

Bericht 2

Versicherung für Teilzeit- und Mehrfachbeschäftigte sowie für Personen mit einem tiefen Jahreslohn

1. Auftrag der SGK-S

An ihrer Sitzung vom 20. Januar 2022 hat die SGK-S die Verwaltung beauftragt, einen Bericht über die Möglichkeiten einer Erweiterung der Versicherungspflicht im Rahmen eines vereinfachten Vorsorgeplans für Personen mit mehreren Arbeitgebern und Personen mit tiefem Jahreslohn zu erstellen. Für Personen, welche einen Jahreslohn zwischen 2 300 Franken und der Eintrittsschwelle erzielen, soll ein vereinfachter Vorsorgeplan (kein Koordinationsabzug, paritätischer altersunabhängiger Einheitsbeitrag) eingeführt werden. Anhand von zwei Varianten (Eintrittsschwelle gemäss Vorschlag Bundesrat bei 21 510 Franken und Eintrittsschwelle gemäss Beschluss Nationalrat bei 12 548 Franken) sollen die Auswirkungen auf die Leistungen für die Versicherten und die finanziellen Auswirkungen aufgezeigt werden. Es soll keine Konsolidierung der Einkommen von verschiedenen Arbeitgebern vorgenommen werden. Zudem sollen die Vor- und Nachteile für Arbeitgeber und Versicherte aufgezeigt werden, die entstehen, wenn die Beiträge an die Vorsorgeeinrichtung jedes beteiligten Arbeitgebers oder an die Auffangeinrichtung abgeliefert werden. Anlässlich der Sitzung der SGK-S vom 20. Januar 2022 wurde zudem der Wunsch geäußert, zu den damaligen Bestimmungen über die Mehrfachtigkeit in der Reform der Altersvorsorge 2020 Stellung zu nehmen.

Vorliegend werden die Beschlüsse des Nationalrates gewürdigt und eine vereinfachte Versicherung geprüft sowie die damaligen Bestimmungen zur Mehrfachtigkeit der Reform der Altersvorsorge 2020 dargestellt.

2. Ausgangslage

2.1 Reform der Altersvorsorge 2020

Die Verbesserung des Versicherungsschutzes von Teilzeitbeschäftigten und Personen mit mehreren Arbeitgebern war bereits in der Reform der Altersvorsorge 2020 ein zentrales Thema. Die Botschaft sah eine Eintrittsschwelle von rund 14 000 Franken (Mindestrente AHV) sowie die Abschaffung des Koordinationsabzuges und eine entsprechende Anpassung der Altersgutschriftensätze vor. Mit dieser Massnahme sollten rund 90% der Arbeitnehmenden obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert werden.

Das Parlament hat den Entwurf des Bundesrates abgeändert, sodass die Vorlage, die zur Volksabstimmung kam, keine Senkung der Eintrittsschwelle mehr vorsah. Die Vorlage sah einen flexiblen Koordinationsabzug von 40% des Jahreslohnes bis 84 600 Franken vor, dieser sollte jedoch mindestens der minimalen und höchstens 75% der maximalen Altersrente der AHV entsprechen. Zusätzlich hatte das Parlament einen neuen Art. 4 Abs. 3^{bis} und 4 eingefügt, wonach sich Arbeitnehmende in Berufen

mit häufig wechselnden oder befristeten Anstellungen mit Zustimmung des Arbeitgebers wie Selbstständige ausschliesslich im Überobligatorium versichern lassen konnten. Die Vorlage wurde schliesslich vom Volk abgelehnt.

2.2 Botschaft zu BVG 21

Um den neuen Realitäten in Bezug auf das Erwerbsverhalten (Teilzeitarbeit, Mehrfachbeschäftigung) Rechnung zu tragen, sieht die Botschaft zu BVG 21 vor, den Koordinationsabzug zu halbieren. Auch der Rentenzuschlag, der unabhängig von der Höhe der ausbezahlten Rente festgesetzt werden soll, käme Personen mit tiefem Jahreslohn und Teilzeitbeschäftigten zu Gute.

3. Beschlüsse des Nationalrates zu den Mehrfachbeschäftigten

3.1 Senkung der Eintrittsschwelle auf 12 548 Franken (Beschluss des Nationalrates zu Art. 2 und 7 BVG)

Um den Teilzeit- und Mehrfachbeschäftigten einen besseren Versicherungsschutz gewähren zu können, hat der Nationalrat eine Senkung der Eintrittsschwelle auf 12 548 Franken und wie in der Botschaft die Halbierung des Koordinationsabzuges beschlossen. Andere Varianten eines Koordinationsabzuges wurden zwar diskutiert, aber verworfen. Mit der vom Nationalrat schliesslich beschlossenen Kombination aus Halbierung des Koordinationsabzuges und Senkung der Eintrittsschwelle wird der beste positive Effekt auf die Vorsorge von Teilzeit- und Mehrfachbeschäftigten erreicht (vgl. dazu den veröffentlichten Bericht 3: Berufliche Vorsorge bei Teilzeitarbeit und bei Arbeit bei mehreren Arbeitgebern, S. 4ff.). Als Nebeneffekt müssten allerdings auch Arbeitnehmende neu obligatorisch versichert werden, die nicht mehrfachbeschäftigt sind, sondern nur einen einzelnen Lohn zwischen der heutigen und der halbierten Eintrittsschwelle erzielen würden. Die gänzliche Abschaffung des Koordinationsabzuges – wie in der Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 vorgesehen – würde zusätzlich das Vorsorgeniveau von tiefen Einkommen verbessern, hat der Koordinationsabzug doch bei eher tiefen Jahreslöhnen eine verhältnismässig stärkere Wirkung als bei höheren Jahreslöhnen.

Durch die Senkung der Eintrittsschwelle wären zusätzlich 320 000 Personen in der beruflichen Vorsorge obligatorisch versichert. Es ist mit zusätzlichen Beiträgen von über 100 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen (exkl. Verwaltungskosten).

3.2 Obligatorische Versicherung für Personen, welche bei mehreren Arbeitgebern einen Jahreslohn von insgesamt mehr als 12 548 Franken erreichen (Beschluss Nationalrat zu Art. 46 BVG).

Gemäss dem Beschluss des Nationalrates haben sich alle Arbeitnehmenden im Dienste mehrerer Arbeitgeber mit einem **gesamthaften Jahreslohn** von mehr als 12 548 Franken obligatorisch in der beruflichen Vorsorge zu versichern. Dies entweder bei der Auffangeinrichtung oder bei der Vorsorgeeinrichtung, der einer ihrer Arbeitgeber angeschlossen ist, oder bei einer Vorsorgeeinrichtung ihres Berufsverbandes, sofern deren reglementarische Bestimmungen es vorsehen.

