

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. März 2020

266. Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform) (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2019 hat das Eidgenössische Departement des Innern das Vernehmlassungsverfahren zur Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform) eröffnet. Die berufliche Vorsorge («2. Säule») steht vor der doppelten Herausforderung, dass einerseits die Lebenserwartung der Bevölkerung steigt und andererseits ungenügende Anlagerenditen erwirtschaftet werden. Die Vorlage bezweckt, die Finanzierung der beruflichen Vorsorge zu sichern und gleichzeitig das Rentenniveau zu erhalten; zudem soll die Vorsorge bei niedrigeren Einkommen (insbesondere bei teilzeitbeschäftigten Frauen) verbessert werden. Zur Sicherung der Finanzierung soll der Mindestumwandlungssatz von 6,8% auf 6% gesenkt werden. Um das Rentenniveau zu erhalten, soll erstens der Koordinationsabzug auf die Hälfte gesenkt werden. Zweitens sollen die Sätze für die Altersgutschriften von vier auf zwei vermindert und in ihrer Höhe angepasst werden. Drittens sollen die künftigen Rentnerinnen und Rentner unter bestimmten Voraussetzungen einen solidarisch finanzierten Rentenzuschlag erhalten. Diese Vorlage beruht auf einem Kompromissvorschlag des Schweizerischen Arbeitgeberverbands, des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und des Gewerkschaftsdachverbands Travail.Suisse.

Dem Erläuternden Bericht (S. 42 f.) zufolge werden die Beiträge zur Finanzierung des Rentenzuschlags für die Kantone und Gemeinden als Arbeitgebende zu einer Mehrbelastung von jährlich insgesamt rund 90 Mio. Franken führen. Die Massnahmen der Vorlage werden sich zudem auf die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden auswirken. Die Einkommenssteuern der Kantone und Gemeinden reduzieren sich wegen der zusätzlichen Arbeitnehmendenbeiträge um schätzungsweise rund 200 Mio. Franken pro Jahr. Hinzu kommen geringere Einnahmen aus den Gewinnsteuern der Unternehmen von schätzungsweise knapp 100 Mio. Franken und der Einkommensteuer auf den ausgeschütteten Gewinnen von knapp 60 Mio. Franken aufgrund der zusätzlichen Arbeitgebendenbeiträge. Die gesamte Mehrbelastung für die Kantone und Gemeinden beläuft sich damit auf schätzungsweise rund 450 Mio. Franken pro Jahr. Umgekehrt erwähnt der Erläuternde Bericht als positive Wirkungen – ohne Bezifferung – die Stabilisierung des Rentenniveaus und der finanziellen Situation der Vorsorgeeinrichtungen sowie die Senkung des Risi-

kos, dass die Versicherten und die Arbeitgebenden Sanierungsmassnahmen bezahlen müssen. An anderer Stelle (S. 41) wird auf Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen zur IV und längerfristig auch bei den Ergänzungsleistungen zur AHV verwiesen. Die Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen zur IV werden für die neuen Fälle auf rund 2 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Im Jahr 2030 ergäbe dies eine Entlastung um rund 16 Mio. Franken, falls die Reform 2023 in Kraft träte.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch):

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2019 haben Sie uns eingeladen, zur Vorlage für eine Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform) Stellung zu nehmen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir teilen Ihre Ansicht, dass eine Reform der beruflichen Vorsorge aufgrund der steigenden Lebenserwartung und der anhaltend niedrigen Anlagerenditen dringend notwendig ist. Den mit der Vorlage vorgeschlagenen Lösungsansatz lehnen wir jedoch aus mehreren Gründen ab. Die vorgeschlagene Senkung des Mindestumwandlungssatzes von 6,8% auf 6% trägt der demografischen Entwicklung und den Verhältnissen auf dem Kapitalmarkt zu wenig Rechnung und greift dadurch zu kurz. Der vorgeschlagene Rentenzuschlag ist ein systemwidriger Einbruch in das System der beruflichen Vorsorge, das auf dem Anspargedanken beruht und im Unterschied zur AHV nicht der Umverteilung dient. Für die Kantone und Gemeinden ist die Vorlage schliesslich mit einer erheblichen Mehrbelastung verbunden, ohne dass ihnen eine Steuerungsmöglichkeit oder ein Ausgleich dafür eingeräumt wird.

Um die Finanzierung der beruflichen Vorsorge nachhaltig zu sichern, sind unseres Erachtens grundlegendere Massnahmen vonnöten. Ein festes Rentenversprechen, beruhend auf starren gesetzlichen Eckwerten (Rentenalter, Mindestumwandlungssatz, Altersgutschriftensätze usw.), ist unter den heutigen demografischen und wirtschaftlichen Verhältnissen nicht mehr zu verantworten. Es widerspricht im Übrigen auch dem Grundgedanken der beruflichen Vorsorge, wonach im Alter das ausbezahlt werden soll, was während des Berufslebens angespart und erwirtschaftet wurde. Wenn das heutige System mit seinen starren Eckwerten fortgeführt wird, geschieht dies zwangsläufig auf dem Rücken der künftigen

Generationen, die für die übermässigen Leistungsversprechen an die Vorgängergenerationen werden aufkommen müssen. Wir befürworten daher die Schaffung eines Systems, bei dem sich die massgeblichen Eckwerte aufgrund einer wissenschaftlich begründeten Formel automatisch so an die demografischen und wirtschaftlichen Verhältnisse anpassen, dass die Finanzierung der beruflichen Vorsorge stets gesichert bleibt. In diesem Rahmen könnte – verbunden mit einem Bonus-Malus-Mechanismus – auch das Rentenalter flexibilisiert werden. Dies trüge der heutigen Vielfalt an Lebensentwürfen besser Rechnung als das bestehende, starre System. Aufgrund des breiten Wissensstands in der Versicherungsmathematik ist es heute ohne Weiteres möglich, die dafür erforderlichen Formeln festzulegen. Eine solche Entpolitisierung und Verwissenschaftlichung der BVG-Reform dürfte auch deren Akzeptanz in einer Volksabstimmung erhöhen. Es ist allerdings anzumerken, dass eine solche Anpassung zu einer starken Senkung des Umwandlungssatzes führen würde. Die dadurch entstehenden Ausfälle müssten mindestens teilweise mit einem anderen Instrument kompensiert werden. Die Bevölkerung sollte unseres Erachtens auf die oben erwähnte Weise von der Notwendigkeit und Angemessenheit der BVG-Reform überzeugt werden, und nicht mit «Zückerchen» in der Form von «Ausgleichsmassnahmen», die entweder nicht zielgerichtet oder systemfremd sind und daher letztlich der Glaubwürdigkeit des Vorhabens schaden. Im Übrigen könnte die berufliche Vorsorge damit der Tages- und Interessenpolitik entzogen werden, was ihrer langfristigen Stabilität und Sicherheit zugutekäme.

Im Einzelnen haben wir zur Vorlage die folgenden Bemerkungen:

Senkung des Mindestumwandlungssatzes

Der gegenwärtige Mindestumwandlungssatz trägt der steigenden Lebenserwartung und den niedrigen Anlagerenditen, insbesondere dem heutigen Zinsumfeld, nicht hinreichend Rechnung. Die vorgeschlagene Senkung des Mindestumwandlungssatzes ist deshalb ein Schritt in die richtige Richtung, um das finanzielle Gleichgewicht in der beruflichen Vorsorge zu wahren. Sie geht jedoch zu wenig weit.

Nach der Berechnung unserer Fachstelle Volkswirtschaft deckt der vorgeschlagene Mindestumwandlungssatz von 6% eine Rentenbezugsdauer von 16,7 (= 100 geteilt durch 6) Jahren ab. Ausgehend von einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 21,5 Jahren über das Alter von 65 Jahren hinaus verbleibt damit immer noch eine Deckungslücke von knapp fünf Jahren. (Zur Vereinfachung stützt sich diese Aussage auf das ordentliche Renteneintrittsalter für Männer von 65 Jahren und die durch-

schnittliche Lebenserwartung von Männern und Frauen zusammen. Ansprüche auf Hinterlassenenleistungen sind dabei nicht mit eingerechnet, ebenso wenig Verwaltungskosten.) Zum Ausgleich dieser Deckungslücke müssten entsprechend hohe Anlagerenditen erwirtschaftet werden. Der Erläuternde Bericht (S. 19) geht davon aus, dass eine langfristige Durchschnittsrendite von 3,5 % bis 4 % notwendig ist, um das Altersguthaben mit einem Mindestumwandlungssatz von 6 % über die gesamte Rentenbezugsdauer finanziell abzudecken. Der Renditeindex der Vorsorgeeinrichtungen lag 2018 jedoch lediglich bei durchschnittlichen 2 %. Die Mehrheit der Expertinnen und Experten erwartet für die nächsten fünf Jahre keine deutlich steigenden Zinsen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass trotz der vorgeschlagenen Senkung des Mindestumwandlungssatzes Finanzierungslücken entstehen werden.

