

Massnahmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte

- insbesondere Änderung der Staffelung der Altersgutschriften

in der beruflichen Vorsorge

**Bericht des Bundesrates in Beantwortung der Postulate
Polla (02.3208) und CVP-Fraktion (05.3651)**

August 2006

1. Ausgangslage

Anlass für den Bericht sind die Postulate Polla (02.3208, von Nationalrat überwiesen am 21.6.02) und CVP-Fraktion (05.3651, vom Nationalrat am 24.3.06 überwiesen).

Postulat Polla (02.3208) BVG. Förderung von Arbeitsplätzen von über 55-Jährigen

Der Bundesrat wird eingeladen, Vorschläge zur Änderung des BVG zu unterbreiten, um Anreize für die Neueinstellung oder Weiterbeschäftigung von über 55-jährigen Personen zu schaffen. Vor allem sollten die heute geltenden Unterschiede zwischen den Prozentsätzen des koordinierten Lohnes reduziert werden, die bei den verschiedenen Altersgruppen zur Berechnung der Altersgutschriften angewendet werden; dies soll durch eine Senkung des Prozentsatzes für Personen im Alter von über 55 Jahren geschehen. Es sollte auch geprüft werden, ob nicht für alle Altersklassen der gleiche Prozentsatz eingeführt werden sollte, auf alle Fälle für den Arbeitgeberanteil. Der Bundesrat wird eingeladen, einen Bericht über die verschiedenen Möglichkeiten und weitere mögliche Förderungsmassnahmen und/oder konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

Postulat CVP-Fraktion (05.3651) Ältere Arbeitnehmer stärken. Änderungen der Altersgutschriften im BVG

Wir ersuchen den Bundesrat, dem Parlament einen Bericht und Vorschläge betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Berufliche Vorsorge (BVG) vorzulegen und zu prüfen, ob die Altersgutschriften neu wie folgt berechnet werden können:

- der Arbeitgeberbeitrag wird neu auf einer für die gesamte Beitragsdauer einheitlichen Höhe festgelegt; die Berechnung der Arbeitnehmerbeiträge erfolgt weiterhin nach einer Stufung gemäss Alterskategorien;
- oder eine neue Staffelung der Beiträge (mit Parallelität Arbeitgeber/Arbeitnehmer), die dem Anliegen der Entlastung der älteren Arbeitnehmer Rechnung trägt.

Folgende Eckwerte sollen (weiterhin) gelten:

- Das geltende BVG-Sparziel bleibt unverändert.
- Die Parität über die gesamte Beitragsdauer bleibt grundsätzlich gewährt (Art. 66 BVG).
- Die vorgeschlagenen Änderungen der Altersgutschriften sollen durch Übergangsbestimmungen so eingeführt werden, dass für die Versicherten durch den Wechsel keine Veränderungen bezüglich Alterskapital und Sparziel entstehen.
- Keine Veränderung zum Nachteil der jüngeren Arbeitnehmer.

Währenddem mit dem Postulat Polla auch in allgemeiner Hinsicht die Prüfung von Massnahmen gewünscht wird, die die Neueinstellung und Weiterbeschäftigung von über 55-jährigen Personen fördern, beschränkt sich das Postulat der CVP-Fraktion auf die Prüfung alternativer Modelle zur Staffelung der Altersgutschriften. Neben einer moderateren Staffelung der Altersgutschriften, die bei älteren Arbeitnehmern zu tieferen Beitragssätzen führen soll, schlagen die beiden Postulate auch vor, einen altersunabhängigen Einheitssatz für die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge oder zumindest für die Arbeitgeberbeiträge zu prüfen.

2. Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer

Auf der Grundlage des im Februar 2004 beschlossenen Wachstumspakets soll die Sozialversicherungsgesetzgebung mit folgenden Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer ergänzt werden:

- **Teil-/Vorbezug und -aufschub der Altersrente analog zur AHV:** erwerbstätige ältere Arbeitnehmer sollen auch im obligatorischen Bereich der 2. Säule die

Möglichkeit haben, die Altersrente zur Hälfte (frühestens ab dem 60. Altersjahr, sofern das Erwerbseinkommens um ein Drittel reduziert wird) oder bei vollständiger Erwerbsaufgabe ab dem 62. Altersjahr die gesamte Altersrente vorzubeziehen. Umgekehrt soll es auch möglich sein, den Bezug der Altersrente bis zum 70. Altersjahr aufzuschieben;

- **Möglichkeit zur Weiterversicherung des bisherigen Lohnes** bei lohnrelevanter Reduktion des Beschäftigungsgrades oder bei Funktionswechsel;
- **Freie Wahl zwischen Alters- und Freizügigkeitsleistung:** Reglemente, die älteren Versicherten bei überschrittenem reglementarischem Rentenalter keine freie Wahl zwischen Alters- und Freizügigkeitsleistung lassen, sollen künftig nicht mehr zulässig sein;
- **Äufnung und Bezug von Altersguthaben im obligatorischen Bereich der 2. und 3. Säule nach dem 65. Altersjahr:** Erwerbstätige im Rentenalter sollen auch nach dem 65. Altersjahr ihr Altersguthaben im obligatorischen Bereich der 2. Säule äufnen können, sofern sie Vorsorgelücken aufweisen,. Wer nach dem 65. Altersjahr noch erwerbstätig ist, soll ausserdem auch weiterhin steuerbegünstigt Säule 3a-Guthaben äufnen und beziehen können. Bisher wurde im Obligatorium der 2. Säule allein der Umwandlungssatz angepasst und Guthaben der Säule 3a mussten spätestens bei Erreichen des 65. Altersjahres bezogen werden.

Diese Massnahmen tragen den Anliegen des Postulates Polla - mit Ausnahme der Vorschläge für eine alternative Staffelung der Altersgutschriften - weitgehend Rechnung. Die nachfolgenden Ausführungen des Berichts befassen sich daher nur noch mit alternativen Modellen zur Staffelung der Altersgutschriften.

3. Staffelung der Altersgutschriften

3.1 Aktuelle Regelung

Das BVG-Obligatorium basiert auf einem vorgeschriebenen Sparprozess, der im Alter von 25 Jahren beginnt und 40 Erwerbsjahre dauert. Während dieser Zeit wird durch Beiträge des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers ein Altersguthaben geäufnet, das die Grundlage für die Altersrente bildet. Das Altersguthaben setzt sich aus jährlichen Altersgutschriften, Einkäufen und Zinsen zusammen. Die Altersgutschriften sind für den obligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge als Prozentanteil des koordinierten Lohnes und für ein jeweils 10-jähriges Alterssegment nach einer ansteigenden Skala (Staffelung der Altersgutschriften) wie folgt festgelegt:

Alterssegment	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64/65
Gutschriftensatz	7%	10%	15%	18%

Modellmässig steht hinter diesen Gutschriften ein Sparziel von 500% des letzten koordinierten Lohnes. Diesem Sparziel liegt die vereinfachende Annahme der goldenen Regel (Lohnentwicklung = Zinsentwicklung) zugrunde. In diesem Fall können die Gutschriftensätze einfach zusammen gezählt werden: $10 \times 7\% + 10 \times 10\% + 10 \times 15\% + 10 \times 18\% = 500\%$.

Es ist jedoch zu beachten, dass die Gutschriftenansätze nicht notwendigerweise mit

den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer übereinstimmen. Nach geltendem Recht regeln die Vorsorgeeinrichtungen ihr Beitragssystem heute eigenständig. Der Beitrag des Arbeitgebers muss dabei jedoch mindestens gleich hoch sein, wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmer. Nähere Angaben zur Häufigkeit gestaffelter Beiträge liefert die Pensionskassenstatistik 2002 (vgl. Tabellen 1 bis 4 im Anhang). Im Jahr 2002 wiesen 1'972 oder 62% der 3'170 Vorsorgeeinrichtungen mit reglementarischen Leistungen tatsächlich abgestufte Arbeitnehmerbeiträge auf. Sie umfassten 2'237'494 der insgesamt 3'311'378 bei diesen Vorsorgeeinrichtungen aktiven Versicherten. 2'052 oder 65% der 3'170 Vorsorgeeinrichtungen mit reglementarischen Leistungen wiesen abgestufte Arbeitgeberbeiträge auf. Dies betraf 2'237'494 der 3'311'378 aktiven Versicherten. Der Anteil der Vorsorgeeinrichtungen mit abgestuften Arbeitgeberbeiträgen hat zudem in den letzten Jahren zugenommen. Weder bei den gestaffelten Beiträgen der Versicherten noch bei denjenigen der Arbeitgeber ist jedoch feststellbar, wie die Abstufung genau ausgestaltet ist, so dass der Umfang der Solidaritäten zwischen den Altersklassen nicht bemessbar ist. Unabhängig davon kann jedoch davon ausgegangen werden, dass ältere Arbeitnehmer aufgrund der höheren Altersgutschriften höhere Lohnnebenkosten aufweisen.

Die geltende Regelung wurde aus drei Gründen gewählt:

- weil die **Eintrittsgeneration in den Genuss möglichst hoher Leistungen kommen sollte**: Wer 1985 45-jährig war, hatte nur noch 20 (statt 40) Beitragsjahre, um ein möglichst hohes Alterskapital aufzubauen. Mit den Ansätzen von 15% und 18% betrug und beträgt das Sparziel ab 45 Jahren immerhin 330% (statt 250% bei einem einheitlichen Gutschriftensatz). D.h., verglichen mit der Normalgeneration erreichte die Eintrittsgeneration 2/3 statt nur die Hälfte der vollen Leistung.
- weil **Rücksicht auf die Leistungsprimatkassen und ihre Finanzierungsart** genommen werden sollte: Die klassische Leistungsprimatkasse kennt eine starke Staffelung der Prämiensätze nach dem Alter, weshalb ein altersunabhängiger Gutschriftensatz deren Weiterbestehen gefährdet hätte.
- weil eine **zu hohe Kapitalansammlung vermieden** werden sollte: Ein System mit ansteigenden Altersgutschriften bindet in jüngeren Jahren weniger Kapital: ein 45-Jähriger hat gemäss der geltenden Staffelung der Altersgutschriften nach 20 Jahren in einem modellmässigen Sparprozess 170% Altersguthaben angesammelt, bei einem altersunabhängigen (einheitlichen) Satz 250%.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich rund 2 Drittel aller aktiven Versicherten in Vorsorgeeinrichtungen befinden, welche eine Abstufung der Versicherten- und/oder Arbeitgeberbeiträge kennen. Dieser Anteil hat sich von 1998 bis 2002 nur leicht erhöht. Keine statistische Aussage kann über den Umfang der Abstufung gemacht werden. Eine (nichtrepräsentative) Studie der PRASA Hewitt (Pension Fund Survey/Juni 02) über 200 Kassen zeigt aber, dass hier unter den Kassen die eine Abstufung anwenden, beträchtliche Unterschiede bestehen. Die altersabhängige Staffelung der Gutschriftenansätze findet ihre sachliche Begründung heute in der Tatsache, dass jüngere Versicherte im Vergleich zu älteren in der Regel einen tieferen Lohn beziehen, gleichzeitig jedoch höhere Familienlasten zu tragen haben. Soll das verfügbare Einkommen jüngerer Versicherter in dieser Lebensphase nicht durch entsprechend höhere Beiträge in jüngeren Jahren eingeschränkt werden, ist eine altersabhängige

Staffelung der Gutschriftenansätze notwendig und mit dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) vereinbar.

3.2 Auswirkungen gestaffelter Beiträge auf die Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer

Die Staffelung der Altersgutschriften kann sich nachteilig auf die Beschäftigungschancen von älteren Arbeitnehmern auswirken. Bis heute ist jedoch unklar, wie bzw. in welchem Ausmass die Altersgutschriften die Arbeitslosigkeit oder den Rückzug aus dem Erwerbsleben dieser Versichertenkategorie beeinflussen. Die Studien im Rahmen des Forschungsprogramms zur Alterssicherung haben verschiedene andere, oft widersprüchliche Wirkungsfaktoren aufgezeigt und zwar sowohl auf Arbeitsangebots- wie auch auf -nachfrageseite:

Angebotsseitig ist das Alter beispielsweise auch mit positiven Faktoren verbunden, wie etwa die über die Jahre gesammelte Erfahrung oder die grössere Zuverlässigkeit. Es scheint, als würde der Beitrag älterer Arbeitnehmender von der Personalpolitik der Unternehmen eher positiv bewertet. Für ältere Arbeitnehmende ist der Kapitalaufbau in den letzten Jahren der Erwerbstätigkeit in der beruflichen Vorsorge von Bedeutung. Der Entscheid, frühzeitig in Rente zu gehen, hängt aber insbesondere auch von anderen reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtungen ab (reglementarisches Rentenalter, Möglichkeit einer Überbrückungsrente, Höhe der Leistungen, usw.). Ausserdem haben persönliche Gründe wie bspw. die Gesundheit der Arbeitnehmern Einfluss darauf, ob sich jemand aus dem Erwerbsleben zurückzieht. Dass nicht alleine die Staffelung der Altersgutschriften, sondern auch andere Faktoren die Beschäftigungslage beeinflussen, zeigt die Arbeitslosenquote von 3.2% (Januar 2006) der 55-59-Jährigen, die niedriger als bei den 30-34-Jährigen (Arbeitslosenquote: 3.9%) war. Vor allem um die demographiebedingte Abnahme der Erwerbsbevölkerung zu mildern, hat der Bundesrat deshalb im Februar 2004 im Rahmen des Wachstumsprogramms beschlossen, gerade die Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu stärken, indem die sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen den Bedürfnissen älterer Arbeitnehmer angepasst werden.

Als möglicher Nachteil höherer Altersgutschriften am Ende des Erwerbslebens und damit höherer Lohnnebenkosten älterer Arbeitnehmer wurde schon bei Einführung des BVG die Gefahr einer Diskriminierung älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt diskutiert. Deshalb wurde ein Lastenausgleich zugunsten der Vorsorgewerke mit ungünstiger Altersstruktur geschaffen: Vorsorgeeinrichtungen, die eine ungünstige Altersstruktur, d.h. überdurchschnittlich viele ältere Versicherte aufweisen, erhalten Zuschüsse vom Sicherheitsfonds, soweit die Summe der Altersgutschriften 14 Prozent der Summe der entsprechenden Löhne übersteigt (Art. 58 Abs. 1 BVG). Umfasst eine Vorsorgeeinrichtung also nur über 55-jährige Personen, beträgt deren Belastung durch die Altersgutschriften als Folge der Zuschüsse somit nicht 18% sondern bloss 14%.

3.3 Bisherige Reformen

Die Frage einer Neustaffelung der Altersgutschriften wurde vom Parlament im Zuge der mit der 1. BVG-Revision vorgeschlagenen Reduktion des Umwandlungssatzes ausführlich diskutiert und damals aus finanziellen Überlegungen verworfen. Einer vom Kanton Jura eingereichten Standesinitiative (04.305 - BVG. Bessere Berufschancen für ältere Arbeitnehmer) hat der Ständerat am 16. März 2005 mit Hinweis auf die erwähnten parlamentarischen Beratungen und den mit einer Änderung der Altersgutschriftenstaffelung verbundenen Mehrkosten nicht Folge gegeben. Die SGK-N beantragt dem Nationalrat mit gleicher Begründung, der Standesinitiative ebenfalls nicht Folge zu geben.

4. Alternative Modelle zur Finanzierung der Altersgutschriften

Die Äufnung eines Altersguthabens von 500% (bei Annahme der goldenen Regel, der Gleichheit von Lohn- und Zinsentwicklung) des letzten koordinierten Lohnes kann auf verschiedene Art und Weise erreicht werden. Nachfolgend werden die verschiedenen Modelle und deren finanzielle Auswirkungen im Vergleich zur heutigen Regelung diskutiert.

Bei allen alternativen Modellen werden dabei die Gutschriftensätze in den jüngeren Jahren tendenziell erhöht und in den späteren Jahren gesenkt - oder der Gutschriftensatz wird vereinheitlicht. Das erhöhte Gewicht der höheren Gutschriftenansätze zu Beginn des Sparprozesses führt zu vermehrten Zinsen, hingegen werden die Beiträge so vermehrt auf einem Lohnniveau bezahlt, das weit weg vom letzten Lohnniveau liegt.

4.1 Moderatere Staffelung der Altersgutschriften

Im Rahmen der Standesinitiative Jura wird eine moderatere Staffelung der Altersgutschriften vorgeschlagen, die für jüngere Arbeitnehmer im Vergleich zur geltenden Regelung höhere, für ältere Arbeitnehmer tiefere Gutschriftenansätze vorsieht.

Alterssegment	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64/65
Geltende Regelung	7%	10%	15%	18%
Gutschriftensatz	8%	12%	14%	16%

Der Vorteil einer schwächeren Staffelung liegt darin, dass eine mögliche Benachteiligung der älteren Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt wegen höherer Lohnnebenkosten verhindert oder zumindest reduziert wird. Als Nachteil erweisen sich - selbst unter Vernachlässigung der Probleme der Eintrittsgeneration - die Kosten, obwohl diese durch Entlastungen bei den Risikoprämien gemildert werden (vgl. Ziff. 4.3). Von noch grösserer Bedeutung sind jedoch die Kostenfolgen für die Übergangszeit (vgl. Ziff. 4.4 und 4.5). Gewisse spezifische Probleme ergeben sich ausserdem im Zusammenhang mit dem CVP-Postulat (vgl. Ziff. 4.2).

4.2 Altersunabhängiger Gutschriften- bzw. Beitragssatz

Beide Postulate schlagen entweder für Arbeitgeber und Arbeitnehmer - oder zumindest für die Arbeitgeber alleine - einen einheitlichen Beitragssatz vor. Anders als mit der heutigen Regelung vorgesehen, soll nach dem Vorschlag der CVP-Fraktion die paritätische Finanzierung der Altersgutschriften jedoch nicht mehr pro Rechnungsjahr, sondern über die gesamte Dauer der Erwerbsphase des Versichertenbestandes gewährleistet sein. Die heutige Regelung ist für die Vorsorgeeinrichtungen leicht zu realisieren und zu überprüfen. Ein paritätischer Arbeitgeberbeitrag, der über die ganze Laufbahn berechnet wird, ist hingegen kaum überprüfbar und die Parität wäre wohl auch nicht garantiert: Arbeitgeber in Pensionskassen mit vielen jüngeren Versicherten und solche in Tieflohnsektoren müssten tendenziell deutlich mehr als die Hälfte der Beiträge entrichten. In Pensionskassen mit vielen älteren Versicherten würden hingegen hauptsächlich die Versicherten belastet.

4.2.1 Einheitliche Beitragssätze für Arbeitnehmer und Arbeitgeber

Ein einheitlicher Beitragssatz für Arbeitgeber ermöglicht eine gleichmässige Äufnung des Altersguthabens während der gesamten Erwerbsphase und damit auch gleich bleibende Beitragssätze für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Ältere Arbeitnehmer hätten so grundsätzlich gleich hohe Lohnnebenkosten wie jüngere Arbeitnehmer.

Alterskategorie	Altersgutschriften in %			
	25-34	35-44	45-54	55-64/65
Geltende Ordnung	7	10	15	18
altersunabhängig	12.5	12.5	12.5	12.5

4.2.2 Einheitlicher Beitragssatz für Arbeitgeber, gestaffelter Beitragssatz für Arbeitnehmer

Während der Beitragssatz der Arbeitnehmer zur Finanzierung der geltenden Altersgutschriftenregelung weiterhin gestaffelt bleibt, wird der Beitragssatz der Arbeitgeber als Einheitssatz ausgestaltet. Die prozentualen Lohnnebenkosten älterer Arbeitnehmer sind für die Arbeitgeber dadurch nicht höher als für jüngere Arbeitnehmer. Eine unterschiedliche absolute Belastung ergäbe sich in diesem System allenfalls durch dienstaltersabhängige Lohnsysteme, in denen die Höhe des Lohnes mit dem Dienstalter steigt.

Alterskategorie	Altersgutschriften in %			
	25-34	35-44	45-54	55-64/65
Geltende Ordnung	7	10	15	18
Postulat CVP				
- Arbeitnehmende	3.5	5	7.5	9
- Arbeitgeber	6.25	6.25	6.25	6.25
- Total	9.75	11.25	13.75	15.25

Die Beibehaltung des gestaffelten Arbeitnehmerbeitrags mit Einheitsbeitragssatz des Arbeitgebers führt zu Übergangsproblemen (vgl. Ziff. 4.4 + 4.5) und stellt einen starken Eingriff in die Finanzierungsautonomie der Vorsorgeeinrichtungen dar. Gemäss Artikel 65 BVG regeln die Kassen das Beitragssystem so, dass die Leistungen im Rahmen dieses Gesetzes bei Fälligkeit erbracht werden können. Diese Vorschrift würde (sofern sie sich allein auf die Altersversicherungsbeiträge bezieht) auch eine Trennung von Spar- und Risikoprämie erzwingen, obwohl heute in vielen Kassen Ge-

samtbeiträge erhoben werden. Ein Verbot, gestaffelte Arbeitgeberbeiträge zu ermöglichen, stünde auch im Widerspruch zur heutigen Praxis (siehe statistische Angaben im Anhang zu diesem Bericht).

Bei den umhüllenden Vorsorgeeinrichtungen (mit überobligatorischen Leistungen) stellt sich die Frage, ob das Prinzip der altersunabhängigen Beiträge auch für die überobligatorische Versicherung gelten soll.

4.3 Kosten ohne Berücksichtigung der Probleme der Eintrittsgeneration

Die Einführung einer schwächeren Staffelung der Altersgutschriften erfordert eine Übergangslösung für die älteren Versicherten, wenn die Leistungen nicht gefährdet werden sollen. Eine solche Übergangslösung führt unweigerlich zu Mehrkosten. Dazu siehe unter Ziffer 4.4.

Selbst wenn man die Probleme im Zusammenhang mit dieser Eintrittsgeneration ausblendet, so führt die Einführung einer schwächeren Staffelung oder altersunabhängiger Gutschriften zu Mehrkosten, weil die zusätzlichen Kosten bei Versichertenbeständen mit vielen jüngeren Versicherten die Kostenreduktionen bei Beständen mit vielen älteren Versicherten übertreffen.

Wären die Versicherten nach Alter und Lohn gleichmässig auf die Vorsorgeeinrichtungen verteilt, so würde eine Änderung der Gutschriftenstaffelung bei unverändertem Sparziel unter Ausblendung der Eintrittsgenerationsproblematik keine Kostenfolgen auslösen. In der Realität ist dies jedoch anders.

Aufgrund der Alters- und Lohnstruktur der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ist davon auszugehen, dass - in 5er Altersgruppen gemessen - die koordinierten Lohnsummen bis zum Alter 45 steigen, um dann wieder zu fallen. Das stärkste Gewicht haben die Altersgruppen zwischen 30 und 49 Jahren, in den Jahren 2010 und 2020 erhält aus demografischen Gründen auch die Altersklasse 50-54 grösseres Gewicht. Da die jüngsten Altersklassen aber ein deutlich höheres Gewicht besitzen als die ältesten Altersklassen, ist die durchschnittliche Alters- und Lohnstruktur im Landesmittel jünger als eine Gleichverteilung. In der geltenden Ordnung ist deshalb im Jahre 2006 der durchschnittliche Altersgutschriftensatz¹ nicht 12.5%, sondern nur rund 11.8%. Wird dieser Mechanismus berücksichtigt, so führen auch die schwächeren Staffelungen „Jura“ und „Postulat CVP“ zu einem Durchschnittssatz, der tiefer ist als der theoretische Durchschnittssatz von 12.5%. Der entsprechende Durchschnittssatz ist jedoch bei diesen Lösungen höher als die heutigen 11.8%, was insgesamt bei einer koordinierten Lohnsumme von etwas mehr als 112 Milliarden Franken im Jahr 2006 gegenüber der geltenden Ordnung Mehrkosten bei den Altersgutschriften verursacht. Aufgrund der demographischen Entwicklung ergeben sich sodann im Verlaufe der Zeit Verschiebungen bei den Alterskategorien, weshalb sich bspw. für das Jahr 2030 andere Werte ergeben:

¹ Der durchschnittliche Altersgutschriftensatz entspricht dem Verhältnis der Gesamtsumme aller Altersgutschriften Schweiz und der versicherten Lohnsumme.

T1 Mehrkosten BVG 2006 und 2030 in Mio. gegenüber geltender Ordnung

Modell	Durchschn. Altersgutschriftensatz 2006 in %	Mehrkosten in Mio. Franken 2006	Durchschn. Altersgutschriftensatz 2030 in %	Mehrkosten in Mio. Franken 2030
Geltende Ordnung	11.81		11.89	
Initiative Jura	12.12	350	12.14	276
altersunabhängig	12.50	772	12.50	660
Postulat CVP	12.16	386	12.20	330

Eine schwächere Staffelung der Altersgutschriften führt allerdings nicht nur zu Mehrkosten bei den Altersgutschriften, es resultieren daraus auch Minderaufwendungen für die Risikoprämien. Dies deshalb, weil die Berechnung des notwendigen Deckungskapitals für eine Invalidenrente neben dem geäufteten Altersguthaben auch auf den künftigen, im Zeitpunkt des Invaliditätseintritts noch nicht finanzierten Altersgutschriften (ohne Zins) basiert (Art. 24 Abs. 3 Bst. b BVG). Diese sind bei einem Eintritt der Invalidität nach dem 45. Altersjahr mit der aktuellen Staffelung der Altersgutschriften deutlich höher (15% bzw. 18%), als sie dies bei einer schwächeren Staffelung (bspw. 14% bzw. 16%) oder einem Einheitssatz (bspw. 12.5%) wären.

Diese mangels genauer Daten nur schätzbaren Einsparungen fallen dennoch ins Gewicht und können 40 - 60% des Mehraufwandes aufwiegen. Unter Berücksichtigung dieser Kompensation verringert sich der Mehraufwand gemäss Tabelle T1 deutlich.

T2 Effektive jährliche Mehrkosten BVG 2006, 2030 und 2045 im Vergleich zur geltenden Ordnung

Modell	Mehrkosten in Mio. im Vergleich zur geltenden Ordnung		
	2006	2030	2045
Initiative Jura	210	142	63
altersunabhängig	348	254	123
Postulat CVP	174	127	62

Berücksichtigt man zudem, dass die effektiven Mehrkosten aufgrund des bestehenden Überobligatoriums nur knapp die Hälfte der hier ausgewiesenen Mehrkosten des BVG-Obligatoriums betragen dürften, erkennt man, dass ohne Berücksichtigung der speziellen Situation der Eintrittsgeneration der Mehraufwand nicht allzu sehr ins Gewicht fallen dürfte.

4.4 Notwendigkeit einer Übergangslösung und deren finanzielle Auswirkungen

Würde eine schwächere Staffelung oder eine altersunabhängige Prämie ohne Übergangsregelung eingeführt, so hätte dies zur Folge, dass für die zu diesem Zeitpunkt bereits älteren Versicherten das angestrebte Leistungsziel verfehlt würde. Diesen Versicherten würden im Vergleich zum heutigen Recht künftig tiefere Altersgutschriften gutgeschrieben, gleichzeitig könnten sie aber nicht von den höheren Gutschriften für jüngere Versicherten profitieren. Insgesamt würden sie damit ein kleineres Altersguthaben erreichen und entsprechend kleinere Leistungen erhalten. Um diesen Effekt zu vermeiden, ist eine Übergangslösung für die älteren Versicherten der Übergangsgeneration notwendig.

Am Beispiel der Staffelung Jura: wer bei Inkrafttreten der neuen Staffelung 45-jährig ist, kann von den künftig höheren Altersgutschriften in jüngeren Jahren nicht mehr profitieren. Auf seinem Alterskonto wurden 7% und 10% gutgeschrieben und nicht

8% und 12% wie mit der neuen Staffelung vorgesehen. Werden dieser Person bis zum 65. Altersjahr jedoch 14% und 16% (statt wie nach geltender Ordnung 15% und 18%) gutgeschrieben, reduziert sich dessen modellmässiges Sparziel auf 470% (statt 500%) des letzten koordinierten Lohnes.

Insgesamt ergibt sich für die verschiedenen Varianten folgendes Bild:

T3 Sparziel (Altersguthaben in % des koordinierten Lohnes) bei der Pensionierung für die Übergangsgeneration ohne Korrekturen

Jahrgang	Alter 2006	geltende Ordnung	Jura	alters-unabhängig	Postulat CVP
1951	55	500	480	445	472.5
1961	45	500	470	420	460
1971	35	500	490	445	472.5
1981	25	500	500	500	500

Diesem Problem könnte begegnet werden, indem die neuen Gutschriftenansätze vorerst nur auf die jüngeren Versicherten oder gar nur auf die neu ins BVG-System eintretenden Versicherten angewandt werden („Split“, vgl. unten Ziff. 4.5). D.h. für alle im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits BVG-Versicherten gelten die bisherigen Ansätze. Auf diese Weise entsteht aber für die Arbeitgeber vorübergehend eine Doppelbelastung (höhere Altersgutschriften für die jüngeren Versicherten, unverändert hohe Altersgutschriften für die älteren Versicherten).

4.4.1 Moderate Staffelung der Altersgutschriften

Werden die Altersgutschriften der älteren Versicherten zur Erhaltung des Leistungsziels während einer Übergangsphase unverändert hoch belassen, käme es bei der Staffelung gemäss Initiative Jura während einer Phase von 20 Jahren zu einer Staffelung von 8% / 12% / 15% / 18%, was im Jahre 2006 einem durchschnittlichen Altersgutschriftensatz von 12.70% und im Jahre 2025 einem Satz von 12.77% entspricht. Während dieser 20 Jahre würden sich zusätzliche jährliche Kosten bei den Altersgutschriften von rund 1 Milliarde Franken im BVG-Obligatorium ergeben, während die Einsparungen bei den Risikoleistungen 100 Millionen nicht überschreiten dürften. Die effektiven Mehrkosten (unter Anrechnung des bereits bestehenden Überobligatoriums) würden sich immer noch auf gut 400 Millionen Franken pro Jahr belaufen.

4.4.2 Einheitliche Beitragssätze für Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Noch stärker wären natürlich die Auswirkungen bei einem altersunabhängigen Gutschriftensatz. Während der ersten 10 Jahre (Staffelung 12,5%/12,5%/15%/18%) ergäben sich jährliche Mehrkosten von deutlich mehr als 2 Milliarden Franken im BVG-Obligatorium bzw. von rund 1 Milliarde Franken (unter Anrechnung des Überobligatoriums). Während weiteren darauf folgenden 20 Jahren (Staffelung 12,5%/12,5%/12,5%/18%) lägen die jährlichen Mehrkosten bei 1,5 Mrd. Franken (Kosten BVG) und bei 0,6 Milliarden Franken (effektive Kosten).

4.4.3 Einheitlicher Beitragssatz für Arbeitgeber, gestaffelter Beitragssatz für Arbeitnehmer

Die Altersgutschriftensätze für die obligatorische Versicherung zu Lasten der Arbeitgeber lägen während der ersten 10 Jahre weiterhin bei 7.5% (45-54 Jahre) bzw. 9%

(55-64/65 Jahre) und nicht bei 6.25%. Für die Arbeitgeber wäre in dieser Phase folglich nicht ein einheitlicher Beitragssatz von 6.25% massgebend, sondern ein gestaffelter Beitrag von 6.25% / 6.25% / 7.5% / 9%. Die dadurch verursachten Mehrkosten beliefen sich in der obligatorischen Versicherung auf jährlich über 1 Mrd. Franken; beziehungsweise würden die effektiv entstandenen Kosten unter Berücksichtigung der im Überobligatorium geltenden Ordnung rund 500 Mio. Franken pro Jahr betragen. Die Staffelung in den 20 Jahren nach den 10 ersten Jahren sähe wie folgt aus 6.25% / 6.25% / 6.25% / 9%. Die entsprechenden Mehrkosten dürften bei 0.75 Mrd. Franken (BVG-Obligatorium) bzw. zwischen 0.3 - 0.35 Mrd. Franken liegen (effektive Mehrkosten).

Insgesamt resultieren somit bei den verschiedenen alternativen Modellen die folgenden Mehrkosten im BVG. Die effektiven Mehrkosten (unter Anrechnung des bestehenden Überobligatoriums) wären dann rund 40-45% dieser Beträge:

T4 Zusätzliche Beiträge BVG in Millionen Franken während der Übergangszeit bei Erhaltung des Rentenziels (Mehrkosten Altersgutschriften minus Einsparungen Risikoversicherung)

Jahr	Jura	Altersunabhängig	Postulat CVP
2006	1'002	2'490	1'245
2015	883	2'360	1'180
2016	874	1'516	758
2025	814	1'536	768
2026	117	1'512	756
2035	128	1'171	586
2036	119	178	89
2044	64	116	58
2045	63	123	62

4.4.4 Auswirkungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene

Die zusätzlichen Beiträge an die berufliche Vorsorge können von den Steuern auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene abgezogen werden. Dies hat entsprechend Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Nur die Modelle „Jura“ und „altersunabhängig“ wirken sich steuerlich auf die Versicherten aus, da beim „CVP-Postulat“ die Altersgutschriften für die Versicherten unverändert bleiben. Bei Letzterem fallen die gesamten Mehrkosten bei den Arbeitgebern an, die wiederum von Steuererleichterungen profitieren.

Jahr	Kosten in Mio			Besteuerung auf Bundesebene		
	Jura	Altersunabhängig	Postulat CVP	Jura	Altersunabhängig	Postulat CVP
2006	1'002	2'490	1'245	32'546	75'494	74'700
2015	883	2'360	1'180	28'681	71'552	70'800
2016	874	1'516	758	28'388	45'963	45'480
2025	814	1'536	768	26'439	46'570	46'080
2026	117	1'512	756	3'800	45'842	45'360
2035	128	1'171	586	4'158	35'503	35'160
2036	119	178	89	3'865	5'397	5'340
2044	64	116	58	2'079	3'517	3'480
2045	63	123	62	2'046	3'729	3'720

Bundessteuern

Der Tarif der direkten Bundessteuer und die Verteilung der Altersgutschriften entsprechend dem Einkommen der Versicherten erlauben (nach Jahren und in Bezug auf

die Altersgutschriften), einen durchschnittlichen Bundessteuersatz von 0.5% für das Modell « Jura » bzw. von 0.1% für das Modell „Altersunabhängig“ und durchschnittlich zwischen 5% -7% für die Arbeitgeber anzunehmen.

Jahr	Besteuerung auf Kantons- und Gemeindeebene			Besteuerung gesamt		
	Jura	Altersunabhängig	CVP-Postulat	Jura	Altersunabhängig	CVP-Postulat
2006	55'398	125'215	74'700	87'944	200'709	149'400
2015	48'819	118'678	70'800	77'499	190'230	141'600
2016	48'321	76'235	45'480	76'709	122'199	90'960
2025	45'004	77'241	46'080	71'443	123'811	92'160
2026	6'469	76'034	45'360	10'269	121'876	90'720
2035	7'077	58'886	35'160	11'234	94'389	70'320
2036	6'579	8'951	5'340	10'444	14'348	10'680
2044	3'538	5'833	3'480	5'617	9'350	6'960
2045	3'483	6'185	3'720	5'529	9'915	7'440

Kantons- und Gemeindesteuern

Die vorgeschlagenen Modelle haben ebenfalls einen Einfluss auf die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. Der Steuertarif der Kantone und ihrer Hauptorte sowie die Verteilung der Altersgutschriften entsprechend dem Einkommen der Versicherten erlauben (nach Jahren und in Bezug auf die Altersgutschriften) sowohl für die Kantone als auch für die Gemeinden einen durchschnittlichen Gesamtsteuersatz von 5% für das Modell « Jura », bzw. von 4% für das Modell « altersunabhängig » sowie die Versicherten und durchschnittlich zwischen 5% und 7% für die Arbeitgeber anzunehmen.

Da die Kosten wegen der Übergangsphase stark von einem Jahr zum anderen variieren, sind die Steuerausfälle für das Jahr 2006 gross (je nach Modell schätzungsweise zwischen 90'000 Franken und 200'000 Franken), währenddem sie für das Jahr 2035 abnehmen (schätzungsweise zwischen 11'000 Franken und 95'000 Franken). Haben sich die Auswirkungen der verschiedenen Modelle ab dem Jahr 2045 ausgeglichen, sind die gesamten Steuerausfälle nicht sehr hoch, sondern belaufen sich je nach Modell auf rund 7'000 Franken bis 10'000 Franken.

4.5 Längere Übergangsfristen

Die finanziellen Folgen einer Übergangsregelung können durch eine schrittweise (progressive) Einführung der neuen Gutschriftenstaffelung für jüngere Versicherte gemildert werden. Während eines Zeitraums von 40 Jahren könnte schrittweise von der heutigen auf die gewünschte neue Staffelung gewechselt werden, wobei die 4 Alterssegmente während einer Übergangsphase unterteilt und die Gutschriftenansätze wie folgt festgelegt werden: **7% / 8% / 10% / 12% / 14% / 15% / 16% / 18%**

Möglich ist auch eine gesplittete Einführung, bei der für die Eintrittsgeneration die alten Ansätze belassen werden und die neuen Ansätze nur auf neu ins BVG eintretende Jahrgänge angewandt werden. Dabei ergäben sich weniger hohe, dafür während einer längeren Zeit anfallende Mehrkosten.

T5 Mehrkosten BVG in Millionen Franken während der Übergangszeit (am Beispiel der Initiative Jura und einheitlicher Beitragssatz für AG+AN)

	Jura			Einheitl. Beitragssatz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer		
	Sofortige Einführung der höheren Gutschriften der Jüngeren	Progressive Einführung	Split	Sofortige Einführung der höheren Gutschriften der Jüngeren	Progressive Einführung	Split
2006	1002	522	27	2490	1069	149
2015	883	447	303	2360	1443	1665
2016	874	530	365	1516	1598	1744
2025	814	469	901	1536	1559	2326
2026	117	471	866	1512	1616	2222
2035	128	425	511	1171	1367	1250
2036	119	411	451	178	1256	1092
2044	64	120	91	116	262	190
2045	63	63	63	123	123	123

Beide Ansätze vermögen das Problem nicht wirklich zu lösen. Eine progressive Einführung ist einerseits aus administrativen Gründen eher schwierig zu realisieren, andererseits ist die Mehrbelastung zwar anfänglich nur halb so gross wie bei einer sofortigen Einführung, dafür dauert die namhafte Mehrbelastung (> 100 Mio.) länger.

Bei einer gesplitteten Einführung ist die Belastung anfänglich sehr gering, steigt dann aber sehr stark an und erreicht zwischen 2020 und 2032 auch Höchstwerte von über 600 Millionen Franken Mehrkosten gemäss BVG-Obligatorium.

5. Schlussfolgerungen

Der vorliegende Bericht zeigt verschiedene alternative Modelle zur Staffelung der Altersgutschriften auf, mit denen die Arbeitsmarktpartizipation älterer Arbeitnehmer über die berufliche Vorsorge gefördert werden soll.

Die Ergebnisse zeigen, dass von einem alternativen Modell zur Staffelung der Altersgutschriften mittelfristig keine deutliche Besserstellung älterer Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten ist, weil während einer in jedem Fall notwendigen Übergangsphase von 10 - 20 Jahren (je nach Modell) von bedeutenden Mehrkosten in der Höhe von 800 Mio bis 2 Mrd Franken pro Jahr auszugehen ist.

Als problematisch erweist sich insbesondere, dass die Erhaltung des Vorsorgeziels von 500% des letzten versicherten Lohnes während einer Übergangsphase von einer Erwerbsgeneration die parallele Führung zweier Gutschriftensysteme erfordert und - je nach gewähltem System - die Arbeitgeber oder die Arbeitnehmer stark belastet. Jedes der untersuchten alternativen Modelle führt letztlich zu einer höheren finanziellen Belastung jüngerer Versicherter, obwohl diese im gleichen Zeitraum bei in der Regel tieferem Lohn zusätzlich Familienlasten zu tragen haben.

Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass die Arbeitsmarktpartizipation älterer Arbeitnehmer mittelfristig wirkungsvoller mit den in Ziffer 2 des vorliegenden Berichts erwähnten Massnahmen zur Flexibilisierung der Rahmenbedingungen in der zweiten Säule erreicht werden kann. Deren Umsetzung erfolgt im Rahmen der 11. AHV-Revision und der nächsten BVG-Revision zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge.

** ** * * * * * * * * * * * * * * * * * * * *

Anhang:**Beiträge der Versicherten****T1: Anzahl Vorsorgeeinrichtungen und aktive Versicherte nach Abstufung der Versichertenbeiträge, nur reglementarische Vorsorgeeinrichtungen, Pensionskassenstatistik 2002**

Charakteristik der Vorsorgeeinrichtung	Mit Abstufung der Versichertenbeiträge		Ohne Abstufung der Versichertenbeiträge		Total	
	Kassen	Aktive Versicherte	Kassen	Aktive Versicherte	Kassen	Aktive Versicherte
Autonom (ohne Rückversicherung)	241	556'823	216	586'319	457	1'143'142
Autonom (mit Rückversicherung)	353	228'091	230	222'388	583	450'479
Teilautonom (Altersrenten durch die Vorsorgeeinrichtung sichergestellt)	450	76'613	217	141'065	667	217'678
Teilautonom (Altersrenten durch eine Versicherungsgesellschaft sichergestellt)	555	273'768	182	12'845	737	286'613
kollektiv	358	1'101'347	262	103'973	620	1'205'320
Spareinrichtung	15	852	91	7'294	106	8'146
Total	1'972	2'237'494	1'198	1'073'884	3'170	3'311'378

T2: Verteilung der Vorsorgeeinrichtungen und aktiven Versicherten nach Abstufung der Versichertenbeiträge, nur reglementarische Vorsorgeeinrichtungen, Pensionskassenstatistik 2002

Charakteristik der Vorsorgeeinrichtung	Mit Abstufung der Versichertenbeiträge		Ohne Abstufung der Versichertenbeiträge	
	Kassen	Aktive Versicherte	Kassen	Aktive Versicherte
Autonom (ohne Rückversicherung)	53%	49%	47%	51%
Autonom (mit Rückversicherung)	61%	51%	39%	49%
Teilautonom (Altersrenten durch die Vorsorgeeinrichtung sichergestellt)	67%	35%	33%	65%
Teilautonom (Altersrenten durch eine Versicherungsgesellschaft sichergestellt)	75%	96%	25%	4%
kollektiv	58%	91%	42%	9%
Spareinrichtung	14%	10%	86%	90%
Total	62%	68%	38%	32%

Beiträge der Arbeitgeber**T3: Anzahl Vorsorgeeinrichtungen und aktive Versicherte nach Abstufung der Arbeitgeberbeiträge, nur reglementarische Vorsorgeeinrichtungen, Pensionskassenstatistik 2002**

Charakteristik der Vorsorgeeinrichtung	Mit Abstufung der Arbeitgeberbeiträge		Ohne Abstufung der Arbeitgeberbeiträge		Total	
	Kassen	Aktive Versicherte	Kassen	Aktive Versicherte	Kassen	Aktive Versicherte
Autonom (ohne Rückversicherung)	231	556'823	226	586'319	457	1'143'142

Autonom (mit Rückversicherung)	359	228'091	224	222'388	583	450'479
Teilautonom (Altersrenten durch die Vorsorgeeinrichtung sichergestellt)	473	76'613	194	141'065	667	217'678
Teilautonom (Altersrenten durch eine Versicherungsgesellschaft sichergestellt)	568	273'768	169	12'845	737	286'613
kollektiv	403	1'101'347	217	103'973	620	1'205'320
Spareinrichtung	18	852	88	7'294	106	8'146
Total	2'052	2'237'494	1'118	1'073'884	3'170	3'311'378

T4: Verteilung der Vorsorgeeinrichtungen und aktiven Versicherten nach Abstufung der Arbeitgeberbeiträge, nur reglementarische Vorsorgeeinrichtungen, Pensionskassenstatistik 2002

Charakteristik der Vorsorgeeinrichtung	Mit Abstufung der Arbeitgeberbeiträge		Ohne Abstufung der Arbeitgeberbeiträge	
	Kassen	Aktive Versicherte	Kassen	Aktive Versicherte
Autonom (ohne Rückversicherung)	51%	49%	49%	51%
Autonom (mit Rückversicherung)	62%	51%	38%	49%
Teilautonom (Altersrenten durch die Vorsorgeeinrichtung sichergestellt)	71%	35%	29%	65%
Teilautonom (Altersrenten durch eine Versicherungsgesellschaft sichergestellt)	77%	96%	23%	4%
kollektiv	65%	91%	35%	9%
Spareinrichtung	17%	10%	83%	90%
Total	65%	68%	35%	32%