3.2.1 Betroffene Arbeitnehmende

Betroffen von der beschlossenen Neuregelung sind in erster Linie diejenigen mehrfachtätigen Arbeitnehmenden, welche mehrere Einkommen generieren, die je unter der Eintrittsschwelle von 12 548 Franken liegen. Des Weiteren kann es sich auch um Arbeitnehmende handeln, die mehrere ähnlich hohe Einkommen bei verschiedenen Arbeitgebern erzielen, von denen einzelne unter und andere über der Eintrittsschwelle liegen. Nicht betroffen wären hingegen Arbeitnehmende, die bereits für eine hauptberufliche Tätigkeit obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert sind. Ihr Einkommen aus einem Nebenerwerb ist nach der geltenden Regelung von der obligatorischen Versicherung ausgenommen (vgl. Art. 1j BVV2).

Rund 350 000 Arbeitnehmende sind mehrfachbeschäftigt. Von diesen wären gut 10% trotz Senkung der Eintrittsschwelle immer noch nicht obligatorisch versichert (somit rund 35 000 Personen). Durch das Zusammenzählen der Löhne der betroffenen Arbeitnehmenden kämen schätzungsweise etwas über zwei Drittel bzw. rund **25 000** dieser Arbeitnehmenden zusätzlich über die Schwelle von 12 548 Fr. Nur die von der neuen Regelung betroffenen Arbeitnehmenden kennen ihren gesamten Jahreslohn. Es ist nur ihnen möglich, ihren Jahreslohn zu eruieren und dafür zu sorgen, dass dieser obligatorisch versichert wird. Ein erheblicher Teil von ihnen wäre jedoch ungenügend informiert und mit den nötigen administrativen Abläufen überfordert (vgl. hierzu den nichtveröffentlichten Bericht 13 «Beschlüsse der SGK-N zur Versicherung von Arbeitnehmenden mit mehreren Arbeitgebern – Analyse durch die Verwaltung»). Will man an der bisher geltenden Regelung zum Nebenerwerb festhalten, kommt erschwerend dazu, dass eine korrekte Abgrenzung zwischen Haupt- und Nebenerwerb gemacht werden muss.

3.2.2 Neue Pflichten für Arbeitnehmende und Arbeitgeber

Ein Arbeitgeber muss wissen, ob seine Arbeitnehmer obligatorisch in der beruflichen Vorsorge zu versichern sind, ist er doch verpflichtet, mindestens die Hälfte der Beiträge seiner Arbeitnehmenden zu entrichten (Parität). Arbeitgeber wissen aber in der Regel nicht, welche Löhne ihre Arbeitnehmenden von anderen Arbeitgebern erhalten. Der Lohn ist eine grundlegende Bedingung eines Arbeitsvertrages, welche von Anfang an geklärt sein muss. Hierzu gehören auch die zwingenden Sozialversicherungsabzüge. Die mehrfachtätigen Arbeitnehmenden müssten also gesetzlich dazu verpflichtet werden, ihrem Arbeitgeber sämtliche Löhne zu melden. Dies müsste insbesondere bei der Unterzeichnung des Arbeitsvertrags geschehen, aber auch bei einer späteren Aufnahme einer weiteren Erwerbstätigkeit. Es ist höchst fraglich, ob eine solche Regelung mit dem Datenschutz vereinbar ist. Eine Meldung der Löhne direkt an eine Vorsorgeeinrichtung löst das Problem auch nicht. Aufgrund der Zeitbedarfs für die notwendigen Abklärungen der Vorsorgeeinrichtungen (auch betreffend Haupt- und Nebenerwerb) würden die benötigten Grundlagen für den Abschluss des Arbeitsvertrages zum benötigten Zeitpunkt fehlen.

Da Mehrfachbeschäftigte ihre Beitragsanteile gemäss dem nationalrätlichen Vorschlag selber bezahlen müssten, muss auch das Inkasso gegenüber dem Arbeitgeber gesetzlich geregelt werden. Allenfalls könnte analog Art. 6 Abs. 2 AHVG eine Möglichkeit geschaffen werden, dass der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer abrechnen kann. In der heutigen freiwilligen Versicherung beginnt die Beitragspflicht des Arbeitgebers erst nach Meldung durch den Arbeitnehmer (Art. 30 Abs. 2 BVV2). Diese Regelung ist bei der vom Nationalrat vorgeschlagenen obligatorischen Versicherung nicht möglich. Das hat zur Folge, dass die Beitragspflicht des Arbeitgebers zu laufen beginnen kann, ohne dass er davon weiss. Es ist deshalb zu regeln, wie vorgegangen werden muss, wenn der Arbeitnehmer sich aus Unkenntnis nicht bei der Auffangeinrichtung meldet sowie auch, wenn er sich verspätet beim Arbeitgeber meldet. Soll der Arbeitgeber in solchen Fällen verpflichtet werden, Beiträge für die letzten fünf zurückliegenden Jahre nachzubezahlen? Was passiert, wenn der Arbeitgeber den Arbeitnehmenden seinen Teil der Beiträge zwar mit dem Lohn ausrichtet, die Arbeitnehmenden die Beiträge jedoch nicht an die Vorsorgeeinrichtung weiterleiten?

3.2.3 Anschluss von Arbeitnehmenden bei einer Vorsorgeeinrichtung

Im Sozialversicherungsrecht gilt das fundamentale Prinzip, dass die Arbeitgebenden für die korrekte Versicherung ihrer Arbeitnehmenden verantwortlich sind und die paritätischen Beiträge mit den Sozialversicherungsinstitutionen abrechnen. In der AHV müssen nur diejenigen Arbeitnehmende die Sozialversicherungsbeiträge selber abrechnen, deren Arbeitgeber nicht beitragspflichtig ist. Beitragspflichtige Arbeitgeber sind hingegen verpflichtet, Sozialversicherungsbeiträge abzurechnen. Auch einer Vorsorgeeinrichtung werden in aller Regel Arbeitgeber angeschlossen. Der zwischen der Vorsorgeeinrichtung und dem Arbeitgeber bestehende Anschlussvertrag verpflichtet die Arbeitgeber, der Vorsorgeeinrichtung sämtliche Arbeitnehmer zu melden, die nach den gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften in der beruflichen Vorsorge zu versichern sind, und die Beiträge für sie zu bezahlen.

