

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 26. Februar 2014

### **225. Reform der Altersvorsorge 2020 (Vernehmlassung)**

Mit Schreiben vom 21. November 2013 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) das Vernehmlassungsverfahren zur Reform der Altersvorsorge 2020 eröffnet.

Die Schweiz verfügt über ein gut ausgebautes, in der Verfassung verankertes Drei-Säulen-System zur Gewährleistung der Altersvorsorge. Die Sicherstellung dieses Systems stellt eine zentrale staats- und gesellschaftspolitische Herausforderung dar.

Die demografische (höherer Anteil der älteren, nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung) und wirtschaftliche (namentlich tiefes Zinsniveau) Entwicklung stellen für die Schweiz wie für andere OECD-Länder eine grosse Herausforderung für die künftige Ausgestaltung der Altersvorsorge dar (vgl. OECD-Studie «Pensions at a glance», erschienen November 2013).

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Reform das Ziel, dass das Leistungsniveau der Altersvorsorge erhalten bleibt und dass die erste und zweite Säule langfristig ausreichend finanziert sind.

Der Vorschlag für die Reform der Altersvorsorge 2020 beruht auf den vom Bundesrat verabschiedeten Leitlinien vom 21. November 2012 und den vom Bundesrat festgelegten Eckwerten vom 21. Juni 2013. Dabei wird ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt, indem ein Mantelerlass alle Änderungen der von der Reform betroffenen Gesetze enthält und diese mit einer Verfassungsänderung zur Erhöhung der Mehrwertsteuersätze verbindet. Damit soll sichergestellt werden, dass es nicht möglich ist, die Änderungen bei der Altersvorsorge anzunehmen, aber deren Finanzierung zu verweigern, oder umgekehrt die Reformen abzulehnen, aber trotzdem die zusätzlichen Mittel einzufordern.

Zur Hauptsache betrifft die Revision folgende Punkte:

- An die Stelle eines Rentenalters von 65 Jahren für Männer und 64 Jahren für Frauen soll ein einheitliches Referenzalter von 65 Jahren treten, wobei der Rentenbezug vor oder nach dem Referenzalter flexibilisiert werden soll und eine besondere Regelung für Personen mit langer Erwerbsdauer und kleinen Einkommen die Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung verbessern soll.
- Der BVG-Mindestumwandlungssatz soll an die wirtschaftlichen Verhältnisse angepasst werden, wobei verschiedene Ausgleichsmassnahmen wie Senkung des Koordinationsabzuges und Erhöhung der Altersgutschriften eine Verkleinerung der Renten verhindern sollen.

- Mit Massnahmen zur Verbesserung von Transparenz und Aufsicht soll sichergestellt werden, dass die Versicherten Vertrauen in ihre Pensionskassen haben.
- Die Witwenrente soll künftig nur noch Frauen zustehen, die im Zeitpunkt der Verwitwung waisenrentenberechtigte oder pflegebedürftige Kinder haben.
- Die Beitragssätze von Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden sollen vereinheitlicht und die sinkende Beitragsskala soll abgeschafft werden.
- Das Mindesteinkommen für die obligatorische berufliche Vorsorge soll gesenkt werden, damit vor allem auch Teilzeitbeschäftigte erfasst werden.
- Zur Finanzierung der AHV soll die Mehrwertsteuer gestaffelt um höchstens 2 Prozentpunkte erhöht werden.
- Ein Interventionsmechanismus soll den Bundesrat verpflichten, dem Parlament die notwendigen Massnahmen vorzuschlagen, wenn der Ausgleichsfonds der AHV unter 70% einer Jahresausgabe fällt, wobei automatische Massnahmen (bestehend aus Beitragserhöhung und begrenzter Einschränkung der Rentenanpassung) ausgelöst werden sollen, wenn die Massnahmen nicht rechtzeitig zum Tragen kommen.  
Es ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagenen Massnahmen folgende finanzielle Auswirkungen auf Gemeinden und Kantone haben:
  - Mehrausgaben sind zu erwarten, weil die Neugestaltung der Verwitwenrenten zu einer Kostenverlagerung zulasten der Ergänzungsleistungen führt. Weiter ergeben sich durch die Ausgleichsmassnahmen zum Erhalt der Mindestleistungen nach Anpassung des BVG-Umwandlungssatzes zusätzliche Lohnnebenkosten.
  - Mindereinnahmen sind zu erwarten infolge niedriger Steuereinnahmen durch die Anpassung der Altersgutschriftensätze und den abgestuften Bezug der Altersleistung, die Neuregelung des Koordinationsabzuges und die Erhöhung des AHV-Beitragssatzes für Selbstständigerwerbende.
- Mit der Flexibilisierung des Rentenalters und den Massnahmen in der beruflichen Vorsorge soll die Altersvorsorge für diejenigen Personen verbessert werden, die überdurchschnittlich auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Damit kann mittel- oder langfristig mit Minderausgaben im Bereich der Ergänzungsleistungen gerechnet werden.
- Die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren führt zu einer längeren Phase des Lohnbezugs und damit zu einem höheren Nettolohn. Es ist davon auszugehen, dass diese Massnahme zu steuerlichen Mehreinnahmen führt.

