



Michael Graff, Ruth Gurny, Beat Ringger
Eine zweite Säule für alle

**Vorschlag für eine Totalrevision
der beruflichen Vorsorge**

Michael Graff, Ruth Gurny, Beat Ringger
Eine zweite Säule für alle
edition 8

Die edition 8 wird im Rahmen des Konzepts zur Verlagsförderung in der Schweiz vom Bundesamt für Kultur mit einem Förderbeitrag für die Jahre 2026–2028 unterstützt.

Besuchen Sie uns im Internet: Informationen zu unseren Büchern und AutorInnen sowie Rezensionen und Veranstaltungshinweise finden Sie unter www.edition8.ch.

Februar 2026, 1. Auflage, © bei edition 8. Veröffentlicht unter der Creative-Commons-Lizenz CC-BY-NC-ND: Das Buch und einzelne Beiträge daraus dürfen unter folgenden Bedingungen verbreitet werden: Namensnennung (Buch, Autor:innen), keine kommerzielle Nutzung, keine Bearbeitung; Typografie & Umschlag: Heinz Scheidegger; Umschlagillustration: Freepik; Druck und Bindung: StückleDruck, Ettenheim.

Verlagsadresse: edition 8, Quellenstrasse 25, CH-8005 Zürich,
Telefon +41/44 271 80 22, info@edition8.ch

Auslieferung Schweiz: AVA Verlagsauslieferung AG, Industrie Nord 9,
CH-5654 Merenschwand, avainfo@ava.ch;

Deutschland & Österreich: Prolit Verlagsauslieferung GmbH,
Siemenstrasse 16, D-35463 Fernwald, gpsr@prolit.de

EU-Produktesicherheitsverordnung (GPSR): Zu diesem Buch liegt eine Risikoanalyse vor. Interessierte können das PDF beim Verlag anfordern.

ISBN 978-3-85990-593-1

Inhaltsübersicht

Vorwort	7
Préface	11
Zusammenfassung	15
Résumé détaillé du modèle de réforme en français	21
Vorschlag für eine Totalrevision der beruflichen Vorsorge: Hintergrund und detaillierte Erläuterungen	39
1. Stark gesunkene BVG-Renten	41
2. Probleme und Reformbedarf in der zweiten Säule	47
3. Wegmarken in der Entwicklung der Alterssicherung in der Schweiz bis 1985	74
4. Zur Funktionsweise von Alterssicherungssystemen	80
5. Jüngste Reformvorschläge und -projekte	85
6. Der Gender Pension Gap	94
7. Das Reformmodell Zweite Säule für Alle	101
8. Finanzielle Aspekte	112
9. Fragen und Antworten	118
Anmerkungen	137
Glossar	144
Index	157
Literatur	159
Autor:innen	163

Vorwort

Die Debatte rund um die berufliche Vorsorge beschäftigt in der Schweiz viele Menschen. Die Informationen, die Ende Jahr jeweils von den Pensionskassen im Briefkasten landen, sind für viele ein Buch mit sieben Siegeln. Das irritiert und prägt die Stimmung gegenüber der zweiten Säule.

Auch uns als Autor:innen dieses Buches beschäftigt das Thema. Seit Jahren befassen wir uns zusammen mit Kolleg:innen aus dem Kreis des Denknetzes mit der Frage, wie die berufliche Altersvorsorge gerechter und robuster ausgestaltet und zu einer wirklichen Sozialversicherung werden könnte. Mit der Volksabstimmung vom September 2024 erhielt die Thematik zusätzlichen Schub. Die Mehrheit der Stimmbürger:innen erteilte der vom Parlament vorgelegten Revision der beruflichen Vorsorge eine klare Abfuhr. Damit sind aber die Probleme nicht vom Tisch. Vielmehr haben sich mit dieser Abstimmung die Türen für eine echte Totalrevision geöffnet.

Diese Chance nehmen wir wahr und lancieren mit dem Modell *Zweite Säule für Alle* ein Transformationsmodell. Das Modell erhöht die Transparenz und macht für uns Versicherte nachvollziehbar, was mit unseren Versicherungsbeiträgen passiert und auf welche Leistungen wir im Alter Anspruch haben. Die Altersvorsorge wird unabhängiger von Verwerfungen auf dem Finanzmarkt, und schliesslich wird das Risiko der Altersarmut für Personen, die viel unbezahlte Care-Arbeit leisten, beträchtlich verringert.

Niemand kann mit Sicherheit voraussagen, was die Zukunft uns bringen wird. Wir können uns aber darauf vorbereiten, indem wir unnötige Starrheiten und Dogmen vermeiden. Zudem wird es mit unserer Reform wesentlich einfacher, zu einem späteren Zeitpunkt wirkungssichere weitere Anpassungen vorzunehmen. Dazu gehören auch Re-

formschritte, mit denen die AHV und die *Zweite Säule für Alle* zusammenwachsen, wenn für die breite Mehrheit der Bevölkerung klar wird, dass das die beste Option ist.

Überblick über die Publikation

Diesem Vorwort folgt eine Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen des Buches (›Executive Summary‹). Kapitel 1 schildert die aktuelle Situation des Systems der Schweizer Altersvorsorge. In Kapitel 2 gehen wir auf die jüngste Geschichte, die Funktionsweise und die wichtigsten Kontroversen zur finanziellen Altersvorsorge in der Schweiz ein. Kapitel 3 skizziert die Entwicklung der Alterssicherung in der Schweiz von den Anfängen bis 1985. Kapitel 4 beschreibt die allgemeinen Grundlagen aller institutionalisierten finanziellen Alterssicherungssysteme und zeigt einige Besonderheiten sowie die wissenschaftlichen und politischen Erkenntnisse und Standpunkte auf. Kapitel 5 dokumentiert die wichtigsten der jüngsten Reformvorschläge und -projekte zur finanziellen Absicherung im Alter in der Schweiz. Kapitel 6 zeigt die Ursprünge und die Auswirkungen des Gender Pension Gap auf die Alterssicherung. In Kapitel 7 beschreiben wir detailliert unser Reformmodell *Zweite Säule für Alle*. In Kapitel 8 versuchen wir, die finanziellen Auswirkungen unseres Reformpakets abzuschätzen. Kapitel 9 geht auf Fragen ein, die sich bezüglich der *Zweiten Säule für Alle* stellen. Den Abschluss bilden ein Glossar der wichtigsten Fachbegriffe aus dem System der finanziellen Altersvorsorge in der Schweiz, ein Index zum Nachschlagen sowie das Literaturverzeichnis.

Das Buch enthält eine ausführliche Zusammenfassung unseres Reformvorschlages auf Französisch.

Danksagung

Wir danken der Unia-Übersetzungsabteilung herzlich für ihre Unterstützung bei der Übersetzung. V  r  na Keller-Dalang hat letzte Anpassungen am französischen Text vorgenommen – auch dafür herzlichen Dank.

Ferner danken wir folgenden Expert:innen für ihre wertvollen Rückmeldungen: Eliane Albisser, Dominique Becht, Eva Br  gli, Tabea Kaderli, Uwe Koch, Matthieu Leimgruber, Aline Mase, Gabriela Medici, Danny Schlumpf und Yvonne Seiler Zimmermann. Viele ihrer Anregungen haben wir in den vorliegenden Text eingearbeitet. Ebenso danken wir all den vielen Personen, die in den vergangenen Jahren innerhalb des Denknetzes über BVG-Reformmodelle nachgedacht und dabei wesentliche Bestandteile unseres Modells entwickelt haben. Wir tragen selbstverständlich für alle in diesem Buch gemachten Aussagen die alleinige Verantwortung.

*Zürich, November 2025
Michael Graff, Ruth Gurny, Beat Ringger*

Préface

En Suisse, le débat autour de la prévoyance professionnelle préoccupe beaucoup de personnes. Les informations envoyées chaque fin d'année par les caisses de pension sont un mystère pour de nombreuses personnes. Elles irritent et influencent l'opinion publique à l'égard du deuxième pilier.

En tant qu'auteur:es de cet ouvrage, ce sujet nous préoccupe également. Depuis des années, nous nous penchons, avec nos collègues du Réseau de réflexion (Denknetz), sur la question de savoir comment rendre la prévoyance professionnelle plus équitable et plus solide afin qu'elle devienne une véritable assurance sociale. Le référendum de septembre 2024 a donné un nouvel élan à ce débat. La majorité des électeurs et électrices ont clairement rejeté la révision de la prévoyance professionnelle présentée par le Parlement. Mais les problèmes ne sont pas pour autant résolus. En revanche, la votation ouvre la voie à une véritable révision totale.

Nous saisissons cette opportunité et lançons une proposition de transformation: le modèle *Deuxième pilier pour toutes et tous*. Ce modèle accroît la transparence et permet aux assuré:es de comprendre ce qu'il advient de leurs cotisations d'assurance et à quelles prestations ils et elles auront droit lorsque viendra l'âge de la retraite. La prévoyance vieillesse proposée sera plus indépendante des fluctuations du marché financier. De même, le risque de pauvreté pour les personnes âgées ayant effectué un volume important de travail de care non rémunéré sera considérablement réduit.

Personne ne peut prédire avec certitude ce que l'avenir nous réserve. Nous pouvons toutefois nous y préparer en évitant des rigidités et dogmatismes inutiles. Avec notre modèle de réforme, il sera beaucoup plus facile d'apporter ultérieurement d'autres adaptations. Nous pensons notamment à des mesures permettant de rapprocher l'AVS et notre

modèle de *deuxième pilier pour toutes et tous* en vue d'une fusion des deux systèmes. Cela deviendra possible lorsqu'il apparaîtra clairement à la majorité de la population que telle est la meilleure option.

Aperçu de la publication dans sa version intégrale en allemand

Le chapitre 1 décrit la situation actuelle du système suisse de prévoyance vieillesse. Au chapitre 2, nous abordons l'histoire récente, le fonctionnement et les principales controverses relatives à la prévoyance vieillesse en Suisse (pour son volet prestations financières). Le chapitre 3 retrace l'évolution de la prévoyance vieillesse en Suisse depuis ses débuts jusqu'en 1985. Le chapitre 4 décrit les principes généraux de l'ensemble des systèmes institutionnalisés de prévoyance vieillesse en matière de prestations financières. Il présente également certaines particularités ainsi que les connaissances actuelles et des points de vue scientifiques et politiques. Le chapitre 5 documente les principaux propositions et projets de réforme récents en matière de prévoyance vieillesse en Suisse. Le chapitre 6 montre les origines et les effets du Gender Pension Gap sur la prévoyance vieillesse. Au chapitre 7, nous décrivons en détail notre modèle de réforme *Deuxième pilier pour toutes et tous*. Au chapitre 8, nous tentons d'évaluer les effets financiers de notre modèle. Le chapitre 9, enfin, aborde quelques questions que pose le modèle. L'ouvrage se termine par un glossaire des principaux termes techniques du système de prévoyance vieillesse en Suisse, un index des mots clés ainsi qu'une bibliographie.

Un résumé détaillé du modèle de réforme en français est disponible aux pages 21–39.

Remerciements

Nous remercions chaleureusement le service de traduction d'Unia pour son aide à la traduction. Véréna Keller a apporté les dernières modifications aux textes français – un grand merci à elle.

Nous remercions également les expert:es suivant:es pour leurs précieux commentaires: Eliane Albisser, Dominique Becht, Eva Brögli, Tabea Kaderli, Uwe Koch, Matthieu Leimgruber, Aline Mase, Gabriela Medici, Danny Schlumpf et Yvonne Seiler Zimmermann. Nous avons intégré bon nombre de leurs suggestions dans le présent texte. Nous remercions également toutes les personnes qui, au sein du Réseau de réflexion, ont réfléchi ces dernières années à des réformes de la LPP. Ils et elles ont développé des éléments essentiels du présent modèle. En tant qu'auteur:es, nous assumons bien entendu l'entière responsabilité des observations et déclarations dans cet ouvrage.

Zurich, novembre 2025

Michael Graff, Ruth Gurny, Beat Ringger

Zusammenfassung

Die zweite Säule (berufliche Vorsorge) weist gravierende Mängel auf und befindet sich akut in einer markanten Schiefelage. Die Rentenhöhe aus der beruflichen Vorsorge ist innerhalb der letzten Jahre erheblich gesunken: Die Versicherten erhalten für dieselben Beitragszahlungen nur noch einen Bruchteil der jährlichen Rente früherer Jahrgänge.

Die berufliche Vorsorge sollte auch aus sozialen Gründen einer Revision unterzogen werden. Die zweite Säule schreibt nämlich die sozialen Ungleichheiten aus der Erwerbsphase ins Alter fort. Insbesondere Frauen sind aufgrund der Nichtberücksichtigung unbezahlter Erziehungs- und Betreuungsarbeit, aufgrund der Eintrittsschwelle respektive des Koordinationsabzuges, aufgrund von Lohndiskriminierung und genderspezifischen Erwerbsbiografien durch die berufliche Vorsorge im Alter finanziell schlecht abgesichert.

Zudem sind die Rentenunterschiede zwischen verschiedenen Vorsorgekassen (bei gleichen Beitragszahlungen) erheblich, was Ungerechtigkeiten auf der individuellen Ebene schafft. Diese dürften den wenigsten Versicherten in vollem Umfang bewusst sein, denn das BVG-System ist komplex, zersplittert und intransparent.

All diese Gründe haben mit dazu geführt, dass die BVG-Reformvorlage in der Volksabstimmung vom 22. September 2024 mit über 67 Prozent Neinstimmen deutlich verworfen worden ist (vgl. hierzu Abschnitt 5.3 in diesem Buch). Vor diesem Hintergrund haben wir unter dem Titel *Eine zweite Säule für alle* die Grundzüge einer BVG-Totalrevision entwickelt. Der Reform-Vorschlag ist so konzipiert, dass er unmittelbar umgesetzt werden kann. Wichtig war uns, dass die heute bestehenden Ansprüche gewahrt bleiben.¹

Wir leben in einer Zeit, in der die kommenden gesellschaftlichen, ökologischen und ökonomischen Entwicklungen schwer absehbar sind – aufgrund der Klimaerhitzung sind sie vielleicht so unsicher wie seit langer Zeit nicht mehr. Diese Unsicherheit betrifft auch die berufliche Vorsorge, deren Zukunft von der Entwicklung der Rahmenbedingungen wie den Renditen auf den Finanz- und Immobilienmärkten und der Lebenserwartung abhängt. Letztere zum Beispiel ist seit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie nicht mehr gestiegen, und es bleibt abzuwarten, ob dies nur der Pandemie geschuldet ist, oder ob sich andere Faktoren wie z. B. die Verbreitung von Mikro- und Nano-Plastikpartikeln in der Umwelt und in den menschlichen Körpern, der wachsende Stress im Beruf oder die Zunahme von Schlafstörungen nun ebenfalls negativ auf die Lebensdauer auswirken.

Unser Modell ist deshalb nicht für die Ewigkeit, sondern für einen Zeitrahmen von einigen Jahrzehnten konzipiert. Wir sind zwar überzeugt, dass es sich bei ähnlich bleibenden Rahmenbedingungen auch in längeren Zeiträumen bewährt. Es ist aber nicht unwahrscheinlich, dass in absehbarer Zukunft neue Reformschritte erforderlich sein werden – zum Beispiel dann, wenn es wegen häufigen klimabedingten Knappheiten und wachsendem Chaos im internationalen Handel zu tiefgreifenden Wirtschaftskrisen und zu dauerhaften Kurseinbrüchen auf den Aktienmärkten kommen sollte. Die von uns vorgeschlagenen Umstrukturierungen sollen deshalb auch dafür sorgen, dass die berufliche Vorsorge künftig weitaus einfacher und zielsicherer reformiert werden kann, als dies heute der Fall ist. Insofern sind auch solche Szenarien in unserem Modell mit vorbereitet.

Ein wichtiges Ziel unseres Vorschlages ist es, die Fragmentierung und die Intransparenz der heutigen beruflichen Vorsorge zu reduzieren. Im Zentrum steht dabei die strikte Trennung von Obligatorium und Überobligatorium sowie der grundlegende Umbau des Obligatoriums durch die Etablierung eines öffentlichen, zentralen Fonds, dem sämtliche

Erträge zukommen und der alle obligatorischen Leistungsansprüche bedient. Die Beiträge basieren weiterhin auf dem Erwerbseinkommen, und die Renten werden auch künftig auf Basis des Kapitaldeckungsverfahrens ermittelt. Der Umwandlungssatz von 6,8 Prozent bleibt im Obligatorium gewährleistet, damit das Verfassungsziel einer Gesamrente, die eine »Fortsetzung der Lebensführung in angemessener Weise« sichert, für möglichst viele Rentner:innen erreicht werden kann.

Alle Beiträge sowie sämtliche Finanzerträge aus den im Obligatorium angesparten Kapitalien gehen an diesen zentralen Fonds, der zum organisatorischen Rückgrat des Obligatoriums wird. Der Fonds soll von einem tripartit besetzten Gremium aus Vertreter:innen von Unternehmen (zur Terminologie siehe Glossar), Lohnbeziehenden und Behörden geleitet werden. Den bisherigen Versorgungseinrichtungen verbleibt im Obligatorium die treuhänderische Aufgabe, diejenigen Kapitalien weiter zu verwalten, die bis zur Einführung der Reform angespart worden sind.

Die Vergütungen für das Management der Kapitalanlagen müssen begrenzt und besser kontrolliert werden.

Der heute avisierte Deckungsgrad von 118 Prozent bindet erhebliche Mittel und trägt wesentlich dazu bei, dass die Schweiz massiv überkapitalisiert ist, was unter anderem die Preise für Immobilien und Mieten in die Höhe treibt. Die höhere Stabilität des neuen, staatlich getragenen Systems erlaubt es, den Deckungsgrad deutlich absinken zu lassen, zumindest auf 100 Prozent. Dies setzt Mittel für Leistungen an die Versicherten frei.

Das vorgeschlagene Reformpaket beinhaltet zudem den Vorschlag, ähnlich wie in der AHV auch in der beruflichen Vorsorge rentenbildende Erziehungs- und Betreuungsgutschriften einzuführen, die aus allgemeinen Staatsmitteln finanziert werden. Die dabei entstehenden Rentenansprüche sollen schweizweit einheitlich ausfallen. Der Gender Pension Gap wird damit erheblich reduziert.

Die von uns vorgeschlagenen gutschriftenbasierten Rentenansprüche basieren auf realem Kapital, das den Anspruchsberechtigten auf ihre individuellen Sparkonten überwiesen wird. Wir schätzen, dass dafür rund 3 Milliarden Schweizer Franken pro Jahr erforderlich sind. Für diese Kapitalien sollen spezielle Anlagevorschriften gelten: Sie sollen ausschliesslich in den gemeinnützigen Wohnungsbau einerseits, in inländische Massnahmen zur Reduktion der inländischen Klimaemissionen andererseits fliessen. Damit wird erreicht, dass mit den zugrundeliegenden Steuergeldern ein mehrfacher Nutzen für die Allgemeinheit geschaffen wird: Der Gender-Pension-Gap wird erheblich reduziert, die Wohnungsnot wird gemildert, und die Energiewende wird vorangebracht.

Das Überobligatorium soll erhalten bleiben. Allerdings wird das versicherbare Einkommen und das entsprechende Steuerprivileg auf das Doppelte des Medianeinkommens begrenzt und nicht wie bisher auf einen versicherbaren Lohn bis zum Zehnfachen des BVG-Maximums, also aktuell 907 200 Franken pro Jahr.

Durch die mit der Reform des Überobligatoriums wegfallenden Abzüge von steuerbarem Einkommen erhöhen sich die Einkommenssteuern, die ihrerseits für die Finanzierung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften beigezogen werden können. Sowohl im neuen Obligatorium wie auch im weitergeführten Überobligatorium sollen zudem klare, auf den ökosozialen Umbau ausgerichtete Anlagekriterien gelten, die allerdings nicht so eng gefasst sein müssen wie die Vorschriften für die Anlage der gutschriftenbasierten Kapitalien.

Für die Weiterzahlung von Beiträgen auf das dann noch im Überobligatorium versicherbare Einkommen und die Anlagestrategie der dort angesparten Mittel könnten auch Wahlmöglichkeiten vorgesehen werden, wie beispielweise schon heute in den australischen Pensionskassen. Die Details würden aber noch eine sorgfältige Prüfung erfordern.

Mit der vorgeschlagenen Totalrevision können folgende Ziele erreicht werden: Die Renten der beruflichen Vorsorge werden sicherer und gerechter, die Umsetzung der verfassungsmässig geforderten angemessenen Fortsetzung der Lebensführung wird gestärkt, der Gender Pension Gap wird deutlich kleiner, und das System der beruflichen Vorsorge wird transparenter. Damit lässt sich die berufliche Vorsorge den gesellschaftlichen Veränderungen in Zukunft wirkungssicher anpassen.

Résumé détaillé du modèle de réforme en français

Introduction

Le deuxième pilier (prévoyance professionnelle) présente de sérieuses lacunes et se trouve dans un état de déséquilibre marqué. En l'espace de quelques années, les rentes de la prévoyance professionnelle ont considérablement diminué. La prévoyance professionnelle doit faire l'objet d'une révision pour des raisons structurelles aussi. Ainsi, de nombreuses femmes manquent-elles de sécurité financière à la retraite à cause de la déduction de coordination et du fait qu'il n'est pas tenu compte du travail non rémunéré d'éducation et d'assistance. La réforme de la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP), soumise au peuple le 22 septembre 2024, n'aurait pas résolu ces problèmes, ou seulement de manière tout à fait insuffisante. Les votant·e·s étaient de cet avis et ont clairement rejeté ce projet (67 % des voix).

Face à cette situation, les auteur·e·s du présent ouvrage ont élaboré les grandes lignes d'une révision totale de la LPP qui s'appuie sur des travaux préparatoires du Denknetz. Dans leur modèle, les droits existants seront maintenus dans le cadre de la préservation des droits acquis. Au cœur de ce projet se trouve la refonte totale du régime obligatoire par la création d'une instance de droit public chargée de gérer l'ensemble des droits à la rente obligatoires. Toutes les cotisations des salarié·e·s et des entreprises ainsi que les revenus financiers des capitaux épargnés seront désormais versés à cette instance. L'État garantira les rentes et le taux de conversion restera à 6,8%. De nouvelles contributions versées par l'État serviront à financer les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance. Le régime surobligatoire sera maintenu. Toutefois, le privilège fiscal sera limité au double du revenu médian. Il en résultera une augmentation des

impôts sur le revenu. Ces montants seront à leur tour utilisés pour financer les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance.

Résumé

Un objectif essentiel de notre proposition consiste à réduire la fragmentation de la prévoyance professionnelle actuelle et à accroître sa transparence. Nous avons placé au cœur de ce projet la séparation stricte entre le régime obligatoire et le régime surobligatoire, mais aussi la refonte totale du régime obligatoire par la mise en place d'un fonds central public alimenté par l'ensemble des revenus et produits. Ce fond gèrera tous les droits aux prestations obligatoires. Les cotisations resteront basées sur le revenu du travail et les rentes seront toujours déterminées selon le principe de la capitalisation. Le taux de conversion de 6,8% restera garanti dans le régime obligatoire, afin que le plus grand nombre possible de retraité·e·s puisse correspondre au but constitutionnel d'une rente globale assurant de »maintenir le niveau de vie antérieur de manière appropriée«.

La totalité des cotisations, de même que tous les produits financiers des capitaux épargnés dans le régime obligatoire, seront versés au fonds central, qui deviendra l'épine dorsale organisationnelle du régime obligatoire et sera dirigé par un organe tripartite. Dans le régime obligatoire, les institutions de prévoyance actuelles conservent leur mission fiduciaire consistant à gérer les capitaux épargnés jusqu'à l'introduction de la réforme.

Le taux de couverture de 118% visé aujourd'hui mobilise de gros moyens et contribue largement à la surcapitalisation massive de la Suisse, une pratique qui fait notamment flamber les prix de l'immobilier et le niveau des loyers. La stabilité accrue du nouveau système porté par l'État permettra de réduire le taux de couverture de manière significative, au moins à 100%.

La réforme envisagée comprend en outre la proposition

d'introduire dans la prévoyance professionnelle, à l'instar de l'AVS, des bonifications pour tâches éducatives et d'assistance, constitutives de rentes et financées par les ressources générales de l'État. Les droits à la rente qui en résulteront devront être uniformes dans toute la Suisse. L'écart de rente entre les sexes sera considérablement diminué. Les nouveaux droits à la rente basés sur des bonifications reposent sur un capital réel versé aux ayants droit sur leurs comptes d'épargne individuels. Nous estimons que ce capital correspond à environ 3 milliards de francs suisses par an. Il sera soumis à des règles de placement spécifiques: il doit être exclusivement affecté à la construction de logements d'utilité publique, d'une part, et à des mesures visant à réduire les émissions climatiques en Suisse, d'autre part.

Le régime surobligatoire sera maintenu. Toutefois, le revenu assurable et le privilège fiscal correspondant seront limités au double du revenu médian.

La suppression des déductions du revenu imposable à la suite de la réforme du régime surobligatoire entraînera une hausse des recettes de l'impôt sur le revenu. Ces montants pourront à leur tour servir à financer les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance. Des critères de placement plus clairs, axés sur la reconversion écosociale, devront en outre s'appliquer tant au nouveau régime obligatoire qu'au régime surobligatoire conservé, même si les critères ne devront toutefois pas être aussi strictes que ceux relatifs au placement des capitaux basés sur les bonifications. Les rémunérations pour la gestion des placements devront être limitées et mieux contrôlées.

La révision totale proposée permettra d'atteindre les objectifs suivants: des rentes de la prévoyance professionnelle plus sûres et plus équitables, la mise en œuvre renforcée du maintien approprié du niveau de vie antérieur exigé par la Constitution, une nette diminution de l'écart entre les rentes des hommes et des femmes ainsi qu'une plus grande transparence du système de la prévoyance professionnelle.

En outre, il sera plus facilement possible à l'avenir d'adapter la prévoyance professionnelle aux changements sociaux de manière pertinente.

1. Forte baisse des rentes LPP

En Suisse, le deuxième pilier est inscrit dans la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP). La loi a été adoptée en 1985 et ses dispositions sont en vigueur depuis 1987. La prévoyance professionnelle fonctionne selon le principe d'un livret d'épargne obligatoire: les assuré·e·s sont tenu·e·s d'épargner des montants pour leur capital de vieillesse pendant leur vie active à partir de l'âge de 25 ans. Les institutions de prévoyance (caisses de pension, caisses collectives, assurances spécialisées) investissent ce capital de vieillesse sur les marchés financiers et immobiliers. Au moment du départ à la retraite, l'avoir est converti en une rente versée à vie selon le taux de conversion, ou bien il est versé sous forme de capital.

Dans un premier temps, cela semblait être une bonne solution pour les assuré·e·s. Les marchés financiers étaient au plus haut. Les valeurs commerciales des biens immobiliers et des titres augmentaient de manière fiable, de même que les rentes LPP. Pendant de nombreuses années, le taux de conversion LPP était établi autour de 7%.

Mais le vent a tourné au début des années 2000 et surtout à partir de 2010. Les rendements sur les marchés financiers sont devenus plus volatils et l'espérance de vie des assuré·e·s a progressé. Pendant un certain temps, les institutions de prévoyance ont compensé cette évolution par l'intégration de ce qui correspond, de fait, à un élément du système de répartition dans le deuxième pilier: une partie des recettes fut alors utilisée pour les paiements courants. Mais au lieu de soumettre cette composante de répartition à une réglementation obligatoire et de l'aménager avec équité – ce qui aurait remédié au problème et permis de garantir les rentes équitables aux classes d'âge à venir –, le but constitutionnel

d'une rente globale (AVS et LPP), censée préserver le niveau de vie antérieur, a été mis en péril par légèreté. Grâce à diverses mesures (p. ex. avec des solutions dites ›enveloppantes‹), les institutions de prévoyance sont parvenues à abaisser les taux de conversion, parfois en dessous de 5%, bien que le taux de conversion prescrit par la loi dans le régime obligatoire n'ait été abaissé qu'une seule fois (en 2005) de 7,2% à 6,8% et qu'il soit, aujourd'hui encore, de 6,8%. Cela a été possible, et l'est encore, parce que la plupart des institutions de prévoyance opèrent avec des taux de conversion enveloppants, dans lesquels elles mélangent en toute opacité le taux légal du régime obligatoire avec les taux non réglementés du régime surobligatoire.

C'est ainsi que le taux de conversion de facto a pu subir une baisse significative au cours des quinze dernières années. La valeur moyenne du taux de conversion enveloppant était encore, en 2010, de 6,74% pour les hommes pour un départ à la retraite à 65 ans (Swisscanto, 2019, p. 65). Il a depuis été ramené à 5,30% et devrait encore baisser à l'avenir (5,25% en 2030, Swisscanto, 2025: 24).

De plus, les écarts entre les différentes institutions de prévoyance sont frappants: en 2023, la fourchette des taux de conversion allait de 4,1% à 7,2% (Swisscanto, 2023, p. 84). Cela signifie qu'à cotisations égales, la rente peut varier énormément en fonction de l'organisme auprès duquel les personnes sont obligatoirement assurées. Les malchanceux doivent se contenter de rentes très fortement réduites.

Globalement, l'impact de ces tendances est spectaculaire. Selon Swisscanto, pour un revenu salarial de CHF 80 000, la rente LPP a chuté d'environ 25% entre 2013 et 2022 (Swisscanto 2023, p. 31). Le VermögensZentrum (VZ) dresse un constat encore plus inquiétant lorsqu'il considère les vingt dernières années: pour une personne de 55 ans avec un revenu de CHF 120 000, les rentes LPP attendues ont baissé de plus de 40% entre 2002 et 2023 (VermögensZentrum, 2023).

2. Équité intergénérationnelle

L'argument souvent brandi est que ces baisses de rentes seraient nécessaires parce que les personnes vivent de plus en plus longtemps et restent donc rentières et rentiers plus longtemps. Pourtant, ce n'est même pas à moitié vrai. Entre 2011 et 2021, l'espérance de vie au moment du départ à la retraite a progressé de 2,3% pour les femmes et de 4,7% pour les hommes (chiffres: OFS, propres calculs). Toutefois, le recul des rentes LPP était bien plus important, de sorte que l'augmentation de l'espérance de vie ne peut l'expliquer que pour une part infime.

Les baisses des rentes ne peuvent pas non plus se justifier par une baisse des revenus de la fortune. Au contraire, un écart considérable s'est creusé entre le taux de conversion et les intérêts sur les capitaux épargnés. Ces derniers ont affiché un rendement annuel net moyen de 3,82 % entre 2013 et 2022, et ce, malgré une chute de 8,8% en 2022 en raison de la crise économique liée au Covid-19. Avec ces rendements historiques, un avoir de caisse de pension aurait enregistré une croissance globale de 43,4% sur cette période grâce à l'effet des intérêts composés (Swisscanto, 2023, p. 58, calculs effectués par nos soins). Cependant, comme nous l'avons mentionné, les rentes ont considérablement diminué au cours de la même période.

Les fortes baisses du taux de conversion de ces dernières années violent le principe de l'équité intergénérationnelle. Selon ce principe, des prestations identiques doivent être versées pour des cotisations identiques, quelle que soit l'année de naissance de la personne. Pour déterminer ces prestations, il convient bien entendu d'inclure non seulement le montant de la rente, mais aussi la durée de son versement (proportionnelle à l'espérance de vie). Or, comme nous l'avons exposé plus haut, les réductions de rentes survenues ces quinze dernières années ne s'expliquent que pour une part infime par l'allongement de l'espérance de vie, et ne se justifient pas non plus par la baisse des revenus de l'intérêt.

Au final, à une génération ›chanceuse‹ – à savoir la cohorte des personnes parties à la retraite entre 1987 et 2010 – succède une génération ›malchanceuse‹, forcée depuis lors de se contenter de taux de conversion de l'ordre de 5%. Cependant, cette génération ne doit pas sa ›malchance‹ à des circonstances exceptionnelles, mais à la politique des institutions de prévoyance.

Comment et pourquoi cette violation du principe d'équité s'est-elle produite? Afin d'atténuer le risque d'une baisse des rentes, les caisses de pension ont commencé à intégrer une composante de répartition de fait. Elles ont utilisé une partie des recettes courantes (cotisations et revenus de la fortune) pour garantir le paiement des rentes servies au même moment. Chaque année, quatre à sept milliards de francs (les estimations varient sensiblement) étaient ainsi répartis.

Au cours des quinze dernières années, les institutions de prévoyance ont toutefois pris le contre-pied de cette tendance et abaissé les taux de conversion pour les fonds de prévoyance ne relevant pas du régime obligatoire (comme mentionné plus haut). Une solution équitable aurait toutefois consisté à réglementer de manière contraignante la composante de conversion déjà réalisée dans les faits, c.-à-d. à l'aménager durablement et de la même manière pour toutes et tous. Cela aurait permis de garantir aux générations futures le droit à une composante de conversion identique. La politique dominante et les institutions de prévoyance ont d'emblée bloqué une telle solution préservant les générations futures, en insistant sur le fait que la prévoyance professionnelle devait reposer exclusivement sur des processus d'épargne individuels.

Nos propositions de réforme contribuent à stopper et à inverser, en partie, ce développement erroné.

3. *Deuxième pilier pour toutes et tous*: les objectifs

Le modèle *Deuxième pilier pour toutes et tous* permettra d'atteindre les objectifs suivants:

- La Constitution fédérale suisse stipule: »La prévoyance professionnelle conjuguée avec l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité permet à l'assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur« (art. 113, al. 2a). Il s'agit de garantir ce but constitutionnel.
- La population active de tout âge et de toute génération doit avoir la garantie de percevoir une rente globale conforme à la Constitution lorsque l'âge de la retraite viendra.
- Le calcul de la rente doit prendre en compte de manière adéquate le travail de care non rémunéré, de sorte que l'écart entre les rentes des hommes et des femmes soit sensiblement réduit.
- Il convient de freiner l'exposition, sur les marchés financiers, des capitaux prévus pour les prestations obligatoires. Et ce faisant, tenir compte du fait que l'avenir de l'économie et des marchés financiers est en proie à de fortes incertitudes.
- Les droits acquis à la rente doivent être maintenus. La révision totale doit être conçue autant que possible en tenant compte des décisions inhérentes au système. Il faut éviter les ruptures non requises dans l'esprit des objectifs poursuivis par la réforme.
- Il s'agit d'améliorer la transparence et d'éliminer les inégalités entre les différentes institutions de prévoyance.
- La construction de logements d'utilité publique et la transition écologique dans le domaine de l'approvisionnement énergétique doivent être considérablement renforcées.
- Le cas échéant, des réformes ultérieures devront être plus faciles à mettre en œuvre et plus efficaces.

4. Les points saillants du modèle *Deuxième pilier pour toutes et tous*

Pour atteindre ces objectifs, notre proposition de révision totale de la LPP comprend les points saillants suivantes:

I La partie obligatoire et la partie surobligatoire sont strictement séparées et gérées selon des règles distinctes. La révision totale met l'accent sur la refonte du régime obligatoire. Le régime surobligatoire est conservé, mais avec de nettes restrictions (voir point 15).

II Le régime obligatoire fait l'objet d'un grand remaniement. Un nouveau fonds de droit public à l'échelle de la Suisse gèrera à l'avenir tous les droits aux prestations obligatoires. Les rentes, les versements de capitaux et les prestations d'assurance en cas d'invalidité seront ainsi garantis par l'État (au lieu d'être fondés sur des contrats individualisés comme aujourd'hui). Il en résultera une assurance sociale au sens propre du terme.

III Le nouveau fonds sera alimenté par toutes les cotisations des salarié-e-s et des employeurs en ce qui concerne la partie obligatoire, par tous les revenus et produits financiers générés par les capitaux épargnés dans le régime obligatoire ainsi que par les contributions de l'État pour le financement des parts de rente résultant des bonifications pour tâches éducatives et d'assistance. La direction du fonds sera composée de manière tripartite (par analogie avec la SUVA) de représentant-e-s des employeurs, des salarié-e-s et de l'État.

IV Le capital déjà épargné aujourd'hui dans le régime obligatoire, soit environ 640 milliards de francs, continuera d'être géré à titre fiduciaire par les institutions de prévoyance actuelles.

Les institutions de prévoyance céderont chaque année au fonds central les revenus des capitaux issus du régime obligatoire constitués avant la réforme. Les exigences et la surveillance de la gestion et du placement de ces capitaux seront améliorées, les critères de placement écologiques et sociaux seront contraignants. Les institutions de prévoyance devront placer les capitaux épargnés à titre obligatoire et surobligatoire selon les mêmes critères et afficher le même

rendement global. Cela permettra d'éviter que le régime surobligatoire soit financé transversalement par le régime obligatoire et vice versa. Les dépenses des institutions leur seront dûment indemnisées. Cependant, il ne faudra pas qu'il y ait de profit, et les prestataires de services financiers ne devront pas réaliser, comme aujourd'hui, des bénéfices prélevés sur le deuxième pilier qui réduisent les rentes.

V Dans le système actuel, les institutions de prévoyance privées sont tenues d'avoir un taux de couverture élevé afin de garantir leur stabilité. Or, dans un système global porté par l'État, la stabilité est bien plus grande, et le rapport cotisations/prestations s'améliorera également. Une partie des exigences actuelles en matière de couverture deviendra obsolète. Cela vaudra en particulier pour les réserves dites de fluctuations de valeur au-delà du taux de couverture de 100%. Elles s'élevaient à 13,5% en 2023, ce qui correspond à une somme d'env. 76 milliards de francs rien que pour le régime obligatoire.

VI Cela facilitera également la réalisation du but constitutionnel d'une rente globale garantissant le maintien du niveau de vie antérieur de manière appropriée. À cette fin, il faut conserver le taux de conversion de 6,8 % dans le régime obligatoire. Une potentielle lacune de financement pourrait résulter de l'abaissement du taux de couverture à 100% qui pourrait le combler dans un premier temps. Les options ultérieures sont l'intégration d'une part de redistribution, des recettes provenant de l'impôt fédéral direct et une majoration des cotisations.

VII Le calcul des rentes restera basé sur un capital accumulé individuellement pour des raisons de dépendance aux décisions inhérentes au système. Les droits à la rente existants ainsi que les droits à des prestations de survivants et d'invalidité demeureront garantis.

VIII Les rentes seront adaptées au renchérissement chaque année. En général, cette adaptation devrait être financée par

des taux d'intérêt nominaux en hausse dans un contexte inflationniste.

IX Les assuré-e-s paieront env. 40% des futures cotisations LPP, les employeurs env. 60%. Les parts exactes seront déterminées sur la base de la répartition globale des cotisations au moment de la révision totale de la LPP. Dans le régime obligatoire, elles seront uniformes pour tous les assuré-e-s.

X Des bonifications pour tâches éducatives et d'assistance seront introduites de manière analogue à l'AVS. L'impôt fédéral direct assurera le financement des droits à la rente acquis grâce à ces bonifications. Les capitaux versés permettant de garantir les droits à la retraite basés sur des bonifications sont exclusivement investis dans la construction de logements d'utilité publique et dans des projets visant à réduire les émissions climatiques en Suisse.

XI La déduction de coordination et le seuil d'entrée seront supprimés. Ainsi, les rentes augmenteront pour les personnes aux revenus modestes, ce qui profitera notamment à de nombreuses femmes. Cela aura néanmoins pour conséquence l'augmentation des cotisations versées par cette catégorie d'assuré-e-s. Beaucoup seront obligé-e-s pour la première fois de payer des cotisations. Pour les personnes et les ménages à faible ou très faible revenu, de telles cotisations entraîneraient une perte significative de leurs revenus. Il convient donc de trouver des solutions pour ce groupe de personnes.

XII Dans le système actuel, les rentes sont surtout insuffisantes pour les personnes qui accomplissent un travail d'éducation et d'assistance non rémunéré pendant de nombreuses années. La révision totale proposée augmentera leurs rentes doublement: par les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance de même que par la suppression du seuil d'entrée et de la déduction de coordination. Ainsi, leurs rentes s'amélioreront nettement, concrétisant plus souvent qu'aujourd'hui le but constitutionnel. Le cercle des person-

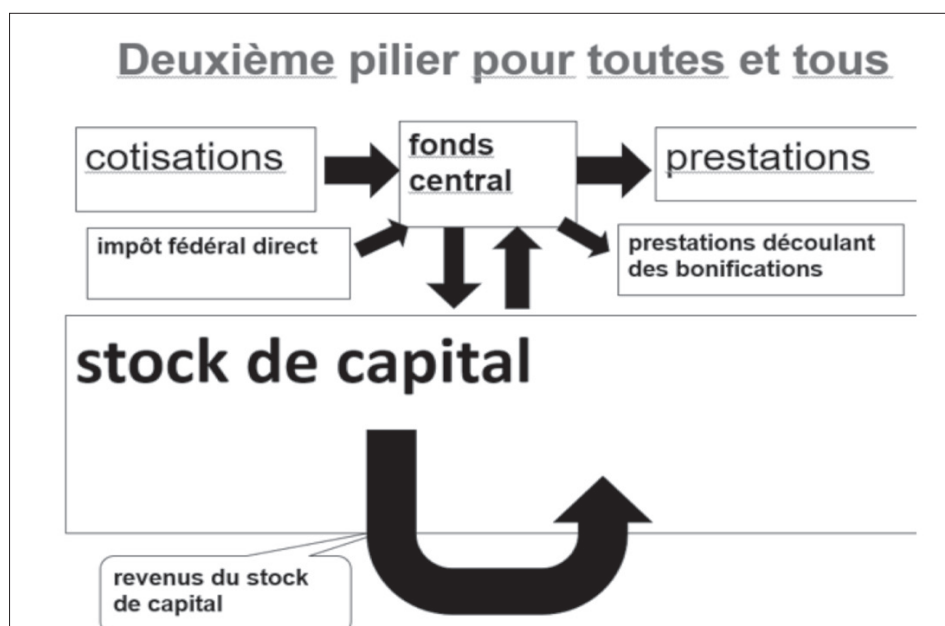
nes à la retraite tributaires des prestations complémentaires se réduira de façon significative.

XIII La suppression du seuil d'entrée et de la déduction de coordination élargira la masse salariale assurée de manière considérable. Si les taux de cotisation n'étaient pas ajustés en conséquence, le montant des cotisations versées et la somme des capitaux épargnés exposés aux marchés financiers grimperaient aussi en flèche. Nous considérons que ces deux éléments ne sont pas souhaitables. C'est pourquoi il y a lieu d'abaisser les taux de cotisation LPP. La baisse des cotisations doit être calculée de manière à ce que les rentes LPP du régime obligatoire escomptées ne soient en aucun cas inférieures à celles d'aujourd'hui. Autrement dit, l'extension du gain assuré au premier franc doit s'accompagner d'une baisse du taux de cotisation qui laisse inchangée la somme des cotisations à verser pour les personnes déjà assurées dans le régime obligatoire. Pour les personnes qui utilisent déjà pleinement le régime obligatoire, cela sera garanti par une baisse uniforme des cotisations. Pour celles qui gagnent moins que le revenu maximal assuré dans le régime obligatoire, le nouveau taux de cotisation augmente la somme des cotisations et donc les rentes attendues.

XIV Le régime surobligatoire sera maintenu, mais il sera strictement séparé du régime obligatoire. Les exigences et la surveillance de la gestion correspondront à celles du régime obligatoire. Sur le plan fiscal, les cotisations seront traitées comme aujourd'hui, mais une limite supérieure correspondant au double du revenu médian sera désormais fixée pour les composantes du salaire assurées dans le régime surobligatoire. En Suisse, seuls env. 10% des salaires dépassent cette double limite médiane. Une épargne forcée privilégiée fiscalement à partir de parts de revenus aussi élevées dans le deuxième pilier n'est pas justifiable dans une optique de politique sociale. Ces ménages disposent d'une autonomie financière suffisante pour prendre des dispositions en vue de toucher à la retraite le revenu souhaité au-delà des besoins

de base. Les capitaux épargnés dans le régime surobligatoire continueront d'être gérés par les institutions de prévoyance actuelles.

XV Pour des raisons de politique sociale et de protection des assuré-e-s, il faut privilégier le versement de la rente plutôt que du capital lors du départ à la retraite. Le retrait du capital doit toutefois rester possible dans des cas justifiés. Grâce au taux de conversion de 6,8% garanti dans notre modèle, les incitations à un retrait du capital diminuent toutefois. La Confédération et les cantons devront être tenus d'éliminer toute forme d'avantage fiscal accordé au retrait du capital par rapport à la rente.



Graphique: Le fonctionnement du modèle

Le régime obligatoire et le régime surobligatoire sont strictement séparés. Dans le régime obligatoire, les cotisations des assuré e s et des employeurs sont versées à un nouveau fonds de placement central, de même que les revenus du stock de capital. Toutes les prestations sont versées à partir de ce fonds (versements en capital, rentes d'invalidité et pensions, ces dernières avec un taux de conversion de 6,8 %). Les nouveaux droits aux prestations découlant des bonifications pour travail d'éducation et d'assistance non rémunéré sont financés par l'impôt fédéral direct.

5. Les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance

Les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance que nous proposons s'inspirent largement du modèle de l'AVS. Dans l'AVS, une bonification est attribuée aux assuré·e·s pour les années durant lesquelles elles et ils s'occupent d'un ou de plusieurs enfants de moins de 16 ans, ainsi que pour l'assistance apportée à des parents proches tributaires de soins. Chaque année, l'AVS prend en compte un revenu fictif égal à trois fois la rente annuelle minimale de l'AVS (en 2025, 45 360 CHF). Au départ à la retraite, la somme totale de toutes les bonifications est ajoutée au revenu du travail et la rente est déterminée sur la base de la somme totale des revenus et des bonifications.

Notre modèle prévoit l'introduction dans le deuxième pilier d'une réglementation largement analogue, mais adaptée à la capitalisation. Après l'entrée en vigueur de la réforme, la Confédération devrait non seulement comptabiliser les bonifications d'assistance et d'éducation de manière fictive, comme pour l'AVS, mais encore verser réellement à la caisse de pension les cotisations qui seraient dues sur le revenu fictif, afin que soient aussi crédités aux futurs bénéficiaires les revenus du capital avec intérêts et intérêts composés. Étant donné que, contrairement à l'AVS, les rentes du deuxième pilier sont constituées et versées à titre individuel, les couples (mariés ou liés par un partenariat enregistré) devront indiquer chaque année dans quelles proportions ils se sont réparti le travail d'éducation et d'assistance non rémunéré. Ainsi, les périodes d'assistance et d'éducation après l'entrée en vigueur de la réforme conduiront à des rentes plus élevées, et plus la retraite interviendra tard après une année donnant droit à une telle bonification, et plus les rendements seront élevés, plus le revenu de vieillesse qui en résultera sera élevé lui aussi. Sur cette base, ces contributions ne déploieront donc leur plein effet que progressivement, sur plusieurs décennies.

Pour les personnes déjà à la retraite ainsi que pour celles qui travaillent encore mais qui pourraient faire valoir des périodes d'assistance ou d'éducation pour des années antérieures à l'entrée en vigueur de la réforme, il faudrait envisager la possibilité de faire valoir des droits rétroactivement, par exemple à partir de l'introduction du deuxième pilier en 1985. Toutefois, étant donné qu'il n'est pas possible d'obtenir des intérêts rétroactifs, les cohortes plus âgées devraient sans doute renoncer ici au ›troisième cotisant‹, mais elles seraient toujours mieux loties qu'en cas de statu quo.

Pour un revenu annuel fictif de CHF 45 350 à l'heure actuelle, la cotisation annuelle est déterminée sur la base du nouveau taux de cotisation moyen LPP d'environ 9% (addition des taux de cotisation des salarié·e·s et des employeurs), ce qui représenterait CHF 4082 en 2025 (9% de 45 350 CHF). Elle sera financée par l'impôt fédéral direct. Comme il n'y a pas de déduction de coordination dans notre modèle et qu'il n'existe pas de seuil d'entrée, les bonifications prises en compte contribuent à la formation de la rente dès le premier franc. L'avoir qui en résulte est rémunéré au même taux que les capitaux basés sur le revenu réel du travail. Enfin, les revenus de l'activité lucrative et les bonifications servant de base au paiement des cotisations ne doivent pas dépasser ensemble, chaque année, le revenu maximal assuré selon la LPP (actuellement CHF 90 720 par personne).

Nous estimons que la Confédération devrait déboursier environ 3 milliards de francs suisses par an pour l'introduction des rentes LPP basées sur les bonifications. Des règles particulièrement strictes s'appliqueraient en ce qui concerne le placement de ces capitaux publics: ils seraient exclusivement investis dans la construction de logements d'utilité publique et dans des projets visant à réduire les émissions climatiques en Suisse. Les nouveaux capitaux seraient donc utilisés exclusivement pour faire avancer des causes sociales et écologiques importantes. Ils serviraient ainsi la société dans son ensemble. L'utilisation des deniers publics est ainsi dou-

blement légitimée: l'écart de retraite entre les sexes est considérablement réduit, la construction de logements d'utilité publique et la politique climatique sont encouragées. De plus, de tels placements éviteraient l'exposition de capitaux sur les marchés financiers. Ils ne contribueraient ainsi plus à gonfler davantage ces marchés et n'entraîneraient plus de loyers excessifs.

6. Répercussions financières

Nous avons estimé les augmentations sur les rentes des caisses de pension à escompter de la réforme ainsi que les besoins financiers annuels qui résulteraient des droits à la rente basés sur des bonifications, ceci aux prix actuels. Ces estimations impliquent un certain nombre d'hypothèses, de sorte qu'il ne s'agit pas de prévisions précises ; nous devrions cependant pouvoir identifier des ordres de grandeur.

Pour les personnes qui pourront faire valoir toutes les périodes d'éducation après l'entrée en vigueur de la réforme, les suppléments de pension annuels moyens pour un départ à la retraite à 65 ans avoisineraient CHF 12 500 par an ou 1050 par mois. Ce montant se fonde sur un rendement annuel moyen des placements de 3.64%, comme dans un passé récent. Avec un rendement nettement plus faible de 2%, le supplément représenterait tout de même un peu plus de CHF 8080, soit environ CHF 675 par mois.

En cas de prise en compte rétroactive des périodes d'éducation, une personne déjà retraitée bénéficierait d'une hausse annuelle de sa rente de 270 CHF pour chaque année prise en compte. Si l'on suppose la prise en compte de 17 années en moyenne, le supplément total approcherait les CHF 4700 par an, soit environ CHF 390 par mois.

Comme l'indiquent nos estimations, il faudra un montant approximatif de 3 milliards de francs suisses pour financer les parts de rentes basées sur des bonifications concernant les rentes futures (aux prix et conditions-cadres actuels). En cas d'imputation rétroactive additionnelle, il faut compter

env. 3,3 milliards supplémentaires. Soit un total de 6,3 milliards de francs. Sur cette somme, selon nos estimations, 4 milliards seront d'ores et déjà financés par l'allègement des PC et par l'augmentation des recettes fiscales due au plafonnement du régime surobligatoire. Il restera env. 2,3 milliards par an que l'impôt fédéral direct devra apporter. Cela correspond à env. 8 % des recettes actuelles de cet impôt (28 milliards de francs), ou un peu moins de 0,3 % du PIB. À notre avis, il s'agit d'une somme étonnamment modeste étant donné qu'elle réduirait de manière significative l'écart entre les rentes des hommes et des femmes.

Ces coûts devraient d'ailleurs diminuer à mesure que des offres de garde d'enfants de qualité et abordables seront disponibles sur l'ensemble du territoire suisse et que l'activité professionnelle exercée par les parents augmentera en conséquence.

7. Modèle de réforme LPP, questions complémentaires

L'un des objectifs de la révision totale consiste, comme nous l'avons mentionné, à créer des structures transparentes, réformables de manière ciblée à l'avenir aussi. Actuellement, la complexité de la prévoyance professionnelle est telle qu'il semble difficile de concevoir des réformes partielles efficaces et d'exclure des effets secondaires indésirables.

Comme nous l'avons mentionné par ailleurs, notre proposition est conçue pour une période de quelques décennies. À plus long terme, les évolutions économiques, sociales et écologiques modifieront peut-être les conditions-cadres au point de rendre indispensables de nouvelles réformes de la prévoyance professionnelle.

Les modèles sont une chose, la réalité en est une autre. Ce n'est que dans la pratique que l'on verra dans quelle mesure la réforme proposée permettra de concrétiser le but constitutionnel, donc s'il est possible de prévenir la pauvreté des personnes âgées. Si des lacunes apparaissaient à cet égard, une nouvelle extension du deuxième pilier serait néan-

moins problématique, car elle exposerait encore plus d'argent d'épargne sur les marchés financiers. Il serait préférable d'apporter des améliorations au premier pilier (l'AVS). En outre, il faudrait se demander si la conception habituelle selon laquelle un taux de substitution individuel de 60% permettrait d'atteindre le but constitutionnel (prévention de la pauvreté des personnes âgées) est effectivement réalisée. En effet, pour les personnes à faible revenu, un taux de substitution de 60% ne permet pas de couvrir les besoins de base, alors que pour les personnes au revenu élevé, même un taux de substitution inférieur à 60% peut garantir une retraite financièrement suffisante. Pour ces raisons, nous estimons que le débat politique devrait s'orienter davantage vers un revenu minimum qui garantisse de pouvoir vivre dignement sa vieillesse.

Régime surobligatoire

Ensemble, l'AVS/AI et le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle devraient prévenir la pauvreté des personnes âgées et permettre à l'ensemble des retraité-e-s de vivre dans la dignité. L'objectif devrait être d'éliminer les privilèges fiscaux sur l'épargne privée au-delà de la garantie financière d'une retraite digne.

Les indépendant-e-s et les bonifications

Pour ce qui est des rentes basées sur l'activité professionnelle, il est compréhensible que les indépendant-e-s ne soient pas inclus dans le régime obligatoire. La décision de se mettre à son compte implique la responsabilité de chercher ses propres solutions pour assurer sa retraite. La situation est différente pour les parts de rente basées sur des bonifications. En effet, le travail d'éducation et d'assistance non rémunéré fourni dans le cadre d'un emploi salarié ne se distingue pas de celui fourni dans le cadre d'un emploi indépendant. Il conviendrait donc de déterminer comment instaurer les rentes basées sur des bonifications pour les indépendant-e-s.

Vorschlag für eine Totalrevision
der beruflichen Vorsorge:
Hintergrund und
detaillierte Erläuterungen

1. Stark gesunkene BVG-Renten

Die zweite Säule ist in der Schweiz im Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) verankert. Das Gesetz wurde 1985 beschlossen und seit 1987 sind die entsprechenden Bestimmungen in Kraft. Die berufliche Vorsorge funktioniert nach dem Prinzip eines obligatorischen Sparbuchs: Die Versicherten sind verpflichtet, während ihres Erwerbslebens ab dem 25. Lebensjahr Beträge für ihr Alterskapital anzusparen. Das Alterskapital wird von den Vorsorgeeinrichtungen (Pensionskassen, Sammelkassen, spezialisierte Versicherungen) auf den Finanz- und Immobilienmärkten angelegt. Mit der Pensionierung wird das Guthaben per Umwandlungssatz in eine lebenslange Rente überführt oder ausbezahlt.²

Zunächst schien dies für die Versicherten eine gute Lösung zu sein. Die Finanzmärkte waren im Hoch. Die Handlungswerte von Immobilien und Wertpapieren stiegen verlässlich und so auch die BVG-Renten. Der gängige BVG-Umwandlungssatz lag viele Jahre lang bei rund 7 Prozent. Der Umwandlungssatz bestimmt den Anteil des angesparten Kapitals, das als jährliche Rente ausgeschüttet wird. Bei einem angesparten Kapital von 500 000 Franken und einem Umwandlungssatz von 7 Prozent ergibt dies eine BVG-Jahresrente von 35 000 Franken. Wird der Umwandlungssatz auf 5 Prozent gesenkt, bleiben nur noch 25 000 Franken.

Doch die finanzielle Situation für die Versicherten verschlechterte sich zu Beginn der 2000er-Jahre und besonders seit 2010 markant. Die Erträge auf den Finanzmärkten wurden volatiler und die Lebenserwartung der Versicherten ist gestiegen. Eine Zeit lang hatten die Vorsorgeeinrichtungen diese Entwicklung aufgefangen, indem sie eine faktische Umlagekomponente in die zweite Säule einbauten: Ein Teil der Einnahmen wurde für die laufenden Zahlungen ver-

wendet. Doch statt diese Umlagekomponente verbindlich zu regeln und gerecht auszugestalten, was der Problemlage entsprochen und die Renten auch für kommende Jahrgänge auf faire Weise gesichert hätte, wurde das Verfassungsziel einer Gesamrente (AHV und BVG) ignoriert, welches die Fortsetzung der gewohnten Lebensführung ermöglichen soll. Mit diversen Massnahmen (z. B. mit sogenannt umhüllenden Modellen) gelang es den Vorsorgeeinrichtungen, die Umwandlungssätze auf zum Teil unter 5 Prozent zu senken, obwohl der gesetzlich vorgeschriebene Umwandlungssatz im Obligatorium nur ein Mal (im Jahr 2005) von 7,2 Prozent auf 6,8 Prozent herabgesetzt worden war und auch heute noch bei 6,8 Prozent liegt. Dies war und ist möglich, weil die meisten Vorsorgeeinrichtungen mit Umwandlungssätzen operieren, in denen sie den gesetzlich geregelten Satz des Obligatoriums mit den unregulierten Sätzen des Überobligatoriums in intransparenter Weise mischen.

Im Überobligatorium werden Einkommensanteile versichert, die ausserhalb des obligatorisch versicherten Lohnbandes liegen. Dies können Lohnanteile oberhalb des maximal obligatorisch versicherten Lohns sein (2025: 90 720 Franken) bis zu einer Obergrenze vom Zehnfachen des maximal obligatorisch versicherten Lohns. Im Überobligatorium können aber auch Lohnanteile innerhalb des Koordinationsabzuges (26 460 Franken) respektive unterhalb der Eintrittsschwelle (22 680 Franken) einbezogen werden. Weiter können auch innerhalb des obligatorisch versicherten Lohnbereichs höhere Beiträge vereinbart werden, was die versicherte Lohnsumme erhöht. Einkäufe in die Pensionskasse gelten in der Regel ebenfalls zum überobligatorischen Bereich.

Die Vorsorgeeinrichtungen sind frei, ob und nach welchen Regeln sie überobligatorische Beiträge versichern wollen. Frei sind sie insbesondere bei der Festlegung der im Überobligatorium angewandten Umwandlungssätze, die mittlerweile zumeist deutlich unter 6,8 Prozent liegen.

Schliesslich dürfen die Vorsorgeeinrichtungen mit einem sogenannten umhüllenden Umwandlungssatz operieren, der in einer Mischrechnung der Sätze des Obligatoriums und des Überobligatoriums ermittelt wird. Das wird von vielen Vorsorgeeinrichtungen so gehandhabt und führt zu weitgehender Intransparenz, weil den Versicherten nur noch dieser umhüllende Satz mitgeteilt wird.

Auf diese Weise wurde der de facto Umwandlungssatz in den letzten 15 Jahren erheblich gesenkt. Der Mittelwert des Umwandlungssatzes lag im Jahr 2010 für Männer bei einer Pensionierung im Alter von 65 noch bei 6,74 Prozent (Swisscanto, 2019: 65). Er ist mittlerweile auf 5,30 Prozent gesenkt worden und soll künftig noch tiefer liegen (5,25 Prozent im Jahr 2030, Swisscanto, 2025: 24).

Erheblich sind auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen: Die Umwandlungssätze verteilten sich 2025 auf eine Bandbreite von 4,08 Prozent bis 7,20 Prozent (Swisscanto, 2025: 81). Das bedeutet, dass sich die Rente bei gleichen Beitragszahlungen stark unterscheiden kann, je nach Einrichtung, bei der jemand zwangsversichert ist. Wer mit schlechten Konditionen in der beruflichen Vorsorge versichert ist, muss ohne eigenes Verschulden mit massiv geringeren Renten auskommen.

Insgesamt sind die Auswirkungen dieser Entwicklungen erheblich. Gemäss Swisscanto ist bei einem Lohneinkommen von 80 000 Franken die BVG-Rente im Zeitraum von 2013 bis 2022 um rund 25 Prozent gesunken (Swisscanto 2023: 31).³ Das VermögensZentrum VZ kommt – weitere 11 Jahre zurückschauend – zu einem noch verstörenderem Befund: Für eine 55-jährige Person mit einem Einkommen von 120 000 Franken und einer Pensionierung sind die zu erwartenden BVG-Renten im Zeitraum von 2002 bis 2025 um 40 Prozent zurückgegangen (VermögensZentrum, 2025: 6). Die Verantwortung für die Erosion der finanziellen Alterssicherung liegt dabei allein bei der beruflichen Vorsorge (ebd.:4): »Seit 2002 sind die erwarteten Renten aus AHV

und Pensionskassen um 16 Prozent geschrumpft. Zwar gibt es immer mehr Geld aus der AHV – ab 2026 wird die Rente sogar 13 Mal im Jahr ausbezahlt. Aber die Pensionskassen haben ihre Leistungen stark reduziert.«

Generationengerechtigkeit

Häufig wird argumentiert, diese Rentensenkungen seien erforderlich, weil die Menschen immer länger lebten und damit auch länger Renten bezögen. Aus den Sterbetafeln des Bundesamts für Statistik lässt sich dazu die durchschnittliche Lebenserwartung der Schweizer Bevölkerung im Alter von 65 Jahren über die Zeit verfolgen.⁴ Den Befund zeigt die Abbildung 1. Demnach hat sich die Zahl der verbleibenden Lebensjahre von 1985, als die ersten BVG-Renten ausgezahlt wurden, bis 2023 in der Tat deutlich erhöht, um 19,0 Prozent bei Frauen und 20,0 Prozent bei Männern. Der Anstieg ist allerdings nicht linear und hat sich, wie die Abbildung klar zeigt, zuletzt deutlich abgeflacht. Von 2013 bis 2023 nahm die Lebenserwartung der 65-jährigen Frauen in der Schweiz nur noch um 3,2 Prozent zu und die der Männer, wo es noch Nachholbedarf gibt, um 6,3 Prozent.

Der Rückgang der BVG-Renten seit 2013 ist jedoch ohnehin weitaus grösser ausgefallen, als der Anstieg Lebens-

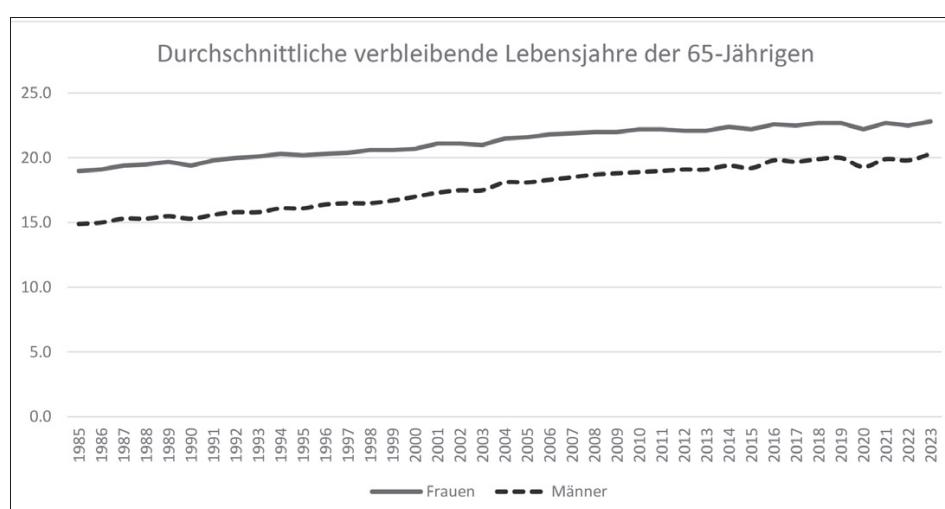


Abbildung 1: Lebenserwartung der Schweizer Bevölkerung, 65-Jährige, 1985–2023. Daten: Bundesamt für Statistik

erwartung dies rechtfertigen würde. Er lässt sich also nur zu einem Bruchteil mit der gestiegenen Lebenserwartung erklären. Vorsicht ist beim Blick auf die Abbildung auch bei Behauptungen angebracht, eine steigende Lebenserwartung werde auch in Zukunft weiter sinkende Umwandlungssätze erforderlich machen, denn ein anhaltender Aufwärtstrend ist in den letzten sieben Jahren nicht mehr erkennbar.

Die Rentensenkungen lassen sich auch nicht mit gesunkenen Vermögenserträgen begründen. Vielmehr hat sich zwischen Umwandlungssatz und den Zinsen auf den angesparten Kapitalien eine beträchtliche Schere geöffnet. Die durchschnittliche jährliche Nettorendite auf die angesparten Kapitalien lag im Zeitraum von 2015 bis 2024 bei 3,64 Prozent – und dies, obwohl es 2022 wegen der Covid-19-bedingten Wirtschaftskrise zu einem Einbruch von 8,8 Prozent gekommen war. Die Pensionskassenguthaben hat dank dieser Renditen und dank des Zinseszinseseffektes in diesem Zeitraum ein Gesamtwachstum von 43,4 Prozent verzeichnet (Swisscanto, 2025: 56, Berechnungen durch uns). Die Renten sind jedoch wie erwähnt im gleichen Zeitraum erheblich gesunken.

Die starken Senkungen des Umwandlungssatzes der letzten Jahre verletzen das Gebot der Generationengerechtigkeit, welches verlangt, dass für gleiche Beitragszahlungen auch gleiche Leistungen erfolgen sollen, unabhängig davon, in welchem Jahr eine Person geboren worden ist.

Bei der Ermittlung dieser Leistungen ist es natürlich geboten, nicht nur die Rentenhöhe, sondern auch die Dauer der Rentenzahlungen einzubeziehen, die proportional zur Lebenserwartung verläuft. Wie wir oben erläutert haben, sind die in den letzten 15 Jahren erfolgten Rentenkürzungen aber nur zu einem Bruchteil durch die höhere Lebenserwartung zu rechtfertigen und auch nicht durch gesunkene Zinserträge begründbar.

Im Ergebnis haben die Kohorten derjenigen Personen, die zwischen 1985 und 2010 in Pension gingen, für die glei-

chen Beiträge erheblich höhere BVG-Renten zugesprochen bekommen. Die nachfolgenden Kohorten verdanken ihre Schlechterstellung aber nicht höheren Umständen, sondern der Politik der Vorsorgeeinrichtungen.

Wie und warum ist diese Verletzung des Gerechtigkeitsgebots entstanden? Um drohende Renteneinbussen abzufedern, begannen die Pensionskassen damit, eine faktische Umlagekomponente einzubauen. Sie verwendeten Teile der laufenden Einnahmen (Beiträge und Vermögenserträge), um die laufenden Rentenzahlungen zu gewährleisten. Jährlich wurden so (die Schätzungen gehen hier deutlich auseinander) zwischen vier bis sieben Mrd. Franken umgelegt.

In den letzten 15 Jahren haben die Vorsorgeeinrichtungen nun aber Massnahmen ergriffen und die Umwandlungssätze der nicht zum Obligatorium gehörenden Vorsorgegelder markant gesenkt. Das hat zu enormen Unterschieden in den Renten geführt. Eine generationengerechte Lösung hätte dagegen darin bestanden, die real schon vollzogene Umwandlungskomponente verbindlich und dauerhaft zu regeln und dabei für alle in gleicher Weise auszugestalten. Damit wäre sichergestellt worden, dass künftige Generationen Anspruch auf eine gleiche Umwandlungskomponente haben. Eine solch generationengerechte Lösung haben die vorherrschende Politik und die Vorsorgeeinrichtungen aber verhindert mit der kategorischen Haltung, dass die berufliche Vorsorge ausschliesslich auf individuellen Sparprozessen basieren dürfe – mit fatalen Folgen für die nach 2010 in Rente gegangenen Lohnabhängigen.

Unsere Reformvorschläge tragen dazu bei, diese Fehlentwicklung zu stoppen und zumindest teilweise rückgängig zu machen. Dank der neuen schlanken Strukturen unseres Modells kann einfach und transparent geklärt werden, ob und auf welche Weise ein Teil der Erträge für Leistungszahlungen umgelegt werden soll.

2. Probleme und Reformbedarf in der zweiten Säule⁵

2.1 Hintergrund

Die finanzielle Altersvorsorge in der Schweiz ist ein historisch gewachsenes System. Erste gewichtige Forderungen nach einer staatlichen Altersvorsorge wurden unmittelbar nach Ende des Ersten Weltkriegs beim sogenannten Landesstreik im November 1918 erhoben, aber die Einführung einer – noch sehr rudimentären – Altersvorsorge erfolgte erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Das System ist mittlerweile weit umfassender und komplexer als zu Beginn und wurde wiederholt an die sich verändernden demographischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen angepasst.

Das System war ursprünglich an der Lebenswelt der Familie mit einem männlichen Alleinverdiener ausgerichtet, dessen Einkommen für die Ehefrau und Kinder, gegeben die sozial akzeptierten Standards, ausreichte. Ein eigenes Alterseinkommen für Frauen wurde nur in Form der Witwenrente für notwendig gehalten. Mit der faktischen und zunehmend auch normativen Erosion der traditionellen Kleinfamilie seit den 1970er-Jahren wurde das überkommene System zunehmend dysfunktional. Die Rolle der Frau als Hüterin des Haushalts und der Kinder begann sich aufzulösen, auch wenn das akzeptierte Rollenverständnis der Realität lange hinterherhinkte (und es in traditionell gesinnten Kreisen immer noch nachwirkt).

Zudem begann mit dem veränderten Reproduktionsverhalten eine demographische Transition, deren Auswirkung auf die Grössenverhältnisse der Kohorten im erwerbsfähigen Alter relativ zu denen im Pensionsalter sich in der nahen Zukunft stark bemerkbar machen wird. Die Fertilitätsrate in der Schweiz begann in den 1960er-Jahren schnell zu sinken, lag 1970 auf dem bestandserhaltenden Wert von 2,1, Mitte der 1970er Jahre bereits bei 1,5, und der letzte

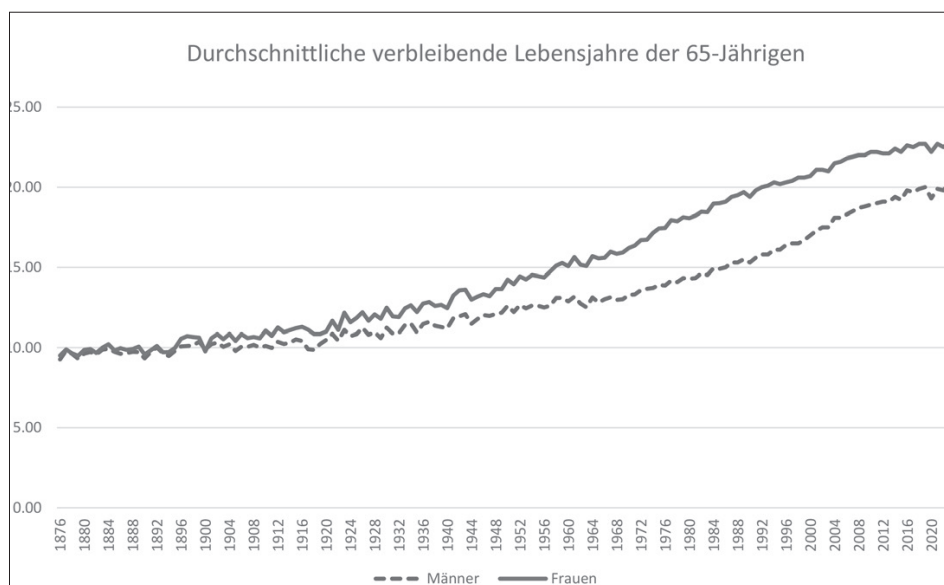


Abbildung 2: Lebenserwartung der Schweizer Bevölkerung, 65-Jährige, 1876–2023. Daten: Bundesamt für Statistik

Wert von 2023 beträgt nur noch 1,3. Die geburtenstarken Nachkriegskohorten sind mittlerweile pensioniert oder stehen kurz davor, und die nachfolgenden in der Schweiz geborenen Kohorten umfassen weit weniger Personen. Hinzu kommt, dass mit der steigenden Lebenserwartung die Ruhestandsphase länger wurde. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren in der Schweiz von 1876–2023.

Dieser Trend kann jedoch nicht einfach extrapoliert werden, und oben haben wir bereits darauf hingewiesen, dass nicht klar ist, wohin er in Zukunft gehen wird. Die Lebenserwartung könnte sich asymptotisch einem biologisch determinierten Maximum nähern. Doch für die nächsten Jahrzehnte wird ein wachsender Anteil der Bevölkerung viele Jahre des Ruhestands erwarten dürfen, denn die geburtenstarken Jahrgänge gehen auf den Ruhestand zu, und sie erfreuen sich einer höheren Lebenserwartung als alle Kohorten zuvor.

Die Entwicklung des Verhältnisses der Personen im erwerbsfähigen Alter relativ zu den Pensionierten ist eine der Schlüsselgrößen für die Finanzierung der Altersversor-

gung. Diese muss allerdings in Verbindung mit der Entwicklung der Arbeitsproduktivität betrachtet werden, und letztere entwickelt sich unter Ausklammerung konjunktureller Effekte stetig nach oben. Damit kann durch die Erwerbstätigen im Zeitablauf das Einkommen einer zunehmenden Anzahl von Pensionierten finanziert werden, auch wenn das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Pensionierten abnimmt, denn die Wachstumsrate der Finanzierungsbasis für die Altersvorsorge ergibt sich aus der Summe der Wachstumsrate der Anzahl der zur Finanzierung herangezogenen Personen zuzüglich der Wachstumsrate der von diesen bezogenen Einkommen. Letztere entspricht weitgehend der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität.

Gemäss Angaben des Bundesamtes für Statistik ist die Steigerung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz über die letzten gut 30 Jahre in der Tat beträchtlich gewesen: Die Arbeitsproduktivität nach tatsächlichen Arbeitsstunden zu Preisen des Vorjahres nahm von 1991 bis 2023 um fast 44 Prozent zu, wie die Abbildung 3 zeigt.

Auch hier kann man nicht einfach den Trend fortschreiben, aber solange die erwartete Zunahme des Verhältnisses von Erwerbspersonen zu Pensionierten diejenige der

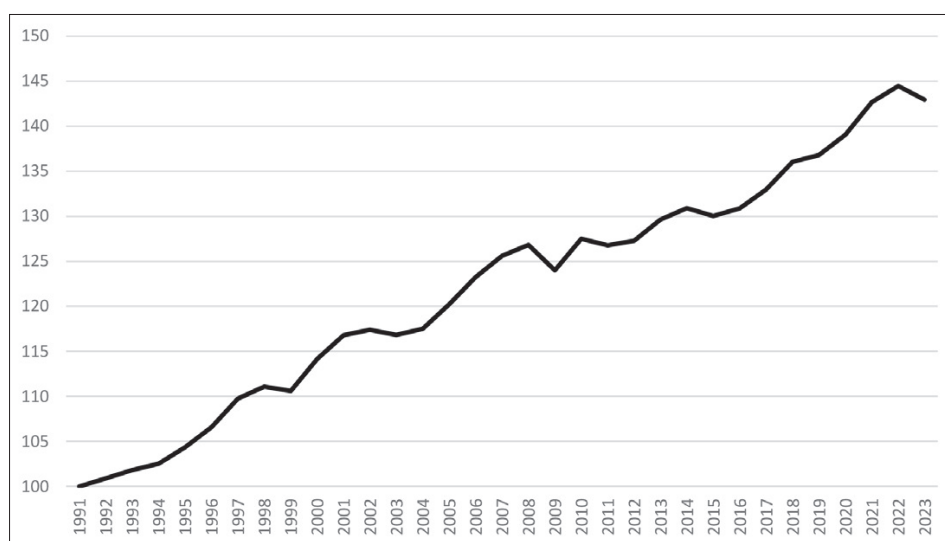


Abbildung 3: Arbeitsproduktivität in der Schweiz, Index (1991=100), 1991–2023. Daten: Bundesamt für Statistik

Arbeitsproduktivität nicht übertrifft, haben umlage- oder steuerfinanzierte Alterssicherungssysteme keine langfristigen Finanzierungsprobleme. Andernfalls gibt es drei Interventionsmöglichkeiten. Zum einen kann das Verhältnis von Erwerbspersonen zu Pensionierten durch Änderungen des Pensionsalters gesteuert werden. Zum anderen können die Finanzierungsbeiträge geändert werden. Und schliesslich kann die Höhe der Alterseinkommen angepasst werden, wobei diese Interventionen natürlich auch kombiniert werden können.

Hinzu kommt, dass bei Systemelementen, die auf Kapitaldeckung beruhen, die Anlagerendite eine weitere Schlüsselgrösse für die Finanzierung der Ruhestandseinkommen ist. Dies ist für die Schweiz höchst relevant, denn der Ausbau der hiesigen Altersversorgung hat seit Mitte der 1980er-Jahren die Finanzierung immer stärker von den Kapitalmärkten abhängig gemacht. Nachdem die Finanzmärkte mit der Grossen Rezession von 2008/9 eingebrochen sind und insgesamt verlässlich hohe positive Renditen fraglicher geworden sind, sind auch hier Anpassungen erforderlich.

Aus diesen Gründen ist das System der Schweizer Altersvorsorge praktisch seit Beginn mit Anpassungsbedarf konfrontiert gewesen. Da es über Jahrzehnte hinweg etabliert und aufgebaut wurde, hat man bei Reformen Pfadabhängigkeiten zu berücksichtigen. Nicht zuletzt ist die Frage der richtigen Ausgestaltung des Alterssicherungssystems in hohem Masse normativ, was sich politisch insbesondere im Streit um die Rolle der Umverteilung innerhalb der Alterssicherungssysteme niederschlägt.

2.2. Entstehung und Status quo

Das Schweizer System der Altersvorsorge besteht dem hiesigen Selbstverständnis zufolge aus drei sogenannten ›Säulen‹. Die Säulen-Terminologie wurde bereits in den 1960er Jahren von der privaten Versicherungswirtschaft als Gegenmodell gegen den Ausbau einer rein staatlichen Altersvorsorge

entwickelt. Eine umlagefinanzierte staatliche Altersvorsorge sollte aus Sicht des Finanzsektors nicht die Basis des Systems darstellen, sondern nur eine von mehreren ›Säulen‹ (Leimgruber, 2012; Peter, 2020).

Die erste Säule ist die umlagefinanzierte Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die 1948 eingeführt wurde. Diese Säule soll die Grundversorgung für den Lebensunterhalt abdecken, was aber bisher auch nicht annähernd erreicht worden ist. Die ursprünglich unregulierten Pensionskassen und die Finanzindustrie hätten bei wirklich existenzsichernden AHV-Renten die Grundlage für das einträgliche Geschäft der Verwaltung und Anlage von privaten Vorsorgegeldern verloren und lobbyierten deshalb erfolgreich dagegen.

Die Beiträge belaufen sich im Jahr 2025 auf 8,7 Prozent des Lohns, je hälftig gezahlt von den Beschäftigten und den Unternehmen. Selbständige zahlen 8,1 Prozent des Einkommens. Für Jahreseinkommen von weniger als 60'500 Franken gilt ein tieferer Beitragssatz.⁶

Der Bund beteiligt sich mit rund 20 Prozent an den Kosten der AHV. Die Altersrenten bei vollen 44 Beitragsjahren liegen 2025 zwischen 15 120 und 30'240 Franken pro Jahr für Einzelpersonen. Für Ehepaare ist die Summe auf 45 360 Franken begrenzt. Diese Beträge erreicht man aber nur, wenn ab dem Alter von 20 Jahren bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters jährlich Beiträge geleistet wurden. Für die Maximalrente ist ein Einkommen von durchschnittlich 85 000 Franken pro Jahr erforderlich. Versäumte Jahre führen zu einer Kürzung pro rata. Witwen-, Waisen- und Kinderrenten ergänzen, wenn darauf Ansprüche bestehen, die normalen AHV-Leistungen.

Ungekürzte AHV-Renten gibt es für Männer mit 65 Jahren. Das AHV-Rentenalter für Frauen wurde mit der letzten Reform von 64 auf 65 heraufgesetzt, mit partiellen Kompensationen für die ersten von der Änderung betroffenen Kohorten. Im September 2022 wurde dies mit knapper

Mehrheit in einer Referendumsabstimmung gebilligt. Die Änderungen traten am 1. Januar 2024 in Kraft.

Bei der Einführung der AHV war diese nicht als ›erste Säule‹ gedacht gewesen. Die Altersrenten waren zwar niedrig bemessen, aber für den Rest sollte wie zuvor privat gesorgt werden, sei es durch private Lebensversicherungen, berufliche Pensionskassen oder Unterstützung durch Verwandte. Das Drei-Säulen-System entstand als Konzept erst als Reaktion auf die Volksinitiative der Partei der Arbeit (PdA) *Für eine wirkliche Volkspension* von 1969, welche die AHV und die bestehenden privaten Vorsorgeeinrichtungen in eine einheitliche und existenzsichernde Pension für alle überführen wollte. Im Initiativtext hiess es: »Die ausbezahlten Renten entsprechen 60 Prozent des mittleren Jahreseinkommens der fünf günstigsten Jahre, dürfen aber monatlich nicht weniger als 500 Franken für Einzelpersonen und 800 Franken für Ehepaare und nicht mehr als das Doppelte dieser Summen betragen. Diese Beträge wie alle Renten werden ab 1. Januar 1970 periodisch der Erhöhung der Lebenskosten und des Bruttosozialproduktes angepasst.«

Das hätte für den Finanzsektor eine massive Schrumpfung des Geschäfts mit der privaten Altersvorsorge bedeutet. Dieser wehrte sich entsprechend, im Schulterschluss mit allen übrigen Parteien inklusive der Sozialdemokratischen Partei (SP) und den meisten Gewerkschaften. Ein Vorstoss der (kommunistischen) PdA in Richtung Sozialisierung der Altersvorsorge während des Kalten Krieges in der Schweiz hätte zwar in der Volksabstimmung ohnehin einen schweren Stand gehabt. Dennoch sah sich die Regierung genötigt, als Gegenvorschlag bzw. Alternative die Mitgliedschaft in einer Pensionskasse obligatorisch zu machen (zweite Säule) und darüber hinaus das private Vorsorgesparen zu fördern (dritte Säule). Zudem sollten die bis dahin äusserst geringen AHV-Renten deutlich erhöht werden und zusammen mit der neuen beruflichen Vorsorge die »Fortsetzung der normalen Lebenserhaltung in angemessener Weise« er-

möglichen. Diese neu vorgesehene Verfassungsbestimmung wurde im politischen Diskurs so interpretiert, dass dafür nach der Pensionierung 60 Prozent des letzten Erwerbseinkommens verfügbar sein müsse. Damit war das ›Drei-Säulen-System‹ mehrheitsfähig, und die PdA-Initiative wurde in der Volksabstimmung 1972 mit fast 85 Prozent Gegenstimmen verworfen.

Die zweite Säule, die berufliche Vorsorge, wurde nach langem Vorlauf mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) 1985 eingeführt. Damit wurde die bislang freiwillige Mitgliedschaft in zumeist betrieblichen Pensionskassen zu einem System des Zwangssparens. Die zweite Säule ist für alle Erwerbstätigen obligatorisch, für Selbständigerwerbende freiwillig. Sie erfasst im obligatorischen Teil das Einkommen, das über den so genannten Koordinationsabzug von 7/8 der maximalen AHV-Rente hinausgeht. Dieser Abzug beträgt im Jahre 2025 26 460 Franken pro Jahr. Der maximale BVG-Lohn ist 90 720 Franken, dem BGV unterliegt also im obligatorischen Bereich maximal ein versicherter Lohn in Höhe von 64 260 Franken.

Der Gesetzgeber legt die Mindestbeiträge fest. Sie liegen derzeit bei 7 Prozent für Personen im Alter von 25 Jahren, wenn die Beitragspflicht zur zweiten Säule beginnt, und steigen ab 55 Jahren auf 18 Prozent. Die Pensionskassen können jedoch höhere Beitragssätze festlegen und tun dies auch häufig. Die Anlage der Gelder unterliegt Vorschriften, um übermässige Risiken zu vermeiden.

Die angesammelten Ersparnisse werden zusammen mit den Zinseszinserträgen (oder -verlusten) bei Eintritt in den Ruhestand verfügbar: Als lebenslange Rente (Pension), was die Standardoption ist, als einmalige Auszahlung oder als Mischform. Von Gesetzes wegen müssen die Vorsorgeeinrichtungen eine Auszahlung von mindestens einem Viertel des Guthabens erlauben. Viele Pensionsfonds bieten jedoch höhere Auszahlungen an, wobei 100 Prozent keine Selten-

heit sind. Kapital-Vorbezüge vor der Pensionierung sind möglich für den Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum oder für die Gründung eines Unternehmens.

Der gesetzliche Umwandlungssatz von derzeit 6,8 Prozent, multipliziert mit dem bei der Pensionierung nicht bezogenen Teil des Guthabens, ergibt die jährliche Rente. Versicherungsmathematisch ist das eine lebenslange Rente. Anhand von Sterbetafeln und geschätzten Renditen über die Dauer der Rentenbezüge ergibt sich der aktuarisch (versicherungsmathematisch) korrekte Umwandlungssatz, bei dem die Kassen weder Gewinne noch Verluste machen. Das Langlebkeitsrisiko tragen dabei die Kassen; wenn dagegen eine versicherte Person kurz nach der Verrentung stirbt, fällt der kumulierte Rentenbezug vergleichsweise gering aus. Die einbezahlten Gelder bleiben bei der Kasse.

Die Zahlungen werden nach dem Tod der versicherten Person allerdings nicht in jedem Fall eingestellt, nämlich dann nicht, wenn es überlebende Ehepartner oder Kinder unter 25 Jahren in Ausbildung gibt. Für diese Zahlungen erheben die Kassen von allen Versicherten Risikobeiträge. Die gesetzliche Witwer-/Witwenrente beträgt 60 Prozent der Rente der verstorbenen Person, die Waisenrente 20 Prozent.

Der gesetzliche Umwandlungssatz gilt für den Betrag des maximalen BVG-Lohns abzüglich des Koordinationsabzugs, also derzeit für 64 260 Franken. Lohnbestandteile über 90 720 Franken liegen im überobligatorischen Bereich, und es steht den Pensionskassen frei, dafür niedrigere Umwandlungssätze anzuwenden. Bei höheren Renten ist dies seit längerem die Regel, viele Kassen machen eine Mischrechnung, bei der im Ergebnis für das gesamte Vorsorgeguthaben bei der Pensionierung ein Umwandlungssatz von rund 5 Prozent resultiert. Um den gesetzlichen Vorschriften Genüge zu tun, wird die Rente rechnerisch zerlegt in einen Teil, der auf dem obligatorischen Guthaben beruht und mit 6,8 Prozent umgewandelt wird, und in einen zweiten, der

aus dem überobligatorischen Teil resultiert, mit Umwandlungssätzen von deutlich unter 5 Prozent. Dieses Verfahren wird als Schattenrechnung bezeichnet. Identisch mit dem realen Umwandlungssatz ist der gesetzliche Umwandlungssatz alsonur bei Versicherten ohne Überobligatorium; das sind aktuell gut 30 Prozent aller BVG-Versicherten.

Hinzuzufügen ist, dass die Unterschiede zwischen den Pensionskassen beträchtlich sind. Dies gilt für die Zahlungen an Witwen/Witwer und Kinder, für den Vorbezug von Teilen des Guthabens und den Kapitalbezug bei der Pensionierung, für die Frühpensionierung und den Aufschub, sowie beim Umwandlungssatz für Einkommen, die über der Grenze liegen, für die der gesetzliche Umwandlungssatz gilt. Dies ist aufgrund der grossen Autonomie, welche der Gesetzgeber den Kassen einräumt, politisch so gewollt, hat aber zur Folge, dass die Versicherten, da sie sich ihre Pensionskasse nicht selbst aussuchen können, je nach Arbeitsstelle mit recht unterschiedlichen Regelungen konfrontiert sind.

Das kommunizierte Ziel bei der Entstehung des BVG war wie erwähnt, dass die ersten beiden Säulen zusammen etwa 60 Prozent des letzten Erwerbseinkommens ersetzen sollten (sogenannte Ersatzquote). Eine exakte Zahl wurde aber bewusst nicht gesetzlich festgelegt. Angesichts der Komplexität des Systems und der Tatsache, dass es von einem traditionellen Arbeitsleben ohne Teilzeitbeschäftigung, Unterbrechungen, Auslandsaufenthalte usw. ausgeht, weicht die individuelle finanzielle Situation nach der Pensionierung von diesem Ziel häufig erheblich nach unten ab. Aber auch mit einer ›normalen‹ Erwerbsbiografie ist eine Ersatzquote von 60 Prozent mittlerweile oft nicht mehr zu erreichen: Die durchschnittliche Lohnersatzquote durch AHV und BVG zusammengenommen liegt aktuell unter 55 Prozent, wobei die Männer mit 62 Prozent deutlich besser dastehen als die Frauen mit 51 Prozent (Seiler Zimmermann und Zimmermann, 2021).

Freiwilliges Sparen, bezeichnet als dritte Säule, ergänzt dem herrschenden Diskurs zufolge das System. Seit 1972 bietet die sogenannte Säule 3a steuerliche Abzugsfähigkeit für Beiträge auf Sperrkonten, die frühestens fünf Jahre vor dem offiziellen Pensionierungsalter zugänglich werden. Der jährliche Höchstbetrag, der steuerlich abzugsfähig ist, beträgt derzeit 7258 Franken für Personen, die in der zweiten Säule versichert sind.. Selbständigerwerbende ohne Pensionskasse können bis zu 20 Prozent ihres Nettoerwerbseinkommens einzahlen, maximal jedoch 36 288 Franken. Die Säule 3a setzt Anreize für das private Sparen durch Steuererleichterungen, da die Auszahlungen getrennt vom Einkommen und für viele Personen zu deutlich unter denen der Einkommenssteuer liegenden Sätzen besteuert werden. Rückzüge aus 3a-Konten sind gleich geregelt wie Auszahlungen aus der zweiten Säule. Für den Vorbezug gelten die gleichen Ausnahmen. Alle Auszahlungen aus den beiden Säulen in einem Kalenderjahr werden zusammen besteuert. 3a-Gelder können nicht in Form einer Rente bezogen werden. Nach der Auszahlung muss die versicherte Person selbst entscheiden, was sie mit dem Sparkapital anfangen will.

Rund ein Drittel der Beitragsberechtigten leistet überhaupt keine Beiträge an die Säule 3a. Die Beteiligung steigt mit dem Einkommen: Einkommensschwache Personen haben weniger Spielraum für freiwillige Ersparnisse, und ihre Grenzsteuersätze auf ihr Einkommen sind niedriger, so dass die lebenslange Steuerermässigung aus der Säule 3a geringer ausfällt als bei Beziehenden höherer Einkommen; sie kann sogar negativ sein, da die Auszahlungen ohne Berücksichtigung des übrigen Einkommens besteuert werden.

Freiwilliges Sparen, das über die Maximalbeträge hinausgeht, die sogenannte Säule 3b, bietet keine steuerlichen Vorteile. Die Säule 3b ist praktisch eine blosser Ermahnung, sich nicht auf ein bedarfsdeckendes Alterseinkommen aus AHV, BVG und Säule 3a zu verlassen. Dass sie trotzdem als Systemelement bezeichnet wird, weist hin auf den ho-

hen rhetorischen Stellenwert der ›Eigenverantwortung‹ im Schweizer Alterssicherungssystem. Wer es sich leisten kann, möge mehr für das Alter sparen als durch Pensionskasse erzwungen und wird in der Säule 3a durch steuerliche Anreize gefördert.

Die Ergänzungsleistungen (EL) werden im offiziellen Diskurs nicht zu den Säulen der Schweizer Alterssicherung gezählt; im Unterschied zu den Säulen 3a und 3b sind sie aber insbesondere für wirtschaftlich schlechter Gestellte von grosser Bedeutung. Sie wurden bereits 1966 eingeführt, also noch vor der Lancierung der PdA-Initiative, welche den Anstoss zur Konzipierung des Drei-Säulen-System gab. Sie sollen sicherstellen, dass Bezüger:innen von zu geringen Invaliden- oder AHV-Renten in Würde leben können. Ihre Höhe bemisst sich individuell nach dem entsprechenden Bedarf. Die EL verhindert auch, dass Betroffene auf Sozialhilfe angewiesen sind, welche als stigmatisierend empfunden und daher häufig trotz bestehender Ansprüche nicht beantragt wird. Seit der Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes von 2019 kommt hinzu, dass Menschen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit – ungeachtet davon, wie lange sie schon in der Schweiz leben – mit dem Bezug von Sozialhilfe in Gefahr geraten, die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung zu verlieren und ausgeschafft zu werden.

Die Höhe der Ergänzungsleistungen entspricht der Differenz zwischen »anerkannten Ausgaben« und »anrechenbaren Einnahmen«. Ergänzungsleistungen werden entrichtet ohne ausländerrechtliche Konsequenzen. Zudem sind die »anerkannten Ausgaben« mit 20 670 Franken für Alleinstehende und 31 005 Franken für Paare deutlich höher als die in der Sozialhilfe gemäss der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) empfohlenen Regelsätze von 12 732 Franken für Alleinstehende und 19 488 Franken für Zweipersonenhaushalte (Beträge für das Jahr 2025, hinzu kommen in beiden Fällen Wohnkosten und Krankenversicherungsprämien).

Die Ergänzungsleistungen sind also eine Sozialleistung für Personen, die aufgrund ihres Alters dauerhaft aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind oder aufgrund von partieller oder vollständiger Arbeitsunfähigkeit IV-Renten beziehen. Anders als in der Sozialhilfe werden die Ergänzungsleistungen daher nicht direkt abhängig gemacht von der sogenannten Integrationsbereitschaft der Leistungsbezüger:innen.

Die EL schliessen die Lücke zwischen einem ungenügenden Gesamteinkommen und dem existenzsichernden Einkommen, mit dem die »anerkannten Ausgaben« bestritten werden können. Das Gesamteinkommen wird dabei ermittelt aus der Summe der IV-, AHV- und BVG-Renten und von allfälligen weiteren Einkommensquellen, sowie einem rechnerischen Einkommen aus etwaig vorhandenem Vermögen. Erst mit Einführung der Ergänzungsleistungen wurde also das normative – verfassungsmässig garantierte – Recht auf Existenzsicherung zumindest für AHV- und IV-Renter:innen auch faktisch eingelöst.

Auch bei der EL gibt es eine gewisse Nichtbezugsquote. Das darf aber nicht als Hinweis darauf interpretiert werden, dass Leute diese Unterstützung nicht brauchen. Die wichtigsten Gründe dürften vielmehr darin bestehen, dass die erwartbaren Leistungen in keinem Verhältnis zum bürokratische Anspruch stehen oder dass keine Kenntnisse über die Ansprüche bestehen.

Im Zusammenhang mit den ersten beiden Säulen ist wichtig zu wissen, dass sowohl AHV- als auch Pensionskassenrenten auf die Ergänzungsleistungen angerechnet werden. Renten aus der beruflichen Vorsorge, die zusammen mit AHV- oder IV-Renten und sonstigen Einkünften die »anerkannten Ausgaben« nicht überschreiten, bleiben per Saldo für das Alterseinkommen wirkungslos: Sie führen nämlich dazu, dass sich die Ergänzungsleistungen in gleicher Höhe verringern.

2.3 Die Debatten in Politik und Wissenschaft um die Ausgestaltung der Altersversorgung

Seit Jahrzehnten wird diskutiert, welches System besser geeignet ist, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen: vollständig kapitalgedeckte private Sparmodelle oder umlagefinanzierte Systeme, die durch Beiträge der Beschäftigten und/oder aus Steuergeldern finanziert werden.⁷ Obwohl es bisher keine allgemein akzeptierte wissenschaftliche Antwort darauf gibt, positioniert sich die politische Mehrheitsmeinung zunehmend zugunsten kapitalgedeckter Systeme. In dem Masse, in dem steuerfinanzierte oder umlagefinanzierte Alterseinkünfte unzureichend sind oder gekürzt werden, wird Vorsorgesparen als eine notwendige Ergänzung oder ein Ersatz dafür propagiert. Auch die Schweiz gehört inzwischen zu den Ländern, die auf eine Kombination aus steuer-, umlagefinanziertem und kapitalgedecktem Systemen setzen.

Aktuell kommt hierzulande die Mehrheitsmeinung aus Wissenschaft, Politik und Finanzwirtschaft zu dem Schluss, dass der gegenwärtige Umwandlungssatz der zweiten Säule von 6,8 Prozent nach versicherungsmathematischen Massstäben zu hoch sei.⁸ Diesen Einschätzungen zufolge liegt der aktuarisch (versicherungsmathematisch) korrekte Satz bei 5 Prozent. Dagegen wird eingewendet, dass der aktuarisch korrekte Satz ohne die Abflüsse von Vorsorgegeldern an den Finanzsektor näher bei 6,8 Prozent liegen würde; es flössen mittlerweile jährlich 7 Milliarden Franken aus der zweiten Säule als Verwaltungsgebühren, Provisionen, Beratungshonorare und Dividenden an den Finanzsektor, das meiste davon legal, aber nicht immer legitim (Schlumpf und Notaris, 2022). Begünstigt werde dies durch die zunehmende Konzentration von betrieblichen Kassen auf wenige – mit der Banken- und Versicherungswirtschaft verflochtene – Vorsorgeeinrichtungen und die praktische Entmachtung der paritätisch besetzten Stiftungsräte. Für Kritik sorgt auch die verbreitete Strategie des aktiven Anlegens der Vorsorge-

gelder, durch die nach Schätzungen gegenüber der passiven Anlage in Indexfonds zwei Milliarden Franken zusätzliche Kosten für das aktive Anlagemanagement anfallen (ebd.). Da aktive Fonds nicht besser abschneiden als passive Fonds, gehen diese Gelder den Versicherten verloren.

Im politischen Diskurs um die Ausrichtung möglicher Reformen erklären es die Befürworter:innen des Drei-Säulen-Systems für wesentlich, dass die erste und die zweite Säule verschiedene Funktionsweisen hätten, die strikt getrennt bleiben müssten. Eine Umverteilung von Reich zu Arm solle auf die umlagefinanzierte erste Säule beschränkt bleiben. In der kapitalgedeckten zweiten und dritten Säule spare dagegen jede:r für sich selbst. Davon abzuweichen sei »systemwidrig«, und gäbe Bewährtes auf, »um das uns die ganze Welt beneide[t]«. ⁹

Im Folgenden betrachten wir die drei Säulen bezüglich ihrer makroökonomischen Funktionen und Verteilungswirkungen etwas genauer.

Die AHV ist grösstenteils im Umlageverfahren finanziert. Wie bei einer Steuer werden die laufenden Ausgaben (Renten) durch die laufenden Einnahmen (Beiträge) finanziert. Bei den Beitragszahler:innen wird also ein Teil der Kaufkraft abgeschöpft und an die Anspruchsberechtigten übertragen. Der wesentliche Unterschied zur Steuerfinanzierung ist, dass die Beiträge nur auf die Erwerbseinkommen und damit nicht auf alle Einkommen erhoben werden. Andere Einkommen haben insgesamt eine Bedeutung von rund einem Drittel am Gesamteinkommen.

Wesentliche Vorzüge des Umlageverfahrens sind, dass es einfach und kostengünstig zu verwalten ist und nicht den Schwankungen der Finanzmärkte unterliegt. Auf die Probe gestellt wird es in Perioden des demographischen Übergangs, wenn sich der Anteil von Zahlenden zu Beziehenden verringert, wie mittlerweile durch die steigende Lebenserwartung in den meisten Gesellschaften des globalen Nordens. Bei gleichbleibenden Renten, Beiträgen und betragspflichtigen

Einkommen resultiert dann ein Finanzierungsproblem. Die Arbeitsproduktivität steigt jedoch seit der Industriellen Revolution verlässlich, und die sozioökonomischen Veränderungsprozesse in der Schweiz während der letzten Jahrzehnte sowie die Zuwanderung von Erwerbspersonen erhöhen das beitragspflichtige Einkommen kontinuierlich und ökonomisch signifikant. Ein Finanzierungsproblem tritt bei gleichbleibender Rentenbemessung also nur auf, wenn die Veränderungsrate des Verhältnisses von Beitragspflichtigen zu Anspruchsberechtigten schneller wächst als die Lohnsätze und die Erwerbsbevölkerung zusammengenommen.

Zur Robustheit der AHV gehört aber auch die Sicherung der Kaufkraft der Pensionierten bei Inflation. Auch unter diesem Gesichtspunkt schneidet die AHV gut ab. Auf Basis des sogenannten ›Mischindex‹ werden die AHV-Renten nämlich zu 50 Prozent dem Preisindex und zu 50 Prozent dem Lohnindex angepasst. Steigen die Löhne schneller als die Preise, wie es in der Schweiz die Regel ist, wird also nicht nur der Kaufkraftverlust der Renten ausgeglichen, sondern die Versicherten haben auch teil am Produktivitätsfortschritt.

Oft wird behauptet, dass das Umlageverfahren die Jungen benachteilige: Sie müssten für die Alten bezahlen. Tatsächlich kommt im Umlageverfahren die aktive Generation für die Renten der Pensionierten auf, aber der implizite Generationenvertrag des Systems bedeutet, dass die heute Jungen, wenn sie selbst alt sind, ihre Renten von den dann Jungen finanziert bekommen. Ob eine Umverteilung zwischen Generation stattfindet, lässt sich erst im Nachhinein feststellen.

Die AHV hat aber eine andere, beabsichtigte und für die Schweiz sehr ausgeprägt umverteilende Wirkung, und zwar von oben nach unten, da Beiträge auf das gesamte Einkommen erhoben werden, die Renten dagegen plafoniert sind.

Anzumerken ist, dass diese Umverteilung von oben nach unten nicht alle Einkommensarten betrifft, da die AHV aus-

schliesslich an die Erwerbseinkommen gekoppelt ist und damit nur etwa zwei Drittel des gesamten Einkommens erfasst wird. Der Rest, insbesondere also Kapitalgewinne und -einkünfte sowie Mieteinnahmen, die tendenziell eher für finanziell Bessergestellte Bedeutung haben, sind zwar nicht rentenbildend, aber eben auch nicht beitragspflichtig. Eine Umverteilung durch die AHV gibt es hier also nicht.

Wenig betrachtet wird die Tatsache, dass AHV-Beiträge vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden, was angesichts der steuerlichen Progression zugleich eine Umverteilung von unten nach oben bewirkt: Die untersten Einkommensklassen entrichten 4,35 Prozent AHV-Beitrag vom Einkommen; die Steuerlast reduziert sich dadurch aber nicht. Mit zunehmendem Einkommen nähert sich der faktische AHV-Beitragssatz nach Steuern asymptotisch 4,35 Prozent $\cdot (1 - t')$, wobei t' den persönlichen Grenzsteuersatz bezeichnet. Je nach Wohnort sinkt der faktische AHV-Beitragssatz auf bis gegen 2,5 Prozent. Die von den Unternehmen entrichteten 4,35 Prozent sind Betriebsaufwand, so dass auch hier, abhängig von den Grenzsteuersätzen der Unternehmen, faktisch z. T. deutlich weniger als der nominale Satz als Kosten anfällt. Die Ausgestaltung der AHV reduziert das Steueraufkommen also beträchtlich, und das insbesondere durch die Abzüge bei den bessergestellten Individuen und den profitablen Unternehmen.

Eine häufig geäusserte Fundamentalkritik am Umlageverfahren lautet, es sei ein Pyramidensystem.¹⁰ Pyramidensysteme (auch: Schneeball- oder Ponzi-Systeme) sind betrügerische Finanzkonstrukte, bei denen naive Anleger:innen mit hohen Renditeversprechen geködert werden. Sie generieren keine Einkünfte ausser den Einzahlungen von immer neuen Anleger:innen. Die Einzahlungen der zweiten Generation finanzieren die Auszahlungen an die erste Generation, die Auszahlungen an die zweite werden von der dritten finanziert usw. Solange die Zahl der Teilnehmenden wächst, lassen sich hohe Auszahlungen finanzieren, die aber nur

scheinbar Renditen auf gewinnbringend angelegte Einlagen sind. Die vermeintlichen Renditen sprechen sich herum, und die Zahl der Neuanleger:innen wächst. Das funktioniert aber nur so lange, wie die Neuanlagen mit exponentieller Rate wachsen, der Zusammenbruch erfolgt daher zwangsläufig, meist schon innerhalb von wenigen Jahren. Aus dem betrügerischen Bankrott bleibt keine Konkursmasse, und viele Anleger:innen haben ihre Ersparnisse unwiederbringlich verloren. Der Pyramiden-Vorwurf gegenüber der AHV ist allerdings haltlos. Ein Umlageverfahren braucht keine exponentiell wachsende Zahl von Beitragszahler:innen, sondern eine verlässliche Basis, also eine beitragspflichtige Einkommenssumme, die sich im Einklang mit den Rentenauszahlungen entwickelt. Wie oben ausgeführt braucht es dazu auch bei einer alternden Bevölkerung nicht zwingend eine Zunahme der beitragspflichtigen Personen.

Eine weitere Kritik am Umlageverfahren geht einher mit der Behauptung, dass bei der Kapitaldeckung jedeR für sich selbst spare, weswegen der demographische Wandel keine Rolle spiele. Was aus individueller Sicht plausibel klingt, ist es aus makroökonomischer Sicht aber nicht. Auch hier handelt es sich um einen solchen Trugschluss von der Mikro- auf die Makroebene: Auf der Mikroebene gleicht Vorsorgesparen dem Nüsse-Sammeln des Eichhörnchens für den Winter. Eine Volkswirtschaft als Ganzes kann aber keine Vorräte anlegen, aus denen später geschöpft wird. Der volkswirtschaftliche Verbrauch einer laufenden Periode kann nur aus der volkswirtschaftlichen Produktion derselben Periode entnommen werden. Das ist die seit über 70 Jahren bekannte Mackenroth-These. Sie lautet wie folgt: »Nun gilt der einfache und klare Satz, dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere gegeben, aus der der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ›Spa-

ren« im privatwirtschaftlichen Sinne ...« (Mackenroth, 1952: 41)

Im Steuer- oder Umlageverfahren werden den wirtschaftlich Aktiven Teile ihrer Kaufkraft entzogen und die damit verbundenen Konsummöglichkeiten werden an die Pensionierten transferiert. Derselbe Transfer findet real auch bei Kapitaldeckung statt, nur dass es oberflächlich anders erscheint; faktisch jedoch verzichten die wirtschaftlich Aktiven aus freien Stücken auf Teile ihrer Kaufkraft (dritte Säule) oder werden dazu verpflichtet (zweite Säule), und die damit verbundenen Konsummöglichkeiten werden an diejenigen transferiert, die ihre Vorsorgeersparnisse auflösen. Kritisch ist ferner, dass Pensionierte ihre Finanzanlagen auflösen müssen.¹¹ Wenn im Zuge des demographischen Übergangs immer mehr Finanzanlagen aufgelöst werden und gleichzeitig immer weniger davon nachgefragt werden, geraten aber die Vermögenspreise unter Druck. Die Renditeversprechen der Finanzmärkte aus der Vergangenheit in die Zukunft zu extrapolieren, ist somit ein irreführendes Argument für das Kapitaldeckungsverfahren.

Hier ist ein kurzer Exkurs über nachhaltige Finanzmarktrenditen angebracht: In einem langfristigen Gleichgewicht können die realen Finanzmarktrenditen (nominal minus Inflationsrate) nicht höher sein als das reale Produktivitätswachstum, ansonsten beanspruchen sie einen immer höheren Anteil am gesamtwirtschaftlichen Einkommen. Die Finanzialisierung der letzten vierzig Jahre hat nun aber darauf beruht, dass die Vermögenswerte (Immobilien, Wertpapiere) deutlich stärker gewachsen sind als die reale Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Dies macht mögliche Finanzkrisen immer gefährlicher. Daher erfolgten zuletzt bei solchen Krisen massive monetäre Rettungsprogramme durch Zentralbanken und Regierungen, was damit aber bereits wieder die nächste finanzielle Blase eingeleitet hat. Dennoch: In der kürzeren historischen Perspektive scheint es, als könnten ›nachhaltige‹ Finanzmarktrenditen grösser

sein als das Produktivitätswachstum. Diese Illusion ist eines der wirkungsmächtigsten Argumente der Befürworter:innen der Kapitaldeckung in der Altersvorsorge. Auf längere Perioden mit darüberhinausgehenden Renditen folgt aber unweigerlich ein Crash, wie die Wirtschaftsgeschichte bis in die jüngste Vergangenheit immer wieder bestätigt hat. Bislang waren die Korrekturen der aufgeblähten Vermögenswerte zwar noch nicht so stark, dass sie diese dem Niveau der realen Wirtschaft angeglichen hätten – was aber bald einmal auch anders kommen kann.

Hinzu kommt die Geldillusion. Wer ihr unterliegt, mag sich an hohen Renditen erfreuen, übersieht dabei aber die schwindende Kaufkraft. 15 Jahre ohne nennenswerte Inflation (zeitweise sogar mit Deflation) haben zur Folge, dass wir uns dieser Problematik kaum mehr bewusst sind. Doch sie wird nun wieder zum Problem. In der dritten Säule gibt es systembedingt keinen Teuerungsausgleich, und ohne diesen und ohne steigende Renditen schwindet die Kaufkraft Jahr für Jahr in Höhe der Inflationsrate. In der zweiten Säule gilt dasselbe für denjenigen Teil, den bei der Pensionierung als Kapital bezogen wird; aber auch für jenen, der als Rente bezogen wird, ist gesetzlich keine Anpassung an die Teuerung vorgesehen. Bei guter Finanzierungslage wird ein solcher zwar von einigen Kassen gelegentlich gewährt, ist aber für die Versicherten nicht gewährleistet. Sollte sich die Lage der Vorsorgeeinrichtungen künftig verdüstern, könnte die Inflation zu einem grossen Problem werden. Der Nachteil für die Versicherten im Vergleich zur AHV liegt auf der Hand: Hier Anpassung an Teuerung und Produktivitätswachstum, dort bis ans Lebensende und danach für anspruchsberechtigte Partner/Kinder gleichbleibende Bezüge, wenn die Pensionskasse nicht von sich aus eine Erhöhung beschliesst, worauf man aber keinen Anspruch hat. Um die möglichen Konsequenzen zu verdeutlichen: 2 Prozent Inflation reduziert die Kaufkraft innerhalb von 35 Jahren auf die Hälfte, 3 Prozent bereits in 23 Jahren. Von den versprochenen 60

Prozent Lohnersatz bleibt dann während des Ruhestands real immer weniger.

Weiter zu beachten ist, dass die rechte parlamentarische Mehrheit in der Schweiz auf einer strikten Trennung des Umlageverfahrens vom Kapitaldeckungsverfahren besteht. Daher sei als nächstes untersucht, ob und wo es im Drei-Säulen-System nicht bereits jetzt Umverteilung gibt. Am einfachsten ist dies für die – eher rhetorisch als faktisch errichtete – Säule 3b zu beantworten. Wer freiwillig spart, verfügt frei über die kumulierte Ersparnis zuzüglich Zins- und Zinseszinses oder andern Vermögensgewinnen bzw. -verlusten. Umverteilung findet nicht statt. Bei der Säule 3a gibt es dagegen, selbst wenn auch hier tatsächlich jeder für sich selbst spart, aufgrund der steuerlichen Abzugsfähigkeit in Verbindung mit präferenziellen Steuersätzen bei der Auszahlung eine Umverteilung von unten nach oben. Ohne die Steuerprivilegien würden die Besserverdienenden erheblich mehr Einkommenssteuern zahlen, die wirtschaftlich schlechter Gestellten dagegen gar nicht oder nur unerheblich mehr.

Wie bereits erwähnt kann die Säule 3a für die schlechter Gestellten sogar eine Negativrendite haben, da die Auszahlungen für besser- wie schlechter Gestellte zu den gleichen Sätzen versteuert werden. Finanziell schlechter Gestellte, die in Jahren mit Einzahlungen in die Säule 3a überhaupt keine Einkommensteuer zu zahlen haben und daher durch die Abzüge auch keine Steuern sparen, werden bei der Auszahlung aber sehr wohl besteuert, und zwar genau wie besser Verdienende. Sie sparen also keine Steuern, sondern zahlen mehr als ohne Einzahlungen in die Säule 3a.

Systemisch ist die Säule 3a also zum einen eine Steuer-Subvention für Besserverdienende, zum anderen kann sie als Subvention des Finanzsektors betrachtet werden, denn angesichts der steuerlichen Privilegien kann der Finanzsektor 3a-Konten zu Konditionen anbieten, die ohne Steuerersparnis nicht akzeptabel wären.

Auch in der zweiten Säule ist Umverteilung ein Systembestandteil. Referenzpunkt sei eine Person, die für sich selbst spart und zum Zeitpunkt der Pensionierung das Sparguthaben inkl. Netto-Vermögensgewinn ausbezahlt bekommt. Die Option des Kapitalbezugs ist wichtig, da mit ihr die Fiktion des individuellen Sparens und Anlegens am besten aufrechterhalten werden kann, selbst wenn die Entscheidungen an den Gesetzgeber (Sparbeiträge) bzw. die Pensionskassen (Anlagestrategie) ausgelagert sind. Aber schon hier stimmt das Bild vom Eichhörnchen nicht, denn die Pensionskassen leisten intertemporären Risikoausgleich, den es bei der individuellen Vermögensbildung nicht gibt. Wer sein privates Anlagevermögen auflöst, ist anschliessend dem Auf und Ab der Finanzmärkte ausgesetzt. Das haben diejenigen erfahren, die aufgrund des Erreichens des AHV-Alters ihre 3a-Konten im schlechten Börsenjahr 2022 auflösen und dabei massive Einbussen in Kauf nehmen mussten. Vor dem mit kurzfristigen Ausschlägen an den Finanzmärkten verbundenen Risiko schützt die zweite Säule aber mit ihrer gesetzlich reglementierten Verstetigung der Anlageerträge. Umverteilung findet also von denen statt, die in guten Börsenjahren pensioniert werden, zu jenen, die in schlechten Börsenjahren ihr Pensionsalter erreichen, sofern letztere ihre Leistungen als Rente beziehen. Diese Umverteilung ist für eine Sozialversicherung angebracht. Sie erfolgt nicht zwischen unten und oben, aber in besonders guten oder schlechten Börsenjahren ist die Umverteilungswirkung beträchtlich. Ausserhalb der zweiten Säule würde es als Enteignung gelten, wenn jemand mit einer glücklichen Hand an der Börse die Kursgewinne mit den Verlierern teilen müsste.

Der Teil der Vorsorgeersparnis, der in eine Pension umgewandelt wird, ist ebenfalls massiv von Umverteilungseffekten betroffen, und zwar von den Alleinstehenden und Kinderlosen zu den anspruchsberechtigten überlebenden Partner:innen und Kindern von Verstorbenen mit Angehö-

rigen. Auch diese Umverteilung ist nicht systematisch zwischen oben und unten, dafür aber hin zu denen, die nicht allein, sondern in einer Ehe oder anerkannten Partnerschaft leben,¹² sowie von Kinderlosen zu Waisen.

Im aktuellen Diskurs wird häufig ein Reformstau bei der zweiten Säule konstatiert, demzufolge es mittlerweile eine systematische Umverteilung von den Jungen zu den Alten gebe. Obwohl die Anlagerenditen deutlich gesunken seien, werde trotzdem am Umwandlungssatz von 6,8 Prozent festgehalten, der aktuarisch (versicherungsmathematisch) längst zu hoch sei. Zudem es fehle an Akzeptanz, das Rentenalter zu erhöhen. Anders ausgedrückt würde dies heissen, dass es eine Finanzierungslücke gebe. Diese kann prinzipiell auf dreierlei Weise geschlossen werden: Erstens können die Renten gesenkt werden, zweitens kann die Bezugsdauer verkürzt und/oder die Ansparphase verlängert werden, und drittens kann man die Sparbeiträge erhöhen, wobei natürlich Kombinationen der Massnahmen möglich sind. Wie bereits oben angemerkt, betrifft diese Finanzierungslücke vor allem Pensionskassen mit hohen Anteilen von nur im Obligatorium Versicherten. Kassen mit vielen Personen im Überobligatorium haben das Problem längst mit einer den legalen Spielraum ausnützenden Mischrechnung aus der Welt geschafft, aus der Umwandlungssätze um 5 Prozent resultieren. Hier wurde also das Versprechen über die Rentenhöhe zurückgenommen, aber die Umverteilung findet nicht von Jung zu Alt statt, sondern vor allem von Personen mit höherem überobligatorischen Anteil zu Personen mit geringem oder keinem überobligatorischen Anteil.¹³ Bemerkenswerterweise überlagert sich hier in der Schweiz ein weiteres Mal die Kategorie Bessergestellte versus Schlechtergestellte mit der von Männern versus Frauen, da Männer als Besserverdienende im Schnitt höhere Vorsorgeguthaben ansparen als Frauen, das Ganze noch verstärkt durch den Koordinationsabzug, welcher den Anteil des pensionskassenpflichtigen Einkommens mit zunehmen-

dem Einkommen erhöht (Seiler Zimmermann und Zimmermann, a. a. O.).

Eine Erhöhung des Rentenalters ist in der Schweiz momentan politisch praktisch chancenlos. Eine Erhöhung der Beitragssätze steht auch nicht auf der Agenda, aber eine Erweiterung des Kreises der in der beruflichen Vorsorge Versicherten um geringverdienende Personen, die bislang aufgrund der Eintrittsschwelle von 22 050 Franken Jahreseinkommen bzw. des Koordinationsabzugs in Höhe von 25 725 Franken pro Jahr gar keine oder nur für einem kleinen Teil ihres Lohns Beiträge leisten, dürfte von vielen Seiten unterstützt werden. Widerstand gegen Erweiterungen der Versicherungsdeckung käme wohl vor allem von Seiten der Unternehmen, da dies wegen ihrer Beitragspflicht die Bruttolöhne erhöhen würde. Zwar kalkulieren Firmen die Arbeitskosten selbstverständlich anhand der Bruttolöhne inklusive der Abgaben. Die vermeintliche Co-Finanzierung der Sozialwerke verschleiert den wirklichen Sachverhalt: Die Situation wäre die gleiche, wenn die Beschäftigten AHV- und Pensionskassenbeiträge zu 100 Prozent trügen und die Löhne um die jetzigen Beiträge der Unternehmen erhöht würden. Kurzfristig sind höhere Beiträge für die Unternehmen aber aufgrund der Rigidität der Nominallohne dennoch ein Kostenfaktor.

Nicht zuletzt müssen die steuerlichen Auswirkungen der zweiten Säule betrachtet werden. Sowohl Pensionskassenbeiträge als auch freiwillige Zusatzzahlungen und Einzahlungen bei Beitragslücken werden, genau wie die AHV-Beiträge, vom zu versteuernden Einkommen abgezogen, was angesichts der steuerlichen Progression eine Umverteilung von unten nach oben bewirkt. Für die untersten Einkommensklassen ist die Steuerersparnis null oder minim, bei den Klassen mit zunehmendem Einkommen nähert sie sich (wie schon erläutert) asymptotisch den höchsten Grenzsteuersätzen. Das Zwangssparen der Bessergestellten ist also steuerlich stärker subventioniert als das der schlechter Gestellten.

Systemisch führt die dritte Säule also, ebenso wie die Säule 3a, zu einer Steuersubvention für Besserverdienende. Zum anderen kann sie gleichfalls als Subvention des Finanzsektors betrachtet werden, denn angesichts der Alternativlosigkeit bei der Mitgliedschaft in einer Pensionskasse kann der Finanzsektor eine Vermögensverwaltung zu Konditionen anbieten, die freiwillig nicht akzeptiert würden.

Schliesslich ist hier nochmals auf die Option einzugehen, das Vorsorgeguthaben je nach Pensionskasse teilweise oder vollständig als Kapitalauszahlung zu beziehen, anstatt es in eine lebenslange Rente umzuwandeln, die ggf. sogar noch über die eigene Lebenszeit hinaus enge Angehörige absichert. Wie bereits oben ausgeführt, ist dies zum einen ein wichtiges Element der Erzählung, jedeR spare für sich selbst. In der wissenschaftlichen Literatur entscheidend ist aber der Barwert der Optionen unter Berücksichtigung aller Risiken, darunter das Anlagerisiko am Finanzmarkt, besonders aber das Langlebigkeitsrisiko, das man mit einer lebenslangen Rente vermeidet. Im Einzelfall mag zwar ein Kapitalbezug vorteilhaft sein, etwa in Kenntnis einer schweren Erkrankung mit absehbar baldiger Todesfolge. Eine Präferenz für gegenwärtigen Konsum ist ein weiterer offensichtlicher Faktor für einen Kapitalbezug, besonders bei niedrigen Vorsorgeguthaben. Für eine Durchschnittsperson ist eine Rente der Literatur zufolge aber die weit bessere Wahl (Bütler und Teppa, 2007; Schüpbach et al., 2018).

Die Entscheidung, die Personen vor der Pensionierung treffen müssen, ist weitreichend. Zunächst kann die Wahl in steuerlicher Hinsicht je nach persönlichen Umständen (Höhe des Altersguthabens, andere Einkünfte, Familienstand, Wohnsitz und Lebensdauer nach der Pensionierung), grosse Unterschiede ausmachen. Insbesondere für gesunde Bessergestellte können die kumulierten Steuerzahlungen auf die Rente erheblich höher ausfallen als die Einmalsteuer auf die Auszahlung, die zu einem präferenziellen Satz erfolgt. Die Finanzindustrie unterlässt es nicht, auf mögliche

Steuerersparnisse hinzuweisen, zusammen mit hohen zu erwartenden Renditen, wenn man ihr das Kapital zur Verwaltung überlässt.

Die Renditen sind aber nicht garantiert, und die Lebenserwartung ist ungewiss, so dass der Kapitalbezug immer eine Wette auf die verbleibende Lebenszeit einschliesst. Hinzu kommt, dass überlebende Partner:innen und Kinder höchstens auf einen Teil der Rente in Höhe von 60 Prozent bzw. 20 Prozent hoffen können, bei einer Kapitalauszahlung jedoch auf das gesamte nicht verbrauchte Kapital, und das als Erbschaft steuerfrei. Von Angehörigen zum Kapitalbezug gedrängt zu werden, oder dem vermuteten Wunsch zuvorzukommen, und dann zu wissen, dass ein früher Tod nach dem Kapitalbezug für die Hinterbliebenen finanziell vorteilhaft ist, ist Teil des Dilemmas.

Die Entscheidung für einen Kapitalbezug setzt einen umfangreichen Informationsstand und die Kompetenz voraus, eine derart komplexe Entscheidung informiert und rational treffen zu können, was schon angesichts der Ungewissheit über die eigene Lebenserwartung ambitioniert erscheint. Hinzu kommt aber, dass Kapitalbezug eine Moral Hazard-Situation schafft, in der die nachteiligen, nicht aber die vorteilhaften Konsequenzen hoher Risikobereitschaft von anderen getragen werden, was dann wiederum die Risikobereitschaft erhöht. In unserem Fall heisst dies, dass jemand absichtlich in Kauf nehmen kann, das ausgezahlte Kapital vor dem Lebensende aufgezehrt zu haben, in der Annahme, dann Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe zu beziehen. Auch dies entspricht einer Umverteilung, und zwar von den Steuerzahlern zu den Hazardeur:innen.

2.4 Probleme und Reformbedarf¹⁴

Für das Verfassungsziel der »Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise« ist nach allgemeiner Einschätzung eine Gesamtrente (AHV und BVG) von 60 Prozent des letzten Erwerbseinkommens erforderlich.

Dies wird aber bei vielen Erwerbstätigen nicht erreicht. Gemäss Schüpbach und Fischbach (2019: 17 f.) betragen die Ersatzquoten bis 2010 bei tiefen Einkommen 58 Prozent, bei mittleren 57 Prozent und bei den höheren 51 Prozent. Bis 2025 rechnen sie bei den tiefen Einkommen mit nur noch 50 Prozent, bei den mittleren mit 45 Prozent und bei den höheren mit 37 Prozent. Anzumerken ist, dass die geschätzten Ersatzquoten bei tiefen Einkommen oft nicht existenzsichernd sind, was die Bedeutung der Ergänzungsleistungen im heutigen System unterstreicht.

Da die Studie von der Credit Suisse stammt, die selbst in der beruflichen Vorsorge aktiv ist und von einer Ausweitung profitieren würde, kann ein gewisser Bias nicht ausgeschlossen werden. In einer Studie aus dem akademischen Bereich beziffern Seiler Zimmermann und Zimmermann (2021) die letzte durchschnittliche Lohnersatzquote durch AHV und BVG zusammengenommen auf knapp 55 Prozent, wobei die Männer mit 62 Prozent deutlich besser dastehen als die Frauen mit 51 Prozent. Beide Studien bestätigen jedoch, dass der Verfassungsauftrag in vielen Fällen und insbesondere für Frauen nicht erfüllt wird.

Der Grund für die unzureichenden Ersatzquoten liegt massgeblich in den sinkenden BVG-Neurenten. Nach Einführung der zweiten Säule im Jahr 1985 lag der Umwandlungssatz für das Obligatorium bis 2002 unverändert bei 7,2 Prozent, bis 2014 wurde er schrittweise auf 6,8 Prozent gesenkt. Auch die umhüllenden Umwandlungssätze für die gesamten Pensionskassenguthaben lagen lange in der Nähe von 7 Prozent, aber seit Beginn der 2000er-Jahre und verstärkt ab 2010 sanken sie erheblich und liegen jetzt bei 5 Prozent (vgl. dazu Kapitel 1 in diesem Buch).

Weiter ist im Status quo angelegt, dass die zweite Säule die finanziellen Ungleichheiten aus der Erwerbs- in die Ruhestandsphase perpetuiert. Zudem wird im heutigen System unbezahlte Betreuungsarbeit für die Rentenbildung in der zweiten Säule nicht berücksichtigt, was zum Teil für die

markanten Unterschiede in den Ersatzquoten von Männern und Frauen verantwortlich ist. Die markanten Ungleichheiten bei den Renten aus der zweiten Säule sind aber nicht naturgegeben, sondern politisch bestimmt. Auch ein vorwiegend kapitalgedecktes System kann Umverteilung bewirken oder ausschliessen bzw. verstärken oder reduzieren. Überdies gibt es in der Bundesverfassung keine Bestimmung, die die Behauptung der Verfechter:innen des Status quo stützt, konstitutiv für die zweite Säule sei, dass jedeR für sich selbst spare.¹⁵

Im Gegensatz zur Exposition der zweiten Säule gegenüber den Risiken der Finanzmärkte, die systemisch bedingt ist und durch das System allenfalls abgefedert, aber nicht aufgehoben werden kann, ist die sozialpolitische Ausrichtung des Systems also prinzipiell diskutierbar und veränderbar. Mit unserem Modell einer Totalrevision zeigen wir entsprechende Handlungsmöglichkeiten auf.

Dabei ist zu beachten, dass die Funktionsweise des Schweizer Alterssicherungssystems komplex und von zahlreichen Pfadabhängigkeiten geprägt ist.¹⁶

Schliesslich wird in der aktuellen Diskussion über die Reform des Systems zumeist übersehen, welche Verteilungswirkungen die steuerlichen Abzüge des Zwangssparens in der zweiten Säule und die Besteuerung von Renten und Kaitalbezügen haben.

Auch hier besteht aus unserer Sicht Handlungsbedarf. Bemerkenswerterweise hat im Herbst 2024 die Expertenkommission unter der Leitung von Serge Gaillard, die beauftragt worden war, Vorschläge zu Einsparungen im Bundeshaushalt zu machen, auch an der Einnahmeseite angesetzt, und zwar bei der steuerlichen Privilegierung der Kapitalbezüge aus der zweiten und der dritten Säule. Demzufolge sollen Kapitalbezüge progressiv und so besteuert werden, dass der durchschnittliche Steuersatz demjenigen entspricht, der sich beim Rentenbezug aus der zweiten Säule ergäbe. Damit würde die Umverteilung von unten nach oben im Ren-

tensystem merklich reduziert. Es verwundert daher nicht, dass in bürgerlichen Kreisen die Ablehnung überwiegt. Der politisch einflussreiche Finanzsektor lobbyiert kräftig dagegen, da bei der Umsetzung dieses Vorschlags das von ihm verwaltete Anlagevermögen der Pensionierten deutlich zurückgehen wird.

Im nächsten Kapitel betrachten wir die historische Entwicklung der Schweizer Altersvorsorge von den Anfängen bis 1985. Damit wird das Spezifische der Schweizer Entwicklung sichtbar, welches die Pfadabhängigkeit prägt, die bei Reformansätzen nicht ausser Acht gelassen werden darf.

3. Wegmarken in der Entwicklung der Alterssicherung in der Schweiz bis 1985

Die soziale Sicherung alter Menschen lag in der Schweiz lange in der Zuständigkeit der Familien und der Kirche. Erst die sozialen Umbrüche in Zusammenhang mit der Industrialisierung führten gegen Ende des 18. Jahrhunderts zu frühen »embryonale[n] Formen der beruflichen Vorsorge« (Dupont, 2020: 91). Es handelte sich um nicht gewinnorientierte Hilfsvereine, die auf lokaler, beruflicher oder konfessioneller Basis gegenseitige Hilfe organisierten. Diese Hilfsvereine gewannen grosse Popularität: 1888 gab es in der Schweiz 1085 Hilfskassen mit 209 920 Mitgliedern, in den Industrieregionen waren bis zu 25 Prozent der Erwerbstätigen Mitglied einer Kasse. Sie beruhten auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit und des Risikoausgleichs: Die Mitglieder mussten regelmässig eine Prämie bezahlen und erhielten dafür im Risikofall ein bescheidenes Taggeld, das sie gegen Lohnausfall infolge von Krankheit und Invalidität absicherte. Sterbekassen übernahmen die Kosten für das Begräbnis der Versicherten. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde die Situation vieler Hilfsvereine allerdings prekär: Ihre Verwaltung hatte kaum Erfahrung mit der Rechnungsführung, und die Prämienberechnungen erfolgten in Unkenntnis

versicherungsmathematischer Überlegungen und waren deshalb mangelhaft. Daneben stellte auch die oftmals wenig straffe Verwaltung ein Risiko dar (Sanchez, 2010). Auf die Gefahr, dass die Hilfsvereine ihre Verpflichtungen nicht einhalten könnten, reagierte die Politik: In der Bundesverfassung wurde ein Artikel eingefügt, der erstmals dem Bund die Kompetenz einräumte, sozialpolitisch aktiv zu werden. In der Volksabstimmung vom 26. Oktober 1890 wurde ein Verfassungsartikel klar angenommen, der die Schaffung einer Krankenversicherung und einer Unfallversicherung vorsah (Art 34bis BV).

Es fehlte allerdings immer noch die Altersvorsorge. Als »unpolitische Lösung und als Kontrapunkt zur staatlichen Vorsorge« (Stettler, 2014) gründeten zwischen den 1880er Jahren und dem Ausbruch des ersten Weltkrieges viele Verwaltungen von Gemeinden, grösseren Städten und Kantonen Pensionskassen für ihre Angestellten. Die grösste Pensionskasse versicherte damals die Beschäftigten der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Mit Ausnahme einiger Pionierunternehmen, namentlich der Transportunternehmen, der Banken und Versicherungen und der grossen Unternehmen der Maschinenindustrie, gab es in der Privatwirtschaft vor 1914 allerdings nur wenige Pensionskassen (Bundesamt für Sozialversicherungen, 2013c).

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts kamen dann auch die Versicherungsgesellschaften mit ins Spiel. Neben dem Decken von Unfallrisiken erkannten sie das Potential des gewinnorientierten Marktes für Lebensversicherungen. Mit der Lancierung der sogenannten Volksversicherung für niedrige Einkommen wurde die damalige Lebensversicherungs- und Rentenanstalt (seit 2004 Swiss Life) im Jahr 1884 zu einem wichtigen Player. Die erste Police wurde am 7. März 1884 abgeschlossen. Fünf Monate später gab es schon über 3000 Versicherte (Degen, 2011).

1883 wurde im Deutschen Reich die Krankenversicherung eingeführt, 1884 die Unfallversicherung, 1889 die Alters-

und Invaliditätsversicherung und 1891 die Rentenversicherung. Nicht zuletzt aufgrund dieser Bismarckschen Sozialgesetzgebungen in Deutschland wurden ab den 1880er Jahren auch in der Schweiz Forderungen nach einer obligatorischen staatlichen Alterssicherung laut. 1885 regte der Grütliverein beim Bundesrat die Schaffung einer staatlichen Arbeiterversicherung an, die Krankheit, Unfall-, Alter- und Invalidität umfassen sollte (Müller, 2010). Diese Forderung wurde 1888 in das Programm der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und 1891 in das Programm des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes aufgenommen (Möckli, 1988: 65). Zu dieser Zeit war der schweizerische Bundesstaat allerdings noch nicht berechtigt, sozialpolitisch aktiv zu werden. Der erste Schritt bestand – wie oben erwähnt – im Jahr 1890 darin, in der Bundesverfassung die Möglichkeit der Einrichtung einer Kranken- und Unfallversicherung zu verankern.

Die Einführung von staatlichen Sozialversicherungen war allerdings stark umstritten. Die etablierten Hilfskassen wie auch die privaten Versicherungsgesellschaften sahen darin eine unerwünschte Konkurrenz. Gemeinsam wehrten sie sich gegen den Staat als Rivale auf dem Markt rund um den Schutz vor sozialen Risiken. Vor allem die privaten Versicherungsgesellschaften wie die *Zürich* oder die *Winterthur* (seit 2007 AXA Winterthur) entwickelten sich Ende des 19. Jahrhunderts zu mächtigen Akteuren. Sie betrachteten den Staat als Nebenbuhler und entwickelten gemäss Leimgruber (2008) zwei Strategien: Eine Oppositionsstrategie, um den Staat daran zu hindern, in Bereiche einzugreifen, die bislang durch private Akteure besetzt waren, und eine Strategie der Vorwegnahme, um einer staatlichen Intervention im Sozialbereich zuvorzukommen, um eine solche dann als überflüssig bezeichnen zu können.

Der Erste Weltkrieg führte zu einer Beschleunigung des Ausbaus der privaten, betrieblichen Altersvorsorge. Dies war insbesondere der Tatsache geschuldet, dass der Bund im Rahmen der Kriegsgewinnsteuer den Unternehmen Steu-

erbefreiungen auf Einzahlungen in eigene Wohlfahrtseinrichtungen gewährte (Bundesamt für Sozialversicherungen, 2013b). Diese Begünstigung führte dazu, dass von grossen Firmen Hunderte von Pensionskassen gegründet wurden, die angesichts der noch fehlenden staatlichen Altersrente ein freies Feld vorfanden. Zudem waren die Unternehmen daran interessiert, die sozialen Spannungen zu verringern, die dann 1918 bekanntlich dennoch zum Generalstreik führten.

Die Schaffung einer Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung war eine wichtige Forderung dieses Generalstreikes und blieb es auch danach. Das Anliegen hatte jedoch in der Zwischenkriegszeit einen schweren Stand. Die ersten Entwürfe für ein Altersrentensystem auf Bundesebene stammen aus dem Jahr 1919. Im Jahr 1925 ebnete eine Verfassungsrevision den Weg zu einer Gesetzesvorlage. Anschliessend dauerte es aber noch mehr als zwei Jahrzehnte, bis das Ausführungsgesetz 1948 in Kraft trat (Seifert, 2020: 26). Dieses Ausführungsgesetz orientierte sich an der Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO), die im Zweiten Weltkrieg per Vollmachtenbeschluss eingeführt worden war. Die neu geschaffene AHV übernahm insbesondere das Umlageverfahren der LVEO. In den Grundzügen ist dieses System auch nach elf Revisionen immer noch unverändert erhalten (Bundesamt für Sozialversicherungen, 2013a).

Wie Leimgruber (2008) aufzeigt, stellte die Einführung der AHV für die Versicherer keine Gefährdung ihrer Geschäfte dar, weil die ersten AHV-Renten dafür viel zu gering ausfielen. Damit wurde eine implizite Aufgabenteilung möglich: Der Staat richtete sehr tiefe Renten aus, und den privaten Kassen blieben deshalb grosse Handlungsspielräume. Für die privaten Kassen war einzig wichtig, dass die Renten der AHV nicht zu stark erhöht wurden. Die gesetzliche Altersversicherung sollte auf Dauer nur in Komplementarität mit den privaten Betriebsrenten konzipiert werden und so den Markt für die private Altersvorsorge sichern. Lengwiler (2003) spricht in diesem Zusammenhang von der erfolg-

reichen Konsolidierung der Hegemonie der beruflichen gegenüber der staatlichen Altersversicherung.

Die Nachkriegsjahre brachten starken ökonomischen Aufschwung, aber die Alterssicherung entwickelte sich weiterhin nur zögerlich. So wurde in den 1960er Jahren die Kritik an den tiefen Renten der AHV und an der geringen Zahl der Versicherten in der beruflichen Vorsorge immer lauter. Die Sozialdemokratische Partei wie auch die Partei der Arbeit (PdA) reichten dazu 1970 zwei Initiativen ein. Die PdA-Initiative wollte die AHV zu einer staatlichen Volkspension ausbauen, die 60 Prozent des mittleren Einkommens der fünf günstigsten Jahre, mindestens aber eine jährliche Rente von 6000 Franken für Einzelpersonen und 9600 Franken für Paare (nach heutiger Kaufkraft gut 19 000 bzw. rund 30 500 Franken)¹⁷ garantieren sollte. Faktisch hätte dies das Ende der öffentlichen und privaten Versicherungs- und Pensionskassen bedeutet, denn diese sollten gemäss der Initiative auch in das neue Versicherungssystem eingebaut werden.

Die sozialdemokratische Initiative schlug zwar einen Leistungsausbau der staatlichen Altersversicherung vor, sah jedoch im Unterschied zum PdA-Modell die von den Gewerkschaften geforderte Möglichkeit vor, betriebliche Pensionskassen als staatlich anerkannte Zusatzversicherungen zu etablieren. Weil die Erfolgchancen für die sozialdemokratische Vorlage hoch waren, reichte schliesslich noch ein bürgerliches Komitee – ebenfalls 1970 – eine dritte Verfassungssinitiative ein. Auch diese schlug einen Leistungsausbau der Altersvorsorge hin zur Sicherung der gewohnten Lebenshaltung vor, jedoch nicht im Rahmen des staatlichen Rentensystems, sondern durch eine Obligatorisch-Erklärung der beruflichen Vorsorge (zweite Säule) und durch die steuerliche Förderung der Selbstvorsorge (dritte Säule). Damit sollte ein Systemwechsel in der Altersvorsorge verhindert und die bestehende Struktur in der Verfassung verankert werden.

Im parlamentarischen Verfahren einigten sich die bürgerlichen Parteien mit der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften auf einen Kompromissvorschlag, der weitgehend der bürgerlichen Initiative entsprach. Damit sollte in der Verfassung das Drei-Säulen-Prinzip der Altersvorsorge verankert und die berufliche Vorsorge für obligatorisch erklärt werden.

1972 kamen der Kompromissvorschlag und die PdA-Initiative gemeinsam zur Volksabstimmung. Die PdA-Initiative wurde mit 83 Prozent Nein-Stimmen verworfen, während der Gegenvorschlag von Regierung und Parlament mit 77 Prozent Ja-Stimmen angenommen wurde. Die Revision von 1972 schrieb nicht nur das Drei-Säulen-Konzept in der Verfassung fest, sondern formulierte zudem einen generellen Leistungsauftrag, der deutlich über das bisherige Leistungsniveau der Altersvorsorge hinausging. Mit dem Anspruch nach Sicherung der gewohnten Lebenshaltung war gemeint, dass die Renten aus erster und zweiter Säule zusammen 60 Prozent des Erwerbseinkommens erreichen sollten. Die Erhöhung des AHV-Rentenniveaus mit der achten AHV-Revision von 1972 allein genügte dafür nicht. Auch das Obligatorium in der zweiten Säule deckte den Leistungsbedarf noch nicht, vor allem bei jenen Pensionskassen, die nach dem Beitragsprimat rechneten. Der neue Verfassungstext sah deshalb für die Leistungsschwacher Pensionskassen eine staatliche Auffangeinrichtung vor, die im Sinne einer Ausgleichskasse die Leistungslücke decken sollte. Als aber nach 1972 das Parlament die Ausführungsgesetzgebung anging, wurde ein solches Leistungsversprechen wieder aus den Gesetzesvorlagen gestrichen, und dabei blieb es. Von den 13 Jahren zwischen dem Verfassungsartikel 1972 und der Gesetzeseinführung 1985 befand sich die Volkswirtschaft während sieben Jahren in Rezession oder unterhalb des vorgängig erreichten Wirtschaftswachstums. In dieser Phase wurde das heute gültige Vorsorgesystem der Schweiz entwickelt, das allerdings be-

deutend bescheidener ausfiel, als dies ursprünglich gedacht war. So wurde insbesondere auf eine Anpassung der Renten an die Preis- und Lohnentwicklung verzichtet und Arbeitslose, Teilzeitarbeitende und Geringverdienende blieben von der Versicherung ausgeschlossen. Dagegen wurde die Möglichkeit der privaten und steuerbefreiten Vorsorge (3a-Säule) geschaffen.

4. Zur Funktionsweise von Alterssicherungssystemen

Die Schweiz gehört seit 1985 zu den Ländern, die für die Altersvorsorge auf eine Kombination von Umlagefinanzierung (gestützt durch Steueranteile) und obligatorischer Kapitaldeckung setzen.

Zur Klärung der damit zusammenhängenden Finanzströme sei Abbildung 4 betrachtet, die so generell gehalten ist, dass damit im Prinzip alle institutionalisierten Systeme der finanziellen Alterssicherung beschrieben werden können, auch wenn nicht jedes System alle Elemente aufweist.

Das Ziel des Systems ist, Abflüsse an die Berechtigten (in der Abbildung rechts) zu generieren. Bei den Einnahmen ist zunächst zwischen Beiträgen und Steuern zu unterscheiden (Abbildung: links), wobei in der Schweiz die zweite Säule von Beiträgen abhängt, wogegen die AHV eine Mischfinanzierung aufweist (rund 73 Prozent Beiträge, rund 27 Prozent Steuermittel). Um Doppelbesteuerung zu vermeiden, sind in der Schweiz die Zuflüsse steuerfrei, wogegen Renten und Kapitalauszahlungen besteuert werden. In anderen Ländern ist dies genau umgekehrt, z. B. in Australien, wo die Beiträge zur kapitalgedeckten Altersrente (die sogenannte ›Superannuation‹) mit 15 Prozent besteuert werden, Renten und Kapitalbezüge dagegen steuerfrei sind (Abbildung: Mitte links und Mitte rechts).

Abflüsse an andere als die direkt Begünstigten (Abbildung: unten) sind als Transaktionskosten zu verbuchen. Je

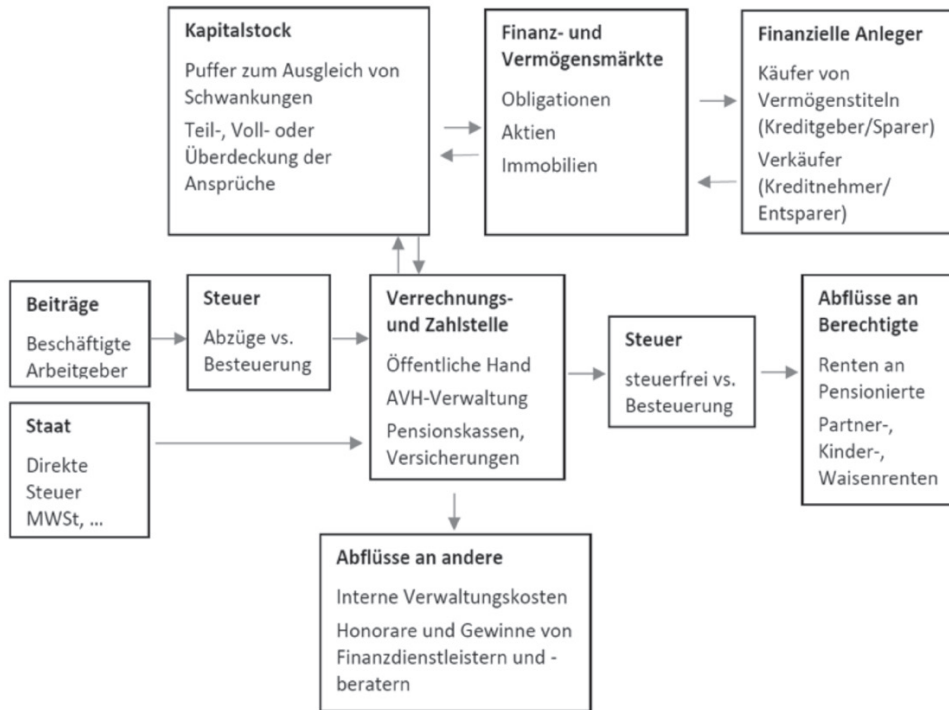


Abbildung 4: Finanzielle Flüsse in einem Alterssicherungssystem. Quelle: Eigene Darstellung

geringer sie im Vergleich zu den an die direkt Begünstigten ausfallen, desto leistungsfähiger ist ceteris paribus das System.

Solange das System nicht insolvent wird, entsprechen in jeder Periode die Zuflüsse den Abflüssen zuzüglich oder abzüglich einer Veränderung des Kapitalstocks (Abbildung: oben links). Der Kapitalstock kann als blosser Puffer konzipiert sein, wie bei der AHV, oder als Vermögen, dessen Erträge massgeblich zur Finanzierung der Renten beitragen sollen. In der Schweiz beträgt das Vermögen des AHV-Ausgleichsfonds nach letzten Angaben rund 47 Mrd. Franken, das BVG-Gesamtvermögen dagegen knapp 1300 Mrd. Franken. Pro beschäftigte Person sind das bei der AHV rund 9400 Franken und bei der zweiten Säule 260 000 Franken. Die Kapitalerträge des AHV-Ausgleichsfonds sind zwar willkommen, jedoch nicht konstitutiv für die erste Säule. Anders bei der zweiten Säule. Hier sollen sie die Ansprüche der Berechtigten zu einem Grossteil mitfinanzieren.

Der Kapitalstock schafft aber nicht aus sich selbst die erwarteten Erträge, der sogenannte ›dritte Beitragszahler‹ sind Kreditnehmer, also Gläubiger (Abbildung: oben rechts), die sich an den Finanz- und Vermögenmärkten (Abbildung: oben Mitte) Kapital beschaffen oder Schulden aufnehmen. Hinzu kommen die Gewinne aus Immobilien im Besitz der Pensionskassen, also aus laufenden Mietzahlungen und Wertsteigerungen. Wie im nächsten Abschnitt erläutert wird, ist letzteres ein bei der Betrachtung von Systemen mit starker Kapitaldeckungskomponente leicht zu übersehendes, aber aus makroökonomischer Sicht entscheidendes Element. Bei der Anlage der Mittel schafft das System Kaufkraft mit der Absicht, Rendite zu erzielen, bei der Auflösung der Mittel wird diese Kaufkraft den Anlegern dagegen entzogen. Jeder Forderung entspricht eine Verbindlichkeit in gleicher Höhe, und jedem erwirtschafteten Ertrag entspricht einem Abfluss einer Gegenpartei.

Hier sei daran auch erinnert, dass im langfristigen Gleichgewicht die realen Finanzmarktrenditen (nominal minus Inflationsrate) nicht höher sein können als das reale Produktivitätswachstum (siehe Abschnitt 2.3), ansonsten beanspruchen die Anleger einen immer höheren Anteil am Sozialprodukt, was zum Teil ja auch geschieht. Die Finanzialisierung des Kapitalismus hat nun seit den 1980er-Jahren in der Tat Wachstumsraten der Vermögenswerte ermöglicht, die weit über dem Produktivitätswachstum liegen. Die krisenhaften Korrekturen während der letzten Jahrzehnte haben die Abkoppelung des Finanzvermögens von der Realwirtschaft zum Teil, aber wohl nicht gänzlich korrigiert, womit der nächste Crash vorprogrammiert sein dürfte.

Welches System ist zu bevorzugen? Individuelle und makroökonomische Sicht

Ob vollständig kapitalgedeckte private Sparmodelle oder umlagefinanzierte Systeme, die durch Steuern, Beiträge auf allen Einkommen oder nur auf die Arbeitseinkommen der

Beschäftigten finanziert werden, aus Sicht der Betroffenen zu bevorzugen wären, hängt von der individuellen Situation in Verbindung mit den konkreten Vorsorge-Reglementen ab.

Allgemein – also unabhängig von der Art des Systems – fallen die Alterseinkünfte für finanziell Bessergestellte umso höher aus, je weniger von oben nach unten umverteilt wird. Ganz ohne Umverteilung funktioniert individuelles Sparen. (Inflation, die nicht durch entsprechend höhere Nominalzinsen ausgeglichen wird, führt allerdings auch bei individuellem Sparen zu Umverteilung bei den angesparten Vermögen, und zwar von Geldvermögen zu Sachwerten.) Wenn individuelles Sparen in einem kapitalgedeckten System institutionalisiert wird, kann Umverteilung bei gleichbleibendem Preisniveau im Prinzip ausgeschlossen werden, in der Praxis wird allerdings auch in solchen Systemen zu einem gewissen Grad umverteilt. (Wie bereits ausgeführt gibt es in der Schweizer zweiten Säule verschiedene Umverteilungskanäle, massgeblich von oben nach unten, von Alleinstehenden zu Paaren, von Kinderlosen zu Eltern und nicht zuletzt durch die Einkommensteuer; vgl. dazu Graff, 2023.)

Im steuer- oder beitragsfinanzierten Umlageverfahren hängt der Grad der Umverteilung direkt vom Grad der Proportionalität zwischen den hierfür individuell über die Lebenszeit erhobenen Steuern bzw. während der Erwerbphase abgeführten Beiträge auf der einen Seite und den Ruhestandseinkommen auf der anderen Seite ab. Bei strikter (1:1) Proportionalität wird in einem solchen System nicht umverteilt. In der Praxis sind allerdings häufig Mindestrenten verbreitet, welche den finanziell Schlechtergestellten überproportionale Renten garantieren. In der Schweiz ist dies bei der AHV der Fall, nicht aber bei der beruflichen Vorsorge. Wenn es Maximalrenten gibt, hängt die Proportionalität davon ab, ob es entsprechende Höchstgrenzen auch für die Beiträge gibt oder nicht. Bei der vorwiegend umlagefinanzierten AHV gibt es sowohl Minimal- als auch Maximalrenten, und die Beiträge werden auf das gesamte

Arbeitseinkommen erhoben. Die AHV bewirkt somit eine deutliche Umverteilung von oben nach unten. Das richtige bzw. erwünschte Ausmass an Umverteilung ist eine normative Frage, über die im politischen Prozess entschieden wird. Zumindest im Prinzip bestehen dafür in jedem System entsprechende Spielräume.¹⁸

Hinter dieser Positionierung stehen oft wirtschaftliche Interessen: Wer Umverteilung möglichst geringhalten möchte, erreicht dies bei der Alterssicherung am besten mit einem kapitalgedeckten System. Zudem hat die Finanzwirtschaft ein direktes Geschäftsinteresse an der Verwaltung und Anlage von Vorsorgegeldern. Auf der anderen Seite ist es bei der Schweizer Variante des Umlageverfahrens so, dass durch die AHV offen und erheblich von oben nach unten umverteilt wird. Die Parteinahme der politischen Lager in der Schweiz zugunsten der ersten oder der zweiten Säule folgt dem sehr schlüssig. Gespalten ist aber immer wieder die SVP, deren Wählerschaft eher zu den wirtschaftlich Schlechtergestellten gehört, die von einem Ausbau der AVH profitieren würde, wogegen die Parteiführung sich im Schulterschluss mit den übrigen ›bürgerlichen‹ Parteien konsequent dagegen ausspricht und die vermeintlichen Vorzüge der beruflichen Vorsorge preist. Mit dem Argument, dass dort jede:r für sich spare, lassen sich offensichtlich die Ressentiments der faktischen Verlierer:innen bedienen, die den Allerärmsten und Rechtlosen nichts gönnen wollen, auch nicht für ein würdiges Leben im Alter.

Erwähnt sei schliesslich ein makroökonomisches Argument, welches zumindest im Prinzip für eine Kapitaldeckung sprechen könnte: Wenn die gesamtwirtschaftliche Ersparnis durch Private und Staat (Budgetüberschüsse) nicht ausreicht, den inländischen Investitionsbedarf zu finanzieren und Kredite vom Ausland teuer oder unerwünscht sind, kann Zwangssparen Abhilfe schaffen. Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Wohnungen und Weiteres, was die materiellen und immateriellen Produktionskräfte sowie die Ka-

pazität zur Bereitstellung öffentlicher Güter in der Zukunft erhöht, sind Beiträge für ein besseres Leben in der Zukunft. Auch die Erwirtschaftung der zukünftig an die Pensionierten zu transferierende Kaufkraft kann damit verbessert werden. Für die Schweiz trifft aber schon seit Jahrzehnten nichts von dem zu. Weder der private noch der öffentliche Sektor haben Ersparnisdefizite, und die Schweizer Wirtschaft generiert Jahr für Jahr markante Kapitalexporte (Abrahamsen und Graff, 2023).

Natürlich gibt es auch in der Schweiz sinnvolle Infrastruktur- oder Bildungsinvestitionen der oben genannten Art, die nicht zur Ausführung kommen, obwohl dafür ausreichend finanzielle Mittel mobilisierbar wären. Die bürgerliche Mehrheit in der Schweiz ist jedoch nicht gewillt, für zukunftsgerichtete Investitionen zusätzliche Steuern zu erheben oder Kredite aufzunehmen. Letzteres wird auf Bundesebene bislang (noch) durch die rigide ›Schuldenbremse‹ verhindert.

5. Jüngste Reformvorschläge und -projekte

Die jüngsten Reformvorschläge zur zweiten Säule unterscheiden sich in ihrer Problemanalyse und folglich in ihren Lösungsansätzen markant voneinander. Auch in der ersten Säule, der AHV, wird Reformbedarf diagnostiziert. Angesichts der Komplementarität der beiden Sozialwerke betreffen Reformvorschläge zumeist Elemente von sowohl BVG als auch AHV, denn gemäss Bundesverfassung sollen die beiden Renten wie schon ausgeführt gemeinsam gewährleisten, dass die Menschen im Alter die gewohnte Lebenshaltung in angemessener Weise weiterführen können.

Die meisten der im Folgenden dargestellten Vorschläge zielen tendenziell auf eine Stärkung der Kapitaldeckung. Auf der Einnahmeseite geht es beim BVG zumeist um eine Erweiterung der beitragspflichtigen Einkommensteile, auf der Ausgabenseite um geringere Umwandlungssätze.

Eine Stärkung der Umlagekomponente ist in den eidgenössischen Parlamenten derzeit nicht mehrheitsfähig, kann aber mit den Mitteln der direkten Demokratie bewirkt werden, wie die im März 2024 deutlich angenommene Volksinitiative »Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)« zeigt. In näherer Zukunft dürfte auch über die im März 2024 von der Mitte-Partei eingereichte Volksinitiative »Ja zu fairen AHV-Renten auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!« abgestimmt werden, welche die 150ig-prozentige AHV-Rentenplafonierung für Ehepaare abschaffen will.

Die von vielen Seiten geforderte Anhebung des Pensionsalters betreffe die erste und zweite Säule gleichermaßen. Sie hat aber vor der Stimmbevölkerung einen schweren Stand.

Wir präsentieren die Vorschläge in zumeist chronologischer Reihenfolge.

5.1 Altersvorsorge 2020

Im März 2017 verabschiedete das Parlament das »Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020«. In diesem Gesetz waren Reformen in beiden Sozialwerken enthalten, und das Paket präsentierte sich entsprechend umfassend. Zum einen sollten mit Einsparungen und zusätzlichen Einnahmen durch Erhöhung der Mehrwertsteuer die AHV-Finanzen bis Ende des nächsten Jahrzehnts im Gleichgewicht gehalten werden. Gleichzeitig sollte im BVG der Mindestumwandlungssatz gesenkt werden, um die obligatorische berufliche Vorsorge finanziell zu stabilisieren. Zusätzlich sollte das Rentenalter der Frauen schrittweise von 64 auf 65 Jahre angehoben und für Frauen wie Männer eine flexible Pensionierung zwischen 62 und 70 Jahren ermöglicht werden. Schliesslich sollten die AHV-Altersrenten um monatlich 70 Franken erhöht werden, um die Verschlechterungen der BVG-Altersrenten teilweise zu kompensieren.

Aufgrund der deutlichen Vorbehalte sowohl von linker wie auch von rechter Seite wurde das Gesetz vom Parlament

dem fakultativen Referendum¹⁹ unterstellt und schliesslich in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 von 52,7 Prozent der Stimmenden verworfen. Gekoppelt an die Abstimmung über das Bundesgesetz fand gleichzeitig eine Abstimmung über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer statt. Auch diese Vorlage scheiterte mit einer knappen Nein-Mehrheit von 2'357 Stimmen und einer Nein-Mehrheit von 13½ gegen 9½ Kantone am Volks- und Ständemehr.

5.2 Der BVG-Sozialpartnerkompromiss

Nach dem ablehnenden Volksentscheid zu »Altersvorsorge 2020« wurden im Dezember 2017 die nationalen Dachverbände der Sozialpartner (Travail.Suisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB, Schweizerischer Gewerbeverband SGV und Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV) vom Bundesrat eingeladen, einen neuen Lösungsvorschlag zur alleinigen Reform des BVG vorzulegen. Nach intensiven Verhandlungen einigten sich die Sozialpartner auf den »Sozialpartnerkompromiss« (Schweizerischer Arbeitgeberverband, 2019). Dieser sah Folgendes vor:

- Der Mindestumwandlungssatz wird von 6,8 Prozent auf 6,0 Prozent gesenkt. Damit dies nicht zu tieferen Renten führt, sind Kompensationsmassnahmen vorgesehen: Alle Neurentner:innen der zweiten Säule erhalten zusätzlich zu ihrer BVG-Rente einen Rentenzuschlag in Form eines Fixbetrags: Die ersten fünf Jahrgänge nach Inkrafttreten der Reform 200 Franken pro Monat, die nächsten fünf Jahrgänge 150 Franken und die letzten fünf Jahrgänge 100 Franken. Durch den Rentenzuschlag für Neurentner:innen sollte das Rentenniveau im BVG-Obligatorium gesichert und für Personen mit tieferen Einkommen und Teilzeitbeschäftigte verbessert werden, insbesondere für Frauen.
- Die Beiträge in die zweite Säule werden so angepasst, dass Personen mit tiefen versicherten Löhnen besser abgesichert

und ältere Beschäftigte durch ansteigende Beitragssatzstufen weniger stark belastet werden als im Status quo.

- Der Koordinationsabzug wird halbiert, wodurch sich der versicherte Lohn erhöht. Dadurch sollten die Rentenleistungen für Erwerbstätige mit tiefen Einkommen und für Teilzeitarbeitende mit mehreren Jobs – insbesondere Frauen – zusätzlich verbessert werden.

In seiner Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. November 2020 (Schweizerischer Bundesrat, 2020) übernahm der Bundesrat die Vorschläge der Sozialpartner und legte sie unverändert den eidgenössischen Räten vor.

5.3 BVG-Reform des Eidgenössischen Parlaments

Der bundesrätliche Vorschlag wurde in der anschliessenden parlamentarischen Beratung massiv geändert. Schliesslich verabschiedete das Parlament am 17. März 2023 die definitive Version einer Reform.²⁰ Folgende Bestimmungen standen im Zentrum:

- Übernommen wird die Senkung des Umwandlungssatzes: Der Mindestumwandlungssatz in der obligatorischen beruflichen Vorsorge soll mit Inkrafttreten der Reform von 6,8 Prozent auf 6,0 Prozent gesenkt werden.
- Verstärkung des Sparprozesses:
 - Die BVG-Eintrittsschwelle wird von 22 050 Franken auf 19 845 Franken gesenkt.
 - Der lohnabhängige Koordinationsabzug beträgt neu 20 Prozent des AHV-Lohns.²¹ Heute wird ein fester Betrag von 25 725 Franken vom Lohn abgezogen, und zwar unabhängig vom Beschäftigungsgrad. Durch die prozentuale Berechnung verringert sich der Koordinationsabzug vor allem für die kleineren Einkommen erheblich. Ein Beispiel: Von einem Einkommen von 50 000 Franken werden nur noch 10 000 Franken abgezogen statt 25 725 Franken.

- Die Staffelung der Beitragssätze wird vereinfacht. Anstelle der heutigen vier Stufen gibt es nur noch zwei, und der Zuschlag für Personen ab 55 Jahren entfällt.
- Rentenzuschlag für Übergangsgeneration: Für die ersten 15 Jahrgänge nach Inkrafttreten der Reform werden Rentenzuschläge von maximal 200 Franken wirksam. Die Höhe des Rentenzuschlags hängt vom Geburtsjahr und vom Vorsorgeguthaben ab. Geschätzt die Hälfte der Übergangsgeneration würde keine Zuschläge erhalten.

Referendum gegen das verabschiedete Gesetz

Die von den Eidgenössischen Räten ausgehandelte Reform wich in einem wesentlichen Punkt vom dem von den Sozialpartnern ausgehandelten und durch den Bundesrat eingebrachten Reformvorschlag ab. Als Kompensation für die Senkung des Umwandlungssatzes hätten neue BVG-Rentner unabhängig von ihrer finanziellen Situation lebenslange Zuschläge erhalten: die ersten fünf Jahrgänge nach Inkrafttreten 200 Franken pro Monat, die nächsten fünf Jahrgänge 150 Franken und die letzten fünf Jahrgänge 100 Franken. Finanziert hätte dies durch einen Beitrag von 0,5 Prozent auf dem AHV-pflichtigen Jahreseinkommen bis 853 200 Franken werden sollen. Für die Ratsmehrheit war nicht akzeptabel, dass mit diesem Reformvorschlag eine Umlagekomponente in die berufliche Vorsorge eingeführt worden wäre, die durch Lohnprozente auch auf hohe Lohnanteile finanziert worden wäre.

Hier wird die politische Bruchlinie offensichtlich. Für die bürgerliche Mehrheit soll Umverteilung von oben nach unten nur in der AHV stattfinden, während für die Sozialpartner, den Bundesrat und die linke Parlaments-Minderheit eine Umverteilung von oben nach unten auch im Rahmen des BVG wünschbar gewesen wäre. Gegen die von den eidgenössischen Räten verabschiedete Reform wurde entsprechend von linker Seite das Referendum ergriffen und am 27.06.2023 eingereicht. In der Volksabstimmung vom

22. September 2024 wurde die Reform mit über 67 Prozent Neinstimmen abgelehnt.

Gemäss einer Schätzung des Gewerkschaftsbundes hätte die vom Parlament verabschiedete BVG-Reform zu Rentenverlusten von bis zu 3240 Franken im Jahr geführt (Schweizerischer Gewerkschaftsbund, 2023), und das, obwohl die Renten aus den Pensionskassen schon seit Jahren sinken. Zudem wären insbesondere die tiefen Löhne mit höheren Beiträgen belastet worden, ohne im Rentenalter per Saldo (d.h. nach Berücksichtigung allfälliger Ergänzungsleistungen) davon zu profitieren. Anlass zu Kritik gab im Weiteren, dass die Vorlage die Finanzindustrie unangetastet liess: Im Jahr 2021 betrugen die Gesamtkosten für die zweite Säule im Schnitt mehr als 1400 Franken pro versicherte Person, insgesamt gut 8 Mrd. Franken. Gemessen am Gesamtvermögen betragen die Kosten der zweiten Säule 0,62 Prozent. Davon entfallen 0,48 Prozentpunkte auf die Vermögensverwaltung, was anteilig rund zweieinhalbmal so viel ist wie für den AHV-Ausgleichsfonds.²²

5.4 Volksinitiative »Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge« (Renteninitiative)

Die Initiative der Jungfreisinnigen, die am 16. Juli 2021 eingereicht wurde, verlangte eine schrittweise Heraufsetzung des Renteneintrittsalters. Damit sollte die finanzielle Basis der AHV stabilisiert werden.

Gemäss Volksinitiative sollte Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter} der Bundesverfassung wie folgt geändert werden:

Das Rentenalter ist an die durchschnittliche Lebenserwartung der schweizerischen Wohnbevölkerung im Alter von 65 Jahren gebunden; diese Lebenserwartung am 1. Januar des vierten Jahres nach Inkrafttreten dieser Bestimmung wird als Referenzwert festgesetzt; das Rentenalter entspricht der Differenz zwischen der Lebenserwartung und dem Referenzwert, multipliziert mit dem Faktor 0,8 zuzüglich 66; die Anpassung des Rentenalters erfolgt jährlich in Schritten von höchstens

zwei Monaten; das Rentenalter wird den betroffenen Personen fünf Jahre vor Erreichen des Rentenalters bekannt gegeben.

Die beabsichtigte Verfassungsänderung betraf die AHV. Da sich die Pensionskassen beim Rentenalter an der AHV orientieren, hätte eine Annahme der Initiative das Rentenalter aber generell erhöht.

In den eidgenössischen Räten fand das Anliegen kein Gehör: Sowohl National- wie auch Ständerat lehnten die Renteninitiative der Jungfreisinnigen ohne Gegenvorschlag ab. Auch die Stimmberechtigten lehnten die Initiative am 3. März 2024 mit 74,7 Neinstimmen und in allen Ständen ab.

5.5 Volksinitiative »Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)«

Ebenfalls am 3. März 2024 befanden die Stimmberechtigten über die Volksinitiative des Gewerkschaftsbundes ›Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)‹. Inhalt dieser Initiative war folgende Änderung von Art. 197 Ziff. 12 der Bundesverfassung:

1 Bezügerinnen und Bezüger einer Altersrente haben Anspruch auf einen jährlichen Zuschlag in der Höhe eines Zwölftels ihrer jährlichen Rente.

2 Der Anspruch auf den jährlichen Zuschlag entsteht spätestens mit Beginn des zweiten Kalenderjahres, das der Annahme dieser Bestimmung durch Volk und Stände folgt.

3 Das Gesetz stellt sicher, dass der jährliche Zuschlag weder zu einer Reduktion der Ergänzungsleistungen noch zum Verlust des Anspruchs auf diese Leistungen führt.

Die Forderung nach einer 13. AHV-Rente orientierte sich an dem in der Schweiz verbreiteten 13. ›Monatsgehalt‹. Das Jahr hat aber bekanntlich 12 Monate. Massgeblich für die Kaufkraft ist also das Jahreseinkommen, die Gewerkschaftsinitiative forderte demnach eine Erhöhung der Jahresrenten um 8,3 Prozent.

Die Stimmberechtigten nahmen die Initiative am 3. März 2024 mit 58,2 Prozent der Stimmen und 15 Ständen an.

5.6 Avenir Suisse

Im Zentrum der am 30. November 2022 veröffentlichten Kritik des wirtschaftsliberalen Thinktanks Avenir Suisse steht die fehlende Flexibilität in der zweiten Säule (Taboada und Cosandey, 2022). Es wird bemängelt, dass der Lohn nur ab einer bestimmten Schwelle versichert wird und zwar unabhängig vom Beschäftigungsgrad. Dies führe dazu, dass Personen, die gleichzeitig für verschiedene Unternehmen oder in Teilzeit arbeiten, im BVG schlecht oder gar nicht abgesichert seien. Deshalb sei die in der BVG-Reform vorgesehene Senkung des Koordinationsabzugs zu begrüßen.

Weiter argumentiert Avenir Suisse, die Versicherten müssten Anrecht auf eine Mitsprache darüber haben, wie ihre Vorsorgegelder angelegt werden. Ihre Bedürfnisse, ihre Situation und ihre Präferenzen wären besser berücksichtigt, wenn man einerseits den Beschäftigten die Möglichkeit gäbe, die Anlagestrategie ihrer Gelder zu bestimmen, und ihnen andererseits die freie Wahl der Pensionskasse gewähren würde.

Die Zersplitterung im heutigen BVG-System würde mit dem letztgenannten Vorschlag zwar nicht überwunden, wohl aber die Tatsache, dass Versicherte in Abhängigkeit der Vorsorgeeinrichtung besser oder schlechter gestellt sind, ohne dass sie dies beeinflussen können.

5.7 Volksinitiative »Ja zu fairen AHV-Renten auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!«

Die im März 2024 von der Mitte-Partei eingereichte Volksinitiative »Ja zu fairen AHV-Renten auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!«, verlangt die Abschaffung der hundertfünfzigprozentigen AHV-Rentenplafonierung für Ehepaare.

Inhalt dieser Initiative ist folgende Änderung von Art. 112 Abs. 2 Bst. c^{bi} der Bundesverfassung:

Verheiratete Versicherte sind bei der Berechnung der ordentlichen Renten anderen Versicherten gleichgestellt; eine Kürzung der Summe der beiden Renten eines Ehepaares ist nicht zulässig.

Der Bundesrat hat die Initiative zur Ablehnung empfohlen mit der Begründung, dass er die heutigen Leistungen für Ehepaare als ausreichend erachtet und die Kosten für die Abschaffung der Plafonierung als zu hoch einschätzt. Die Initiative wird derzeit in den Kommissionen des Eidgenössischen Parlaments beraten. Wenn kein für die Initiant:innen akzeptabler Gegenvorschlag beschlossen wird, dürfte die Initiative mit intakten Chancen 2026 oder 2027 zur Abstimmung kommen.

5.8 Ausbau der Säule 3a

Der Vollständigkeit halber sei noch auf einen wiederholt vorgebrachten Reformvorschlag verwiesen, der zuletzt 2018 als parlamentarische Initiative eingebracht wurde²³ und eine deutliche Heraufsetzung des Höchstbetrags für steuerprivilegierte Einzahlungen in die Säule 3a verlangt.

Dieses Anliegen wurde im März 2022 vom Parlament zurückgewiesen, da es offensichtlich eine Steuersubvention für Besserverdienende sei und nicht der Altersvorsorge der Bedürftigeren diene. In der Tat steigt die Beteiligung mit dem Einkommen. Einkommensschwache Personen haben zum einen weniger Spielraum für freiwillige Ersparnisse, und zum anderen sind ihre Grenzsteuersätze auf ihr Einkommen niedriger, so dass die über die gesamte Lebenszeit realisierte Steuerermässigung aus der Säule 3a geringer ausfällt als bei Bezüger:innen höherer Einkommen; sie können bei Ärmeren sogar negativ sein, da die Auszahlungen ohne Berücksichtigung des übrigen Einkommens besteuert werden. Entsprechend macht etwa ein Drittel der Berechtigten keine Einzahlungen in die Säule 3a. Vierundvierzig Prozent dieses Drittels machen dafür finanzielle Gründe geltend.²⁴

Weiter gehört in den Bereich des Ausbaus der Säule 3a

die geplante Änderung der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung von Beiträgen an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3). Personen, die keine oder nicht die maximal zulässigen Beiträge in die Säule 3a gemacht haben, könnten dann solche Beitragslücken nachträglich und steuerabzugsfähig bis zu zehn Jahre rückwirkend schliessen. Die Vernehmlassung zu diesen Änderungen der Verordnung dauert bis Anfang März 2024. Nach Einschätzung der Eidgenössischen Steuerverwaltung betragen die jährlichen Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer grob geschätzt 100 bis 150 Mio. Franken (Zahlen der Bundessteuer 2019, hochgerechnet auf 2023). Davon tragen die Kantone aufgrund ihres Anteils an der direkten Bundessteuer 21,2 Prozent und der Bund 78,8 Prozent. Die Mindereinnahmen bei den Einkommensteuern der Kantone und Gemeinden kann man grob auf 200 bis 450 Mio. Franken pro Jahr schätzen.²⁵

5.9 Zweite Säule für Alle

Die Grundlagen des Modells der *Zweiten Säule für Alle* beruhen auf langjährigen Arbeiten zur beruflichen Vorsorge. Die Konturen des heutigen Modells entstanden in den letzten sieben Jahren, zunächst im Rahmen des Denknetzes (Ringger, 2018; Gurny, 2020; Graff, Gurny und Ringger, 2023a), später auch an der Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH Zürich (Graff, 2023; Graff, Gurny und Ringger, 2023b). Im Verlauf der Jahre 2023 und 2024 haben wir das Modell mit Hilfe von Expert:innen einer ausführlichen Prüfung unterzogen. Das Modell ist der Kern dieses Buchs und wird nachfolgend in den Kapiteln 6 bis 9 im Detail dargestellt.

6. Der Gender Pension Gap

Mit dem »Gender Pension Gap« wird die geschlechtsspezifische Lücke zwischen Frauen und Männern in der Altersvorsorge bezeichnet. 2022 betrug die durchschnittliche Rente

von Frauen in der Schweiz 36 433 Franken; jene der Männer 52 672 Franken. Die durchschnittliche jährliche Rente der Frauen im Jahr 2022 ist somit um 16 239 Franken tiefer als jene der Männer, was einem Gender Pension Gap von einunddreissig Prozent entspricht.

Wer sich mit der Rentenlücke der Frauen beschäftigt, muss den Blick zuerst auf die Einkommenslücke, d. h. die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen richten. Zwei Effekte sind verantwortlich für die Lohnungleichheit: Zum einen die direkte Lohndiskriminierung, also die direkte Ungleichbehandlung von Frauen gegenüber ihren männlichen Kollegen. Zum anderen die indirekte Lohndiskriminierung, die durch kontextuelle Faktoren entsteht. Dabei spielt die im Vergleich zu den Männern ungleich grössere Beanspruchung der Frauen durch unbezahlte Arbeit eine zentrale Rolle, weiter auch der berufliche Gender Bias: Bereiche wie die Betreuung, die Pflege oder der Gastronomie-Service sind »typische Frauenberufe« mit vergleichsweise tiefem Lohnniveau. Beide Aspekte führen in Kombination zu schlechteren Altersrenten der Frauen.

Der Kampf der Frauen gegen die Lohndiskriminierung hat in Europa eine lange Geschichte. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert erhoben Frauen aus dem Kreis sozialistischer Organisationen die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit. Sie mussten dabei mit massivem Widerstand, mit Anfeindungen und gesellschaftlicher Ächtung rechnen. Erst lange Jahre später brachte der Erste Weltkrieg eine Verschiebung der Optik. Im Zug der Rekrutierung der Männer für den Wehrdienst fehlten in der Wirtschaft Arbeitskräfte. Viele Tätigkeiten, die vorher den Männern vorbehalten waren, wurden nun von Frauen übernommen. Das Vorurteil, dass Frauen diesen Arbeiten nicht gewachsen seien, fiel in sich zusammen. Trotzdem war die grosse Mehrheit der Unternehmen in der Privatwirtschaft ebenso wie im öffentlichen Sektor in der Nach- resp. Zwischenkriegszeit nicht bereit, Frauen einen »männlichen«

Lohn zuzugestehen. Höhere Löhne für Frauen galten als wirtschaftlich nicht tragbar – besonders in Nachkriegszeiten mit ökonomischer Instabilität. Aber auch von Seiten der Gewerkschaften gab es Widerstand, weil die männlichen Beschäftigten vor der billigen Konkurrenz der Frauen geschützt werden sollten.

Erst langsam setzte sich das Argument der grundsätzlichen Gleichberechtigung durch, und es dauerte mehr als hundert Jahre seit den ersten Kämpfen von Frauen, bis der Grundsatz der Gleichberechtigung von Männern und Frauen 1945 völkerrechtlich in der Charta der Vereinten Nationen verankert wurde. In Art 1, Abs. 3 der Charta steht: (Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele): »... *die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen*«. Im Jahr 1951 gelang es dann der Internationalen Arbeitsorganisation, das Übereinkommen über die Entlohnung männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit als Abkommen Nr. 100 der International Labour Organization zu verankern. Als erste Länder ratifizierten Belgien, Italien, Mexiko und Frankreich das Abkommen. In der Zwischenzeit sind über 170 Länder dazugestossen, so z. B. Deutschland (1956) und Österreich (1953). Erst 1972, als eines der letzten Länder, schloss sich schliesslich auch die Schweiz an. Leider muss festgestellt werden, dass die faktische Wirkung des Abkommens eingeschränkt ist. Der Gender Pay Gap besteht fast überall weiter – weltweit liegt er heute immer noch im Schnitt bei ca. 20 Prozent (International Labour Organization, 2022). Das ist auch in der Schweiz der Fall: 2024 lag das mediane Bruttojahreserwerbseinkommen von vollzeiterwerbstätigen Männern bei 90 000 Franken, bei vollzeiterwerbstätigen Frauen bei 80 000 Franken. Der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen ist noch eklatanter, wenn die Medianlöhne aller Erwerbstätigen, nicht nur der Vollzeiterwerbstätigen, verglichen werden: Für Männer

lag 2024 das mediane Bruttojahreserwerbseinkommen bei 86 600 Franken, für Frauen – aufgrund der geringeren Erwerbspensen – bei 59 000 Franken, also nur bei etwa zwei Dritteln der Erwerbseinkommen der Männer (Bundesamt für Statistik, 2025a).

Seit den 1970er-Jahren begannen feministische Ökonominen der Frage nachzugehen, welche direkten und indirekten Faktoren zum hartnäckigen Gender Pay Gap führen. Sie identifizierten die ungleiche Verteilung der Care-Arbeit als zentralen Faktor. Zu den Tätigkeiten im Rahmen der Care Arbeit gehören Haus- und Familienarbeit wie Kochen, Putzen und Einkaufen sowie die Betreuung von Kindern und die Pflege von Angehörigen.

Der Gender Care Gap wurde zu einem Schlüsselbegriff in der Analyse der einkommensmässigen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern. Es wurde klar, dass die ungleiche zeitliche, emotionale und soziale Belastung durch unbezahlte Care Arbeit zu ungleicher Erwerbsbeteiligung, ungleichem Erwerbsumfang und damit zu ungleichen Erwerbsarbeitseinkommen führt. Zunehmend wurde nun auch deutlich, dass sich ungleiche Erwerbsverläufe aufgrund des Gender Care Gaps auch auf die Rentenhöhe der Altersrenten auswirken und viele Frauen deshalb im Alter mit Armut konfrontiert sind.

Auch in der Schweiz kam das Thema der Frauenarmut auf die politische Traktandenliste. Frauenorganisationen, Gewerkschaften und linke Parteien kritisierten zunehmend die Ungleichbehandlung von betreuenden Eltern (vor allem von Müttern) gegenüber erwerbstätigen Versicherten in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Im Mai 1991 reichten die SPS und der Schweizerische Gewerkschaftsbund gemeinsam eine Volksinitiative ein, die forderte, dass die Renten den Existenzbedarf angemessen decken und zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung beitragen müssen. Weiter sollte der Bund dafür sorgen, dass die Ansprüche geschlechts- und

zivilstandsneutral ausgestaltet und Betreuungsgutschriften vorgesehen werden. Das ging dem bürgerlich dominierten Bundesrat und den eidgenössischen Räten zu weit. Man war aber gleichzeitig an den Arbeiten für die 10. AHV-Revision. Nach intensiven Debatten wurde vorgeschlagen, ein Individualrentensystem einzuführen, durch das neu auch nicht-erwerbstätige Ehefrauen ihre eigene AHV aufbauen können, indem die Einkommen von Ehepaaren hälftig der Ehefrau und dem Ehemann angerechnet werden (Rentensplitting). Gleichzeitig sollten auch Erziehungs- und Betreuungsgutschriften eingeführt werden, welche – ebenfalls hälftig geteilt – Eltern von minderjährigen Kindern als AHV-Beiträge angerechnet werden. Finanziert werden sollten diese Änderungen durch eine Erhöhung des Frauenrentenalters auf 64 Jahre. Obwohl diese Erhöhung stark umstritten war, wurde schliesslich die 10. AHV-Reform in der Volksabstimmung von knapp 61 Prozent der Abstimmenden angenommen. (Der Kasten unten dokumentiert den neu eingefügten Gesetzestext bezüglich dieser Gutschriften). Am selben Ab-

Heute geltende Regelung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften im Rahmen der AHV

Art. 29sexies AHVG – Erziehungsgutschriften

Einführung von Gutschriften für jedes Jahr, in dem eine versicherte Person ein Kind unter 16 Jahren erzieht. Die Gutschrift entspricht dem dreifachen Mindestbetrag der AHV-Jahresrente des betreffenden Jahres. Die Gutschrift wird dem Einkommen fiktiv hinzugerechnet und in die Rentenberechnung aufgenommen. Die Gutschriften werden beiden Elternteilen je zur Hälfte angerechnet, sofern das Ehepaar keine andere Regelung vereinbart.

Art. 29septies AHVG – Betreuungsgutschriften

Gutschriften für Personen, die pflegebedürftige Angehörige betreuen. Voraussetzungen: Gleicher Haushalt; Anrecht des betreuten Angehörigen auf Hilflosenentschädigung. Gutschrift ebenfalls als dreifacher Mindestbetrag der AHV-Jahresrente.

stimmungssonntag verwarfen die Stimmbürger:innen die erwähnte Initiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der SPS deutlich.

Das Ziel der Einführung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften in der AHV bestand darin, denjenigen Frauen bessere Altersrenten zu sichern, die aufgrund der geleisteten Erziehungs- und Betreuungsarbeit weniger Erwerbseinkommen erzielen. Tatsächlich haben sich seit der 10. AHV-Revision die durchschnittlichen Frauen-AHV Renten an diejenigen der Männer angeglichen: Für Männer betrug 2022 die durchschnittliche AHV-Altersrente 1862 Franken, für Frauen 1883 Franken (Bundesamt für Statistik, 2024). Der Hauptgrund für die leicht höheren Werte der Frauen liegen im Verwitwetenzuschlag von 20 Prozent, den aus demografischen Gründen deutlich mehr Frauen als Männer erhalten. Vergleicht man jedoch die durchschnittlichen jährlichen Gesamrenten, also die AHV- und BVG-Renten zusammen, sind die Frauenrenten nach wie vor deutlich niedriger (Bundesamt für Statistik, 2025b). Der Rentenunterschied lag im Jahr 2023 bei 31 Prozent. Im Durchschnitt bezogen Frauen rund 36 000 Franken und Männer 52 000 Franken Altersrente. Die Lücke entsteht – wie Abbildung 5 zeigt – im Rah-

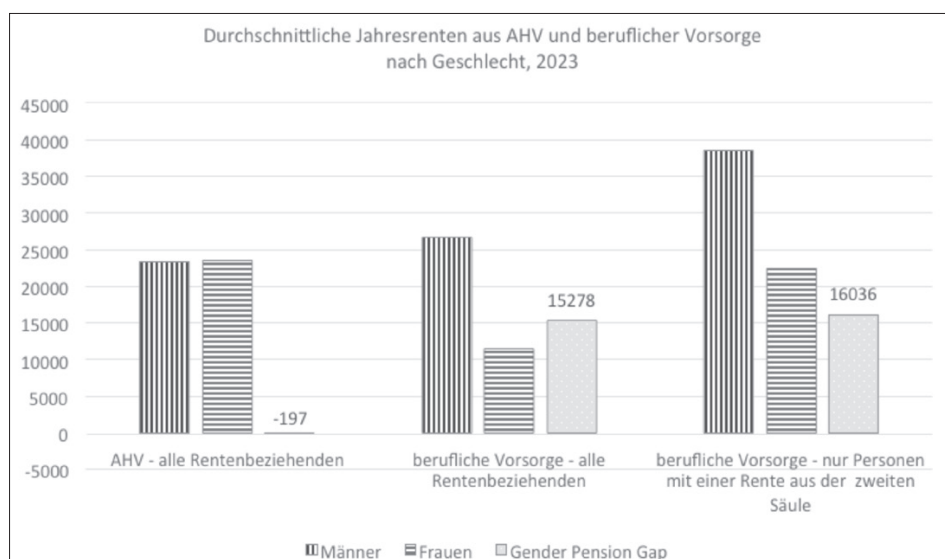


Abbildung 5: Durchschnittliche Jahresrenten aus der AHV und BV, 2023. Daten: Bundesamt für Statistik

men der zweiten Säule, weil hier nur das Erwerbseinkommen rentenbildend wirkt.

Oft wird argumentiert, dass sich der Gender Pension Gap in der zweiten Säule ›natürlich‹ schliesse, weil sich die Erwerbsbeteiligung der Frauen laufend erhöhe. Das ist nur beschränkt zutreffend, denn Frauen leisten auch heute noch einen bedeutend höheren Anteil an unbezahlter Arbeit als Männer, wie Abbildung 6 zeigt.

Dieser Tatbestand wirkt sich massgeblich auf das Erwerbseinkommen der Frauen aus. Das zeigt sich am Anteil der Frauen am Erwerbseinkommen der Haushalte und damit auch am entsprechenden Aufbau von Rentenguthaben. Im Jahr 2023 betrug dieser Anteil im Durchschnitt aller Paarhaushalte 34 Prozent. Je nach Familiensituation ist er jedoch unterschiedlich hoch. Die Frau steuerte in Paarhaushalten mit jüngstem Kind im Alter von 4 bis 12 Jahren 30 Prozent des Erwerbseinkommens des Haushalts bei. Das waren 7 Prozentpunkte mehr als 2014 (23 Prozent). War das jüngste Kind unter 4-jährig, trug die Frau nur zu einem Viertel am Erwerbseinkommen bei. Dieser Anteil veränderte sich von 2014 bis 2023 nicht.



Abbildung 6: Zeitaufwand für bezahlte und unbezahlte Arbeit, 2010–2024. Daten: Bundesamt für Statistik

Dazu kommt, dass Frauen viel häufiger Stellen mit kleinen Pensen bekleiden, die in der heutigen Regelung für den Aufbau eines BVG-Kapitals nicht erfasst werden.

Fazit

Um den Gender Pension Gap zumindest zum Teil zu schliessen, muss in der zweiten Säule das gemacht werden, was in der AHV im Rahmen der 10. Revision möglich wurde: Es braucht Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Damit wird die Lücke in den Frauenrenten zwar noch nicht vollständig geschlossen, aber doch deutlich verkleinert. Parallel dazu muss zweierlei geschehen: Zum einen muss der Kampf um die nun schon bald zweihundert Jahre alte Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit weitergeführt werden. Zum anderen braucht es Massnahmen auf verschiedenen Ebenen, um den Gender Care Gap zu verringern. Dazu gehören politische Massnahmen rund um den Ausbau der Kinderbetreuung und der Pflegeinfrastruktur für betreuungsbedürftige Familienmitglieder, ebenso die Einführung einer angemessenen Elternzeit und eine generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Seitens der Unternehmen sind familienfreundliche Arbeitszeiten notwendig, die Teilzeitmodelle auch für Männer attraktiver machen. Schliesslich muss auf gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen hingearbeitet werden, indem stereotype Geschlechterrollen abgebaut und die Gleichberechtigung in den Familien selbstverständlich werden. Schliesslich müssen kleine Arbeitspensen vollumfänglich rentenwirksam werden.

7. Das Reformmodell *Zweite Säule für Alle*

Mit dem Modell *Zweite Säule für Alle* sollen die folgenden Ziele erreicht werden:

- Die Schweizerische Bundesverfassung legt für die berufliche Vorsorge fest: »Die berufliche Vorsorge ermöglicht

zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise« (Artikel 113, Abs. 2a). Dieses Verfassungsziel soll gesichert werden. Die erwerbstätige Bevölkerung jeden Alters und jeder Generation muss Gewähr haben, im Alter eine verfassungskonforme Gesamrente zu erhalten.

- Die unbezahlte Care-Arbeit soll bei der Rentenberechnung angemessen berücksichtigt und der Gender Pension Gap damit deutlich reduziert werden.
- Die Exponierung der für obligatorische Leistungen vorgesehenen Kapitalien an den Finanzmärkten soll gebremst werden. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Wirtschaft und Finanzmärkte in Zukunft starken Unsicherheiten ausgesetzt sind.
- Bestehende Rentenansprüche sollen erhalten bleiben. Die Totalrevision soll möglichst pfadabhängig ausgestaltet werden und Brüche, die im Sinne der Reformziele nicht erforderlich sind, sollen vermieden werden.
- Die Transparenz soll verbessert und die Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Versorgungseinrichtungen sollen beseitigt werden.
- Der gemeinnützige Wohnungsbau und Projekte zur Senkung der inländischen Klimaemissionen sollen deutlich gestärkt werden.
- Allfällige spätere Reformschritte sollen einfacher und wirkungssicher zu realisieren sein.

Die Eckwerte der Zweiten Säule für Alle

Zur Erreichung dieser Ziele weist unser Vorschlag einer BVG-Totalrevision folgende Eckwerte auf:

1. Obligatorium und Überobligatorium werden strikt getrennt und nach separaten Regeln geführt. Der zentrale Fokus der Totalrevision liegt bei der Neugestaltung des Ob-

ligatoriums. Das Überobligatorium wird weitergeführt, allerdings mit deutlichen Einschränkungen (siehe Ziffer 15).

2. Das Obligatorium wird grundlegend umgebaut. Ein neuer, öffentlich-rechtlicher, schweizweiter Fonds bedient künftig sämtliche obligatorischen Leistungsansprüche. Renten, Kapitalauszahlungen und Versicherungsleistungen bei Invalidität sind damit staatlich gesichert (statt vertraglich wie heute). Damit entsteht eine Sozialversicherung im eigentlichen Sinn.

3. Der neue Fonds erhält sämtliche Beiträge der Beschäftigten und der Unternehmen im obligatorischen Bereich, sämtliche Finanzerträge auf Basis der im Obligatorium angesparten Kapitalien sowie Staatsbeiträge zur Finanzierung von Rentenanteilen, die aufgrund von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften entstehen. Die Leitung des Fonds wird – in Analogie zur SUVA – tripartit zusammengesetzt aus Vertretungen der Unternehmen, der Beschäftigten und des Staates.

4. Das im Obligatorium heute bereits angesparte Kapital von rund 640 Mrd. Franken wird weiterhin von den heutigen Vorsorgeeinrichtungen treuhänderisch verwaltet.²⁶

5. Die Vorsorgeeinrichtungen treten die Erträge aus den von ihnen bereits vor der Reform gebildeten Kapitalien aus dem Obligatorium jährlich an den zentralen Fonds ab. Die Anforderungen und die Aufsicht über die Verwaltung und Anlage dieser Kapitalien werden verbessert, ökologische und soziale Anlagekriterien verpflichtend. Die Vorsorgeeinrichtungen müssen die obligatorisch und überobligatorisch angesparten Kapitalien nach den gleichen Kriterien anlegen und dieselbe Gesamtrendite ausweisen. Damit wird vermieden, dass das Überobligatorium durch das Obligatorium querfinanziert wird oder umgekehrt. Die Einrichtungen werden für ihre Aufwände angemessen entschädigt. Ein Profit darf dabei jedoch nicht abgeschöpft werden, so dass nicht – wie heute – im Finanzsektor Gewinne erzielt

werden, die aus der Zweiten Säule herausfliessen und die Renten schmälern.²⁷

6. Im heutigen System werden die privaten Vorsorgeeinrichtungen zu einem hohen Deckungsgrad verpflichtet, um ihre Stabilität zu garantieren.²⁸ In einem staatlich unterlegten Gesamtsystem ist die Stabilität jedoch weitaus grösser,²⁹ und auch das Beitrags-/Leistungsverhältnis wird sich verbessern. Dadurch wird ein Teil der heutigen Deckungsanforderungen obsolet. Dies gilt insbesondere für die sogenannten Wertschwankungsreserven oberhalb des Deckungsgrades von 100 Prozent. Diese betragen 2023 13,5 Prozent, was allein im Obligatorium einer Summe von rund 76 Mrd. Franken entspricht.

7. Für die Erreichung des verfassungsmässigen Zieles einer Gesamrente, mit der die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise gewährleistet ist, muss im Obligatorium der Umwandlungssatz von 6,8 Prozent erhalten bleiben. Eine dadurch potenziell entstehende Finanzierungslücke kann in einer ersten Phase geschlossen werden, indem der Deckungsgrad auf 100 Prozent gesenkt wird. Spätere Optionen sind der Einbau eines Umverteilungsanteils, Einnahmen aus der direkten Bundessteuer sowie eine Erhöhung der Beiträge.

8. Der Berechnung der Renten wird aus Gründen der Pfadabhängigkeit weiterhin ein individuell angespartes Kapital zugrunde gelegt. Bestehende Rentenansprüche sowie Ansprüche auf Hinterlassenen- und die Invalidenleistungen bleiben gesichert.

9. Die Renten werden jährlich der Teuerung angepasst.³⁰ Im Allgemeinen dürfte dies durch im inflationären Umfeld steigenden Nominalzinsen finanziert sein.

10. Die Versicherten bestreiten rund 40 Prozent der künftigen BVG-Beiträge, die Unternehmen rund 60 Prozent. Die genauen Anteile werden aufgrund der Gesamtverteilung der

Beiträge zum Zeitpunkt der BVG-Totalrevision festgelegt. Sie sind im Obligatorium für alle Versicherten einheitlich.

11. Analog zur AHV werden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften eingeführt. Die Finanzierung der durch diese Gutschriften erworbenen Rentenansprüche erfolgt aus der direkten Bundessteuer. Die zur Sicherung der gutschriftenbasierten Rentenansprüche einbezahlten Kapitalien werden ausschliesslich in den gemeinnützigen Wohnungsbau und in Projekte zur Senkung der inländischen Klimaemissionen investiert.

12. Koordinationsabzug und Eintrittsschwelle werden abgeschafft.³¹ Damit steigen die Renten für Personen mit geringen Verdiensten, was insbesondere auch vielen Frauen zugutekommt. Das hat allerdings zur Folge, dass auch die Beitragszahlungen dieser Versichertengruppe steigen. Viele Personen werden erstmals zu Beitragszahlungen verpflichtet. Für Menschen und Haushalte mit geringem oder sehr geringem Einkommen würden solche Beitragszahlungen zu deutlichen Einkommenseinbussen führen. Es ist deshalb angezeigt, für diese Personengruppe Lösungen zu finden. Unser Vorschlag ist: Die Versicherten können auf Wunsch ihre Beiträge für eine bestimmte Frist aussetzen (z. B. 10 Jahre) und somit mehr Einkommen zur unmittelbaren Verfügung behalten. Die Beiträge der Unternehmen sind in jedem Fall zur Gänze geschuldet und gehen in die Berechnung der späteren Altersrente ein. Die Betroffenen müssten bei dieser Lösung zwar auf die Hälfte der neuen BVG-Rentenanteile verzichten. In den (wohl typischen) Fällen, in denen kleine Erwerbspensen mit Erziehungs- oder Betreuungspflichten einhergehen, würde dies durch die neuen gutschriftenbasierten Rentenanteile wohl aber mehr als kompensiert. Unseres Erachtens wäre dies eine unkomplizierte und pragmatische Lösung.

13. Im aktuellen System sind die Renten vor allem für Personen ungenügend, die über viele Jahre unbezahlte Erzie-

hungs- und Betreuungsarbeit leisten. Ihre Renten werden durch die vorgeschlagene Totalrevision gleich zweifach erhöht: Durch die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sowie durch den Wegfall von Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug. Damit verbessern sich ihre Rentenansprüche deutlich und erreichen häufiger als bisher das Verfassungsziel.³² Der verbleibende Personenkreis, der im Alter auch weiterhin noch auf Ergänzungsleistungen angewiesen ist, verkleinert sich erheblich.

14. Durch die Abschaffung von Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug wird die versicherte Lohnsumme deutlich ausgeweitet. Ohne entsprechende Anpassungen der Beitragssätze würden auch die Höhe der Beitragszahlungen und die Summe der angesparten Kapitalien, die auf den Finanzmärkten exponiert sind, beträchtlich ansteigen. Beides erachten wir als unerwünscht. Deshalb sollen die BVG-Beitragssätze entsprechend gesenkt werden. Dabei muss die Beitragssenkung so kalkuliert werden, dass die zu erwartenden BVG-Renten aus dem Obligatorium in keinem Fall geringer ausfallen als heute. Für die bereits heute im Obligatorium Versicherten muss die Erweiterung des versicherten Verdienstes auf den ersten Franken begleitet werden von einer Senkung des Beitragssatzes, welches die zu entrichtende gesamte Beitragssumme mit Inkrafttreten der Reform unverändert lässt. Für Personen, welche das Obligatorium bereits voll ausschöpfen, wird dies mit einer einheitlichen Beitragssenkung sichergestellt. Für solche, die weniger als das maximal im Obligatorium versicherte Einkommen verdienen, würde derselbe neue Beitragssatz die Beitragssumme erhöhen und damit auch die zu erwartenden Renten.

15. Das Überobligatorium bleibt erhalten, wird aber strikt vom Obligatorium getrennt. Die Anforderungen und die Aufsicht über die Verwaltung entsprechen den heutigen Regeln. Die Beiträge werden steuerlich wie heute behandelt, jedoch wird neu für die im Überobligatorium versicherten

Lohnbestandteile eine Obergrenze festgelegt, die wesentlich tiefer ist. Heute beträgt sie das Zehnfache des BVG-Maximums, also aktuell 907 200 Franken pro Jahr. Sie soll auf das Doppelte des Medianeinkommens gesenkt werden.³³ In der Schweiz liegen nur ca. 10 Prozent der Löhne über dieser doppelten Median-Grenze. Ein steuerprivilegiertes Zwangsparen aus solch hohen Einkommensanteilen in der Zweiten Säule ist sozialpolitisch nicht begründbar. Diese Haushalte verfügen über genügend finanzielle Autonomie, um Vorsorge zu treffen für das im Alter erwünschte Einkommen, welches über die Grundversorgung hinausgeht. Im Weiteren wäre, wenn die finanzielle Basis für ein würdevolles Alter durch AHV und das Obligatorium der reformierte Zweiten Säule geschaffen ist, zu erwägen, das Überobligatorium künftig nicht mehr obligatorisch, sondern fakultativ weiterzuführen. Für die Weiterzahlung von Beiträgen auf das dann noch im Überobligatorium versicherbare Einkommen könnte eine Wahlmöglichkeit vorgesehen werden.³⁴ Die überobligatorisch angesparten Kapitalien werden künftig weiterhin von den heutigen Vorsorgeeinrichtungen verwaltet.

16. Aus sozialpolitischen Gründen und zum Schutz der Versicherten sind Renten gegenüber einem Kapitalbezug bei Pensionierung zu bevorzugen. Der Kapitalbezug soll in begründeten Fällen jedoch weiterhin möglich sein.³⁵ Dank des in unserem Modell garantierten Umwandlungssatzes von 6,8 Prozent sinken aber die Anreize für einen Kapitalbezug. Bund und Kantone sind zu verpflichten, jede Form von steuerlicher Bevorzugung des Kapitalbezugs gegenüber der Rente zu beseitigen.

17. Obligatorium und Überobligatorium werden strikt getrennt. Im Obligatorium gehen die Beiträge der Versicherten und der Unternehmen an einen neuen zentralen Anlagefonds, ebenso die Erträge aus dem Kapitalstock. Aus diesem Fonds werden sämtliche Leistungen entrichtet (Kapitalbezüge, Invalidenrenten und Pensionen, letztere mit Um-

wandlungssatz 6,8 Prozent). Aus der direkten Bundessteuer werden die neuen gutschriftenbasierten Rentenansprüche bezahlt, die aufgrund der geleisteten, nicht entlöhnten Erziehungs- und Betreuungsarbeit entstehen.

Abbildung 7 veranschaulicht die Kernelemente der Modells *Zweite Säule für Alle*. Obligatorium und Überobligatorium werden strikt getrennt.

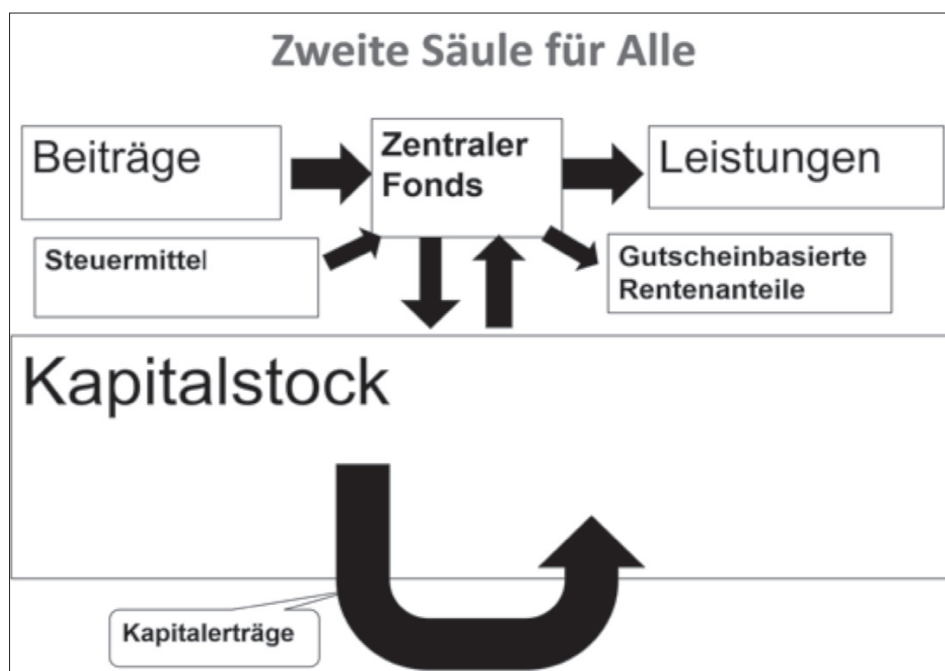


Abbildung 7: Funktionsweise des Modells *Zweite Säule für Alle*, obligatorischer Teil. Quelle Eigene Darstellung, Erläuterungen im Text

Die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften

Die von uns vorgeschlagenen Erziehungs- und Betreuungsgutschriften orientieren sich in weiten Teilen am Modell der AHV. In der AHV wird den Versicherten für diejenigen Jahre eine Gutschrift angerechnet, in welchen sie für eines oder mehrere Kinder sorgen, die das 16. Altersjahr noch nicht erreicht haben, sowie für die Betreuung von pflegebedürftigen nahen Verwandten.³⁶ Pro Jahr wird bei der AHV ein fiktives Einkommen in der dreifachen Höhe der jährlichen AHV-Minimalrente angerechnet. (Im Jahr 2025 sind das 45 360 Franken.) Zum Zeitpunkt der Pensionierung wird

die Gesamtsumme aller Gutschriften zum Erwerbseinkommen dazugerechnet und die Rente wird auf Basis der Gesamtsumme von Einkommen und Gutschriften ermittelt.

Unser Modell sieht vor, dass eine weitgehend analoge, aber der Kapitaldeckung angepasste Regelung in der Zweiten Säule eingeführt wird. Nach Inkrafttreten der Reform müsste der Bund Betreuungs- und Erziehungsgutsschriften nicht nur – wie bei der AHV – fiktiv verbuchen, sondern die Pensionskassenbeiträge, die auf das fiktive Einkommen geschuldet wären, real einzahlen, damit den zukünftigen Bezieher:innen auch die jährlichen Kapitalerträge mit Zins und Zinseszins gutgeschrieben werden können. Da anders als in der AHV in der Zweiten Säule individuelle Renten aufgebaut und ausbezahlt werden, müssen Paare (verheiratet oder in eingetragener Partnerschaft) jedes Jahr angeben, in welchem Verhältnis sie sich die unbezahlte Erziehungs- resp. Betreuungsarbeit aufgeteilt haben. Damit führen Betreuungs- und Erziehungszeiten nach Inkrafttreten der Reform zu höheren Pensionen, und je später nach einem Jahr mit einer solchen Gutschrift die Pensionierung erfolgt und je höher die Renditen sind, desto höher wird das daraus resultierende Alterseinkommen ausfallen. Auf dieser Basis werden diese Beiträge also erst allmählich, im Laufe von mehreren Jahrzehnten ihre volle Wirkung erlangen.

Für die bereits berenteten Personen sowie diejenigen, die noch erwerbstätig sind, aber Betreuungs- oder Erziehungszeiten für Jahre vor Inkrafttreten der Reform anmelden könnten, sollte die Reform unseres Erachtens so ausgestaltet werden, dass Ansprüche auch rückwirkend geltend gemacht werden können, z. B. ab Einführung der Zweiten Säule im Jahr 1985. Da jedoch rückwirkend keine Zinserträge zu erzielen sind, müssten die älteren Kohorten hier wohl auf den »dritten Beitragszahler« verzichten, wären aber immer noch bessergestellt als im Status quo. Dies wäre unseres Erachtens ein gangbarer Kompromiss, welcher der Funktionsweise der zweiten Säule gerecht wird.

Bei einem jährlichen fiktiven Einkommen von aktuell 45 360 Franken wird auf Basis des neuen durchschnittlichen BVG-Beitragssatzes von rund 9 Prozent (Beitragssätze der Beschäftigten und der Unternehmen zusammengezählt)³⁷ der jährliche Beitrag bestimmt, im Jahr 2025 wären das 4082 Franken (9 Prozent von 45 360 Franken). Er wird durch die direkte Bundessteuer finanziert.³⁸

Da in unserem Modell kein Koordinationsabzug erfolgt und keine Eintrittsschwelle besteht, wirken die angerechneten Gutschriften vom ersten Franken an rentenbildend. Das resultierende Guthaben wird in gleicher Höhe verzinst wie die Kapitalien, die auf dem tatsächlichen Erwerbseinkommen beruhen. Schliesslich dürfen die den Beitragszahlungen zugrunde gelegten Erwerbseinkommen und Gutschriften zusammen in jedem Jahr das jeweils maximal versicherte BVG-Einkommen (gegenwärtig 90 720 Franken pro Person) nicht überschreiten.

Das bedeutet nun aber, dass durch diesen zusätzlichen, auf den Gutschriften basierenden Sparprozess auch ein zusätzlicher Kapitalstock geüffnet wird. Wie unten ausgeführt (Kapitel 8), ist zu heutigen Preisen und mit der heutigen demografischen Struktur mit jährlichen Einzahlungen des Bundes in die *Zweite Säule für Alle* in Höhe von rund 3 Mrd. Franken zu rechnen. Dies entspräche rund 4,5 Prozent der laut Pensionskassenstatistik im Jahr 2024 de facto eingezahlten 67,2 Mrd. Beiträge und Einlagen. Im Laufe der Jahrzehnte bis zum Vollausbau würde der durch die Gutschriften generierte zusätzliche Anteil am BVG-Kapitalstock ceteris paribus sich ebendiesen 4,5 Prozent nähern.³⁹

An anderer Stelle haben wir darauf hingewiesen, dass die hohen Ersparnisse der beruflichen Vorsorge dazu beitragen, dass zu viel zinssuchendes Kapital auf die Finanz- und Immobilienmärkte gedrängt wird. Besonders kritisch ist dabei, dass dadurch auch die Immobilienpreise in die Höhe getrieben werden, was zur Folge hat, dass Mieter:innen, aber auch Käufer:innen von Wohnraum mit zunehmenden Anteilen

ihres Einkommens bzw. Vermögens zur Finanzierung der beruflichen Vorsorge beitragen. Es wäre also wünschenswert, dass durch die aus öffentlichen Mitteln finanzierten Beiträge, die für die Rentenwirksamkeit der unbezahlten Care-Arbeit aufgebracht werden, dieser Prozess nicht noch verstärkt wird.

Wir schlagen eine einfache und wirksame Massnahme vor, um eine solche Entwicklung zu unterbinden – und um gleichzeitig die Wohnungsnot zu lindern respektive die Klimapolitik zu stützen. Sie besteht darin, dass die gutschriftenbasierten und vom Bund finanzierten Kapitalien zwingend in den sozialen, ökologischen, gemeinnützigen und klimaresilienten Wohnungsbau investiert werden. In zweiter Priorität sollen auch Projekte zur Senkung der Klimaemissionen im Inland zum Zug kommen.

Das würde in der kurzen Frist dazu führen, dass wohl in vielen Fällen auf die höchstmögliche Rendite verzichtet werden müsste. Die Rentenansprüche der Versicherten wären davon aber nicht tangiert, weil in unserem Modell der Umwandlungssatz von Staates wegen bei 6.8% verbleibt.

Auf mittlere Sicht könnten diese zunächst tieferen Renditen jedoch dadurch aufgewogen werden, dass angesichts der Klimaerhitzung der Wert von ökologischem und klimaresilientem Wohnraum deutlich stärker steigen dürfte als der Wert von herkömmlichem Wohnraum. Dies ist umso mehr von Belang, weil in den ersten 15 bis 20 Jahren nach der Einführung der prospektiven gutschriftenbasierten Rentenkomponente daraus noch kaum Leistungszahlungen erfolgen werden. Leute, die Kinderbetreuungsaufgaben übernehmen, tun dies in der Regel in einer Lebensphase, die deutlich vor dem Rentenalter liegt, erwerben also gutschriftenbasierte Ansprüche meist im Alter unter 50 und werden dann erst mit 65 entsprechende Rentenleistungen beziehen. Diese 'Pufferzeit' kommt unserem Vorschlag zugute.

Das Investitionsgebot in den sozialen, ökologischen, gemeinnützigen und klimaresilienten Wohnungsbau und in

die Klimawende bringt also einen doppelten Vorteil. Erstens wird der problematische, auf hohe Renditen ausgelegte Kapitalstock nicht zusätzlich ausgebaut. Und zweitens kommen namhafte Beträge zusammen, die direkt zur Bekämpfung der Wohnungsnot oder für die Klimapolitik eingesetzt werden können und damit einen hohen gesellschaftlichen Nutzen erbringen.

8. Finanzielle Aspekte des Reformmodells

Wir haben die mit der Reform zu erwartenden Zuschläge auf die Pensionskassenrenten sowie den jährlichen Finanzbedarf der gutschriftenbasierten Rentenansprüche zu heutigen Preisen geschätzt. Dies ist mit etlichen Annahmen verbunden, so dass es sich nicht um präzise Prognosen handelt; die erwartbaren Grössenordnungen sollten aber ersichtlich werden.

Schätzung der gutschriftenbasierten Rentenanteile

Wir gehen davon aus, dass mit der aktuellen Geburtenziffer von 1,33 Kindern pro Frau und einem Altersunterschied von Geschwistern von rund drei Jahren für durchschnittlich 17 Jahren Erziehungs- und Betreuungsgutschriften erworben werden: Für das erste Kind sind es 16 Jahre, und wenn eine Frau nach drei Jahren ein zweites Kind bekommt, kann sie weitere drei Jahre angerechnet bekommen. Im Einklang mit der aktuellen Geburtenziffer betrifft das etwa jede dritte Frau, im Schnitt resultiert also noch rund ein zusätzlich anrechenbares Jahr. Hat ihr Gesamteinkommen (Gutschriften und Erwerbseinkommen) das BVG-Maximum in keinem der Erziehungsjahre überschritten, ergibt sich dank der Gutschriften ein fiktives Einkommen von gut 770 000 Franken zu heutigen Preisen (17 mal 45 360 Franken, die dreifache AHV-Minimalrente im Jahr 2025). Bei einem neuen Beitragssatz für das Obligatorium von 9 Prozent und jährlichen Beiträgen von gut 4080 Franken entsteht bis zur Pensionie-

rung daraus eine Beitragssumme von rund 69 400 Franken. Ohne Berücksichtigung von Kapitalmarkterträgen mit Zins und Zinseszins ergibt das mit einem Umwandlungssatz von 6,8 Prozent einen jährlichen Zuschlag auf die Pensionskassenrente von gut 4700 Franken bzw. gut 390 Franken im Monat. Dies betreffe Personen mit Anrechnungszeiten vor Inkrafttreten der Reform, wenn diese rückwirkend ausgestaltet wird.

Wenn eine Mutter bei Geburt ihres ersten Kindes 31 Jahre alt ist (aktueller Durchschnittswert in der Schweiz), 17 Jahre anrechenbare Erziehungszeiten hat, in denen das zulässige Gesamteinkommen nie überschritten wird, und mit 65 Jahren in Pension geht, ergibt sich bei einer angenommenen jährlichen Rendite des Fonds von 3,64 Prozent (durchschnittliche Rendite der Vorsorgeeinrichtungen 2015–2024) aus der oben errechneten Beitragssumme von 69'400 Franken ein Vorsorgeguthaben von rund 185 000 Franken (bei 2 Prozent Rendite wären es knapp 119 000 Franken). Mit dem Umwandlungssatz von 6,8 Prozent kommt diese Person schliesslich auf einen jährlichen Rentenzuwachs von gut 12'500 Franken bzw. rund 1050 Franken im Monat, beim niedrigeren Ertrag von 2 Prozent wären es immerhin noch gut 8080 Franken bzw. rund 675 Franken im Monat.

(Bei Nullverzinsung betrüge die zusätzliche Monatsrente gut 390 Franken, also wie bei unserem Vorschlag zu Gutschriften für vergangene Anspruchsjahre, die nur noch fiktiv erfolgen können.)

Anzumerken ist, dass die angenommene Nettorendite nach Abzug von Verwaltungskosten und anderen Abflüssen herangezogen werden muss. Ob 3,64 Prozent dem entspricht, kann nur die Zukunft zeigen. Zumindest sind in unserem Modell für die Betreuungsgutschriften keine Abflüsse (Kapitalleistungen, Waisen- oder Verwitwetenrenten) vorgesehen.

Schätzung der Kosten für die gutschriftenbasierten Rentenanteile für den Bund

Die Gesamtkosten, die dem Bund durch die Einführung von Betreuungsgutschriften entstehen, schätzen wir wie folgt: In der Schweiz leben momentan rund 1,5 Mio. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Wir gehen davon aus, dass davon rund 30 Prozent im gleichen Haushalt leben. Daraus ergibt sich, dass gegenwärtig vom Familienstand her in rund 1,05 Mio. Haushalten Ansprüche auf Betreuungsgutschriften bestehen. Für jede Betreuungsgutschrift entsteht pro Jahr auf das fiktive Einkommen von 45 360 Franken im Jahr 2025 ein realer Bundesbeitrag von gut 4080 Franken (9 Prozent des fiktiven Einkommens), der im Konto jeder berechtigten Person angespart wird. Das macht in der Summe 1,05 Mio. mal 4080 Franken, knapp 4,3 Mrd. Franken. Wir schätzen weiter, dass von diesem Betrag 30 Prozent wegen Überschreitung des maximal versicherten Einkommens wegfallen. Somit muss zur Finanzierung der zukünftigen gutschriftenbasierten Pensionskassenrenten der Bund rund 3 Mrd. Franken aufbringen (70 Prozent von 4,3 Mrd. Franken; alles zu heutigen Preisen und auf Basis der heutigen Familienstrukturen).

Bei Rückwirkung ergibt sich zusätzlich folgender Finanzierungsbedarf. Der Anteil der Rentner:innen, denen AHV-Erziehungs- und/oder Betreuungsgutschriften angerechnet worden sind, belief sich im Jahr 2023 laut Auskunft des Bundesamts für Sozialversicherungen auf rund 68 Prozent bzw. 1,7 Mio. Personen. Dies entspricht der Anzahl der im BVG-Mischmodell von Gutschriften begünstigten Rentner:innen, wenn eine Rückwirkung analog zur AHV vorgesehen wird. Da die Gutschriften auf Elternpaare aufgeteilt werden, dürfte sich die Zahl der vollen Gutschriften – unter Berücksichtigung der alleinerziehenden Personen – auf rund 1 Mio. Personen belaufen. Für die Gesamtheit aller bei Rückwirkung rechnerisch einzusetzenden fiktiven Beiträge ergibt sich damit eine Summe von knapp 70 Mrd. Franken.

(45 360 Franken fiktive Gutschriften/Jahr * 17 Jahre * 1 Mio. Berechtigte * 9 Prozent Beitragssatz). Bei einem Umwandlungssatz von 6,8 Prozent entstünden so Rentenansprüche von jährlich rund 4,7 Mrd. Franken. Fallen davon ebenfalls geschätzte 30 Prozent weg wegen Überschreitung des maximal versicherten Einkommens, so ergibt sich eine Summe von rund 3,3 Mrd. Franken, die vom Bund als Renten (resultierend aus fiktiven Beiträgen in der Vergangenheit, die real nicht einbezahlt wurden, ohne Zins- und Zinseszins, da Vermögenserträge ja in der Vergangenheit nicht erwirtschaftet wurden) zusätzlich zu finanzieren wären.

In der Summe kämen auf den Bund bei der Einführung der von uns vorgeschlagenen Betreuungsgutschriften mit rückwirkenden Rentenansprüchen zu heutigen Preisen rund 6,3 Mrd. Franken jährliche Ausgaben hinzu.

Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen

Um die saldierte Belastung der öffentlichen Hand durch Einführung von Betreuungsgutschriften schätzen zu können, muss der Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen beachtet werden. Im Jahr 2024 hat die öffentliche Hand an knapp 230 000 Personen insgesamt knapp 3,5 Mrd. Franken an Ergänzungsleistungen zur AHV-Rente ausbezahlt. Mit der von uns vorgeschlagenen BVG-Totalrevision wird ein Grossteil dieser Leistungen nicht mehr erforderlich sein, weil AHV- und BVG-Renten zusammen häufiger also zuvor existenzsichernd werden. Die so eingesparten Gelder stehen für die Mitfinanzierung der Rentenanteile zur Verfügung, die aufgrund von Betreuungsgutschriften entstehen. Wir schätzen diesen Betrag auf 2,5 Mrd. Franken.

Neue Steuereinnahmen

Unseren Vorschlägen entsprechend würde im BVG-Überobligatorium die Obergrenze deutlich gesenkt werden, so dass sich die Gesamtsumme des steuerbaren Einkommens merklich erhöhen wird.

Der zusätzliche Steuerertrag ist nicht leicht zu prognostizieren. Eine erste Überschlagsrechnung auf Basis der vorliegenden Einkommens- und Verteilungsstatistiken (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung; World Inequality Database; Eurostat) lässt aber auf deutlich über 1 Mrd. Franken an zusätzlichen Einnahmen schliessen. Auf diese Summe kommen wir auf folgende Weise. Die obersten 10 Prozent in der Schweiz beziehen rund 30 Prozent des gesamten Lohneinkommens. Bei einer Lohnsumme von total rund 485 Mrd. Franken (59 Prozent vom BIP 2024 in Höhe von 825 Mrd. Franken) sind das also gut 145 Mrd. Franken. 10 Prozent der Beschäftigten sind etwa 530 000 Personen. Ihr Lohnanteil bis zur neuen Obergrenze des doppelten Medianeinkommens liegt bei rund 85 Mrd. Franken ($530\,000 \cdot 160\,000$ Franken). Auf einen Teil des darüber liegenden Einkommens der Besserverdienenden von insgesamt rund 60 Mrd. Franken werden neu keine Pensionskassenbeiträge erhoben. Das ist derjenige Teil, der aus Einkommen von über 160 000 und unter 907 200 Franken resultiert. Angesichts der Tatsache, dass nur sehr wenige Beschäftigte Jahreslöhne in Millionenhöhe beziehen dürften, schätzen wir ihn vorsichtig auf 95 Prozent von 60 Mrd. Franken, d. h. 57 Mrd. Franken. Bei einem durchschnittlichen BVG-Beitragssatz von 15 Prozent fallen also gut 8,5 Mrd. Franken Beiträge weg und damit auch die entsprechenden Abzüge vom zu versteuernden Einkommen. 8,5 Mrd. Franken Einkommen der am besten verdienenden 10 Prozent unterlägen also neu der Steuerpflicht. Da dieser Personenkreis bei der Wohnsitzwahl die lokalen Steuersätze stärker berücksichtigen dürfte als der Rest der Bevölkerung, wird die durchschnittliche Belastung trotz hoher Einkommen eher bescheiden ausfallen; wenn wir hier von 25 Prozent ausgehen, kommen wir auf die Grössenordnung von gut 2,1 Mrd. Franken.

Auf der anderen Seite würden in der langen Frist die Steuereinnahmen aufgrund derjenigen Pensionen wegfallen, die heute noch aus dem Sparen im Überobligatorium

über Einkommensteile von mehr als 160 000 Franken hinaus resultieren, sowie diejenigen Anteile bei Kapitalbezug von Guthaben, die von derart hohen im Überobligatorium versicherten Einkommen stammen. Da ein Kapitalbezug getrennt vom übrigen Einkommen und mit vergleichsweise tiefen Sätzen besteuert wird und BVG-Renten in der Nacherwerbsphase anfallen, in der die Steuerprogression in der Regel weniger stark greift, dürften sich diese Steuerausfälle in Grenzen halten. Wir schätzen den verbleibende Saldo, also die zusätzlichen Steuereinnahmen auf mindestens 1,5 Mrd. Franken.

Fazit

Wie unsere Schätzungen zeigen, sind für die Finanzierung der gutschriftenbasierten Rentenanteile für zukünftige Renten (zu gegenwärtigen Preisen und Rahmenbedingungen) rund 3 Mio. Franken erforderlich. Bei zusätzlicher rückwirkender Anrechnung kommen rund 3,3 Mrd. Franken im Jahr hinzu. Das sind zusammen 6,3 Mrd. Franken. Davon sind gemäss unseren Schätzungen durch die Entlastung der EL und durch höhere Steuereinnahmen wegen der Deckung des Überobligatoriums bereits 4 Mrd. Franken gegenfinanziert. Es verbleiben rund 2,3 Mrd. Franken pro Jahr, die aus der direkten Bundessteuer aufgebracht werden müssen.

Das sind gut 8 Prozent der heutigen Einnahmen aus dieser Steuer (28 Mrd. Franken), respektive knapp 0,28 Prozent des BIP, das sich 2024 auf 825 Mrd. Franken belaufen hat. Wir erachten dies als einen gerechtfertigten Preis dafür, dass der Pension Gender Gap damit massgeblich verringert werden kann.

Diese Kosten dürften im Übrigen in dem Masse sinken, wie in der Schweiz flächendeckend gute und bezahlbare Kinderbetreuungsangebote verfügbar werden und beide Elternteile deshalb vermehrt Erwerbsarbeit ausüben.

9. Fragen und Antworten

1. Warum die zweite Säule nicht sich selbst überlassen und auf einen starken Ausbau der viel sozialeren AHV setzen?

Gemäss der neuesten Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV⁴⁰ ist die berufliche Vorsorge (BV) das grösste Sozialwerk der Schweiz, gefolgt von der AHV/IV. Im Jahr 2023 beliefen sich die Einnahmen der beruflichen Vorsorge auf 81,6 Mrd. Franken, die Ausgaben auf 61,7 Mrd. Franken. Der gesamte Kapitalstock umfasste 1128 Mrd. Franken. Bei der AHV/IV beliefen sich im gleichen Jahr die Einnahmen auf 51,8 Mrd. Franken und die Ausgaben auf 50,0 Mrd. Franken. Die berufliche Vorsorge ist insgesamt für die soziale Sicherheit im Alter und bei Invalidität nicht weniger bedeutend als die AHV.

Probleme bei der beruflichen Vorsorge können also nicht einfach ignoriert und durch Verbesserungen bei AHV/IV aufgefangen werden. Wenn die zweite Säule in einer tiefen Krise steckt, so muss dies dringend und direkt in der zweiten Säule angegangen werden — ansonsten würde die Erosion der Leistungen weitergehen, hinter denen immense Summen an Beitragszahlungen und Kapitalerträgen stehen. Es kommt hinzu, dass die berufliche Vorsorge auch aus strukturellen Gründen reformiert werden muss, weil sie schon immer die Ungleichheit im Alter befördert und Gendergerechtigkeit nicht berücksichtigt hat. Ein Grund für die Zurückhaltung gegenüber dem System der beruflichen Vorsorge ist dessen hohe Komplexität. Wegen dieser Komplexität ist es auch mit hohen Anforderungen verbunden zu ermitteln, auf welche Weise wirkungssicher in dieses System eingegriffen werden kann.

2. Warum die zweite Säule reformieren, statt sie abzuschaffen respektive ihre Weiterführung auslaufen zu lassen?

Die zweite Säule ist zu einem bedeutsamen und stark vernetzten Bestandteil der sozialen Sicherheit und ebenso der (Finanz-) und Wirtschaftswelt geworden. Wollte man die

berufliche Vorsorge abschaffen, könnte dies zu schwer kontrollierbaren Verwerfungen führen. Würde zum Beispiel allen Versicherten die jeweiligen Kapitalguthaben auf einen Schlag ausbezahlt, dann müssten die Vorsorgeeinrichtungen ihre Anlagen gleichzeitig veräussern, was zu einem Schock auf den Finanz- und Immobilienmärkten und zu unkontrollierbaren Kurseinbrüchen und Wertverlusten der Anlagen führen würde. Das wäre auch für die Versicherten eine Katastrophe. Alternativ wäre es möglich, bei einer Abschaffung des gesetzlichen Rahmens der beruflichen Vorsorge den Vorsorgeeinrichtungen zu erlauben (oder sie sogar dazu verpflichten), die angesparten Vermögen auf privater Basis weiter zu verwalten. Dies aber käme dann einer vollständigen Deregulierung eines massgeblichen Teils der Alterssicherung gleich. Die Menschen wären den Vorsorgeeinrichtungen und den Finanzmarktakteur:innen ohne das heutige gesetzliche Sicherheitsnetz ausgesetzt, und in Krisensituationen könnte es zu beträchtlichen Verlusten kommen. So müssten Menschen, die im ›falschen Moment‹, d. h. in einer Wirtschaftskrise in Rente gingen, allenfalls mit massiven Einbrüchen der Pensionsgelder rechnen. Aus all diesen Gründen scheint es uns sinnvoller, eine umfassende Totalrevision anzustreben.

Ein anderes Vorgehen bestünde darin, die Beiträge an die berufliche Vorsorge (zumindest im Obligatorium) auf ein Stichdatum hin einzustellen und ab diesem Datum Beiträge und Leistungen der AHV in etwa zu verdoppeln, um die Rentenleistungen zu erhalten. Tatsächlich hat die Denknetz-Fachgruppe Politische Ökonomie im Jahr 2009 ein solches Konzept publiziert.⁴¹ Das damalige Modell sah eine AHV-Mindestrente von 3500 Franken und eine Maximalrente von 5000 Franken vor. Die Schwäche des Modells liegt aber darin, dass ein solcher Umbau insgesamt 40 Jahre in Anspruch nehmen würde. Erst nach dieser Umstellungszeit würden — wenn es beim heutigen Pensionsalter bleibt — die ersten Personen eine vollumfänglich neue AHV-Rente

beziehen. Während vieler Jahre wären die jeweils neu in Rente gehenden Personen immer noch massgeblich von den Leistungen der beruflichen Vorsorge abhängig.

3. Wie steht es um die grundsätzliche Chance einer Totalrevision des BVG?

Die Abstimmung vom 22. September 2024 hat gezeigt, dass Teilreformen des BVG komplex geworden sind und viele Verlierer:innen schaffen. Dieses Bewusstsein ist in grossen Teilen der Bevölkerung gewachsen und öffnet Räume für eine grundlegende Revision des Gesetzes aus dem Jahr 1985. Spätestens bei einer nächsten Krise des BVG — zum Beispiel aufgrund von Finanzmarkteinbrüchen — wird die Diskussion neu entfacht werden. Im Hinblick darauf ist es wichtig, dass die Linke mit einem soliden Modell aufzeigt, wie ein neues BVG aussehen kann.

4. Wo liegen die Schwierigkeiten einer Reform?

Die Pfadabhängigkeiten sind ausgeprägt, und es gibt so viele Facetten und so unterschiedliche Regeln bei den verschiedenen Pensionskassen, dass innerhalb des heutigen Systems kaum Änderungen möglich sind, die neben Gewinner:innen nicht auch Verlierer:innen schaffen. Hier gilt es, wo immer möglich die Ansprüche am Tag vor Inkrafttreten einer Reform zu wahren. Soweit wir das absehen können, ist uns das mit der von uns konzipierten Totalrevision gelungen.

Weiter gibt es zahlreiche Akteure im Finanzsektor und bei den Kassen, die vom bestehenden System profitieren und ihren Lebensunterhalt daraus bestreiten. Ihre Lobby in Bundesbern ist gut aufgestellt. Auch dürften die Vertreter:innen der Beschäftigten in den paritätischen Gremien der heutigen Vorsorgeeinrichtungen vielfach den Eindruck haben, in wichtiger Funktion an einer guten Sache mitzuwirken. Sie neigen deshalb dazu, das heutige System zu verteidigen.

Hinzu kommt die normative Kraft des Faktischen. Auch die immer wieder vorgebrachte Behauptung, die ganze Welt

beneide die Schweiz um ihr Drei-Säulen-System, und die Illusion, in der zweiten Säule spare jede und jeder für sich selbst, können Reformen ausbremsen.

5. Schwächt das Modell die zweite Säule?

Nein, im Gegenteil, es stärkt die zweite Säule im obligatorischen Bereich, macht sie sicherer, gerechter und berechenbarer. Im Überobligatorium sieht es allerdings keine Stärkung vor. Aus der Beschneidung von Steuerprivilegien dürfte sich hier die Wachstumsrate der angesparten Vorsorgegelder verlangsamen.

6. Verlieren die Unternehmen in diesem Modell nicht ihr Interesse und ihre Breitschaft, mit den Sozialpartnern gute Lösungen für die berufliche Vorsorge auszuhandeln?

Die Spielräume für gute Lösungen, die sich vom gesetzlich vorgeschriebenen Obligatorium abheben, bestehen ausschliesslich im Überobligatorium. Wird dieses wie von uns vorgeschlagen strikt vom Obligatorium getrennt, dann lassen sich solche für die Versicherten vorteilhafte Lösungen weitaus besser ausweisen als heute. Damit können auch die Vertreter:innen der Beschäftigten in den paritätischen Gremien von unserer Reform überzeugt werden – die Resultate ihrer Bemühungen würden viel deutlicher erkennbar.

7. Warum enthält das Modell keine Mindestrente?

Um für alle Personen eine Mindestrente im Kapitaldeckungsverfahren zu sichern, die mit ihren tiefen Erwerbseinkommen keine ausreichenden Vermögen ansparen können, müsste eine neue Finanzierungsquelle erschlossen werden, zum Beispiel in Form von allgemeinen Steuermitteln. Das aber würde zu neuen Fragen der Gerechtigkeit führen. Deutlich wird dies bei einer Person, deren Einzahlungen in die zweite Säule genau zum Bezug der Mindestrente ausreichen würde. Sie würde die gleiche Rente aus der beruflichen Vorsorge bekommen wie eine Person, die gar kein

Erwerbseinkommen erzielt und folglich auch keine Beiträge an die berufliche Vorsorge entrichtet. Steuern aber bezahlen beide Personen — diejenige mit Erwerbseinkommen wohl zumeist mehr als diejenige ohne. Mit andern Worten: Beide Personen würden die gleiche Rente erhalten, aber nur eine der beiden müsste dafür Lohnbeiträge entrichten.

Wir schlagen dagegen vor, das System der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, welches sich in der AHV bewährt hat, auch in der beruflichen Vorsorge einzuführen. Damit würde auch die Gendergerechtigkeit im Rentensystem verbessert. Bezüglich der finanziellen Sicherheit im Alter dürfte dies ähnliche Wirkungen haben, wie dies mit einer Mindestrente der Fall wäre, weil ein grosser Teil an ungenügender Rentensicherung auf unbezahlte Care-Arbeit zurückzuführen ist. Diejenigen Personen, die von den Gutschriften nicht erfasst werden und deren Renten für eine Existenzsicherung zu tief sind, würden weiterhin durch Ergänzungsleistungen aufgefangen. Im System der finanziellen Alterssicherung der Schweiz garantieren diese ein (bedarfsgerechtes) Mindesteinkommen.

8. Warum sollen die bereits obligatorisch angesparten Kapitalien in der Verantwortung der heutigen Vorsorgeeinrichtungen belassen werden? Wäre es nicht besser, diese Vermögenswerte mit der Totalrevision an den neuen Fonds zu übertragen?

Tatsächlich hätte dies Vorteile. Die Kontrolle über die Einhaltung der Anlagekriterien wäre bedeutend einfacher, und die Komplexität des Gesamtsystems könnte noch stärker reduziert werden. Es gibt jedoch einen massgeblichen Grund, der gegen eine solche Übertragung spricht: Die Entflechtung der Vermögenswerte zwischen Obligatorium und Überobligatorium wäre schwierig, weil diese Unterscheidung in der alltäglichen Praxis von den Vorsorgeeinrichtungen nicht gemacht wird. Die Einrichtungen müssen von Gesetzes wegen lediglich eine fiktive Schattenrechnung führen, mit der sie den Anteil des Obligatoriums am Ge-

samtkapital ausweisen. Bei einer Entflechtung ergäben sich zudem Möglichkeiten, die Ziele der Reform zumindest teilweise zu unterlaufen, z.B. indem eine Einrichtung wertvollere und zukunftssträchtigere Vermögenswertes in den eigenen Beständen behält und die schlechteren dem neuen Fonds überträgt. Dies liesse sich nur mit einer aufwändigen Begleitung und Prüfung verhindern. Überdies würden einzelne Vorsorgeeinrichtungen möglicherweise destabilisiert, wenn sie auf einen Schlag die Hälfte oder mehr ihres Anlageportfolios aufgeben müssten. Deshalb halten wir es für besser, wenn die bestehenden Einrichtungen die bereits angesparten Kapitalien treuhänderisch weiterverwalten. Es sollte aber verhindert werden, dass die Renditen für das Obligatorium und das Überobligatorium unterschiedlich berechnet werden, was strategisch zur Stärkung des einen oder des anderen Teils der Zweiten Säule eingesetzt werden könnte. Deshalb müssen die Einrichtungen auf die Summe ihrer Assets eine einheitliche Rendite ausweisen. Die Abgaben an den neuen zentralen Fonds erfolgt auf Basis dieser einheitlichen Rendite bezogen auf den Anteil des Obligatoriums am Gesamtkapital.

Bei Unstimmigkeiten oder Fehlverhalten sollte die tripartite Führung des zentralen Fonds jedoch anordnen können, dass die obligatorisch angesparten Vermögensanteile an den Fonds übertragen werden.

9. Warum konzentriert sich das Reformmodell auf das Obligatorium?

Ziel der Reform ist die Sicherung eines ausreichenden Einkommens nach der Erwerbsphase für die grosse Mehrheit der Bevölkerung. Die aus dem Obligatorium generierten Pensionen sollen also zusammen mit den AHV-Renten ein finanziell abgesichertes und somit ein zumindest in dieser Hinsicht würdevolles Alter sicherstellen. Wenn das Ziel trotz unseres Reformvorschlages nicht ausreichend erfüllt würde, wären die AHV-Renten zu erhöhen. Wenn das Ziel

hingegen »nur« für einzelne Individuen verfehlt wird, werden diese Lücken durch Ergänzungsleistungen geschlossen.

10. Ist das auch eine Lösung für Mehrfachbeschäftigte?

Ja, weil auch kleinste Pensen dem Fonds gemeldet und alle Beiträge dort eingezahlt werden. Es spielt keine Rolle mehr, bei wie vielen Arbeitsstellen ein Lohnerwerb stattfindet und wie hoch die jeweiligen Einzellöhne sind — was neu zählen wird, ist das gesamte Lohneinkommen.

11. Warum sollen Koordinationsabzug und Eintrittsschwelle abgeschafft werden? Welche Nachteile ergeben sich allenfalls für Versicherte?

Durch das Abschaffen des Koordinationsabzugs und der Eintrittsschwelle werden auch Personen mit kleinen Erwerbseinkommen versichert und können einen Rentenanspruch aufbauen. Nicht unwesentlich ist auch die Tatsache, dass sie damit im Invaliditätsfall leistungsberechtigt werden. Allerdings hat das zur Folge, dass auch die Beitragszahlungen dieser Versichertengruppe steigen. Für Menschen und Haushalte mit geringem oder sehr geringem Einkommen würden solche Beitragszahlungen zu deutlichen Einkommenseinbussen führen. Es ist deshalb angezeigt, für diese Personengruppe Lösungen zu finden.

Wir schlagen vor, dass diese Versichertengruppe die Option erhält, die eigenen Beiträge für eine bestimmte Frist (z. B. 10 Jahre) auszusetzen, um mehr Einkommen zur Verfügung zu behalten. Die Beiträge der Unternehmen wären jedoch zur Gänze geschuldet und würden in die Berechnung der späteren Altersrente eingehen. Für diejenigen Personen wiederum, die aufgrund unbezahlter Erziehungs- und Betreuungsarbeit sehr tiefe Erwerbseinkommen haben, dürften die damit einhergehenden Renteneinbussen durch die neuen gutschriftenbasierten Rentenanteile mehr als kompensiert werden.

12. Wird durch die Reform der Gender Pension Gap verringert?
Ja, zumindest zu einem beträchtlichen Teil. Durch die Einführung von Betreuungsgutschriften und die Berücksichtigung der unbezahlten Care-Arbeit wird der Gender Pension Gap verringert, aber nicht vollständig abgeschafft. Dank der Abschaffung der Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzugs werden zudem die bestehenden Ungleichheiten zusätzlich geglättet, aber nicht voll ausgeglichen. Solange die unbezahlte Care Arbeit ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt ist, bleibt eine entsprechende Lücke in der einkommensabhängigen Rentenberechnung der zweiten Säule bestehen. Dasselbe gilt für die Ungleichheiten bei den Löhnen.

13. Wäre eine Verdoppelung der Betreuungsgutschriften in der AHV nicht die einfachere Lösung?

Auf den ersten Blick scheint das so. Wir sind aber der Meinung, dass ein Gender Pension Gap in der zweiten Säule unhaltbar ist und deshalb auch innerhalb dieser Säule beseitigt oder zumindest reduziert werden muss. Eine Totalrevision der zweiten Säule soll und muss dies möglich machen. Da es in der beruflichen Vorsorge keine Minimalrente gibt, ist zudem die Wirkung der Gutschriften grösser als in der AHV: Gutschriften sind vom ersten Franken an rentenwirksam und nicht erst dann, wenn die Minimalrente übertroffen wird.

14. Ab wann werden gutschriftbasierte Rentenanteile ausbezahlt?

Hier sehen wir zwei Komponenten: Zum einen gutschriftenbasierte Renten für Erziehungs- und Betreuungsarbeit nach Inkrafttreten der Reform, zum andern zusätzlich eine rückwirkende Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungszeiten vor Einführung. Im Prinzip könnte die erste Komponente auch ohne die zweite eingeführt werden, aber wir plädieren für die umfassendere Variante. Der Finanzie-

rungsbedarf ist unter Einschluss der zweiten Komponente zwar deutlich höher, aber ohne Rückwirkung würde es viele Jahre dauern, bis die neuen Rentenanteile erstmals überhaupt zur Auszahlung gelangten.

Nach Inkrafttreten der Reform muss der Bund die Pensionskassenbeiträge, die auf das fiktive Einkommen (die Betreuungs- und Erziehungsgutsschriften) geschuldet sind, zugunsten der Begünstigten real einzahlen. Diese Beiträge werden wie erwerbsbasierte Beiträge verzinst und erlangen im Laufe von mehreren Jahrzehnten ihre volle Wirkung.

Für die bereits berenteten Personen sowie diejenigen, die noch erwerbstätig sind, aber Betreuungs- oder Erziehungszeiten für Jahre vor Inkrafttreten der Reform anmelden können, sollten rückwirkende Ansprüche anerkannt werden, z. B. ab Einführung der zweiten Säule im Jahr 1985 (allerdings ohne rückwirkende Verzinsung). Die Auszahlung von daraus entstehenden Renten beginnt für bereits Berentete zeitgleich mit dem Inkrafttreten der Reform. Mit einer solchen Rückwirkung kämen also auch alle bereits berenteten Personen, die Erziehungs- und Betreuungsaufgaben übernommen haben, in den Genuss der gutschriftenbasierten Rentenanteile.

15. Können die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften nicht im heutigen BVG realisiert werden? Braucht es dazu eine Totalrevision?

Die Finanzierung der gutschriftenbasierten Rentenanteile erfolgt über die direkte Bundessteuer. Dabei muss sichergestellt werden, dass für jeden eingebrachten Steuerfranken auch eine gleich hohe Rente resultiert. Nun zeigt sich aber, dass die durchschnittlichen ausbezahlten Renten der letztplatzierten Pensionskasse um 30 Prozent tiefer sind als diejenigen der beiden bestplatzierten (Rating des VermögensZentrums).⁴² Die investierten Steuergelder würden im heutigen System diese Ungleichheiten reproduzieren und unterschiedlich grosse gutschriftenbasierte Renten erge-

ben. Eine solche Ungleichheit mit öffentlichen Geldern zu fördern, ist unhaltbar. Deshalb braucht es parallel zur Einführung von BVG-Gutschriften auch den von uns vorgesehenen strukturellen Umbau des Obligatoriums mit einem zentralen Fonds. Erst dieser stellt sicher, dass alle Versicherten mit gleichem Kapital auch gleiche Renten erhalten.

16. Das Modell will den Deckungsgrad absinken lassen. Schwächt das nicht die Sicherheit des Systems?

Der Deckungsgrad ist tatsächlich in erster Linie eine Sicherheitsbestimmung. Er gibt an, wie das Verhältnis der vorhandenen Vermögenswerte zu den Verpflichtungen einer Vorsorgeeinrichtung ist, d. h., ob genügend Kapital vorhanden ist, um die zukünftigen Leistungen zu decken, wobei ein angenommener Anstieg der Lebenserwartung bereits mit eingerechnet wird. Ein Deckungsgrad von 100 Prozent bedeutet, dass eine Vorsorgeeinrichtung mit den vorhandenen Vermögen sämtliche Leistungen abdecken kann, selbst wenn sie ab sofort keine neuen Beiträge mehr erhalten würde. Da die Vorsorgeeinrichtungen privatrechtliche Organisationen sind und es davon Hunderte gibt, ist eine solche Sicherung der Leistungen via Deckungsbeitrag unerlässlich. Die Vorsorgeeinrichtungen sind deshalb auch gesetzlich zu Sanierungsmassnahmen verpflichtet (z. B. Senkungen des Umwandlungssatzes oder Erhöhungen der Beiträge), wenn der Deckungsgrad unter 100 Prozent fällt. Wegen der unmöglich vorausschbaren Schwankungen auf den Finanzmärkten läuft dies allerdings darauf hinaus, dass über den Deckungsgrad hinaus zusätzliche Wertschwankungsreserven von gegen 20 Prozent zurückgestellt werden, um Einbrüche an den Finanzmärkten auffangen zu können.

Der Zusammenzug des Obligatoriums in einen zentralen Fonds erhöht die Sicherheit des Systems gegenüber der heutigen Kassenvielfalt nun aber beträchtlich. Erstens können kleinere Kassen bei einem Einbruch der Vermögenswerte schneller in eine Negativspirale geraten als grosse, und zwei-

tens fungiert im vorgeschlagenen Modell auch der Bund als Sicherung. Das macht es möglich, den Deckungsgrad deutlich auf Werte unter 100 Prozent absinken zu lassen, ohne dass die Stabilität des Systems gefährdet wäre. Genau dies haben die früheren Vorsorgeeinrichtungen der öffentlichen Hand gemacht. Auf Wertschwankungsreserven kann dann gänzlich verzichtet werden.⁴³

17. Würde ein Absinken des Deckungsgrades nicht dazu führen, dass die Kapitalerträge absinken und damit auch die Renten?
Betreffend Zusammenhang von Deckungsgrad, akkumulierten Vermögenswerten und Zinserträgen gilt: Der Deckungsgrad und die Höhe der Vermögenswerte verlaufen (bei gleichbleibenden Leistungsansprüchen) genau proportional. Damit gilt auch: Je höher der Deckungsgrad, desto höher sind die zu erwartenden Zinserträge. In Zeiten, in denen auf den Finanzmärkten ausreichende Zinserträge erzielt werden können, führt ein Absinken des Deckungsgrades also tatsächlich zu einer Verringerung der Erträge. Wenn wir dennoch dafür plädieren, ein Absinken des Deckungsgrades zu dulden, geschieht das aus den folgenden drei Gründen:

1) Der Mainstream am Finanzmarkt geht davon aus, dass auf den Finanzmärkten mit kurzfristigen Ausnahmen (Wirtschaftskrisen) immer respektable Zinserträge zu erzielen sind. Das ist jedoch eine simple Extrapolation der Vergangenheit in die Zukunft. Die Zukunft ist aber immer ungewiss. Allerdings ist bereits jetzt deutlich erkennbar, dass infolge der demografischen Transition sich in Zukunft das Verhältnis von Sparen und Entsparen verringern wird, so dass die Nachfrage nach Vermögenswerten sinken und das Angebot steigen wird. Auch dies wirkt sich negativ auf die Marktpreise von Vermögenswerten aus (Brooks, 2000; Spahn, 2007). Deshalb ist Vorsicht geboten: Im langfristigen Gleichgewicht sollte im Kapitaldeckungsverfahren die Er-

träge aus dem angesparten Kapital nicht schneller wachsen als die reale Wirtschaftsleistung. Bei einem Ausbau der Kapitaldeckung, der in unserem Reformmodell für die Finanzierung der zukünftigen Rentenansprüche aus Erziehungs- und Betreuungszeiten erforderlich wäre, ist daher eine solide Anlagepolitik sicherzustellen. Wir schlagen dafür vor, dass diese gutschriftenbasierten Kapitalien zwingend in den gemeinnützigen, ökologischen und klimaresilienten Wohnungsbau respektive in die Klimawende investiert werden müssen.

2) Würde man die Wertschwankungsreserven wie von uns empfohlen gezielt abbauen, so würden im Obligatorium für Leistungszahlungen geschätzte 76 Mrd. Franken verfügbar. Dies erlaubt es, die Beibehaltung des von uns geforderten Umwandlungssatzes von 6,8 Prozent über viele Jahre zu finanzieren, ohne dass die Beiträge erhöht werden müssen. Angenommen, der Umwandlungssatz liegt gegenüber dem, was an Rendite zu erzielen ist, um 2 Prozent zu hoch. Dann müssten jährlich rund drei bis vier Mrd. Franken aufgebracht werden⁴⁴ um die Lücke zu schliessen. Mit den 76 Mrd. Franken liesse sich dies über viele Jahre bewältigen.

3) Schliesslich muss der Kapitalstock der beruflichen Vorsorge auch in Relation zum Kapitalbedarf der Gesellschaft betrachtet werden. Wird zu viel anlagesuchendes Kapital angehäuft, dann wird dieses Kapital nicht mehr real investiert. Stattdessen werden die Preise der bestehenden Vermögenswerte (zum Beispiel Immobilien) nach oben gedrückt. Das wiederum trifft dann Mieter:innen und all jene, die für den Eigenbedarf eine Immobilie erwerben möchten. Ein hohes Volumen an Kapitalien der beruflichen Vorsorge wird so zum Bumerang, höhere Renten durch höhere Mieten respektive Kosten für einen Immobilienerwerb oft mehr als verzehrt. Hinzu kommt, dass der Anteil der Vermögen der beruflichen Vorsorge, die im Ausland angelegt werden

(müssen), ansteigt. Die entsprechenden Erträge sind wechsellkursabhängig. Der Schweizer Franken wertet nun aber normalerweise langfristig auf, und in Krisenzeiten kommen oft schubartige Aufwertungen hinzu, was die Erträge auf Anlagen im Ausland erodieren oder sogar negativ werden lässt.

18. Sind Erträge aus den Kapitalmärkten (›dritte Beitragszahlerin‹) nicht wünschenswert?

In einem dynamischen Gleichgewicht entsprechen finanzielle Erträge in ihrer Gesamtheit den Profiten in der realen Wirtschaft. Was darüber hinaus geht, ist entweder auf eine spekulative Blasenbildung zurückzuführen oder auf Finanzanlagen in anderen Ländern mit höheren Erträgen, was aber für die Pensionskassen wegen der Anlage-, Länder- und Wechselkursrisiken nur beschränkt akzeptabel ist. Ein Umlageverfahren mit Anpassung der Renten an die Produktivitätsentwicklung generiert theoretisch die gleichen ›Erträge‹. Unter der Prämisse, dass eine vollständige Umstellung der beruflichen Vorsorge auf ein Umlageverfahren wegen der ausgeprägten Pfadabhängigkeit des Systems praktisch nicht machbar ist, hält unser Reformmodell an der Kapitaldeckung – und damit an der ›dritten Beitragszahlerin‹ – als Grundlage der Zweiten Säule für Alle fest. Es ist damit eine typische ›zweitbeste Lösung‹, also diejenige, auf die zurückgegriffen wird, wenn die ›erstbeste‹ nicht realisiert werden kann.

Niemand bestreitet, dass die Erträge des Vermögens der zweiten Säule ein bedeutendes Element zur Finanzierung auskömmlicher Renten sind. Kritisch ist allerdings, dass die trotz wiederholten Finanzkrisen im Schnitt bisher deutlich positiven Kapitalmarktrenditen der Vergangenheit für die Zukunft nicht garantiert sind. Die mittlerweile weltweite demographische Transition erhöht das Angebot von Finanztiteln und anderen Vermögenswerten und verringert deren Nachfrage, was einen Abwärtsdruck auf die Vermögensprei-

se zur Folge hat. Weiter wird seit einigen Jahren diskutiert, ob der ›natürliche‹ Zinssatz in Zukunft langfristig niedriger sein könnte. Unklar sind ferner die ökonomischen Auswirkungen der Klimaerhitzung. Nicht zuletzt sollten die Anlagen der Pensionskassen aus ethischen Gründen Investitionen in umweltschädliche Industrien, Waffenproduktion, die Produktion gesundheitsschädlicher Produkte usw. ausschliessen, was die Durchschnittsrendite verringern könnte. Bei den Investitionen in Immobilien wiederum muss der Renditemaximierung eine Grenze gesetzt werden, damit die Pensionskassen nicht zwar im Interesse ihrer Versicherten, zugleich aber gegen die Interessen der Mieterschaft agieren. Bei Reformen der zweiten Säule ist also zu berücksichtigen, dass die Renditen in Zukunft weniger positiv ausfallen könnten, selbst wenn sichergestellt wird, dass die ›Abflüsse‹ aus der zweiten Säule in den Finanzsektor wirkungsvoll begrenzt werden (siehe dazu auch die Erläuterungen zu den Fragen 1, 4 und 17).

19. Müssen die Beiträge nicht erhöht werden, wenn ein Umwandlungssatz von 6,8 Prozent für das Obligatorium erhalten bleiben soll?

Sofern man vom Grundsatz ausgeht, dass auch im Obligatorium jede und jeder für sich selbst spart, kann kein fester Umwandlungssatz garantiert werden, denn die Anlagemärkte lassen sich von der Politik keine Mindestrendite vorschreiben. Zudem könnte eine weiter ansteigende Lebenserwartung der 65-jährigen den Gesamtbetrag der individuellen Pensionen erhöhen. Je nach der Entwicklung der Lebenserwartung und den Anlagerenditen können also Umwandlungssätze von unter (oder über) 6,8 Prozent versicherungsmathematisch korrekt sein. Die Festschreibung von 6,8 Prozent ist deshalb ein politisches Ziel. Es impliziert, dass in der zweiten Säule entweder Reserven angehäuft oder aufgebraucht werden (z. B. die heutigen Wertschwankungsreserven, siehe Frage 16) und dass, wenn die Reserven be-

reits auf das für nötig gehaltene Minimum gesunken sein sollten, zusätzliche Finanzierungsquellen für die laufenden Pensionen herangezogen werden müssen. Dafür sieht unser Reformvorschlag den Bund als Garanten vor, und zwar durch die direkte Bundessteuer. Damit werden alle Einkommensarten herangezogen, also nicht nur die Löhne. Anders als bei den indirekten Steuern ist durch die Progression sichergestellt, dass insbesondere Haushalte mit höheren Einkommen zum Schliessen einer möglichen Finanzierungslücke beitragen.

20. Erreichen wir mit dem Modell das Ziel, den Menschen ein würdevolles Leben im Alter zu sichern?

Erst in der Praxis wird sich zeigen, wie gut das Ziel der finanziellen Absicherung für ein würdevolles Alter mit der vorgeschlagenen Reform zu erreichen ist, und wie gut Altersarmut vermieden werden kann. Würden diesbezüglich Lücken verbleiben, wäre aus unserer Sicht allerdings ein weiterer Ausbau der zweiten Säule problematisch, weil dadurch noch mehr Spargelder auf den Finanzmärkten exponiert werden. Besser wäre es, bei der ersten Säule (der AHV) nachzubessern. Zudem wäre zu fragen, ob die übliche Auffassung, das Verfassungsziel werde mit einer individuellen Ersatzquote von 60 Prozent erfüllt, angemessen ist, da bei gering verdienenden Personen eine Ersatzquote von 60 Prozent nicht existenzsichernd ist, während bei Gutverdienenden auch eine Ersatzquote von unter 60 Prozent einen finanziell auskömmlichen Ruhestand gewährleisten kann. Unseres Erachtens sollte die politische Diskussion sich zusätzlich auf die Frage der Mindestlöhne während des Erwerbslebens richten, die die Rentenbildung erhöhen und damit auch dazu beitragen, ein würdevolles Auskommen im Alter zu sichern.

21. Warum wird im Überobligatorium keine freie Wahl der Vorsorgeeinrichtung vorgeschlagen?

Wir wollen in unserem Modell die Sorgfaltspflicht bei den Kapitalanlagen stärken, soziale und ökologische Anlagekriterien verbindlich machen und die Möglichkeiten einschränken, dank derer sich Finanzmarktakteur:innen mit der Anlage von Kapitalien der beruflichen Vorsorge bereichern. Wir halten diese Verbesserungen für unverzichtbar. Wenn dies durchgesetzt würde – wäre es dann nicht wünschenswert, eine freie Wahl der Einrichtung zu ermöglichen? Gegenwärtig sind die Versicherten auch dann an die vom der Beschäftigungsstelle bestimmte Vorsorgeeinrichtung gebunden, wenn diese weit unterdurchschnittliche Leistungsmerkmale aufweist.

Die obligatorischen paritätischen Kommissionen, die in jedem Unternehmen eingerichtet werden müssen, bestimmen die Anlagepolitik der betrieblichen Pensionskassen. Ist der Betrieb einer Sammelstiftung angeschlossen, so kann diese Kommission einen Wechsel der Vorsorgeeinrichtung beschliessen. Die Frage lautet also, ob diese Einfluss- und Wahlmöglichkeiten von der paritätischen Kommission auf die individuelle Ebene verlagert werden sollen. Das erste Problem dabei ist: In vielen Branchen haben Gewerkschaften und die Unternehmen Vereinbarungen zur Ausgestaltung des Überobligatoriums getroffen, die sich für die Beschäftigten positiv auswirken. Diese Vorteile wären bei einer individuell-freien Wahl gefährdet oder würden gar hinfällig. Im Weiteren erfordert eine sachkundige Wahl der Vorsorgeeinrichtung viel Sachwissen, und das in einem Bereich, der wenig transparent ist und in dem eine grosse Informationsasymmetrie herrscht. Da bei einer individuell-freien Wahl die Einrichtungen zu einer wettbewerblichen Dauerkonkurrenz gezwungen würden, würde zudem viel in Werbung investiert, die dann für die Leistungen fehlen. Die Gefahr wäre erheblich, dass dabei auch unlautere Versprechungen gemacht würden, die für die Versicherten nicht oder nur schwer durchschaubar wären. Aus diesen Gründen lehnen wir eine individuell konzipierte Wahlfreiheit ab.

*22. Muss das Überobligatorium nicht stärker reguliert werden?
Was ist im neuen Modell vorgesehen?*

Zum einen wollen wir die Obergrenze der Lohneinkommen, die im Rahmen der überobligatorischen beruflichen Vorsorge versichert werden können und entsprechend steuerprivilegiert sind, vom Zehnfachen des BVG-Maximums, also aktuell von 907 200 Franken pro Jahr, auf den doppelten Betrag des Medianlohnes herabsetzen, also auf etwa 160 000 Franken. Nur rund 10 Prozent aller Lohnbezüger:innen haben ein Lohneinkommen, welches diese neue Grenze überschreitet. Es gibt keinen Grund, warum bei besonders hohen Löhnen noch Steuerprivilegien auf die höchsten Lohnanteile gelten sollen.⁴⁵ Zum andern wollen wir bei allen (obligatorischen und überobligatorischen) Kapitalien die Anlagekriterien im Hinblick auf ökologische und soziale Zielsetzungen verbessern. Weiter soll vermieden werden, dass sich beteiligte Finanzinstitute und Anlageberater:innen ungebührlich bereichern können. Schliesslich sollen im verbleibenden Überobligatorium die paritätischen Strukturen zur Steuerung und Überwachung der Einrichtung weitergeführt werden. Diesen obliegt es auch, die erwähnten Anlagekriterien zum Tragen zu bringen und die Anlagekosten zu überprüfen.

Die AHV/IV (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung) und das Obligatorium in der beruflichen Vorsorge sollten zusammen Altersarmut vermeiden und allen Rentner:innen ein Leben in Würde zu ermöglichen. Sollte dieses Ziel mit unserer Reform und mit allfälligen späteren Justierungen erreicht werden, ist zu prüfen, in welcher Weise das Überobligatorium weitergeführt werden sollte. Für die Weiterzahlung von Beiträgen auf das dann noch im Überobligatorium versicherbare Einkommen und die Anlagestrategie der dort angesparten Mittel könnten beispielsweise Wahlmöglichkeiten vorgesehen werden. Auch könnte es den Beschäftigten freigestellt werden, keine Lohnbeiträge im überobligatorischen Bereich zu entrichten und die Bei-

träge der Unternehmen als Lohnbestandteile ausbezahlt zu bekommen. Ziel müsste es sein, Steuerprivilegien auf privates Sparen, welches über die finanzielle Absicherung eines würdevollen Ruhestands hinausgeht, zu eliminieren.

Bei erwerbsbasierten Renten ist nachvollziehbar, dass selbständig Erwerbende nicht ins Obligatorium einbezogen sind. Der Entscheid zur Selbständigkeit bringt auch die Verantwortung mit sich, für die Alterssicherung eigene Lösungen zu suchen. Anders sieht es bei den gutschriftenbasierten Rentenanteilen aus. Die geleistete unbezahlte Erziehungs- und Betreuungsarbeit unterscheidet sich im Angestelltenverhältnis nicht von derjenigen in Selbständigkeit. Es wäre deshalb auch zu prüfen, in welcher Weise gutschriftenbasierte Renten auch für selbständig Erwerbende eingeführt werden können.

Anmerkungen

- 1 Wir konnten uns dabei auf ausführliche Vorarbeiten im Rahmen des Denknetzes (Ringger, 2018; Gurny, 2020; Graff, Gurny und Ringger, 2023a) und an der Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH Zürich (Graff, 2023; Graff, Gurny und Ringger, 2023b) stützen.
- 2 Versicherungsmathematisch sind Pensionskassenrenten gleichbleibende regelmässige Zahlungen über eine bestimmte Laufzeit. Diese Zahlungen setzen sich zusammen aus einem Tilgungsanteil, der die Restschuld vermindert, und einem Zinsanteil, resultierend aus den Erträgen des noch vorhandenen Kapitals. Mit jeder Zahlung reduziert sich die Restschuld, wodurch der Zinsanteil ab- und der Tilgungsanteil zunimmt. Die Höhe der periodischen Rentenzahlung bleibt jedoch konstant. Da die Laufzeit hierbei ex ante unbekannt ist und die Renten somit bis ans Lebensende ausgerichtet werden, schliesst eine solche Rente die Versicherung des Langlebighkeitsrisikos ein.
- 3 Swisscanto ist die Sparte für Anlageprodukte der Zürcher Kantonalbank, insbesondere auch im Vorsorgebereich. Swisscanto veröffentlicht jährlich auf der Basis von Umfragen eine Studie über die Situation der Zweiten Säule. An der Umfrage 2023 haben 472 Vorsorgeeinrichtungen mit rund 4 Millionen Destinatären (aktiv Versicherte und Rentner) teilgenommen. Vor allem für den Bereich der mittleren und grossen Kassen darf die Umfrage gemäss Swisscanto eine hohe Repräsentativität der Resultate beanspruchen. Die im Text bezifferte Senkung der Pensionskassenrenten lässt sich aus der Grafik S. 31 ermitteln. 2013 betrug die durchschnittlichen BVG-Leistungen rund 37 000 Franken, 2022 nur noch ca. 28 000 Franken. Die Differenz von 9 000 Franken sind rund 25 Prozent des Ausgangswertes.
- 4 Siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/lebenserwartung.html>.
- 5 Die Abschnitte 2.1–2.3 sind gekürzt, behutsam überarbeitet und aktualisiert folgendem Beitrag entnommen: Graff (2023): Die Altersvorsorge in der Schweiz. Entstehung, Funktionsweise und Verteilungseffekte. KOF-Analysen, Frühjahr 2023: 73–86. Wir danken der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich für die Genehmigung zur Weiterverwendung.
- 6 Details siehe Informationsstelle AHV/IV 2025.

- 7 Informative Übersichten über die Debatte finden sich u.a. bei Sinn (2000) und Kuné (2001).
- 8 Vgl. hierzu Eling (2013).
- 9 Ein weltweiter Neid auf die Schweizer drei Säulen wird immer wieder behauptet (z.B. <https://www.moneycab.com/dossiers/3-saeulen-vorsorgesystem-professionelles-asset-management-gefragter-denn-je/> oder <https://reginesauter.ch/nachhaltigkeit-auch-ein-thema-fuer-die-altersvorsorge>), und das zumeist ohne jede Evidenz.
- 10 So z.B. Hansueli Schöchli in der NZZ, vom 21.07.2021: »Die AHV ist ein Pyramidensystem; die heutigen Erwerbstätigen finanzieren die heutigen Rentner, und die Rentner von morgen sollen durch die Erwerbstätigen von morgen finanziert werden.«
- 11 Die Mackenroth-These ist allerdings für offene Volkswirtschaften wie folgt zu modifizieren: Kumulierte Leistungsbilanzüberschüsse führen zu einer positiven Nettoauslandsposition. Das Inland als Ganzes kann also Auslandsersparnis anhäufen und in späteren Perioden darauf zurückgreifen, sofern die Anlagewerte nicht abgeschrieben werden müssen, wie es für Schweizer Auslandsanlagen nicht selten zu verzeichnen ist (Abrahamsen und Graff, 2023). Dies setzt allerdings voraus, dass die Leistungsbilanz für längere Zeit negativ wird. Die Nettoauslandsposition der Schweiz ist nun in der Tat seit langem positiv, wächst aber nicht im Gleichschritt mit den Exportüberschüssen, und die Gläubiger sind nicht die Pensionskassen, sondern zuletzt vor allem die Schweizerische Nationalbank. Es ist auch nicht erkennbar, dass die Schweizer Wirtschafts- und Sozialpolitik auf ein baldiges und anhaltendes Drehen der Leistungsbilanz ins Negative setzt, so dass diese theoretisch richtige Präzisierung der Mackenroth-These in unserem Zusammenhang folgenlos bleibt.
- 12 Viele Vorsorgeeinrichtungen zahlen auf entsprechenden Antrag und Nachweis des gleichen Wohnsitzes auch Renten an hinterbliebene Personen, die im Konkubinat mit der verstorbenen Person zusammenlebten.
- 13 Wie an anderer Stelle erläutert, können verschiedene Lohnanteile überobligatorisch versichert werden: Anteile oberhalb der BVG-Lohnobergrenze (fürs Obligatorium), Teile des Koordinationsabzuges, Lohnanteile unterhalb der Eintrittsschwelle, sowie – durch höhere Beitragssätze als gesetzlich verlangt – auch höhere Anteile am Lohn insgesamt. Es ist deshalb nicht in jedem Fall klar, ob eine Umverteilung von oben nach unten stattfindet. Das ist vor allem in dem Masse der Fall, wie die überobligatorischen

Einnahmen aus den Lohnanteilen oberhalb der Obergrenze stammen.

- 14 Die Abschnitte 2.4 sowie Kapitel 3 und 4 sind leicht gekürzt, behutsam überarbeitet und aktualisiert folgendem Beitrag entnommen: Graff, Gurny und Ringger (2023b): Elemente einer Transition der beruflichen Vorsorge vom Zwangssparen zu einer Sozialversicherung. KOF-Analysen, Winter 2023: 38–65. Wir danken der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich für die Genehmigung zur Weiterverwendung.
- 15 Vgl. stellvertretend für unzählige gleichlautende Aussagen Hansueli Schöchli in der NZZ vom 18.05.2022 (<https://www.nzz.ch/finanzen/bei-den-pensionskassen-spart-man-vor-allem-fuer-sich-selbst-aber-dies-ist-der-haelfte-der-bevoelkerung-gar-nicht-bewusst-ld.1684628?reduced=true>).
- 16 Unter Pfadabhängigkeit versteht man Situationen, bei denen vergangene Entscheidungen, Ereignisse oder Endwicklungen die weitere Entwicklung mehr oder weniger stark restringieren. Das Gegenteil wäre eine Tabula-rasa-Situation, wo man frei ist, etwas gänzlich Neues zu schaffen.
- 17 Werte gemäss LIK-Teuerungsrechner des Bundesamts für Statistik, Teuerung von 1969 (Initiative eingereicht) bis zum letzten aktuell verfügbaren Jahr 2022 (<https://lik-app.bfs.admin.ch/de/lik/rechner?periodType=Jahresdurchschnitt&start=01.1969&ende=01.2022&basis=AUTO&betrag=9600>).
- 18 Bei strikter Proportionalität von individuellen Beiträgen mit den individuellen Renten funktionieren Umlageverfahren auch ohne jede Umverteilung von oben nach unten. In Deutschland z.B. ist die Proportionalität von Beiträgen und Renten sehr viel ausgeprägter, da es eine (relativ tiefe) Bemessungsgrenze für die Rentenbeiträge gibt (aktuell in den neuen Bundesländern 7100 Euro im Monat und in den alten 7300 Euro).
- 19 Bundesgesetze und andere Erlasse der Bundesversammlung unterstehen dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 der Bundesverfassung. Die grosse Mehrheit dieser Erlasse treten in Kraft, ohne dass darüber vorher eine Volksabstimmung stattfindet. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die eine Volksabstimmung wünschen, können jedoch das Referendum ergreifen. Gesetze, die umstritten scheinen, können – wie in diesem Fall – auch durch die Legislative selbst dem Referendum unterstellt werden.
- 20 Zur Vorlage siehe <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/bv/reformen-und-revisionen.html>, zur Kritik

- an der Vorlage das Dossier des Referendumskomitees: <https://rentenabbau.ch/wp-content/uploads/2023/03/Argumentarium-Nein-zum-BVG-Abbau.pdf>.
- 21 Der AHV-Lohn umfasst alle Entgelte, welche die Beschäftigten für ihre Arbeit erhalten: Stunden-/Tag-/Wochen-/Monatslohn, Stück-/Akkordlohn, Prämien und Zahlungen für Überstunden und Nacharbeit, Dienstaltersgeschenke etc.
 - 22 Zahlen gemäss NZZ vom 15.11.2023 (<https://www.nzz.ch/finanzen/ahv-und-pensionskassen-das-sind-die-kosten-fuer-die-verwaltung-der-vorsorge-ld.1765613>).
 - 23 Motion Hess: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183836>.
 - 24 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.13307267.html>.
 - 25 Eidgenössisches Departement des Innern EDI und Bundesamt für Sozialversicherungen, 2023.
 - 26 Bei diesem Betrag handelt es sich laut Auskunft des Bundesamtes für Sozialversicherung um 55 Prozent des gesamten Kapitals der Zweiten Säule (Obligatorium und Überobligatorium zusammengefasst). Dieses betrug im Jahr 2021 1159 Mrd. Franken (Bundesamt für Statistik, 2023). 55 Prozent davon sind 637,5 Mrd. Franken. Allerdings lässt sich das Verhältnis Obligatorium zu Überobligatorium nur für die beruflich aktiven Versicherten errechnen. Überdies fehlen die Angaben derjenigen Lebensversicherungen, die ebenfalls BVG-Lösungen anbieten. Dies zeigt exemplarisch, wie wenig transparent die zweite Säule ist.
 - 27 Zu diesem Fragekomplex verweisen wir auf die Arbeiten, die von anderer Seite vorgebracht werden, etwa dem Buch Rentendebakel von Mario Nottaris und Danny Schlumpf (Nottaris und Schlumpf, 2022) oder von der Klimaallianz (<https://www.klimaallianz.ch/kampagnen/pensionskassen>).
 - 28 Heute sind die Pensionskassen verpflichtet, sämtliche Rentenansprüche zu 100 Prozent mit akkumuliertem Kapital zu decken. Darüber hinaus wird zusätzliches Kapital für Schwankungen auf den Finanz- und Immobilienmärkten sowie bei den Wechselkursen zurückbehalten, so dass der Grossteil der Kassen einen Deckungsgrad von 110 Prozent oder mehr aufweist. Der durchschnittliche Deckungsgrad für alle Vorsorgeeinrichtungen lag Ende 2021 bei 120,1 Prozent (Swisscanto, 2022: 56)
 - 29 In den 1990er- und 2000er-Jahren wurden viele öffentliche Vorsorgeeinrichtungen in privatrechtliche Einrichtungen überführt. Viele der öffentlichen Kassen hatten jahrelang mit Deckungsgra-

den von deutlich unter 100 Prozent operiert. Weil der Gesetzgeber dann im Verlauf der diversen BVG-Reformen auch für solche öffentliche Kassen einen Deckungsgrad von 100 Prozent zwingend vorschrieb, übten die bürgerlichen Kräfte massiven Druck aus, sie ins Privatrecht zu überführen. Dies hatte aber zur Folge, dass hohe Staatsbeiträge aufgebracht werden mussten, um den ausgelagerten Kassen einigermaßen akzeptable Startbedingungen zu ermöglichen. So musste die Stadt Zürich zwischen 2002 und 2006 über 2 Mrd. Franken bezahlen, um die ausgelagerte Pensionskasse auf einen Deckungsgrad von über 100 Prozent zu bringen.

- 30 Gemäss den jüngsten Daten des Bundesamts für Statistik betrug die mittlere Lebenserwartung im Jahr 2023 für 65-jährige Frauen knapp 23 Jahre und für 65-jährige Männer gut 20 Jahre; viele Menschen leben aber noch deutlich länger, so dass die Ruhestandsphase drei Jahrzehnte oder mehr umfassen kann: Von den 2023 65-jährigen Frauen dürften laut Sterbetafel 68 Prozent ein Alter von 85 erreichen, und 18 Prozent werden 95 Jahre alt. Bei den Männern sind die erwarteten Anteile 54 Prozent (85 Jahre) und 10 Prozent (95 Jahre). Wenn eine BVG-Rente nicht indexiert ist (nicht jährlich an die Teuerung angepasst wird), kann der Kaufkraftverlust über die Zeit erheblich sein. Bei einer Inflationsrate von jährlich 1 Prozent beträgt die »Halbwertszeit«, nach welcher die ursprüngliche Kaufkraft einer BVG-Rente auf 50 Prozent geschrumpft ist, immerhin noch 70 Jahre, bei 2 Prozent Inflation aber nur noch 35 Jahre und bei 3 Prozent Inflation gerade noch 23 Jahre. Die Anteile der davon betroffenen Rentner:innen sind erheblich: Für die 18 Prozent der Frauen und die 10 Prozent der Männer, welche eine 30-jährige Ruhestandsphase erwarten dürfen, beträgt die Kaufkraft einer nicht indexierten Rente am Ende bei einer Inflation von 1 Prozent noch 74 Prozent, bei 2 Prozent Inflation nur noch 55 Prozent und bei 3 Prozent Inflation gerade noch 41 Prozent. Ohne eine verbindliche Indexierung der BVG-Renten besteht somit für die Langlebigen ein erhebliches Risiko von Altersarmut.
- 31 Die (gesetzlich geregelte) Eintrittsschwelle (2025: 22 680 Franken Jahreslohn) legt fest, ab welchem jährlichen Mindesteinkommen Beschäftigte in eine BVG-Vorsorgeeinrichtung aufgenommen werden müssen. Der Koordinationsabzug wiederum (2025: 26 460 Franken) legt den untersten Lohnanteil fest, der nicht BVG-versichert ist. Die Vorsorgeeinrichtungen können tiefere Werte festlegen oder auf Schwelle und Abzug ganz verzichten.

88 Prozent aller Einrichtungen tun dies zumindest teilweise. Allerdings verzichten nur 29 Prozent auf die Eintrittsschwelle. Viele Kassen nehmen also wenig verdienende Personen nicht auf; wer aber über der Eintrittsschwelle liegt, dem werden auch die tiefen Lohnanteile mitversichert.

- 32 Weil die gutschriftenbasierten Rentenansprüche ein namhaftes Niveau erreichen, kann auch die Gefahr vermieden werden, wegen einer nur geringfügigen Rentenverbesserung den Anspruch an Ergänzungsleitungen teilweise oder ganz zu verlieren, wie dies bei einer alleinigen Abschaffung oder Senkung von Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug der Fall wäre.
- 33 Unseren Vorstellungen zufolge sollte die neue Obergrenze so festgelegt werden, dass nur die obersten 10 Prozent in der Einkommensverteilung betroffen sind. Für 90 Prozent der BVG-Versicherten würde sich dann in dieser Hinsicht im Überobligatorium gegenüber dem Status quo nichts ändern. Der betroffene Personenkreis würde dagegen für die über dem neunzigsten Perzentil liegenden Einkommensteile keine Pensionskassenbeiträge mehr entrichten, und das gälte auch für die Arbeitgeberseite. Gemäss unseren Schätzungen liegt die Einkommensgrenze zum 90 Prozent Perzentil bei rund 160 000 Franken und damit beim zweifachen Medianlohn.
- 34 Wer auf das überobligatorische Einkommen nicht BV-Beiträge zahlen möchte, könnte davon befreit werden. Gleichzeitig werden dann die Arbeitgeberbeiträge, die dann jeweils fällig gewesen wären, 1:1 auf den Lohn geschlagen. Für die Firmen wäre das kostenneutral, und die Beschäftigten könnten über das, was ansonsten Beiträge gewesen wären, frei verfügen.
- 35 Diese Fälle werden sorgfältig zu definieren sein. In Frage kommen zum Beispiel geringfügige Vorsorgeguthaben, aus denen nur minimale Rentenansprüche resultieren, Wegzüge ins Ausland oder lebensbedrohende Erkrankungen im finalen Stadium.
- 36 Die Zahl der Gutschriften für die Betreuung von pflegebedürftigen Verwandten, die Hilflosenentschädigung erhalten, ist gering.
- 37 Der Wegfall von Koordinationsabzug und Eintrittsschwelle würde die angesparten Kapitalien um rund 28 Prozent anschwellen lassen. Deshalb soll gemäss unserem Modell der Beitragssatz entsprechend von heute 12,5 Prozent auf rund 9 Prozent gesenkt werden (siehe Punkt 14 im Kapitel 7 zu den Eckwerten). Bei unseren Schätzungen in Kapitel 8 rechnen wir mit diesen 9 Prozent.
- 38 Die direkte Bundessteuer setzt sich aus den progressiven Einkommenssteuern (natürliche Personen) und den Gewinnsteuern

(Unternehmen) zusammen. Im Jahr 2023 hat der Bund damit 28 Mrd. Franken eingenommen. Wegen ihrer ausgeprägten Progression ist sie aus unserer Sicht die angezeigte Finanzierungsquelle.

- 39 Die ceteris paribus-Klausel dürfte praktisch vor allem aus zwei Gründen eine akzeptable Vereinfachung sein. Zum einen würde mit der Zweiten Säule für Alle das Überobligatorium begrenzt, so dass der Anteil der Beiträge für Erziehungs- und Betreuungszeiten tendenziell über 4,5 Prozent steigen dürfte. Andererseits sollte, wenn sich die Abnahme der Fertilitätsrate – wie zu erwarten – fortsetzt, die Anzahl der Ansprüche auf Beiträge für Erziehungszeiten zurückgehen. Hinzu kommt, dass unklar ist, wie sich langfristig die Migration in die und aus der Schweiz entwickelt und wie sich das auf die Gesamtzahl der Kinder auswirken wird. Unter dem Strich dürfte es nicht falsch sein, den Anteil der gutschriftenbasierten Beiträge und in einigen Jahrzehnten auch der Ansprüche an die Zweite Säule für Alle in der Nähe von 5 Prozent zu verorten.
- 40 <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ueberblick/grsv.html>.
- 41 Denknetz Fachgruppe Politische Ökonomie (2009). Sicherung der Altersvorsorge: Modellvorschlag für eine Totalrevision. Online unter <https://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/>.
- 42 <https://www.vermoegenszentrum.ch/wissen/pensionskassenvergleich-wer-schneidet-am-besten-ab>.
- 43 In der Zukunft könnte ein solcher Abbau des Vorsorgekapitals an Grenzen stossen. Allerdings ist die Zukunft ohnehin mit hohen Unsicherheiten behaftet, so dass der Planungshorizont jedes Reformpaketes begrenzt ist. Zukünftiger Änderungsbedarf wird von kommenden Generationen in Kenntnis der dannzumaligen Entwicklungen angegangen werden.
- 44 Das entspricht etwa dem oberen Ende der Schätzungen zu den Umverteilungstransfers, die in der Vergangenheit zur Sicherung der höheren Umwandlungssätze aus den laufenden Einnahmen entnommen worden sind (7 Mrd. Franken); wobei es in unserem Modell nur um den Anteil des Obligatoriums geht (ca. 55 Prozent, also 3,85 Mrd. Franken).
- 45 Das mit dem heutigen Überobligatorium verbundene Steuerprivileg für Beschäftigte mit sehr hohen Einkommen spielt in der Diskussion um die BVG-Reformen praktisch keine Rolle – zu Unrecht, wie wir zeigen.

Glossar

► *Aktuarisch*

Aktuarisch (versicherungsmathematisch) heisst die statistische Berechnung von Risiken und Wahrscheinlichkeiten für Versicherungsverträge. Wenn die Annahmen stimmen, können daraus Prämien bzw. Leistungen berechnet werden, welche die gesamten Einnahmen und die gesamten Verpflichtungen einer Versicherung in Einklang bringen. (Wenn es sich um ein gewinnorientiertes Unternehmen handelt, werden die Verträge so aufgesetzt, dass die erwarteten Einnahmen die erwarteten Ausgaben übersteigen.)

► *Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)*

Die AHV ist die staatliche Rentenversicherung der Schweiz. Sie soll nach der Pensionierung den Existenzgrundbedarf decken und im Todesfall Leistungen an die Hinterbliebenen ausrichten (Witwen-, Witwer- und Waisenrenten). Die Leistungen sind abhängig von der Höhe des bisherigen Einkommens und der Beitragsdauer. Die AHV basiert auf dem Umlageverfahren. Beitragspflichtig sind alle in der Schweiz erwerbstätigen Männer und Frauen. Die Beiträge werden je zur Hälfte durch die Unternehmen und die Beschäftigten bezahlt. Etwa ein Viertel der Kosten übernimmt der Bund. Selbständigerwerbende bezahlen ihre Sozialversicherungsbeiträge selbst. In der Schweiz wohnhafte nichterwerbstätige Personen sind ebenfalls beitragspflichtig. Massgebliches Kriterium für die Beitragsbemessung sind hier die sozialen Verhältnisse. Siehe dazu Publikation der Informationsstelle AHV/IV »Beiträge der Nichterwerbstätigen an die AHV, die IV und die EO«, 2025.

► *Auffangeinrichtung*

Die Stiftung Auffangeinrichtung BVG ist eine nationale

Vorsorgeeinrichtung. Im Auftrag des Bundes fungiert sie als Auffangbecken und Sicherheitsnetz der zweiten Säule. Als einzige Pensionskasse in der Schweiz nimmt sie ausnahmslos jedes anschlusswillige Unternehmen und jede anschlusswillige Einzelperson auf, sofern diese die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Diese Auffangeinrichtung fungiert auch als Auffangbecken und als Sicherheitsnetz der zweiten Säule und kommt zum Beispiel zum Tragen, wenn eine Vorsorgeeinrichtung Konkurs anmelden muss, weil sie die fälligen gesetzlichen Leistungen nicht mehr erbringen kann und eine Sanierung nicht mehr möglich ist.

► *Beiträge an die berufliche Vorsorge*

Die Beiträge, die von den Beschäftigten respektive den Unternehmen Monat für Monat einbezahlt werden, sind für die AHV respektive für den obligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge gesetzlich geregelt. Beiträge in die berufliche Vorsorge müssen mindestens zur Hälfte von den Unternehmen getragen werden. In der Regel liegt ihr Anteil meist höher, im Schnitt bei etwa 60 Prozent. In überobligatorischen Bereich sind die paritätischen Kommissionen bei der Festlegung der Anteile frei.

► *Berufliche Vorsorge BV*

Die berufliche Vorsorge (BV) arbeitet nach dem Kapitaldeckungsverfahren und soll den Versicherten gemäss Bundesverfassung nach der Pensionierung die »Fortsetzung ihrer gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise« ermöglichen. Daneben versichert sie auch die Risiken Tod und Invalidität. Bei der BV versichert sind alle Beschäftigten, die auch bei der AHV versichert sind und einen Jahreslohn über der sogenannten Eintrittsschwelle erhalten. Jedes Unternehmen, das obligatorisch zu versichernde Personen beschäftigt, muss eine in das Register für die berufliche Vorsorge eingetragene Vorsorgeeinrichtung errichten oder sich einer solchen anschliessen. Oft wird der Begriff der beruf-

lichen Vorsorge in der Schweiz synonym mit ›zweite Säule‹ verwendet.

► *Beschäftigte*

Wir benutzen den Begriff ›Beschäftigte‹ statt ›Arbeitnehmer:innen‹ oder ›Arbeitnehmende‹ und ›Unternehmen‹, statt ›Arbeitgeber:innen‹ oder ›Arbeitgebende‹. In unserem Kontext sind mit den »Beschäftigten« alle auf ihr Einkommen AHV-Beitragspflichtigen gemeint und mit den Unternehmen alle Firmen, öffentlichen Einrichtungen, Nichtregierungsorganisationen etc., die AHV-Pflichtige beschäftigen.

Die im deutschen Sprachraum geläufigen Ausdrücke ›Arbeitgeber‹ und ›Arbeitnehmer‹ verdrehen den Sachverhalt und machen aus denen, die ihre Arbeitskraft als Ware verkaufen (die Anbieter am Arbeitsmarkt), Leute, die sich etwas nehmen; und aus jenen, welche die Ware Arbeitskraft kaufen (die Nachfrage am Arbeitsmarkt), grosszügig Arbeit Gebende. Bereits Friedrich Engels schrieb dazu 1883 in der Einleitung zur dritten Auflage des ›Kapitals‹: »Es konnte mir nicht in den Sinn kommen, in das ›Kapital‹ den landläufigen Jargon einzuführen, in welchem deutsche Ökonomen sich auszudrücken pflegen, jenes Kauderwelsch, worin z. B. derjenige, der sich für bare Zahlung von andern ihre Arbeit geben lässt, der Arbeitgeber heisst, und Arbeitnehmer derjenige, dessen Arbeit ihm für Lohn abgenommen wird. Auch im Französischen wird travail im gewöhnlichen Leben im Sinn von Beschäftigung gebraucht. Mit Recht aber würden die Franzosen den Ökonomen für verrückt halten, der den Kapitalisten donneur de travail, und den Arbeiter receveur de travail nennen wollte«.

► *Betreuungsgutschriften*

In der AHV sind Betreuungsgutschriften mit der 10. AHV-Revision eingeführt worden, die am 1. Januar 1997 in Kraft getreten ist. Betreuungsgutschriften sind fiktive Einkom-

men, die auf Antrag einer versicherten Person ihrem individuellen Konto gutgeschrieben werden, und zwar für jedes Jahr, in dem sie nahe Verwandte, den Lebenspartner oder die Lebenspartnerin betreut, die eine Hilflosenentschädigung der AHV, IV, UV oder der Militärversicherung beziehen. Die Betreuungsgutschriften betragen das Dreifache der jährlichen Minimalrente zum Zeitpunkt des Rentenanspruchs, also 45 360 Franken pro Jahr (Stand: 2025). Für Kalenderjahre, in denen gleichzeitig ein Anspruch auf eine Erziehungsgutschrift besteht, wird keine Betreuungsgutschrift für dieselbe Person angerechnet.

► *BVG*

BVG ist das Kürzel für die gesetzliche Basis der beruflichen Vorsorge, dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, das am 1. Januar 1985 in Kraft gesetzt wurde. Oft wird das Kürzel synonym mit der beruflichen Vorsorge respektive mit der zweiten Säule verwendet.

► *Deckungsgrad*

Heutige Vorsorgeeinrichtungen sind verpflichtet, mindestens über so viel Kapital (Vorsorgevermögen) zu verfügen, wie sie an Leistungen für all ihre Versicherten erbringen müssen. Der Deckungsgrad einer Vorsorgeeinrichtung entspricht dem Verhältnis des Vorsorgevermögens zu diesen Verpflichtungen. Sind die Verpflichtungen einer Vorsorgeeinrichtung höher als ihr Vermögen, so befindet sich die Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung und ist gesetzlich gezwungen, Sanierungsmassnahmen einzuleiten (z. B. Leistungen zu kürzen, Beiträge zu erhöhen).

► *Eintrittsschwelle*

Damit eine Person obligatorisch gemäss BVG versichert ist, muss sie bei einem Unternehmen einen Jahreslohn von mindestens 22 680 Franken (2025) erzielen. Man bezeich-

net diesen Mindestlohn als Eintrittsschwelle. Personen, die diesen Lohn nicht erreichen, sind nicht obligatorisch in der zweiten Säule versichert. Personen, die bei mehreren Unternehmen tätig sind und nur in der Summe einen Lohn über der Eintrittsschwelle erreichen, können sich freiwillig (in der Regel bei der Auffangeinrichtung) versichern.

► *Ergänzungsleistungen*

Die Ergänzungsleistungen stellen einen Rechtsanspruch für IV- und AHV-Rentner:innen dar, deren Renten und übrige Einkommen nicht die minimalen Lebenskosten decken. Sie sind also ein Residualeinkommen für Menschen, die aufgrund von voller oder partieller Arbeitsunfähigkeit/Invalidität oder aufgrund der Pensionierung über zu tiefe Einkommen verfügen. Sie werden im offiziellen Diskurs nicht zu den Säulen der Schweizer Alterssicherung gezählt, sollten es aber: Sie stellen nämlich zumindest im Prinzip sicher, dass Bezieher:innen von geringen Invaliden- oder Alterseinkommen nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Höhe der Ergänzungsleistungen entspricht der Differenz zwischen »anerkannten Ausgaben« und »anrechenbaren Einnahmen«. Dabei sind die »anerkannten Ausgaben« deutlich höher als die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) empfohlenen Regelsätze.

► *Erwerbsbeteiligung*

Als Erwerbstätige gelten gemäss Bundesamt für Statistik in der Schweiz Personen im Alter von mindestens 15 Jahren, die während der Referenzwoche mindestens eine Stunde gegen Entlohnung gearbeitet haben oder trotz zeitweiliger Abwesenheit von ihrem Arbeitsplatz (wegen Krankheit, Ferien, Mutterschaftsurlaub, Militärdienst usw.) weiterhin eine Arbeitsstelle als Selbständigerwerbende oder abhängig Beschäftigte hatten oder unentgeltlich im Familienbetrieb mitgearbeitet haben.

► *Erziehungsgutschriften*

In der AHV sind Erziehungsgutschriften mit der 10. AHV-Revision eingeführt worden, die am 1. Januar 1997 in Kraft getreten ist. Erziehungsgutschriften sind ein fiktives Einkommen, das bei der Berechnung der Rente für jedes Kalenderjahr berücksichtigt wird, in dem eine versicherte Person die elterliche Sorge für ein oder mehrere Kinder unter 16 Jahren ausgeübt hat. Die Erziehungsgutschriften betragen das Dreifache der jährlichen AHV-Mindestrente zum Zeitpunkt des Rentenbeginns, also 45 360 Franken pro Jahr (Stand: 2025). In der heutigen Beruflichen Vorsorge gibt es diese Gutschriften nicht. Mit unserem Modell Zweite Säule für Alle werden die nötigen Voraussetzungen geschaffen, um sie auch in der beruflichen Vorsorge einzuführen.

► *Gemeinschaftseinrichtung*

Eine Gemeinschaftseinrichtung ist eine Vorsorgeeinrichtung, der mehrere Unternehmen angeschlossen sind. Die verschiedenen Unternehmen bilden eine Solidargemeinschaft. Gemeinschaftseinrichtungen sind insbesondere im Gewerbe verbreitet.

► *Gender Pension Gap*

Der Gender Pension Gap bezeichnet die Lücke zwischen den Renten der Frauen und den Renten der Männer. Sie beträgt in der Schweiz gegenwärtig rund 31 Prozent (AHV und zweite Säule zusammen). Betrachtet man nur die Renten aus der beruflichen Vorsorge, dann beträgt der Gap 57,1 Prozent (2023). Die Gründe: erstens fehlen in der beruflichen Vorsorge Rentenanteile für unbezahlte Care-Arbeit (siehe dazu die Begriffe Erziehungs- respektive Betreuungsgutschriften). Zweitens sind Frauenlöhne durchschnittlich tiefer als Männerlöhne und drittens arbeiten überproportional viele Frauen in Jobs mit kleinen Pensen, deren Entlöhnung unterhalb der Eintrittsschwelle liegt. Im heutigen BV gibt es diese Gutschriften nicht. Mit unserem Modell Zweite Säule

le für Alle werden die Voraussetzungen geschaffen, um sie auch in der beruflichen Vorsorge einzuführen.

► *Kapitaldeckungsverfahren*

Im Kapitaldeckungsverfahren werden die laufenden Einnahmen für den Aufbau eines Kapitalstockes verwendet. Dieser Stock soll zinsbringend angelegt werden und damit die Einnahmen (z. B. Beiträge der Versicherten) ergänzen. Die berufliche Vorsorge arbeitet nach diesem Prinzip. Ihre Altersleistungen werden im Kapitaldeckungsverfahren also vorfinanziert. Für jede versicherte Person wird ein eigenes Konto geführt, dem die Beitragszahlungen und die Zinserträge auf seinem angesparten Kapital gutgeschrieben werden. Bei Rentenbeginn (oder im Fall von Invalidität) wird daraus mit Hilfe des Umwandlungssatzes die Rente berechnet. Wahlweise kann man sich in der beruflichen Vorsorge das Kapital auch ganz oder teilweise auszahlen lassen (und damit auf die Rente ganz oder teilweise verzichten). Das gesetzliche Minimum, welches den Versicherten von den Kassen zur Auszahlung angeboten werden muss, beträgt 25 Prozent des Guthabens. Viele Kassen erlauben höhere Bezüge, oft bis zu 100 Prozent.

► *Koordinationsabzug*

Der Koordinationsabzug wird vom massgebenden Lohn abgezogen. Dieser Abzug soll sicherstellen, dass die berufliche Vorsorge als Ergänzung zur AHV fungiert. Er wird nach der Formel $\frac{7}{8}$ der maximalen AHV-Rente berechnet, das entspricht gegenwärtig (2025) 26 460 Franken. Der Koordinationsabzug ist nicht mit der Eintrittsschwelle zu verwechseln.

► *Leistungen der beruflichen Vorsorge*

Die zentrale Leistung der beruflichen Vorsorge ist die Altersrente, deren Höhe auf dem angesparten Kapital (Kapitaldeckungsverfahren) und dem Umwandlungssatz beruht. Wahlweise können sich die Versicherten bei der Berentung

je nach Reglement der betreffenden Kasse das angesparte Kapital auch teilweise oder ganz auszahlen lassen, müssen dann aber auf eine Rente ganz oder teilweise verzichten. Im Todesfall der versicherten Person erhalten Ehepartner:innen eine Witwer- bzw. Witwenrente; viele Vorsorgeeinrichtungen gewähren dies auch im Konkubinat lebenden Partner:innen, sofern diese mindestens fünf Jahre im gleichen Haushalt gelebt haben. Renten werden auch im Fall einer eintretenden Invalidität ausgerichtet. In der Regel wird die Höhe der Invalidenrente in Prozenten des versicherten Lohnes definiert. Es handelt sich dabei also um eine Versicherungsleistung ausserhalb des Kapitaldeckungsverfahrens.

► *Massgebender Lohn*

Der für die berufliche Vorsorge massgebende Lohn wird auch als koordinierter Lohn bezeichnet. Er ist der Teil des AHV-pflichtigen Bruttojahreslohns, der tatsächlich in der beruflichen Vorsorge versichert wird. Er wird berechnet, indem der Koordinationsabzug (2025: 26 460 Franken) vom massgebenden AHV-Jahreslohn abgezogen wird. Zusätzlich ist der massgebliche Lohn durch die BVG-Obergrenze (2025: 90 720) limitiert.

► *Mindestzinssatz*

Das ist der Zinssatz, mit dem die BVG-Altersguthaben mindestens verzinst werden müssen. Der Mindestzinssatz wird vom Bundesrat festgelegt. Dieser berücksichtigt dabei die Renditeentwicklung verschiedener Wertanlagen wie Bundesobligationen, Anleihen, Aktien und Liegenschaften. Die Verzinsung der Altersguthaben, die ausserhalb des Obligatoriums liegen, also der überobligatorischen beruflichen Vorsorge zuzurechnen sind, wird nicht vom Bundesrat, sondern vom obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung beschlossen. Der aktuelle Mindestzinssatz beträgt 1,25 Prozent (Stand: 2025).

► *Obligatorium*

Das BVG definiert, welche Beschäftigten einer Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sein müssen und welche Leistungen die Vorsorgeeinrichtungen mindestens erbringen müssen. Obligatorisch versichert sind alle Personen mit einem Lohn zwischen der Eintrittsschwelle und dem oberen Grenzbeitrag, also zwischen 22 680 Franken und 90 720 Franken (2025).

► *Pensionskasse*

Der Begriff Pensionskasse ist weit verbreitet und geht auf die Zeit zurück, bevor die berufliche Vorsorge einheitlich geregelt und für obligatorisch erklärt worden ist (1984). Im massgebenden Gesetz (BVG) kommt er aber nicht vor. Oft werden mit einer Pensionskasse Vorsorgeeinrichtungen eines einzelnen Unternehmens gemeint, und oft ist die Verwendung auch nicht präzise. Manchmal wird damit auch die ganze berufliche Vorsorge als ›Pensionskasse‹ bezeichnet.

► *Rentensplitting*

Bei der Berechnung der AHV-Altersrente werden die während der Ehejahre erzielten Einkommen beider Ehegatten zusammengezählt und beiden je zur Hälfte gutgeschrieben. Die Voraussetzungen zur Einkommensteilung sind erfüllt, wenn die Ehegatten in den gleichen Kalenderjahren versichert waren. Das Splitting wird vorgenommen, sobald beide Ehegatten das Referenzalter erreicht haben, ihre Ehe geschieden wird oder wenn eine verwitwete Person Anspruch auf eine Altersrente hat.

► *Sammeleinrichtung*

Eine Sammeleinrichtung ist eine Vorsorgeeinrichtung, der mehrere Unternehmen angeschlossen sind. Die verschiedenen Unternehmen bilden aber keine Solidargemeinschaft. Für jedes angeschlossene Unternehmen wird eine eigene Rechnung geführt, und für jedes angeschlossene Unterneh-

men besteht ein eigener Leistungs- und Finanzierungsplan. Sammeleinrichtungen werden von Versicherungsgesellschaften, Banken oder anderen Anbietern geführt.

► *Schattenrechnung*

Das Gesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) verpflichtet alle registrierten Vorsorgeeinrichtungen, individuelle Alterskonten nach den BVG-Normen zu führen – unabhängig davon, ob sie in Wirklichkeit auch überobligatorische Lohnanteile versichern (sogenannte Schattenrechnung). In dieser Schattenrechnung ist ersichtlich, wie hoch die gesetzlichen Mindestleistungen nach BVG sind, welche die Vorsorgeeinrichtung mindestens zu garantieren hat. Anders gesagt: Die Schattenrechnung erfasst nur denjenigen Teil eines Alterskontos, der nach den Regeln des Obligatoriums geführt wird. Alle Grössen ausserhalb der Schattenrechnung sind dem Überobligatorium zuzurechnen.

► *Technischer Zinssatz*

Die Vorsorgeeinrichtungen legen das Geld der Versicherten an, um eine Rendite zu erwirtschaften. Der technische Zins ist eine Schätzung, mit welcher Rendite sie künftig rechnen können, bildet also eine erwartete Rendite ab. Wie hoch die Rendite tatsächlich sein wird, hängt von der Entwicklung der Finanzmärkte ab. Je höher der technische Zinssatz einer Einrichtung ist, desto höher fällt der Umwandlungssatz und damit die Rente aus. Falls allerdings die erwartete Rendite nicht erreicht wird, müssen Pensionskassen für die Auszahlung der Renten auf Gelder der aktiv Versicherten zurückgreifen, was eigentlich nicht vorgesehen ist. Der technische Zinssatz wird von den Leitungsorganen (i. A. dem Stiftungsrat) einer Einrichtung festgelegt.

► *Tripartit*

Tripartit werden Gremien genannt, in denen drei Parteien (Beschäftigte, Unternehmen und Behörden) vertreten sind.

Das Modell der *Zweiten Säule für Alle* schlägt für den neuen zentralen Fonds ein tripartit besetztes Führungsgremium vor.

► *Überobligatorium*

Ein Grossteil der Vorsorgeeinrichtungen versichern Lohnanteile, die über das BVG-Obligatorium hinaus gehen. Diese Lohnanteile können oberhalb des oberen Grenzbetrages liegen, oder aber den Koordinationsabzug kompensieren respektive unterhalb der Eintrittsschwelle liegen. Es kann sich aber auch um Lohnanteile im obligatorisch zu versichernden Lohnband handeln, für die ein höherer Betrag entrichtet wird als im Obligatorium festgelegt. Art und Ausmass des überobligatorisch Erfassten werden von den Vorsorgeeinrichtungen autonom festgelegt. Vorsorgepläne mit obligatorischen und überobligatorischen Leistungen nennt man umhüllend. Im Überobligatorium sind Löhne bis zum Zehnfachen des BVG-Maximums versicherbar, also 907 200 Franken pro Jahr (2025).

► *Umlageverfahren*

Im Umlageverfahren werden die laufenden Einnahmen (Beiträge, Finanzerträge, Steuermittel) unmittelbar für die Erbringung der aktuellen Leistungen verwendet (›umgelegt‹). Die AHV wird in diesem Verfahren geführt. Ein Umlageverfahren braucht eine verlässliche Basis, also eine beitragspflichtige Einkommenssumme, die sich im Einklang mit den Rentenauszahlungen entwickelt. Es braucht dazu jedoch auch bei einer alternden Bevölkerung keine Zunahme der beitragspflichtigen Personen: die Wachstumsrate der AHV-pflichtigen Einkommenssumme ergibt sich aus der Summe der Wachstumsraten der Anzahl der Beitragspflichtigen und der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität.

► *Umwandlungssatz*

Mit diesem Prozentsatz wird für die Versicherten aus dem

Kapital auf ihrem Konto die jährliche Altersrente berechnet. Ein Umwandlungssatz von z. B. 5,4 Prozent ergibt bei einem Kapital von z. B. 500 000 Franken eine monatliche Rente von 2250 Franken (5,4 Prozent von 500 000 geteilt durch 12). Die Rente wird bis ans Lebensende bezahlt.

Der Mindestumwandlungssatz schreibt dagegen vor, wie das Altersguthaben im Zeitpunkt des ordentlichen Rentenalters (aktuell 65 Jahre) in der obligatorischen beruflichen Vorsorge (Obligatorium) in eine Rente umzurechnen ist. Aktuell beträgt er 6,8 Prozent. Der Betrag, auf den dieser Prozentsatz angewandt werden muss, wird mit der Schattenrechnung ermittelt. Die meisten Vorsorgeeinrichtungen versichern ihre Mitglieder über das BV-Obligatorium hinaus auch im Überobligatorium. In diesem Überobligatorium sind sie bei der Wahl des Umwandlungssatzes frei. Aus den beiden Umwandlungssätzen errechnen die Einrichtungen dann den Satz, mit dem sie aus den angesparten Kapitalien die Rente berechnen.

► *Vorsorgeeinrichtungen*

Jedes Unternehmen muss entweder eine eigene Vorsorgeeinrichtung haben oder sich einer bestehenden Vorsorgeeinrichtung, Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung, anschliessen. Es wird zwischen drei Typen von Vorsorgeeinrichtungen unterschieden: autonome Vorsorgeeinrichtungen tragen sämtliche versicherungstechnischen Risiken (Alter, Tod, Invalidität) selbst; teilautonome Vorsorgeeinrichtungen tragen nur einen Teil der Risiken selbst. Sie decken entweder das Risiko Alter (insbesondere Lebenserwartung) oder das Risiko Invalidität respektive Tod ganz oder teilweise bei einer Versicherungsgesellschaft ab; vollversicherte Vorsorgeeinrichtungen sind für sämtliche versicherungs- und anlagetechnischen Risiken bei einer Versicherungsgesellschaft rückversichert.

► *Wertschwankungsreserve*

Zusätzlich zum geforderten Deckungskapital muss jede Vorsorgeeinrichtung, die ihr Vermögen selbst anlegt, eine Wertschwankungsreserve bilden. Mit dieser zusätzlichen Reserve soll ein Puffer geschaffen werden, um die Schwankungen auf den Kapitalmärkten auffangen zu können, wie sie in Wirtschaftskrisen zu erwarten sind. Die Reserve beträgt je nach Anlagestrategie zwischen 10 und 20 Prozent des Vorsorgevermögens.

► *Zentraler Fonds*

Im Modell der Zweiten Säule für Alle sollen neu alle Einnahmen aus Beiträgen, aus Finanzerträgen und aus allgemeinen Steuermitteln in einem neuen zentralen Fonds zusammengeführt werden. Aus diesem Fonds werden folgerichtig auch sämtliche Leistungen ausbezahlt. Er soll tripartit geleitet werden. Erfasst wird dabei nur das Obligatorium.

► *Zweite Säule*

Der Begriff der zweiten Säule bezieht sich auf das Konzept der drei Säulen in der Altersvorsorge: Die erste Säule ist die AHV, die zweite Säule die berufliche Vorsorge, die dritte Säule das individuelle Sparen fürs Alter.

Index

Aktuarisch: 54, 59, 68, 144
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV): 51, 53, 77, 80 ff.,
88, 90 ff., 97, 118, 134, 144, 147
Altersarmut: 7, 132, 134, 141
Anlagevorschriften: 18
Arbeitgeber/Arbeitnehmer: 146
Auffangeinrichtung: 79, 144 f., 148
Ausgleichskasse: 79
Beitragsjahre: 51
Beitragspflicht: 53, 69
Beitragsatz: 51, 53, 62, 69, 89, 106, 110, 115 f., 138, 142
Betreuungsgutschrift: 17 f., 98-108, 112-115, 122, 126 f., 146-149
Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG): 15, 41, 53, 55,
102, 118-122, 147, 151-154, 156
BVG-Lohn: 53 f.
BVG-Versicherte: 41, 43, 54 ff., 60 f., 65, 69, 104-108, 124 f., 127, 131,
133, 145, 150
Care-Arbeit: 7, 97, 102, 111, 122, 125, 149
Deckungsgrad: 17, 104, 127 ff., 140 f., 147
Drei-Säulen-Prinzip/System: 50-58, 60, 66, 79, 121, 138, 148, 156
Eintrittsschwelle: 15, 42, 69, 88, 105 f., 110, 124 f., 138, 141 f.,
145-150, 152, 154
Ergänzungsleistungen (EL): 57 f., 71 f., 90, 92, 106, 115, 122 f., 148
Erwerbsbeteiligung: 97, 100, 148
Erziehungsgutschrift/-zeiten: 17 f., 98 f., 101, 103, 105 f., 108 ff.,
112-115, 125 ff., 143, 147, 149
Existenzbedarf: 51 f., 58, 72, 97, 115, 122, 132 f., 144
Frühpensionierung: 55
Gemeinschaftseinrichtung: 149, 155
Gender Pension Gap: 8, 17 ff., 94-102, 117, 125, 149
Generationengerechtigkeit: 44 ff.
Hilflosenentschädigung: 98, 142, 147
Invalidenversicherung (IV): 58, 77, 102, 118, 147 f.
Kapitaldeckung: 17, 50, 63-66, 80, 82, 84 f., 109, 121, 128-130, 145,
150 f.
Kapitalstock: 81 f., 107, 110, 112, 118, 129 f.
Kaufkraftverlust: 61, 141

Koordinationsabzug: 15, 42, 53 f., 68 f., 88 f., 92, 105 f., 110, 124 f.,
 138, 141 f., 150 f., 154
 Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO): 77
 Lohn, massgebender: 150 f.
 Lohn, versicherter: 42, 53, 87, 151
 Mackenroth-These: 63 f., 138
 Mindestzinssatz: 151
 Mischindex: 61
 Obligatorium: 16 ff., 42 f., 46, 68, 72, 79, 87, 102-108, 112, 119-124,
 127 ff., 131 f., 135, 138, 140, 143, 151-154
 Pensionskasse: 7, 18, 41 f., 44, 46, 51-57, 65-70, 75, 77 ff., 82, 90 ff.,
 109, 113 f., 116, 120, 126 f., 130 f., 133, 138-143, 145, 152 f.
 Pfadabhängigkeit: 50, 73 f., 102, 104, 120, 130, 139
 Rentenalter: 47, 50 f., 67 ff., 86, 90 f., 98, 111, 119, 155
 Rentensplitting: 98, 152
 Sammeleinrichtung: 133, 152 f., 155
 Sammelkasse: 41
 Säule 3a: 56 f., 66 f., 70, 80, 93 f.
 Säule 3b: 56 f., 66
 Schattenrechnung: 55, 123, 153, 155
 SKOS-Richtlinien: 57, 148
 Sozialhilfe: 57 f., 71, 148
 Steuerabzüge: 18, 56, 62, 66, 73, 94, 116 f.
 Stiftungsrate: 59, 152
 SUVA: 103
 Technischer Zinssatz: 153
 Teuerungsausgleich: 61, 65 f., 104, 139, 141
 Überobligatorium: 16, 18, 42, 54 f., 68, 102 f., 106 ff., 116 f., 121 ff.,
 133 f., 140, 142 f., 145, 151, 153 ff.
 Umhüllendes Modell: 42 f., 72, 154
 Umlageverfahren: 60-64, 66, 77, 83 f., 130, 139, 144, 154
 Umwandlungssatz: 17, 41-46, 54 f., 59, 68, 72, 85-89, 104, 107, 111,
 113 ff., 127, 129, 131, 143, 150, 153 ff.
 Verwaltungskosten: 60, 80, 90, 113, 134
 Volkspension: 52, 78
 Vorsorgeeinrichtung: 41 ff., 46, 52 f., 59, 65, 92, 103 f., 107, 113, 120,
 121, 122 f., 127 f., 132 f., 137 f., 140 f., 145, 147, 149, 151-155
 Waisenrente: 51, 54, 68, 113, 144
 Wertschwankungsreserve: 104, 127 f., 131 f., 156
 Witwenrente/Verwitwetenzuschlag: 47, 51, 54 f., 99, 113, 144, 151 f.
 Zentraler Fonds: 16 f., 103, 107 f., 123, 127 f., 154, 156

Literatur

- Abrahamsen, Yngve und Graff, Michael (2023): Der Leistungs-
bilanzüberschuss der Schweiz aus makroökonomischer Sicht.
KOF-Analysen, Sommer 2023: 60–72.
- Brooks, Robin (2000): What Will Happen to Financial Markets
When the Baby Boomers Retire? IMF Working Paper No. 00/18,
<https://ssrn.com/abstract=879352>.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2013a): In Geschichte der so-
zialen Sicherheit in der Schweiz: Alter. [http://www.geschichteder
sozialensicherheit.ch/risikogeschichte/alter](http://www.geschichteder
sozialensicherheit.ch/risikogeschichte/alter).
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2013b): Pensionskassen. In
Geschichte der sozialen Sicherheit. [https://www.geschichtedersoz
ialensicherheit.ch/institutionen/kassenwesen/pensionskassen](https://www.geschichtedersoz
ialensicherheit.ch/institutionen/kassenwesen/pensionskassen).
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2013c): Private Versiche-
rungen und Hilfsvereine. In Geschichte der sozialen Sicherheit.
[https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/
kassenwesen/private-versicherungen-und-hilfsvereine](https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/
kassenwesen/private-versicherungen-und-hilfsvereine).
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2024): AHV-Altersrente, eine
statistische Übersicht. Statistiken zur sozialen Sicherheit. 14. Fe-
bruar 2024.
- Bundesamt für Statistik (2021): AHV-Statistik. [file:///C:/Users/
bring/Downloads/AHV-Statistik Prozent202021.pdf](file:///C:/Users/
bring/Downloads/AHV-Statistik Prozent202021.pdf).
- Bundesamt für Statistik (2022): Pensionskassenstatistik 2021. Kenn-
zahlen 2017–2021. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2023a): Pensionskassenstatistik 2021:
Kommentierte Ergebnisse. [https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/ho
me/statistiken/soziale-sicherheit/berufliche-vorsorge.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/ho
me/statistiken/soziale-sicherheit/berufliche-vorsorge.html).
- Bundesamt für Statistik (2023b): Pensionskassenstatistik 2021. [file:
///C:/Users/bring/Downloads/135-2101-2.pdf](file:
///C:/Users/bring/Downloads/135-2101-2.pdf).
- Bundesamt für Statistik (2023c): Neurentenstatistik 2021. [https://
www.bfs.admin.ch/news/de/2022-0377](https://
www.bfs.admin.ch/news/de/2022-0377).
- Bundesamt für Statistik (2023d): Monatlicher Bruttolohn nach Al-
ter und Geschlecht 2020. [https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/hom
e/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeits-
kosten/loohniveau-schweiz/personenbezogene-merkmale.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/hom
e/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeits-
kosten/loohniveau-schweiz/personenbezogene-merkmale.html).
- Bundesamt für Statistik (2025): Indikatoren der Gleichstellung von
Frau und Mann und Vereinbarkeit von Beruf und Familie. 2/2025.
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftli>

- che-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann.html.
- Bundesamt für Statistik (2025a): Erwerbseinkommen 2024. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.gnpdetail.2025-0079.html>.
- Bundesamt für Statistik (2025b): Neue statistische Informationen. Veröffentlicht am 26.06.2025
- Bundesamt für Statistik (2025bc): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-frau-mann/einkommen/pension-gap.html>
- Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, Pub. L. No. BBl 2023 785 (2023). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/785/de>.
- Bütler, Monika und Teppa, Frederica (2007): The choice between an annuity and a lump sum: Results from Swiss pension funds. *Journal of Public Economics*, 91: 1944–1966.
- Degen, Bernhard (2011): »Rentenanstalt«, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 23.12.2011. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/041816/2011-12-23/>.
- Dupont, Anne-Sylvie (2020): Berufliche Vorsorge. *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Seismo Verlag. Zürich und Genf: 91–93.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI und Bundesamt für Sozialversicherungen (2023) Erläuternder Bericht: Änderung der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3) zur Einführung von Einkäufen in die Säule 3a.
- Eling, Martin (2013): Intergenerationale Transfers und die Stabilität des Schweizer Rentensystems. *The Geneva Papers*, 38: 701–728.
- Engels, Friedrich (1883), Einleitung zur dritten Auflage des ›Kapitals‹: Hamburg.
- Graff, Michael (2023): Die Altersvorsorge in der Schweiz. Entstehung, Funktionsweise und Verteilungseffekte. *KOF-Analysen*, Frühjahr 2023: 73–86.
- Graff, Michael, Gurny, Ruth und Ringger, Beat (2023a): Eine zweite Säule für alle. Das Denknetz-Modell für die BVG-Totalrevision. *Denknetz*.
- Graff, Michael, Gurny, Ruth und Ringger, Beat (2023b): Elemente einer Transition der beruflichen Vorsorge vom Zwangssparen zu einer Sozialversicherung. In: *KOF-Analysen*, Winter 2023: 38–65.
- Gurny, Ruth (2020). Das BVG-Obligatorium muss zur echten Sozialversicherung werden! In: *Widerspruch*, 74: 213–217.
- Hümbelin, Oliver, Elsener, N., & Lehmann, O. T. (2023). Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016–2020. *Berner Fachhoch-*

- schule BFH, Soziale Arbeit. <https://doi.org/10.24451/arbor.19212>
- Informationsstelle AHV/IV (2025): Beiträge der Selbstständigerwerbenden an die AHV, die IV und die EO. Merkblatt, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen.
- International Labour Organization (2022): Pay transparency can address the gender pay gap. Pressemitteilung 16. September 2022. Genf.
- Kuné, Jan B. (2001): The Controversy of Funding Versus Pay-As-You-Go: What Remains of the Debate? *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 26(3): 418–434.
- Leimgruber, Matthieu (2008): *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Leimgruber, Matthieu (2012): The historical roots of a diffusion process: The three-pillar doctrine and the European pension debates (1972–1994). *Global Social Policy*, 12(1): 24–44.
- Lengwiler, Martin (2003): Das Drei-Säulen-Konzept und seine Grenzen: Private und berufliche Altersvorsorge in der Schweiz im 20. Jahrhundert. *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte*, 48(1): 29–47.
- Mackenroth, Gerhard (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: *Schriften des Vereins für Socialpolitik Neue Folge, Band 4*, Berlin.
- Peter, Thomas (2020): Der Kampf um die Volkspension in der Schweiz. *Widerspruch*, 74: 219–222.
- Ringger, Beat (2018): Sicher, generationen- und gendergerecht: Das BVG-Mischmodell. *Denknetz*
- Sanchez, David (2010): »Hilfsvereine«. In: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 28.10.2010, übersetzt aus dem Französischen. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016617/2010-10-28/>.
- Schlumpf, Danny und Nottaris, Mario (2022): *Das Rentendebakel*. Rotpunktverlag, Zürich.
- Schüpbach Jan und Fischbach, Livio (2019): *Zweite Säule: Wachsendes Gefälle zwischen den Generationen*. Credit Suisse.
- Schüpbach, Jan, Carnazzi Weber, Sara, Hunziker, Tiziana und Wicksi, Christian (2018): *Berufliche Vorsorge: Kapitalabfindung oder Rentenversicherung?* Credit Suisse.
- Schweizerischer Arbeitgeberverband (2019): *Sozialpartnerkompromiss in der beruflichen Vorsorge bringt Modernisierung und gewährleistet Leistungsniveau*.
- Schweizerischer Bundesrat (2020): *Botschaft zur Änderung des*

- Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Reform BVG 21). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2684/de>.
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund. (2023): BVG-Reform: 3 Milliarden mehr zahlen für tiefere Renten – SGB bekämpft Rentensenkung.
- Seifert, Kurt (2020): »Alters- und Hinterlassenenversicherung«. In: Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik. Seismo Verlag, Zürich und Genf: 25–27.
- Seiler Zimmermann, Yvonne und Zimmermann, Heinz (2021): Umverteilung von hohen zu tiefen Löhnen in der zweiten Säule, Die Volkswirtschaft, 4/2021, 49–51.
- Sinn, Hans-Werner (2000): Why a Funded Pension System is Needed and Why It is Not Needed. International Tax and Public Finance, 7, 389–410, <https://doi.org/10.1023/A:1008760717038>.
- Spahn, Heinz-Peter (2007): Vermögenspreise, Alterung und Ersparnis. Gibt es einen demografisch bedingten ›Asset Meltdown‹? Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 277 (1) : 102–106.
- Stettler, Niklaus (2014): »Pensionskassen«. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 21.07.2014. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/014068/2014-07-21>.
- Swisscanto (2019). Schweizer Pensionskassenstudie 2019.
- Swisscanto (2023). Schweizer Pensionskassenstudie 2023.
- Swisscanto (2025). Schweizer Pensionskassenstudie 2025.
- Taboada, Diego und Cosandey, Jérôme (2022): Ein »Lifting« für die Altersvorsorge. In: Vergessene Reformen – Reformen zum Vergessen. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/verges-sene-reformen-reformen-zum-vergessen>.
- Vereinte Nationen (ohne Jahr): United Nations Charter. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>.
- VermögensZentrum (2023): Pensionierung. Kann die nächste Reform unsere Renten retten? Ausgabe 137, September 2023. <https://www.vermoegenszentrum.ch/vz-news-september-2023>.
- VermögensZentrum (2025): VZ Pensionierungs-Barometer.
- World Inequality Database WID (2022). <https://wid.world>.

Autor:innen

Michael Graff, 1959, Soziologe und Ökonom, Professor em. ETH
Zürich

Ruth Gurny, 1948, Soziologin, Professorin em. ZHAW

Beat Ringger, 1955, ehem. geschäftsleitender Sekretär des Denknetz,
Publizist

