

14. Juni 2002
Dr. Hermann Walser

FACHMITTEILUNG Nr. 38

Zum Stand der 1. BVG-Revision

1. Rund zwei Jahre nach Erscheinen der bundesrätlichen Botschaft hat der Nationalrat in der Sondersession vom 15. – 17. April 2002 als erste Kammer der Eidg. Räte die Vorlage zur 1. BVG-Revision durchberaten und die Revision mit deutlicher Mehrheit (129 : 11 Stimmen bei 9 Enthaltungen) angenommen.

Die Vorlage geht nun an den Ständerat, dessen vorberatende Kommission die Beratungen zu diesem Geschäft wohl noch vor den Sommerferien aufnehmen wird. Der Ständerat hat sich ein ambitioniertes Ziel gesetzt. Er hat verlauten lassen, dass er die 1. BVG-Revision zusammen mit der 11. AHV-Revision und der 4. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes gemeinsam in der Herbstsession 2002 behandeln will. Ob dieser Zeitplan eingehalten werden kann, wird sich noch weisen. Wichtig und aus unserer Sicht zu begrüßen ist vor allem die Tatsache, dass der Ständerat die 1. BVG-Revision und die 11. AHV-Revision wieder gemeinsam beraten will, wie dies schon vom Bundesrat vorgeschlagen wurde. Der Nationalrat ist bekanntlich andere Wege gegangen und hat zuerst die 11. AHV-Revision und erst ein Jahr später die 1. BVG-Revision behandelt. Der Ständerat gibt sich zu Recht Rechenschaft darüber, dass die beiden Revisionsvorlagen in verschiedenen Punkten zusammenhängen, und zudem die Kostenfolgen für die gesamte Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nur dann überblickbar und letztlich steuerbar sind, wenn man die beiden Vorlagen zusammen berät.

Auch wenn der Ständerat seinen Zeitplan einhalten kann, ist ein Inkrafttreten der 1. BVG-Revision vor dem 1. Januar 2004 nicht möglich. Auf die Beratungen des Ständerats folgt die Differenzenbereinigung zwischen den beiden Räten. Anschliessend ist die Referendumsfrist

abzuwarten, und es ist die nötige Zeit für eine saubere Umsetzung der neuen Regelung einzuplanen. Sollte es zu einer Referendumsabstimmung kommen, wird sich das Inkrafttreten der 1. BVG-Revision mit Sicherheit weiter verschieben.

2. Zu einigen wesentlichen Kernpunkten der vom Nationalrat angenommen Revisionsvorlage kann folgendes angemerkt werden:

2.1. Während der Bundesrat aus Kostengründen keine Verbesserungen bei der obligatorischen Versicherung der Arbeitnehmenden mit kleinen Einkommen vornehmen wollte, stellte der Nationalrat wie schon seine vorberatende Kommission die Weichen in eine andere Richtung, nämlich in die Richtung eines deutlich verbesserten Vorsorgeschutzes bei tiefen Einkommen. Während die nationalrätliche Kommission zu diesem Zweck die Eintrittsschwelle in die obligatorische Versicherung von heute Fr. 24'720.00 auf Fr. 12'360.00 senken wollte, ging das Plenum des Nationalrats nicht ganz so weit und einigte sich sozusagen auf einer mittleren Linie.

Die dabei getroffene Regelung hat zwei Komponenten. Es geht einmal um die Definition der Eintrittsschwelle, mit welcher bestimmt wird, welche Arbeitnehmenden neu der obligatorischen Versicherung unterstellt werden sollen. Zum andern geht es um eine bessere Versicherung jener Arbeitnehmenden in den tieferen und mittleren Lohnbereichen, die heute schon obligatorisch versicherte sind, deren Vorsorgeschutz aber verbessert werden soll.

Der Nationalrat hat dazu folgendes beschlossen:

- Die Eintrittsschwelle soll von Fr. 24'720.00 auf Fr. 18'540.00 gesenkt werden, mit der Folge, dass neu auch alle Arbeitnehmenden mit einem Lohn zwischen Fr. 18'540.00 und 24'719.00 obligatorisch zu versichern sind.

- Es wird eine neue Koordinationsregelung eingeführt. Statt des heute geltenden starren Koordinationsbetrags von Fr. 24'720.00 soll dieser neu 40 % des Jahreslohns betragen, jedoch mindestens Fr. 15'450.00 und höchstens Fr. 21'810.00.
- Der versicherte Lohn ist die Basis für die Altersgutschriften. Dafür soll die heute bekannte Männerskala massgebend sein. D.h., dass künftig auch für die Frauen keine spezielle Skala mehr gilt, dies als Folge der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters für die Frauen auf 65 Jahre.

Die neue Koordinationsregelung dient zwar wesentlich der besseren Versicherung der Arbeitnehmenden in den tieferen und mittleren Lohnbereichen. Sie hat aber auch den weiteren Zweck einer Abfederung der Folgen der Senkung des Umwandlungssatzes, weshalb aufgrund der neuen Koordinationsregelung nicht nur die versicherten Löhne in den tieferen und mittleren Bereichen, sondern auch in den höheren Bereichen angehoben werden, wenn auch weniger stark. Dies ist auch der Grund für eine Festlegung des oberen Koordinationsbetrags beim versicherungstechnisch ermittelten Betrag von Fr. 21'810.00.

2.2. Aus der Sicht der Vorsorgeeinrichtungen kann festgestellt werden, dass die neue Koordinationsregelung auf der Basis einer tieferen Eintrittsschwelle durchführbar ist. Zu begrüssen ist vor allem, dass der Nationalrat die Idee nicht weiter verfolgt hat, den Koordinationsbetrag nach Massgabe des Beschäftigungsgrads zu bestimmen.

Es ist gleichzeitig nicht zu übersehen, dass das neue Koordinationssystem deutlich komplexer als das heutige ist und für die Versicherten deshalb weniger transparent. Der Nationalrat will zwar das Prinzip eines lohnproportionalen Koordinationsabzugs (40 % des Jahreslohns) einführen, relativiert dieses Prinzip aber wieder deutlich durch die Vorgabe, dass der Koordinationsabzug mindestens Fr. 15'450.00 und höchstens Fr. 21'810.00 beträgt. Damit kommt ein Koordinationsabzug von 40 % des Jahreslohns nur im relativ schmalen Lohnsegment zwischen etwa Fr. 40'000.00 und 55'000.00 zum Tragen. Bei den Einkommen

unterhalb dieses Bereichs ist der Koordinationsabzug höher und im Lohnsegment über diesem Bereich tiefer als 40 %.

Die Auswirkungen dieser neuen Regelung auf die reinen Vorsorgekosten der Vorsorgeeinrichtungen werden sehr unterschiedlich sein. Betroffen sind in erster Linie Vorsorgeeinrichtungen mit BVG-Minimalversicherungen oder Versicherungen, die wenig darüber liegen, und zudem Vorsorgeeinrichtungen in Tieflohnbranchen und Branchen mit besonders vielen Teilzeitbeschäftigten. Der zusätzliche Beitragsaufwand kann hier zwischen 0 % und gegen 40 % liegen.

Einfachere Regelungen im Sinn einer Beibehaltung der heutigen Koordinationsregelung aber mit Absenkung der Eintrittsschwelle auf Fr. 18'540.00 und Neudefinition des minimalen versicherten Lohns sind zwar denkbar und werden auch von uns vertreten. Es ist aber nicht zu übersehen, dass die vom Nationalrat beschlossene Lösung einen Kompromiss darstellt, der offensichtlich von breiten Kreisen letztlich getragen wird oder wenigstens akzeptiert werden kann. Es ist auf jeden Fall interessant, festzustellen, dass die von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vor der Sondersession des Nationalrats erhobenen Referendumsdrohungen wieder verstummt sind, was darauf hindeutet, dass dem Nationalrat ein für das schweizerische politische System typischer Kompromiss der mittleren Unzufriedenheit gelungen ist, der Chancen hat, sich durchzusetzen.

2.3. Als durchführungstechnisch problematisch oder gar unmöglich erweist sich der weitere Beschluss des Nationalrats, dass Arbeitnehmende nicht nur dann obligatorisch versichert werden müssen, wenn sie einen Jahreslohn von mindestens Fr. 18'540.00 bei **einem** Arbeitgeber beziehen, sondern auch dann, wenn ein solcher Lohn bei mehreren Arbeitgebern erzielt wird. Die Durchführung eines solchen erweiterten Obligatoriums soll wie folgt sichergestellt werden:

- Die Ausgleichskassen der AHV melden der Auffangeinrichtung diejenigen Arbeitnehmer, welche ein Einkommen von weniger als Franken 18'540.00 erzielen.
- Die Auffangeinrichtung versichert alsdann die ihr von den Ausgleichskassen gemeldeten Arbeitnehmer, sofern deren Einkommen insgesamt über Fr. 18'540.00 liegt.
- Sind die gemeldeten Arbeitnehmer für einen Teil ihres Einkommens einer anderen Vorsorgeeinrichtung angeschlossen, versichert die Auffangeinrichtung den Differenzbetrag.

Dies tönt an sich einfach. Denkt man sich aber diesen Mechanismus durch, zeigt sich rasch, dass er kaum praktikabel ist. Vor allem ist zu bedenken, dass die Ausgleichskassen jeweils nicht schon im fraglichen Kalenderjahr, sondern erst im Folgejahr aufgrund der definitiven Lohnlisten die Einkommen der Arbeitnehmenden kennen. Bis dann die Auffangeinrichtung die nötigen Abklärungen vorgenommen hat und die Beiträge für die nachzuholende Versicherung erheben kann, vergeht zwingend noch einmal eine gewisse Zeit. Es dürfte leicht Mitte des Folgejahres werden, bis überhaupt die Beitragsrechnung für die Versicherung des bereits lange abgelaufenen Kalenderjahrs verschickt werden kann. Dies mit der Folge, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit der Tatsache konfrontiert werden, innert einer vermutlich kurzen Frist einen ganzen Jahresbeitrag nachzahlen zu müssen. In all jenen Fällen, wo inzwischen bereits ein Stellenwechsel stattgefunden hat, dürfte es für einen Arbeitgeber schwierig bis unmöglich sein, den Arbeitnehmerbeitrag überhaupt noch erhältlich zu machen.

Zudem ist unschwer abzuschätzen, dass die Durchführung dieses Teils der Pflichtversicherung einen sehr hohen Verwaltungsaufwand bei der Auffangeinrichtung und den Ausgleichskassen verursachen wird. Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist ebenso unschwer vorauszusagen, dass dieser Aufwand letztlich dem Sicherheitsfonds überbunden werden wird.

Selbst wenn man die politische Zielsetzung einer solchen Versicherung von Mehrfachbeschäftigten akzeptieren kann, ist nicht darüber hinwegzusehen, dass hier die Durchführung einer obligatorischen Versicherung an Grenzen stösst, wo ein vernünftiger Vollzug nicht mehr möglich ist. Es ist zu hoffen, dass sich der Ständerat dieser Lösung nicht anschliesst, sondern es beim heute bestehenden System bewenden lässt, dass sich solche Versicherte freiwillig versichern lassen können, wenn sie dies wollen.

2.4. Der Nationalrat hat beschlossen, den Umwandlungssatz von heute 7,2 % innerhalb einer Frist von 10 Jahren auf 6,8 % zu senken. Mit einer zusätzlichen Bestimmung will er zudem den Bundesrat verpflichten, ab dem Jahr 2011 mindestens alle 10 Jahre einen Bericht über die Festlegung des Umwandlungssatzes in den nachfolgenden Jahren zu unterbreiten.

Die Diskussion um den richtigen Umwandlungssatz ist breit geführt worden. Der Nationalrat geht zwar nicht soweit wie der Bundesrat, der eine Senkung auf 6,65 % vorgeschlagen hat. Der Bundesrat wollte dieses Ziel aber erst nach einer Übergangsfrist von 13 Jahren erreichen, während der Nationalrat eine kürzere Übergangsfrist festgesetzt hat und zudem einen Mechanismus bestimmte, mit welchem eine periodische Überprüfung des Umwandlungssatzes zwingend vorzunehmen ist. Eine erste Beurteilung führt zum Ergebnis, dass die Praxis mit dieser Regelung leben kann, auch wenn die Diskussionen um den richtigen Umwandlungssatz weiter gehen werden.

2.5. Bei der Invalidenversicherung soll auch in der beruflichen Vorsorge die Viertelsrente bei einem Invaliditätsgrad zwischen 40 und 50 % obligatorisch werden. Zudem hat der Nationalrat eine sogenannte Vorleistungspflicht der letzten Vorsorgeeinrichtung eingeführt, wenn sich die versicherte Person beim Entstehen des Anspruchs auf eine IV-Leistung nicht in der leistungspflichtigen Vorsorgeeinrichtung befindet und streitig ist, welche Vorsorgeeinrichtung Leistungen zu erbringen hat. Steht die leistungspflichtige Vorsorgeeinrichtung fest, kann die vorleistungspflichtige Vorsorgeeinrichtung auf diese Rückgriff nehmen.

2.6. Bezüglich der Möglichkeiten eines Kapitalbezugs der Vorsorgeleistungen räumt der Nationalrat den Versicherten das Recht ein, im Rahmen der obligatorischen Versicherung einen Viertel seines Altersguthabens als Kapitalabfindung zu beziehen, und zwar auch dann, wenn die Vorsorgeeinrichtung sonst einen Kapitalbezug nicht zulässt. Im übrigen hat der Nationalrat die heute geltende Regelung bestätigt mit der Ergänzung, dass bei verheirateten Versicherten eine Kapitalabfindung nur zulässig ist, wenn der Ehegatte schriftlich zustimmt.

2.7. Beim politisch heiklen, zur Zeit aber nicht besonders aktuellen Thema des Teuerungsausgleichs auf den Altersrenten hat sich der Nationalrat dem bundesrätlichen Vorschlag angeschlossen. Dieser belässt es grundsätzlich bei der heutigen Regelung, dass ein solcher Teuerungsausgleich vorzunehmen ist, wenn es die finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung zulassen. Neu ist, dass das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung jährlich entscheiden muss, ob und in welchem Ausmass die Renten angepasst werden. Dieser Entscheid ist in der Jahresrechnung oder im Jahresbereich zu erläutern.

2.8. Bei der paritätischen Verwaltung verlangt der Nationalrat nun zwingend deren Umsetzung im obersten Organ. Zudem hat die Vorsorgeeinrichtung die Erst- und Weiterbildung der Mitglieder des paritätischen Organs auf eine Weise zu gewährleisten, dass diese ihre Führungsaufgaben wahrnehmen können. Weniger verständlich ist, dass die Vorsorgeeinrichtung nach dem Willen des Nationalrats vom Mitglied des obersten paritätischen Organs angehalten werden kann, eine angemessene Entschädigung im Zusammenhang mit der Teilnahme an Sitzungen und Schulungskursen auszurichten.

2.9. Eine Reihe von Bestimmungen will eine verbesserte Transparenz und Information für die Versicherten gewährleisten. Dabei werden grundsätzlich Massstäbe gesetzt, wie sie für gut geführte autonome Vorsorgeeinrichtungen schon seit einiger Zeit selbstverständlich sind.

2.10. Anfangs 2002 waren wir erfreut darüber, dass es gelungen war, die vorberatende Kommission des Nationalrats zu bewegen, auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Plafonierung des versicherbaren Einkommens zu verzichten und die 2001 in Kraft getretenen Einkaufsbeschränkungen wieder aufzuheben. Leider haben der Fall Barnevik und andere ähnliche Fälle, die in dieser Beziehung zum ungünstigsten Zeitpunkt bekannt geworden sind, diese Anstrengungen zunichte gemacht. Der Nationalrat hat sich für eine Plafonierung entschieden, allerdings unter deutlicher Anhebung der Limite auf den zehnfachen oberen BVG-Grenzbetrag (z.Z. Fr. 741'600.00), und nicht, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, beim fünffachen oberen Grenzbetrag. Zudem sollen die Einkaufsbeschränkungen beibehalten werden.

Wir werden uns weiterhin für einen Verzicht auf den systematisch grundsätzlich falschen Plafond einsetzen, und ebenso für eine Aufhebung der Einkaufsbeschränkungen. Wir sind uns bewusst, wegen der genannten Vorkommnisse hier zur Zeit in einem politisch schwierig gewordenen Umfeld operieren zu müssen, in welchem auch weite bürgerliche Kreise einer Plafonierung das Wort reden.