Der langfristigen Sicherung der Altersvorsorge ist grösste Bedeutung beizumessen. Gerade vor dem Hintergrund des Drei-Säulen-Systems ist eine Gesamtsicht sinnvoll. Dennoch ist ein Massnahmenpaket, wie es die Reform vorschlägt, äusserst ambitiös und einem erheblichen Risiko des Scheiterns ausgesetzt.

Hinzuweisen ist zum einen auf die unterschiedlichen Interessen der jüngeren Generation, die vorrangig Beiträge zahlt, und der älteren Generation, die vorrangig Leistungen erhält. Hier besteht die Gefahr, dass die heute noch funktionierende generationenübergreifende Solidarität überbeansprucht wird.

Hinzuweisen ist aber auch auf die Heterogenität innerhalb der Rentnergeneration. Neueste Untersuchungen zeigen, dass ein beachtlicher Teil der älteren Generation in wirtschaftlich guten bis sehr guten Verhältnissen lebt. Bei diesen Personen kommt der dritten Säule eine besondere Bedeutung zu; schon vor diesem Hintergrund ist es zu bedauern, dass der Bericht die dritte Säule beinahe ausklammert.

Neben sehr gut situierten Rentnerinnen und Rentnern gibt es aber auch einen wachsenden Bestand von Personen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Diese Ergänzungsleistungen führen zum erfreulichen Ergebnis, dass die Zahl älterer Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen ist, sehr klein ist. Die wachsenden Kosten für Ergänzungsleistungen stellen aber für Kantone und Gemeinden ein ernst zu nehmendes Problem dar, wie dies der Bericht des Bundesrates zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf vom 20. November 2013 aufzeigt. Die Reform der Altersvorsorge ist deshalb zwingend auf die beabsichtigte Reform der Ergänzungsleistungen abzustimmen.

Die Änderungen auf der Seite der Leistungsempfängerinnen und -empfänger geben namentlich zu folgenden Bemerkungen Anlass:

- Der Ersatz eines starren Rentenalters durch ein flexibleres Referenzalter erscheint grundsätzlich zeitgemäss. Dies auch vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Einrichtungen der beruflichen Vorsorge solche Möglichkeiten kennen und vielfach davon Gebrauch gemacht wird.
- Der Übergang vom Rentenalter von 65 Jahren für Männer und 64 Jahren für Frauen zu einem einheitlichen Referenzalter von 65 Jahren ist rein demografisch durchaus begründet. Bei dieser Diskussion darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Lohnsituation von Männern und Frauen aus verschiedenen Gründen immer noch erhebliche Unterschiede aufweist. Hinzuweisen ist auf den höheren Frauenanteil im Tieflohnbereich sowie auf die bei Frauen verbreitetere Teilzeitarbeit. Dem steht allerdings eine wachsende Zahl von gut qualifizierten Frauen mit grossem Erwerbsspensum gegenüber, für welche die

Massnahmen zur verbesserten Möglichkeit eines vorzeitigen Rentenbezugs bei tiefem und mittlerem Einkommen keine Kompensation für das zu erhöhende Renten- (bzw. Referenz-)alter darstellt.

- Die schrittweise Anpassung der Witwenrenten an die derzeit geltende Regelung der Witwerrenten erscheint angezeigt.
- Die Gleichbehandlung von Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden vermag zu überzeugen.

Strittigster Punkt dürfte die Finanzierung der künftigen Altersvorsorge sein, wozu folgende grundsätzlichen Bemerkungen anzubringen sind:

- Es ist offensichtlich, dass die von der Reform angestrebte und grundsätzlich zu begrüssende Beibehaltung des Leistungsniveaus der Altersvorsorge angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung mehr finanzielle Mittel erfordert. Zu bedauern ist dabei, dass der Bericht den Blickwinkel auf die erste und zweite Säule beschränkt und die dritte Säule ausklammert.
- Politisch heikelster Punkt der Reform ist die vorgeschlagene Erhöhung der Mehrwertsteuer. Auch wenn der Mehrwertsteuersatz in der Schweiz nach einer solchen Erhöhung im internationalen Vergleich immer noch massvoll wäre, ist doch darauf hinzuweisen, dass diese Erhöhung – wie auch der Bericht anerkennt – negative Rückwirkungen auf Preisniveau, Kaufkraft, privaten Konsum, Arbeitsnachfrage sowie Wachstum des Bruttoinlandproduktes hätte (vgl. Bericht Seite 128). Verschärft würde dies durch die zusätzlichen Lohnkosten, die sich aus den Massnahmen zum Erhalt der Mindestleistungen nach der Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes ergeben würden (vgl. Bericht Seite 121). Nicht ausser Acht gelassen werden darf schliesslich die zu erwartende Mehrbelastung der Kantone bei den Ergänzungsleistungen (vgl. Bericht Seite 125). Zudem sind auch die zu erwartenden Mindereinnahmen bei den Steuern zu berücksichtigen. Zu bedauern ist deshalb, dass auf der Seite der Finanzierung (wie auf der Seite der Leistungen) nicht Alternativlösungen aufgezeigt werden und nur ein einziges Gesamtpaket vorgelegt wird.

Aus Sicht des Kantons Zürich geht es mit der Vernehmlassung vor allem darum, die Stossrichtung der Reform festzulegen und abzuklären, was politisch mehrheitsfähig ist. Dass die Sicherstellung der Altersvorsorge nur unter Berücksichtigung der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung erfolgen kann, ist offensichtlich. Zu begrüßen ist es daher, wenn möglichen Massnahmen eine Gesamtsicht zugrunde gelegt wird. Ambitiös und einem erheblichen Risiko des Scheiterns ausgesetzt ist indessen ein fertiges Massnahmenpaket ohne Varianten. Weil das Ergebnis der Vernehmlassung möglicherweise zu erheblichen Änderungen an den vorgelegten Gesetzestexten führen wird, ist es angezeigt, ein zwei-

tes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Es ist daher darauf zu verzichten, auf die bereits ausformulierten Vorschläge für Gesetzesänderungen im Detail einzugehen und sich auf eine grundsätzliche Stellungnahme unter Einbezug des Berichtes des Bundesrates zur Gesamtsicht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis 2035 vom November 2013 zu beschränken. Zusammenfassend sind die Massnahmen zur Sicherstellung des Leistungsniveaus der Altersvorsorge, allerdings unter Berücksichtigung aller drei Säulen zu begrüssen. Gleichzeitig sind die sich aus den Reformen ergebenden Kostenverlagerungen auf die Kantone und die Gemeinden entschieden abzulehnen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern (Zustelladresse: Bundesamt für Sozialversicherungen, Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL, Effingerstrasse 20, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 21. November 2013 haben Sie uns eingeladen, zur Reform der Altersvorsorge 2020 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir messen der langfristigen Sicherung der Altersvorsorge grösste Bedeutung zu und unterstützen Massnahmen zur Sicherstellung des Leistungsniveaus der Altersvorsorge, dies allerdings unter Berücksichtigung aller drei Säulen. Dass die Sicherstellung der Altersvorsorge nur unter Berücksichtigung der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung erfolgen kann, ist offensichtlich. Gerade vor dem Hintergrund des Drei-Säulen-Systems ist es sinnvoll, wenn möglichen Massnahmen eine Gesamtsicht zugrunde gelegt wird. Ambitiös und einem erheblichen Risiko des Scheiterns ausgesetzt ist indessen ein fertiges Massnahmenpaket ohne Varianten.

Hinzuweisen ist zum einen auf die unterschiedlichen Interessen der jüngeren Generation, die vorrangig Beiträge zahlt, und der älteren Generation, die vorrangig Leistungen erhält. Hier besteht die Gefahr, dass die heute noch funktionierende generationenübergreifende Solidarität überbeansprucht wird.

Hinzuweisen ist aber auch auf die Heterogenität innerhalb der Rentnergeneration. Neueste Untersuchungen zeigen, dass ein beachtlicher Teil der älteren Generation in wirtschaftlich guten bis sehr guten Verhältnissen lebt. Neben sehr gut situierten Rentnerinnen und Rentnern ist der Bestand von Personen, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, im Zeitraum von 1998 bis 2012 stetig gestiegen. Diese Ergänzungsleistungen führen zum erfreulichen Ergebnis, dass die Zahl älterer Men-

schen, die auf Sozialhilfe angewiesen ist, sehr klein ist. Die wachsenden Kosten für Ergänzungsleistungen stellen aber für Kantone und Gemeinden ein ernst zu nehmendes Problem dar, weshalb die Reform der Altersvorsorge zwingend auf die beabsichtigte Reform der Ergänzungsleistungen abzustimmen ist.

