

September 2024

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf

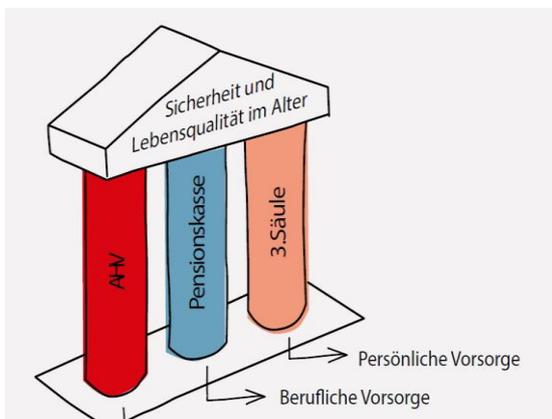
Klare Absage an Reform der Pensionskassen und an Biodiversitätsinitiative

Cedric Amon

Am Sonntag, den 22.09.2024 wurden die Schweizerinnen und Schweizer zur Urne gegeben, um über eine Reform der beruflichen Altersvorsorge (BVG) sowie eine Volksinitiative zum Schutz der Biodiversität abzustimmen. Der Reformvorschlag des bürgerlichen Lagers über die BVG-Reform wurde mit 67,12% Nein-Stimmen abgelehnt. Auch die Biodiversitätsinitiative fiel mit 63,03% der Stimmen deutlich bei den Wählerinnen und Wählern durch. Die Stimmbeteiligung für beide Vorlagen lag bei etwa 45%. Im Vergleich zur letzten Abstimmung im Juni hat sich die Beteiligung nicht verändert und reiht sich damit knapp unter dem Durchschnitt der letzten Jahre ein.

Das Schweizer Drei-Säulen-Modell

Die Berufsvorsorge in der Schweiz basiert auf dem sogenannten Drei-Säulen-Prinzip, welches die soziale Sicherheit im Alter, bei Invalidität und im Todesfall gewährleistet. Die ersten beiden Säulen haben dabei zum Ziel ein Renteneinkommen von rund 60 Prozent des letzten Lohnes zu erreichen.



Quelle: Eidgenössisches Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)

Die erste Säule ist die staatliche Vorsorge, welche der Existenzsicherung dient und die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie die sogenannte Invalidenversicherung (IV) abdeckt. Letztere ist in der Schweiz eine staatliche und obligatorische Sozialversicherung. Sie kann mit der gesetzlichen Berufsunfähigkeitsversicherung in Deutschland verglichen werden, die 2001 abgeschafft wurde.

In Ergänzung zur staatlichen Vorsorge gibt es eine zweite Säule: die berufliche Vorsorge (BVG). Sie wird auch Pensionskasse genannt und hat zum Ziel, den Lebensstandard im Ruhestand zu gewährleisten. Arbeitgeber und Arbeitnehmende zahlen Monatsbeiträge für die Ansparung eines individuellen Altersguthabens bis zum Renteneintritt in die Kasse ein. Nach Erreichen des Renteneintrittsalters wird das angesparte Guthaben dabei mit einem Umrechnungsfaktor von aktuell 6,8 Prozent in eine jährliche Altersrente umgewandelt.

Als dritte Säule gilt die private Vorsorge. Diese ist freiwillig und dient der individuellen Ergänzung der Altersvorsorge. Die dritte Säule wird privat angespart und genießt steuerliche Vorteile.

Reformbedürftige Pensionskassen?

Die berufliche Vorsorge wurde im Jahr 1972 in die Verfassung aufgenommen und mit dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge von 1985 verpflichtend. Schweizweit existieren heutzutage um die 1300 Pensionskassen. Das Gesetz von 1985 führte unter anderem eine gesetzlich garantierte Minimalvorsorge für alle Pensionskassen ein. Dennoch steht es den Kassen frei, über die gesetzlichen Mindeststandards hinauszugehen (sog. „überobligatorische Leistungen“). Bei Einführung der BVG-Gesetzgebung betrug der Umwandlungssatz des Altersguthabens in eine jährliche

Altersrente noch 7,2%. Durch den Anstieg der Lebenserwartung und das niedrigere Zinsniveau im Vergleich zu 1985, wurde der Umwandlungssatz im Jahr [2005 und 2014 sukzessive auf 6,8% herabgesenkt](#).

Viele Personen in der Schweiz sparen mehr Geld als das staatlich festgelegte Minimum an. Man spricht von „[überobligatorischem Kapital](#).“ Im Gegenzug bieten viele Pensionskassen freiwillig bessere Leistungen an. Da Kassen mit überobligatorischen Leistungen über mehr verzinsbares Kapital verfügen und höhere Erträge erzielen, dürfen sie beispielsweise den Mindestumwandlungssatz unterschreiten. Dabei muss lediglich sichergestellt werden, dass die ausgezahlte Rente nicht unter die gesetzliche Mindestrente fällt.

Die BVG ist jedoch nur für diejenigen verpflichtend, die bereits in der 1. Säule versichert sind und über ein Mindesteinkommen von 22.050 Franken pro Jahr von einem einzigen Arbeitgeber verfügen. Diese Mindeststandards haben zur Folge, dass viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Teilzeit oder mit befristeten Arbeitsverträgen, Geringverdiener und selbstständig Erwerbstätige von der verpflichtenden BVG ausgenommen sind. Diese Art von Arbeitsverhältnissen trifft überproportional auf Frauen zu, die im Rentenalter dadurch oftmals schlechter gestellt sind. Betroffene Personen können somit lediglich eine Minimalrente beantragen, die mit [1260 CHF pro Monat](#) nur knapp für die Existenzsicherung in der Schweiz ausreicht.

Auf alle drei Säulen gerechnet, betrug der „[Gender Pension Gap](#)“ in der Schweiz im Jahr 2022 ca. 31% und hat sich im Vergleich zu den vorherigen Jahren kaum verändert. Bei Renten aus der zweiten Säule (BVG) sind die Unterschiede noch drastischer. Demnach beziehen Frauen nur in etwa 50% der Fälle berufliche Vorsorerenten gegenüber ca. 70% der Männer. Doch auch wenn Frauen von ihrer beruflichen Vorsorge profitieren können, fallen die Leistungen rund 44% niedriger aus als jene der Männer.

Eine weitere Hürde für Geringverdienende ist der sogenannte „Koordinationsabzug“. Dieser hat zum Ziel, eine Doppelabgabe auf AHV und BVG durch den Arbeitgeber zu vermeiden, da der Lohn durch jeweils einen Teil der beiden Vorsor-

gekassen versichert ist. So soll sichergestellt werden, dass die Pensionskasse nur Beiträge auf den Anteil des Lohns erhebt, der nicht schon durch die erste Säule versichert ist. Die Höhe des Koordinationsabzugs wird vom Bundesrat festgelegt und beträgt aktuell 7/8 der maximalen AHV-Rente (25.725 Franken pro Jahr). Außerdem wird dieser Betrag unabhängig von Lohn und Beschäftigungsgrad vom Bruttolohn abgezogen. Die Pensionskassenbeiträge werden erst von der restlichen Gehaltssumme, des sogenannten „koordinierten Lohns“, erhoben. Aus dieser Situation ergibt sich, dass insbesondere bei Geringverdienern nur ein Bruchteil ihres Gehalts für die BVG-relevant ist, was niedrigere Leistungen der Pensionskassen im Alter zur Folge hat.

Die Abstimmungsvorlage: Reform der beruflichen Vorsorge-Initiative

Die Vorlage des Bundesrates und des Parlaments sollte eine umfassende Reform der zweiten Säule bieten, um die langfristige Finanzierung der beruflichen Vorsorge zu gewährleisten und eine bessere Absicherung von Menschen in Teilzeit-Arbeitsverhältnissen und Geringverdienern zu schaffen. Durch die steigende Lebenserwartung und der damit verbundenen längeren Auszahlung der Renten, sowie der sinkenden Renditen der Pensionskassen seien die Renten nicht mehr ausreichend finanziert. Personen, die bereits Renten beziehen, wären von der Reform nicht betroffen.

Die Reform wurde teils dadurch begründet, dass es in Pensionskassen, die nur das gesetzliche Minimum auszahlten, bereits zur Querfinanzierung der Renten komme. Individuell angespartes Altersguthaben von Erwerbstätigen würde genutzt, um die aktuell vorgeschriebenen Renten auszu zahlen. Dies jedoch widerspreche dem Prinzip der 2. Säule, wonach jeder auf seine eigene Rente spart.

Die Gesetzesvorlage zielt in erster Linie auf die Reformierung derjenigen Pensionskassen ab, die lediglich die gesetzlich vorgegebenen Mindestleistungen anbieten. Um künftig besser abgesichert zu werden, müssten Personen mit niedrigem Einkommen und deren Arbeitgeber monatlich höhere Sparbeträge zahlen. Um den längeren

Rentenauszahlungen zu begegnen, sahen Bundesrat und Parlament vor, dass der Mindestumwandlungssatz für die obligatorischen BVG-Beiträge von 6,8% auf 6,0% gesenkt werden sollte. Da dies jedoch dazu führe, dass die Renten nach der Senkung des Umwandlungssatzes insgesamt geringer ausfallen würden, sahen die Gesetzgeber flankierende Ausgleichsmaßnahmen vor:

- Anstelle eines fixen Koordinationsabzugs in Höhe von 7/8 der maximalen AHV-Rente (aktuell: 25.725 CHF pro Jahr), sollten stattdessen 20% des Bruttogehalts abgezogen werden. Somit wären 80% des Lohns BVG-relevant, was insbesondere Personen mit niedrigen Einkommen dazu verhelfen sollte, einen höheren BVG-Anteil ihrer Renten beziehen zu können. Durch den Anstieg der versicherten Altersguthaben würden bis zu 1,4 Mrd. Franken zusätzlich in die Pensionskassen eingezahlt.
- Die Erhöhung des versicherten Lohns würde unter anderem dazu führen, dass das Altersguthaben höher ausfalle. Dieser Effekt trete jedoch erst nach einer gewissen Zeit ein und könnte von Personen, die in den kommenden 15 Jahren pensioniert werden, nicht mehr aufgeholt werden. Aus diesem Grund sah der Reformvorschlag einen Rentenzuschlag von maximal 200 CHF pro Monat vor, der lebenslanglich ausgezahlt würde und jährlich 800 Mio. Franken kosten würde. Diese Mehrausgaben müssten von den Arbeitgebern und der Arbeitnehmerschaft getragen werden.

Um mehr Menschen in das berufliche Versorgungssystem aufzunehmen, wollten die Gesetzgeber außerdem den Zugang zur Versicherung erleichtern, indem die Versicherungsschwelle von 22.050 Franken auf 19.845 Franken Jahreseinkommen gesenkt werden sollte. Schätzungen zufolge hätten so [70.000 Menschen zusätzlich über die 2. Säule versichert](#) werden können.

Die Stimmung vor der Wahl: Fehlberechnungen und gekaufte Unterschriften

Mit Annahme der Wahlvorlage „Reform der AHV (AHV 21)“ im September 2022 wurde ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Sicherung der Finanzierung der ersten Säule bis 2030 erlassen. Dabei wurde unter anderem ein einheitliches Rentenalter von 65 Jahren für Frauen und Männer festgelegt und durch Ausgleichsmaßnahmen, wie zum Beispiel des schrittweisen Anstiegs des Renteneintrittsalters für Frauen, abgedeckt. Auch einer Erhöhung der Mehrwertsteuer stimmten die Schweizerinnen und Schweizer zu.

In einem historischen Abstimmungssieg für das linke Lager wurde im März dieses Jahres bereits eine Vorlage zur Einführung einer 13. Monatsrente der AHV eingeführt (siehe [Länderbericht März 2024](#)), über deren Finanzierung bis heute heftig gestritten wird. Trotz einer erheblichen Panne bei der Berechnung der Finanzierungslücke der ersten Säule hält die Regierung bislang an ihren Plänen fest, die Mehrwertsteuer ab 2026 um einen halben Prozentpunkt zu erhöhen. Das Bundesamt für Statistik hatte Anfang August festgestellt, dass die AHV-Ausgaben ab 2033 auf rund [4 Mrd. Franken wachsen würden, statt der zuvor vermeldeten 7 Mrd. Franken](#).

Neben der Meldung über die Fehlberechnung des Bundesamts für Statistik wurde Anfang September eine Affäre über gefälschte Unterschriften aufgedeckt, die für das Ergreifen von Volksinitiativen benötigt werden. Dabei flog auf, dass in den letzten Jahren Volksinitiativen zur Wahl gestanden haben, welche auf der Basis von [unbeglaubigten oder gefälschten Unterschriften](#) lanciert worden waren. Kommerzielle Unterschriftensammler und Unternehmen hatten dabei im großen Stil Signaturen gefälscht oder sie von Briefkästen abgeschrieben. Bisher ist unklar, wie viele Initiativen von den Fälschungen betroffen sind oder wie viele Initiativen unrechtmäßig zustande kamen. Fest steht, dass die manipulierten Unterschriften sowohl Initiativen des rechts-konservativen Lagers sowie des ökologischen Lagers betreffen. Der Reformvorschlag zur zweiten Säule traf bereits im Vorfeld der Abstimmung am 22. September auf eine angespannte Stimmung.

Schwerer Stand für Reformvorschläge?

Obwohl die BVG seit 1985 verpflichtend ist, wurde der Mindestumwandlungssatz erst gesetzlich 2004 festgeschrieben. Zuvor wurde er vom Bundesrat auf der Basis technischer Grundlagen festgesetzt. Je nach Lesart gilt die Aufnahme der Verankerung des Umwandlungssatzes als [großer Erfolg der damaligen Innenministerin der Sozialdemokraten \(SP\)](#), Ruth Dreifuss, oder Versäumnis der bürgerlichen Parteien in Bundesrat und Parlament. Der Streit um die Anpassung des gesetzlich Mindestumwandlungssatzes in Anbetracht der steigenden Lebenserwartung wird zwischen dem linken und dem bürgerlichen Lager seit jeher sehr emotional geführt. Mehrere Unterfangen scheiterten bereits deutlich daran ([2010](#), [2012](#), [2016](#)).

Erschwerend für die am Sonntag zur Abstimmung gestellte Initiative kam die Komplexität der Vorlage hinzu, die den Reformgegnern eine große Angriffsfläche bot. Beispielsweise bestand Unklarheit darüber, wer in welcher Form von den Veränderungen betroffen wäre. Fest stand, dass der Vorschlag sich vorrangig auf Personen mit obligatorischem beziehungsweise mit wenig überobligatorischem Altersguthaben bezog. Das sind in etwa 15% der Versicherten. Laut einer Studie über die Auswirkungen der Annahme der Reformvorschläge einer parteiübergreifenden Frauenorganisation hätten insgesamt [275.000 Frauen eine höhere Rente](#) erhalten können und von der Anpassung des Koordinationsabzugs profitiert. Für 67.000 Frauen wäre die Rente jedoch niedriger ausgefallen als vor der Reform. Dies wäre insbesondere auf die Herabsetzung des Umwandlungssatzes von 6,8% auf 6,0% zurückzuführen. Außerdem wären die Übergangskosten enorm hoch und lägen bei geschätzten 20 Mrd. Franken. Zur Finanzierung der Übergangsphase hätten alle Erwerbstätigen jährlich 100-200 CHF für die nächsten 28-30 Jahre zahlen müssen. Insbesondere junge Menschen hätten von den Übergangszahlungen nicht profitiert.

Wie schon vor der Abstimmung im März mobilisierte der Schweizer Gewerkschaftsbund (SGB) massiv gegen die BVG-Reformvorlage und plakatierte „[Nein zum BVG-Bschiss](#)“. Mit vereinfachten Zahlenbeispielen und eingängigen Slogans

warnte er vor sinkenden Renten, stark steigenden Beiträgen und sprach gar von einer „teuren Mogelpackung für die Frauen.“ Insbesondere die Kernbotschaft der Kampagnenwerbung „Mehr bezahlen, weniger Rente“ verfiel bei einem Großteil der Wählerschaft. Außerdem wurden Banken und Versicherungskonzerne schnell als die eigentlichen Nutznießer der Wahlvorlage ausgemacht. Die Reformbefürworter übten scharfe Kritik an der Art, wie der SGB seine Kampagne führte. So wurden [nachweislich falsche Zahlen](#) in Umlauf gebracht, die lediglich zu weiterer Verstimmung und Verwirrung bei der Bevölkerung sorgten.

Aber auch unabhängig von der Gegenkampagne war die Basis des bürgerlichen Lagers rund um die Liberalen (FDP), Die Mitte und die Schweizer Volkspartei (SVP) nicht überzeugt. Nachwahlbefragungen ergaben, dass bis zu [70% der SVP-Wählerinnen und Wähler gegen die Vorlage](#) gestimmt haben. Auch bei der Wählerschaft der Partei Die Mitte hatte die Vorlage einen schweren Stand. Lediglich 36% befürworteten die vorgeschlagene BVG-Reform. Diese Spaltung zeichnete sich auch innerhalb der Berufsverbände ab. Während der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV), der Dachverband der Schweizer Arbeitgeber, eine Empfehlung zur Annahme der Vorlage abgab, positionierten sich Verbände wie [Gastro-suisse, dem Verband für Restauration und Hotellerie](#), und andere Verbände, die viele Geringverdienende anstellen, wie Bäcker-Confiserie oder Friseure, gegen die Reform. Die Vorlage schwäche die berufliche Vorsorge insgesamt, indem sie Fehlanreize schaffe und trotz der Übergangsfiananzierung keine besseren Altersleistungen gewährleistet werden können.

Obgleich die Vorlage in allen Kantonen der Schweiz abgelehnt wurde, zeigen die Daten, dass die Ablehnung in den westschweizer Kantonen, wie Genf, Waadt, Jura oder auch Freiburg etwas stärker ausfiel als in den übrigen Kantonen.

Dass es dem Bundesrat und dem Parlament nicht gelungen ist, die Bevölkerung von ihren Reformvorschlägen zu überzeugen, lässt sich auch daran ableiten, dass die Vorlage besonders bei den Frauen schlecht abschnitt. Obwohl die Reformvorschläge darauf abzielten, mehr Frauen in Teilzeit- und Niedriglohnverhältnissen in die BVG

aufzunehmen, befürworteten lediglich 29% der Wählerinnen die Reform. Auch sie misstrauten dem Versprechen auf eine bessere Rente und fürchteten höhere Kosten. Bei den Männern stimmten 37% für die Wahlvorlage.

Die Reformierung von Rentensystemen ist eine Herausforderung, der die Politik in Zeiten alternender Bevölkerungen nicht entkommen kann. Dennoch lässt sich anhand der letzten beiden Wahl-niederlagen der bürgerlichen Parteien ein leichter Trend ablesen: Bei so emotional behafteten Sozialthemen wie der Rentenreform, ist es enorm schwer sich gegen die Gewerkschaften durchzusetzen. Letztere wissen ihre Macht sehr gut auszuspielen. Dennoch könnten sie langfristig mit den Konsequenzen ihrer Verhinderungspolitik zu kämpfen haben. Denn trotz der Ablehnung dieser komplexen und teils unvorteilhaften BVG-Reform bleibt die Frage der langfristigen Finanzierung der Pensionskassen – wie auch schon bei der 13. AHV-Rente – weiter unbeantwortet. Außerdem zeigte die Kommunikationskampagne des SGB wie wichtig der Zugang zu einfach aufbereitetem Informationsmaterial ist. Insbesondere die Herstellung persönlicher Anknüpfungspunkte und die Einfachheit der Kernanliegen können dabei wahlentscheidend sein.

Die nächste Abstimmung steht am 24. November 2024 an. Neben drei weiteren Vorlagen werden die Schweizerinnen und Schweizer über die Reform der einheitlichen Finanzierung der Leistungen abstimmen. Auch hier zeichnet sich bereits die nächste Auseinandersetzung der verschiedenen politischen Lager ab.

Die Abstimmungsvorlage: Für die Zukunft unserer Natur und Landwirtschaft

Die zweite Vorlage des vergangenen Wahlsonntags war die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landwirtschaft (Biodiversitätsinitiative)“. Auch sie verfiel nicht und wurde lediglich von 36,97% der Wählerinnen und Wählern befürwortet.

Die Biodiversitätsinitiative forderte einen Ausbau der bereits existierenden Naturschutzmaßnahmen und forderte mehr Geld für den Erhalt von Biodiversität und Schutzflächen. Insbesondere

Kantone wären dabei stärker in die Pflicht genommen worden, um bestimmte Naturstriche zu schützen und zu bewahren.

Aus Sicht des Bundesrates und des Parlaments ging die Initiative zu weit, da die Schweiz mit rund 600 Mio. Franken jährlich bereits viel Geld für den Schutz von Landschaften und Biodiversität bereitstellt. Außerdem würde die Annahme der Initiative den Ausbau von Wohnräumen einschränken. Auch die Energieversorgung und die Landwirtschaft würden durch den Ausbau der Schutzflächen beeinträchtigt werden. Die Kampagnengegener schätzten, dass die Initiative jährliche Mehrausgaben von bis zu 440 Mio. Franken verursachen würde.

Ablehnung der Biodiversitätsinitiative

Zwar mag es auf den ersten Blick überraschend wirken, dass die Vorwahlbefragungen noch einen knappen Vorsprung von [51% für die Annahme](#) der Volksinitiative ergaben. Wahlforscher erklären jedoch, dass viele Wählerinnen und Wähler oftmals zu Beginn größere Sympathien für ein Kernanliegen vorweisen und diese erst im Laufe der genaueren Auseinandersetzung mit den Wahlvorlagen und Lösungsvorschlägen ablehnen. Dem Initiativkomitee war es also nicht gelungen, die Wählerinnen und Wähler von der Dringlichkeit ihres Anliegens zu überzeugen.

Anders als bei der BVG-Reform spiegelte sich beim Abstimmungsverhalten eine klare Lager-trennung wider: Anhängerinnen und Anhänger der SP, der Grünen und der Grünliberalen stimmten mehrheitlich für die Vorlage, während die Wählerschaft des bürgerlichen Lagers mehrheitlich dagegen stimmte. Die Mitte-Wählerinnen und -Wähler gutierten die Vorlage noch mit 23%, während sie bei der SVP gerade einmal 14% erringen konnte. Außerdem zeichnete sich ein deutliches Stadt-Land-Gefälle ab. Im ländlichen Raum wurde die Vorlage mit 69% der Stimmen deutlich zurückgewiesen, während in den Städten „nur“ 52% der Wählerinnen und Wähler dagegen stimmten. Die Initiative wurde lediglich in den Kantonen Genf (51,16%) und Basel-Stadt (57,67%) angenommen.

Länderbericht

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V

Cedric Amon

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Multilateraler Dialog Genf

cedric.amon@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“,

CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>)