Den Anschluss von Arbeitnehmenden - also einen Anschlussvertrag zwischen Arbeitnehmer und Vorsorgeeinrichtung - kennt das BVG nur in der freiwilligen Versicherung (Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende gemäss Art. 4, 44-47a BVG). Sollen neu auch Arbeitnehmende mit beitragspflichten

Arbeitgebenden verpflichtet werden, sich zwingend einer Vorsorgeeinrichtung anzuschliessen, ist dies in einer obligatorischen Sozialversicherung systemfremd. Einzelanschlüsse von Arbeitnehmenden führen zudem zu einem höheren Verwaltungsaufwand als Anschlüsse von Arbeitgebern mit mehreren Arbeitnehmenden. Es müsste geregelt werden, wie diese Verwaltungskosten gedeckt werden sollen. Sollen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer daran beteiligen müssen?

Aufgrund der höheren Verwaltungskosten und des Inkassorisikos ist das Interesse der Vorsorgeeinrichtungen am Anschluss von freiwillig versicherten Arbeitnehmenden sehr beschränkt. Der Anschluss von Arbeitnehmenden in der freiwilligen Versicherung funktioniert deshalb heute nur bei der Auffangeinrichtung zuverlässig. Es wäre deshalb sinnvoll, die Aufgabe gesetzlich explizit der Auffangeinrichtung zu übertragen (Anpassung von Art. 60 BVG). Damit müsste auch das Vorgehen bei einer allfälligen Unterdeckung der Vorsorgeeinrichtungen nicht geregelt werden. Dies kann die Auffangeinrichtung wie bisher im Vorsorgereglement regeln. Geregelt werden müsste jedoch, ob der Koordinationsabzug vom Gesamtlohn abgezogen werden soll oder von jedem einzelnen Lohn. Auch zu regeln ist das Vorgehen, wenn der mehrfachtätige Arbeitnehmer stirbt und sich nicht bei der Auffangeinrichtung gemeldet hat. Wer schuldet dann die entsprechenden Beiträge und Verzugszinsen, sowie den in Art. 12 Abs. 2 BVG vorgesehenen Schadenersatz? Es ist davon auszugehen, dass die Beiträge in vielen Fällen nicht eintreibbar wären, daher würde es zu vielen Beitragsverlusten kommen, die gedeckt werden müssten. Folge einer Konzentration dieser neuen Versichertengruppe bei der Auffangeinrichtung wäre, dass die Auffangeinrichtung zahlreiche zusätzliche Versicherte aufnehmen müsste, bei denen die Leistungen infolge eines zu hohen Umwandlungssatzes von Anfang an unterfinanziert wären. Da die Auffangeinrichtung nur sehr wenig überobligatorische Altersguthaben hat, hat sie kaum Potenzial für eine interne Quersubventionierung.

3.2.4 Fehlende Möglichkeit zur Anschlusskontrolle

Es muss kontrolliert werden können, ob eine Versicherungspflicht effektiv eingehalten wird. Im geltenden Recht kontrollieren die AHV-Ausgleichskassen, ob die Arbeitgeber ihrer Anschlusspflicht an eine Vorsorgeeinrichtung nachkommen. Den Anschluss der neu obligatorisch versicherten Arbeitnehmenden zu kontrollieren ist jedoch sehr aufwändig. Die Vorsorgeeinrichtungen haben keine Instrumente, um dies zu übernehmen. Auch die AHV-Ausgleichskassen können diese Aufgabe nicht übernehmen, da sie die Beiträge der 1. Säule bei den Arbeitgebern einziehen und folglich keinen direkten Kontakt zu deren Arbeitnehmenden haben. In der dezentralen Durchführungsorganisation der 1. Säule können sie in den meisten Fällen auch gar nicht wissen, ob eine Mehrfachbeschäftigung vorliegt, weil die Arbeitgeber aus den anderen Arbeitsverhältnissen oft bei anderen Ausgleichskassen angeschlossen sind. Die IK-Einträge erfolgen erst im Folgejahr und sind erst im Oktober des Folgejahres zuverlässig vorhanden, auch das Versichertenregister hilft also nicht weiter. Ohne Kontrollinstrumente würde letztlich nur ein (masslich eher kleiner) Teil der Betroffenen vom Vorsorgeschutz profitieren können, der mit den Beschlüssen des Nationalrats angestrebt wird.

3.2.5 Gesetzestechnische Bedenken

Die vom Nationalrat beschlossene Regelung steht in Art. 46 BVG unter dem dritten Titel der freiwilligen Versicherung. Es handelt sich dabei aber um eine obligatorische Versicherung. Eine solche Bestimmung müsste also unter dem ersten Titel «obligatorische Versicherung der Arbeitnehmer», also in Art. 7ff. angesiedelt werden. Die Beschlüsse des Nationalrats müssten zudem ergänzt werden, insbesondere wären wichtige Fragen zur Durchführung auf Gesetzesstufe zu regeln (vgl. unten Kapitel 3.5).

3.3 Exkurs: vereinfachtes Abrechnungsverfahren gemäss BGSA

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren ist Teil des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA). Von diesem Verfahren kann ein Arbeitgeber freiwillig Gebrauch machen. Es erleichtert ihm die Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge (AHV/IV/EO/ALV/Familienzulagen) und gleichzeitig der Quellensteuer. In erster Linie ist es gedacht für kurzfristige oder im Umfang geringe Arbeitsverhältnisse, wie sie zum Beispiel in Privathaushalten regelmässig vorkommen.

Arbeitgeber, die im vereinfachten Verfahren abrechnen wollen, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- der einzelne Lohn pro Arbeitnehmenden darf pro Jahr den Grenzbetrag gemäss Art. 7 BVG (aktuell 21 510 Franken) nicht übersteigen;
- die gesamte Lohnsumme des Betriebes darf pro Jahr 57 360 Franken (doppelte maximale jährliche Altersrente der AHV) nicht übersteigen;
- die Löhne des gesamten beitragspflichtigen Personals müssen im vereinfachten Verfahren abgerechnet werden;
- die Abrechnungs- und Zahlungsverpflichtungen müssen ordnungsgemäss eingehalten werden.

