



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Departement
des Inneren EDI
Herr Alain Berset, Bundespräsident
Inselgasse 1
3003 Bern

Zug, 2. Oktober 2018 ek

**Stabilisierung der AHV (AHV 21)
Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 haben Sie die Kantonsregierungen im obgenannten Vernehmlassungsverfahren zur Stellungnahme eingeladen. Unsere Stellungnahme umfasst die Mitberichte der Direktion des Innern, der Finanzdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion. Gerne lassen wir uns wie folgt vernehmen:

Grundsätzliche Bemerkungen

Die Dringlichkeit einer Revision der AHV ist angesichts der künftigen schwierigen finanziellen Situation der AHV unumgänglich. Sofern zur Finanzierung der Renten auf die Reserven des Ausgleichsfonds zurückgegriffen werden muss, wird dieser innerhalb weniger Jahre leer sein. Zur Finanzierung der Renten sind deshalb zusätzliche Mittel nötig. Die letzten Reformvorlagen über die AHV sind an der Urne jeweils gescheitert. Wir begrüssen deshalb, dass die Vorlage neu nicht mehr mit der Reform der 2. Säule verknüpft wird und als separate Vorlage nur die 1. Säule betreffend ausgestaltet wird. Damit hat sie wohl bessere Chancen auf eine Annahme durch Parlament und Volk.

Die vorliegende Revision wird einigen grundlegenden Zielsetzungen und aktuellen Bedürfnissen gerecht. Insbesondere gilt es, auf den Erhalt des Leistungsniveaus und die Stabilisierung der Renten hinzuweisen. Ebenso ist die Flexibilisierung der AHV nicht nur ein Gebot der Stunde, sondern ist eng mit den arbeitsmarktlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen verknüpft.

Allerdings geht mit den vorgesehenen Flexibilisierungen und Individualisierungen auch eine erhebliche Komplexität einher. Sie bedeutet für jeden einzelnen Fall einen grösseren Aufwand für die Durchführungsstellen, da jeweils unterschiedliche Grundlagen einbezogen werden müssen.

Andererseits sind die neuen Möglichkeiten und insbesondere auch die daraus folgenden Konsequenzen dem Publikum schwieriger zu vermitteln.

Die Begleitung durch Ausgleichsmassnahmen in der vorliegenden AHV-Vorlage rechtfertigt sich insofern, als die Erfahrung aus der 10. AHV-Revision zeigt, dass die Erhöhung des Rentenalters mit Abfederung durch Ausgleichsmassnahmen politisch besser akzeptiert wird als ohne. Denkbar wären beispielsweise flankierende Massnahmen, damit Menschen über 50 auch tatsächlich Arbeit finden, indem einheitliche Beitragssätze im BVG festgelegt werden, anstatt dass diese im Alter ansteigen, was Arbeitnehmende für die Arbeitgebenden «verteuert».

Im Zusammenhang mit der Flexibilisierung und der Erhöhung des Rentenalters ist sicherzustellen, dass Vorbezüge, Teilbezüge und aufgeschobene Bezüge nicht derart begrenzt werden, dass die gewünschte Flexibilisierung dadurch eingeschränkt wird. Die steuerlichen Folgen sollen nicht eine Bezugsform gegenüber der anderen (Kapitalbezug vs. Rente) systematisch benachteiligen. Es sollen aber auch nicht neue sachfremde Steuervermeidungsmöglichkeiten geschaffen werden. In diesem Sinne ist auch sicherzustellen, dass die Teilbezüge tatsächlich aus vorsorgerechtlichen Überlegungen erfolgen und nicht primär als Mittel zur Steueroptimierung missbraucht werden. Allenfalls sind auch das Gesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) sowie das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG, SR 642.14) sachgerecht zu ergänzen.

Anträge:

Antrag 1

Die in der Vorlage «Altersvorsorge 2020» vorgeschlagenen Art. 1a bis 1c und 2 Abs. 1^{bis} seien wie damals geplant auch für die Vorlage «AHV 21» zu übernehmen:

«Art. 1a Obligatorische Versicherung

Versichert nach diesem Gesetz sind:

- a. die natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, die keine Erwerbstätigkeit ausüben;
- b. die natürlichen Personen, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben;
- c. die Schweizer Bürger und Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Freihandelsassoziation, die vom Bund ins Ausland gesandt werden und in dessen Dienst tätig sind, sofern sie nach den Regeln des Völkerrechts Vorrechte und Immunitäten geniessen;
- d. die Familienangehörigen von Personen nach Buchstabe c, die diese ins Ausland begleiten und keine Erwerbstätigkeit ausüben;
- e. die im Ausland tätigen Schweizer Bürger im Dienste der internationalen Organisationen, mit denen der Bundesrat ein Sitzabkommen abgeschlossen hat und die als Arbeitgeber im Sinne von Artikel 12 gelten.»

«Art. 1b Ausnahmen von der obligatorischen Versicherung

Nicht versichert sind:

- a. ausländische Staatsangehörige, die Vorrechte und Immunitäten nach dem Gaststaatgesetz vom 22. Juni 2007 (GSG) geniessen für die in offizieller Eigenschaft für einen institutionellen Begünstigten verrichtete Tätigkeit, sowie Familienangehörige, die diese Personen begleiten und keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausüben;
- b. Selbstständigerwerbende und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber, welche die Voraussetzungen nach Artikel 1a für eine verhältnismässig kurze Zeit erfüllen.»

«Art. 1c Weiterführung der Versicherung

¹ Die Versicherung weiterführen können:

- a. Personen, die für einen Arbeitgeber mit Sitz in der Schweiz im Ausland tätig sind und von ihm entlohnt werden, sofern der Arbeitgeber sein Einverständnis erklärt;
- b. Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, die aufgrund einer im Ausland ausgeübten Erwerbstätigkeit in der Schweiz nicht versichert sind;
- c. Personen ohne Erwerbstätigkeit, die ihren nach Buchstabe a, nach Artikel 1a Buchstabe e oder aufgrund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung versicherten erwerbstätigen Ehegatten ins Ausland begleiten.

² Eine Weiterführung ist nur möglich, wenn die Person unmittelbar vor der Weiterführung während mindestens drei aufeinanderfolgenden Jahren nach diesem Gesetz versichert war.

³ Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Aufnahme, des Rücktritts und des Ausschlusses.»

«Art. 1c Beitritt zur Versicherung

Der Versicherung beitreten können Schweizer Angestellte eines institutionellen Begünstigten nach Artikel 2 Absatz 1 GSG13, der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen genießt, sofern sie aufgrund eines Abkommens mit diesem Begünstigten nicht obligatorisch in der Schweiz versichert sind.»

Art. 2 Abs. 1^{bis}

«Kindern, die einen Elternteil ins Ausland begleiten, werden bei einem Beitritt auf den Beginn der Beitragspflicht nach Artikel 3 die Versicherungszeiten dieses Elternteils angerechnet, falls dieser nach Absatz 1, Artikel 1a Buchstabe e, Artikel 1c Absatz 1 Buchstabe a oder aufgrund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung versichert war.»

Antrag 2

Art. 39 Abs. 1 sei folgendermassen zu ändern: «Personen, die Anspruch auf eine Altersrente haben, können den Beginn des Bezugs der ganzen Rente oder eines Anteils zwischen 20 und 80 Prozent davon um mindestens ~~ein Jahr~~ **einen Monat**, höchstens aber...»

Antrag 3

Für die Ausgleichsmassnahmen für die Erhöhung des Referenzalters für Frauen sei **Variante 1** zu wählen.

