Nationalrat

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N)

Sitzung vom 24./25. Juni 2021

20.089 Reform BVG 21

Bericht 8

Prozess zur regelmässigen Anpassung der Parameter der obligatorischen beruflichen Vorsorge

1. Auftrag

An ihrer Sitzung vom 5. Februar 2021 hat die SGK-N die Bundesverwaltung beauftragt, einen Prozess vorzuschlagen, gemäss welchem das Parlament alle 4 Jahre über die Parameter Umwandlungssatz, Rentenalter, Koordinationsabzug, Eintrittsschwelle, Versicherung für Mehrfachbeschäftigte und Altersgutschriften entscheiden kann.

2. Geltendes Recht und bisherige Reformvorlagen

Anlässlich der 1. BVG-Revision, in Kraft seit 1. Januar 2005, wurde der Bundesrat im damals neu eingeführten Artikel 14 Absatz 3 BVG verpflichtet, dem Parlament ab 2011 mindestens alle zehn Jahre einen Bericht über die Festlegung des Umwandlungssatzes in den nachfolgenden Jahren zu unterbreiten. Mit Botschaft vom 22. November 2006 über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes) hat der Bundesrat die Zinssituation untersucht und eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes vorgeschlagen. Diese Vorlage wurde in der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 7. März 2010 deutlich abgelehnt.

Am 19. November 2014 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 überwiesen und eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes vorgeschlagen (14.088, Anpassung des Mindestumwandlungssatz unter 2.2). Diese Vorlage wurde in der Volksabstimmung knapp abgelehnt.

In der Botschaft vom 25. November 2020 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (Reform BVG 21) hat der Bundesrat dem Parlament Vorschläge zur Senkung des Mindestumwandlungssatzes und Ausgleichsmassnahmen unterbreitet. Mit der Reform BVG 21 kann das Leistungsniveau der obligatorischen beruflichen Vorsorge insgesamt gehalten und für tiefere Einkommen sogar verbessert werden.

Der Bundesrat hat also seine Verantwortung wahrgenommen, dem Parlament rechtzeitig Vorschläge zu unterbreiten, mit dem Ziel, die finanzielle Stabilität der obligatorischen beruflichen Vorsorge sicherzustellen und Anpassungen an gewandelte Einkommensmodelle vorzunehmen.

3. Vorgesehener Prozess in der Reform BVG 21

Eine gesetzliche Vorgabe, die den Bundesrat zur regelmässigen Berichterstattung zum Mindestumwandlungssatz verpflichtet, gewährleistet, dass das Parlament über die notwendigen Grundlagen zur Entscheidungen zu diesen Parametern verfügt. Da der Mindestumwandlungssatz mit Unsicherheiten, namentlich hinsichtlich der Zinsentwicklung, verbunden ist, muss der Bundesrat dessen

Höhe häufiger als bisher prüfen. Dies erlaubt eine raschere Anpassung des Mindestumwandlungssatzes an die Entwicklung biometrischer Faktoren und die Finanzmarktstruktur. Dies führt zu einer Verbesserung der Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen.

Deshalb sieht die Vorlage BVG 21 vor, dass der Bundesrat der Bundesversammlung mindestens alle fünf Jahre (anstatt wie bisher nur alle 10 Jahre) zwei Berichte unterbreitet, die er unter Einbezug der Sozialpartner erstellt. Der eine Bericht enthält die Grundlagen zur Festlegung des Mindestumwandlungssatzes in den folgenden Jahren (Art. 14 Abs. 3 E-BVG). Der andere Bericht enthält die Grundlagen für die Festlegung des Rentenzuschlags und Aussagen über die Leistungsgarantie (Art. 47i E-BVG). Die beiden Berichte werden auch die Parameter «Koordinationsabzug, Eintrittsschwelle und Altersgutschriften» umfassen. Sie werden dem Parlament in regelmässigen Intervallen die Entscheidungsgrundlagen liefern, welche es ihm ermöglichen, seine politische Verantwortung wahrzunehmen.

Der Bundesrat wird dem Parlament mit seiner Berichterstattung gegebenenfalls Vorschläge von Gesetzesänderungen unterbreiten. Bei der Beratung dieser Berichte kann das Parlament seine inhaltlichen Vorstellungen einbringen. Im Rahmen dieser Reformen kann der Bundesrat auch weitere Anpassungen wie z.B. an gewandelte Erwerbsbiographien vorschlagen.

Somit stellt der vom Bundesrat vorgeschlagene Prozess eine angemessene Lösung für die im vorliegenden Analyseauftrag geäusserte Erwartungen dar.

4. Prozess gemäss Auftrag der SGK-N

Damit das Parlament, wie im vorliegenden Analyseauftrag gewünscht, alle vier Jahre über den Umwandlungssatz, den Koordinationsabzug, die Eintrittsschwelle, die Altersgutschriften und die Versicherung von Mehrfachbeschäftigten entscheiden könnte, müsste der Bundesrat verpflichtet werden, dem Parlament in jeder Legislatur eine Botschaft über die Anpassung sämtlicher grundlegender Parameter des BVG zu unterbreiten. Jede Gesetzesänderung erfordert eine Vernehmlassung. Eine solche Pflicht würde daher bedeuten, dass alle 4 Jahre die ständigen Vernehmlassungsteilnehmer wie Kantone, Parteien, Dachverbände und Organisationen zu konsultieren wären. Es ist somit für jede solche Botschaft mit einer Vorbereitungszeit von ca. 2 Jahren zu rechnen. Mit der daran anschliessenden parlamentarischen Debatte wäre die berufliche Vorsorge ununterbrochen in Revision. Wegen der notwendigen Zeit für die Verordnungsanpassungen und für die Umsetzung durch die Vorsorgeeinrichtungen würden sich diese Reformprojekte bald überlappen.

Der Parameter «Rentenalter» in der obligatorischen beruflichen Vorsorge muss ausserdem mit dem Referenzalter in der 1. Säule (AHV und IV) übereinstimmen, das zudem auch für die übrigen Sozialversicherungen massgebend ist und deshalb nicht isoliert nur in der beruflichen Vorsorge behandelt werden. In Bezug auf den Parameter Rentenalter würde eine Pflicht zur regelmässigen Vorlage einer Botschaft somit auch dazu führen, dass in jeder Legislatur über einen wichtigen Eckwert der AHV/IV und anderer Sozialversicherungen diskutiert werden müsste, inklusive allfälliger Ausgleichsmassnahmen. Somit wären auch die AHV/IV und die übrigen Sozialversicherungen in einem dauernden Revisionsprozess mit sich überlappenden Vorlagen und Umsetzung sowie mit sich überlappenden Übergangsgenerationen.

Unklar ist auch, wie vorzugehen wäre, wenn das Parlament vor der nächsten Vernehmlassung das vorherige Geschäft nicht abschliessen konnte oder noch eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss oder die nächste Vorlage bereits in Behandlung ist, während die vorangehende Reform, an die sie anschliesst, in einer Volksabstimmung abgelehnt wird. Würde eine Vorlage in einer Volksabstimmung abgelehnt, dann müsste die in der Zwischenzeit eingeleitete, an die abgelehnte Vorlage direkt anknüpfende Vorlage zurückgezogen und wieder neu aufgegleist werden. Die Vorbereitung oder Behandlung einer nächsten Vorlage vor einer Volksabstimmung zur vorangehenden Reformvorlage kann auch zu einer Verwirrung und Überforderung der StimmbürgerInnen führen.

Dass diese Situation nicht unrealistisch ist, zeigt die Vergangenheit: Würde nämlich die gesetzliche Pflicht, dass der Bundesrat alle 4 Jahre eine Botschaft zur Festlegung der Parameter in der beruflichen Vorsorge vorlegen muss, schon heute bestehen, hätte er bereits vor der Volksabstimmung zur Reform der Altersvorsorge 2020 im September 2017 eine Vernehmlassung zu einer neuen Botschaft eröffnen müssen. Nur so hätte er diese im Jahr 2018 fristgerecht verabschieden können.

Zudem benötigen die Vorsorgeeinrichtungen genügend Vorlaufzeit, um diese regelmässigen Änderungen umzusetzen und in ihre Reglemente, Abläufe und Vorsorgepläne und Informatiklösungen zu integrieren sowie diese Änderungen ihren Versicherten zu erklären. Diese Phase umfasst in der Regel 1 - 2 Jahre. Diese Vorlaufzeit benötigen wegen des Anrechnungsprinzips auch Vorsorgeeinrichtungen mit sog. umhüllenden Vorsorgeplänen.

Schliesslich ist es wichtig, daran zu erinnern, dass die Regelungen der beruflichen Altersvorsorge mittel- und langfristig vorzunehmen sind und nicht auf die kurze Sicht einer Legislaturperiode. Das gilt nicht nur für den Mindestumwandlungssatz, sondern auch für die Eintrittsschwelle und den Koordinationsabzug. Eine sehr häufige Infragestellung und Überarbeitung aller massgebenden Parameter und somit der Frage, wer der obligatorischen beruflichen Vorsorge unterstellt und welcher Teil des Lohnes versichert werden soll, in einem fixen und engen Intervall, würde dieser Ausrichtung widersprechen und eine Unruhe schaffen, die für notwendige Reformen eine ungünstige Ausgangslage schaffen würde. Sowohl die Versicherten wie die Arbeitgeber und die Vorsorgeeinrichtungen benötigen eine gewisse Planungssicherheit.

Falls die SGK-N trotzdem eine entsprechende Gesetzesänderung wünscht, findet sich ein Formulierungsvorschlag im Anhang.

5. Fazit

Ein Zeitraum von 5 Jahren, welcher der Bundesrat für die Analyse der Situation und gegebenenfalls die Formulierung von allfälligen Gesetzesänderungen vorschlägt, ist wegen des Zeitaufwands für das Sammeln und Analysieren von Daten und der Vorbereitung des Entscheidungsprozesses angemessener als die mit dem vorliegenden Antrag vorgeschlagenen 4 Jahre.

Durch eine Pflicht zur einer regelmässigen Unterbreitung von Reformvorlagen über sämtliche Parameter der obligatorischen beruflichen Vorsorge, alle vier Jahre, wäre die gesamte Altersvorsorge in einem nie abschliessbaren politischen Prozess mit sich überlappenden Revisionen. Dieses Vorgehen würde ein fokussiertes und schrittweises Angehen der diversen Herausforderungen in der Altersvorsorge erschweren. Ein Automatismus und Gesetzesänderungen quasi auf Vorrat, wie im Antrag vorgeschlagen, wären im technisch anspruchsvollen und politisch heiklen Umfeld der Altersvorsorge wenig erfolgversprechend.

Ein fixes Intervall erscheint generell problematisch: Das politische System in der Schweiz ist darauf ausgerichtet, dass das Parlament bei Bedarf gezielt Massnahmen treffen kann. Eine regelmässige Pflicht zur Gesetzgebung würde das gesamte politische System erschweren und nicht zuletzt auch das Parlament stark belasten.

Das Parlament hat schliesslich mittels der bewährten parlamentarischen Instrumente die Möglichkeit, die Gesetzesänderungen anzustossen. Der Bundesrat kann bei unvorhergesehenen Entwicklungen dem Parlament auch ausserhalb dieser regelmässigen Berichterstattung Gesetzesänderungen unterbreiten.

Anhang:

Formulierungsvorschlag für den Prozess gemäss Auftrag der SGK-N

1. BVG

Art. 9 Anpassung an die AHV und neuer Gesetzesvorschlag

[2] Der Bundesrat legt der Bundesversammlung einmal pro Legislaturperiode zusammen mit der Botschaft zur Höhe des Mindestumwandlungssatzes eine Gesetzesänderung über diese Grenzbeträge vor.

Art. 14 Abs. 3 Höhe der Altersrente *(ersetzt den in der Reform vorgesehenen Abs. 3)*

[3] Er legt der Bundesversammlung einmal pro Legislaturperiode eine Botschaft zu einer Gesetzesänderung über die Höhe des Mindestumwandlungssatzes vor.

Art. 16 Altersgutschriften

[2] Der Bundesrat legt der Bundesversammlung einmal pro Legislaturperiode zusammen mit der Botschaft zur Höhe des Mindestumwandlungssatzes eine Gesetzesänderung über die Höhe der Altersgutschriften vor.

Der in der Reform vorgesehene Art. 47i müsste wie folgt angepasst werden:

Art. 47*i* Bericht zum Rentenzuschlag

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung zusammen mit der Botschaft zur Höhe des Mindestumwandlungssatzes ~~dem Bericht zu den Grundlagen für die Festlegung des Mindestumwandlungssatzes (Art. 14 Abs. 3)~~ einen Bericht zum Rentenzuschlag. ….

2. AHVG

Das AHVG resp. der in der Reform zur Stabilisierung der AHV (AHV 21) vorgesehene Art. 21 müsste wie folgt angepasst werden:

Art. 21 (Referenzalter und) Altersrente

[3] Der Bundesrat legt der Bundesversammlung einmal pro Legislaturperiode eine Gesetzesänderung über die Höhe des Referenzalters vor.