

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. September 2018

856. Stabilisierung der AHV (AHV 21); Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 hat das Eidgenössische Departement des Innern das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf betreffend Stabilisierung der AHV (AHV 21) eröffnet.

Wegen des Scheiterns der Reform Altersvorsorge 2020 in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 ist der Finanzierungsbedarf der AHV noch gestiegen. Seit einigen Jahren ist die AHV defizitär. Deshalb hat der Bundesrat beschlossen, die Reformen der AHV und der obligatorischen beruflichen Vorsorge voneinander unabhängig zu behandeln. Gemäss Angaben des Bundesrates ist angesichts der finanziellen Lage der AHV die AHV-Reform dringend und prioritär. Ausgaben und Einnahmen der Versicherung seien seit 2014 nicht mehr im Gleichgewicht und die Situation verschlechtere sich zusehends. Ohne Gegenmassnahmen belaufe sich das kumulierte Umlagedefizit zwischen 2021 und 2030 auf etwa 43 Mrd. Franken. Um den Stand des Ausgleichsfonds der AHV bis 2030 auf 100% einer Jahresausgabe zu halten, habe die AHV einen Finanzierungsbedarf von 53 Mrd. Franken. Grund dafür seien in erster Linie die geburtenstarken Jahrgänge der sogenannten Babyboom-Generation, die in den kommenden Jahren ins Rentenalter kommen werden.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Vorschlag des Bundesrates die Ziele, die AHV-Renten zu sichern, das Rentenniveau zu halten und die Finanzen der AHV zu stabilisieren. Gleichzeitig sollen das Rentenalter flexibilisiert und die Anreize für eine längere Erwerbstätigkeit verstärkt werden. Zur Erreichung dieser Zielsetzungen schlägt der Bundesrat die folgenden Massnahmen vor:

- Anstelle eines Rentenalters von 65 Jahren für Männer und von 64 Jahren für Frauen soll ein einheitliches Referenzalter von 65 Jahren eingeführt werden, wobei das Frauenreferenzalter schrittweise ab dem zweiten Jahr des Inkrafttretens der Revision jährlich um drei Monate erhöht werden soll. Dadurch soll bis 2030 die AHV gesamthaft um 10 Mrd. Franken entlastet werden.

- Die Erhöhung des Referenzalters bei den Frauen auf 65 Jahre soll für Frauen mit kleinen bis mittleren Einkommen nahe des Rentenalters (Jahrgänge 1958 bis 1966) bis 2030 durch Ausgleichsmassnahmen abgedeckt werden. Als Ausgleichsmassnahmen unterbreitet der Bundesrat die folgenden zwei Varianten:
 - Variante 1 mit 400 Mio. Franken: Bei dieser Variante soll für Frauen, die aus verschiedenen Gründen nicht bis 65 arbeiten können, die Frühpensionierung subventioniert werden. Dazu soll ihre vorbezogene Altersrente weniger stark bis gar nicht gekürzt werden. Frauen mit einem Jahreseinkommen bis Fr. 56 400 könnten sich mit 64 Jahren ohne Rentenverlust pensionieren lassen. Diese Massnahme kostet für den Zeitraum von 2022 bis 2030 insgesamt 2,1 Mrd. Franken.
 - Variante 2 mit 800 Mio. Franken: Nach dieser Variante sollen ebenfalls reduzierte Kürzungssätze beim Rentenvorbezug angewendet werden. Zusätzlich sollen Frauen, die bis 65 oder länger arbeiten, eine höhere Rente von durchschnittlich monatlich Fr. 70 erhalten. Diese Massnahme kostet für den Zeitraum von 2022 bis 2030 insgesamt 3,8 Mrd. Franken.
- Der Zeitpunkt der Pensionierung soll flexibilisiert werden, indem zwischen 62 und 70 Jahren die ganze AHV-Rente oder ein Teil davon bezogen werden kann. Diese Flexibilisierung soll zusammen mit dem Referenzalter 65 auch in der beruflichen obligatorischen Vorsorge verankert werden. Mit Beiträgen nach dem Referenzalter soll die AHV-Rente verbessert und Beitragslücken geschlossen werden können. Die Weiterarbeit nach dem Referenzalter soll mit Anreizen gefördert werden.
- Zur Sicherung der AHV soll die Mehrwertsteuer in einem einzigen Schritt zeitlich unbegrenzt um 1,5 Prozentpunkte erhöht werden. Der Grundsatz dieser Erhöhung soll durch einen Bundesbeschluss in der Verfassung verankert werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Ständerat im Juni 2018 entschieden hat, die Reform der Unternehmenssteuer mit der AHV-Reform zu verknüpfen. Vorgesehen ist, Steuerausfälle mit Beiträgen an die AHV auszugleichen. Bei einer Annahme könnten damit jährlich rund 2,1 Mrd. Franken zusätzlich für die Finanzierung der AHV eingesetzt und der Finanzierungsbedarf der AHV auf 23 Mrd. Franken verringert werden. Die Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der AHV würde damit nicht 1,5 Prozentpunkte, sondern 0,7 Prozentpunkte betragen. Unabhängig davon bleibt aber gemäss Bundesrat die Reform der AHV in jedem Fall zeitlich dringend und notwendig.

Angesichts der Dringlichkeit der Stabilisierung will der Bundesrat dem Parlament die Botschaft für die Vorlage betreffend AHV 21 bis im Frühling 2019 unterbreiten. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass Mitte des nächsten Jahrzehnts eine nächste Reform ausgelöst werden müsse, die sich über 2030 hinaus auswirke.

Es ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagenen Massnahmen die folgenden finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden haben:

- Durch die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre verlängert sich bei diesen die Lohnbezugsphase. Es ist davon auszugehen, dass die Massnahme zu steuerlichen Mehreinnahmen führt.
- Bei den Ergänzungsleistungen (EL) werden durch die Änderungen in Bezug auf den flexiblen Rentenbezug die EL-Ausgaben leicht erhöht. Gleichzeitig werden durch die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre und durch die vorgesehenen Ausgleichmassnahmen die Kosten gesenkt. Es wird mit einer Entlastung der Kantone von 80 Mio. bis 90 Mio. Franken gerechnet (erläuternder Bericht, S. 91).
- Durch die Mehrwertsteuersatzerhöhung haben der Kanton und die Gemeinden beim Bezug von Gütern und Dienstleistungen mit Mehrausgaben zu rechnen. Diese Massnahme kann indirekt auch Mehrausgaben bei den Lohnkosten zur Folge haben. Eine Erhöhung im Umfang der Teuerung hat gemäss erläuterndem Bericht gesamtschweizerisch Mehrausgaben von rund 115 Mio. Franken zur Folge (S. 93).
- Gemäss erläuterndem Bericht dürfte sich die dämpfende Wirkung der Mehrwertsteuererhöhung auf die übrigen Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinde etwa im gleichen Verhältnis auswirken, wie dies beim Bund der Fall ist (S. 93).

Bereits in der Vernehmlassung des Regierungsrates zur Reform der Altersvorsorge 2020 wurde festgehalten, dass der langfristigen Sicherung der Altersvorsorge grösste Bedeutung beizumessen ist. Gleichzeitig wurde auf die Möglichkeit eines Scheiterns des damals vorgelegten ambitionierten Massnahmenpaketes hingewiesen (RRB Nr. 225/2014). Von daher und unter Berücksichtigung des Abstimmungsergebnisses vom 24. September 2017 ist die nun vorgesehene separate Sanierung der ersten und zweiten Säule als sinnvoller Schritt in die richtige Richtung zu beurteilen. Angesichts der misslichen finanziellen Lage der AHV drängt sich ausserdem die vorrangige Sanierung der ersten Säule als das wichtigste Sozialwerk der Schweiz geradezu auf.

Wie in der Vernehmlassung zur Reform der Altersvorsorge 2020 ebenfalls bereits festgehalten wurde, ist der Übergang vom Rentenalter von 65 Jahren für Männer und von 64 Jahren für Frauen zu einem einheitlichen Referenzalter von 65 Jahren rein demografisch durchaus begründet. Schon damals wurde aber auch auf die bestehende Lohnungleichheit

zwischen Männern und Frauen hingewiesen. Ob die in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 5. Juli 2017 (BBl 2017, 5507) vorgesehenen Massnahmen diesem Umstand ausreichend Rechnung tragen, erscheint fraglich. Unabhängig davon steht fest, dass die Frauen auch bei dieser Vorlage einen entscheidenden Beitrag zur Sanierung der AHV leisten sollen. Von den vorgeschlagenen Varianten der Ausgleichsmassnahmen ist die Variante 1 zu unterstützen.

In Übereinstimmung mit den Ausführungen in der Vernehmlassung zur Reform der Altersvorsorge und unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bestehen gegen die Einführung eines flexibleren Referenzalters mit der Möglichkeit zum Rententeilbezug keine Einwände.

Nach wie vor politisch heikelster Punkt der Vorlage dürfte die vorgeschlagene Erhöhung der Mehrwertsteuer sein. Trotz der negativen Auswirkungen dieser Massnahme auf das Preisniveau, die Kaufkraft, den privaten Konsum, die Arbeitsnachfrage sowie das Wachstum des Bruttoinlandproduktes erscheint aufgrund der finanziellen Situation der AHV der Vorschlag einer Erhöhung der Mehrwertsteuer in Verbindung mit der Erhöhung des Rentenalters bei den Frauen derzeit der einzig gangbare Weg zu sein. Die Methode der Beschränkung der Reform der AHV auf die zentralen Elemente, mit denen die Finanzierung der Renten sichergestellt werden kann, erweist sich aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit als notwendig. Werden nicht rasch Massnahmen zur Herstellung des finanziellen Gleichgewichts der AHV getroffen, können die Rentenleistungen nicht mehr sichergestellt werden. Dies hätte schwerwiegende Folgen für das gesamte System der sozialen Sicherheit der Schweiz.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an emina.alisic@bsv.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die mit Schreiben vom 27. Juni 2018 eingeräumte Gelegenheit, zur Vorlage betreffend Stabilisierung der AHV (AHV 21) Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

Bereits in der Vernehmlassung des Regierungsrates zur Reform der Altersvorsorge 2020 wurde festgehalten, dass der langfristigen Sicherung der Altersvorsorge grösste Bedeutung beizumessen ist. Gleichzeitig wurde auf die Möglichkeit eines Scheiterns des damals vorgelegten ambitionösen Massnahmenpaketes hingewiesen (Schreiben vom 26. Februar 2014, RRB

Nr. 225/2014). Von daher und unter Berücksichtigung des Abstimmungsergebnisses vom 24. September 2017 erweist sich die nun vorgesehene separate Sanierung der ersten und zweiten Säule als sinnvoller Schritt in die richtige Richtung. Angesichts der misslichen finanziellen Lage der AHV drängt sich ausserdem die vorrangige Sanierung der ersten Säule als das wichtigste Sozialwerk der Schweiz geradezu auf.

Wie in der Vernehmlassung zur Reform der Altersvorsorge 2020 ebenfalls bereits festgehalten wurde, ist der Übergang vom Rentenalter von 65 Jahren für Männer und von 64 Jahren für Frauen zu einem einheitlichen Referenzalter von 65 Jahren rein demografisch durchaus begründet. Schon damals wurde aber auch auf die bestehende Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen hingewiesen. Ob die in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 5. Juli 2017 (BBl 2017, 5507) vorgesehenen Massnahmen diesem Umstand ausreichend Rechnung tragen, erscheint fraglich. Unabhängig davon steht fest, dass die Frauen auch bei dieser Vorlage einen entscheidenden Beitrag zur Sanierung der AHV leisten sollen. Von den vorgeschlagenen Varianten für Ausgleichsmassnahmen schliessen wir uns der Variante 1 an.

In Übereinstimmung mit den Ausführungen in der Vernehmlassung zur Reform der Altersvorsorge und unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bestehen gegen die Einführung eines flexibleren Referenzalters mit der Möglichkeit zum Rententeilbezug keine Einwände.

Nach wie vor politisch heikelster Punkt der Vorlage dürfte die vorgeschlagene Erhöhung der Mehrwertsteuer sein. Trotz der negativen Auswirkungen dieser Massnahme auf das Preisniveau, die Kaufkraft, den privaten Konsum, die Arbeitsnachfrage sowie das Wachstum des Bruttoinlandproduktes erscheint aufgrund der finanziellen Situation der AHV der Vorschlag einer Erhöhung der Mehrwertsteuer in Verbindung mit der Erhöhung des Rentenalters bei den Frauen derzeit der einzig gangbare Weg zu sein. Die Methode der Beschränkung der Reform der AHV auf die zentralen Elemente, mit denen die Finanzierung der Renten sichergestellt werden kann, erweist sich aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit als notwendig. Werden nicht rasch Massnahmen zur Herstellung des finanziellen Gleichgewichts der AHV getroffen, könnten Rentenleistungen nicht mehr sichergestellt werden. Dies hätte schwerwiegende Folgen für das gesamte System der sozialen Sicherheit der Schweiz.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli