

Ständerat

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S)

Sitzung vom 26. April 2022

20.089 n BVG-Reform

Bericht Nr. 16: Gewinnablieferung Negativzinsen

1. Mandat

Der vorliegende Bericht behandelt den Vorschlag, dass der Sicherheitsfonds aus der Bundeskasse einen einmaligen Betrag von 1 Milliarde Franken erhalten soll. Ausserdem soll der Sicherheitsfonds jedes Jahr 100 Millionen Franken aus der Bundeskasse erhalten, sofern der Leitzins der Schweizerischen Nationalbank (SNB) tiefer als 0% ist, und der Bund mindestens diesen Betrag von der Nationalbank erhält. Begründet werden diese Zahlungen mit den Negativzinsen, welche die Vorsorgeeinrichtungen bezahlen, und von welchen die SNB indirekt über die Geschäftsbanken profitiert.

Der vorliegende Bericht soll die Verfassungskonformität dieses Vorgehens darlegen. Besteht die Notwendigkeit für eine Verfassungsänderung, soll ein Formulierungsvorschlag vorgelegt werden.

Ausserdem soll die Frage beantwortet werden, ob / wie diese Zusatzfinanzierung die Arbeitgeber und Versicherten entlasten würde.

Im Rahmen der Ausarbeitung des vorliegenden Berichtes hatte das Bundesamt für Justiz keine Zeit, sich zur Frage der Verfassungsmässigkeit zu äussern. Sollte das Parlament mit einer Finanzierung der Massnahmen zugunsten der Übergangsgeneration aus den Gewinnen der SNB fortfahren wollen, müsste das BJ um eine vertiefte Analyse ersucht werden.

2. Verfassungsmässigkeit

2.1 Art. 99 BV

Artikel 99 BV bildet die Verfassungsgrundlage für die schweizerische Geldpolitik. Sie bezeichnet die Aufgaben der Schweizerischen Nationalbank. Absatz 4 sieht vor, dass ein Teil des Reingewinns an die Kantone geht. Somit nennt die Verfassungsgrundlage keine anderen Begünstigten; einzig die Kantone erhalten zwingend einen Teil des Reingewinns. Andere zwingend Begünstigte sind in der BV nicht vorgesehen, allerdings steht es dem Gesetzgeber frei, andere Begünstigte zu bezeichnen. Das Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG) konkretisiert die Verfassungsgrundlage und präzisiert, wem der verbleibende Anteil des Gewinns zusteht. Artikel 31 sieht vor, dass der Gewinn zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone fällt. Diese Verfassungsbestimmung wäre daher nicht unvereinbar mit der Finanzierung der Massnahmen zugunsten der Übergangsgeneration aus den Gewinnen der SNB.

2.2 Art. 111 und 113 BV

Die verfassungsrechtliche Grundlage für das Drei-Säulen-System bildet Artikel 111 der Bundesverfassung (BV), insbesondere Absatz 1. Ausserdem kann der Bund gemäss Artikel 113 BV Vorschriften über die berufliche Vorsorge erlassen.

Die Finanzierung der beruflichen Vorsorge ist in Artikel 113 Absatz 3 geregelt:

³ *Die berufliche Vorsorge wird durch die Beiträge der Versicherten finanziert, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mindestens die Hälfte der Beiträge ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezahlen.*

Die ersten Vorsorgeeinrichtungen wurden Ende des 19. Jahrhunderts gegründet, weil einige Arbeitgebende ihre Arbeitnehmenden vor bestimmten Risiken schützen wollten.

Das Drei-Säulen-Prinzip wurde mit folgendem Grundgedanken in die Bundesverfassung aufgenommen: Eine umfassende erste Säule deckt als allgemeine Versicherung den Existenzbedarf, eine zweite Säule ermöglicht die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise, eine dritte Säule ermöglicht die individuelle Vorsorge. Die zweite Säule wurde als berufliche Vorsorge konzipiert und hing somit von einer Erwerbstätigkeit ab, mit einer Beitragsfinanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende. Die Versicherung stellte auf die bestehenden Vorsorgeeinrichtungen ab, wurde aber für alle Arbeitgebenden obligatorisch. Die Bundesverfassung hat diese Idee verankert.

Ursprünglich war die berufliche Vorsorge somit eine Art Sozialvertrag zwischen Arbeitgeber und arbeitnehmender Person, um die arbeitnehmende Person gegen die Risiken Alter, Tod und Invalidität zu versichern und die Kosten der Versicherung zu gleichen Teilen zu tragen. Damals stellte sich die Frage nach einer Beteiligung durch den Bund oder andere öffentliche Stellen nicht; sie war nicht Teil des Sozialvertrags (ausser bei Arbeitgebenden für ihre jeweiligen Arbeitnehmenden).

Der Wortlaut der Bundesverfassung ist klar und unmissverständlich. Entsprechend wird die zweite Säule ohne Beitrag der öffentlichen Hand finanziert. Die Verfassungsgrundlage erteilt dem Bund keinerlei Kompetenzen für eine Zusatzfinanzierung.¹

Auch nach Ansicht der Lehre (Hürzeler/Stauffer, Kommentierung des Artikels 113 BV, Basler Kommentar zur beruflichen Vorsorge Nr. 17) sieht Artikel 113 BV keinen Beitrag der öffentlichen Hand vor.

Somit wäre eine Verfassungsänderung erforderlich, wenn das Parlament möchte, dass sich der Bund an der Finanzierung der beruflichen Vorsorge beteiligt.

Es müsste eine zusätzliche Finanzierungsquelle in Artikel 113 BV aufgenommen werden. Auch für die Ausarbeitung dieser Formulierung ist die Mitarbeit des BJ zwingend. Für eine solche Änderung muss eine parlamentarische Initiative eingereicht werden, damit eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Es gilt das übliche Verfahren für eine parlamentarische Initiative.

3. Entlastung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Ein Bundesbeitrag an die Finanzierung der Zuschüsse/Rentenerhöhungen für die Versicherten der Übergangsgeneration führt selbstverständlich zu einer teilweisen Entlastung von

¹ BBl 1971 II 1623

Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Das Ausmass der Entlastung hängt davon ab, wie lange die Leitzinsen der SNB negativ sind / bleiben. Aufgrund der aktuell steigenden Inflationszahlen ist dies ungewiss. In der Schweiz beträgt die Jahreststeuerung per Ende März 2022 2.4%. Isoliert betrachtet würde dieser Wert keinen negativen Leitzins nahelegen. Der Zinsentscheid der SNB ist aber stark von der Reaktion der europäischen Zentralbank EZB abhängig. Im Euroraum sind die Inflationsraten deutlich höher als in der Schweiz. Im Euroraum legten die Verbraucherpreise gemäss provisorischen Zahlen im März 2022 um 7.5% p.a. zu. Die EZB hält den Leitzins aber weiterhin bei 0%. Solange die EZB die Zinsen nicht anhebt, ist dies wegen einer drohenden Aufwertung des Frankens auch für die SNB schwierig. Zinssteigerungen sind aber bereits absehbar. In diesem Falle dürfte die SNB ebenfalls die Zinsen anheben. Es besteht somit eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass Anfang 2024 keine negativen Leitzinsen mehr existieren. Bereits heute können die Vorsorgeeinrichtungen Negativzinsen problemlos vermeiden. Swapsätze in Franken ab einer 2-jährigen Laufzeit sind positiv (Ende März bei 0.07%), Swapsätze mit längeren Laufzeiten sind noch höher. Der 10-jährige Swapsatz lag Ende März bei 0.94%. Kaum prognostizierbar ist allerdings die mittel- und langfristige Inflations- und Zinsentwicklung. Ein wahrscheinliches Szenario ist, dass sich die Zeit der Negativzinsen wenigstens vorläufig dem Ende nähert.

Das Modell der SGK-S 1. Lesung geht zwischen 2024 bis 2045 von geschätzten Ausgaben für die Rentenzuschläge von 18.25 Mrd. Franken aus. Die Summe der Zahlungen des Bundes würde in diesem Zeitraum zwischen 1 Mrd. (keine Negativzinsen mehr / Einmalzahlung) und maximal 3.2 Mrd. Franken (Negativzinsen und Ausschüttungen der SNB an den Bund über den gesamten Zeitraum) betragen². Letzteres scheint aktuell eher unwahrscheinlich. Der Anteil dieser Zahlungen an den gesamten Aufwendungen läge in diesem Zeitraum demnach ungefähr zwischen 1/18 und 1/6. Im entsprechenden Ausmass könnten die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer für den Rentenzuschlag reduziert werden. Im Modell des Bundesrates wäre der entsprechende Anteil der Bundesbeiträge an den zusätzlichen Beiträgen (aufgrund der höheren Gesamtkosten) noch kleiner. Dort läge der Anteil der Bundesbeiträge an den Ausgaben für die Rentenzuschläge ungefähr zwischen 1/26 und 1/8. Bei beiden Modellen würden sich diese Anteile bei einer noch längerfristigen Betrachtung weiter reduzieren. Dies gilt nicht für das Modell des Nationalrates. Dort läge der Anteil der Bundesbeiträge an den Gesamtausgaben für die Rentenzuschläge aufgrund des insgesamt wesentlich tieferen Ausgleichs höher, und zwar zwischen ca. 1/9 und ca. einem Drittel.

in Mio. Franken	Modell BR	Modell NR	SGK-S 1. Lesung
Gesamtausgaben Rentenzuschläge (2024 - 2045)	25900	9050 ³	18250
Anteil Bundesbeitrag 1 Mrd.	3,9%	11,0%	5,5%
Anteil Bundesbeitrag 3.2 Mrd.	12,4%	35,4%	17,5%

Schätzungen BSV

4. Zusammenfassung

Der vorgesehene Bundesbeitrag würde nur zu einer vergleichsweise geringen Reduktion der Beiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmer für die Finanzierung der Rentenzuschläge führen. Eine Ausnahme wäre das Modell des Nationalrates unter der Annahme, dass die Negativzinsen trotz Inflation weiterhin anhalten und die SNB durchgehend Beiträge an den Bund bezahlen würde. Ein Bundesbeitrag liesse sich allerdings infolge der steigenden Zinsen immer weniger mit dem Hinweis auf die Negativzinsen rechtfertigen, welche die Vorsorgeeinrichtungen bezahlen müssten, da diese die Negativzinsen auch bei recht

² Ohne die Annahme von Zinserträgen und bei Inkrafttreten ab 1.1.2024

³ Zuschläge nur bis 2038

kurzfristigen Anlagen inzwischen vermeiden können. Zudem würde sich ein solcher Bundesbeitrag negativ auf die Sanierung der Covid-Schulden des Bundes auswirken.