



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Bern,

Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform)

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1, 3003 Bern
Telefon +41 58 462 80 41
E-Mail info@gs-edi.admin.ch
www.admin.ch

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform)

Übersicht

Die berufliche Vorsorge (2. Säule) steht vor der doppelten Herausforderung der steigenden Lebenserwartung und ungenügender Anlagerenditen. Eine Senkung des Mindestumwandlungssatzes in der obligatorischen beruflichen Vorsorge ist trotz der Ablehnung entsprechender Vorlagen in den Jahren 2010 und 2017 notwendig. Diese Vorlage übernimmt einen Kompromissvorschlag der Sozialpartner (Travail.Suisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund und Schweizerischer Arbeitgeberverband), in dem diese Massnahmen vorschlagen, um den Umwandlungssatz zu senken und gleichzeitig das Rentenniveau zu sichern.

Ausgangslage

Seit 2005 die 1. BVG-Revision in Kraft getreten ist, sind die Parameter im BVG nicht mehr angepasst worden. 2010 wurde eine Vorlage, die sich auf die Senkung des gesetzlichen Mindestumwandlungssatzes beschränkte, mit grossem Mehr in der Volksabstimmung abgelehnt. Auch das letzte Projekt, die Reform der Altersvorsorge 2020, welche die AHV und die berufliche Vorsorge gemeinsam reformieren sollte, ist im September 2017 von Volk und Ständen abgelehnt worden. Begründet wurde die Ablehnung unter anderem damit, dass die Reform von AHV und obligatorischer beruflicher Vorsorge in einer einzigen Vorlage zu komplex war. Der Bundesrat trägt diesem Einwand Rechnung und schlägt vor, die notwendigen Massnahmen für die erste und die zweite Säule nicht mehr mit einer gemeinsamen Reformvorlage weiterzuführen. Stattdessen soll den demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, welche die Altersvorsorge betreffen, mit zwei separaten Vorlagen begegnet werden.

Die nationalen Dachverbände der Sozialpartner (Travail.Suisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Schweizerischer Gewerbeverband und Schweizerischer Arbeitgeberverband) sind auf eigenen Wunsch im Dezember 2017 eingeladen worden, einen Lösungsvorschlag zur Anpassung des BVG an die veränderten demographischen Rahmenbedingungen und die Finanzmärkte vorzuschlagen. SAV, SGB und Travail.Suisse haben sich nach Prüfung diverser Modelle auf einen Lösungsansatz zur Senkung des Mindestumwandlungssatzes kombiniert mit Massnahmen zur Sicherung des Leistungsniveaus sowie zur Besserversicherung von Teilzeitbeschäftigten und unteren Einkommen geeinigt. Die nachfolgende Vorlage übernimmt die Massnahmenvorschläge dieser Sozialpartner.

Inhalt der Vorlage

Angesichts der Dringlichkeit der Reform der beruflichen Vorsorge beschränkt sich die Vorlage auf die wesentlichen Elemente zur Sicherung der Finanzierung, den Erhalt des Rentenniveaus und eine Verbesserung der Vorsorge von tieferen Einkommen, die insbesondere teilzeitbeschäftigten Frauen zugutekommen soll.

Die wichtigsten Neuerungen:

Senkung des Mindestumwandlungssatzes

Die beiden entscheidenden Grössen für die Festsetzung des Umwandlungssatzes sind die Lebenserwartung und der technische Zinssatz. Der technische Zinssatz lehnt sich an die zu erwartende durchschnittliche Rendite der Vorsorgeeinrichtungen für die kommenden Jahre an. Der heutige Mindestumwandlungssatz setzt eine Rendite von rund 5 Prozent voraus. In Anbetracht der gegenwärtigen Finanzmarktsituation kann eine solche Rendite langfristig nicht erzielt werden. Eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes ist daher unumgänglich.

Gemäss Vorlage soll der Mindestumwandlungssatz im ordentlichen Rentenalter bei 6,0 Prozent festgelegt werden.

Ausgleichsmassnahmen

Um das Niveau der obligatorischen Leistungen gemäss BVG zu erhalten, braucht es Ausgleichsmassnahmen. Andernfalls würde die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes bei neuen Renten zu einem Rückgang des Leistungsniveaus führen. Eine solche Einbusse wäre nicht vertretbar, zumal die Erhaltung des Rentenniveaus auf dem heutigen Stand zu den Hauptzielen der Reform gehört.

Um das Leistungsniveau zu erhalten, sind einerseits eine Senkung des Koordinationsabzugs und die Anpassung der Sätze für die Altersgutschriften, andererseits ein solidarisch finanzierter Rentenzuschlag für künftige Rentnerinnen und Rentner vorgesehen. Durch die Kombination dieser Massnahmen kann das Leistungsniveau insgesamt gehalten und für tiefere Einkommen, Teilzeitbeschäftigte und Mehrfachbeschäftigte sogar umgehend verbessert werden. Von diesen Massnahmen werden vor allem Frauen profitieren.

Rentenzuschlag

Um die Senkung des Umwandlungssatzes und somit eine tiefere BVG-Altersrente auszugleichen, sollen alle Bezügerinnen und Bezüger einer BVG-Alters- oder Invalidenrente unter gewissen Voraussetzungen einen Rentenzuschlag erhalten. Er soll allen Personen ausbezahlt werden, deren Anspruch auf eine Rente der 2. Säule nach Inkrafttreten der Reform entsteht. Der Rentenzuschlag soll 200 Franken pro Monat betragen für Personen, die in den ersten fünf Jahren ab Inkrafttreten der Reform pensioniert werden, 150 Franken pro Monat für die nachfolgenden fünf Jahrgänge (6.–10. Übergangsjahr) und 100 Franken pro Monat für die fünf folgenden Jahrgänge (11.–15. Übergangsjahr). Ab dem 16. Jahrgang soll die Höhe des Rentenzuschlags jeweils pro Kalenderjahr vom Bundesrat festgelegt werden. Finanziert werden soll der Rentenzuschlag durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge von 0,5 Prozent auf dem AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen. Für die Erhebung der Beiträge und die Überweisung an den Sicherheitsfonds sollen die Vorsorgeeinrichtungen zuständig sein.

Die Höhe des Rentenzuschlags soll unabhängig von der Höhe der ausbezahlten BVG-Altersrente festgesetzt werden. Dies wird speziell Personen mit tiefen und mittleren Einkommen sowie Teilzeitbeschäftigten zugutekommen, insbesondere Frauen.

Senkung des Koordinationsabzugs

Der Koordinationsabzug soll halbiert werden. Aktuell entspricht er 7/8 der maximalen AHV-Altersrente (2019: 24 885 Franken). Durch die Halbierung (12 443 Franken) wird sich das Vorsorgeniveau der Versicherten mit tiefen und mittleren Einkommen und/oder Teilzeitbeschäftigung verbessern. Die Anwendung eines fixen Koordinationsabzugs von 12 443 Franken hat bei eher tiefen Jahreslöhnen eine verhältnismässig stärkere Wirkung als bei höheren Jahreslöhnen. Mit dieser Massnahme kann auch den neuen Realitäten Rechnung getragen werden (Teilzeitarbeit, Mehrfachbeschäftigung). Von der Systemänderung werden insbesondere Frauen profitieren.

Anpassung der Altersgutschriftensätze

Die Altersgutschriftensätze sollen angepasst werden. Die altersabhängige Staffelung soll vereinfacht werden. Für die Altersgruppe bis 44 Jahre ist ein Satz von 9 Prozent vorgesehen, für Erwerbstätige ab 45 Jahren ein Satz von 14 Prozent. Mit der neuen Staffelung entfallen die Mehrkosten für über 54-jährige Personen gegenüber den 45- bis 54-jährigen Versicherten in der beruflichen Vorsorge. Dadurch soll ein Altersnachteil beseitigt werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	7
1.1	Handlungsbedarf	7
1.2	Vorarbeiten	8
1.2.1	Nach der Abstimmung zur Reform Altersvorsorge 2020 – Ergebnisse der Gespräche mit den interessierten Kreisen	8
1.2.2	Gewählte Option der Reform des BVG	9
1.2.3	Kompromissvorschlag der Sozialpartner	9
1.3	Ziele	11
1.4	Methode	11
1.5	Wirtschaftliche Entwicklung	12
1.6	Finanzielle Perspektiven	13
1.6.1	Vermögensertragsaussichten	13
1.6.2	Lebenserwartung	16
2	Internationaler Vergleich	18
3	Grundzüge der Vorlage	19
3.1	Senkung des Mindestumwandlungssatz	19
3.2	Ausgleichsmassnahmen	20
3.2.1	Notwendigkeit der Ausgleichsmassnahmen	20
3.2.2	Rentenzuschlag	20
3.2.3	Senkung des Koordinationsabzugs und Anpassung der Altersgutschriftensätze	21
3.2.4	Finanzielle Auswirkungen der Ausgleichsmassnahmen	23
3.3	Koordination mit den anderen Sozialversicherungen	26
4	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	26
4.1	Verhältnis zur Reform AHV 21	26
4.2	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)	27
4.3	Freizügigkeitsgesetz (FZG)	39
4.4	Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)	39
5	Auswirkungen	41
5.1	Finanzielle Auswirkungen auf Sozialversicherungen	41
5.1.1	Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge	41
5.1.2	Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen	41
5.2	Auswirkungen auf den Bund	42
5.3	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	42
5.4	Wirtschaftliche Auswirkungen	43
5.5	Auswirkungen auf die versicherten Personen	44
6	Verhältnis zur Legislaturplanung	47

7	Rechtliche Aspekte	47
7.1	Verfassungsmässigkeit	47
7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	48
7.2.1	Instrumente der Vereinten Nationen	48
7.3	Erlassform	51
7.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	51
7.5	Vereinbarkeit mit der Datenschutzgesetzgebung	51

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform)

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf

Die berufliche Vorsorge in der Schweiz muss in den nächsten Jahrzehnten die folgenden demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen bewältigen:

- Die Leistungen müssen infolge der höheren Lebenserwartung für einen längeren Zeitraum finanziert werden.
- Das tiefe Zinsniveau verringert die Erträge auf den Altersguthaben und erzeugt ein langfristiges Ungleichgewicht zwischen den Leistungsversprechen und deren Finanzierung.

Diese Herausforderungen erfordern eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes. Der Umwandlungssatz dient der Berechnung der Renten der beruflichen Vorsorge. Er findet allgemein Verwendung bei Sparplänen im Beitragsprimat, die auf dem Aufbau von Altersguthaben basieren, und somit auch in der obligatorischen Versicherung nach Bundesgesetz vom 25. Juni 1982¹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG). Der Umwandlungssatz bestimmt die Höhe der jährlichen Rente und gibt vor, wie das Altersguthaben in jährliche Rentenleistungen umgewandelt wird. Beispiel: Eine versicherte Person verfügt bei der Pensionierung über ein Altersguthaben von 500 000 Franken. Liegt der Umwandlungssatz bei 6,8 Prozent, so erhält die Person eine jährliche Rente von 34 000 Franken ($500\,000 \text{ Fr.} \times 6,8\%$).

Für die obligatorische berufliche Vorsorge definiert das Gesetz den Mindestumwandlungssatz. Seit 2014 beträgt er sowohl für Männer (im Alter von 65 Jahren) als auch für Frauen (im Alter von 64 Jahren) 6,8 Prozent. Dieser Mindestumwandlungssatz von 6,8 Prozent setzt eine Bruttorendite von rund 5 Prozent voraus. In Anbetracht der gegenwärtigen Finanzmarktsituation (vgl. Kapitel 1.6) kann eine solche Rendite langfristig nicht erzielt werden. Folglich besteht ein Ungleichgewicht zwischen der auszurichtenden Leistung und ihrer Finanzierung, da das vorhandene Altersguthaben nicht ausreicht, um die garantierte Rente während der gesamten Laufzeit zu finanzieren. Eine der Folgen dieses Ungleichgewichts sind unerwünschte Solidaritäten, die aktiven Versicherten müssen eine Zusatzfinanzierung in Form einer tieferen Verzinsung ihrer Altersguthaben oder von Sanierungsbeiträgen leisten, damit die Leistungen für die Rentenbezügerinnen und -bezüger garantiert werden können. Für Vorsorgeeinrichtungen mit einer ungünstigen Altersstruktur, das heisst einem im Verhältnis zu den aktiven Versicherten relativ hohen Anteil Rentnerinnen und Rentner, wird eine Finanzierung über die aktiven Versicherten zusätzlich erschwert. Die OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE (OAK-BV) schätzt diese Umverteilung auf mehr als 6 Milliarden Franken pro Jahr². Eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes ist daher unumgänglich, damit die Vorsorgeeinrichtungen – insbesondere jene mit Leistungen

¹ SR 831.40

² OAK-BV, Bericht «Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen», 2017.

am oder nahe am gesetzlich vorgeschriebenen Minimum – diese Umverteilungen reduzieren können.

Um das BVG-Leistungsniveau zu sichern, braucht es Ausgleichsmassnahmen. Andernfalls führt die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes zu einem Rückgang des Leistungsniveaus. Eine solche Einbusse wäre nicht vertretbar, zumal die Erhaltung des Rentenniveaus auf dem heutigen Stand zu den Hauptzielen der Reform gehört. Dazu sind die in Kapitel 3 beschriebenen Massnahmen geplant (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes und Ausgleichsmassnahmen).

In der überobligatorischen Vorsorge liegt die Kompetenz zur Festsetzung des Umwandlungssatzes beim obersten (paritätischen) Organ der Vorsorgeeinrichtung. Vorsorgeeinrichtungen, die auch das Überobligatorium versichern, können den Umwandlungssatz somit auf der Basis der von ihnen verwendeten versicherungstechnischen Grundlagen festsetzen. Konkret kann der Umwandlungssatz in solchen Vorsorgeeinrichtungen also tiefer liegen, da lediglich für das BVG-Obligatorium mit dem Mindestumwandlungssatz gerechnet werden muss. Diese Vorsorgeeinrichtungen müssen den Mindestumwandlungssatz nur in der sogenannten Schattenrechnung berücksichtigen. Diese wird für jede versicherte Person geführt, um nachzuweisen, dass die Vorsorgeeinrichtung mindestens die vom BVG vorgeschriebenen Minimalleistungen erbringt. Auf diese Weise können Vorsorgeeinrichtungen Verluste aufgrund eines zu hohen Mindestumwandlungssatzes zumindest teilweise vermeiden.

Gemäss mehreren Quellen sinkt der durchschnittliche Umwandlungssatz umhüllender Vorsorgeeinrichtungen kontinuierlich. Einer Studie zufolge kam er Ende 2018 bei 5.87 Prozent zu liegen³. Man kann also feststellen, dass die umhüllenden Vorsorgeeinrichtungen in einem schwierigen Kontext die nötigen Massnahmen treffen, jedoch zum Preis in Form von tieferen Neurenten.

In BVG-Minimalplänen kommt der Mindestumwandlungssatz jedoch direkt zur Anwendung. Er muss folglich so festgelegt werden, dass er auch von Vorsorgeeinrichtungen, die nur das BVG-Minimum durchführen, finanziert werden kann. Rund 12 Prozent der Versicherten ist für die Altersleistungen nur nach dem BVG-Minimum versichert und weitere rund 25 Prozent sind stark vom Mindestumwandlungssatz betroffen, da der überobligatorische Anteil an ihrem Altersguthaben gering ist.

1.2 Vorarbeiten

1.2.1 Nach der Abstimmung zur Reform Altersvorsorge 2020 – Ergebnisse der Gespräche mit den interessierten Kreisen

Nachdem die Reform der Altersvorsorge 2020 am 24. September 2017 in der Volksabstimmung gescheitert ist, wurden Ende Oktober 2017 Gespräche mit allen in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, mit den Sozialpartnern und den interessierten Organisationen geführt. In diesen Gesprächen hat sich gezeigt, dass weitgehend Einigkeit darüber herrscht, dass angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Probleme rasch eine neue Reform vorgelegt werden muss. Die Ziele der Reform der Altersvorsorge 2020, das heisst der Erhalt des Leistungsniveaus der Altersvorsorge und die Sicherung der Finanzierung, wurden dabei bestätigt. Die meisten der an den

³ Swisscanto Vorsorge AG – Schweizer Pensionskassenstudie 2018

Gesprächen beteiligten Akteure halten eine Reform sowohl der AHV als auch der beruflichen Vorsorge für notwendig. Allerdings sind sie der Ansicht, dass die Versicherungen separat und nach unterschiedlichen Zeitplänen zu reformieren seien.

1.2.2 Gewählte Option der Reform des BVG

Auf Vorschlag der Sozialpartner entschied sich der Bundesrat, die nationalen Dachverbände der Sozialpartner (Travail.Suisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Schweizerischer Gewerbeverband und Schweizerischer Arbeitgeberverband) in die Arbeiten an der Reform der beruflichen Vorsorge einzubeziehen, wie das bereits mit der Revision des Unfallversicherungsgesetzes erfolgt war. Angesichts der Bereitschaft der Sozialpartner, konkrete Vorschläge zu erarbeiten, wurden im April 2018 mit den Sozialpartnern die Modalitäten der Zusammenarbeit festgelegt. Nach intensiven Arbeiten haben der Schweizerische Arbeitgeberverband SAV, Travail.Suisse und der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB am 2. Juli 2019 einen Vorschlag zur Reform der beruflichen Vorsorge vorgestellt (Sozialpartnervorschlag). Der Schweizer Gewerbeverband schloss sich dem Vorschlag dieser Organisationen nicht an und hat gleichzeitig ein eigenes Modell für die BVG-Reform vorgestellt (sgv-Modell).

1.2.3 Kompromissvorschlag der Sozialpartner

SAV, SGB und Travail.Suisse haben sich nach Prüfung diverser Modelle auf einen Lösungsansatz geeinigt, der eine Senkung des Mindestumwandlungssatzes kombiniert mit Massnahmen zur Sicherung des Leistungsniveaus sowie zur Besserversicherung von Teilzeitbeschäftigten und tieferen Einkommen vorsieht.

Der Sozialpartnervorschlag umfasst folgende Massnahmen:

- Der zur Berechnung der Rente verwendete Mindestumwandlungssatz wird im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Revision in einem Schritt von 6,8 auf 6,0 Prozent gesenkt.
- Künftigen Bezüglern von Alters- und Invalidenrenten der beruflichen Vorsorge wird ein solidarisch finanzierter Rentenzuschlag pro Kopf ausbezahlt. Finanziert wird der Rentenzuschlag durch einen Beitrag von 0,5 Prozent auf dem AHV-pflichtigen Jahreseinkommen bis 853'200 Franken (Stand 2019).
- Der Koordinationsabzug, der den versicherten Lohn bestimmt, wird halbiert. Die Senkung führt unmittelbar zu einem höheren versicherten Verdienst. Dadurch werden namentlich Teilzeitbeschäftigte im BVG besser abgesichert.
- Die Altersgutschriften (Lohnbeiträge) für die zweite Säule werden angepasst. Neu gilt im Alter von 25 bis 44 Jahren eine Altersgutschrift von 9 Prozent auf dem BVG-pflichtigen Lohn; ab Alter 45 beträgt die Altersgutschrift 14 Prozent. Damit werden die Altersgutschriftensätze gerade der älteren Arbeitskräfte spürbar gesenkt, während sie für die jüngste Altersgruppe erhöht werden.
- Die Zuschüsse für Vorsorgeeinrichtungen mit ungünstigen Altersstrukturen werden aufgehoben. Sie sind aufgrund der deutlichen Korrektur der Altersgutschriften für Versicherte ab 45 Jahren nicht mehr nötig.

Durch die Kombination dieser Massnahmen kann das Leistungsniveau insgesamt gehalten und für tiefere Einkommen und Teilzeitbeschäftigte sogar umgehend verbessert werden, wovon insbesondere Frauen profitieren werden.

Überblick:

Geltende Ordnung		Sozialpartnerkompromiss
Eintrittsschwelle	21 330 Franken	21 330 Franken
Koordinationsabzug	24 885 Franken	12 443 Franken
Mindestumwandlungssatz	6,8 %	6,0 %
Altersgutschriften		
21-24	-	-
25-34	7 %	9 %
35-44	10 %	9 %
45-54	15 %	14 %
55-ordentliches Rentenalter	18 %	14 %
Rentenzuschlag für Personen, die in den folgenden Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung das ordentliche Rentenalter erreichen:		
1.-5. Jahr	-	200 Franken / Monat
6.-10. Jahr	-	150 Franken / Monat
11.-15. Jahr	-	100 Franken / Monat
ab 16. Jahr	-	Fixierung der Höhe pro Kalenderjahr durch den Bundesrat
Finanzierung	-	0,5 % (auf den AHV-pflichtigen Einkommen)
Zuschüsse bei ungünstiger Altersstruktur	Ja	Nein
Prämie zur Finanzierung des Leistungserhalts	Nein	Ja
Kosten*		
in Franken		2,7 Mrd. Fr.
in % Lohnbeitrag		0,9 %

*Schätzung für das Jahr 2019

1.3

Ziele

- Sicherung der Finanzierung der beruflichen Vorsorge - Senkung des Umwandlungssatzes
- Erhalt des Leistungsniveaus resp. Verbesserung für tiefere Einkommen und Teilzeitbeschäftigte

Das Drei-Säulen-Konzept der Altersvorsorge hat sich grundsätzlich bewährt. Es sieht sich jedoch mit den Herausforderungen der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung konfrontiert. Wenn nicht rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden, um dieser Entwicklung zu begegnen, sind die Finanzierung der Altersvorsorge und der Erhalt eines angemessenen Leistungsniveaus im Ruhestand gefährdet.

Sicherung der Finanzierung der beruflichen Vorsorge – Senkung des Umwandlungssatzes

Die Herausforderung der im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten obligatorischen beruflichen Vorsorge besteht vor allem in der wegen der steigenden Lebenserwartung längeren Rentenbezugsdauer und den tiefen Zinsen. Der aktuelle Mindestumwandlungssatz trägt der Lebenserwartung und den tiefen Zinsen nicht Rechnung. Damit das finanzielle Gleichgewicht in der beruflichen Vorsorge weiterhin gewährleistet werden kann, ist eine Senkung des Mindestumwandlungssatzes unumgänglich.

Niveau der Altersleistungen im Rentenalter erhalten respektive verbessern

Diese Zielsetzung bedeutet, dass mit den vorgeschlagenen Massnahmen das Niveau der Altersrenten der obligatorischen beruflichen Vorsorge nicht sinken darf. Daher sind Ausgleichsmassnahmen erforderlich, um die Auswirkungen der Anpassung auf die Renten aller Versicherten, die von der Anpassung betroffen sind, auszugleichen. Dazu gehören auch Bestimmungen für die Übergangsgeneration. Generell sind die Leistungen der beruflichen Vorsorge in den letzten Jahren gesunken. Die vorgesehenen Massnahmen sollen dieser Tendenz entgegenwirken. Die Altersleistungen der 1. Säule und der obligatorischen beruflichen Vorsorge sollen zusammen weiterhin ein angemessenes Leistungsniveau ergeben. Der Erhalt des Rentenniveaus in der beruflichen Vorsorge erfolgt durch Ausgleichsmassnahmen, nämlich durch die Halbierung des Koordinationsabzuges, eine Anpassung der Altersgutschriften und einen Rentenzuschlag zur Alters- oder zur Invalidenrente. Der Rentenzuschlag bewirkt aber auch eine Verbesserung der Vorsorge von tieferen und mittleren Einkommen (vgl. Ziff. 1.2.3). Zu diesen Einkommensgruppen gehören besonders viele Teilzeitarbeitende und insbesondere Frauen.

1.4

Methode

- AHV und die obligatorische berufliche Vorsorge werden separat reformiert.

In der Reform der Altersvorsorge 2020 wurde vorgeschlagen, die 1. Säule und die obligatorische berufliche Vorsorge gleichzeitig in einer einzigen umfassenden Vorlage zu reformieren. Dieses Vorgehen führte jedoch zu einer erhöhten Komplexität der Vorlage, die sogar zu einem der Gründe für die Ablehnung der Vorlage wurde (vgl.

VOTO-Studie⁴). Deshalb will der Bundesrat die AHV und die berufliche Vorsorge separat reformieren. Die Arbeiten wurden parallel lanciert, folgen aber unterschiedlichen Zeitplänen. Dadurch kann auch der besonderen Funktion, die die Sozialpartner in der 2. Säule haben, besser Rechnung getragen werden.

Der Bundesrat hat die Botschaft zur Reform AHV 21 am 28. August 2019 verabschiedet⁵. Darin sollen in beiden Säulen das Rentenalter (künftig: Referenzalter) von Frau und Mann vereinheitlicht und die Flexibilität des Bezugs der Altersrente stark erhöht werden (Teilbezug, Vorbezug und Aufschub der Rente).

Am 20. Dezember 2017 beschloss der Bundesrat, die Sozialpartner an der BVG-Reform zu beteiligen. Am 2. März 2018 erklärten sie sich bereit, konkrete Vorschläge zu präsentieren. Seither haben die Sozialpartner umfassende Diskussionen über die Kernelemente einer BVG-Reform geführt. Sie haben dem Bundesrat das von ihnen erarbeitete Kompromissmodell am 2. Juli 2019 präsentiert. Nach der Präsentation fanden drei Diskussionen mit den Sozialpartnern zu technischen Aspekten statt (am 16. August, 24. September und 17. Oktober 2019). Das Ziel war es, den vorliegenden Vorentwurf zu erarbeiten, der in allen Punkten den Vorstellungen der Sozialpartner entsprechen und mit internationalem Recht, von dem nicht abgewichen werden kann, im Einklang sein sollte. Am 31. Oktober haben die Sozialpartner bestätigt, dass sie den Vorentwurf unterstützen. Der Bundesrat hat beschlossen, das Verhandlungsergebnis der Sozialpartner noch 2019 in die Vernehmlassung zu schicken. So können die AHV und die berufliche Vorsorge an die wirtschaftlichen und demografischen Gegebenheiten angepasst und gleichzeitig der Erhalt des Leistungsniveaus gewährleistet werden.

1.5 Wirtschaftliche Entwicklung

Für die finanzielle Stabilität der beruflichen Vorsorge ist hauptsächlich die Entwicklung der Finanzmärkte entscheidend. Die Entwicklung der Finanzmärkte in den vergangenen Jahren ist von extrem tiefen Zinsen geprägt. Während die Rendite 10-jähriger Schweizer Bundesobligationen in den 1990er-Jahren noch durchschnittlich 4,8 Prozent betrug, sank sie nach der Finanzkrise 2008 auf rekordtiefe Niveaus und liegt seit 2015 sogar mehrheitlich im negativen Bereich. Im August 2019 fiel sie nochmals deutlich und lag zeitweilig unter dem Wert von -1 Prozent. Es zeigt sich, dass die zunächst als kurz- bis mittelfristiges Phänomen betrachtete Tiefzinsphase wesentlich stärker ausfällt und länger anhält als anfänglich erwartet.

⁴ Milic T., Reiss T. und Kübler D.: VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. September 2017, Aarau, Lausanne und Luzern, 2017; die Studie ist abrufbar unter: www.voto.swiss > Publikationen und Daten. Für die Studie wurden 1511 Stimmberechtigte befragt.

⁵ Vgl. BBl 2019 6305

Rendite 10-jähriger Schweizer Bundesobligationen 1990-2019, in Prozent

Quelle: Datenportal der Schweizerischen Nationalbank

Wegen des anhaltend tiefen Zinsniveaus mussten die Vorsorgeeinrichtungen ihre Bewertungszinssätze senken, was einerseits ihren Kapitalbedarf zur Deckung der Rentenverpflichtungen erhöht und sie andererseits gezwungen hat, in der überobligatorischen und umhüllenden Vorsorge die Umwandlungssätze für neue Renten zu senken oder in der überobligatorischen Vorsorge nur noch den Kapitalbezug anzubieten. Gleichzeitig gingen die tiefen bzw. sinkenden Zinsen mit Bewertungsgewinnen auf Aktien und Obligationen sowie steigenden Immobilienpreisen einher. Somit konnten die Vorsorgeeinrichtungen seit der Finanzkrise 2008 im Durchschnitt eine Kapitalrendite von über 4,5 Prozent pro Jahr erzielen, was sich, zusammen mit den erwähnten leistungsseitigen Massnahmen im Überobligatorium (Senkung der Umwandlungssätze und Einschränkung der Rentenoption), positiv auf ihre finanzielle Lage auswirkt: Diese hat sich seit dem Einbruch 2008 verbessert und liegt wieder auf dem gleichen Niveau wie vor der Finanzkrise. Das extrem tiefe Zinsniveau drückt aber die Renditeerwartungen für die kommenden Jahre nach unten. Der damit verbundene Handlungsbedarf wird im nächsten Kapitel erörtert.

1.6 Finanzielle Perspektiven

1.6.1 Vermögensertragsaussichten

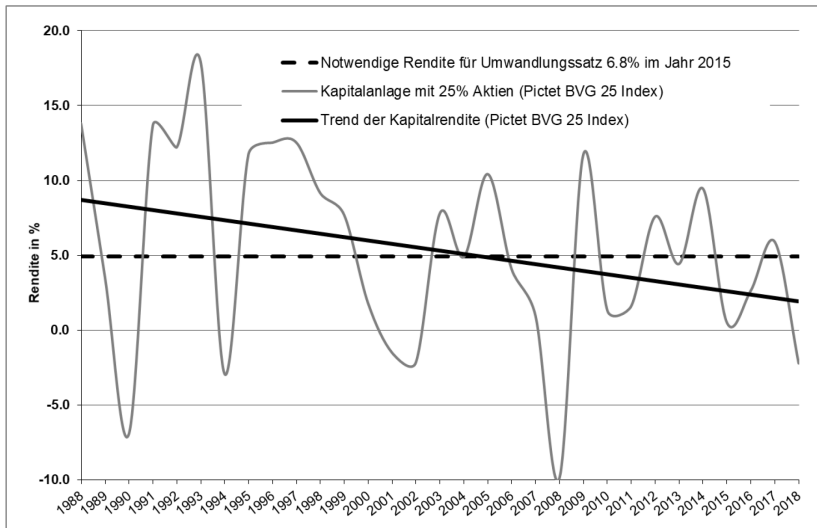
Die finanzielle Situation der im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten beruflichen Vorsorge hängt im Wesentlichen davon ab, inwiefern die an den Finanzmärkten erzielte Rendite der notwendigen Rendite entspricht. Die notwendige Rendite ergibt sich insbesondere aus dem Mindestzinssatz, der den aktiven Versicherten gutgeschrieben

ben werden muss, und aus der Verzinsung des Rentendeckungskapitals. Zudem muss die Rendite auch die Finanzierung von Rückstellungen und Wertschwankungsreserven ermöglichen. Der Mindestzinssatz wird in der Regel jährlich aufgrund der aktuellen Situation an den Finanzmärkten festgelegt. Hingegen ist die Höhe der laufenden Renten garantiert, weshalb auch die erforderliche Rendite für deren Finanzierung gegeben ist. Der Höhe des Mindestumwandlungssatzes, der die Rentenhöhe und damit die erforderliche Rendite bestimmt, kommt daher eine entscheidende Rolle zu. Allerdings hängt die erforderliche Rendite nicht nur von der Höhe des Mindestumwandlungssatzes ab, sondern auch von der Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner (und ihren Hinterlassenen): Je höher die Lebenserwartung, desto mehr Rendite ist erforderlich, damit das angesparte Altersguthaben ausreicht, um die Rente bis zum Lebensende zu finanzieren. Die steigende Lebenserwartung (vgl. 1.6.2) hat in den letzten Jahren deshalb zu höheren Renditeanforderungen geführt. Beim zurzeit geltenden Mindestumwandlungssatz von 6,8 Prozent und der aktuellen Lebenserwartung wird eine Rendite von rund 5 Prozent benötigt.

Die Entwicklung der auf den Anlagevermögen der 2. Säule erzielten Erträge zeigt ein komplett anderes Bild. Der Pictet-Index BVG-25 ist ein weitverbreiteter und anerkannter Indikator zur Berechnung der möglichen Kapitalerträge in der beruflichen Vorsorge. In der nachfolgenden Grafik sind die Entwicklung des Indexes seit 1990 und die entsprechende Tendenz ersichtlich.

Grafik 1-1

Entwicklung der Renditen der Vorsorgeeinrichtungen

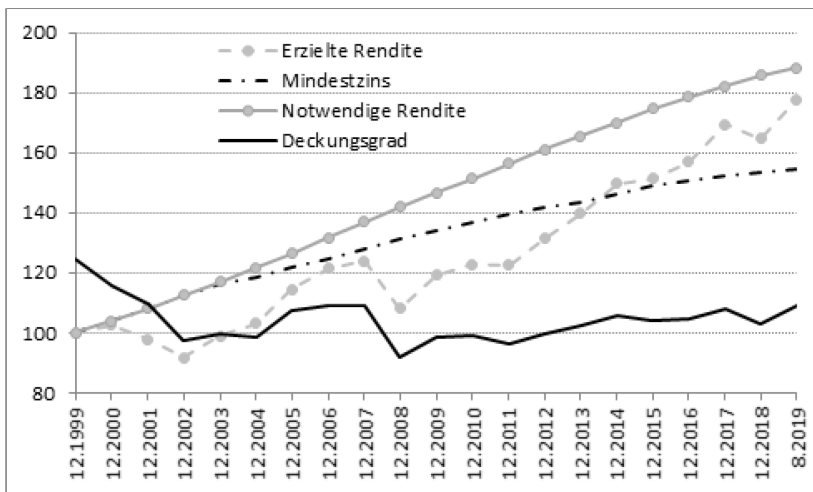


Die Grafik zeigt, dass die Renditen seit der Jahrtausendwende im Durchschnitt deutlich unter den 5 Prozent liegen, die beim geltenden Mindestumwandlungssatz von 6,8 Prozent erforderlich wären. Die Auswirkungen auf die finanzielle Gesamtsituation der beruflichen Vorsorge illustriert die folgende Grafik. Sie zeigt die Entwicklung

eines Kapitals, das mit dem Mindestzinssatz (für aktive Versicherte) sowie mit einer notwendigen Rendite von 4 Prozent (globales Mittel zwischen dem Mindestzinssatz und der erforderlichen Rendite zur Finanzierung der Renten) verzinst wurde. Diese Entwicklung wird mit den effektiv im gleichen Zeitraum erzielten Renditen verglichen.⁶ Ebenfalls dargestellt ist die Entwicklung des durchschnittlichen Deckungsgrads der Vorsorgeeinrichtungen, der seinerseits auf die finanzielle Gesamtsituation schließen lässt.⁷

Grafik 1-2

Vergleich von notwendiger und erzielter Rendite (Indexierung: Ende 1999 = 100), Entwicklung des durchschnittlichen Deckungsgrads in Prozent, 2000–2019 (August)



Wie sich zeigt, waren die erzielten Renditen tendenziell ungenügend. Dies hat zur Folge, dass sich die finanzielle Gesamtsituation seit Ende 1999 verschlechtert hat. Der durchschnittliche Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtungen sank von knapp 125 Prozent Ende 1999 auf 103 Prozent Ende 2013. Zudem ist ersichtlich, dass die Anpassungen des Mindestzinssatzes der Entwicklung der erzielten Erträge ziemlich gut Rechnung getragen haben. Das Problem liegt eindeutig bei der zu hohen erforderlichen Rendite zur Rentenfinanzierung, was wiederum zeigt, dass der Mindestumwandlungssatz von 6,8 Prozent zu hoch angesetzt ist.

Das Ungleichgewicht zwischen erzielter und benötigter Rendite hat nicht nur negative Folgen für die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen, sondern führt auch zu einer ebenso unerwünschten Umverteilung von den aktiven Versicherten zu den Rentnerinnen und Rentnern. Damit die garantierten Renten auch in Phasen zu tiefer Kapitalerträge ausgerichtet werden können, müssen die Sparguthaben der aktiven Versicherten tiefer verzinst oder zusätzliche Beiträge erhoben werden. Die OAK-BV beziffert den Umfang dieser Massnahmen wie bereits oben erwähnt auf mehr als 6

⁶ Quelle: CS PK-Index
⁷ Quelle: Complementa

Milliarden Franken pro Jahr. Beide Massnahmen gehen zulasten der aktiven Versicherten, während die Leistungen der Rentnerinnen und Rentner geschützt sind. Da der Mindestumwandlungssatz nur im Bereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge gilt, entsteht eine weitere Form der Umverteilung, wenn zur Deckung des Finanzierungsbedarfs im Obligatorium die Sparguthaben im überobligatorischen Bereich tiefer verzinst werden. Die Umverteilung findet somit auch zwischen dem Obligatorium und dem Überobligatorium statt und nicht nur zwischen den aktiven Versicherten und den Rentnerinnen und Rentnern. Beide Formen der Umverteilung sind systemfremd und für die Destinatäre schwer verständlich. Diese Intransparenz schwächt auch die Glaubwürdigkeit der beruflichen Vorsorge.

1.6.2 Lebenserwartung

Wie oben beschrieben, ist die korrekte Höhe des Mindestumwandlungssatzes für die finanzielle Stabilität der 2. Säule von zentraler Bedeutung. Die beiden Bestimmungsgrössen für den Mindestumwandlungssatz sind die Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner sowie die voraussichtliche Kapitalrendite. Für keinen dieser beiden Parameter sind exakte Entwicklungsprognosen möglich. Für die Lebenserwartung können jedoch anhand der von den Vorsorgeeinrichtungen häufig verwendeten technischen Grundlagen⁸ Hochrechnungen erstellt werden.

Im Einklang mit dem weltweiten Trend geht die demografische Entwicklung auch in der Schweiz in Richtung einer alternden Bevölkerung. Dadurch verändert sich die Alterspyramide, da der Anteil älterer Menschen im Verhältnis zur jüngeren Bevölkerung zunimmt. Für die berufliche Vorsorge ist allerdings hauptsächlich die steigende Lebenserwartung nach dem Rentenalter von Bedeutung.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die angenommene Entwicklung der Lebenserwartung, wie sie in den technischen Grundlagen und in den Bevölkerungsszenarien des BFS Eingang findet:

Tabelle 1-1

Entwicklung der Lebenserwartung im Alter 65 gemäss Grundlagen BVG 2015, VZ 2015 und gemäss BFS-Bevölkerungsszenario A-00-2015 für die Jahre 2019, 2025 und 2030

	2019		2025		2030	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
BVG 2015	20,68	22,72	21,56	23,47	22,26	24,07
VZ 2015	21,15	23,23	21,85	23,78	22,43	24,24
OFS	19,92	23,05	20,69	23,71	21,31	24,23

⁸ BVG 2015; VZ 2015

Wie sich in allen drei Sterbetafeln zeigt, wird die Lebenserwartung bei Rentenbeginn in den folgenden Jahren zunehmen: In zehn Jahren wird sie bei beiden Geschlechtern um mehr als ein Jahr steigen.

Aufgrund des Kapitaldeckungsverfahrens, bei dem jede Person ihr eigenes Alterskapital bildet, reagiert die 2. Säule zwar weniger stark auf Veränderungen des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Rentenbeziehenden als die umlagefinanzierte AHV. Langfristig wird sich das stärkere Gewicht der Rentenbeziehenden aber auch in der beruflichen Vorsorge bemerkbar machen. Die Rentenzahlungen werden stärker wachsen als die Beitragseinnahmen, was die Vorsorgeeinrichtungen zu einer Anpassung der Anlagestrategie zwingen wird. Tendenziell können die Vorsorgeeinrichtungen bei negativem Cashflow weniger Anlagerisiken eingehen, was wiederum das Renditepotential schmälert und damit letztlich den sogenannten dritten Beitragszahler weiter schwächt. Unmittelbar und stärker ist jedoch der Einfluss der weiterhin steigenden Lebenserwartung. Die längere Rentenbezugsdauer macht eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes notwendig.

Auch wenn sich die finanziellen Perspektiven der beruflichen Vorsorge nicht mit Sicherheit ermitteln lassen, so ist doch von den beiden folgenden Haupttrends auszugehen: Zum einen wird die Lebenserwartung weiter ansteigen. Zum anderen werden die erwarteten Kapitalrenditen im Durchschnitt tiefer sein als bisher. Aus diesen Gründen ist eine Anpassung des Mindestumwandlungssatzes unumgänglich, um die finanzielle Stabilität der 2. Säule zu erhalten und zu stärken.

In den meisten westeuropäischen Ländern wird die Grundversicherung durch betriebliche Rentensysteme ergänzt. Diese Zusatzrentensysteme sind jedoch nicht mit der beruflichen Vorsorge in der Schweiz vergleichbar. Sie sind meist freiwillig und vom Wohlwollen des Arbeitnehmers abhängig. Andere Systeme sind für Arbeitnehmende bestimmter Wirtschaftssektoren zwar obligatorisch, die Versicherungspflicht beruht aber auf Gesamtarbeitsverträgen und nicht auf einem mit dem BVG vergleichbaren Gesetz.

In einigen nordeuropäischen Ländern (z. B. Dänemark, Finnland oder Schweden) bestehen die öffentlichen Vorsorgesysteme aus zwei Teilen: Ein Teil ist direkt an eine Erwerbstätigkeit gebunden und wird mit einer Mischung aus Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren finanziert, der zweite allgemeingültige Teil richtet «garantierte» oder «nationale» Bedarfsleistungen aus. Der an eine Erwerbstätigkeit gebundene Teil bildet die Grundversicherung dieser Länder. Die garantierten oder nationalen Bedarfsleistungen des zweiten Teils sind mit den Schweizer Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vergleichbar.

Auf die Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz wird in Kapitel 7.2 eingegangen.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Senkung des Mindestumwandlungssatz

- Senkung des Mindestumwandlungssatzes in der obligatorischen beruflichen Vorsorge in einem Schritt von 6,8 auf 6,0 Prozent, um diesen an die höhere Lebenserwartung und die tieferen Finanzmarktrenditen anzupassen.

Für die Senkung des Mindestumwandlungssatzes wird angenommen, dass die Vorsorgeeinrichtungen auf ihren Anlagen im langfristigen Durchschnitt eine Rendite von 3,5 bis 4 Prozent erwirtschaften können. Der Mindestumwandlungssatz im ordentlichen Rentenalter soll unter Berücksichtigung der pensionskassenbezogenen technischen Grundlagen VZ 2015 und BVG 2015 sowie einer Marge für die Bildung von technischen Rückstellungen und die Finanzierung der administrativen Kosten für die Rentenauszahlung auf 6,0 Prozent festgelegt werden. Er wird sowohl für Frauen wie auch für Männer in einem Schritt von 6,8 auf 6 Prozent gesenkt. Erinnern wir uns, dass ein Satz von 6,8 Prozent einen Bruttoertrag von rund 5 Prozent erfordert.

Für den Bezug von Altersleistungen vor oder nach dem ordentlichen Rentenalter erhält der Bundesrat die Kompetenz, die entsprechenden Mindestumwandlungssätze auf Verordnungsstufe festzulegen. Es ist angebracht, dass diese für die Leistungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge vereinheitlicht werden und nicht von den Vorsorgeeinrichtungen nach Belieben festgelegt werden können.

Da der Mindestumwandlungssatz insbesondere hinsichtlich der künftigen Zinsentwicklung mit Unsicherheiten verbunden ist, soll der Bundesrat unter Einbezug der Sozialpartner periodisch über die Grundlagen des Mindestumwandlungssatzes Bericht erstatten. Gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen des BVG unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung alle zehn Jahre einen Bericht über die Festsetzung des Mindestumwandlungssatzes für die nachfolgenden Jahre. Dieses Intervall soll auf fünf Jahre verkürzt werden.

Als zusätzliche Sicherheit sollen allfällige Beiträge zur Finanzierung der Rentenumwandlungsgarantie von den Beiträgen der versicherten Person, die in die Berechnung der Austrittsleistung einfließen, abgezogen werden können, sofern ihr Beitragssatz im Reglement festgelegt ist und dessen Bedarf ausgewiesen wird bzw. der Experte für berufliche Vorsorge die Erhebung empfiehlt. Damit soll die Transparenz bei der Finanzierung der Prozesse erhöht werden. Vorsorgeeinrichtungen und Versicherungsunternehmen können weiterhin mit Rentenumwandlungsverlusten konfrontiert sein. Gegenwärtig verwenden sie deshalb in der Regel einen Teil der Margen der Risikotarife für die Finanzierung des Sparprozesses bzw. des garantierten Rentenumwandlungssatzes. Mit der Einführung der neuen Prämie soll die Transparenz wiederhergestellt werden.

3.2

Ausgleichsmassnahmen

- Einführung eines solidarisch finanzierten Rentenzuschlags.
- Halbierung des Koordinationsabzugs und Vereinfachung der Altersgutschriftensätze.
- Durch die Kombination dieser Massnahmen kann das Leistungsniveau insgesamt gehalten und für tiefere Einkommen, Teilzeit- und Mehrfachbeschäftigte sogar umgehend verbessert werden.
- Von diesen Ausgleichsmassnahmen profitieren vor allem die Frauen.

3.2.1

Notwendigkeit der Ausgleichsmassnahmen

Um das BVG-Leistungsniveau zu erhalten, braucht es Ausgleichsmassnahmen. Andernfalls führt die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes auf 6,0 Prozent zu einem Rückgang der neuen Leistungen in der Grössenordnung von 12 Prozent. Eine solche Einbusse wäre nicht akzeptabel, zumal der Erhalt der zukünftigen Rentenleistungen auf dem heutigen Stand zu den Hauptzielen der Reform gehört.

Um das Leistungsniveau zu erhalten, sind einerseits eine Senkung des Koordinationsabzugs und die Anpassung der Altersgutschriftensätze, andererseits ein solidarisch finanzierter Rentenzuschlag (Fixbetrag pro Kopf) für künftige Rentnerinnen und Rentner (leistungsseitige Umlagekomponente) vorgesehen. Durch die Kombination dieser Massnahmen kann das Leistungsniveau insgesamt gehalten und für tiefere Einkommen, Teilzeit- und Mehrfachbeschäftigte sogar umgehend verbessert werden. Dazu sind die in den folgenden Kapiteln beschriebenen Massnahmen geplant.

3.2.2

Rentenzuschlag

- Erhalt des Leistungsniveaus bei der Übergangsgeneration
- Bessere Leistung für tiefere Einkommen einschliesslich Teilzeitarbeitender

Neben den Massnahmen, die zu einer Erhöhung des Altersguthabens führen (vgl. Ziff. 3.2.1), soll neu ein solidarisch finanzierter Rentenzuschlag eingeführt werden, der lebenslang und für die ersten 15 Jahrgänge als Fixbetrag pro Kopf ausbezahlt werden soll. Diese dauerhafte, zweckgebundene Umlagekomponente soll es einerseits ermöglichen, das Rentenniveau der Übergangsgeneration zu halten, andererseits sollen damit auch bessere Leistungen für tiefere und mittlere Einkommen erreicht werden. In diesen Einkommensgruppen finden sich viele Teilzeitarbeitende, insbesondere Frauen.

Der Rentenzuschlag soll grundsätzlich an alle künftigen Bezügerinnen und Bezüger einer Rente der beruflichen Vorsorge ausbezahlt werden, die ab Inkrafttreten der Reform die nachfolgenden zwei Anspruchsvoraussetzungen erfüllen: Erstens muss der Rentenbezüger oder die Rentenbezügerin mindestens 15 Jahre in der obligatorischen beruflichen Vorsorge versichert gewesen sein, also mit dem Lohn die BVG-Eintrittsschwelle (2019 21'330 Franken) überschritten haben. Zweitens muss er oder sie die letzten zehn Jahre vor dem erstmaligen Bezug des Rentenzuschlags ununter-

brochen in der AHV versichert gewesen sein. Wird die Leistung überwiegend in Kapitalform bezogen, so entsteht kein Anspruch auf den Rentenzuschlag.

Der Rentenzuschlag soll mittels eines Lohnbeitrags in Höhe von 0,5 Prozent auf den AHV-pflichtigen Einkommen der in der beruflichen Vorsorge Versicherten bis zum maximalen im BVG versicherbaren Einkommen (zurzeit 853'200 Franken; d.h. das Zehnfache des oberen Grenzbetrags nach Art. 8 Abs. 1 BVG) finanziert werden. Er soll explizit auf diesem AHV-Lohn erhoben werden, nicht nur auf dem nach den Reglementen der Vorsorgeeinrichtungen versicherten Lohn.

Um das Rentenniveau zu halten, sollen ab Inkrafttreten der Reform für eine Übergangsgeneration von 15 Jahrgängen betragsmässig fixe lebenslange Rentenzuschläge garantiert werden (erste 5 Jahrgänge: 200 Franken; zweite 5 Jahrgänge: 150 Franken; letzte 5 Jahrgänge: 100 Franken). Danach werden Leistungseinbussen, die auf die Senkung des Mindestumwandlungssatzes auf 6 Prozent zurückzuführen sind, zurückgehen, weil die nachfolgenden Jahrgänge durch die Senkung des Koordinationsabzugs und die Anpassung der Altersgutschriftensätze ein höheres Altersguthaben ansparen können als die Übergangsgeneration. Somit entfällt ab dem 16. Jahr nach Inkrafttreten der Reform für alle weiteren Neurentnerjahrgänge die Notwendigkeit einer garantierten Höhe des Rentenzuschlags. Der Rentenzuschlag wird dann hauptsächlich leistungsverbessernd wirken. Für die Personen, die ab dem 16. Jahr nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung das ordentliche Rentenalter erreichen, wird der Bundesrat die Höhe des Rentenzuschlags nach Massgabe der verfügbaren Mittel jährlich und pro Kalenderjahr festlegen.

3.2.3 Senkung des Koordinationsabzugs und Anpassung der Altersgutschriftensätze

Eine Ausgleichsmassnahme für die Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes ist die Halbierung des Koordinationsabzugs.

Aktuell entspricht der Koordinationsabzug in der obligatorischen beruflichen Vorsorge 7/8 der maximalen AHV-Altersrente (2019: 24 885 Franken). Durch die Halbierung dieses Betrags (12 443 Franken) wird das Vorsorgeniveau der Versicherten mit tiefen und mittleren Einkommen und/oder Teilzeitbeschäftigung verbessert. Die Anwendung eines fixen Koordinationsabzugs von 12 443 Franken hat bei eher tiefen Jahreslöhnen eine verhältnismässig stärkere Wirkung als bei höheren Jahreslöhnen. Erzielt eine Person beispielsweise einen Jahreslohn von 40 000 Franken, so wird nach geltendem Recht ein Koordinationsabzug von 24 885 Franken vorgenommen, sodass ihr koordinierter Lohn 15 115 Franken beträgt. Mit einem auf 12 443 Franken gesenkten Koordinationsabzug beträgt der koordinierte Lohn 27 557 Franken, was gegenüber der gegenwärtigen Situation eine Verbesserung darstellt.

Mit dieser Massnahme wird den neuen Realitäten Rechnung getragen (Teilzeitarbeit, Mehrfachbeschäftigung). Von der Systemänderung werden insbesondere Frauen profitieren.

Auch nach Halbierung des Koordinationsabzugs bleibt eine gewisse Koordination zwischen den Leistungen der 1. und der 2. Säule bestehen. Die BVG-Eintrittsschwelle verhindert, dass Personen, die schon in der 1. Säule ausreichend versichert sind, in die obligatorische 2. Säule aufgenommen werden.

Als zweite langfristige Ausgleichsmassnahme werden die Sätze der Altersgutschriften, die während einer vollständigen Erwerbskarriere gesamthaft geäuftet werden, so weit angepasst, wie dies unter Berücksichtigung der Halbierung des Koordinationsabzugs für die Erhaltung des Leistungsniveaus notwendig ist. Parallel dazu wird die altersmässige Abstufung der Gutschriften vereinfacht. Mit der neuen Staffelung entfallen die Mehrkosten der über 54-jährigen Personen gegenüber denjenigen der Altersgruppe zwischen 45 und 54 Jahren in der beruflichen Vorsorge. Damit soll ein Altersnachteil beseitigt werden. Auf der anderen Seite hat die Anpassung der Altersgutschriften für die über 54-jährigen Personen zur Folge, dass das Leistungsniveau für diese Altersgruppe nicht erhalten werden kann. Auch der Rentenzuschlag (vgl. 3.2.2) dient – neben dem Ausgleich des tieferen Mindestumwandlungssatzes – der Reduzierung des Altersnachteils. Die neue Staffelung der Altersgutschriften, die auf dem neuen koordinierten Lohn (Halbierung des Koordinationsabzugs) berechnet werden, sieht folgendermassen aus:

Tabelle 3-1

Altersgutschriften in Prozenten

Alter	Gegenwärtiger Gutschriftensatz in % des koordinierten Lohnes	Neuer Gutschriftensatz in % des koordinierten Lohnes
25-34	7,0	9,0
35-44	10,0	9,0
45-54	15,0	14,0
Ab 55	18,0	14,0
Total	500,0	460,0

Die neuen Gutschriftensätze sind tiefer als die bisherigen, berechnen sich aber auf einem versicherten Lohn mit halbiertem Koordinationsabzug.

Vereinzelt wird eine noch stärkere Abflachung der Altersgutschriften gefordert. Hierzu wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht, die jüngste war eine Motion im Nationalrat⁹. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme festhält, wäre der Übergang zu stärker abgeflachten Altersgutschriften mit sehr hohen Kosten verbunden. Die neue Regelung würde für jüngere Versicherte sofort gelten, gleichzeitig müsste für ältere Versicherte weiterhin die alte Regelung angewandt werden, um ihre Vorsorge nicht zu schmälern. Bei einer kompletten Abflachung könnten die effektiven Mehrkosten mit bis zu einer Milliarde Franken pro Jahr während 20 Jahren veranschlagt werden.

Die hier vorgeschlagene Lösung ist deshalb vorzuziehen. Mit der neuen Staffelung entfallen die Mehrkosten für die über 54-jährigen Personen in der beruflichen Vorsorge und es werden erhebliche Mehrkosten vermieden.

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, wird mit den langfristigen Ausgleichsmassnahmen bei einer vollständigen Versicherungsdauer von 40 Jahren trotz Senkung des Mindestumwandlungssatzes bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters dasselbe Niveau der Altersrente erreicht wie heute. Die verbleibende Differenz wird durch den Rentenzuschlag gedeckt (vgl. 3.2.2).

⁹ Motion 19.3883 Grin Jean-Pierre «Solidarität zwischen den Altersgruppen wiederherstellen».

Vergleich BVG-Altersrente ohne Reform/mit Reform der beruflichen Vorsorge in Franken

	Altersrente mit 65 Jahren ohne Reform	Altersrente mit 65 Jahren mit Reform
Maximaler koordinierter Lohn	60 435	72 877
Total Altersgutschriften in % des koordinierten Lohns	500	460
Altersguthaben insgesamt	302 175	335 234
Mindestumwandlungssatz	6,8 %	6,0 %
Altersrente	20 548	20 114

Bei der Berechnung wird davon ausgegangen, dass die versicherte Person während der ganzen Ansparphase mit dem maximalen koordinierten Lohn versichert ist. Nach geltendem Recht wird eine Altersrente von 20 548 Franken (maximaler koordinierter Lohn im Jahr 2019 von 60 435 Franken \times 500 % \times 6,8 %, ohne Berücksichtigung von Zinsen, gerundet auf ganze Franken) erreicht. Mit einem Mindestumwandlungssatz von 6 Prozent resultiert unter Berücksichtigung der Senkung des Koordinationsabzugs und der Anpassung der Altersgutschriftensätze eine Altersrente von 20 114 Franken (maximaler versicherter Lohn von 72 877 Franken \times 460 % \times 6 %, ohne Berücksichtigung von Zinsen, gerundet auf ganze Franken).

3.2.4 Finanzielle Auswirkungen der Ausgleichsmassnahmen

Mit der Anpassung der Altersgutschriftensätze und der Halbierung des Koordinationsabzugs wird die Berechnung der Altersgutschriften gemäss BVG neu geregelt. Viele Vorsorgeeinrichtungen erheben aber bereits heute deutlich höhere Sparbeiträge als die Altersgutschriften, die das BVG vorschreibt. Sie bestimmen beispielsweise den versicherten Lohn anders oder passen den Koordinationsabzug an den Beschäftigungsgrad an oder wenden höhere Beitragssätze an. Für diese Vorsorgeeinrichtungen fallen die durch die Neuregelung der Altersgutschriften verursachten Zusatzkosten in einem kleineren Umfang als im BVG-Obligatorium oder überhaupt nicht an. Diese um die überobligatorische Vorsorge bereinigten Zusatzkosten werden als «effektive Mehrbeiträge» ausgewiesen. Die geschätzten effektiven Mehrbeiträge aufgrund der Neuregelung der Altersgutschriften (Anpassung der Gutschriftensätze und des Koordinationsabzugs) betragen 41 Prozent der Mehrbeiträge im BVG-Obligatorium.

Geschätzte Auswirkungen der Ausgleichsmassnahmen auf die Beitragssumme der beruflichen Vorsorge
 Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2019

Jahr	Anpassung Gutschriften- sätze und Koordinations- abzug Effektive Mehrbeiträge	Beiträge zur Finanzierung des Rentenzuschlags	Wegfallende Beiträge zur Finanzierung der Zuschüsse bei ungünsti- ger Altersstruktur	Total
2023	1350	1650	-200	2800
2024	1350	1700	-200	2850
2025	1350	1700	-200	2850
2026	1350	1750	-200	2900
2027	1400	1750	-200	2950
2028	1400	1800	-200	3000
2029	1400	1800	-200	3000
2030	1400	1850	-200	3050

Der Beitragssatz zur Finanzierung des Rentenzuschlags beträgt konstant 0,5 Prozent. Dass die entsprechenden Beiträge in Franken im Zeitverlauf trotzdem zunehmen, ist mit dem realen Wachstum der Lohnsumme erklärbar. Dieses Wachstum ist einerseits auf die in den langfristigen Projektionen unterstellte Reallohnentwicklung von 1,1 Prozent pro Jahr¹⁰ und andererseits auf die erwartete Zunahme der Zahl der BVG-Versicherten zurückzuführen. Dabei stützt sich die modellierte Entwicklung der Zahl der aktiven Versicherten auf das Referenzszenario zur Entwicklung der Erwerbsbevölkerung¹¹ ab.

Die wegfallenden Beiträge zur Finanzierung der Zuschüsse bei ungünstiger Altersstruktur sind mit dem zurzeit gültigen Beitragssatz von 0,12 Prozent berechnet. Beitragsbasis ist die Summe der nach BVG koordinierten Löhne der Versicherten ab Alter 25.

Durch die Ausgleichsmassnahmen werden sich die reglementarischen Beiträge an die berufliche Vorsorge um rund 6 Prozent erhöhen. Gemessen an der AHV-Lohnsumme der BVG-Versicherten betragen die Mehrkosten rund 0,8 Prozent.

Geschätzte Entwicklung des Kapitals zur Finanzierung des Rentenzuschlags

Insbesondere in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Reform werden deutlich mehr Beiträge eingenommen als Rentenzuschläge ausbezahlt werden. Der Sicherheitsfonds BVG wird diese Mittel verwalten und anlegen. Die folgende Tabelle zeigt die geschätzte Entwicklung des zur Finanzierung der Rentenzuschläge verfügbaren Kapitals.

¹⁰ BSV: Finanzperspektiven der AHV bis 2045, Juli 2019. Siehe «Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung» ab 2025: Lohnindex 1,8 %, Strukturwandel 0,3 %, Preis 1,0%. Daraus ergibt sich eine Reallohnentwicklung von 1,1 % pro Jahr.

¹¹ BFS: Szenarien zur Entwicklung der Erwerbsbevölkerung, 2015.

Geschätzte Entwicklung des Kapitals zur Finanzierung des Rentenzuschlags
 Beträge in Milliarden Franken, zu Preisen von 2019

Jahr	Beiträge	Rentenzuschläge	Kapitalstand
2023	1,7	0,1	1,6
2024	1,7	0,2	3,1
2025	1,7	0,4	4,4
2026	1,7	0,6	5,6
2027	1,8	0,7	6,7
2028	1,8	0,9	7,6
2029	1,8	1,0	8,5
2030	1,8	1,1	9,2
2031	1,9	1,3	9,9
2032	1,9	1,4	10,5
2033	1,9	1,4	11,0
2034	1,9	1,5	11,5
2035	2,0	1,6	11,9
2036	2,0	1,6	12,4
2037	2,0	1,6	12,9
2038	2,0	1,6	13,4
2039	2,1	1,5	14,0
2040	2,1	1,5	14,7
2041	2,1	1,4	15,4
2042	2,1	1,4	16,2
2043	2,2	1,3	17,1
2044	2,2	1,3	18,1
2045	2,2	1,2	19,2

Für die Abschätzung der Ausgaben für die Rentenzuschläge wurde angenommen, dass 29 Prozent der neuen Bezügerinnen und Bezüger von Invalidenrenten vor dem Rentenalter¹² und alle neuen Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten den Rentenzuschlag erhalten werden. In diesem Sinne handelt es sich bei den geschätzten Ausgaben für die Rentenzuschläge um eine obere Grenze. Andererseits sind nur die garantierten Rentenzuschläge für die Übergangsgeneration berücksichtigt. Es wurde mit einem konstanten Beitragssatz von 0,5 Prozent und mit einer Kapitalrendite von 1,5 Prozent pro Jahr¹³ gerechnet.

¹² Gemäss der Pensionskassenstudie 2019 von Swisssanto sind 29 Prozent der Destinatäre für die Risikoleistungen im Beitragsprimat versichert.

¹³ Der Sicherheitsfonds BVG empfiehlt mit einer erwarteten durchschnittlichen Kapitalrendite von 1,5 Prozent pro Jahr zu rechnen.

3.3 Koordination mit den anderen Sozialversicherungen

Rentenzuschlag und Ergänzungsleistungen

Personen, die einen Rentenzuschlag erhalten, haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen, sofern sie die übrigen Voraussetzungen erfüllen. Bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen und folglich der Prüfung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen wird der Rentenzuschlag als Einnahme angerechnet.

Rentenzuschlag und Arbeitslosenentschädigung

Der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung hängt von den Voraussetzungen gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (AVIG) ab. Die versicherte Person muss unter anderem einen Arbeitsausfall erlitten haben (Bst. b), darf das Rentenalter der AHV nicht erreicht haben (Bst. d), muss vermittlungsfähig sein (Bst. f) und die Kontrollvorschriften erfüllen (Bst. g).

Der Vorbezug einer AHV-Rente beeinflusst den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Dies ist in der beruflichen Vorsorge nicht der Fall. BVG-Altersleistungen und Arbeitslosenentschädigung können gleichzeitig bezogen werden und die Einführung des Rentenzuschlags, der die Leistungseinbussen infolge des tieferen Umwandlungssatzes ausgleichen soll, ändert nichts daran. Allerdings wird der Rentenzuschlag analog zu den BVG-Altersrenten bei der Ermittlung des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung angerechnet und von dieser abgezogen (Art. 18c Abs. 2 AVIG).

Rentenzuschlag und obligatorische Unfallversicherung

Da der Rentenzuschlag zusätzlich zur Rente der 2. Säule ausgerichtet wird, beeinflusst die Reform den Anspruch auf Leistungen der Unfallversicherung nicht.

4 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

4.1 Verhältnis zur Reform AHV 21

Die Reform der beruflichen Vorsorge aufgrund dieser Vorlage soll möglichst parallel zur Reform AHV 21 in der 1. Säule durchgeführt werden. Aus gesetzestechnischen Gründen dürfen sich die Bestimmungen dieser Vorlage jedoch noch nicht auf jene in der Vorlage AHV 21 beziehen, sondern müssen im Verhältnis zum aktuell geltenden Recht formuliert werden. Dies betrifft insbesondere das Rentenalter der Frauen und die Bedingungen des Vorbezugs der Altersrente (Dauer und Kürzungssatz). Im Folgenden wird in den Erläuterungen auf die wichtigsten Zusammenhänge mit der Reform AHV 21 hingewiesen werden. Generell sollte nach Inkrafttreten beider Reformen das «Referenzalter» massgebend sein. Die Koordination der Gesetzesbestimmungen der beiden Reformen muss durch die Aufnahme entsprechender Koordinationsbestimmungen in die BVG-Reform oder während der parlamentarischen Beratung dieser Reform erfolgen.

4.2

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)

Art. 8 Abs. 1 und 2

Abs. 1: Der Koordinationsabzug (2019: 24 885 Franken) wird halbiert. Damit verbessert sich das Vorsorgeniveau der Versicherten, namentlich der Personen mit mittleren und tiefen Einkommen und/oder Teilzeitbeschäftigung. Zusätzlich wird der maximale koordinierte Lohn von gut 60 000 Franken auf nahezu 73 000 Franken deutlich erhöht.

Auch nach Halbierung des Koordinationsabzugs bleibt eine gewisse Koordination zwischen den Leistungen der 1. und der 2. Säule bestehen. Die in Artikel 2 Absatz 1 BVG vorgesehene Eintrittsschwelle (21 330 Franken), die verhindert, dass Personen, die schon in der 1. Säule ausreichend versichert sind, in die obligatorische 2. Säule aufgenommen werden, bleibt unverändert.

Auf Deutsch wird die Formulierung etwas gekürzt, indem «bis und mit» durch «bis» ersetzt wird. Es handelt sich nicht um eine materielle Änderung, denn in Gesetzesbestimmungen schliesst «bis» stets den Grenzwert mit ein, während «bis und mit» eine unübliche Formulierung ist.

Abs. 2: Durch die Halbierung des Koordinationsabzugs wird die Regelung in Bezug auf den minimalen «koordinierten» Lohn hinfällig. Dieser ergibt sich neu durch die Eintrittsschwelle (vgl. Art. 2 Abs. 1 BVG) und beträgt 8887 Franken (21 330 – 12 443).

Art. 14 Abs. 2, 2^{bis} und 3

Abs. 2: Der Mindestumwandlungssatz im ordentlichen Rentenalter wird sowohl für Frauen wie auch für Männer in einem Schritt von 6,8 auf 6 Prozent gesenkt.

Abs. 2^{bis}: Der Bundesrat erhält die Kompetenz, versicherungstechnisch angepasste Sätze für den Bezug von Altersleistungen vor und nach dem ordentlichen Rentenalter festzulegen. Derzeit liegt diese Kompetenz bei den Vorsorgeeinrichtungen. Die Botschaft zur AHV 21 sieht keine Änderungen vor. Es ist sinnvoll, die Praxis zu vereinheitlichen, damit alle Vorsorgeeinrichtungen in der obligatorischen beruflichen Vorsorge in den gleichen Situationen die gleichen Sätze anwenden. Der Bundesrat wird Einheitssätze auf der Grundlage von breit anerkannten versicherungstechnischen und finanziellen Kriterien und unter Berücksichtigung realistischer Renditeerwartungen und aktueller Lebenserwartungsprognosen festlegen.

Abs. 3: Da der Mindestumwandlungssatz mit Unsicherheiten, namentlich hinsichtlich der Zinsentwicklung, verbunden ist, soll der Bundesrat dessen Höhe häufiger als bisher überprüfen. Gemäss geltendem Recht unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung mindestens alle zehn Jahre einen Bericht über die Festlegung des Mindestumwandlungssatzes für die nachfolgenden Jahre. Dieses Intervall soll auf fünf Jahre verkürzt werden. Eine raschere Anpassung des Mindestumwandlungssatzes an die Entwicklung biometrischer Faktoren und die Finanzmarktstruktur soll die Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen verbessern. Die nationalen Dachverbände der Sozialpartner werden an der Berichterstattung beteiligt.

Mit dem Bericht soll die aktuelle Entwicklung der technischen Grundlagen, auf die sich die Überprüfung des Mindestumwandlungssatzes stützt, aufgezeigt werden. Es handelt sich dabei um biometrische Daten (Entwicklung der Lebenserwartung usw.)

und um Zahlen zum Kapitalmarkt (Ertragsaussichten). Bei Abweichungen zeigt der Bericht mögliche Massnahmen auf.

Gleichzeitig mit dem Bericht nach diesem Artikel soll die Berichterstattung nach Artikel 47i erfolgen (vgl. Erläuterungen zu Art. 47i).

Art. 16 *Altersgutschriften*

Artikel 16 regelt die Sätze für die Altersgutschriften. Als Ausgleichsmassnahme für die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes und zur Beibehaltung des bisherigen Leistungsniveaus in der obligatorischen Versicherung wird vorgeschlagen, die Sätze für die Altersgutschriften anzupassen.

Die gegenwärtigen Sätze für die Altersgutschriften betragen 7 Prozent für 25- bis 34-Jährige, 10 Prozent für 35- bis 44-Jährige, 15 Prozent für 45- bis 54-Jährige und 18 Prozent für 55-Jährige und Ältere. Sie werden auf einen Lohn angewandt, bei dem ein Koordinationsabzug vorgenommen wurde. In Zukunft gelten für die Altersgutschriften nur noch zwei Sätze: 9 Prozent von 25 bis 44 Jahren und 14 Prozent ab 45 Jahren bis zum ordentlichen Rentenalter.

Im Weiteren kann mit den Massnahmen im Bereich der Altersgutschriften insofern ein Altersnachteil aufgehoben werden, als diese ab dem 45. Altersjahr nicht mehr erhöht werden. Deshalb können die Zuschüsse an Unternehmen oder Vorsorgeeinrichtungen mit ungünstiger Altersstruktur aufgehoben werden, was die Verwaltungskosten der Vorsorgeeinrichtungen senkt.

Die gesetzliche Verpflichtung zur Äufnung von Altersgutschriften endet mit dem ordentlichen Rentenalter. Im Rahmen der weitergehenden Vorsorge (von Artikel 33b) können weiterhin zusätzliche Beiträge erhoben und dem Altersguthaben gutgeschrieben werden.

2a. Teil: Rentenzuschlag zur Alters- und zur Invalidenrente

*Art. 47b*¹⁴ *Grundsatz*

Abs. 1: Der am 2. Juli 2019 vorgestellte Reformvorschlag der Sozialpartner sieht einen solidarisch finanzierten Rentenzuschlag vor.

Abs. 2: Der Rentenzuschlag hat den Zweck, für alle zukünftigen Alters- und Invalidenrentnerinnen und -rentner die Senkung des Umwandlungssatzes aufzufangen und für Personen mit tieferen Einkommen, darunter besonders viele Teilzeitbeschäftigte und Frauen, zu besseren Leistungen im Alter oder bei Invalidität zu führen. Der Rentenzuschlag wird «pro Kopf», das heisst unabhängig von der Höhe der Rente ausgerichtet.

Abs. 3: Der Rentenzuschlag wird durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber finanziert. Die Vorsorgeeinrichtungen erheben die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge sowie die Beiträge der Selbstständigerwerbenden und leiten sie an den Sicherheitsfonds weiter.

¹⁴ Ein Artikel 47a BVG wird bereits durch die EL-Reform (Änderung vom 22. März 2019, BBl 2019 2603) eingefügt.

Art. 47c Anspruch für Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten

Abs. 1: In dieser Bestimmung werden die Voraussetzungen festgelegt, unter denen Altersrentenbezügerinnen und -bezüger Anspruch auf einen Rentenzuschlag haben. Mit dem Rentenzuschlag sollen Leistungseinbussen infolge des tieferen Umwandlungssatzes aufgefangen werden. Einen Rentenzuschlag sollen nur Personen erhalten, die vom tieferen Umwandlungssatz betroffen sind, also nur Neurentner und Neurentnerinnen, die mindestens während einer gewissen Zeit in der obligatorischen beruflichen Vorsorge versichert waren.

Bst. a: Anspruch auf einen Rentenzuschlag haben nur Personen, die in dem Moment, in dem sie zum ersten Mal eine Rente beziehen, in einer Vorsorgeeinrichtung versichert sind. Ist dies nicht der Fall, erhalten sie nämlich keine Rente der beruflichen Vorsorge und sind daher auch nicht vom tieferen Umwandlungssatz betroffen. Hierzu gehören insbesondere Personen ohne Erwerbseinkommen oder solche mit einem Lohn unter der Eintrittsschwelle, die ihre Vorsorge bei einer Freizügigkeitseinrichtung beibehalten.

Bst. b: Vorsorgeeinrichtungen haben von Gesetzes wegen (Art. 1. Abs. 3 BVG, konkretisiert in Art. 1i der Verordnung vom 18. April 1984¹⁵ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVV 2) die Möglichkeit, in ihren Reglementen einen Altersrücktritt ab dem vollendeten 58. Altersjahr vorzusehen. Der Rentenzuschlag soll aber nicht schon ab diesem Alter bezogen werden können. Artikel 47c Absatz 1 Buchstabe b legt daher ein Mindestalter für den Bezug des Rentenzuschlags fest, das demjenigen in der AHV entspricht. Das Mindestalter liegt heute bei 62 Jahren für Frauen und bei 63 Jahren für Männer. In der Vorlage AHV 21 schlägt der Bundesrat ein Mindestalter von 62 Jahren vor. Personen, die sich ab dem vollendeten 58. Altersjahr pensionieren lassen, müssen folglich warten, bis sie das gesetzlich definierte Mindestalter erreicht haben, um den Rentenzuschlag zu erhalten.

Bst. c: Gemäss dieser Bestimmung muss die Rentenbezügerin oder der Rentenbezüger mindestens 15 Jahre in der obligatorischen beruflichen Vorsorge versichert gewesen sein, um Anspruch auf den Rentenzuschlag zu haben. Darunter fallen Arbeitnehmende zwischen 25 Jahren und dem ordentlichen Rententalter, deren Jahreslohn über der Eintrittsschwelle liegt (2019: 21 330 Franken). Es spielt dabei keine Rolle, ob diese Personen über ihren Arbeitgeber bei einer Vorsorgeeinrichtung versichert waren oder sich freiwillig der beruflichen Vorsorge angeschlossen haben, weil ihr Arbeitgeber z.B. nicht beitragspflichtig ist. Auch Selbstständigerwerbende sowie Mehrfachbeschäftigte, die mit ihrem Jahreslohn die Eintrittsschwelle überschreiten und sich freiwillig bei der beruflichen Vorsorge versichern lassen, fallen darunter. Nicht zu diesen 15 Jahre zählen hingegen Versicherungsjahre, während denen Personen nicht obligatorisch, sondern ausschliesslich nach dem Reglement einer Vorsorgeeinrichtung versichert sind, oder Jahre, während denen Selbstständigerwerbende nur in einer weitergehenden Vorsorge nach Artikel 4 Absatz 3 BVG versichert sind.

Personen, die nur wenige Jahre Beiträge in eine Vorsorgeeinrichtung eingezahlt haben, trifft der tiefere Umwandlungssatz weniger stark, da das von ihnen angesparte BVG-Altersguthaben niedriger ausfällt. Dadurch fällt auch die Renteneinbusse in Franken weniger hoch aus.

Ferner haben diese Personen zur Finanzierung des Rentenzuschlags weniger Beiträge eingezahlt, da sie weniger lang in der beruflichen Vorsorge versichert waren. Somit

¹⁵ SR 831.441.1

rechtfertigt es sich, die Auszahlung des Rentenzuschlags von einer bestimmten Anzahl Beitragsjahre in der obligatorischen beruflichen Vorsorge abhängig zu machen.

Bst. d: Dieser Absatz macht den Anspruch auf den Rentenzuschlag davon abhängig, dass die Rentenbezügerin oder der Rentenbezüger unmittelbar vor dem Bezug des Rentenzuschlags während mindestens zehn aufeinanderfolgenden Jahren in der AHV versichert war.

Obligatorisch in der AHV versichert sind Personen, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben oder ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. Versicherungspflichtig sind zudem Schweizer Staatsangehörige, die im Ausland im Dienste der Eidgenossenschaft oder bestimmter Organisationen tätig sind (Art. 1a Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946¹⁶ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]). Schweizer Staatsangehörige oder Bürgerinnen und Bürger eines EU/EFTA-Mitgliedstaats mit Wohnsitz ausserhalb der EU oder der EFTA können sich unter gewissen Bedingungen freiwillig in der AHV versichern (Voraussetzung sind: Versicherung in der schweizerischen AHV unmittelbar vor dem Auslandsaufenthalt während mindestens 5 Jahren und Einreichung der Beitrittserklärung spätestens zwölf Monate nach dem Ausscheiden aus der obligatorischen AHV). Weitere Personenkategorien, namentlich Entsandte, haben ebenfalls die Möglichkeit, in der obligatorischen Versicherung zu bleiben.

Bst. e: Die Senkung des Umwandlungssatzes führt bei Personen, die einen grossen Teil ihres Altersguthabens als Rente beziehen, zu Leistungseinbussen. Personen, die sich ihre Altersleistung ausschliesslich in Kapitalform auszahlen lassen, sind nicht von dieser Senkung betroffen. Es ist daher gerechtfertigt, den Anspruch auf den Rentenzuschlag davon abhängig zu machen, dass ein grosser Teil der Altersleistung als Rente bezogen wird. Nur wer für mindestens 50 Prozent der gesamten Altersleistung die Rentenform wählt, hat Anrecht auf einen Rentenzuschlag.

Abs. 2: Gemäss dieser Bestimmung erlischt das Recht auf den Rentenzuschlag mit dem Tod der bezugsberechtigten Person. Auf Hinterlassenenrenten wird kein Rentenzuschlag gewährt.

Abs. 3: Einen Rentenzuschlag erhalten nur Personen, die 15 Jahre in der obligatorischen beruflichen Vorsorge und unmittelbar vor dem Bezug des Rentenzuschlages 10 Jahre in der AHV versichert waren. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen, wann ein volles BVG-Versicherungsjahr vorliegt, das an die erforderlichen 15 Jahre angerechnet werden kann. Für die AHV ist auf Artikel 50 der Verordnung vom 31. Oktober 1947¹⁷ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) abzustellen, welcher vorsieht, das ein volles Beitragsjahr vorliegt, wenn eine Person insgesamt länger als elf Monate im Sinne von Artikel 1a oder Artikel 2 AHVG versichert war und während dieser Zeit den Mindestbeitrag bezahlt hat oder Beitragszeiten im Sinne von Artikel 29^{ter} Absatz 2 Buchstaben b und c AHVG aufweist.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die Versicherungszeiten in der AHV und in der beruflichen Vorsorge nachgewiesen werden können. Der Bundesrat wird beauftragt, zu bestimmen, welche Unterlagen die Versicherten einreichen müssen, um den Nachweis gegenüber der Vorsorgeeinrichtung zu erbringen. Aussagekräftig ist beispielsweise ein Auszug aus den individuellen AHV-Kontos (IK-Auszug). Damit können Versicherungszeiten in der AHV ausgewiesen werden. Zudem kann auf die

¹⁶ SR 831.10

¹⁷ SR 831.101

Annahme abgestellt werden, dass auch die 15 Jahre in der beruflichen Vorsorge erfüllt sind, wenn die im individuellen AHV-Konto eingetragene Löhne über der Eintrittsschwelle liegen. Bei zahlreichen Versicherten verfügt die Vorsorgeeinrichtung selbst über die notwendigen Informationen, die belegen, dass der Anspruch auf den Rentenzuschlag besteht. Dies ist sicher der Fall, wenn eine Person mindestens die letzten 15 Jahre vor der Pensionierung ununterbrochen in der gleichen Vorsorgeeinrichtung nach BVG versichert war. In diesen Fällen sind keine weiteren Nachweise notwendig.

Art. 47d Anspruch auf den Rentenzuschlag zur Invalidenrenten

Abs. 1: In dieser Bestimmung werden die Voraussetzungen festgelegt, unter denen Bezügerinnen und -zügler von Invalidenrenten Anspruch auf einen Rentenzuschlag haben.

Bst. a: Personen, deren Anspruch auf eine Invalidenrente nach Inkrafttreten der Bestimmungen zum Rentenzuschlag entsteht, haben Anspruch auf den Rentenzuschlag. Zur Bestimmung der Invalidenleistungen nach BVG wird das Altersguthaben berechnet, das die versicherte Person ohne Invalidität bis zum ordentlichen Rentenalter aufgrund der gesetzlichen Altersgutschriften angespart hätte. Auf das so berechnete Altersguthaben wird der für das ordentliche Rentenalter gültige Mindestumwandlungssatz angewandt. Die Senkung des Mindestumwandlungssatzes wirkt sich daher auch auf die Invalidenrente aus. Es ist daher gerechtfertigt, für diese Personen ebenfalls einen Anspruch auf den Rentenzuschlag vorzusehen. Der Anspruch auf den Rentenzuschlag von Personen, die eine Teilinvalidenrente beziehen, ist in Absatz 4 geregelt.

Bst. b: Personen, deren Anspruch auf eine Invalidenrente nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen entsteht, erfüllen nicht in jedem Fall sämtliche Anspruchsvoraussetzungen, die für Altersrentnerinnen und -rentner gemäss Artikel 47c Absatz 1 gelten. Damit ihnen aus der Invalidität kein zusätzlicher Nachteil entsteht, erhalten sie den Zuschlag, wenn sie ohne den Eintritt der Invalidität die Möglichkeit gehabt hätten, mindestens 15 Jahre obligatorisch in einer Vorsorgeeinrichtung versichert zu sein und sie in den zehn Jahren unmittelbar vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters hätten bei der AHV versichert sein können.

Beispiel: Eine arbeitnehmende Person ist seit ihrem 30. Altersjahr obligatorisch in einer Vorsorgeeinrichtung versichert. Mit 40 Jahren wird sie invalid. Die IV-Stelle spricht ihr eine volle Invalidenrente zu und die Vorsorgeeinrichtung, bei der sie beim Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, deren Ursache zur Invalidität geführt hat, versichert war, entrichtet ihr eine Invalidenrente. Zwischen ihrem 30. und 40. Altersjahr war sie zehn Jahre nach BVG versichert. Ohne Invalidität hätte diese Person die Möglichkeit gehabt, bis zum Erreichen des Rentenalters die 15 Jahre Mindestversicherungszeit in der obligatorischen beruflichen Vorsorge und die zehn Jahre AHV-Versicherung zu erfüllen. Folglich hätte sie die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug des Rentenzuschlags erfüllt.

Abs. 2: Einige Vorsorgeeinrichtungen wenden für Invalidenrenten das Leistungsprimat an. In einem solchen Fall werden die Invalidenrenten im Verhältnis zum versicherten Lohn, den die Person vor der Invalidität bezogen hat, berechnet. Der tiefere Umwandlungssatz wirkt sich somit nicht auf die Höhe der gemäss diesem System berechneten Invalidenrente aus. Viele Vorsorgeeinrichtungen, die Invalidenrenten nach dem Leistungsprimat anbieten, wandeln diese bei Erreichen des Rentenalters in eine – meist

tieferer – Altersrente um. Der Anspruch auf den Rentenzuschlag entsteht erst dann, wenn die Invalidenrente durch eine tiefere Rente abgelöst wird.

Abs. 3: Gemäss dieser Bestimmung erlischt das Recht auf den Rentenzuschlag mit dem Wegfall der Invalidität. In diesem Fall wird die Invalidenrente eingestellt und mit ihr auch der ergänzend entrichtete Rentenzuschlag. Das Recht auf Rentenzuschlag erlischt zudem mit dem Tod der berechtigten Person. Auf Hinterlassenenrenten wird kein Rentenzuschlag gewährt.

Abs. 4: Diese Bestimmung sieht eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat vor. Bezügerinnen und Bezüger von Teilinvalidenrenten bilden eine Sonderkategorie. Sie sind noch teilweise erwerbsfähig und können weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachgehen und dabei aktiv in einer Vorsorgeeinrichtung versichert sein, wenn sie den Mindestlohn in Anwendung von Artikel 2, 7, 8 und 46 sowie von Artikel 4 BVV 2 erreichen. Durch die Kompetenzdelegation erhält der Bundesrat die Möglichkeit, die Einzelheiten des Anspruchs auf einen Teil des Rentenzuschlags festzulegen. Er kann dabei ein vereinfachtes System anwenden.

Art. 47e Höhe des Rentenzuschlags

Abs. 1: Während den ersten 15 Jahren nach Inkrafttreten der Reform erhält die Übergangsgeneration fixe Rentenzuschläge zu den Altersrenten, die lebenslang in gleicher Höhe ausgerichtet werden (vgl. Übergangsbestimmungen Bst. b). Für Personen, die nach Ablauf der Übergangsfrist das ordentliche Rentenalter (beziehungsweise das «Referenzalter») erreichen, bestimmt der Bundesrat die Höhe der Rentenzuschläge, die jeweils in einem bestimmten Kalenderjahr an die anspruchsberechtigten Personen ausbezahlt werden. Er konsultiert dabei die Sozialpartner. Das Gesetz setzt ihm aber ausdrücklich eine obere Begrenzung: Er darf die Höhe des Rentenzuschlags nicht so festsetzen, dass die Summe der zu erwartenden Rentenzuschläge im betreffenden Kalenderjahr die zu erwartenden Beitragseinnahmen dieses Jahres und die allfällig noch vorhandenen Mittel aus Vorjahren überschreiten würde. Der Sicherheitsfonds liefert die notwendigen Angaben, so dass der Bundesrat insbesondere über Mittel, die noch von den Vorjahren vorhanden sind, informiert ist.

Für die Übergangsgeneration gilt eine spezielle Regelung für die Höhe des Rentenzuschlags (vgl. Übergangsbestimmungen Bst. b und die entsprechenden Erläuterungen). Bei dieser Gruppe von Versicherten kann die sofortige Senkung des Mindestumwandlungssatzes nämlich noch nicht vollumfänglich durch die Senkung des Koordinationsabzugs und die Neuregelung der Altersgutschriften (vgl. Art. 8 und 16) aufgefangen werden. Daher hat der Rentenzuschlag bei diesen Versicherten vor allem den Zweck, das Leistungsniveau zu sichern.

Abs. 2: Dieser Absatz regelt die Höhe des Rentenzuschlags beim Vorbezug der Altersrente ab Alter 62 für Frauen beziehungsweise Alter 63 für Männer (vgl. Erläuterungen zu Art. 47c Abs. 1 Bst. b). Die Rentenzuschläge zu diesen Altersrenten werden gekürzt, da Personen, die ihre Altersrente vorbeziehen, den Rentenzuschlag länger beziehen als dies ohne Vorbezug der Fall wäre und diese Personen daher ohne Kürzung des Zuschlags bevorzugt würden. Der Kürzungssatz wird bei der erstmaligen Ausrichtung des Rentenzuschlags nach den versicherungstechnischen Grundsätzen, die der Regelung nach Artikel 40 Absatz 3 AHVG in Verbindung mit Artikel 56 AHVV zugrunde liegen, bestimmt und gilt lebenslang.

Bezieht zum Beispiel ein Mann seine Altersrente ab dem vollendeten 64. Altersjahr, so beträgt der Kürzungssatz 6,8¹⁸ Prozent und alle Rentenzuschläge, die der Bundesrat zukünftig festlegen wird, werden für diesen Rentenbezüger um 6,8 Prozent gekürzt.

Gemäss der Regelung in der Reform AHV 21 soll das Referenzalter von Frauen und Männern beim vollendeten 65. Altersjahr liegen und ein Vorbezug der Altersrente soll für alle ab dem vollendeten 62. Altersjahr möglich sein. Der aktualisierte versicherungstechnische Kürzungssatz soll für 1 Jahr Vorbezug 4,0 Prozent betragen.

Art. 47f Finanzierung

Abs. 1: Finanziert wird der Rentenzuschlag durch einen Beitrag von 0,5 Prozent auf den AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen gemäss Artikel 5 bzw. Artikel 9 AHVG bis zu einer Höchstgrenze von 853'200 Franken pro Jahr (2019). Dieser Beitrag wird auf dem AHV-Lohn oder dem AHV-Erwerbseinkommen von folgenden Personen erhoben:

Bst. a: Beitragspflichtig sind alle obligatorisch versicherten Arbeitnehmenden sowie deren Arbeitgeber. Im Dienste mehrerer Arbeitgeber stehende Arbeitnehmende, deren Jahreslohn die Eintrittsschwelle (2019: 21'330 Franken) übersteigt und die sich freiwillig versichern (vgl. Art. 46), sowie deren Arbeitgeber bezahlen ebenfalls Beiträge. Keine Beiträge zahlen hingegen Arbeitnehmende mit einem Jahreslohn unter der Eintrittsschwelle, auch wenn sie gemäss Reglement in der Vorsorgeeinrichtung des Arbeitgebers versichert sind. Entsprechend werden die Versicherungsjahre, in denen eine Person Einkommen unter der BVG-Eintrittsschwelle erzielt, aber gemäss Reglement der Vorsorgeeinrichtung versichert ist, nicht an die 15 Versicherungsjahre angerechnet, die für den Anspruch auf den Rentenzuschlag gemäss Artikel 47c Absatz 1 Buchstabe c vorausgesetzt sind.

Ältere Arbeitnehmende, die ihr Pensum reduzieren und eine gemäss Reglement der Vorsorgeeinrichtung vorgesehene Möglichkeit nutzen, den bisherigen versicherten Verdienst weiterzuführen (Art. 33a BVG), zahlen Beiträge auf dem tatsächlich erzielten AHV-Lohn und nicht auf dem höheren versicherten Verdienst.

Bst. b: Der Beitragspflicht unterliegen zudem auch Selbstständigerwerbende, die sich gemäss Artikel 4 Absätze 1 und 2 BVG freiwillig versichern lassen und für welche die Bestimmungen der obligatorischen Versicherung sinngemäss gelten. Der Beitragspflicht unterstehen ebenfalls Arbeitnehmende, die aufgrund besonderer Ausnahmeregelungen nicht obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert sind und sich freiwillig gemäss Artikel 4 Absätze 1 und 2 in Verbindung mit Artikel 1j Absatz 3 BVV 2 versichern. Diese Möglichkeit haben Arbeitnehmende, deren Arbeitgeber in der AHV nicht beitragspflichtig sind (vgl. Art. 1j Abs. 1 Bst. a BVV 2), und bestimmte Familienmitglieder der betriebsleitenden Person eines landwirtschaftlichen Betriebs (vgl. Art. 1j Abs. 1 Bst. e BVV 2).

Abs. 2: Die Beitragspflicht beginnt am 1. Januar nach Vollendung des 24. Altersjahres, also im Zeitpunkt, in dem eine Person nach BVG für das Alter versichert wird. Sie endet mit Erreichen des ordentlichen Rentenalters.

Abs. 3: Der Arbeitgeber muss sich mindestens zur Hälfte an den Beiträgen auf dem massgebenden Lohn seiner Arbeitnehmenden für den Rentenzuschlag beteiligen. Der Rentenzuschlag und seine Finanzierung unterscheiden sich von den übrigen Leistun-

¹⁸ Vgl. Art. 56 Abs. 3 AHVV

gen der beruflichen Vorsorge: Beim gesetzlich geregelten Rentenzuschlag haben die Vorsorgeeinrichtungen keinen Gestaltungsspielraum. Sie müssen den Rentenzuschlag in der vorgegebenen Höhe auszahlen. Zudem sieht das Gesetz für den Rentenzuschlag einen vom Alter unabhängigen einheitlichen Beitragssatz von 0,5 Prozent vor, während die Finanzierung aller anderen Leistungen in der Verantwortung der Vorsorgeeinrichtung liegt. Der Arbeitgeber muss bei jedem Arbeitnehmer und jeder Arbeitnehmerin mindestens die Hälfte des gesetzlich vorgesehenen Beitrags bezahlen, der auf dem massgebenden Lohn dieses Arbeitnehmers berechnet wird. Mit dem Einverständnis des Arbeitgebers kann vorgesehen werden, dass er für alle oder für objektiv umschriebene Gruppen mehr als die Hälfte bezahlt, jedoch nicht weniger. Der Arbeitgeber zieht den Anteil der Arbeitnehmenden vom Lohn ab und überweist ihn zusammen mit seinen eigenen Beiträgen an die Vorsorgeeinrichtung. Da der Beitrag für den Rentenzuschlag auf dem ganzen AHV-Lohn bis zum Zehnfachen des oberen Grenzbeitrags berechnet werden muss, ist der Arbeitgeber zudem verpflichtet, der Vorsorgeeinrichtung die Höhe des AHV-Lohns zu melden.

Falls der Arbeitgeber bei mehreren Vorsorgeeinrichtungen angeschlossen und dabei der Lohn eines Arbeitnehmers oder einer Arbeitnehmerin in mehreren Einrichtungen versichert ist, wird der Beitrag auf dem ganzen AHV-Lohn von der Vorsorgeeinrichtung erhoben, die die obligatorische berufliche Vorsorge durchführt (vgl. Art. 48 BVG). Dieses System ist klarer und einfacher, als wenn zum Beispiel für den gleichen AHV-Lohn mehrere Vorsorgeeinrichtungen Beiträge mit dem Sicherheitsfonds abrechnen müssten. Diese Lösung macht auch eine Sonderregelung überflüssig, die bestimmen würde, welche von mehreren Vorsorgeeinrichtungen Beiträge für Anteile des AHV-Lohns abrechnen müsste, die nach den verschiedenen Reglementen in keiner der beteiligten Vorsorgeeinrichtung versichert sind. Ausserdem beschränkt diese Lösung die Anzahl Vorsorgeeinrichtungen, die diese Beiträge erheben. Da die Rentenzuschläge regelmässig von den Vorsorgeeinrichtungen, welche die obligatorische berufliche Vorsorge durchführen, ausgezahlt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 47c Abs. 1 Bst. e), erleichtert diese Regelung darüber hinaus auch die Verrechnung der zwischen dem Sicherheitsfonds und den Vorsorgeeinrichtungen geschuldeten Summen (vgl. unten Abs. 4 und Art. 47h Abs. 1). Dies trägt dazu bei, unnötigen Aufwand zu vermeiden.

Abs. 4: Der Arbeitgeber haftet gegenüber der Vorsorgeeinrichtung für die gesamten Beiträge.

Abs. 5: Die Beiträge für den Rentenzuschlag müssen von der Vorsorgeeinrichtung grundsätzlich an den Sicherheitsfonds überwiesen werden. Um unnötigen Aufwand bestmöglich zu vermeiden, kann der Sicherheitsfonds die von einer Vorsorgeeinrichtung geschuldeten Beiträge und die Vergütung der ausgezahlten Rentenzuschläge verrechnen, vergleichbar mit der aktuellen Regelung für das System der Zuschüsse bei ungünstiger Altersstruktur. Der genaue Ablauf soll wie schon die geltende Regelung in der Verordnung vom 22. Juni 1998¹⁹ über den Sicherheitsfonds BVG (SFV) definiert werden.

Art. 47g Auszahlung des Rentenzuschlags

Abs. 1: Der Rentenzuschlag wird an Rentenbezüger und -bezügerinnen ausbezahlt, welche die Voraussetzungen gemäss Artikel 47c und 47d erfüllen. Die Vorsorgeein-

¹⁹ SR 831.432.1

richtung richtet den Rentenzuschlag zusätzlich zur Alters- oder Invalidenrente aus. Da es sich beim Rentenzuschlag nicht um eine Rentenleistung der Vorsorgeeinrichtung handelt, ist das Anrechnungsprinzip nicht anwendbar.

Abs. 2: Pro Person wird nur ein Rentenzuschlag ausbezahlt. Viele Personen erhalten nur aus einer Vorsorgeeinrichtung eine Alters- oder Invalidenrente, so dass für sie keine besondere Koordination notwendig ist. Selbst wenn ein Lohn in mehreren Vorsorgeeinrichtungen versichert ist, zum Beispiel aufgeteilt in Basis- und Kadervorsorge, ist dabei in der Regel nur in einer Vorsorgeeinrichtung Altersguthaben nach Artikel 15 Absatz 1 vorhanden und nur diese Vorsorgeeinrichtung kommt für die Zahlung des Rentenzuschlags in Frage (vgl. Art. 47c Abs. 1 Bst. e). Damit ist in den allermeisten Fällen bereits klar geregelt, welche von mehreren Vorsorgeeinrichtungen für die Auszahlung des Rentenzuschlags an eine Person zuständig ist. Für die verbleibenden Einzelfälle, in denen Personen von mehreren Vorsorgeeinrichtungen eine Alters- oder Invalidenrente erhalten, die auf BVG-Altersguthaben basiert, muss bestimmt werden, welche Vorsorgeeinrichtung den Rentenzuschlag ausbezahlt. Der Bundesrat wird beauftragt, zu regeln, welche Vorsorgeeinrichtung den Rentenzuschlag in diesen besonderen Fällen ausbezahlen und welche Modalitäten sie dabei einhalten muss.

Art. 47h Aufgaben des Sicherheitsfonds

Abs. 1: Der Sicherheitsfonds BVG verwaltet die Einnahmen und Ausgaben und vergütet den Vorsorgeeinrichtungen die von ihnen ausbezahlten Rentenzuschläge. Er hat das Recht, die Vergütung für die ausgezahlten Rentenzuschläge, die er einer Vorsorgeeinrichtung schuldet, mit den Beiträgen zu verrechnen, die diese Vorsorgeeinrichtung dem Sicherheitsfonds schuldet. Die Einzelheiten werden in der SFV geregelt.

Abs. 2: Damit sichergestellt werden kann, dass entsprechend dem Grundsatz von Artikel 47b pro Rentner und Rentnerin nur ein Rentenzuschlag ausbezahlt wird, führt der Sicherheitsfonds ein Register über alle Bezügerinnen und Bezüger, die einen Rentenzuschlag erhalten. Die zu meldenden Angaben erlauben es, die Person sicher zu bestimmen.

Abs. 3: Der Sicherheitsfonds stellt sicher, dass jeder Rentenbezüger und jede Rentenbezügerin nur einen Zuschlag erhält. Eine Vorsorgeeinrichtung, welche einen Rentenzuschlag ausbezahlt, meldet die nötigen Daten zu der anspruchsberechtigten Person und dem Rentenzuschlag dem Sicherheitsfonds BVG (vgl. Art. 47g Abs. 2). Stellt der Sicherheitsfonds BVG fest, dass diese Person bereits einen Rentenzuschlag bezieht, informiert er die Vorsorgeeinrichtung darüber. In diesem Fall vergütet er den ungerechtfertigten Rentenzuschlag nicht. In der Praxis dürfte es sinnvoll sein, dass die Vorsorgeeinrichtungen vor der Auszahlung des ersten Rentenzuschlags von der versicherten Person eine unterschriebene Bestätigung verlangen, dass sie von keiner anderen Vorsorgeeinrichtung einen Rentenzuschlag bezieht. Gibt die versicherte Person eine falsche Erklärung ab, kann sie sich später nicht darauf berufen, gutgläubig mehrere Rentenzuschläge entgegengenommen zu haben. Dies erleichtert es den Vorsorgeeinrichtungen, die zu viel ausgezahlten Rentenzuschläge mit den zukünftigen Rentenzahlungen zu verrechnen.

Art. 47i Berichterstattung zum Rentenzuschlag

Nach dem Inkrafttreten der Reform soll der Rentenzuschlag in erster Linie die Auswirkung der sofortigen Senkung des Mindestumwandlungssatzes für jene Versicherten

ausgleichen, bei denen die beitragsseitigen Massnahmen (neue Regelung des koordinierten Lohns und der Gutschriftensätze) nicht zu einem vollständigen Ausgleich führen. Dies ist insbesondere bei den Versicherten der Fall, die im Zeitpunkt der Umwandlungssatzsenkung 15 und weniger Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter stehen. Auch für diese Jahrgänge soll nämlich das Niveau der Alters- und Invalidenrenten möglichst erhalten werden. Es ist wichtig, dass nach der Einführung des Rentenzuschlags periodisch überprüft wird, ob und wie weit dieses Ziel erreicht werden konnte, sowohl für die definierte Übergangsgeneration von 15 Jahrgängen als auch für die Zeit ab dem 16. Jahr nach dem Inkrafttreten der Reform. Diese Überprüfung soll der Bundesrat im Rahmen einer periodischen Berichterstattung vornehmen. Der Rentenzuschlag bezweckt auch eine Verbesserung der Vorsorge bei tieferen und mittleren Einkommen. Artikel 47i hält fest, dass diese Auswirkung im Bericht ebenfalls aufgezeigt werden muss. Daneben enthält die Berichterstattung zum Rentenzuschlag immer auch Informationen zu dessen Finanzierung. Konkret sind dies die Einnahmen durch die Beiträge, die ausgezahlten Rentenzuschläge und allfällige Beträge, die aus vorhergehenden Jahren entstanden sind, sowie die Entwicklung dieser Grössen.

Dieser Bericht soll gleichzeitig mit jenem zum Mindestumwandlungssatz erstellt werden. Zwar ist die Perspektive des Berichts nach Artikel 14 Absatz 3 auf die Zukunft gerichtet, denn er betrifft «die Grundlagen für die Festlegung des Mindestumwandlungssatzes in den folgenden Jahren», während der Bericht zum Rentenzuschlag insbesondere die bis zu diesem Zeitpunkt bereits erfolgten Auswirkungen auf das Niveau der Alters- und Invalidenrenten zum Inhalt hat. Zusätzlich muss der Bericht aber auch aufzeigen, ob und in welchem Umfang der Rentenzuschlag weiterhin erforderlich ist, um das Niveau der Alters- und Invalidenrenten zu halten. Eine gleichzeitige Berichterstattung erlaubt deshalb eine bessere Gesamtbetrachtung als wenn die beiden Berichte zeitlich verschoben erstellt würden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Berichterstattung nach Artikel 14 Absatz 3 und diejenige zum Rentenzuschlag in einem Gesamtbericht vereint werden. Dabei muss der Bundesrat aber darauf achten, dass durch eine solche Zusammenfassung in einem Gesamtbericht die Transparenz in Bezug auf die Auswirkungen des Rentenzuschlags nicht vermindert wird.

Art. 56 Abs. 1 Bst. a

Der bisherige Buchstabe a regelte die Aufgabe des Sicherheitsfonds, Zuschüsse an jene Vorsorgeeinrichtungen auszurichten, die eine ungünstige Altersstruktur aufweisen. Diese Zuschüsse sind nicht mehr notwendig (vgl. Erläuterungen zu Art. 58). Neu werden in Buchstabe a deshalb durch einen Verweis auf Artikel 47h die neuen Aufgaben des Sicherheitsfonds im Zusammenhang mit dem Rentenzuschlag aufgenommen (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Art. 47h).

Art. 58 Zuschüsse bei ungünstiger Altersstruktur

Nach geltendem Recht hat eine Vorsorgeeinrichtung Anspruch auf Zuschüsse wegen ungünstiger Altersstruktur, wenn die Summe der Altersgutschriften ihrer Versicherten mehr als 14 Prozent der koordinierten Löhne betragen. Da die Gutschriftenskala angepasst wird (vgl. Art. 16), können diese Zuschüsse aufgehoben werden (vgl. Art. 56 Abs. 1 Bst. b). Denn mit der neuen, geglätteten Skala geht eine ungünstige Altersstruktur nicht mehr mit deutlich höheren Beitragskosten einher.

Art. 89d Leistungsberechnung

Das EU-Koordinierungsrecht sieht vor, dass bei der Berechnung von Altersleistungen grundsätzlich eine Vergleichsrechnung erfolgt und der höhere Betrag zu bezahlen ist. Dabei wird die sogenannte autonome Leistung (berechnet nach nationalem Recht und ausschliesslich gestützt auf die im entsprechenden Staat zurückgelegten Versicherungszeiten) einer anteiligen Leistung gegenübergestellt, die nach dem Totalisierungs- und Proratisierungsverfahren unter Berücksichtigung der in allen EU- bzw. EFTA-Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungszeiten festgestellt wird (Art. 52 Verordnung (EG) Nr. 883/2004).

Für die *Altersrenten* der beruflichen Vorsorge muss dieses Verfahren nicht angewandt werden (vgl. Art. 52 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 i.V.m. dem schweizerischen Eintrag in Anhang VIII Teil 1 dieser Verordnung). Letzteres wurde in Art. 89d BVG für Leistungsansprüche aus dem BVG kodifiziert.

Für die neue Leistungsart des *Rentenzuschlags* findet aber die Totalisierung/Proratisierung gemäss Art. 52 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 Anwendung, falls ausländische Zeiten zur Erfüllung der Mindestversicherungszeiten berücksichtigt werden müssen (vgl. Ziff. 7.2.5). Da der Rentenzuschlag im Unterschied zu den Altersrenten der beruflichen Vorsorge nicht autonom berechnet werden kann, wird der Artikel mit einem entsprechenden Vorbehalt für den Rentenzuschlag ergänzt.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom

a. Laufende Renten

Abs. 1: Absatz 1 entspricht formal Buchstabe a Absatz 1 der Übergangsbestimmung der Änderung vom 3. Oktober 2003 und stellt sicher, dass der neue Mindestumwandlungssatz bei der Umwandlung des Altersguthabens in eine Rente seine Wirkung entfaltet und folglich keinen Einfluss auf Renten hat, die bei Inkrafttreten dieser Änderung bereits laufen.

Da BVG-Invalidenrenten bei Erreichen des Rentenalters gemäss Gesetz weiterlaufen und nicht etwa von einer BVG-Altersrente abgelöst werden (vgl. Art. 26 Abs. 3), wird der Mindestanspruch nach BVG bei einer solchen Rente auch dann weiterhin mit dem bisherigen Mindestumwandlungssatz berechnet, wenn nach Inkrafttreten dieser Änderung gemäss dem Reglement einer Vorsorgeeinrichtung eine Invalidenrente durch eine reglementarische Altersrente abgelöst wird.

Abs. 2: Der Rentenzuschlag ist eine Ausgleichsmassnahme zur Abfederung der Senkung des Mindestumwandlungssatzes von 6,8 auf 6 Prozent. Versicherte, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung bereits eine Rente beziehen, hatten bei der Umwandlung in eine Rente die Garantie des gesetzlichen Mindestumwandlungssatzes von 6.8 Prozent auf ihrem BVG-Guthaben. Wie in Absatz 1 geklärt wird, gilt diese Garantie auch weiterhin. Deshalb haben Bezügerinnen und Bezüger bereits laufender Renten keinen Anspruch auf einen Rentenzuschlag.

b. Höhe des Rentenzuschlags zur Altersrente für die Übergangsgeneration

Abs. 1: Von der Senkung des Mindestumwandlungssatzes am stärksten betroffen sind Personen, die kurz vor der Pensionierung stehen. Für sie legt die Übergangsbestimmung die Höhe des Rentenzuschlags fest. Sie erhalten fixe Rentenzuschläge, die

lebenslang ausgerichtet und im Unterschied zum Rentenzuschlag nach Artikel 47e nicht angepasst werden.

Die Personen der Übergangsgeneration können durch die Neuregelung der Altersgutschriften und des koordinierten Lohns die Renteneinbusse aufgrund der Senkung des Mindestumwandlungssatzes von 6,8 auf 6,0 Prozent nicht mehr wettmachen. Ohne Rentenzuschlag hätte eine 64-jährige Person mit einem Jahreseinkommen in der Höhe des BVG-Maximums von 85 320 Franken eine Renteneinbusse von rund 200 Franken pro Monat zu verkraften. Zur Sicherung des heutigen Leistungsniveaus der älteren Versicherten greift deshalb für die Übergangsgeneration von 15 Jahrgängen nach Inkrafttreten der Revision der leistungsseitig wirkende Rentenzuschlag in garantierter Höhe. Mit dem lebenslangen Rentenzuschlag von 200 Franken pro Monat wird die entstehende Lücke im erwähnten Beispiel geschlossen. Gleichzeitig bewirkt der Rentenzuschlag, dass bereits ab Inkrafttreten der Revision Versicherte mit tieferen Einkommen, darunter besonders viele Teilzeitbeschäftigte und Frauen, eine spürbare Leistungsverbesserung erfahren.

Da die Neuregelung der Altersgutschriften und des koordinierten Lohns die Senkung des Mindestumwandlungssatzes mit den Jahren sukzessive besser ausgleichen werden, ist der lebenslange fixe Betrag des Rentenzuschlags nicht für alle 15 Jahrgänge der Übergangsgeneration gleich hoch, sondern wird abgestuft (200.-, 150.- und 100.- Franken).

Tritt die aktuelle Gesetzesänderung zum Beispiel auf Anfang 2023 in Kraft, so erhalten Versicherte mit folgenden Jahrgängen lebenslange Rentenzuschläge in diesen Höhen:

Höhe des Rentenzuschlags	Jahrgang Männer	Jahrgang Frauen (ohne AHV 21)
200 Franken pro Monat	1958 – 1962	1959 – 1963
150 Franken pro Monat	1963 – 1967	1964 – 1968
100 Franken pro Monat	1968 – 1972	1969 – 1973

Die Reform AHV 21 soll für Frauen und Männer ein gemeinsames Referenzalter 65 einführen: die Jahrgänge für Männer in dieser Tabelle würden dann auch für die Frauen gelten.

Abs. 2: Beim Vorbezug sollen auch die Rentenzuschläge der Übergangsgeneration mit den gleichen Kürzungssätzen, wie sie im AHVG vorgesehen sind, gekürzt werden (vgl. auch die Erläuterung zu Art. 47e Abs. 2).

c. Höhe des Rentenzuschlags zur Invalidenrente für Versicherte, die nicht zur Übergangsgeneration gehören

In den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten ist es nicht notwendig, dass der Bundesrat für jedes Kalenderjahr die Höhe des Rentenzuschlags festlegt, denn für die Personen, die in diesen Jahren das Rentenalter nach Artikel 13 Absatz 1 erreichen, sind diese Beträge bereits gesetzlich in der Übergangsbestimmung Buchstabe b festgelegt. Bei einem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung auf den 1. 1. 2023 dauert diese Phase bis Ende 2035, denn ab dem 1. 1. 2036 können erstmals Personen, die nicht zu den Übergangsjahrgängen gehören, den Rentenzuschlag zu einer Altersrente vorbeziehen. Für dieses Jahr und alle folgenden Jahre wird der Bundesrat also jeweils den Betrag des Rentenzuschlags festlegen müssen. Bei Inkrafttreten Anfang 2023 gehören nämlich Männer mit Jahrgang 1973 (Frauen mit Jahrgang 1974) und jünger nicht mehr zur

Übergangsgeneration (vgl. Tabelle oben) und werden daher variable Rentenzuschläge zu ihren Altersrenten beziehen. Ein Mann mit Jahrgang 1973 erreicht im Jahr 2038 das ordentliche Rentenalter 65 (2038 erreicht eine Frau mit Jahrgang 1974 das ordentliche Rentenalter 64). Da eine versicherte Person den Rentenzuschlag – analog zur AHV-Rente – bis zu zwei Jahre vorbezugen kann, wird frühestens im Jahr 2036 ein variabler Rentenzuschlag (gekürzt aufgrund des Vorbezugs) ausbezahlt werden.

Bezügerinnen und Bezüger von Invalidenrenten, die zu jung sind, um zur Übergangsgeneration zu gehören und deren Invalidenrente in dieser Übergangszeit zu laufen beginnt, erhalten bei einem Inkrafttreten auf den 1. 1. 2023 bis Ende 2035 (= Jahr des Inkrafttretens + 12) einen Rentenzuschlag von 100 Franken pro Monat. Danach, also bei einem Inkrafttreten auf den 1. 1. 2023 ab Anfang 2036, gilt für die Rentenzuschläge dieser Personen der vom Bundesrat für dieses Kalenderjahr festgelegte Betrag.

Die Reform AHV 21 sieht vor, dass die AHV-Altersrente bis zu drei Jahre vorbezogen werden kann. Entsprechend müsste der Bundesrat ein Jahr früher, also bei einem Inkrafttreten auf Anfang 2023 bereits für 2035 einen Betrag für den Rentenzuschlag festlegen. Die Wirkung dieser Übergangsbestimmung wäre dann entsprechend bis Ende 2034 begrenzt.

4.3 Freizügigkeitsgesetz (FZG)

Art. 17 Abs. 2 Bst. g

Absatz 2 zählt abschliessend sechs Beiträge zur Finanzierung von Leistungen und zur Deckung von Kosten auf, die von den Beiträgen der versicherten Person, die ihr beim Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung rückerstattet werden müssen, abgezogen werden können, sofern die entsprechenden Sätze im Reglement festgelegt sind und deren Bedarf ausgewiesen wird bzw. der Experte für berufliche Vorsorge die Erhebung empfiehlt. Mit Buchstabe g wird neu eine Abzugsmöglichkeit für Beiträge zur Finanzierung der Rentenumwandlungsgarantie eingeführt. Ziel dieses zusätzlichen Beitrages ist es, mehr Transparenz in der Beitragserhebung von Vorsorgeeinrichtungen zu schaffen und Quersubventionierungen zwischen dem Risiko- und dem Sparprozess zu vermeiden (vgl. Erläuterungen zu Art. 37 Abs. 2 Bst. b E-VAG).

4.4 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)

Art. 37 Abs. 2 Bst. b

Zwecks Einführung einer neuen Prämie zur Finanzierung der Rentenumwandlungsgarantie (Rentenumwandlung mit garantiertem, allenfalls aber nicht vollständig ausfinanziertem Umwandlungssatz) muss Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe b entsprechend ergänzt werden. Damit soll die Transparenz bei der Finanzierung der Prozesse, namentlich des Sparprozesses, erhöht werden. Denn die Versicherungsunternehmen sind mit den gleichen Rentenumwandlungsverlusten konfrontiert wie die autonomen Vorsorgeeinrichtungen. Gegenwärtig verwenden sie deshalb einen Teil der Margen der Risikotarife für die Finanzierung des Sparprozesses bzw. des garantierten Rentenum-

wandlungssatzes. Mit der Einführung der neuen Prämie soll die Transparenz wiederhergestellt werden. Dabei soll für die neue Prämie für die Rentenumwandlungsgarantie kein neuer Prozess geschaffen werden, vielmehr soll sie in den Sparprozess integriert werden. Die Prämie für die Rentenumwandlungsgarantie unterliegt wie die übrigen Prämien der präventiven Tarifkontrolle durch die FINMA und muss entsprechend ausgewiesen und versicherungstechnisch begründet sein.

Da die gleiche Problematik (Verwendung von Erträgen aus den Risikobeiträgen zur Finanzierung von Rentenumwandlungsverlusten) auch bei den autonomen Vorsorgeeinrichtungen besteht, soll in Artikel 17 FZG die Möglichkeit geschaffen werden, Beiträge zur Finanzierung der Rentenumwandlungsgarantie zu erheben. Diese Neuerungen werden es sowohl den Versicherungsunternehmen als auch den Vorsorgeeinrichtungen ermöglichen, solche Prämien zu erheben und damit die Finanzierung des Sparprozesses bzw. der Umwandlung des Altersguthabens in eine entsprechende Rente transparenter zu gestalten. Es geht also nicht um eine Erhöhung der Gesamtprämienbelastung bei den Versicherten, sondern vielmehr um eine korrekte Zuweisung der Prämien.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen auf Sozialversicherungen

5.1.1 Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge

Die Senkung des Mindestumwandlungssatzes von 6,8 auf 6,0 Prozent entlastet die Vorsorgeeinrichtungen und stärkt die finanzielle Stabilität der beruflichen Vorsorge.

Die Ausgleichsmassnahmen zur Stabilisierung des Leistungsniveaus führen zu höheren Beiträgen an die berufliche Vorsorge. Die folgende Tabelle weist die geschätzten Beitragserhöhungen für das Jahr 2030 aus.

Tabelle 5-1

Geschätzte Auswirkungen auf die Beitragssumme der beruflichen Vorsorge im Jahr 2030

in Millionen Franken zu Preisen von 2019

Massnahme	Mehrbeiträge
Neuregelung der Altersgutschriften (Halbierung des Koordinationsabzugs und Anpassung der Altersgutschriftensätze)	1 400
Beiträge zur Finanzierung des Rentenzuschlags	1 850
Wegfallende Beiträge zur Finanzierung der Zuschüsse bei ungünstiger Altersstruktur	-200
Total	3 050

Bei den Auswirkungen der Neuregelung der Altersgutschriften handelt es sich um die «effektiven Mehrkosten», bei denen heute bereits bestehende überobligatorische Beiträge angerechnet werden.

5.1.2 Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen

Die Halbierung des Koordinationsabzugs und die einkommensunabhängigen Rentenzuschläge bewirken bei tiefen Einkommen eine Rentenverbesserung, was zu Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen führen wird. Allerdings wird die Verbesserung der BVG-Altersrenten Zeit in Anspruch nehmen, da die Bildung von zusätzlichem Altersguthaben Zeit braucht. Entsprechend werden die Ergänzungsleistungen zur AHV erst längerfristig von Minderausgaben profitieren. Im Gegensatz dazu kann bei den Ergänzungsleistungen zur IV bereits ab Inkrafttreten mit Einsparungen gerechnet werden. Diese belaufen sich für die neuen EL-Fälle auf schätzungsweise rund 2 Millionen Franken pro Jahr. Im Jahr 2030 werden die Ergänzungsleistungen somit um rund 16 Millionen Franken entlastet, falls diese Reform 2023 in Kraft tritt.

5.2

Auswirkungen auf den Bund

Der Bund als Arbeitgeber ist von den Ausgleichsmassnahmen ebenfalls betroffen. Die Halbierung des Koordinationsabzugs und die Anpassung der Altersgutschriftensätze dürften jedoch keine oder nur sehr geringe Mehrkosten verursachen, weil das Reglement der Vorsorgeeinrichtung des Bundes (Publica) in diesen Punkten bereits heute über das BVG-Minimum hinausgeht. Hingegen werden die Beiträge zur Finanzierung des Rentenzuschlags zu Mehrbelastungen für den Bund führen. Gemäss Finanzstatistik²⁰ belief sich die Lohnsumme des Bundes (gemäss GFS-Modell) im Jahr 2018 auf 6,45 Milliarden Franken. Übernimmt der Bund als Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge zur Finanzierung des Rentenzuschlags, so erhöhen sich seine Beiträge an die Pensionskasse um gut 16 Millionen Franken pro Jahr.

Die Ausgleichsmassnahmen werden sich auch auf die direkte Bundessteuer auswirken. So führen die zusätzlichen Arbeitnehmerbeiträge zu einer Verminderung des steuerbaren Einkommens der Versicherten. Unter Berücksichtigung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer reduzieren sich dadurch die Steuereinnahmen des Bundes um schätzungsweise rund 25 Millionen Franken pro Jahr. Hinzu kommen geringere Einnahmen aus den Gewinnsteuern der Unternehmen von schätzungsweise knapp 80 Millionen Franken und der Einkommensteuer auf den ausgeschütteten Gewinnen von knapp 25 Millionen Franken aufgrund der zusätzlichen Arbeitgeberbeiträge. Insgesamt betragen die geschätzten Mindereinnahmen für den Bund rund 125 Millionen Franken pro Jahr. Im Gegenzug stabilisieren die Ausgleichsmassnahmen und die Senkung des Mindestumwandlungssatzes das Rentenniveau und die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen. Dadurch dürfte das Risiko sinken, dass Sanierungsmassnahmen erforderlich sind, die von den Versicherten und den Arbeitgebern bezahlt werden müssten. Somit haben die Reformmassnahmen auch einen positiven Einfluss auf die Steuereinnahmen des Bundes.

5.3

Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden sind als Arbeitgeber ebenfalls von den Ausgleichsmassnahmen betroffen. Die Halbierung des Koordinationsabzugs und die Anpassung der Altersgutschriftensätze dürften jedoch keine oder nur sehr geringe Mehrkosten verursachen, weil die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen der Kantone und Gemeinden in diesen Punkten bereits heute über das BVG-Minimum hinausgehen. Hingegen werden die Beiträge zur Finanzierung des Rentenzuschlags zu Mehrbelastungen für die Kantone und Gemeinden führen. Gemäss Finanzstatistik²¹ belief sich die Lohnsumme der Kantone im Jahr 2018 auf 23,5 Milliarden Franken und die Lohnsumme der Gemeinden auf 12,4 Milliarden Franken. Übernehmen die Kantone und Gemeinden als Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge zur Finanzierung des Rentenzuschlags, so erhöhen sich ihre Beiträge an die Pensionskasse um rund 59 Millionen Franken pro Jahr für die Kantone und um rund 31 Millionen Franken pro Jahr für die Gemeinden.

Die Massnahmen dieser Vorlage werden sich auch auf die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden auswirken. Die Wirkungsmechanismen sind dabei die gleichen wie für die Steuereinnahmen des Bundes. Die Einkommenssteuern der Kantone und Gemeinden reduzieren sich wegen der zusätzlichen Arbeitnehmerbeiträge um schät-

²⁰ Eidgenössische Finanzverwaltung: www.efv.admin.ch > Themen > Finanzstatistik > Daten.

²¹ Eidgenössische Finanzverwaltung: www.efv.admin.ch > Themen > Finanzstatistik > Daten.

zungsweise rund 200 Millionen Franken pro Jahr. Hinzu kommen geringere Einnahmen aus den Gewinnsteuern der Unternehmen von schätzungsweise knapp 100 Millionen Franken und der Einkommensteuer auf den ausgeschütteten Gewinnen von knapp 60 Millionen Franken aufgrund der zusätzlichen Arbeitgeberbeiträge. Insgesamt betragen die geschätzten Mindereinnahmen für die Kantone und Gemeinden rund 360 Millionen Franken pro Jahr. Andererseits gelten die beschriebenen positiven Wirkungen der Reformmassnahmen auf die Steuereinnahmen des Bundes ebenfalls für die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden.

5.4 Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Ausgleichsmassnahmen, die dazu dienen, Renteneinbussen wegen des tieferen BVG-Umwandlungssatzes abzufedern, verursachen zusätzliche Beiträge an die berufliche Vorsorge. Dies führt zu höheren Arbeitskosten für die Unternehmen und zu tieferen Nettolöhnen für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Einen Hinweis darauf, für welche Angestellten die Lohnkosten am stärksten steigen, liefert die folgende Tabelle.

Tabelle 5-2

Zusätzliche Beiträge im BVG-Obligatorium (Altersgutschriften und Beitrag zur Finanzierung des Rentenzuschlags) zulasten der Arbeitgeber, in Prozent des Bruttolohnes, nach Bruttolohn und Alter

Alter	Bruttolohn						
	25 000	35 000	45 000	55 000	65 000	75 000	85 000 und mehr
25–34	2,0	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6
35–44	1,8	1,7	1,3	1,0	0,8	0,7	0,6
45–54	2,7	2,6	2,0	1,6	1,3	1,1	0,9
55–64	2,5	2,2	1,3	0,7	0,4	0,1	-0,1

Ausgewiesen sind die zusätzlichen Beiträge im BVG-Obligatorium. Die effektiven Mehrbeiträge zulasten der Unternehmen werden tiefer sein, insbesondere bei den höheren Löhnen. Trotzdem zeigen diese Zahlen auf, dass die Lohnkosten für Angestellte mit tiefen Einkommen prozentual am meisten zunehmen. Die Beitragserhöhungen werden also für Unternehmen resp. Branchen mit tiefen Durchschnittslöhnen oder vielen Teilzeitbeschäftigten prozentual am stärksten ausfallen. Dieses Muster zeigte sich auch bei den Ausgleichsmassnahmen, die in der Vorlage «Altersvorsorge 2020» vorgesehen waren.

Im Rahmen der Vorlage «Altersvorsorge 2020» wurden die wirtschaftlichen Auswirkungen von Beitragserhöhungen in der beruflichen Vorsorge in einer Studie²² ausführlich untersucht. Da sich die Beitragserhöhungen ungefähr in der gleichen Grössenordnung bewegen, können die Hauptresultate und Schlussfolgerungen auf die hier

²² Müller, A. et al. (2014): Reform der Altersvorsorge 2020: Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitskosten. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 9/14, Bern.

vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen übertragen werden. Die Ergebnisse der Studie zeigen eine äusserst moderate Wirkung auf das Wirtschaftswachstum und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen. Das langfristige Wachstumspotenzial der Wirtschaft wird nicht beeinträchtigt. Auf dem Arbeitsmarkt dürfte das Arbeitsvolumen mittelfristig geringfügig zurückgehen. Die Simulationsrechnungen ergaben damals einen Rückgang von rund 0,1 Prozent des Arbeitsvolumens resp. von rund 3000 Vollzeitäquivalenten, wovon gut ein Drittel auf die in dieser Vorlage nicht enthaltene Senkung der Eintrittsschwelle zurückzuführen war. Andererseits stabilisieren die Ausgleichsmassnahmen das Rentenniveau, was sich längerfristig positiv auf den Konsum und damit auch positiv auf das Arbeitsvolumen auswirken und den mittelfristigen Rückgang wieder entschärfen dürfte. Es hat sich ausserdem gezeigt, dass die Gesamtwirkung der Massnahmen auf den Arbeitsmarkt letztlich nicht nur vom effektiven Einfluss der Vorlage auf die Arbeitskosten abhängt, sondern auch vom Verhältnis zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in den verschiedenen Branchen, vom individuellen Verhalten der Betroffenen oder von der Konjunkturlage. Eine gute Konjunkturlage (generell oder branchenspezifisch) mildert die erwarteten Wirkungen, eine schlechte verstärkt sie.

Für ein Gesamtbild darf der Nutzen der neuen Regelungen nicht ausser Acht gelassen werden. Einerseits liegt dieser darin, dass die Vorsorgeeinrichtungen entlastet und die finanzielle Stabilität der beruflichen Vorsorge gestärkt werden. Andererseits wird das Rentenniveau stabilisiert und bei Versicherten mit tiefen Einkommen und Teilzeitschäftigten verbessert, was sich unter anderem positiv auf den inländischen Konsum auswirkt.

5.5 Auswirkungen auf die versicherten Personen

Die versicherten Personen werden die Folgen der neuen Regelungen direkt durch eine Veränderung ihres monatlichen Einkommens spüren. Zuerst werden sich die monatlichen Beiträge an die berufliche Vorsorge und damit ihr Nettolohn und später, im Rentenalter, der monatliche Rentenbetrag verändern. Die folgenden typisierten Modellrechnungen sollen diese Konsequenzen für die Versicherten veranschaulichen. Sie können jedoch nur ein generelles Bild vermitteln und keine individuellen Situationen abbilden. Die Modellrechnungen beruhen auf den folgenden standardisierten Annahmen:

- Es ist nur die obligatorische Mindestvorsorge gemäss BVG abgebildet.
- Löhne, Preise und Verzinsung der Altersguthaben entwickeln sich gleich (sogenannte «goldene Regel»), es ist also insbesondere kein Zinsbonus eingerechnet.
- Die Erwerbskarrieren sind vollständig, mit konstantem Lohnniveau und ohne Erwerbsunterbrüche.
- Die Berechnungen beziehen sich auf die Werte im Jahr 2019 (Lohnniveau, Koordinationsabzug etc.).

Je nach Alter, das die Versicherten im Jahr des Inkrafttretens der Reform erreichen werden, sind die Auswirkungen der Reform auf die Renten und Beiträge unterschiedlich. Das Alter wurde deshalb so gewählt, dass sich diese Unterschiede modellhaft aufzeigen lassen. Im Folgenden wird aufgelistet, welche Alter aus welchen Gründen

ausgewählt wurden. Die damit verbundenen Auswirkungen auf die Beiträge und Renten können der Tabelle 5-3 entnommen werden.

- 25 Jahre: Diese Personen bauen ihr ganzes Altersguthaben unter den neuen Bestimmungen auf. Bei ihnen werden daher die Leistungen nach der Reform im Vollausbau diejenigen des geltenden Rechts erreichen.
- 40 Jahre: Diese Personen bauen den grössten Teil ihres Altersguthaben unter den neuen Bestimmungen auf. Ausserdem sinkt der Altersgutschriftensatz von 10 auf 9 Prozent.
- 50 Jahre: Diese Personen gehören zum ersten Jahrgang, der einen jährlich variablen Rentenzuschlagerhält und der nicht mehr zur Übergangsgeneration mit einem fixen lebenslangen Rentenzuschlag zählt.
- 55 Jahre: Diese Personen gehören zum ersten Jahrgang, der einen Rentenzuschlag von 100 Franken pro Monat erhält und bei dem der Altersgutschriftensatz von 18 auf 14 Prozent sinkt.
- 60 Jahre: Diese Personen gehören zum ersten Jahrgang, der einen Rentenzuschlag von 150 Franken pro Monat erhält.
- 65 Jahre: Diese Personen gehören zum ersten Jahrgang, bei dem die Rente mit dem neuen Umwandlungssatz von 6,0 Prozent berechnet wird und der einen Rentenzuschlag von 200 Franken pro Monat erhält.

Zusätzlich Informationen zu einzelnen Angaben in der Tabelle:

- Unter «Beiträge» sind die geltenden Altersgutschriften und unter «Mehrkosten» die Veränderung der Altersgutschriften inklusive der Beiträge zur Finanzierung des Rentenzuschlags abgebildet, jeweils nur der Teil (Hälfte) zu lasten der Arbeitnehmenden und nur im jeweiligen Alter.
- Die Spalte «Rente pro Monat» zeigt den monatlichen Betrag der BVG-Altersrente im Rücktrittsalter von 65 Jahren, die Spalte «Rentendifferenz» die Veränderung der Rentenhöhe inklusive des garantierten Rentenzuschlags.

Tabelle 5-3

Auswirkungen der Reform auf die Beiträge der Versicherten und die Rentenhöhe im BVG-Obligatorium, nach Alter im Jahr des Inkrafttretens der Reform und Lohnniveau

Alter Lohnniveau	/Geltendes Recht			Reform			
	Beiträge		Rente pro Monat	Mehrkosten		Rentendifferenz	
	In Franken pro Monat	In % des Bruttolohns		In Franken pro Monat	In % des Bruttolohns	In Franken pro Monat	In %

25 Jahre

25 000	10	0,5	103	42	2,0	191	186,0
40 000	44	1,3	436	68	2,0	208	47,6
55 000	88	1,9	869	83	1,8	125	14,4
70 000	132	2,3	1301	99	1,7	43	3,3

85 320	176	2,5	1743	115	1,6	-41	-2,4
40 Jahre							
25 000	15	0,7	103	37	1,8	127	124,1
40 000	63	1,9	436	49	1,5	112	25,7
55 000	125	2,7	869	46	1,0	19	2,1
70 000	188	3,2	1301	42	0,7	-75	-5,8
85 320	252	3,5	1743	39	0,6	-171	-9,8
50 Jahre							
25 000	22	1,1	103	56	2,7	77	75,3
40 000	94	2,8	436	75	2,2	48	11,1
55 000	188	4,1	869	71	1,6	-38	-4,4
70 000	282	4,8	1301	68	1,2	-124	-9,5
85 320	378	5,3	1743	65	0,9	-212	-12,2
55 Jahre							
25 000	27	1,3	103	52	2,5	147	143,0
40 000	113	3,4	436	56	1,7	108	24,9
55 000	226	4,9	869	34	0,7	26	3,0
70 000	338	5,8	1301	12	0,2	-56	-4,3
85 320	453	6,4	1743	-10	-0,1	-141	-8,1
60 Jahre							
25 000	27	1,3	103	52	2,5	169	164,5
40 000	113	3,4	436	56	1,7	130	29,8
55 000	226	4,9	869	34	0,7	63	7,2
70 000	338	5,8	1301	12	0,2	-5	-0,4
85 320	453	6,4	1743	-10	-0,1	-74	-4,2
65 Jahre							
25 000	27	1,3	103	52	2,5	191	186,0
40 000	113	3,4	436	56	1,7	152	34,8
55 000	226	4,9	869	34	0,7	99	11,4
70 000	338	5,8	1301	12	0,2	47	3,6
85 320	453	6,4	1743	-10	-0,1	-7	-0,4

Wie die Zahlen zeigen, wird die berufliche Vorsorge für Versicherte mit tiefen Einkommen am stärksten ausgebaut. Dies ist hauptsächlich mit der Halbierung des Koordinationsabzugs erklärbar. Davon profitieren insbesondere auch Teilzeitbeschäftigte und somit überdurchschnittliche viele Frauen. Der Rentenzuschlag ist nur für Versicherte miteingerechnet, die im Jahr des Inkrafttretens 51 Jahre alt oder älter sind, d.h.

die sogenannte Übergangsgeneration. Die Rentendifferenz für jüngere Versicherte wurde ohne Rentenzuschlag dargestellt, da dieser jährlich neu anhand der vorhandenen Mittel festgelegt wird und heute noch nicht bekannt ist. Entsprechend wird die tatsächliche Rentendifferenz für die 50-jährigen und jüngeren Versicherten vorteilhafter aussehen, als es in der Tabelle 5-3 abgebildet ist.

Wie bereits erwähnt, bildet die Tabelle die Auswirkungen im Bereich des BVG-Obligatoriums ab. Viele Versicherte gehören aber einer Vorsorgeeinrichtung an, die über das gesetzliche Minimum hinausgeht, also auch sogenannte überobligatorische Leistungen versichert. Diese Vorsorgeeinrichtungen haben Massnahmen, die mit dieser Reform im BVG umgesetzt werden sollen, in ihren Reglementen bereits ganz oder teilweise vorweggenommen. Ihre Versicherten sind von den dargestellten Auswirkungen im Bereich des BVG-Obligatoriums daher gar nicht oder nur partiell betroffen. Rund 12 Prozent der Versicherten sind nur nach BVG-Minimum versichert und weitere rund 25 Prozent sind ebenfalls von den Änderungen im BVG-Obligatorium betroffen, da ihre berufliche Vorsorge nur wenig über das gesetzliche Minimum hinausgeht.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019²³, noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019²⁴ angekündigt.

Im Rahmen der Legislaturplanung 2011–2015 wurde im Bereich der Sozialpolitik die Verabschiedung von Vorlagen in der 1. Säule und der obligatorischen beruflichen Vorsorge²⁵ zur finanziellen Konsolidierung der Sozialversicherungen im Hinblick auf die demografische Entwicklung als Priorität festgelegt. Der Bundesrat hat die Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 bereits am 19. November 2014²⁶ verabschiedet, weshalb sie in den Zielen der Legislaturplanung 2015–2019²⁷ nicht mehr erscheint. Der Botschaft zufolge reformiert die Schweiz ihre Sozialwerke und finanziert sie nachhaltig (vgl. Ziel 11). Da die Massnahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 aufgrund des Scheiterns in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 nicht zum Tragen kamen, hat der Bundesrat beschlossen, unverzüglich die Arbeiten an einer neuen Vorlage einzuleiten, um die dringenden Anpassungen im BVG durchzuführen und so die Altersvorsorge zu sichern.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 113 der Bundesverfassung für die Regelungen im BVG und im FZG wie auch auf Artikel 122 der Bundesverfassung für das VAG. Die vorgeschlagene Regelung ist verfassungskonform ausgestaltet.

²³ BBl 2016 1105

²⁴ BBl 2016 5183

²⁵ BBl 2012 481 und BBl 2012 7155

²⁶ BBl 2015 1

²⁷ BBl 2016 1158

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

7.2.1 Instrumente der Vereinten Nationen

Der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) ist für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten. In seinem Artikel 9 sieht er das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit vor; diese schliesst die Sozialversicherung ein. Überdies verpflichten sich die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass die im Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung, insbesondere hinsichtlich des Geschlechts, ausgeübt werden (Art. 2 Abs. 2 und Art. 3).

Das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist für die Schweiz am 26. April 1997 in Kraft getreten. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten, insbesondere das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 11 Abs. 1 Bst. e).

7.2.2 Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation

Das Übereinkommen Nr. 128 vom 29. Juni 1967 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene wurde von der Schweiz am 13. September 1977 ratifiziert. Teil III betrifft die Leistungen bei Alter. Er definiert den gedeckten Fall, legt den prozentualen Anteil der zu schützenden Personen, die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Höhe und die Dauer der Leistungen fest.

7.2.3 Instrumente des Europarates

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964 wurde von der Schweiz am 16. September 1977 ratifiziert. Die Schweiz hat insbesondere Teil V über die Leistungen im Alter angenommen. Dieser Teil definiert den gedeckten Versicherungsfall, legt den prozentualen Anteil der zu schützenden Personen, die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Höhe und die Dauer der Leistungen fest. Bezüglich Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit hält die Ordnung fest, dass die Aufwendungen für die Leistungen und die Verwaltungskosten durch Beiträge oder Steuern oder durch beide zusammen so zu bestreiten sind, dass Minderbemittelte nicht über Gebühr belastet werden und die wirtschaftliche Lage der Vertragspartei und der geschützten Personengruppen berücksichtigt wird (Art. 70 Abs. 1).

7.2.4 Recht der Europäischen Union

Artikel 48 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union²⁸ erlaubt der Union, Massnahmen zu verabschieden im Hinblick auf die Errichtung eines Koordinierungssystems der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zur Erleichterung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Selbstständigen und ihrer Familienangehörigen. Diese Koordinierung wird durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der

²⁸ ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47

sozialen Sicherheit²⁹ sowie durch die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004³⁰ geregelt. Diese beiden Verordnungen bezwecken einzig die Koordinierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit und stützen sich auf die entsprechenden internationalen Koordinierungsgrundsätze, insbesondere die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum. Das EU-Recht sieht keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Konzeption, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze selber festlegen. Seit dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit³¹ (Freizügigkeitsabkommen) am 1. Juni 2002 nimmt die Schweiz an diesem Koordinierungssystem teil und wendet heute in diesem Rahmen die beiden erwähnten Verordnungen an (vgl. Anhang II zum Freizügigkeitsabkommen, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit). Die erwähnten Koordinierungsverordnungen werden aufgrund des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation³² (EFTA) auch im Verhältnis zu den EFTA-Staaten angewandt.

7.2.5 Vereinbarkeit der einzelnen Massnahmen mit dem internationalen Recht

Die Vorlage ist mit den von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen der UNO vereinbar. Die vorgeschlagene Halbierung des Koordinationsabzugs würde die berufliche Vorsorge von Teilzeiterwerbstätigen verbessern. Da es sich dabei mehrheitlich um Frauen handelt, würde die Vorlage die Altersvorsorge der Frauen verbessern und somit zu einer besseren Gleichstellung der Geschlechter im Rentenalter beitragen.

Von der Umsetzung der Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarates durch die Schweiz wird nur der Vorsorgeschutz der 1. Säule tangiert.

Im Hinblick auf die Koordinierungsverordnungen der EU ist insbesondere der geplante Rentenzuschlag einer genaueren Prüfung zu unterziehen. Dieser Zuschlag gehört als Bestandteil der Altersleistung in der obligatorischen beruflichen Vorsorge zur gesetzlichen Rentenversicherung der Schweiz und fällt deshalb in den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (Art. 3 Abs. 1 Bst. d). Die Bestimmungen dieser Verordnung sind auf die Leistungen im Geltungsbereich des BVG anwendbar (Art. 89a BVG).

Aufgrund dieser Verordnung dürfen Personen, welche die Freizügigkeit ausüben und ihren Arbeitsort aus einem EU-/EFTA-Mitgliedstaat in die Schweiz verlegen, in

²⁹ ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1 (eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR **0.831.109.268.1**)

³⁰ ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1 (eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR **0.831.109.268.11**)

³¹ SR **0.142.112.681**

³² SR **0.632.31**

Bezug auf diesen Rentenzuschlag nicht schlechter behandelt werden als Personen, die nur in der Schweiz gearbeitet haben.

Für die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen gemäss Artikel 47c Absatz 1 Buchstabe c und d BVG heisst das Folgendes. Aufgrund der Totalisierungsregeln von Artikel 6 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 sind Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung von EU-/EFTA-Staaten zu berücksichtigen für die Erfüllung der 10-jährigen Mindestversicherungszeit in der AHV unmittelbar vor dem Bezug des Rentenzuschlags.

Für die Erfüllung der 15-jährigen Mindestversicherungszeit in der Beruflichen Vorsorge sind hingegen nur Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung von EU-/EFTA-Staaten aufgrund einer *Beschäftigung* zu berücksichtigen. Die europäischen Zusammenrechnungsregelungen lassen eine solche Differenzierung zwischen Zeiten aufgrund einer Erwerbstätigkeit und anderen gleichgestellten Zeiten (z.B. Erziehungszeiten, Studium) zu. Mindestversicherungszeiten in einer Versicherung für Erwerbstätige sollen nicht durch Anrechnung von ausländischen Zeiten, die nicht auf einer Erwerbstätigkeit beruhen, erfüllt werden können. Da praktisch kein EU-/EFTA-Mitgliedstaat eine analoge gesetzliche betriebliche Vorsorge kennt, die in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 fällt (vgl. Kp. 2), werden die schweizerische AHV und das BVG-Obligatorium mit der gesetzlichen Rentenversicherung der EU-/EFTA-Mitgliedstaaten koordiniert. Bei der Berücksichtigung von ausländischen Zeiten kann daher nicht weiter differenziert werden. So können die anzurechnenden Zeiten aus den EU-/EFTA-Mitgliedstaaten nicht auf solche beschränkt werden, die in einem System der obligatorischen betrieblichen Vorsorge eines EU-/EFTA-Mitgliedstaats zurückgelegt wurden

Aufgrund von Artikel 52 i.V.m. Artikel 57 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 haben Personen, die mindestens ein Versicherungsjahr in der Schweiz zurückgelegt haben und die die 15-jährige Mindestversicherungszeit nur aufgrund der Anrechnung von Versicherungszeiten aus EU-/EFTA-Mitgliedstaaten erfüllen, lediglich Anspruch auf einen proportionalen Teil des Rentenzuschlags entsprechend den in der schweizerischen beruflichen Vorsorge zurückgelegten Versicherungszeiten. Liegen beispielsweise fünf Versicherungsjahre in der beruflichen Vorsorge vor, müssen 10 ausländische Versicherungsjahre angerechnet werden und die betroffene Person hat Anspruch auf einen Drittel des Rentenzuschlags. Diese anteilige Berechnung des Rentenzuschlags ist gerechtfertigt, da Personen, welche die Mindestversicherungszeit in der BV nur aufgrund der Anrechnung von ausländischen Zeiten erfüllen können, von der Senkung des Umwandlungssatzes nicht in vollem Umfang betroffen sind.

Im Unterschied zu Altersrenten der Beruflichen Vorsorge oder der AHV ist der Zuschlag nicht gemäss Artikel 52 Absatz 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 autonom nach schweizerischem Recht zu berechnen. Es handelt sich nämlich beim Rentenzuschlag um eine neue Leistung, deren Höhe unabhängig ist von den gezahlten Beiträgen.

Im Ergebnis erhalten Personen, welche die Mindestvoraussetzungen allein nach den schweizerischen Rechtsvorschriften erfüllen, den nach nationalem Recht vorgesehenen Fixbetrag zur vollen Kompensation der Senkung des Umwandlungssatzes, während Personen, welche die Mindestvoraussetzungen unter Anrechnung von EU-

/EFTA-Versicherungszeiten erfüllen, einen Teilbetrag zur entsprechend proportionalen Kompensation der Senkung des Umwandlungssatzes erhalten.

Im Übrigen bieten die in der Reformvorlage vorgesehenen Massnahmen keine Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht.

7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegenden Änderungen des BVG und des FZG, sowie die Änderungen des VAG erfolgen demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren.

7.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Reformvorlage sieht vor, dem Bundesrat ausdrücklich die Kompetenz zu übertragen:

- die Mindestumwandlungssätze beim Vorbezug und beim Aufschub der Altersleistung zu bestimmen (Art. 14 Abs. 2^{bis});
- die Einzelheiten für die Anrechnung von in- und ausländische Versicherungsjahren und die Mittel für deren Nachweis zu bestimmen (Art. 47c Abs. 3 BVG);
- den Rentenzuschlag von Personen, die eine Teilinvalidenrente beziehen, zu regeln (Art. 47d Abs. 4);
- nach einer Übergangsperiode von 13 Jahren die Höhe des Rentenzuschlages aufgrund der zur Verfügung stehenden Mittel zu bestimmen (Art. 47e Abs. 1, vgl. auch Erläuterungen zur Übergangsbestimmung c);
- den Kürzungssatz für den Rentenzuschlag festzulegen, wenn die Rente vorbezogen wird (Art. 47e Abs. 2 und Übergangsbestimmung b Abs. 2);
- die Modalitäten der Auszahlung des Rentenzuschlags für Personen zu regeln, welche eine Rente von mehreren Vorsorgeeinrichtungen beziehen (Art. 47g Abs. 2).

Die Reformvorlage hebt die Bundesratskompetenz in Artikel 58 Absatz 2 für eine Änderung des anspruchsberechtigenden Durchschnittssatzes der Altersgutschriften bei den Zuschüssen bei ungünstiger Altersstruktur auf (Aufhebung von Art. 58).

7.5 Vereinbarkeit mit der Datenschutzgesetzgebung

Die vorgeschlagenen Massnahmen stellen datenschutzrechtlich kein Problem dar.