Dies zeigt, dass diese Senkung des Mindestumwandlungssatzes lediglich einer kurzfristigen Stabilisierung der Pensionskassen dient, nicht aber einer nachhaltigen Sicherung der Altersvorsorge. Dafür wäre eine weitergehende Senkung des Mindestumwandlungssatzes erforderlich, vorzugsweise beruhend auf einer wissenschaftlich begründeten Formel im Sinne unserer einleitenden Ausführungen. Zur Sicherung der Finanzierung beitragen könnte auch eine Anpassung der Anlagestrategie der Pensionskassen mit einem weit höheren Engagement in Aktien, die bestimmte Qualitätskriterien erfüllen. Jedenfalls kann es nicht angehen, dass das Alterskapital bei den Pensionskassen – trotz professioneller Betreuung – langfristig eine ungenügende Rendite abwirft.

Senkung des Koordinationsabzugs

Die vorgeschlagene Senkung des Koordinationsabzugs betrifft grundsätzlich alle Versicherten und ist deshalb nicht unmittelbar zielgerichtet. Dennoch erachten wir sie als vertretbare Massnahme zur Verbesserung des Versicherungsschutzes von (oft weiblichen) Geringverdienenden und Teilzeitbeschäftigten, insbesondere von einkommensschwachen Personen, die sich heute nicht der beruflichen Vorsorge anschliessen können.

Anpassung der Altersgutschriftensätze

Die vorgeschlagene Verminderung der Altersgutschriftensätze von vier auf zwei betrachten wir als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings wird dadurch der Wettbewerbsnachteil der älteren Arbeitnehmenden aufgrund der höheren Lohnbeiträge nicht vollständig beseitigt. Wir bevorzugen daher einen Einheitssatz für alle Altersgruppen. Es ist nicht einzusehen, weshalb ältere Arbeitnehmende höhere Beiträge zahlen sollen als jüngere. Dies lässt sich auch nicht mit den höheren Löhnen der älteren

ren Arbeitnehmenden begründen, da mit zunehmendem Alter in der Regel auch die Lebenshaltungskosten steigen. Die Annahme, ältere Arbeitnehmende könnten höhere prozentuale Lohnabzüge verkraften als jüngere, greift deshalb zu kurz.

Einführung eines Rentenzuschlags

Das Umwandlungsverfahren zur Finanzierung der vorgeschlagenen Rentenzuschläge lehnen wir ab, selbst als Übergangsmassnahme. Damit würden nämlich Rentenleistungen durch Lohnprozente der erwerbstätigen Bevölkerung finanziert. Dies wäre eine Abkehr vom Kapitaldeckungsverfahren, bei dem jede Person ihr eigenes Alterskapital bildet. Von einer solchen systemwidrigen Umverteilungsmassnahme ist schon deshalb abzusehen, weil sie Begehrlichkeiten nach weiteren solchen Übergriffen wecken könnte. Dadurch würde letztlich das Vertrauen in die berufliche Vorsorge untergraben. Ausserdem wäre die Koordination zur Auszahlung der Rentenzuschläge für die Vorsorgeeinrichtungen mit einem administrativen Mehraufwand verbunden, der wiederum steigende Verwaltungskosten verursacht.

Mehrbelastung der Kantone und Gemeinden

Nach den Angaben im Erläuternden Bericht (S. 42 f.) hat die Vorlage für die Kantone und Gemeinden eine Mehrbelastung von schätzungsweise insgesamt rund 450 Mio. Franken pro Jahr zur Folge, zum einen durch die Erhöhung der Arbeitgebendenbeiträge und zum anderen durch eine Verminderung der Steuererträge. Diese Mehrbelastung beträgt mehr als das Dreifache der geschätzten Mehrbelastung für den Bund, ohne dass die Kantone und Gemeinden sie beeinflussen könnten. Weitere, im Bericht nicht bezifferte indirekte Auswirkungen sind durch eine Kaufkraftminderung bei den Arbeitnehmenden und durch höhere Produktionskosten bei den Unternehmen zu erwarten. Dies hat nachteilige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum, was wiederum zu geringeren Steuererträgen führt. Besonders unbefriedigend ist dabei, dass Gemeinwesen, die – wie der Kanton Zürich im Rahmen der BVK-Sanierung – bereits weitreichende Massnahmen zur Sicherung der beruflichen Vorsorge finanziert haben, nun erneut zur Kasse gebeten werden. Unbefriedigend ist auch, dass die Mehrbelastung durch den wenig zielgerichteten Giesskannenansatz der Vorschläge unnötig in die Höhe getrieben wird.

Für den Fall, dass die Vorlage weiterverfolgt werden sollte, ersuchen wir Sie, die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden (einschliesslich der indirekten Effekte) in der Botschaft an die Bundes-

versammlung vollständig auszuweisen. Diese Auswirkungen sollten unseres Erachtens vollständig ausgeglichen werden, beispielsweise durch eine Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Ausserdem sollte geprüft werden, ob den Kantonen eine Möglichkeit zur Steuerung ihres Mehraufwands eingeräumt werden könnte, beispielsweise bei der Festlegung der Höhe der Rentenzuschläge.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli