

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Internationales und
Berufliche Vorsorge
Frau Martina Stocker
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 27. April 2012 RM/sm
mueller@arbeitgeber.ch

Anhörung zum Entwurf des Berichts zur Zukunft der 2. Säule

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben von Ende Dezember 2011 haben Sie uns zur Anhörung zum Entwurf des Berichts zur Zukunft der 2. Säule eingeladen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

In Ergänzungen zum Fragebogen (vgl. Beilage) nehmen wir im Folgenden insbesondere zur Priorisierung der Themen sowie zu ausgewählten Fragen Stellung.

Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbands (SAV)

- Die Darstellung der verschiedenen Themenfelder mit Sollvorgaben, Problemanalysen und Lösungsansätzen vermittelt einen guten und für eine kohärente Gesetzgebung wichtigen Überblick über die Situation der zweiten Säule.
- Die Behandlung der Themen ist anhand einer Roadmap zu **priorisieren**. Dabei steht der gesetzgeberische Auftrag im Sinne von Art. 14 Abs. 3 BVG (Mindestumwandlungssatz) und die damit zusammenhängenden Themen im Vordergrund.
- Die heutige Grundkonzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge soll beibehalten werden. Der Bericht hat sich deshalb auf die **Entwicklung der zweiten Säule** zu beschränken und ist nicht auf die erste Säule auszudehnen.
- Bei allen im Zusammenhang mit der Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in Betracht zu ziehenden Kompensationsmassnahmen ist eine Erhöhung des Rentenalters einzubeziehen.
- Der weiteren Diskussion über die Zukunft der zweiten Säule ist eine **gesamtheitliche Vorsorgekonzeption** (Drei-Säulen-Prinzip) zu hinterlegen, wobei dies keine Vermischung der ersten und zweiten Säule bedeuten darf.
- Die vom SAV aufgestellten **Eckwerte** (vgl. Ziff. 1.2) sind der weiteren Diskussion zugrunde zu legen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Darstellung der verschiedenen Themenfelder mit Sollvorgaben, Problemanalysen und Lösungsansätzen vermittelt zwar einen guten und für eine kohärente Gesetzgebung wichtigen Überblick über die Situation der 2. Säule, muss aber zu einer nach Prioritäten geordneten «Revisions-Roadmap» weiterentwickelt werden. Nur mit einem entsprechend etappierten Vorgehen ist es möglich, die dringenden Probleme in der zweiten Säule einer rechtzeitigen Lösung zuzuführen und zu vermeiden, dass die Fülle der vorgeschlagenen Reformmassnahmen den Reformprozess blockiert.

1.1 Priorisierung der Sachthemen – «Revisions-Roadmap»

Bereits mit Schreiben vom 16. September 2010 an das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV hat der SAV eine Priorisierung zwecks Aufstellung eines Mehrjahresplans / einer Revisions-Roadmap nach **folgenden Grundsätzen** gefordert:

- Gestützt auf den Auftrag des Gesetzgebers an den Bundesrat (Art. 14 Abs. 3 BVG) und aufgrund der am 7. März 2010 abgelehnten Anpassung des Umwandlungssatzes liegt die **erste Priorität** auf diesem Parameter. Dazu gehören die im Bericht aufgeführten Unterthemen, insbesondere auch die unter dem Begriff «Kompensationsmassnahmen» aufgeführten, weiteren Punkte wie Verstärkung des Sparprozesses, Entkoppelung der Risikoleistungen vom Altersguthaben und Erhöhung des Rentenalters.

Dabei sind folgende Anforderungen zu beachten:

- Erstens muss jede Lösung von einer Erhöhung des Rentenalters ausgehen, nachdem ein wesentlicher Teil der Mindestumwandlungssatz-Probleme auf die gestiegene Lebenserwartung zurückgeht;
 - zweitens dürfen keine systematischen Umlagekomponenten in die zweite Säule eingebaut werden;
 - drittens ist eine Kompensation über die AHV ausgeschlossen;
 - generell ist auf den Aspekt der Arbeitskosten zu achten.
- Die weiteren Themen geniessen grundsätzlich **zweite** (Systemoptimierung: Finanzierung, finanzielle Sicherheit i.e.S. und Governance) **oder dritte Priorität** (Strukturfragen: freie PK-Wahl, Kassenlandschaft). Sie können zudem schon aufgrund ihrer Komplexität nicht innerhalb des für die Punkte mit erster Priorität geltenden Zeitrahmens materiell behandelt werden oder sind bereits abgehandelt (wie z.B. die freie Wahl der Pensionskasse).
 - Die zeitliche Staffelung der Revisionspakete soll in einem Gesamtrahmen von rund fünf Jahren erfolgen (mittelfristig sind die Themen der Systemoptimierung anzugehen und langfristig die Strukturfragen).
 - Schliesslich sind die Unterthemen im Bereich der Systemoptimierung und der Strukturfragen je nach Wichtigkeit zu ordnen.

Rekapitulation der Prioritätenliste:

1. Priorität	2. Priorität	3. Priorität
Kapitel 9: Mindestumwandlungssatz	Kapitel 2: Rolle der BV Kapitel 12: Teilliquidation und Härtefälle Kapitel 13: Vereinfachungen und Kosten	Kapitel 5: Parität Kapitel 6: Anlagebestimmungen Kapitel 7: Solvenz- und Wertschwankungsreserven Kapitel 10: Mindestzinssatz Kapitel 11: Unterdeckung und Sanierungsmassnahmen Kapitel 14: Transparenz

Die **Kapitel 3** (Kassenlandschaft) und **Kapitel 4** (Freie Pensionskassenwahl) sind nach Ansicht des SAV nicht in die Prioritätenliste aufzunehmen. Diese Themen sind entweder dem Markt zu überlassen (Kassenlandschaft) oder sind aufgrund bereits mehrfach intensiv geführter Diskussionen definitiv abgehakt (Freie PK-Wahl).

1.2 Beibehaltung der bisherigen Vorsorgekonzeption

Die heutige Grundkonzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge soll beibehalten werden. Der Bericht hat sich deshalb auf die Entwicklung der zweiten Säule zu beschränken und ist nicht auf die erste Säule auszuweiten.

Folgende **Eckwerte** sind daher als «gesetzt» zu betrachten:

- Drei-Säulen-Prinzip;
- Vermeidung einer Vermischung der Systeme der ersten und zweiten Säule;
- unterschiedliche Finanzierungsarten der ersten und zweiten Säule nach dem bisherigen Modell (Umlageverfahren bzw. Kapitaldeckungsverfahren);
- obligatorische Versicherung in der zweiten Säule für Arbeitnehmende bis zu einem max. versicherten Verdienst;
- mögliche überobligatorische Versicherung in der zweiten Säule für Arbeitnehmende;
- freiwillige Versicherung für Selbstständige.

In der Beurteilung der verschiedenen Themen ist für die Akzeptanz der zweiten Säule der Grundsatz wichtig, dass den (Zwangs-)Versicherten mittels Vorgabe (technisch korrekter!) Mindestparameter für die zweite Säule «vorsorgeeinrichtungsübergreifend» auch eine gewisse **Vorsorgesicherheit und -berechenbarkeit** vermittelt wird. **Aus diesem Grund lehnt der SAV die theoretisch erwünschte Delegation der Parameter-Festlegung (Mindestumwandlungssatz und Mindestzinssatz) an die**

Organe der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen als vorsorgepolitisch unrealistisch ab.

2. Bemerkungen zu ausgewählten Kapiteln (entsprechend der unter Ziff. 1.1 erwähnten Priorisierung)

2.1 Mindestumwandlungssatz (Kapitel 9)

Nach Artikel 14 Absatz 3 BVG hat der Bundesrat ab 2011 mindestens alle zehn Jahre einen Bericht über die Festlegung des Mindestumwandlungssatzes in den nachfolgenden Jahren zu unterbreiten. Dass der BVG-Mindestumwandlungssatz nicht bei 6,8% verharren kann, ist offenkundig. Nach wie vor gelten die bereits in der Botschaft zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes vom 22. November 2006 angeführten Gründe:

- steigende Lebenserwartung (Ziff. 9.1.3 des Berichtes);
- realistische Kapitalerträge (Ziff. 9.1.4 des Berichtes).

2.1.1 Problemlösung ist dringend

Die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes ist dringend und darf nicht länger hinausgeschoben werden. Daher kommt dieser Frage erste Priorität zu. Nach Meinung des SAV muss der Mindestumwandlungssatz beim bisherigen Rentenalter rasch auf 6,4% gesenkt werden. Um auch für die Zukunft die notwendige Flexibilität zu haben – bei der Höhe des Mindestumwandlungssatzes handelt es sich um eine technische Grösse – sollte der Satz nicht mehr im Gesetz, sondern in der Verordnung festgelegt sein. Andererseits sollte er technisch korrekt, aber nicht «überevorsichtig tief» festgelegt werden. Eine uneingeschränkte Delegation der Festlegung des Mindestumwandlungssatzes an das oberste Organ einer Vorsorgeeinrichtung (Stiftungsrat) – d.h. die Abschaffung des Mindestumwandlungssatzes – lehnt der SAV als unrealistisch ab (vgl. dazu auch die Eckwerte unter Ziff. 1.2 in fine).

2.1.2 Kompensationsmassnahmen sind unausweichlich – Rentenaltererhöhung zwingend

Eine Senkung des Mindestumwandlungssatzes führt mit Blick auf das BVG-Obligatorium zu einer Reduktion des Leistungsniveaus. Für die Zukunft kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Reduktion nachhaltig über Vermögenserträge kompensiert werden kann. Um das Leistungsniveaustabilisieren zu können, sind daher Kompensationsmassnahmen zu diskutieren. Dabei muss in jedem Fall eine stufenweise Rentenaltererhöhung (was eine geringere Senkung des Umwandlungssatzes ermöglicht) eingeleitet und mit weiteren, möglichen Massnahmen kombiniert werden. Der SAV lehnt alle in Ziff. 59 des Fragebogens aufgeführten Kombinationen ab, da keine von ihnen zielführend sind.

2.2 Vollversicherung und Mindestquote (Kapitel 8)

Für den Arbeitgeber gibt es verschiedene Vorsorgelösungen. Kleinere Unternehmen wählen in Zeiten unsicherer Finanzmärkte und zwecks Vermeidung der Leistung allfälliger Sanierungsbeiträge oftmals ein sog. Vollversicherungsmodell. Dabei überträgt eine Vorsorgeeinrichtung / Sammelstiftung ihre gesamten reglementarischen Verpflichtungen einschliesslich der Anlage des Vorsorgevermögens durch Abschluss eines Kollektiv-Versicherungsvertrages an eine Lebensversicherungs-Gesellschaft. Es sind also nicht nur alle biometrischen Risiken (Tod, Alter, Invalidität) rückgedeckt, sondern auch das Anlage-risiko trägt der Lebensversicherer.

In einem Niedrigzinsumfeld, wie es nun seit Jahren herrscht und kaum über Nacht verschwinden wird, ist die Kapitalgarantie beliebt. Damit die Lebensversicherer diese Garantien aber abgeben können und auch bereit sind, dies weiterhin zu tun, sind sie auf versicherungsmathematisch korrekte Parameter und vernünftige Rahmenbedingungen angewiesen. Unter diesem Blickwinkel ist möglichst rasch die – für alle Arten von Vorsorgeeinrichtungen notwendige – Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes in Angriff zu nehmen. Der SAV bekennt sich nachdrücklich zum Vollversicherungsmodell. Entsprechend notwendig sind seiner Meinung nach vernünftige Rahmenbedingungen. Dazu gehört auch die definitive Bereinigung der Auseinandersetzung um die sog. Legal Quote. Mit dem im Bericht zur Zukunft der 2. Säule zur Diskussion vorgeschlagenen «Transparenz Plus»-Modell könnte in dieser Frage ein wichtiger Schritt zur Entspannung der Situation getan werden.

2.3 Themenbereiche mit zweiter Priorität

(Systemoptimierung/weitere Verstärkung des Alterssparkapitals bzw. Schliessen von Vorsorgelücken)

In zweiter Priorität sind nach Meinung des SAV Themen zu behandeln, welche im Zusammenhang mit einer Verstärkung des Alterssparkapitals für gewisse Versichertengruppen / Versicherungskonstellationen stehen und damit mithelfen können, allfällige Vorsorgelücken zu schliessen bzw. das Kapital besser zu erhalten. **Dabei muss in Betracht gezogen werden, dass gewisse Massnahmen einen Einfluss auf die Lohnnebenkosten haben können.**

Entsprechende Themen werden in Kapitel 2 (Die Rolle der beruflichen Vorsorge), Kapitel 12 (Teilliquidation und Härtefälle) und Kapitel 13 (Vereinfachungen und Kosten) behandelt.

2.4 Themenbereiche mit dritter Priorität

(Massnahmen zur finanziellen Konsolidierung/Sicherheit sowie solche ohne zeitliche Dringlichkeit)

Das System der zweiten Säule hat sich bewährt und funktioniert an sich gut. Mit der Strukturreform wurden zudem verschiedene Massnahmen eingeführt, welche zur (verwaltungstechnischen) Sicherheit der Vorsorgeeinrichtungen beitragen. Längerfristig sollen Themen diskutiert werden, welche die finanzielle Konsolidierung bzw. Sicherheit betreffen; der Handlungsbedarf ist hier aber nicht dringend. Dazu kommen Themen, die inhaltlich eher zweitrangig sind (z.B. Kapitel 5: Regelung der Wahlen bei grossen Sammeleinrichtungen mittels einer Weisung der OAK).

Bei der Diskussion dieser Themen ist zudem zu beachten, dass für diese Fragen grundsätzlich das oberste Organ verantwortlich, auf eine «Uniformierung» der unterschiedlichen Vorsorgeeinrichtungen zu verzichten ist und das bisherige Ermessen der Vorsorgeorgane nicht über Gebühr eingeschränkt wird (vgl. insbesondere Kapitel 6 und 7).

3. Bemerkungen zum Fragebogen

Mit der Beschränkung auf die Antwort-Alternativen «eher ja» und «eher nein» zwingt der Fragebogen zu einer Verengung der Problembehandlung, die in manchen Punkten kritisch ist. Dies umso mehr, als manche Fragen unterschiedliche Interpretationen zulassen und die wechselseitigen Abhängigkeiten der Positionsbezüge in einem kohärenten Gesamtsystem nicht thematisiert werden können. Wir legen deshalb Wert auf die Feststellung, dass unsere Antworten in manchen Teilen nur indikativen Charakter haben und unter dem Vorbehalt stehen, dass sie bei Veränderungen des gesamtsystematischen Kontextes revidiert werden müssten.



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Wir danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Bemerkungen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Thomas Daum
Direktor

Prof. Dr. Roland A. Müller
Mitglied der Geschäftsleitung

Beilage:
Ausgefüllter Fragebogen

Zusätzlich per E-mail an: martina.stocker@bsv.admin.ch