Der Beschlüsse des Nationalrates, einerseits die Eintrittsschwelle auf 12 548 Franken zu senken und andererseits einen Gesamtjahreslohn über der Eintrittsschwelle ebenfalls der obligatorischen Versicherung zu unterstellen, haben folgende Auswirkungen auf das vereinfachte Abrechnungsverfahren:

3.3.1 Eintrittsschwelle (vgl. 3.1)

Der Geltungsbereich des vereinfachten Abrechnungsverfahrens ist heute an die Eintrittsschwelle geknüpft. Wird diese halbiert, wird - ohne anderweitige Anpassung - auch der Maximallohn für den Zugang zum vereinfachten Abrechnungsverfahren abgesenkt. Derzeit liegen 95.5% der im vereinfachten Verfahren abgerechneten Jahreslöhne unter 10 000 Franken und etwas über 98% unter 15 000 Franken. Im Jahr 2019 sind Löhne von rund 110 000 Personen im vereinfachten Verfahren abgerechnet worden. Die Absenkung des Grenzbetrags gemäss Nationalrat führt somit zum Ausschluss von 2 000 bis 3 000 Personen aus dem vereinfachten Verfahren. Zusätzlich würden Arbeitnehmende mit einem Lohn unter der Eintrittsschwelle von 12 548 Franken vom vereinfachten Verfahren ausgeschlossen, wenn deren Arbeitgeber weitere Arbeitnehmende beschäftigt, die einen Lohn zwischen 12 548 und 21 510 Franken erhalten.

3.3.2 Obligatorische Versicherung, wenn Gesamtlohn über Eintrittsschwelle (vgl. 3.2)

Die neue Regelung richtet sich an Personen, die aus mehreren Arbeitsverhältnissen einen Gesamtlohn von mehr als 12 548 Franken erzielen, d.h. tendenziell Personen mit kurzfristigen, häufig wechselnden Arbeitsverhältnissen oder mit geringen Löhnen. Auf einen ähnlichen Personenkreis ist auch das vereinfachte Abrechnungsverfahren zugeschnitten. Allerdings werden nicht alle diese Personen heute im vereinfachten Abrechnungsverfahren abgerechnet.

Solange die vom Nationalrat vorgeschlagene Bestimmung die Arbeitnehmenden zur Beitragsabrechnung verpflichtet und für die Arbeitgeber weder zu einer Anschluss- noch zu einer Abrechnungspflicht in Bezug auf die berufliche Vorsorge führt, hätte sie keine direkten Auswirkungen auf das vereinfachte Abrechnungsverfahren.

3.4 Würdigung des Beschlusses des Nationalrates

Die Senkung der Eintrittsschwelle auf 12 548 Franken ist eine sehr wirksame Massnahme, die Versicherung von mehrfachstätigen Arbeitnehmenden zu stärken. Zu beachten ist jedoch, dass diese Senkung den Geltungsbereich des vereinfachten Abrechnungsverfahrens beschränkt. Die konkreten Folgen wären vertieft zu prüfen und unter Umständen das BGSA anzupassen.

Auch die konsolidierte Betrachtung der Jahreslöhne würde eine Verbesserung der Versicherung von Mehrfacherwerbstätigen bewirken. Sie wäre jedoch sowohl für die Vorsorgeeinrichtungen als auch für Arbeitnehmende und Arbeitgeber administrativ sehr aufwändig und kompliziert und würde somit auch zusätzliche Verwaltungskosten verursachen. Bezogen auf die meistens eher geringen versicherten Löhne und daher geringen Leistungen könnten diese Verwaltungskosten als unverhältnismässig erscheinen. Eine Kontrolle der Einhaltung der Versicherungspflicht ist zudem nur möglich, wenn ein komplexes Meldesystem eingeführt wird. Die Verschiebung der Versicherungspflicht auf den Arbeitnehmer

widerspricht dem heutigen System und wäre daher sehr fehleranfällig, schwer kontrollierbar und kostenintensiv. Die Probleme und Regelungslücken, die mit dem Beschluss einhergehen, sind in den Berichten Nr. 3 und 13 dargelegt.

3.5 Empfehlungen der Verwaltung

Gestützt auf die in diesem Kapitel dargelegten Überlegungen empfiehlt die Verwaltung, den Beschluss des Nationalrats betreffend Art. 46 BVG nicht zu übernehmen und stattdessen folgende Lösung vorzuziehen (vgl. Minderheit II für NR): die Eintrittsschwelle für die freiwillige Versicherung - wie in der obligatorischen - auf 12 548 Franken senken und ansonsten die geltende Regelung zur freiwilligen Versicherung beibehalten.

Falls die Kommission den Beschlüssen des Nationalrats trotz der dargelegten Bedenken folgen möchte, müsste sie zu grundlegenden Fragen inhaltliche Vorgaben machen. Ergänzende Regelungen zu grundlegenden Rechten und Pflichten dürfen nämlich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und der Rechtsetzungslehre nicht an den Bundesrat delegiert werden. Die Änderungen betreffen zahlreiche Gesetzesbestimmungen und sind sehr aufwändig und nicht auf die Schnelle möglich. Damit gegebenenfalls überhaupt entsprechende Gesetzesartikel durch die Verwaltung ausgearbeitet werden könnten, müsste die Kommission aber vorab die wichtigsten offenen Fragen klären:

- Sollen sämtliche Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet werden, Löhne von Arbeitgebern zu versichern, die nicht ihnen angeschlossen sind? Oder soll nur die Auffangeinrichtung dazu verpflichtet werden?
- Sollen sich die Arbeitgeber an den Beiträgen beteiligen müssen? Wenn ja, soll die im Gesetz vorgesehene Parität über alle Arbeitnehmer gelten oder ist ausdrücklich zu regeln, dass der Arbeitgeber sich zu 50% an den Beiträgen der Mehrfachbeschäftigten beteiligen muss. Soll das Inkassorisiko von der Vorsorgeeinrichtung oder vom Arbeitgeber getragen werden?
- Soll, wenn - trotz fehlender systematischer Kontrollmöglichkeit - per Zufall bemerkt wird (z. B. durch AG, VE etc.), dass eine Versicherungspflicht bestünde, aber der Arbeitnehmer sich nicht entsprechend versichern lässt, ein Zwangsanschluss durch die Auffangeinrichtung möglich sein?
- Soll die Vorsorge ab dem Zeitpunkt laufen, ab dem die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (also allenfalls rückwirkend durchgeführt werden), oder erst, nachdem die Vorsorgeeinrichtung informiert ist? Bei der zweiten Lösung könnten die Versicherten das Obligatorium relativ einfach umgehen, indem sie den entsprechenden Meldepflichten nicht nachkommen.
- Soll die heute in der Verordnung geregelte Ausnahme von der Versicherungspflicht für Lohn aus Nebenbeschäftigung (vgl. Art. 1j Abs. 1 Bst. c BVV 2) für Arbeitnehmer, die im Hauptberuf obligatorisch versichert sind, beibehalten werden? Falls ja, müsste diese Ausnahme wahrscheinlich neu auf Gesetzesebene geregelt werden, da diese Situationen mit der neuen obligatorischen Versicherung stark zunehmen werden.

Da die vorgesehene Regelung grundsätzliche Änderungen in das System der beruflichen Vorsorge mit sich bringen würde, empfiehlt die Verwaltung, eine solche, wenn überhaupt, in einer separaten Vorlage zu verfolgen. Nur so könnte sichergestellt werden, dass die Regelung in sich stimmt und somit durchführbar ist und dass sich im Rahmen einer Vernehmlassung auch die Sozialpartner noch dazu äussern könnten.

4. Arbeitnehmende in Berufen mit häufig wechselnden oder befristeten Anstellungen

Alle unbefristet angestellten Arbeitnehmenden, sowie diejenigen, deren Arbeitsvertrag ohne Unterbruch über die Dauer von drei Monaten hinaus verlängert wird, sind heute obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert, wenn sie einen auf ein Jahr hochgerechneten Lohn über der Eintrittsschwelle von 12 548 Franken (gemäss Beschluss des Nationalrates: Monatslohn 1 045 Franken) erzielen.

Anlässlich der Reform der Altersvorsorge 2020 hatte das Parlament vorgeschlagen, dass Arbeitnehmende in Berufen mit häufig wechselnden oder befristeten Anstellungen sich wie Selbstständigerwerbende ausschliesslich im Überobligatorium versichern können:

Art. 4 Abs. 3^{bis} und 4

3^{bis} Arbeitnehmer in Berufen mit häufig wechselnden oder befristeten Anstellungen nach Artikel 2 Absatz 4 können sich mit Zustimmung des Arbeitgebers wie Selbstständigerwerbende nach Absatz 3 versichern.

4 Die von den Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmern nach Absatz 3^{bis} geleisteten Beiträge und Einlagen in die Vorsorgeeinrichtung müssen dauernd der beruflichen Vorsorge dienen.

Mit der in der Reform der Altersvorsorge 2020 beschlossenen Bestimmung einer freiwilligen Versicherung für hochmobile Arbeitnehmende hätten zusätzlich Arbeitnehmende, deren Einsätze regelmässig kürzer als 3 Monate sind, die Möglichkeit erhalten, sich in der beruflichen Vorsorge zu versichern. Sie könnten sich mit Zustimmung des Arbeitgebers wie Selbstständigerwerbende einer Vorsorgeeinrichtung anschliessen, insbesondere auch einer, die nicht im Register der beruflichen Vorsorge eingetragen ist. Damit hätte auch die Möglichkeit bestanden, flexiblere, besser auf diese speziellen Konstellationen zugeschnittene Vorsorgelösungen zu treffen (sofern solche von Vorsorgeeinrichtungen angeboten werden). AHV-pflichtige Arbeitgeber müssten ab dem Zeitpunkt, in dem sie ihre Zustimmung gegeben haben, die Hälfte der Beiträge übernehmen.

Diese Bestimmung aus der Altersreform 2020 unterscheidet sich stark von der vom Nationalrat beschlossenen Bestimmung, dass Arbeitnehmende, deren gesamter Jahreslohn die Eintrittsschwelle übersteigt, sich obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichern müssen. Sie wäre auch nicht auf alle Arbeitnehmende, welche der Nationalrat mit seinem Beschluss versichern wollte, anwendbar. Die Bestimmung wäre jedoch einfacher und kostengünstiger umsetzbar.

5. Einführung eines vereinfachten Vorsorgeplans für kleine Löhne

5.1 Obligatorische Versicherung ab einem Jahreseinkommen von 2 300 Franken

Die SGK-S hat die Verwaltung beauftragt, eine obligatorische Versicherung für Arbeitnehmende zu prüfen, welche bei einem Arbeitgeber einen jährlichen massgebenden Lohn von mehr als 2 300 Franken (2022) erzielen. Damit soll für Personen, bei welchen nicht mehr von einem geringfügigen Lohn gemäss Art. 34d Abs. 1 AHVV ausgegangen werden kann, eine spezielle obligatorische Versicherung in der beruflichen Vorsorge eingeführt werden.

5.1.1 Von der Regelung neu betroffene Arbeitnehmende

Von der vorgeschlagenen Regelung würden Personen mit mehreren kleinen Beschäftigungen profitieren, deren einzelne Löhne bei einem Arbeitgeber unter 21 510 resp. 12 548 Franken liegen. Oftmals sind Personen mit vielen kleinen Beschäftigungen jedoch selbstständig erwerbend. Die obligatorische Versicherung soll allerdings nur für mehrfachtätige Arbeitnehmende gelten.

Beispiele:

Eine Angestellte im Bereich des Gastgewerbes serviert über das Jahr bei verschiedenen Events und Messen sowie im Sommer auf einer Alp und erzielt jeweils Löhne zwischen 300 und 5 000 Franken. Das Einkommen von 5 000 Franken wäre in Zukunft in der beruflichen Vorsorge versichert.

Personen, welche für einen Lohn bereits obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert sind, werden nach geltendem Recht für ihre nebenberufliche Tätigkeit von der beruflichen Vorsorge ausgenommen (Art. 1j Abs. 1 Bst. c BVV2). Wird diese Regelung beibehalten, würden bei solchen Personen Löhne unter der Eintrittsschwelle von der vorgesehenen Regelung nur ausnahmsweise erfasst.

Eine solche Regelung würde aber nicht nur Mehrfachbeschäftigte betreffen, sondern auch Arbeitnehmende, die gesamthaft kleine Löhne erzielen:

Beispiel 1:
Putzhilfe im Privathaushalt (2 Std. pro Woche, 35 Franken brutto pro Stunde, 6 Wochen Ferien): 46 Wochen à 70 Franken ergibt einen Jahreslohn von 3 220 Franken.
<i>Bei diesem Jahreslohn müssten BVG-Beiträge bezahlt werden.</i>

Beispiel 2:
18-jährige Gymnasiastin hütet Nachbarkinder (2 Std. pro Woche, 18 Franken pro Stunde, tageweise 8 Stunden während den 14 Wochen Ferien der Kinder): 38 Wochen à 36 Franken: 1 368 Franken und 10 Ferienwochen à 144 Franken: 1 440 Franken Ergebnis: einen Jahreslohn von 2 808 Franken.
<i>Bei diesem Jahreslohn von 2 808 Franken müssten die Risiken Tod und Invalidität versichert werden (aufgrund des jugendlichen Alters kein Altersparen).</i>

Mit der vorgeschlagenen Regelung müssten auch Personen obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert werden, die eine solche Versicherung nicht brauchen (z.B. Werkstudenten).

Da die Beiträge über den Arbeitgeber abgerechnet werden sollen und das gesamte Verfahren inkl. Beitragshöhe gesetzlich geregelt werden soll, spielt es für die Arbeitnehmenden keine Rolle, ob sie bei der Vorsorgeeinrichtung des Arbeitgebers oder bei der Auffangeinrichtung versichert sind.

5.1.2 Von der Regelung neu betroffene Arbeitgeber

Aufgrund der geltenden Regelung im BVG ist der Arbeitgeber, der obligatorisch zu versichernde Arbeitnehmende beschäftigt, verpflichtet, eine in das Register der beruflichen Vorsorge eingetragene Vorsorgeeinrichtung zu errichten oder sich einer solchen Vorsorgeeinrichtung anzuschliessen.

Von der beantragten Neuregelung wären sowohl Arbeitgeber betroffen, die bereits bei der eigenen Einrichtung oder bei einer Gemeinschafts- oder Sammeleinrichtung angeschlossen sind als auch solche, welche nur Personal unter der Eintrittsschwelle beschäftigen und deshalb bisher keiner Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sind. Damit würden in Zukunft auch Kleinstarbeitgeber Beiträge an die berufliche Vorsorge abrechnen müssen.

5.1.3 Von der Regelung betroffene Vorsorgeeinrichtungen

Soll am bisherigen System festgehalten werden, rechnet der Arbeitgeber alle Beiträge weiterhin mit seiner Vorsorgeeinrichtung ab. Dies würde jedoch voraussetzen, dass alle Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet werden müssen, den vereinfachten Vorsorgeplan für kleine Löhne umzusetzen. Dies bedeutet für die Vorsorgeeinrichtungen einen Mehraufwand. Der Arbeitgeber müsste der Vorsorgeeinrichtung diejenige Personengruppe separat melden, für welche das vereinfachte Abrechnungsverfahren gilt.

Will man die Vorsorgeeinrichtungen nicht zu einem solchen zusätzlichen gesetzlichen -Vorsorgeplan verpflichten, müsste die Auffangeinrichtung beauftragt werden, dieses Verfahren durchzuführen. Dies hätte jedoch wiederum den Nachteil, dass viele Arbeitgeber BVG-Beiträge neu mit zwei verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen abrechnen müssten, was für den Arbeitgeber administrativ aufwändiger ist. Dies steht auch im Gegensatz zu den Regelungen im vereinfachten Abrechnungsverfahren gemäss BGSA (siehe 3.3), bei welchem die Vereinfachung insbesondere darin besteht, dass der Arbeitgeber nur eine einzige Ansprechstelle hat.

Ein weiterer Nachteil einer solchen Konzentration der Durchführung dieses Vorsorgeplanes bei der Auffangeinrichtung wäre, dass die Auffangeinrichtung weitere zusätzliche Versicherte aufnehmen müsste, bei denen die Leistungen infolge eines zu hohen Umwandlungssatzes von Anfang an unterfinanziert wären. Da die Auffangeinrichtung nur sehr wenig überobligatorische Altersguthaben hat, hat sie praktisch kein Potenzial, diese Unterfinanzierung damit auszugleichen.

5.1.4 Exkurs: vereinfachtes Abrechnungsverfahren

Der Beschluss des Nationalrates, die Eintrittsschwelle zu senken, hat, wie bereits unter Kapitel 3.3 beschrieben, Auswirkungen auf die Regelung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens gemäss BGSA. Eine Senkung der Eintrittsschwelle für die obligatorische Versicherung auf 2 300 Franken hätte jedoch diesbezüglich noch deutlichere Auswirkungen. Die Voraussetzung für dieses Verfahren, dass der einzelne Lohn pro Arbeitnehmenden pro Jahr die BVG-Eintrittsschwelle nicht übersteigen darf, müsste geändert werden, wenn diese so stark gesenkt würde. Bei einer Eintrittsschwelle von 2 300 Franken für die obligatorische Versicherung würden sonst rund die Hälfte aller 110 000 Personen, die heute im vereinfachten Abrechnungsverfahren abrechnen, aus diesem ausgeschlossen und dieses Instrument zur Bekämpfung der Schwarzarbeit praktisch abgeschafft.

5.2 Vereinfachter Vorsorgeplan für kleine Löhne

Löhne, welche über der heutigen resp. vom Nationalrat beschlossenen Eintrittsschwelle von 21 510 Franken resp. 12 548 Franken liegen, würden nach dem bisher für die obligatorische Versicherung vorgesehenen Verfahren abgerechnet. Für Löhne von mehr als 2 300 Franken aber weniger als der Eintrittsschwelle von 21 510 Franken resp. 12 548 Franken soll hingegen ein vereinfachter Vorsorgeplan geprüft werden.

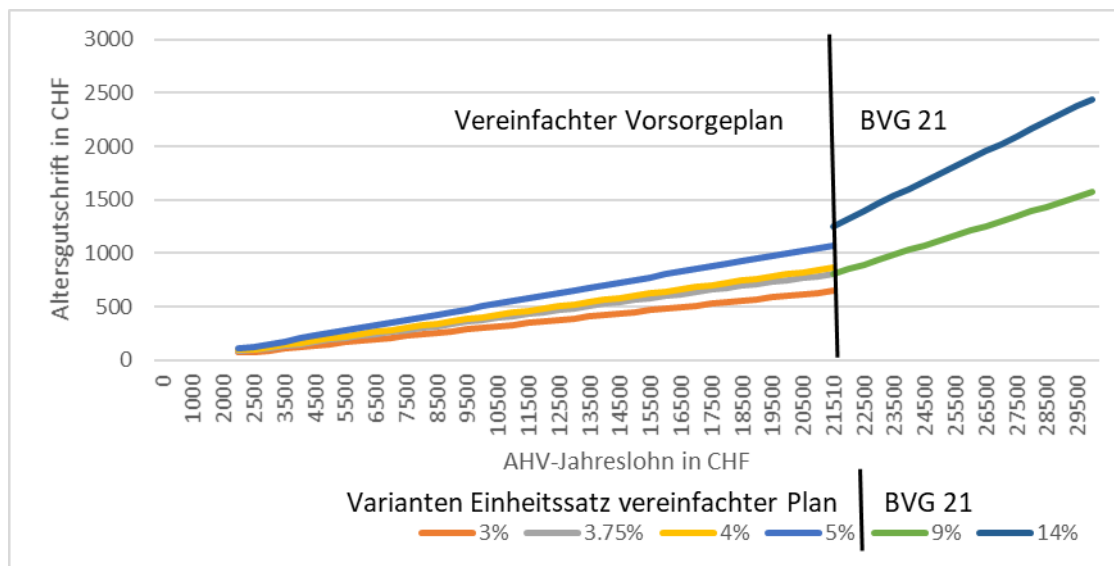
5.2.1 Altersunabhängiger Beitragssatz, Koordinationsabzug Null

Der Auftrag der Kommission bezweckt die Prüfung eines vereinfachten Vorsorgeplanes mit einem Einheitssatz und ohne Koordinationsabzug. Das Nebeneinander von zwei verschiedenen Systemen (einmal über der Eintrittsschwelle mit Koordinationsabzug und einmal unter der Eintrittsschwelle ohne Koordinationsabzug) kann zu Schwelleneffekten führen. Um dies zu vermeiden, ist es wichtig, den Einheitssatz so zu bestimmen, dass Versicherte über der Eintrittsschwelle nicht schlechter gestellt werden als diejenigen unter der Eintrittsschwelle. Diese Frage wurde bereits im vom Bundesrat am 27. Oktober 2020 verabschiedeten Bericht ¹ über die soziale Absicherung von Plattformbeschäftigten erläutert. Der Bericht befasst sich mit Personengruppen, die ein hohes Prekarisierungsrisiko aufweisen, insbesondere Personen, die die Eintrittsschwelle in die 2. Säule nicht erreichen und sich keine ausreichende Vorsorge aufbauen können. Der Bericht führt die Bedingungen für ein neues Versicherungsobligatorium für diese Personengruppe aus und diskutiert (wie im vorliegenden Auftrag vorgeschlagen) eine Einkommensbandbreite zwischen 2 300 Franken und der Eintrittsschwelle. Im Folgenden können die immer noch gültigen Ausführungen zum Alterssparen aus diesem Bericht herangezogen und mit der Variante des halben Koordinationsabzugs als Obergrenze ergänzt werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass der im erwähnten Bericht geprüfte Vorsorgeplan nur das Alterssparen betraf, nicht auch die Risiken Tod und Invalidität.

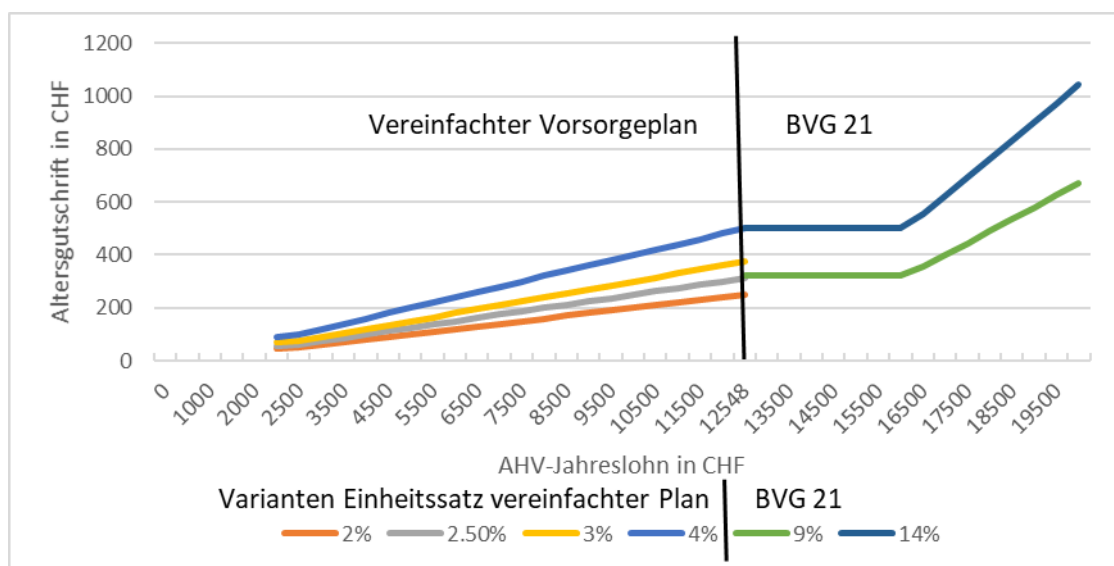
¹ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-85609.html>

Die zu untersuchende Regelung soll in Ergänzung zum vom Bundesrat vorgeschlagenen und vom Nationalrat beschlossenen System und dessen Altersgutschriften (9 % ab Alter 20 bis 44 und 14 % ab Alter 45 bis ordentliches Rentenalter) stehen. Um Schwelleneffekte zu vermeiden, müssen für die Versicherung des Altersrisikos bei einer Eintrittsschwelle von 21 510 Franken die Altersgutschriftensätze bei rund 3,75 Prozent des ganzen AHV-pflichtigen Einkommens festgelegt werden, bei einer Eintrittsschwelle bei 12 548 Franken bei 2,5 Prozent. In der 2. Variante braucht es zudem einen minimalen koordinierten Lohn, weil sonst der koordinierte Lohn bei der Eintrittsschwelle 0 Franken betragen und es deshalb immer einen Schwelleneffekt geben würde. Mit einem höheren Einheitssatz könnte ein Versicherter knapp unterhalb der Eintrittsschwelle im vereinfachten Vorsorgeplan mehr Kapital ansparen als ein 20-44-jähriger Versicherter knapp über der Eintrittsschwelle in der «normalen» obligatorischen Versicherung. Bei nur 3 Prozent könnten die Versicherten indes weniger Kapital als "normale" obligatorisch Versicherte ansparen (vgl. nachfolgende Grafik).

Grafik 1: Variante 1 (Eintrittsschwelle 21 510 Franken) mit verschiedenen Einheitssätzen



Grafik 2: Variante 2 (Eintrittsschwelle 12 548 Franken) mit verschiedenen Einheitssätzen



In der 1. Variante mit einem einheitlich anzusetzenden Beitragssatz von 3,75 Prozent und einer vollständigen Beitragsdauer von 45 Jahren resultiert ohne Berücksichtigung von Zinsen ein Altersguthaben zwischen 3881 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 2300 Franken während des gesamten Sparprozesses) und 36 298 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 21 510 Franken). Daraus

resultiert bei einem Umwandlungssatz von 6 Prozent eine jährliche Rente zwischen 233 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 2300 Franken) und 2178 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 21 510 Franken).

In der 2. Variante mit einem einheitlich anzusetzenden Beitragssatz von 2,5 Prozent und einer vollständigen Beitragsdauer von 45 Jahren resultiert ohne Berücksichtigung von Zinsen ein Altersguthaben zwischen 2588 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 2300 Franken während des gesamten Sparprozesses) und 14 117 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 12 548 Franken). Daraus resultiert bei einem Umwandlungssatz von 6 Prozent eine jährliche Rente zwischen 155 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 2300 Franken) und 847 Franken (bei einem jährlichen Einkommen von 12 548 Franken).

5.2.2 Verhältnis zwischen Leistungen und Verwaltungskosten

Zu den Beiträgen für die Altersgutschriften kommen noch die Beiträge für die Risiken Tod und Invalidität sowie die Verwaltungskosten hinzu. Die Verwaltungskosten pro Kopf variieren stark zwischen den Vorsorgeeinrichtungen, da sie unter anderem von der Grösse und der Struktur der Einrichtung abhängen. Eine zuverlässige Schätzung für den vorgeschlagenen Vorsorgeplan ist deshalb nicht möglich. Ein Betrag zwischen 200 und 300 Franken pro versicherte Person und Jahr dürfte jedoch nicht übertrieben sein.²

Bei einem Aufwand von 200 bis 300 Franken pro Jahr und einer jährlich zu erwartenden Rente von 233 bis 2178 Franken (Variante 1) bzw. von 155 bis 847 Franken (Variante 2) besteht ein sehr schlechtes Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Die Verwaltungskosten müssten zudem vorfinanziert werden und könnten nicht von laufenden Renten abgezogen werden. Aber auch bei einer einmaligen Kapitalauszahlung anstelle einer Rente bleibt der Verwaltungsaufwand im Laufe des Sparprozesses bestehen.

Bei Gutschriftensätzen von 3,75 bzw. 2,5 Prozent auf dem definierten Einkommensband würden Altersgutschriften von 86 bis 807 Franken pro Jahr (Variante 1) bzw. von 58 bis 314 Franken (Variante 2) resultieren. Damit würden in vielen Fällen die jährlichen Verwaltungskosten die jährlichen Altersgutschriften übersteigen. Ausserdem ist es unwahrscheinlich, dass Versicherte die ganze planmässige Erwerbsdauer von 45 Jahren als Geringverdienende durchlaufen. Personen, die knapp weniger als 21 510 Franken pro Jahr verdienen, dürften eine Säule-3a-Lösung, bei der sie ohne Anschluss an eine Vorsorgeeinrichtung nach ihren Möglichkeiten maximal 20 Prozent des Erwerbseinkommens einzahlen können, denn auch als attraktiver empfinden als die skizzierte obligatorische Vorsorgelösung.

5.2.3 Anzahl Betroffene und geschätzte Kosten

Bei Variante 1 würde der vereinfachte Vorsorgeplan schätzungsweise rund 1 Million Versicherte betreffen. Schätzungsweise rund ein Drittel davon ist im selben Jahr aber bereits bei einem anderen Arbeitsverhältnis in der «normalen» beruflichen Vorsorge versichert. Bei Variante 2 wären schätzungsweise rund 700 000 Versicherte betroffen, wovon etwa die Hälfte im selben Jahr auch bereits anderweitig in der «normalen» beruflichen Vorsorge (mit abgesenkter Eintrittsschwelle von 12 548 Franken) versichert wäre.³

Bei Variante 1 müsste mit zusätzlichen Lohnbeiträgen von schätzungsweise rund 300 Millionen Franken pro Jahr gerechnet werden. Geht man von Verwaltungskosten zwischen 200 und 300 Franken pro versicherte Person und Jahr aus, kämen noch Verwaltungskosten zwischen 170 und 250 Millionen Franken⁴ pro Jahr hinzu. Bei Variante 2 ist mit zusätzlichen Lohnbeiträgen in der Grössenordnung von 100

² Bei der Stiftung Auffangeinrichtung BVG betrugen die Verwaltungskosten pro versicherte Person im Jahr 2020 305 Franken und im Jahr 2019 357 Franken.

³ Diese Angaben beruhen auf einer Auswertung der AHV-Einkommensdaten 2018 (IK-Register 2018) und beziehen sich folglich auf das Jahr 2018.

⁴ Einige Pensionskassen sehen bereits heute eine tiefere Eintrittsschwelle als das BVG vor und versichern folglich bereits heute Löhne im Bereich des vereinfachten Vorsorgeplans. In diesen Fällen würden durch die Einführung eines vereinfachten Vorsorgeplanes keine zusätzlichen (Verwaltungs-)Kosten anfallen.

Millionen Franken und mit Verwaltungskosten zwischen 120 und 180 Millionen Franken zu rechnen. In dieser Variante käme auch noch die vom Nationalrat beschlossene Senkung der Eintrittsschwelle auf 12 548 Franken hinzu, die – zusammen mit der notwendigen Beibehaltung des minimalen koordinierten Lohns von 3585 Franken - mit knapp 150 Millionen Franken pro Jahr zu Buche schlägt (ohne Berücksichtigung von zusätzlichen Verwaltungskosten⁵).

5.3 Würdigung einer obligatorischen Versicherung ab einem Jahreslohn von 2 300 Franken

In Anbetracht der geringen Leistungen und des im Vergleich dazu hohen Aufwands wäre der für gering verdienende Angestellte konzipierte, ab einem Jahreslohn von 2 300 Franken vereinfachte obligatorische Vorsorgeplan in der 2. Säule nicht sinnvoll umsetzbar. Nur bei den oberen Einkommen des definierten Bandes würde das Verhältnis zwischen Aufwand und zu erwartenden Leistungen akzeptabler. Neben dem Alterssparen müssten noch die Risiken Tod und Invalidität in Betracht gezogen werden. Es müssten auch diese Beiträge bei Versicherten und Arbeitgebern erhoben werden und die Kosten für die Schadenerledigung von Invaliditätsfällen müssten ebenfalls berücksichtigt werden. Die finanzielle Tragbarkeit der Beiträge wäre für die Versicherten und die Arbeitgeber damit erst recht infrage gestellt.

⁵ Beim gleichen Pro-Kopf-Ansatz von 200 bis 300 Franken, würden sich diese auf 70 bis 100 Millionen Franken pro Jahr belaufen.