

Altersleistungen

Erfüllt die berufliche Vorsorge den Verfassungsauftrag?

Auf politischer Ebene herrscht kein Konsens darüber, ob der Verfassungsauftrag mit der heutigen Ausgestaltung der obligatorischen beruflichen Vorsorge erfüllt wird.

IN KÜRZE

Die Erfüllung des Verfassungsauftrags ist in Zeiten hoher Teuerung in Frage gestellt.

Die berufliche Vorsorge ist eine Sozialversicherung mit einem breiten Leistungsspektrum. Sämtliche Teilbereiche durch diesen Artikel abzudecken, würde den Rahmen sprengen. Ich beschränke mich deshalb darauf, die Altersleistungen zu beurteilen.

Verfassung

In Art. 113 Abs. 2 lit. a der Bundesverfassung (BV) ist der Auftrag der beruflichen Vorsorge wie folgt festgehalten:

«Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise.»

Diese Formulierung lässt einen ziemlich grossen Interpretationsspielraum offen. Das ist aber auch logisch, schliesslich handelt es sich um einen Verfassungstext. Der Bundesrat und ihm folgend auch die meisten Akteure in der beruflichen Vorsorge betrachten den Verfassungsauftrag als erfüllt, wenn die Renten aus der AHV/IV und der beruflichen Vorsorge zusammen 60 Prozent des letzten Lohns erreichen. Ich könnte hier den Artikel beenden, denn mit einer einfachen Berechnung kann man für jeden Versicherten berechnen, ob diese 60 Prozent erreicht werden oder nicht. Ich möchte mich aber hier etwas direkter mit dem Verfassungsauftrag auseinandersetzen.

Die Verfassungsaufträge werden auf Gesetzesstufe weiter präzisiert. In Bezug auf Art. 113 BV ist es das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG).

BVG

Der Zweck des BVG findet sich seit der 1. BVG-Revision im Jahr 2003 in

Art. 1 Abs. 1 BVG: «Berufliche Vorsorge umfasst alle Massnahmen auf kollektiver Basis, die den älteren Menschen, den Hinterbliebenen und Invaliden beim Eintreten eines Versicherungsfalles (Alter, Tod oder Invalidität) zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV) die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise erlauben.»

Leider ist die Formulierung im BVG nicht viel präziser als der Auftrag in der Bundesverfassung. Immerhin findet sich ein Hinweis, der für die Ausgestaltung und die Auftrags Erfüllung der beruflichen Vorsorge von entscheidender Bedeutung ist: «Berufliche Vorsorge umfasst alle Massnahmen auf kollektiver Basis...» Der Gesetzgeber hält also fest, dass zur Erfüllung des Verfassungsauftrags der beruflichen Vorsorge ein Kollektiv betrachtet wird. Es ist somit davon auszugehen, dass die Erfüllung des Verfassungsauftrags nicht für jedes Individuum zutrifft. In Art. 1 Abs. 3 BVG steht noch Folgendes: «Der Bundesrat präzisiert die Grundsätze der Angemessenheit, der Kollektivität, der Gleichbehandlung, der Planmässigkeit sowie des Versicherungsprinzips.»

BVV 2

Somit begeben wir uns auf der Suche nach der Definition der «angemessenen Weise» auf die nächste Stufe, die Verordnung. Die Grundsätze der beruflichen Vorsorge sind im ersten Abschnitt der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) festgehalten. Der erste Abschnitt mit der Überschrift «Angemessenheit» umfasst die Artikel 1 bis 1b.



Michael Schmidt

Leiter Pensionskassen-Beratung,
Assurinvest AG

Bei der Durchsicht dieser Artikel wird schnell klar, dass die im BVG erwähnte Präzisierung der Angemessenheit nicht auf die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung abzielt, sondern sich vielmehr auf das andere Ende der Angemessenheit bezieht: Die Artikel beinhalten nämlich ausschliesslich Aussagen dazu, wie hoch die Leistungen in der beruflichen Vorsorge maximal sein dürfen, damit sie noch als angemessen bezeichnet werden können.

Eine weitergehende Präzisierung der «angemessenen Weise» ist weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe zu finden. Dies lässt den Schluss zu, dass die Leistungsdefinition im BVG implizit festlegt, was unter «angemessener Weise» zu verstehen ist. Oder anders herum formuliert, die Leistungsdefinition im BVG wird vom Gesetzgeber als angemessen betrachtet.

Reform Altersvorsorge 2020

Diese Sichtweise wurde vom Bundesrat auch in der Planung der Altersvorsorgereform 2020 bekräftigt. Bundesrat und Parlament haben in der Reform eine Senkung des Umwandlungssatzes vorgesehen, aber gleichzeitig eine Besitzstandsgarantie für die nächsten 20 Jahre eingebaut. Das Stimmvolk war mit der Planung des Gesetzgebers nicht einverstanden und hat die Reform vergangenen Herbst abgelehnt.

Kein Konsens vorhanden

Damit kommen wir zu des Pudels Kern: Auf der politischen Ebene herrscht keinerlei Konsens darüber, ob der Verfassungsauftrag mit der heutigen Ausgestaltung der obligatorischen beruflichen Vorsorge erfüllt wird. Die Positionen reichen von unzureichend bis nicht finanzierbar. Schon das Auseinanderklaffen der politischen Meinungen spricht dafür, dass die Wahrheit wohl irgendwo in der Mitte liegt und damit die Erfüllung des Verfassungsauftrags nicht allzu utopisch ist.

In Bezug auf die Erfüllung des Verfassungsauftrags greifen die Argumente beider politischer Lager zu kurz: Gehen wir von der Annahme aus, dass jene Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen, nicht in der Lage sind, ihre gewohnte Lebenshaltung in angemessener Weise fortzusetzen. Innerhalb dieser

Teilmenge gibt es eine Anzahl von Leistungsbezügern, die durch die Ergänzungsleistungen nicht ihre gewohnte Lebenshaltung fortsetzen, sondern diese infolge des Eintretens von veränderten Lebensumständen benötigen. Zu erwähnen sind hier vor allem erhöhte Lebenshaltungskosten infolge Pflegebedürftigkeit oder ähnliches.

Eintrittsgeneration

Ich wage zu behaupten, dass es sich bei den Bezüglern von Ergänzungsleistungen, die nicht der vorangehenden Personengruppe angehören, zu einem Grossteil um Personen handelt, die keine oder nur eine geringe Rente aus der beruflichen Vorsorge beziehen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass es sich bei den heutigen Rentenbezüglern in Bezug auf die berufliche Vorsorge immer noch um die Eintrittsgeneration handelt. Die erste, seit Einführung des BVG vollständig finanzierte Versicherungsgeneration wird 2024/2025 in Pension gehen. Erst dann wird sich zeigen, ob der Verfassungsauftrag erfüllt wird oder nicht. Weiter zu berücksichtigen ist, dass die volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge erst 1993 eingeführt wurde. Also ein weiterer Faktor, der die Vorsorgeleistung eines Teils der Eintrittsgeneration schmälert.

Finanzierungspotenzial nicht ausgeschöpft

Demgegenüber ist nicht nachvollziehbar, weshalb das heutige Rentenniveau nicht auch in Zukunft finanzierbar sein soll. Was die Altersrente aus der beruflichen Vorsorge angeht, wird das Finanzierungspotenzial bei weitem nicht ausgeschöpft. Nur schon die Tatsache, dass bereits 18-jährige Erwerbstätige AHV-pflichtig sind, in der beruflichen Vorsorge das Sparen für die Altersrente aber erst mit 25 beginnt, zeigt, dass hier noch einiges an Potenzial vorhanden ist.

Anpassung an die Preisentwicklung

Ein zentraler Aspekt bei der Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrags geht leider häufig vergessen respektive wird durch die Formulierung im Gesetz praktisch eliminiert. Interessanterweise sieht der Gesetzgeber in Art. 36 BVG lediglich für Hinterlassenen- und

Invalidenrenten eine Anpassung der Leistung an die Teuerung vor. Die Altersrenten müssen hingegen nur dann an die Preisentwicklung angepasst werden, wenn es die finanziellen Möglichkeiten der Pensionskasse zulassen (siehe Kasten).

Die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise setzt aber voraus, dass die Kaufkraft der Altersrente über die Bezugsdauer möglichst erhalten bleibt. Durch Inflation respektive Teuerung reduziert sich jedoch die Kaufkraft einer nominell fixierten Rente im Zeitablauf zwangsläufig. In den vergangenen Jahren war glücklicherweise nur eine geringe Inflation zu verzeichnen und Altersrenten büssten nur wenig an Kaufkraft ein. Ein zukünftiger Anstieg der Teuerung stellt die Erfüllung des Verfassungsauftrags jedoch in Frage und müsste im Rahmen der Reformdiskussion unbedingt berücksichtigt werden. |

Teuerungsausgleich

AHV/IV

Mindestens alle zwei Jahre prüft der Bundesrat anhand des Mischindex, ob eine Anpassung der Renten an Preise und Löhne notwendig ist. Der Entscheid stützt sich auf die Empfehlung der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission ab und basiert auf dem arithmetischen Mittel aus dem Preis- und dem Lohnindex (Mischindex). Die Renten werden früher angeglichen, wenn die Teuerung innerhalb eines Jahres mehr als 4 Prozent ausmacht.

Berufliche Vorsorge

Die Hinterlassenen- und Invalidenrenten der obligatorischen 2. Säule müssen bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters periodisch an die Erhöhung des Index der Konsumentenpreise angepasst werden. Eine erste Anpassung erfolgt nach drei Jahren. Danach sind die Anpassungen an den Teuerungsausgleich der AHV gekoppelt. Die Hinterlassenen- und Invalidenrenten, die nicht der Preisentwicklung angepasst werden müssen, sowie die Altersrenten werden entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung der Preisentwicklung angepasst. Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung entscheidet jährlich darüber, ob und in welchem Ausmass die Renten angepasst werden. Die Vorsorgeeinrichtung erläutert in ihrer Jahresrechnung oder in ihrem Jahresbericht die Beschlüsse.