr zu Jahr sinken, da die Reformmassnahmen eine jährliche Verbesserung des BVG-Altersguthabens ermöglichen. Im Unterschied zum ASIP-Modell, das für die Übergangsmassnahmen einen Zeitraum von 10 Jahren vorsieht, würde die vorliegende Massnahme sich jedoch über 15 Jahre erstrecken und die Erhöhung des BVG-Altersguthabens würde nicht mit allfälligem überobligatorischem Guthaben verrechnet. Das bei der Pensionierung vorhandene Vorsorgeguthaben würde somit in jedem Fall erhöht.

Wie auch beim Modell des Bundesrates hätten alle Versicherten der Übergangsgeneration unabhängig vom jeweiligen Vorsorgeniveau Anspruch auf diese Ausgleichsmassnahme. Die Massnahme käme also sowohl den Versicherten mit hohem überobligatorischem Anteil als auch den von der Senkung des Umwandlungssatzes betroffenen Versicherten zugute. Die Massnahme hätte somit hohe Mehrkosten zur Folge.

Wie beim Vorschlag des Bundesrates würde die Finanzierung über einen Beitragssatz in der Höhe von 0,5 Prozent des AHV-Lohnes erfolgen.

Der Erhöhungsfaktor, um die Senkung des Umwandlungssatzes von 6,8 Prozent auf 6,0 Prozent auszugleichen, würde bei Inkrafttreten der Reform 13 Prozent betragen. Danach würde er jährlich um 0,87 Prozentpunkte sinken und nach 15 Jahren schliesslich 0 Prozent betragen.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Erhöhungsfaktoren für einzelne Jahre bei Inkrafttreten der Reform im Jahr 2023:

2023	2028	2033	2037	Ab 2038
13,00 %	8,67 %	4,33 %	0,87 %	0,00 %

6.2. Beurteilung

Die vorliegende Variante bewirkt, im Gegensatz zum Rentenzuschlag, keine spürbare Verbesserung des Vorsorgeniveaus von Personen mit tiefem Einkommen oder Teilzeitbeschäftigung. Denn ein Erhöhungsfaktor auf einem tiefen Altersguthaben würde das Vorsorgeniveau und damit das Rentenniveau dieser Kategorie von Arbeitnehmenden deutlich weniger verbessern als eine Rentenverbesserung um einen fixen Betrag.
Im Gegensatz zum Vorschlag des Bundesrates würde ein Rentenzuschlag, der für begrenzte Zeit ausgerichtet würde, zudem eine «Verlierergeneration» schaffen. Die «Verlierer» wären dabei jene Versicherten, die knapp nicht zur Übergangsgeneration gehören und daher keinen Anspruch auf den Zuschlag haben.

6.3. Kosten

Die Kosten dieses Modells wären im ersten Jahr am höchsten und würden danach kontinuierlich sinken. In den ersten Jahren (2023 bis 2030) wäre im Durchschnitt mit Kosten von schätzungsweise rund 1,1 Milliarden Franken pro Jahr zu rechnen. Die Einführung eines Beitragssatzes in der Höhe von 0,5 Prozent des AHV-Lohns würde zur Deckung der Kosten ausreichen.