Die Änderungen auf der Seite der Leistungsempfängerinnen und -empfänger geben namentlich zu folgenden Bemerkungen Anlass:

- Der Ersatz eines starren Rentenalters durch ein flexibleres Referenzalter erscheint grundsätzlich zeitgemäss. Dies auch vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Einrichtungen der beruflichen Vorsorge solche Möglichkeiten kennen und vielfach davon Gebrauch gemacht wird.
- Der Übergang vom Rentenalter von 65 Jahren für Männer und 64 Jahren für Frauen zu einem einheitlichen Referenzalter von 65 Jahren ist rein demografisch durchaus begründet. Bei dieser Diskussion darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Lohnsituation von Männern und Frauen aus verschiedenen Gründen immer noch erhebliche Unterschiede aufweist. Hinzuweisen ist auf den höheren Frauenanteil im Tieflohnbereich sowie auf die bei Frauen verbreitetere Teilzeitarbeit. Dem steht allerdings eine wachsende Zahl von gut qualifizierten Frauen mit grossem Erwerbsspensum gegenüber, für welche die Massnahmen zur verbesserten Möglichkeit eines vorzeitigen Rentenbezugs bei tiefem und mittlerem Einkommen keine Kompensation für das zu erhöhende Renten- (bzw. Referenz-)alter darstellen.
- Die schrittweise Anpassung der Witwenrenten an die derzeit geltende Regelung der Witwerrenten erscheint angezeigt, auch wenn nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass diese Neuregelung zu einer Kostenverlagerung zulasten der Ergänzungsleistungen führen kann.
- Die Gleichbehandlung von Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden vermag im Grundsatz zu überzeugen.

Strittigster Punkt dürfte die Finanzierung der künftigen Altersvorsorge sein, wozu folgende grundsätzlichen Bemerkungen anzubringen sind:

- Es ist offensichtlich, dass die von der Reform angestrebte und grundsätzlich zu begrüssende Beibehaltung des Leistungsniveaus der Altersvorsorge angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung mehr finanzielle Mittel erfordert. Zu bedauern ist dabei, dass der Bericht den Blickwinkel auf die erste und zweite Säule beschränkt und die dritte Säule ausklammert.
- Politisch heikelster Punkt der Reform ist die vorgeschlagene Erhöhung der Mehrwertsteuer. Auch wenn der Mehrwertsteuersatz in der Schweiz nach einer solchen Erhöhung im internationalen Vergleich immer noch massvoll wäre, ist doch darauf hinzuweisen, dass diese Erhöhung – wie auch der Bericht anerkennt – negative Rückwirkungen

auf Preisniveau, Kaufkraft, privaten Konsum, Arbeitsnachfrage sowie Wachstum des Bruttoinlandproduktes hätte (vgl. Bericht Seite 128). Verschärft würde dies durch die zusätzlichen Lohnkosten, die sich aus den Massnahmen zum Erhalt der Mindestleistungen nach der Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes ergeben würden (vgl. Bericht Seite 121). Nicht ausser Acht gelassen werden darf schliesslich die zu erwartende Mehrbelastung der Kantone bei den Ergänzungsleistungen, was zusätzliche Steuereinnahmen erfordert (vgl. Bericht Seite 125). Zudem sind auch die zu erwartenden Mindereinnahmen bei den Steuern zu berücksichtigen. Zu bedauern ist deshalb, dass auf der Seite der Finanzierung (wie auf der Seite der Leistungen) nicht Alternativlösungen aufgezeigt werden und nur ein einziges Gesamtpaket vorgelegt wird.

Aus unserer Sicht geht es mit dieser Vernehmlassung vor allem darum, die Stossrichtung der Reform festzulegen und abzuklären, was politisch mehrheitsfähig ist. Weil das Ergebnis der Vernehmlassung möglicherweise zu erheblichen Änderungen an den vorgelegten Gesetzestexten führen wird, ist es angezeigt, ein zweites Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Wir verzichten deshalb auf eine detaillierte Stellungnahme zu den bereits ausformulierten Vorschlägen für Gesetzesänderungen und beschränken uns auf eine grundsätzliche Stellungnahme.

Obwohl die Auswirkungen der Reform noch nicht abschliessend beurteilt werden können, ist mit Mehrausgaben für die Kantone und die Gemeinden zu rechnen. Dies lehnen wir entschieden ab.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**