



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld AHV, berufliche Vorsorge und EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per E-Mail: emina.alisic@bsv.admin.ch

Zürich, 12. Oktober 2018 FP/lr
kaiser@arbeitgeber.ch

Stellungnahme zur Stabilisierung der AHV (AHV 21)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

1. Zusammenfassende Beurteilung

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Gestützt auf die Konsultation unserer Mitglieder nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

- Der SAV ist mit der grundsätzlichen Zielsetzung der Reform – der Sicherung der Renten auf heutigem Niveau und der Stabilisierung der AHV-Finzen – einverstanden.
- Die Ausrichtung der Vorlage auf das Jahr 2030 mit einem zu rund 90% einnahmeseitigen Konzept lehnt der SAV hingegen ab.
- Stattdessen soll mit der Vorlage die Zielsetzung bis Mitte der 2020er Jahre erreicht werden. Nebst der Angleichung des Rentenalters von Frau und Mann in vier Schritten auf 65 / 65, sofort beginnend ab Inkraftsetzung der Vorlage, reicht dazu eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,6% statt 1,5%. Sollte das Stimmvolk die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) bei einer allfälligen Referendumsabstimmung annehmen, ist die Zusatzfinanzierung in der AHV 21 auf 0,3% Mehrwertsteuer zu reduzieren. Trotz der zu erwarteten Verzögerung der nun gestarteten AHV-Revision aufgrund des Steuerdeals ist alles daran zu setzen, die Revision dennoch per 2021 in Kraft zu setzen.
- Aufgrund der sich abzeichnenden Auswirkungen der demografischen Alterung auf den Arbeitsmarkt (wachsender Fachkräftemangel) wäre es falsch, heute ohne strukturelle Massnahmen, dafür mit einer Steuererhöhung auf Vorrat, einen zu langen Zeithorizont anzusteuern. Es ist wichtig, ab ca. 2023 die Situation neu zu beurteilen und für eine zweite Etappe bei Bedarf auch strukturelle Massnahmen vorzusehen (namentlich ein schrittweise steigendes Rentenalter beginnend ab ca. Mitte der 2020er Jahre).
- Wie schon in der AV 2020 soll auch in der jetzigen Revision eine rechtliche Kopplung der Angleichung des Rentenalters von Frau und Mann vorgesehen werden.
- Bezüglich der vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen für Frauen ist der SAV bereit, die Variante 1 mitzutragen, sofern die übrigen Parameter der Vorlage die Anliegen des SAV berücksichtigen. Allerdings ist die Besserstellung auf die vier Jahrgänge von Frauen zu begrenzen, die tatsächlich von der schrittweisen Angleichung des Referenzalters betroffen sind.
- Das vorgeschlagene Modell zur Flexibilisierung des Rentenbezugs lehnt der SAV ab. Er fordert stattdessen ein Modell, das mit Blick auf die grosse entscheidende Demografielücke auf dem Arbeitsmarkt die Anreize zu Frühpensionierungen reduziert und die Anreize zu einem längeren Verbleib im Arbeitsmarkt spürbar verstärkt.
- Der SAV beantragt als Anreizmassnahme deshalb, den AHV-Freibetrag für Erwerbseinkommen nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters von heute CHF 1'400 pro Monat auf mindestens CHF 2'000 zu erhöhen. Zudem erwartet der SAV vom Bundesrat die Prüfung der steuerlichen Situation von Erwerbstätigen nach Erreichen des Referenzalters und gestützt darauf Vorschläge für einen Abbau der steuerlichen Abhalteeffekte resp. der Schaffung von steuerlichen Anreizen für eine freiwillige Weiterbildung über das Referenzalter hinaus.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Altersvorsorge der Schweiz steht vor gewaltigen Herausforderungen. Einerseits aufgrund der demografischen Alterung – die Anzahl Erwerbstätige pro Rentner nimmt ab – und andererseits aufgrund des anhaltend negativen Zinsumfelds, das insbesondere die berufliche Vorsorge vor Schwierigkeiten stellt. Trotz diesen Umständen hat die Stimmbevölkerung am 24. September 2017 die Reform AV 2020 deutlich abgelehnt. Hauptgrund für die Ablehnung war bereits wie bei der AHVplus-Initiative der vorgesehene AHV-Ausbau. Aufgrund des Handlungsbedarfs in der Altersvorsorge hat der Bundesrat anschliessend die Arbeiten für die neue Reform aufgenommen. Im Gegensatz zur Reform AV 2020 sollen nun AHV und berufliche Vorsorge separat reformiert werden. Dabei überlässt der Bundesrat die Erarbeitung einer BVG-Reform den Sozialpartnern. Am 27. Juni 2018 hat der Bundesrat die neue AHV-Reform (AHV 21) in die Vernehmlassung geschickt.

Wie bereits bei der Reform AV 2020 setzt der Bundesrat bei der neuen Reform erneut praktisch ausschliesslich auf einnahmeseitige Massnahmen (rund 90%). Als strukturelle Massnahme ist einzig die Angleichung des Frauenrentenalters auf 65 vorgesehen, die allerdings mit «Ausgleichsmassnahmen» abgedeckt werden soll. Das Rentenniveau bis 2030 praktisch ausschliesslich einnahmeseitig sichern zu wollen, statt auf einen Mix aus Zusatzfinanzierung und strukturellen Massnahmen (schrittweise Erhöhung des Rentenalters) zu setzen, führt dazu, dass bereits 2035 erneut rund 1,5% Mehrwertsteuer fehlen würden, um eine ausgeglichene AHV-Rechnung zu erreichen. Darüber hinaus will der Bundesrat wiederum den Rentenbezug flexibilisieren. Das vorgeschlagene Modell würde jedoch dazu führen, dass statt nach oben nach unten «flexibilisiert» bzw. die Frühpensionierung sogar noch attraktiver würde. Das vorgeschlagene Konzept ist somit nicht nur hinsichtlich der AHV-Sicherung fragwürdig, sondern auch um den Fachkräftebedarf angesichts der bevorstehenden Pensionierungswelle der Babyboomer zu decken. Diverse Mitglieder kritisieren deshalb die Vorlage des Bundesrats stark, da sie grossmehrheitlich auf Zusatzeinnahmen abzielt und kaum leistungsseitige Massnahmen beinhaltet, welche die AHV nachhaltig entlastet.

Der SAV verlässt sich zudem auf die Aussagen des Bundesrats, wonach die STAF und die damit verbundene Zusatzfinanzierung für die AHV zu **keiner zeitlichen Verzögerung** bei der geplanten Inkraftsetzung der AHV 21 per 2021 führt.

3. Beurteilung der Reformmassnahmen

Sicherung der AHV-Renten und Stabilisierung der AHV-Finzen bis 2030: Mit dem grundsätzlichen Ziel der Reform, die AHV-Renten auf dem heutigen Niveau zu sichern, sind sämtliche Mitglieder des SAV einverstanden. Die AHV ist der wichtigste Pfeiler des Schweizer Sozialsystems. Entsprechend gross ist das Interesse an einer stabilen AHV. Der vorgeschlagene Zeithorizont, in dem die AHV finanziell stabilisiert werden soll, ist hingegen deutlich zu lang. Konkret soll der AHV-Fonds mit den vorgeschlagenen Massnahmen per 2030 nicht unter den Stand von 100% einer Jahresausgabe sinken. Swissmem hält dazu fest, dass die Massnahmen in erster Linie die AHV-Finzen bis Mitte der 2020er Jahre sicherstellen sollen. Anschliessend ist in regelmässigen Abständen zu prüfen, ob weiterer Reformbedarf besteht. Obschon mit dem Konzept des Bundesrats der AHV-Fonds bis 2030 nicht unter 100% einer Jahresausgabe fallen soll, sind die AHV-Finzen alles andere als im Lot. Das Umlagedefizit würde 2030 bereits wieder rund CHF 2 Mrd. betragen, 2035 sogar CHF 6 Mrd.! Der SAV lehnt eine Reform ab, die auf einen solch weiten Zeithorizont ausgerichtet ist. Einerseits, weil die Entwicklung bis 2030 von sehr vielen Parametern abhängt, die mit grossen Unsicherheiten verbunden

sind. Andererseits weil es falsch wäre, heute ohne strukturelle Massnahmen, dafür aber mit einer Steuererhöhung auf Vorrat einen zu langen Zeithorizont anzusteuern, wie dies etwa die Arbeitgeber Banken hervorheben. Sinnvollerweise ist in mehreren Reformschritten vorzugehen. In einer ersten Etappe soll die AHV-Finanzierung bis ca. Mitte der 2020er-Jahre stabilisiert werden. In einer zweiten Etappe sollen strukturelle Massnahmen unter Berücksichtigung der dannzumal geltenden Parameter ergriffen werden.

Anhebung der Mehrwertsteuer um 1,5% resp. 0,7%: Mit der vorgeschlagenen Mehrwertsteuererhöhung um 1,5% will der Bundesrat die grosse demografische Herausforderung – die Pensionierung der Babyboomer mit der Spitze zwischen 2020 und 2035 – weitestgehend mit einer Zusatzfinanzierung bewältigen. Denn die AHV 21 besteht gut zu 90% aus einnahmenseitigen Massnahmen. Dennoch müsste gemäss dem erläuternden Bericht (S.3), ab «Mitte des nächsten Jahrzehnts eine nächste Reform ausgelöst werden». Um das Umlagedefizit per 2035 zu decken, müsste die Mehrwertsteuer noch einmal um 1,5 Prozentpunkte angehoben werden! Dies zeigt die grosse Schwäche des bundesrätlichen Ansatzes in aller Deutlichkeit: Während fast ganz Europa und viele weitere Länder längst erkannt haben, dass die strukturelle Herausforderung der demografischen Alterung nur mit einem schrittweise steigenden Rentenalter gelöst werden kann, beharrt der Bundesrat nach wie vor auf einem beinahe ausschliesslich einnahmenseitigen Konzept. Die Schweiz ist mit ihrem System der Altersvorsorge heute zwar durchaus noch gut aufgestellt. 2030 wird sie jedoch abgehängt sein. Die Medaille der demografischen Alterung hat nicht nur die Seite Rentenfinanzierung, sondern auch die Seite Arbeitsmarkt. Die Associazione industrie ticinesi (AITI) betont in diesem Zusammenhang, dass die schrittweise Erhöhung des Rentenalters über 65 hinaus nicht nur für die Rentensicherung erforderlich sei, sondern auch, um den sich zuspitzenden Fachkräftemangel einzudämmen. In dieser Hinsicht agiert der Bundesrat alles andere als konsequent. In der Diskussion um den beginnenden und sich in Zukunft stark verschärfenden Fachkräftemangel betont er jeweils zu Recht das grösste Potenzial auf dem Arbeitsmarkt: eine in Zukunft im Durchschnitt etwas länger arbeitende Bevölkerung. Vor allem auch aus dieser Sicht wäre es strategisch verhängnisvoll, heute ohne Not – auf Vorrat – eine massive Zusatzfinanzierung zu beschliessen, die in ein paar Jahren eine neuerliche Beurteilung resp. ein rechtzeitiges Greifen struktureller Massnahmen verhindert. Denn vor diesem Hintergrund könnte bereits in fünf Jahren die Diskussion über ein mittelfristig in Etappen moderat steigendes Rentenalter selbst in der Schweiz deutlich anders verlaufen als heute. Zumal eine Mehrwertsteuererhöhung um 1,5% eine starke Belastung für Konsumenten und Unternehmen (Stichwort tax occulte) darstellt. Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) hält bspw. explizit fest, dass die Mehrwertsteuer maximal um 0,6% angehoben werden soll bzw. um 0,3%, falls die STAF (u.a. Anhebung der Lohnbeiträge um 0,3%, Erhöhung des Bundesanteils an die AHV-Ausgaben auf 20,2% und volles Demografieprozent für die AHV) umgesetzt würde. Dies entspricht auch dem maximalen Umfang, den der SAV bereit ist mitzutragen.

Zwingende rechtliche Koppelung der Vorlagen: Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat auf die rechtliche Verbindung der Mehrwertsteuererhöhung mit der Gesetzesanpassung (insb. 65 / 65) verzichtet. Zwar könnte dann theoretisch auch nur das Referenzalter zum Durchbruch gelangen, weil eine Gesetzesänderung im Unterschied zur Mehrwertsteuererhöhung nur dem fakultativen Referendum untersteht und vor allem ggf. kein doppeltes Mehr von Volk und Ständen notwendig ist, doch macht das Konzept zur Sicherung der Renten nur als Gesamtkonzept Sinn. Der SAV fordert deshalb, dass die beiden Vorlagen analog wie bei der AV 2020 rechtlich gekoppelt werden.



Flexibilisierung des Rentenbezugs: Das Anliegen einer zusätzlichen Flexibilisierung des Altersrücktritts hat zwar eine gewisse Berechtigung, stellt allerdings kein prioritäres Anliegen dar. Absolut prioritär ist vielmehr die Rentensicherung. Abgesehen davon, entpuppen sich die Anreize zum freiwilligen längeren Verbleib im Erwerbsleben gemäss dem bundesrätlichen Vorschlag bei näherer Betrachtung als kontraproduktiv. Neu sollen auch Männer ein Jahr früher – ab Alter 62 – die Renten aus AHV und BVG koordiniert vorbeziehen können. Damit würden gemäss der aargauischen Industrie- und Handelskammer (AIHK) falsche Zeichen gesetzt. Darüber hinaus will der Bundesrat die heute gültigen Kürzungssätze bei Vorbezug resp. die Zuschläge bei Aufschub des Bezugs der AHV-Rente mit Verweis auf die höhere Lebenserwartung stark reduzieren. **Damit gewinnt der Vorbezug gegenüber heute deutlich an Attraktivität, während der Aufschub an Attraktivität verliert. Und dies, obwohl selbst der erläuternde Bericht (S. 31 / 32) darauf verweist, dass die meisten europäischen Länder nicht nur das Rentenalter erhöhen, sondern auch die Möglichkeiten der Frühpensionierung mehrheitlich einschränken. Die vorgeschlagene Regelung – die im Übrigen Mehrkosten von CHF 340 Mio. pro Jahr verursacht – ist deshalb abzulehnen.** Es besteht heute bereits eine ausreichende Möglichkeit, die Rente vorzubeziehen. Sollte das Modell der Flexibilisierung zwischen 62 und 70 Jahren weiterentwickelt werden, müssten die Kürzungssätze für den Vorbezug resp. die Zuschläge im Falle des Bezugs nach Erreichen des Referenzalters stattdessen klar anreizorientiert ausgestaltet werden. Mit anderen Worten: Der Vorbezug wäre tendenziell unattraktiver auszugestalten, während der spätere Bezug der Rente klar attraktiver gemacht werden müsste.

Anreize für die freiwillige Weiterarbeit: Die als Anreizmassnahmen angepriesenen Massnahmen zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit entpuppen sich bei näherer Betrachtung als ungeeignet. Statt den heute gültigen AHV-Freibetrag von CHF 1'400 pro Monat auf mindestens CHF 2'000 zu erhöhen, soll er lediglich beibehalten werden. Der Freibetrag erfreut sich grosser Beliebtheit und wird von über das Rentenalter hinaus arbeitenden Rentnerinnen und Rentnern gezielt in ihrer Entscheidung über die Weiterarbeit berücksichtigt. Mit einer Erhöhung des Freibetrags würden der AHV zwar auf den ersten Blick Beiträge entgehen. Diese Einbussen würden aber mit einer steigenden Erwerbstätigkeit rasch übertroffen. Insbesondere aber krankt der bundesrätliche Vorschlag an einem anderen Punkt: Mit den nach dem Referenzalter bezahlten Beiträgen sollen Beitragslücken geschlossen und unter gewissen Voraussetzungen soll auch das durchschnittliche anrechenbare Jahreseinkommen erhöht werden können. Weil jedoch eine immer grössere Zahl von Rentnerinnen und Rentnern über maximale Renten verfügt, kann diese sogenannte Anreizwirkung gar nicht richtig funktionieren. Nicht zuletzt sorgen die unterschiedlichen Angaben zu den Kostenfolgen für grosse Irritationen. Gemäss den ursprünglichen Unterlagen würden diese Massnahmen jährliche Zusatzkosten von CHF 800 Mio. verursachen, gemäss den aktuellsten Unterlagen jedoch nur noch CHF 80 Mio. Informationen zu diesen doch bedeutenden Korrekturen gab es jedoch keine. Unabhängig davon, fordert der SAV den Bundesrat auf, hier entsprechend Korrekturen vorzunehmen. **Darüber hinaus soll der Bundesrat die steuerliche Situation von Rentnerinnen und Rentner, die über das Referenzalter hinaus arbeiten, überprüfen.** Einzelbeispiele zeigen immer wieder die Problematik auf, wonach die Kumulation von zu versteuerndem Erwerbseinkommen mit zu versteuerndem Renteneinkommen einen nicht zu unterschätzenden Abhalteeffekt haben kann. Die Erzielung von zusätzlichem Erwerbseinkommen dürfte in vielen Fällen zumindest ökonomisch nicht aufgehen.

Anhebung des Frauenrentenalters auf 65 und Ausgleichsmassnahmen: Die Einführung eines geschlechtsunabhängigen Referenzalters von 65 Jahren wird von sämtlichen Mitgliedern des SAV unterstützt. Diese Massnahme ist richtig und würde gemäss diversen Umfragen auch von breiten Teilen der Bevölkerung getragen. Allerdings ist nicht ersichtlich, weshalb mit der schrittweisen Angleichung des

Frauenrentenalters erst ein Jahr nach Inkrafttreten der Reform begonnen werden soll. Der Schweizerischer Versicherungsverband (SVV) weist zu Recht darauf hin, dass die schrittweise Anhebung gleichzeitig mit der Umsetzung der Reform zu erfolgen hat.

Die Notwendigkeit von Ausgleichsmassnahmen für die Anhebung des Frauenrentenalters auf 65 wird von den SAV-Mitgliedern grundsätzlich kritisch beurteilt und von diversen gar explizit abgelehnt. So betont bspw. der Arbeitgeberverband Basel, dass die Ausgleichsmassnahmen zu kostspielig sind und die positive Wirkung der Angleichung des Frauenrentenalters für die AHV zu stark verpuffen lassen würden. Der SAV könnte maximal eine Lösung in der Grössenordnung von CHF 350 bis 400 Mio. mittragen, sofern die übrigen Parameter der Vorlage stimmen. Variante 2 mit einem 70-Frankenzuschlag und Kosten in der Höhe von knapp CHF 900 Mio. pro Jahr kommt schon allein deshalb nicht in Frage, weil sie die entlastende strukturelle Wirkung der Angleichung des Frauenrentenalters zu mehr als zwei Dritteln gerade wieder zu Nichte macht. **Variante 1 ist vom Ansatz her nachvollziehbar, allerdings zu weitgehend und mit Kosten von gut CHF 500 Mio. ebenfalls zu teuer.** Weshalb die Variante 1 neun Jahrgänge von Frauen privilegieren soll, ist dem erläuternden Bericht nicht zu entnehmen. Eine naheliegende Begründung dafür gibt es wohl auch nicht. **Der SAV verlangt daher, dass Variante 1 auf die vier Jahrgänge beschränkt wird, die unmittelbar von der schrittweisen Erhöhung des Rentenalters betroffen sind. Entsprechend soll die Massnahme für die Jahrgänge 1958 bis 1961 vorgesehen werden.**

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Bundesrat hat seine Lehren aus der gescheiterten Reform AV 2020 nicht gezogen. Anstatt nun eine ausgewogene Reform zu präsentieren, setzt der Bundesrat wiederum grossmehrheitlich auf die Karte Zusatzfinanzierung. Die Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI) hält denn auch treffend fest, dass die Vernehmlassungsvorlage AHV 21 deshalb komplett überarbeitet werden muss. Dem kann sich der SAV nur anschliessen und verlangt vom Bundesrat, dass er mit Blick auf die Botschaft die notwendigen Korrekturen am Reformprojekt vornimmt.

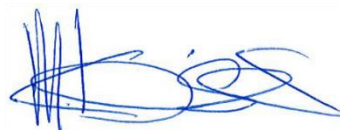
Für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unsere Ausführungen danken wir Ihnen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Martin Kaiser
Mitglied der Geschäftsleitung