Antrag 4

Art. 4 Freizügigkeitsgesetzes (FZG, SR 831.42) und/oder Art. 16 Abs. 1 Freizügigkeitsverordnung (FZV, SR 831.425) seien so anzupassen, dass der Aufschiebung von Altersleistungen aus Freizügigkeitskonten und Freizügigkeitspolice nur bis zur Beendigung der Erwerbstätigkeit möglich ist (analog den bestehenden Regelungen in Art. 13 Abs. 2 und Art. 33b BVG für Leistungen der beruflichen Vorsorge und Art. 7 Abs. 3 BVV 3 für die Säule 3a).

Begründungen:

Zu Antrag 1

In der Vorlage «Altersvorsorge 2020» (AV 2020) war vorgesehen, die Art. 1a bis 2 zu revidieren. Damals wollte man den bisherigen Regelungsinhalt von Art. 1a (obligatorische Versicherungsunterstellung, Ausnahmen, sowie Weiterführungs- und Beitrittsversicherung) neu, anstatt nur in einem Artikel nennen, auf vier Artikel aufgliedern. Es wurden Modifikationen vorgesehen, welche die Versichertenunterstellung verbesserten bzw. gewisse Rechtsunsicherheiten und Ungleichheiten abschaffen wollten.

Der damals vorgeschlagene Art. 1a definierte die Eigenschaft einer Person als obligatorisch versicherte Person. Vorgesehen war, dass das im internationalen Verhältnis in der Regel geltende Erwerbortsprinzip in der AHV grundsätzlich gelten soll, wobei nicht mehr obligatorisch versichert wäre, wer zwar in der Schweiz wohnt, aber in einem Staat arbeitet, mit dem die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. Das Erwerbortsprinzip ist in allen Sozialversicherungsabkommen sowie in den Freizügigkeitsabkommen der EU und EFTA festgeschrieben. Eine allfällige Doppelbelastung bei der Beitragspflicht wollte man dadurch vermeiden.

Die obligatorische Versicherung für Personen im Ausland, die im Dienst des Bundes oder internationaler Organisationen stehen, wird auf die Personen reduziert, soweit diese aufgrund der völkerrechtlichen Vorrechte und Immunitäten nicht im Ausland versichert sind. Zusätzlich sind auch Bürgerinnen und Bürger von EU- und EFTA-Staaten obligatorisch versichert. Häufig sind Fachspezialistinnen und Fachspezialisten heute auch ausländische Staatsangehörige. Gleichzeitig wollte man die Regelung für Personen im Dienste privater, namhaft vom Bund subventionierter Hilfsorganisationen abschaffen, weil sie sich nicht bewährt hatte. Neu sollten auch die Familienangehörigen ohne Erwerbstätigkeit – gleich wie die anderen – für den Bund im Ausland tätigen Personen versichert sein.

Der in der AV 2020 vorgesehene Art. 1b äusserte sich zu den Ausnahmen von der obligatorischen Versicherung, wobei im Gegensatz zur geltenden Regelung der bisherige Buchstabe b gestrichen werden sollte. Die dort heute noch berücksichtigte Doppelbelastung wird aktuell in erster Linie durch Sozialversicherungsabkommen und durch den in Art. 1a vorgesehenen Wegfall der Wohnsitzbedingung für Erwerbstätige kompensiert. Zudem sollte die Regelung für ausländische Staatsangehörige, die Privilegien und Immunitäten des Völkerrechts geniessen, modifiziert werden. Damit sollten Nebenerwerbstätigkeiten und Tätigkeiten von Familienangehörigen ausgenommen werden.

Die Weiterversicherungsmöglichkeit nach dem bisherigen Art. 1a Abs. 3 wurde im damals vorgesehenen Art. 1c dahingehend abgeändert, als die Kategorie der nichterwerbstätigen Studierenden wegfallen sollte. Dies deshalb, weil die Möglichkeit kaum genutzt, in der Regel der Wohnsitz in der Schweiz beibehalten und im Ausland oftmals Erwerbstätigkeiten aufgenommen wurden, weshalb die Möglichkeit der Weiterversicherung ohnehin entfiel. Zusätzlich aber sollten zwei zusätzliche Personenkategorien die Möglichkeit einer Weiterversicherung haben: Wenn aufgrund einer ausländischen Erwerbstätigkeit keine Versicherung in der Schweiz besteht, also als Kompensation für den Wegfall obligatorischer Versicherungen bei Erwerbstätigkeit im Ausland und Wohnsitz in der Schweiz (Art. 1a Bst. a); und für Personen, die ihre für einen Schweizer Arbeitgeber erwerbstätigen Ehegatten ins Ausland begleiten, selber aber nicht erwerbstätig sind.

Der Beitritt zur Versicherung im in der AV 2020 neu vorgesehenen Art. 1d wurde gegenüber der heutigen Regelung insofern nicht verändert, als die heutigen Buchstaben a und c von Art. 1a Abs. 4 in den Regelungen zur Weiterversicherung behandelt wurden. Der heutige Buchstabe b blieb in Art. 1d unverändert.

Die in der AV 2020 vorgesehenen Änderungen des Art. 2 bezogen einerseits die Kinder, die einen Elternteil ins Ausland begleiten, mit ein und aktualisierten lediglich die damals vorgesehenen Anpassungen bei den Beiträgen. Der Einbezug der Kinder rechtfertigt sich auch heute. Hingegen entfällt die Aktualisierung der Beiträge, da diese nicht Gegenstand der neuen Vorlage AHV 21 sind.

Insgesamt stellen die in der AV 2020 vorgesehenen Modifikationen der Versicherteneigenschaft in Art. 1a bis 1d und Art. 2 Abs. 1^{bis} eine Anpassung der bisherigen Regeln an die neuen internationalen Gegebenheiten dar, welche im bisherigen AHVG noch nicht berücksichtigt ist. Die Anpassung an die heutige Realität und die bisherigen Erfahrungen sind sinnvoll. Sie war bereits in der Vorlage AV 2020 unbestritten. Es rechtfertigt sich, diese Regelungen in die neue Vorlage AHV 21 aufzunehmen, um die notwendigen Verbesserungen im Bereich der Versicherungsunterstellung vornehmen zu können. Zum Ganzen wird auf die Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 vom 19. November 2014, S. 140 ff. verwiesen.

Zu Antrag 2

Die Flexibilisierung des Rentenbezugs war bereits in der AV 2020 kaum umstritten und ist aufgrund der vielfältigen neuen Erwerbs- und Lebensformen zu begrüßen. Während aber im Rahmen der Flexibilisierung der Beginn des Vorbezugs einer Rente ab dem Alter von 62 Jahren auf jeden Monat ausgelöst werden kann, muss ein Aufschub hingegen mindestens für ein Jahr erfolgen. Diese Unterscheidung ist nicht sinnvoll und nicht nachvollziehbar. In Anbetracht der Bemühungen, Anreize zu schaffen, dass die Versicherten länger im Erwerbsprozess bleiben, ist problematisch, dass nach dem Referenzalter die Rente ein Jahr lang nicht abgerufen werden kann. Gerade mit zunehmendem Alter können sich die Verhältnisse relativ rasch ändern, zum Beispiel hinsichtlich der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit oder der Leistungsfa-

higkeit des Ehepartners. Allenfalls wäre es notwendig, dass eine versicherte Person nach dem 65. Geburtstag rasch auf eine veränderte Situation reagieren kann und nicht noch Monate warten muss, bis die Jahresfrist abgelaufen ist. Schlimmstenfalls entsteht eine Einkommenslücke. Die angestrebte Flexibilität kann so nicht gewährleistet werden, was sich auf die Ausdehnung der Erwerbsphase über das 65. Altersjahr hinaus hindernd auswirkt. Ein Aufschub muss daher auch nur für einen Monat möglich sein (genauso, wie ein Vorbezug um einen Monat möglich ist).

Zu Antrag 3

Von der Harmonisierung des Referenzalters sind jene Jahrgänge betroffen, die kurz vor Erreichen des Referenzalters stehen und sich deshalb teilweise nur ungenügend auf die längere Erwerbsdauer vorbereiten können. Es handelt sich grundsätzlich um die Erstreckung der Erwerbsphase um ein Jahr. Die in der Variante 1 vorgeschlagenen reduzierten Kürzungssätze ermöglichen höhere Renten, wobei in der untersten Einkommenskategorie ab 64 Jahren keine Kürzung erfolgt. Damit lassen sich die stärksten Härtefälle ausgleichen. Die für die tiefsten Einkommen vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen sind notwendig, aber zu befristen. Sie dürfen nicht zu Leistungserweiterungen führen. In Anbetracht der gravierenden Finanzierungslücke der AHV muss die Kompensation für die Anpassung des Rentenalters im Vergleich zu den erzielten Einsparungen vernünftig bleiben. Ein weiterer Leistungsausbau ist schlicht nicht finanzierbar. Daher unterstützen wir die Variante 1.

Variante 2 lehnen wir ab, denn hier kommt zusätzlich hinzu, dass für Frauen, welche bis zum neuen Referenzalter oder darüber hinaus arbeiten werden, eine angepasste Rentenformel zur Anwendung gebracht werden soll. Diese bewirkt, dass das Rentenniveau zwischen der Minimal- und Maximalrente insgesamt angehoben wird. Damit wird ein Anreiz geschaffen, dass Frauen bis zur Erreichung des neuen Referenzalters im Arbeitsprozess verbleiben. Die Rentenerhöhung wird auf Lebzeiten wirksam. Diese Variante unterstützt Frauen zusätzlich, welche bis zum 65. Altersjahr in der Erwerbstätigkeit verbleiben. Dieser Anreiz ist unseres Erachtens nicht nötig. Wichtig ist, dass der Verlust von Rente aufgrund einer Pensionierung vor 65 kompensiert wird, damit niemand aufgrund der Neuregelung in wesentlichem Ausmass zu Verlust kommen. Dies ist mit der ersten Variante ausgeglichen. Länger als bis zum Referenzalter arbeiten darf jedermann bereits heute. Diesbezügliche Zuschläge sind damit bereits heute erhältlich. Es braucht deshalb keinen neuen Anreiz, über 65 Jahre hinaus zu arbeiten. Schliesslich ist dazu festzuhalten, dass der Anreiz ohnehin nur Frauen der Jahrgänge 1958 bis 1966 betrifft. Es gibt bezüglich der verbesserten Rentenformel nach 65 keinen Grund, weshalb diese nur durch Frauen geltend gemacht werden kann.

Als Ergänzung sei explizit darauf hingewiesen, dass die Variante 2 eine weitere Ungleichbehandlung zwischen den Geschlechtern schafft. So weist der Bundesrat im erläuternden Bericht darauf hin, dass die heute bestehende Lohndiskriminierung der Frauen nicht über die AHV kompensiert werden soll, sondern an der eigentlichen Wurzel angepackt werden muss. Die Lohndiskriminierung wird im Bericht mit 7,4 Prozent ausgewiesen, was so absolut aber nicht stimmt. Die entsprechende Studie weist aus, dass 7,4 Prozent Lohndifferenz aus Sicht der

Studienverfasser nicht erklärt werden können. Das heisst aber nicht zwingend, dass der ganze Betrag von 7,4 Prozent einen diskriminierenden Hintergrund hat. Gemäss Studie der Universität St. Gallen vom 28. September 2015¹ könnte ein Teil davon durch die effektive Erwerbserfahrung dennoch erklärbar sein. Wie hoch nun der unerklärbare, potenziell diskriminierende Anteil liegt, ist wissenschaftlich wohl noch nicht genügend ergründet. Fakt scheint aber, dass der diskriminierende Anteil über die Jahrzehnte abgenommen hat, wenn auch massiv zu langsam. Die faktisch immer noch vorhandene Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern soll aber nicht dazu verleiten, das langfristige Ziel einer Gleichbehandlung auch bei der AHV zu erreichen.

Zu Antrag 4

Die AHV 21-Stabilisierungsvorlage behandelt unter anderem den vorzeitigen und den aufgeschobenen Bezug von Altersleistungen aus der 2. Säule, zu denen auch Guthaben aus Freizügigkeitskonten und Freizügigkeitspolicen gehören. Gemäss den bereits heute bestehenden Regelungen für Leistungen der beruflichen Vorsorge in Art. 13 Abs. 2 und Art. 33b des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) und für die Säule 3a in Art. 7 Abs. 3 der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3; SR 831.461.3), ist es möglich, den Auszahlungszeitpunkt von Altersleistungen über das ordentliche Rentenalter hinaus aufzuschieben, jedoch nur bei Fortführung der Erwerbstätigkeit bis zu deren Beendigung. Auch für Freizügigkeitskonten und Freizügigkeitspolicen sollen die gleichen Aufschub-Bestimmungen gelten, weshalb das Freizügigkeitsgesetz (FZG, SR 831.42) und/oder die Freizügigkeitsverordnung (FZV, SR 831.425) an geeigneter Stelle anzupassen sind. Auf formaler Gesetzesebene dürfte sich dafür Art. 4 FZG anbieten, auf Verordnungsebene Art. 16 Abs. 1 FZV. Eine Koordination des Auszahlungszeitpunkts der verschiedenen Leistungen drängt sich auch deshalb auf, weil ansonsten Steueroptimierungsmöglichkeiten zugelassen werden, die mit vorsorgerechtlichen Zielen nichts zu tun haben. Ohne Anpassung könnten beispielsweise Teilbezüge aus der beruflichen Vorsorge getätigt und über die Erwerbstätigkeit hinaus in Freizügigkeitskonten und Freizügigkeitspolicen platziert werden, um später die Steuerprogression dank gestaffelter Auszahlungsjahre zu brechen.

Schlussbemerkung

Abschliessend richten wir die Bitte an Sie, dass die Stabilisierung der AHV (AHV 21) zeitlich voranzutreiben. Die AHV ist das wichtigste Sozialwerk der Schweiz. Diese gilt es finanziell zu sichern. Im heutigen Zeitpunkt braucht es eine schlanke, rasch umsetzbare Rentenreform. Diese soll sich im Wesentlichen auf ein einheitliches Referenzalter von mindestens 65 Jahren und eine moderate Mehrwertsteuererhöhung beschränken. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer hat den Vorteil, dass nicht nur die erwerbstätigen Generationen, sondern auch die Rentnerinnen und Rentner einen Beitrag an die Sicherung der AHV leisten müssen. Mittelfristig braucht die Schweiz eine umfassendere Reform, welche die strukturellen Probleme in der ersten und zwei-

¹ <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dokumentation/Publications/publikationen-zu-gleichstellung-im-erwerbsleben/lohngleichheit.html>

ten Säule anpackt. Das vorliegende «AHV 21»-Paket ist nur ein erster, kleiner Schritt in diese Richtung. Unser Vorsorgesystem muss an die demographischen Realitäten angepasst werden. In diesem Zusammenhang bleibt auch die Reform der zweiten Säule weiterhin dringend: Die systemwidrige Umverteilung von Jung zu Alt muss möglichst rasch eingedämmt werden.

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Zug, 2. Oktober 2018

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

sing.

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie per E-Mail an:

- emina.alisic@bsv.admin.ch (Word- und PDF-Dokument)
- Volkswirtschaftsdirektion
- Direktion des Innern
- Finanzdirektion
- Gesundheitsdirektion
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug