



Finanzierung der AHV

Chancen nutzen und Renten sichern mit der Travail.Suisse-Transversale

Bern, Mai 2020

Thomas Bauer
Leiter Sozialpolitik Travail.Suisse
bauer@travailsuisse.ch

Inhalt

1.	Leistungen finanzieren – Chancen nutzen	2
2.	Einbettung des Vorschlags in den Reformprozess	2
2.1	Stabilisierung der AHV (AHV21)	2
2.2.	BVG-Reform (Sozialpartnerkompromiss der beruflichen Vorsorge)	4
3.	Ein Berg an Herausforderungen – eine Travail.Suisse-Transversale	6
3.1.	Travail.Suisse Transversale	6
3.2.	Alte Welt, gängige Werkzeuge – neue Welt, neue Werkzeuge	6
3.3.	Neue Welt – Negativzinsen und die Nationalbank als Finanzinvestorin	9
3.4.	Zinsaufwand und Zinsertrag - die Umkehrung der Finanzierung öffentlicher Finanzen und der Altersvorsorge	11
3.5.	Devisenerträge und Negativzinsen der Nationalbank – die Kompensation der Falschen	14
3.7.	Schöne neue Welt? – eine Frankensteuer auf ausländische Frankenkäufe zeigt den Weg zurück	19
3.8.	Fazit – die Travail-Suisse-Transversale	21
4.	Schluss	22

Ergänzende Textkassen:

Lohndiskriminierung und Frauenrentenalter – eine einfache Rechnung	3
Die AHV nach der Corona-Krise – bleibt alles anders?	7
Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank an Bund und Kantone	15
Sollte nicht die berufliche Vorsorge an Stelle der AHV kompensiert werden?	19

1. Leistungen finanzieren – Chancen nutzen

Die kommenden Herausforderungen in der Altersvorsorge können gemeistert werden, ohne die Renten zu kürzen oder das Rentenalter zu erhöhen. Dies zeigt der nachfolgende Vorschlag von Travail.Suisse. Die negativen Zinsen bieten dafür eine Chance, welche mittelfristig für die Altersvorsorge genutzt werden kann.

Travail.Suisse schlägt ein zweistufiges Verfahren vor. Der Berg an Herausforderungen, welcher sich bei der Altersvorsorge erhebt, soll von zwei Seiten durchbohrt werden. Auf der einen Seite sollen die Ersparnisse des Bundes, welche er dank den Negativzinsen erzielt und die Erträge der Nationalbank aus Devisenanlagen und Negativzinsen zur Finanzierung der AHV eingesetzt werden. Gleichzeitig soll eine Steuer auf ausländische Frankenkäufe eingeführt werden. Diese Steuer schafft über eine Frankenabwertung Spielräume bei Löhnen, Margen und Zinsen. Dadurch wird auf der anderen Seite eine Finanzierung über die bisherigen Kanäle – Lohnbeiträge, Mehrwertsteuer, Bund – mittelfristig wieder möglich. Sofern die Steuer auf ausländische Frankenkäufe - wie angestrebt - entsprechende Spielräume bei den Zinsen schafft, wird sich zudem die Rentensituation in der beruflichen Vorsorge (2. Säule) stabilisieren.

Wir nennen dieses Vorgehen die Travail.Suisse-Transversale durch den Berg der anstehenden Herausforderungen. Sie wird in den folgenden Abschnitten ausführlich dargestellt und begründet.

2. Einbettung des Vorschlags in den Reformprozess

Die aktuellen Reformen in der Altersvorsorge erfolgen für die AHV und die berufliche Vorsorge getrennt. Der Bundesrat hat am 13. Dezember 2019 einen Vorschlag für die Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform) in die Vernehmlassung geschickt. Er basiert auf einem Sozialpartnerkompromiss zwischen dem Arbeitgeberverband, dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund und Travail.Suisse. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis zum 29. Mai 2020.

Bereits am 28. August 2019 hat der Bundesrat die Botschaft zur neuen AHV-Reform (AHV21) verabschiedet. Der parlamentarische Prozess dazu dürfte in der Sommersession 2020 beginnen.

Der Vorschlag von Travail.Suisse wird nachfolgend in diesen Reformprozess eingebettet.

2.1 Stabilisierung der AHV (AHV21)

Die vom Bundesrat aktuell vorgeschlagene Reform sieht im Wesentlichen drei Massnahmen vor: ein höheres Rentenalter für Frauen mit Kompensationen, eine Flexibilisierung des Rentenbezugs und eine höhere Mehrwertsteuer.

- *Rentenaltererhöhung und Kompensation:* Das Rentenalter der Frauen soll auf 65 Jahre erhöht und damit demjenigen der Männer angeglichen werden. Frauen einer Übergangsgeneration erhalten dafür Ausgleichszahlungen, welche ihnen weiterhin einen Bezug der Rente mit 64 Jahren mit vergleichsweise geringen Einbussen ermöglicht. Frauen der Übergangsgeneration,

die ihre Rente mit 65 Jahren beziehen, erhalten eine höhere Rente, sofern diese nicht bereits der Maximalrente entspricht.

- *Flexibilisierung des Rentenbezugs:* Die Vorlage sieht vor, dass zwischen 62 und 70 Jahren die ganze AHV-Rente oder ein Teil davon bezogen werden kann. Wird über das Rentenalter hinaus gearbeitet, dann kann die AHV-Altersrente verbessert und Beitragslücken geschlossen werden.
- *Erhöhung der Mehrwertsteuer:* Die Mehrwertsteuer soll um 0.7 Prozentpunkte erhöht werden. Zusammen mit dem höheren Rentenalter für Frauen wird dadurch der Finanzierungsbedarf der AHV bis 2030 gedeckt.

Travail.Suisse lehnt das höhere Rentenalter für Frauen weiterhin ab. Bisher wurden nicht ausreichend Massnahmen ergriffen, um die Lohndiskriminierung der Frauen zu bekämpfen.¹ Gäbe es keine unerklärte Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern, dann würden erwerbstätige Frauen deutlich

Lohndiskriminierung und Frauenrentenalter – eine einfache Rechnung

Die unerklärte Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern betrug gemäss der aktuellsten und methodisch verlässlichsten Studie 7.7%. Frauen erhalten also aus nicht erklärbaren Gründen in der Schweiz einen um 7.7% tieferen Lohn als Männer. Dies zeigt die „Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern anhand der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) 2016“ von Kaiser und Möhr (2019).

Aufgrund dieser Diskriminierung fallen auch die Lohnbeiträge der Frauen an die AHV um 7.7% tiefer aus, als dies eigentlich der Fall sein sollte. Im Jahr 2016 ergeben sich dadurch Ausfälle bei der AHV von 740 Millionen CHF. Werden diese Werte auf das Jahr 2020 hochgerechnet bei gleich bleibender Diskriminierung (7.7%), so ergeben sich diskriminierungsbedingte Ausfälle von AHV-Beiträgen von schätzungsweise 825 Millionen Schweizer Franken pro Jahr.

Die Ersparnis durch das höhere Rentenalter der Frauen beträgt gemäss dem Bundesrat 1.4 Milliarden ab dem Jahr 2027 bei einer Einführung im Jahr 2022. 1.2 Milliarden sind dabei auf tiefere Ausgaben, knapp 200 Millionen auf höhere Einnahmen aufgrund der längeren Erwerbstätigkeit zurückzuführen. Die Höhe der Kompensation zugunsten der Übergangsgeneration steigt kontinuierlich an. Sie beträgt im Jahr 2030 596 Millionen Franken. Es ergibt sich dadurch folgende einfache Rechnung bei der Beibehaltung des Rentenalters 64 für Frauen:

- Aufhebung Lohndiskriminierung: +825 Millionen Franken Mehreinnahmen AHV
 - Keine Kompensation der Übergangsgeneration: + 596 Millionen Franken
- = 1.421 Milliarden Franken

Die Schlussfolgerung ist einfach: würden die weiblichen Arbeitnehmenden in der Schweiz nicht lohnässig diskriminiert, dann könnte ein wesentlicher Teil der Kosten für das tiefere Rentenalter finanziert werden. Eine Kompensation der Übergangsgeneration ist in diesem Fall nicht nötig. Die Kosten für Rentenalter 64 ohne Lohndiskriminierung sind dementsprechend etwa gleich hoch, wie die Kosten für Rentenalter 65 mit Lohndiskriminierung und Kompensation der Übergangsgeneration.

¹ Insbesondere muss der Geltungsbereich der Lohnkontrollen ausgedehnt werden. Aktuell müssen nur etwa 1% der Unternehmen Lohnkontrollen durchführen. Zudem braucht es stärkere Mittel um die Lohndiskriminierung zu bekämpfen. Bisher sind keine Massnahmen, geschweige denn Sanktionen vorgesehen für Unternehmen, bei welchen eine Lohndiskriminierung festgestellt wird.

höhere Lohnbeiträge leisten. Dadurch könnte ein wesentlicher Teil der Einnahmen, die für das tiefere Rentenalter benötigt werden, erzielt werden. Die Ungleichheit bei den Altersrenten zwischen den Geschlechtern bleibt zudem hoch. Eine Angleichung des Rentenalters zwischen den Geschlechtern ist deshalb weiterhin nicht angebracht.

Die Kompensationsmassnahmen für die Übergangsgeneration führen zudem dazu, dass bereits eine geringfügig stärkere Mehrwertsteuererhöhung um 0.2 Prozentpunkte - insgesamt 0.9 Prozentpunkte - bis zum Jahr 2030 finanzierungsseitig eine gleiche Wirkung entfalten würde wie das höhere Rentenalter.

Travail.Suisse unterstützt eine höhere Mehrwertsteuer im Rahmen der Reformvorlage AHV21 in einem ersten Schritt aus pragmatischen Gründen. Diese Massnahme hat den Vorteil, dass eine breit abgestützte Finanzierungsbasis besteht und auch Rentnerinnen und Rentner an die Finanzierung ihrer Renten einen Beitrag leisten. Die Finanzierung über die Mehrwertsteuer belastet aber Arbeitnehmende und Rentnerinnen und Rentner mit tiefen und mittleren Einkommen überdurchschnittlich und senkt ihre Kaufkraft. Mit einer Mehrwertsteuererhöhung im Rahmen der AHV 21 ist für Travail.Suisse deshalb die Zusatzfinanzierung über die Mehrwertsteuer weitgehend ausgeschöpft und steht bei zukünftigen Reformen nicht mehr im Fokus.

Die aktuellen Chancen, welche durch die Negativzinsen und die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank entstanden sind, müssen nun genutzt werden. Es braucht deshalb bereits im Rahmen des aktuellen Reformprozesses erste Schritte zur Umsetzung der Travail.Suisse-Transversale.

2.2. BVG-Reform (Sozialpartnerkompromiss der beruflichen Vorsorge)

Die Sozialpartner haben dem Bundesrat einen Kompromissvorschlag für die berufliche Vorsorge präsentiert. Er hat den Vorschlag unverändert übernommen und in die Vernehmlassung geschickt. Travail.Suisse als beteiligter Sozialpartner steht hinter dem vorgeschlagenen Kompromiss. Er sieht zusätzliche Sparbeiträge vor allem bei jüngeren Versicherten und – wie bereits bei der Einführung des BVG-Obligatoriums - eine solidarische Umlagekomponente über einen Lohnbeitrag vor. Dadurch kann das Rentenniveau in der beruflichen Vorsorge im Rahmen des Obligatoriums gesichert werden. Durch die tiefen Zinsen wird der Druck auf das Kapitaldeckungsverfahren allerdings auch in den kommenden Jahren hoch bleiben.

2.3. Reformprozesse

Der Vorschlag von Travail.Suisse für eine Transversale durch den Berg der Herausforderungen bezieht sich somit in erster Linie auf die mittlere Frist, wobei erste Schritte bereits im Rahmen AHV 21 eingeleitet werden müssen.

AHV 21:

- höhere Mehrwertsteuer
- Flexibilisierung
- erste Schritte Travail.Suisse-Transversale (zusätzliche Bundesbeiträge, Erträge der SNB)

**Mittlere Frist (nach AHV 21):**

- Steuer auf ausländische Frankenkäufe
- Bundesbeiträge, Erträge der SNB, falls Steuer auf Frankenkäufe Wirkung zeigt, Finanzierung über die bisherigen Kanäle, insbesondere Lohn- und Bundesbeiträge

**Lange Frist (nach 2025):**

- Neubeurteilung der finanziellen Lage
- Prüfung einer Zusatzfinanzierung für Renten, Pflege, Heim- und Gesundheitskosten, z.B. über ein Solidaritätsprozent oder eine Erbschaftssteuer

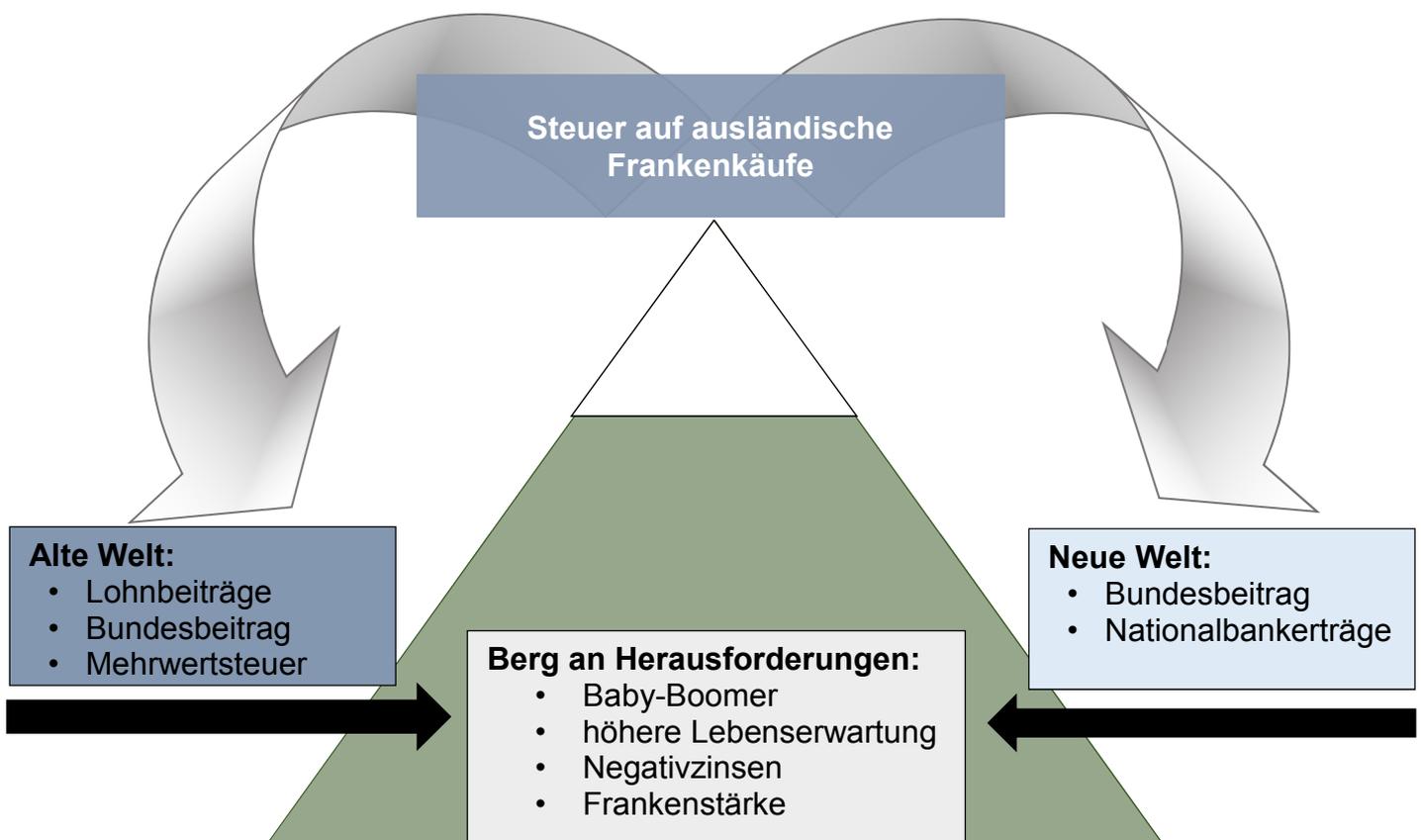
3. Ein Berg an Herausforderungen – eine Travail.Suisse-Transversale

3.1. Travail.Suisse Transversale

Die Altersvorsorge steht vor finanziellen Herausforderungen: eine längere Lebensdauer, der Eintritt der Baby-Boomer in das Rentenalter, Negativzinsen und sinkende Renten. Sollen die daraus resultierenden Herausforderungen gemeistert werden, dann können die genannten Bereiche nicht unabhängig voneinander betrachtet werden.

Die aktuelle Situation mit negativen Zinsen führt zu enormen Herausforderungen. Sofern sie andauert, wird insbesondere die berufliche Vorsorge unter starkem Druck bleiben. Gleichzeitig sind die negativen Zinsen aber auch vorteilhaft und notwendig. Sie verschaffen der öffentlichen Hand Einnahmen aus ihren Schulden und es wird dadurch eine noch stärkere Aufwertung des Schweizer Frankens verhindert. Die Vorteile der aktuellen Lage müssen deshalb richtig genutzt werden. Gleichzeitig müssen die Weichen so gestellt werden, dass die aktuelle Situation überwunden werden kann. Nur so kann das schweizerische System der Altersvorsorge mittelfristig stabilisiert werden.

Bildhaft gesprochen muss somit der Berg an Herausforderungen von zwei Seiten angebohrt werden, um ihn zu durchstechen: Ein Werkzeug nutzt auf der einen Seite des Berges die Chancen der Negativzinsen, ein anderes steht bereit, um auf der anderen Seite die Finanzierung auf dem gewohnten Weg zu sichern. Dabei muss jeweils dort gebohrt werden, wo ein Vorwärtskommen am einfachsten ist. Dies bis zum Durchstich. Daraus ergibt sich die Travail.Suisse-Transversale für die Altersvorsorge. Auf welcher Seite gebohrt wird, entscheidet sich vor allem auch dadurch, ob die vorgeschlagene Steuer auf ausländische Frankenkäufe ihre angestrebte Wirkung entfaltet.



3.2. Alte Welt, gängige Werkzeuge – neue Welt, neue Werkzeuge

Die AHV wird aktuell hauptsächlich über Lohnbeiträge, Bundesbeiträge, die Mehrwertsteuer und Kapitalerträge finanziert:

Einnahmequelle	Anteil an den Einnahmen	
	2018	2019
Arbeitgeber- und Arbeitnehmer	76%	69%
Bund	21%	19%
Mehrwertsteuer und Spielbankenabgabe	6%	6%
Kapitalerträge	-3%	6%

Die Ausgaben bestehen fast ausschliesslich aus Rentenzahlungen (98%). Weitere Geldleistungen werden als Hilflosenentschädigung für pflegebedürftige Personen (1.3%), oder individuelle Massnahmen wie Hilfsmittel (0.2%) verwendet. Die Durchführungs- und Verwaltungskosten betragen tiefe 0.5% der Ausgaben.

Werden die Ausgaben und die Einnahmen der AHV ohne Berücksichtigung der Vermögenserträge einander gegenübergestellt, resultiert daraus das Umlageergebnis. Dieses ist seit 2014 negativ, 2020-2022 wird es kurzfristig positiv dank den STAF-Beiträgen.

Massnahmen STAF:

Folgende Massnahmen wurden durch die Vorlage „Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)“ zur AHV-Finanzierung ab dem Jahr 2020 umgesetzt:

- Erhöhung Beitragssatz von 8.4% auf 8.7%
- Vollständige Überweisung des Demographieprozents der Mehrwertsteuer an die AHV – es wird seit 1999 erhoben; vor Annahme der STAF-Vorlage floss es nur zu 83% an die AHV
- Erhöhung Bundesbeitrag an die AHV von 19.55 auf 20.2% der AHV-Ausgaben

Diese Massnahmen führen im Jahr 2020 zu zusätzlichen Einnahmen in der Höhe von 2 Milliarden Schweizer Franken. Anschliessend steigen die zusätzlichen Einnahmen mittel – und langfristig durch wachsende Löhne und Beschäftigung bis im Jahr 2045 auf knapp 3 Milliarden.

Gesetzliche Bestimmungen legen fest, dass der AHV-Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf (Artikel 107, Abs. 3 AHVG). Dies ist seit 2018 allerdings der Fall. Eine zusätzliche Finanzierung ist durch diese – mit Blick auf die finanzielle Stabilität gerechtfertigte - Bestimmung somit zwingend.

Der Bundesrat geht von einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 0.9 Mehrwertsteuerprozenten oder 1.2 Lohnprozenten aus, damit der AHV-Fonds bis im Jahr 2030 ausreichend geäufnet ist. Dabei muss bedacht werden, dass durch die steigenden Ausgaben der AHV die Höhe einer Jahresausgabe ebenfalls zunimmt und der Fonds einen höheren Betrag verwalten muss. Die Jahresausgabe dürfte gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen im Jahr 2030 bei 60.4 Milliarden Schweizer Franken liegen. Im Jahr 2020 liegt sie bei 45.7 Milliarden CHF.

Als Massnahmen schlägt der Bundesrat im Rahmen der Reform AHV 21 die schrittweise Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre vor. Durch das höhere Rentenalter würden die Kosten der AHV um etwa 1.4 Milliarden pro Jahr reduziert, sobald die Massnahme ihre volle Wirkung entfaltet. Durch die Kompensationsmassnahmen für die Übergangsgeneration reduziert sich der Spareffekt allerdings. Sie verursachen gemäss den Berechnungen des Bundesrats Kosten von 596 Millionen CHF im Jahr 2030 bzw. 712 Millionen im Jahr 2031. Somit müsste, um das Rentenalter der Frauen unverändert zu belassen, die Mehrwertsteuer lediglich um 0.2%-Punkte stärker angehoben werden um die gleichen finanziellen Ergebnisse bis 2030 zu erzielen. Der Spareffekt des höheren Frauenrentenalters mit den Kompensationsmassnahmen ist somit bis 2030 äusserst bescheiden.

Der Bundesrat schlägt vor, die Mehrwertsteuer um 0.7%-Punkte zu erhöhen. Diese Erhöhung der Mehrwertsteuer führt zu Zusatzeinnahmen von 2.2-2.5 Milliarden Schweizer Franken. Vorgesehen ist eine lineare Erhöhung von 7.7% auf 8.4% (Normalsatz).²

In einer Welt, wie sie vor der Finanzkrise bestand – also vor 2007 – wären die Massnahmen wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen werden teilweise plausibel. Es ist naheliegend die zusätzlich notwendigen finanziellen Mittel über die gleichen Einnahmequellen zu finanzieren d.h. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, Bund, Mehrwertsteuer und Kapitalerträge. Dieses Szenario „alte Welt“ zeigt einen Weg, wie der Berg der Herausforderungen von einer Seite durchbohrt werden kann. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.9%-Punkte sichert dadurch das heutige Leistungsniveau zumindest bis zum Jahr 2030.

Die vorgeschlagenen Massnahmen entsprechen aber nicht den aktuellen Umständen. Seit Ausbruch der Finanzkrise leben wir nicht mehr in einer Welt, welches ein Szenario „alte Welt“ rechtfertigt. Vielmehr braucht es im Moment neue Werkzeuge und Ansätze.

² Der Sondersatz für Beherbergungsdienstleistungen soll von 3.7% auf 4% und der reduzierte Satz von 2.5% auf 2.7% angehoben werden. Ungefähr 94% aller Mehrwertsteuereinnahmen werden über den Normalsatz generiert, etwa 5% über den reduzierten Satz. Der reduzierte Satz gilt vor allem für Nahrungsmittel, Futtermittel und Dünger, Medikamente sowie Zeitungen, Zeitschriften und Bücher.

Die AHV nach der Corona-Krise – bleibt alles anders?

Die Corona-Krise führt zu deutlich geringeren Einnahmen für die AHV. Travail.Suisse geht für das Jahr 2020 von einem Rückgang der Lohnbeiträge und der Mehrwertsteuereinnahmen von 485 Millionen CHF aus. Insbesondere bei der Mehrwertsteuer ist ein deutlicher Rückgang um etwa 10% zu erwarten, sofern die neuen Abtretungen der Mehrwertsteuereinnahmen im Rahmen der durch den Bund durch die Annahme der STAF-Vorlage nicht einberechnet werden. Viel stabiler entwickeln sich die Lohnbeiträge. Aber auch sie dürften 2020 leicht rückläufig sein. Dies sofern die Zusatzeinnahmen aus den höheren Lohnbeiträgen unberücksichtigt bleiben. Die AHV gehört dadurch ebenfalls zu den Verliererinnen der Corona-Krise (vgl. Travail.Suisse Medienservice vom 21. April 2020 „AHV - nicht unbewegt, aber unversehrt durch die Krise“). Konjunkturprognosen gehen allerdings bereits im Jahr 2021 von einer deutlichen wirtschaftlichen Erholung aus. Somit dürften bereits im nächsten Jahr die Einnahmen wieder deutlich wachsen. Die mittel- und langfristigen Finanzierungsperspektiven ändern sich somit durch die Corona-Krise voraussichtlich nicht grundsätzlich.

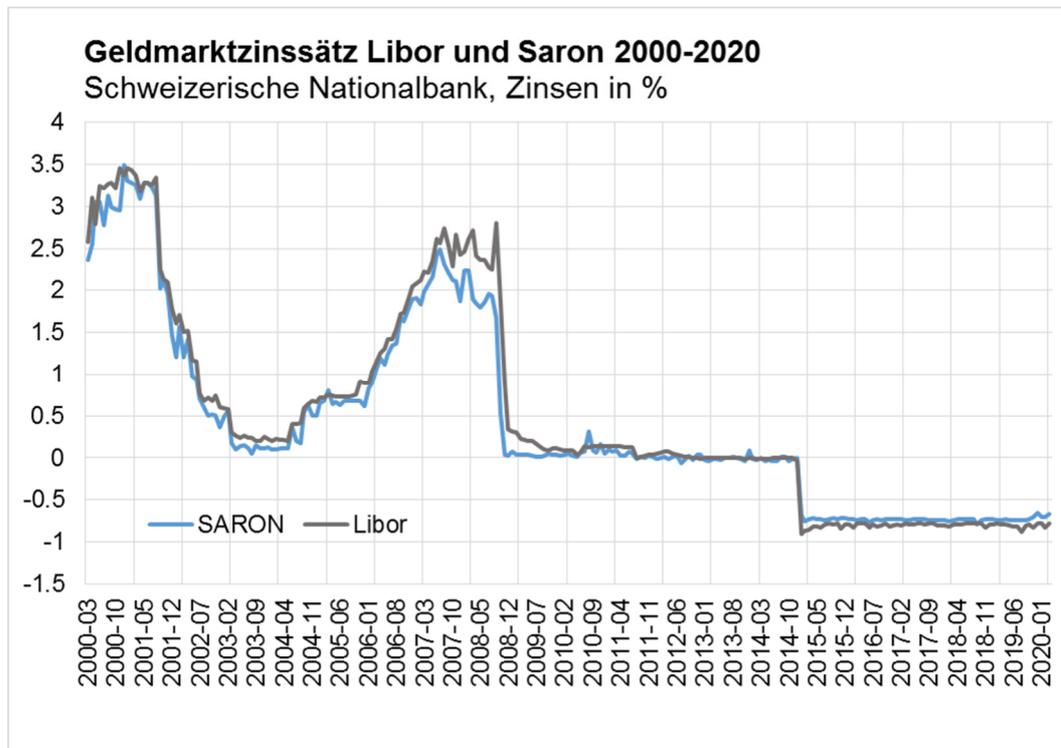
Zudem bleiben viele entscheidende Parameter für die Altersvorsorge durch die Krise praktisch unverändert. Dies gilt insbesondere für die Zinssituation, die Rolle der Nationalbank, aber auch für die demographischen Herausforderungen:

Die Zinsen auf Bundesobligationen dürften auch weiterhin negativ bleiben. Der Druck auf den Schweizer Franken bleibt hoch, wie die Abwertungen - insbesondere gegenüber dem Euro - seit Ende 2019 gezeigt haben. Auch die Tatsache, dass die Altersvorsorge über Bundesobligationen die öffentlichen Haushalte finanziert, bleibt weiter bestehen.

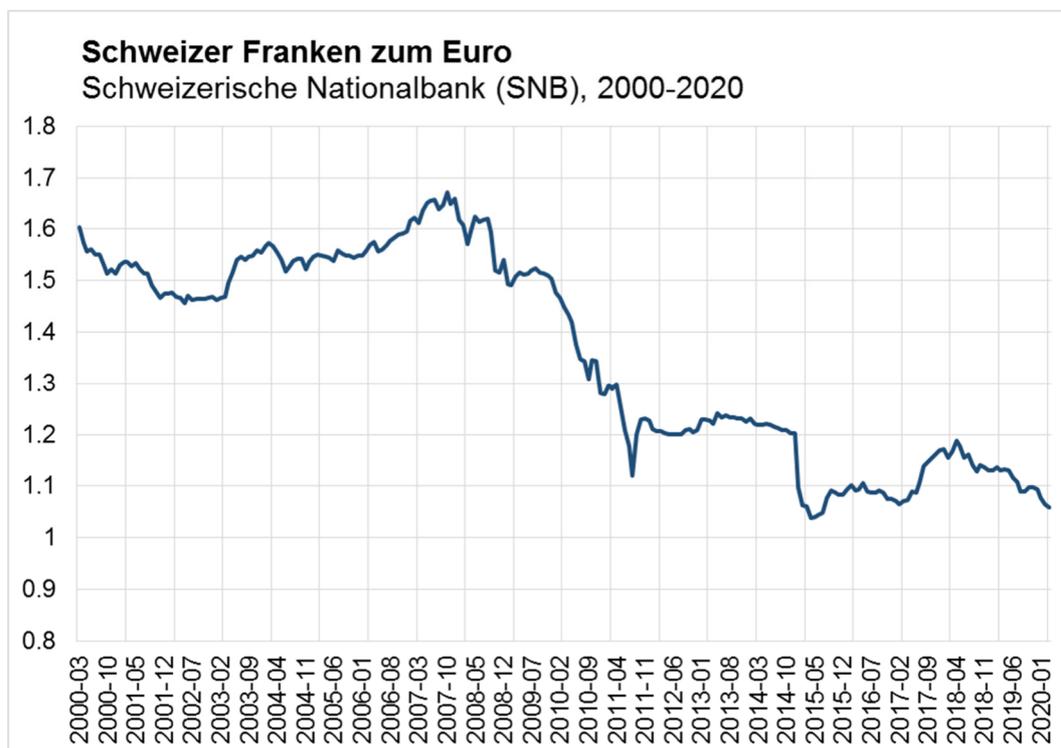
Gleiches gilt allerdings auch für die demographischen Herausforderungen. Die Generation der Baby-Boomer erreicht das Rentenalter und der längere Rentenbezug durch die höhere Lebenserwartung kann nicht vollständig aus Produktivitätsgewinnen finanziert werden. Beides führt bei der AHV zu zusätzlichem Finanzbedarf. Auch dies bleibt durch die Corona-Krise weitgehend unverändert.

3.3. Neue Welt – Negativzinsen

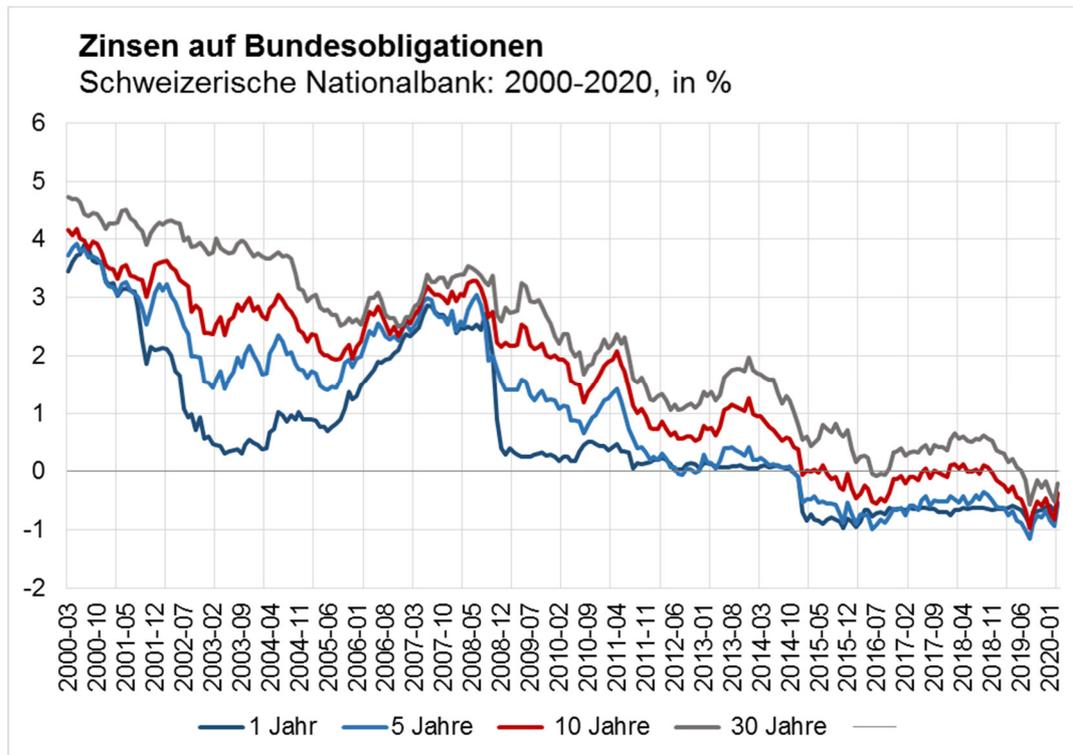
Mit Ausbruch der Finanzkrise senkte die Schweizerische Nationalbank (SNB) ihre Leitzinsen zuerst auf 0% und bei der Aufhebung des Mindestkurses Anfang 2015 auf -0.75% wie die Grafik zeigt.



Das Ziel der tiefen Zinsen war einerseits eine Stabilisierung der Konjunktur und andererseits die Aufrechterhaltung einer Zinsdifferenz zum europäischen Währungsraum um die Aufwertung des Frankens zum Euro in Grenzen zu halten. Letzteres wurde nach der Aufhebung des Mindestkurses zum Euro Anfang 2015 umso dringlicher.

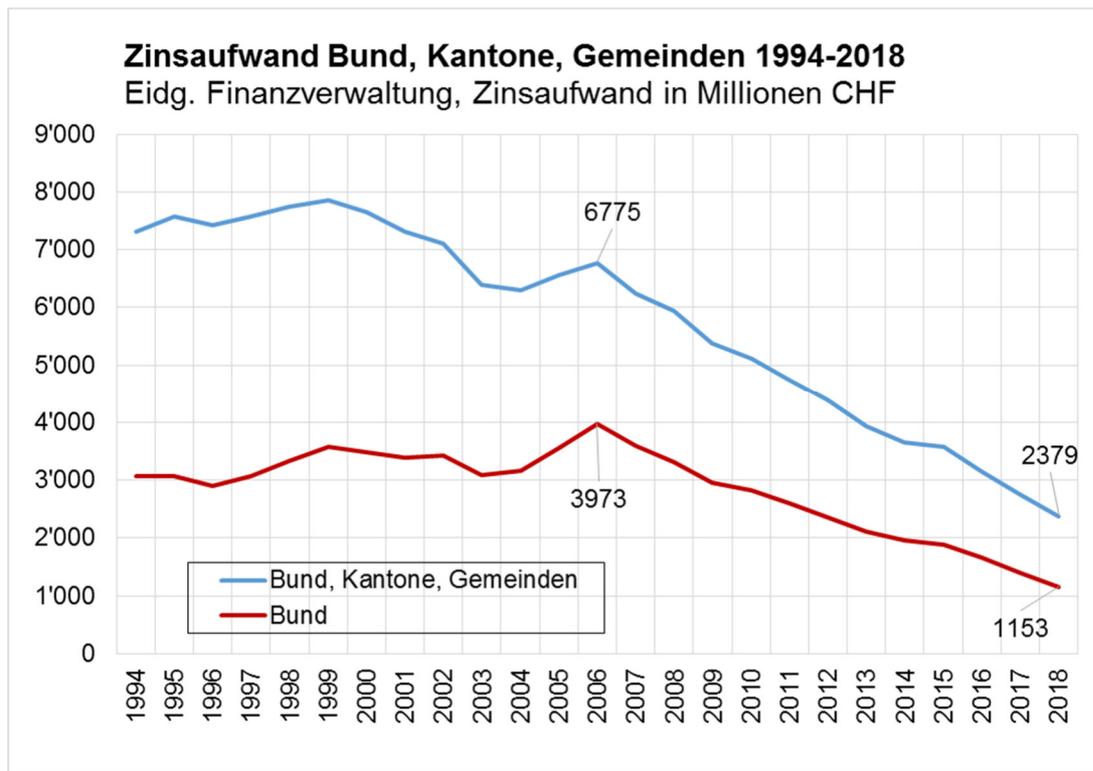


Insbesondere als Folge geldpolitischer Massnahmen und der Unsicherheit im europäischen Währungsraum sanken die Zinsen auf Bundesanleihen weiter: Seit September 2014 weist die Schweiz bei den zweijährigen Bundesanleihen negative Renditen aus, seit November 2014 bei den fünfjährigen Bundesanleihen und seit Januar 2015 bei den 10-jährigen Bundesanleihen.



3.4. Zinsaufwand und Zinsertrag - die Umkehrung der Finanzierung öffentlicher Finanzen und der Altersvorsorge

Die beschriebene Zinsentwicklung führt zu Gewinnern und Verlierern. Wichtigster Gewinner dürfte die öffentliche Hand sein. Sie bezahlt auf ihre Schulden - Bundesanleihen - keinen Zins mehr, sondern erhält von ihren Gläubigern selber eine Zinszahlung. Dies führt zu positiven Rückwirkungen auf den Zinsaufwand, welchen die öffentliche Hand über Steuern finanzieren muss. Bezahlte sie vor der Finanzkrise noch drei bis vier Milliarden Franken an Zinsen pro Jahr, so sank dieser Aufwand bis 2018 auf 1.15 Milliarden CHF, Tendenz sinkend. Es resultiert aus den Negativzinsen auf Bundesobligationen für den Bund somit eine Ersparnis von 2 bis fast 3 Milliarden CHF pro Jahr, abhängig vom Vergleichszeitraum. Diese Tendenz wird sich in den kommenden Jahren noch verstärken, da immer mehr höher verzinsliche Anleihen durch negativ verzinsliche Anleihen ersetzt werden können. Die Corona-Krise ändert an dieser Entwicklung kaum etwas, da die Zinsen auf Obligationen anhaltend negativ verzinst werden dürften. Die höheren Schulden in Folge der Corona-Krise können dadurch paradoxerweise zu noch höheren Einnahmen führen.

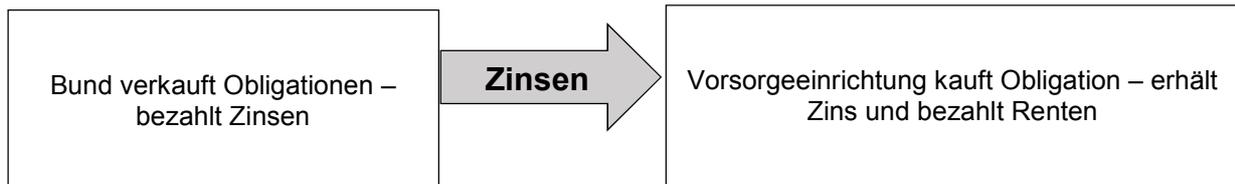


Doch nicht nur der Bund profitiert von tieferen Zinsen, sondern auch die Kantone und Gemeinden. Ihre Zinsaufwände sind ebenfalls deutlich gesunken. Insgesamt ergeben sich um über vier Milliarden Franken tiefere Zinsaufwände für Bund, Kantone und Gemeinden. Auf der anderen Seite stehen in der Altersvorsorge zwei wichtige Verlierer. Einerseits die Vorsorgeeinrichtungen der beruflichen Vorsorge, auf der anderen Seite der AHV-Fonds (Compenswiss). Beide halten Bundesobligationen und haben bisher einen wichtigen Teil ihrer Kapitalerträge aus der Bundeskasse über den Erwerb von schweizerischen Obligationen erhalten.

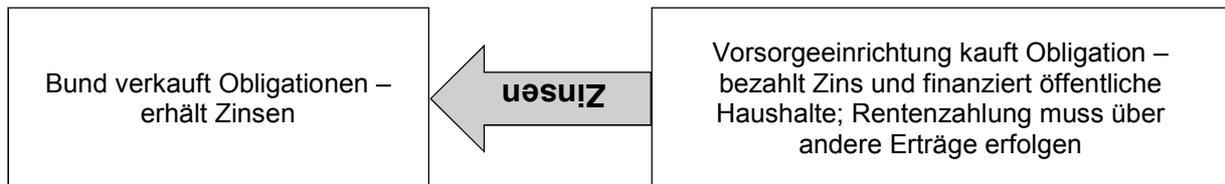
Die negativen Zinsen auf Bundesobligationen führen zu einer Umkehrung bei der Finanzierung der Altersvorsorge. Nicht mehr die öffentliche Hand finanziert einen Teil der Renten aus der Altersvorsorge über Zinsen auf Bundesobligationen. Vielmehr sind es nun umgekehrt die Institutionen der Altersvorsorge, welche der öffentlichen Hand Erträge verschaffen und ihr helfen, ihre Schulden abzubauen. Eine paradoxe Welt:

Alte und neue Welt der öffentlichen Finanzen:

Alte Welt – Renditen auf Obligationen



Neue Welt – Negativzinsen auf Obligationen



Die Vorsorgeeinrichtungen und der AHV-Fonds erhalten somit keine finanziellen Mittel mehr aus den öffentlichen Kassen über die Zinsen auf Bundesobligationen. Vielmehr finanzieren sie über negative Zinsen die öffentlichen Haushalte. Folglich haben die Vorsorgeeinrichtungen ihren Anteil an schweizerischen Obligationen reduziert. Gemäss Pensionskassenstatistik 2017 des Bundesamts für Statistik hielten die Vorsorgeunternehmen im Jahr 2017 noch schweizerische Obligationen im Wert von 110 Milliarden CHF. Der AHV-Fonds hält gemäss eigenen Angaben einen Betrag von 2.7 Milliarden CHF in schweizerischen Obligationen.

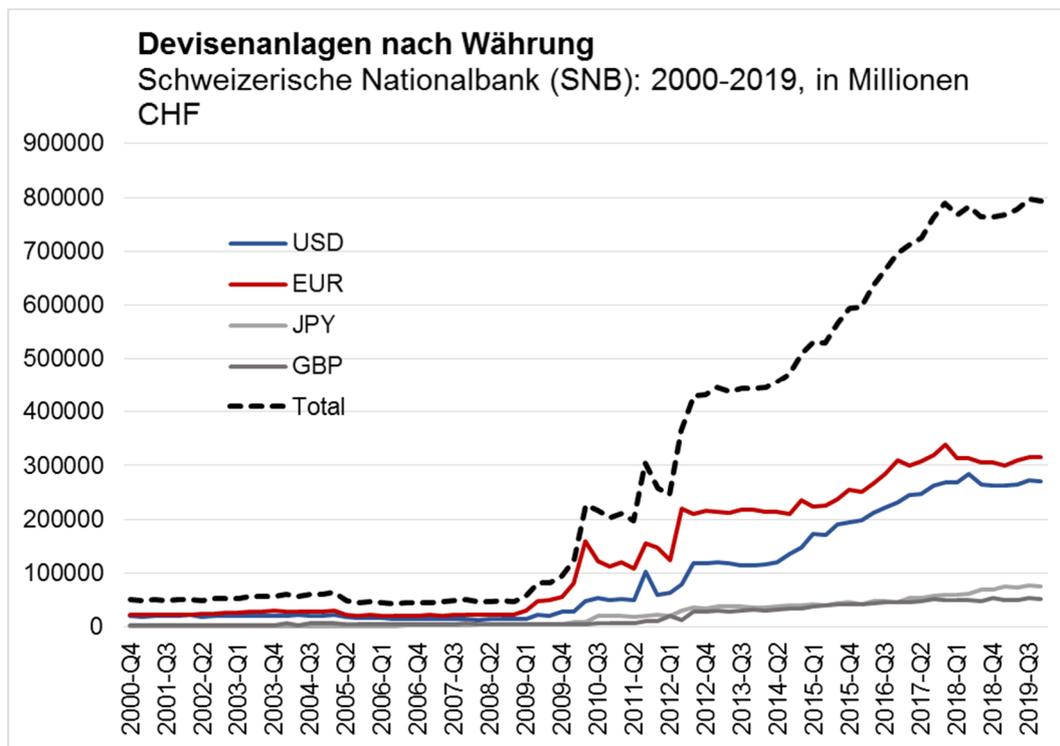
Vorsorgeeinrichtungen und AHV-Fonds gehen dadurch höhere Risiken ein bei ihrer Vermögensverwaltung. Sie erhöhen den Anteil an Aktien, ausländischen Obligationen, Immobilien und alternativen Anlagen an ihrem verwalteten Vermögen um eine höhere Rendite erzielen zu können. Sie profitieren dabei zwar von den wachsenden Vermögenspreisen, die Erträge - abgesehen von Kursgewinnen - bleiben aber trotz höherem Risiko unzureichend. Dies zeigt, dass die Altersvorsorge die grösste Verliererin der Negativzinspolitik ist.

Der Bund kann allerdings weder dem AHV-Fonds, noch den Vorsorgeeinrichtungen Obligationen mit positiven Renditen verkaufen. Er soll deshalb seine Zinsgewinne direkt an diejenigen weitergeben, welche die grössten Schäden davon tragen und dies ist die Altersvorsorge. Der Beitrag des Bundes an die AHV soll deshalb um 2 Milliarden Franken pro Jahr erhöht werden. Dies entspricht etwa der Summe aus den Zahlungen an negativen Renditen durch die Altersvorsorge an den Bund und den früheren Zahlungen des Bundes an die Altersvorsorge über die Zinsen aus Bundesobligationen.

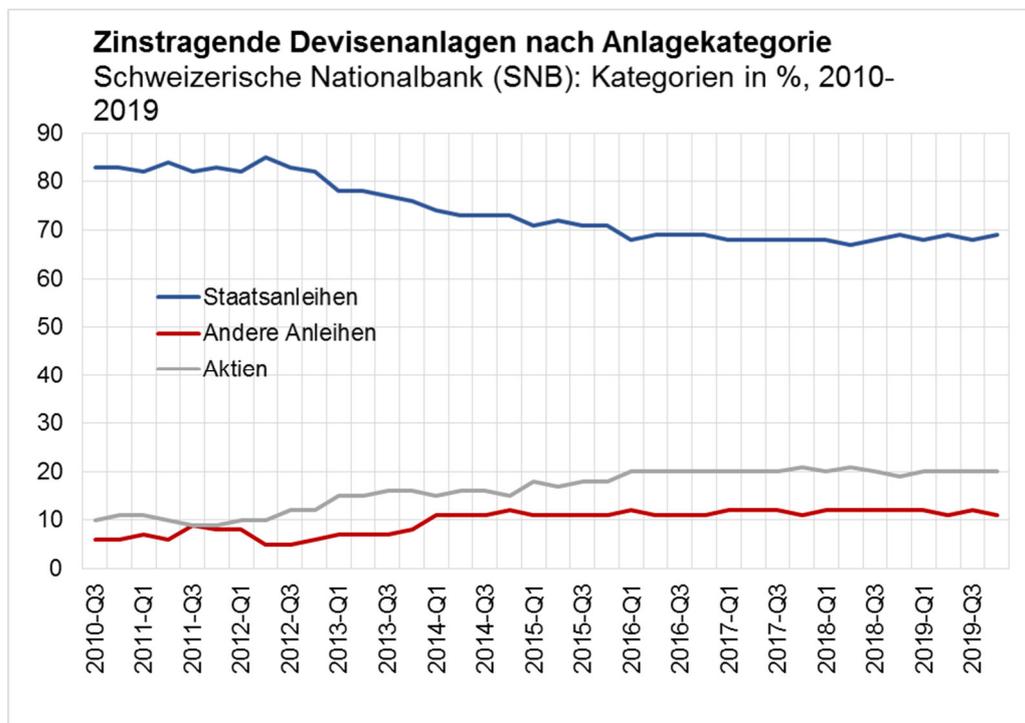
3.5. Devisenerträge und Negativzinsen der Nationalbank – die Kompensation der Falschen

Die Schweizerische Nationalbank versucht über tiefe Zinsen eine weitere Aufwertung des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro zu erreichen. Sie interveniert zusätzlich aber auch bei Bedarf am Devisenmarkt. Dies macht sie, indem sie über eine elektronische Buchung Schweizer Franken schafft. Damit kauft sie am Devisenmarkt unter anderem Staatsanleihen und Aktien. Ein Teil dieser Erträge kann zur Kompensation der Altersvorsorge für die Schäden, welche ihr aus den Negativzinsen resultieren, eingesetzt werden. Dabei muss aber differenziert werden.

Die Interventionen der SNB am Devisenmarkt haben dazu geführt, dass die Devisenanlagen bewertet in Schweizer Franken bis auf 794 Milliarden CHF angestiegen sind.



Diese Devisenanlagen werden unter anderem in Staatsanleihen aus verschiedenen Ländern (69%) und Aktien (20%) gehalten. Es handelt sich somit um Anlagen, welche eine Rendite abwerfen, also zinstragend sind.



Über diese zinstragenden Devisenanlagen bezahlen ausländische Staaten und Unternehmen somit einen Teil ihrer Steuereinnahmen beziehungsweise ihrer Wertschöpfung an die SNB. Dies ist eine erste Ursache für die hohen Gewinne der SNB. Eine Abschöpfung dieser Gewinne ist volkswirtschaftlich gerechtfertigt und sinnvoll. Sie stellt kein Hindernis für die Zielverfolgung der SNB dar.

Ein zweiter Grund für die hohen Bilanzgewinne sind die Negativzinsen auf Sichtguthaben bei der SNB. Sie werden erhoben, sobald ein definierter Freibetrag überschritten wird. Der Satz beträgt - 0.75%. Die Erträge aus Negativzinsen beliefen sich in den Jahren 2017-2019 auf rund 2 Milliarden Franken und unterlagen in den vergangenen drei Jahren kaum Schwankungen. Die Erhöhung der Freigrenze führt ab dem Jahr 2020 allerdings zu einem Rückgang auf noch etwa 1 Milliarde CHF. Die Erträge aus Negativzinsen können ohne Einschränkungen in die AHV geleitet werden.

Ein dritter Grund für potentielle Bilanzgewinne sind Bewertungsveränderungen bei den Anlagen. Aktien und Obligationen können durch Veränderungen an den Finanzmärkten an Wert gewinnen oder verlieren. Zudem können Veränderungen der Währungskurse entsprechende Wertveränderungen verursachen. Aus Wertsteigerungen auf Anlagen der SNB dürften keine Erträge für die Altersvorsorge resultieren. Dies, weil einerseits auch entsprechende Wertverluste resultieren können. Andererseits aber auch, weil dadurch die Geldpolitik der SNB beeinflusst werden könnte. Dies soll in jedem Fall verhindert werden.

Es gibt somit drei zentrale Gründe für die teilweise hohen Bilanzgewinne der SNB:

- zinstragende Devisenanlagen
- Negativzinsen (Erfolg auf Frankenpositionen)

- Bewertungsgewinne auf Anlagen

Die Verwendung von Gewinnen aus den zinstragenden Devisenanlagen und den Negativzinsen sind für die Aufgaben der Nationalbank unproblematisch. Bewertungsveränderungen auf ausländischen Anlagen sollten hingegen nicht für eine Finanzierung der Altersvorsorge berücksichtigt werden.

Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank an Bund und Kantone

Die Höhe der Gewinnausschüttung an Bund und Kantone ist in einer Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) geregelt. Die Vereinbarung für die Jahre 2016-2020 sieht vor, dass eine Gewinnausschüttung an Bund und Kantone vorgenommen wird, wenn die Ausschüttungsreserve nach Gewinnverteilung nicht negativ wird. Ist diese Bedingung erfüllt, dann schüttet die SNB für das entsprechende Geschäftsjahr jeweils einen Betrag von einer Milliarde Franken an Bund und Kantone aus. Überschreitet die Ausschüttungsreserve nach Gewinnverwendung den Wert von 20 Milliarden Franken, dann schüttet die SNB für das betreffende Geschäftsjahr zusätzlich einen Betrag von einer Milliarde CHF an Bund und Kantone aus.

Die Ausschüttungsreserve der SNB beträgt nach der Ausschüttung für das Jahr 2019 immer noch 86 Milliarden Franken. Deshalb hat die SNB mit dem EFD am 28. Februar 2020 eine Zusatzvereinbarung abgeschlossen. Sie definiert zwei zusätzliche Schwellenwerte:

1. Wenn die Ausschüttungsreserve nach Gewinnverwendung den Wert von 30 Milliarden Franken überschreitet, dann schüttet die SNB für dieses Geschäftsjahr zusätzlich eine Milliarde Franken an Bund und Kantone aus.
2. Wenn die Ausschüttungsreserve nach Gewinnverwendung den Wert von 40 Milliarden Franken überschreitet, dann schüttet die SNB für dieses Geschäftsjahr zusätzlich eine weitere Milliarde Franken an Bund und Kantone aus.

Für das Jahr 2019 ergibt sich somit folgende Rechnung:

1. Normale Ausschüttung (Ausschüttung nach Gewinn nicht negativ) = 1 Milliarde Franken
2. Zusatzausschüttung (Ausschüttungsreserve über 20 Milliarden) = 1 Milliarde Franken
3. Ausschüttung gemäss Zusatzvereinbarung (Schwellenwert 1) = 1 Milliarde Franken
4. Ausschüttung gemäss Zusatzvereinbarung (Schwellenwert 2) = 1 Milliarde Franken

Dies ergibt eine gesamte Ausschüttung von 4 Milliarden Franken für das Jahr 2019 für Bund und Kantone.

Für die Jahre 2021 und 2025 soll eine neue Vereinbarung abgeschlossen.

Letztlich ist diese Unterscheidung aber zweitrangig, denn die Erträge der Nationalbank können entsprechend der heute gängigen Gewinnausschüttung an Bund und Kantone erfolgen. Dadurch bleibt die bestehende Praxis beibehalten, wobei einzig ein neuer Adressat – die AHV – hinzugefügt wird. Zusätzlich umfassen die Ausschüttungen noch die Erträge aus den Negativzinsen.

3.6. Neue Welt, neue Werkzeuge

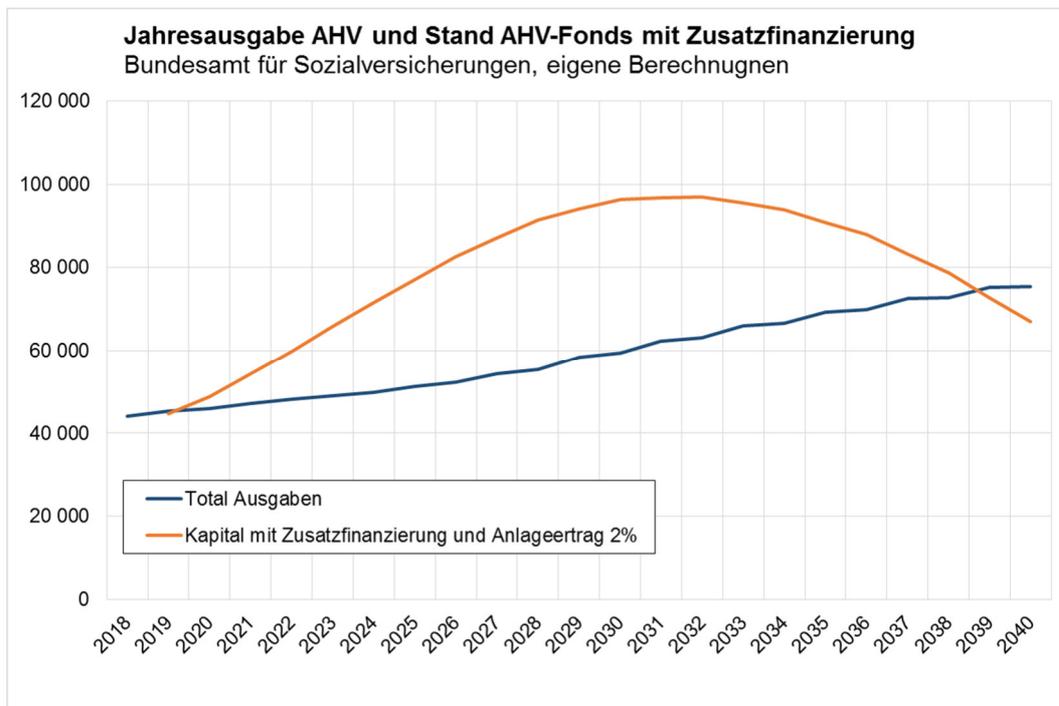
Die neue Welt wie sie vorhergehend beschrieben wurde, bietet für die Altersvorsorge bedeutende Chancen. Diese müssen genutzt werden. Folgende Erträge aus Negativzinsen und Devisenanlagen sollen deshalb zur Finanzierung der Leistungen der AHV eingesetzt werden:

1. Der Bund soll einen Teil seiner Vorteile aus dem gesunkenen Zinsaufwand an die Altersvorsorge zurückgeben. Dadurch nimmt er seine bisherige Rolle bei der Finanzierung der Altersvorsorge wahr. Dadurch fließen jährlich zusätzlich 2 Milliarden CHF an die AHV.
2. Die Negativzinsen, welche vor allem von Finanzinstituten an die Schweizerische Nationalbank überwiesen werden betragen etwa 1 Milliarde CHF. Sie sollen vollständig an die AHV ausbezahlt werden zur Kompensation für die nachteiligen Auswirkungen der Negativzinspolitik.
3. Heute werden mit den Zusatzausschüttungen der Nationalbank an Bund und Kantone fälschlicherweise die Gewinner der Negativzinspolitik entlastet. Die Zusatzausschüttungen sollen deshalb an die Verlierer der Negativzinspolitik fließen. Dadurch fließt jährlich zusätzlich 2 Milliarden CHF an die AHV.

Insgesamt ergeben sich somit durch den Bund und die Nationalbank folgende geschätzten Beträge, welche in den AHV-Fonds fließen sollen:

Betrag in Milliarden CHF	
Ersparnis Bund	2
Negativzinsen SNB	1
Finanzerträge SNB	2
Total	5

Diese Zusatzfinanzierung führt im Prinzip dazu, dass der Stand des AHV-Fonds bis zum Jahr 2039 eine Jahresausgabe der AHV übersteigt. Die Finanzierung der AHV wäre dadurch für die nächsten 19 Jahre nachhaltig gesichert.³



Dies zeigt, dass eine Finanzierung der heutigen Leistungen der AHV auch in einer Welt der Negativzinsen möglich, ja sogar einfacher ist. Zusätzliche Lohn- und Sparbeiträge sind dadurch ausschliesslich in der beruflichen Vorsorge notwendig.

Allerdings soll die Finanzierung des wichtigsten Sozialwerks der Schweiz mittel- und langfristig nicht den volatilen Erträgen der Finanzmärkte und den Entscheidungen der Geldpolitik überlassen werden.

³ Für die Berechnung der Szenarios wurde eine Rendite von 2% auf dem Kapital des AHV-Fonds angenommen.

Sollte nicht die berufliche Vorsorge an Stelle der AHV kompensiert werden?

Die negativen Renditen auf Bundesobligationen führen vor allem bei den Vorsorgeeinrichtungen und den zentralen Organisationen der beruflichen Vorsorge (Auffangeinrichtung, Sicherheitsfonds) zu Verlusten. Die Verluste beim AHV-Fonds (Compenswiss) als Folge der Negativzinsen sind demgegenüber vergleichsweise gering. Dadurch stellt sich die Frage, weshalb die Gewinne aus den Negativzinsen bei der öffentlichen Hand und der Nationalbank nicht in die berufliche Vorsorge fliessen sollten. Dafür gibt es insbesondere einen wichtigen Grund, die Verteilungsgerechtigkeit zwischen Generationen, Geschlechtern und Einkommenschichten:

Grundsätzlich könnten die Erträge der öffentlichen Hand und der Nationalbank zugunsten der beruflichen Vorsorge, insbesondere für die Kompensation einer Übergangsgeneration eingesetzt werden. Damit könnte das Rentenniveau älterer Versicherter trotz einem tieferen Umwandlungssatz gesichert werden. Die Mittel würden dabei an den Sicherheitsfonds überwiesen und anschliessend an die Vorsorgeeinrichtungen zurückverteilt. Dadurch würden allerdings ausschliesslich Personen der Übergangsgeneration – vermutlich im Alter zwischen 50 und 65 Jahren – begünstigt. Personen unter 50 Jahren müssten folglich zur Sicherung ihrer Renten aus der 1. und der 2. Säule sowohl in der beruflichen Vorsorge als auch der AHV zusätzliche Beiträge leisten, ohne aus den Chancen der Negativzinsen einen Nutzen ziehen zu können. Die Chancen, welche die Negativzinsen eröffnen, würden dadurch ausschliesslich zugunsten der Generation 50+ genutzt. Dies widerspricht jedem Anspruch an eine Generationengerechtigkeit.

Die Überweisung der Erträge an den AHV-Fonds wäre hingegen einfach und würde allen Generationen zugutekommen. Da die Ungleichheit der Renten zwischen den Geschlechtern in der AHV – vor allem dank Erziehungs- und Betreuungsgutschriften - deutlich geringer ist und praktisch alle Frauen und Männer unabhängig von der Höhe des Einkommens eine AHV-Rente erhalten, wäre dadurch auch das Kriterium der Geschlechtergerechtigkeit und der sozialen Gerechtigkeit besser erfüllt. Eine Rente der 2. Säule erhalten hingegen nur Personen, welche in einer unselbständigen Erwerbstätigkeit mit einem Einkommen über der Eintrittsschwelle tätig waren. Dies betraf im Jahr 2015 gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 71% der Rentnerinnen und Rentner (79% der Männer, 64% der Frauen).

3.7. Schöne neue Welt? – eine Frankensteuer auf ausländische Frankenkäufe zeigt den Weg zurück

Die negativen Auswirkungen der aktuellen Geldpolitik betreffen nicht nur die Altersvorsorge. Die Suche nach Renditen im Negativzinsumfeld führt dazu, dass Immobilien-, Boden- und Mietpreise in den letzten Jahren massiv gestiegen sind. Zudem werden neue Anlage- und Renditemöglichkeiten beispielsweise im Gesundheitswesen gesucht. Dadurch steigt der Renditedruck in verschiedenen Bereichen und erhöht den Druck auf die Arbeitnehmenden. Als Konsequenz leisten sie über höhere Renditen auf ihrer Arbeit und höhere Mieten immer mehr an ihre eigene Altersvorsorge, weil hier noch eine Rendite abgeschöpft werden kann. Diese Situation kann so nicht hingenommen werden.

Allerdings soll damit keine Kritik an der Geldpolitik der SNB geäussert werden. Eine Aufwertung des Schweizer Frankens – insbesondere gegenüber dem Euro – würde vielen Unternehmen in der Schweiz ebenfalls stark schaden. Geringere Margen würden sich erneut auch negativ auf die Löhne und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden auswirken. Eine Aufhebung der Negativzinsen und der Deviseninterventionen ohne anderweitige Massnahmen wäre deshalb nicht nur ökonomisch schädlich, sondern auch gegen die Interessen der Arbeitnehmenden in der Schweiz. Die aktuelle Lage erfordert deshalb Massnahmen, welche die Spielräume der Nationalbank in der Zinspolitik erhöhen.

Travail.Suisse schlägt deshalb vor, dass über eine Besteuerung von ausländischen Frankenkäufen Druck von der Nationalbank genommen wird. Somit würde letztlich die Anlage in schweizerische Vermögenstitel weniger attraktiv und die Nachfrage nach Schweizer Franken, deren Kauf dafür nötig ist, gedämpft.

Die Steuer müsste durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) erhoben werden. Die Schweizerische Nationalbank erhebt keine Steuern und ist deshalb nicht mit der Umsetzung beauftragt. Die Einführung dieser Massnahme ist technisch ohne weiteres möglich, da ausländische Frankenkäufe elektronisch verbucht und somit lückenlos erfasst werden. Durch die Steuer auf ausländische Frankenkäufe bezahlen diejenigen Akteure für die negativen Auswirkungen des starken Frankens, welche sie auch tatsächlich verursachen.

Die Steuer auf ausländische Frankenkäufe eröffnet der Nationalbank mehr Spielräume bei der Gestaltung der Zinspolitik, ohne dass dadurch eine erneute Frankenaufwertung den Druck auf die Arbeitnehmenden und die produzierenden Unternehmen erhöht. Das Ziel der Steuer ist somit eine Lenkungswirkung. Ihre Erträge können in die AHV fliessen, sie werden aber – entsprechend den Kapitalerträgen - nicht für das Umlageergebnis berücksichtigt. Die Einführung dieser Steuer ist im Interesse aller in der Schweiz produzierenden Unternehmen und den von ihnen beschäftigten Arbeitnehmenden.

Die aktuelle Geld- und Währungspolitik und die daraus folgenden Konsequenzen auf die Finanzpolitik erfordern somit eine neue Sicht. Die erste Bohrung durch den Berg an Herausforderungen in der Altersvorsorge muss von der anderen Seite des Berges begonnen werden. Zusätzliche Bundesbeiträge und Erträge der Nationalbank bilden zwar den Ausgangspunkt. Allerdings muss über die Steuer auf ausländische Frankenkäufe Druck vom Schweizer Franken vor allem im Verhältnis zum Euro genommen werden. Die dadurch angestrebte Abwertung des Frankens kann den Unternehmen durch bessere Margen Spielräume eröffnen, auch bei den Löhnen. Zusätzliche Beiträge an die AHV

wären dadurch unproblematisch hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Kaufkraft der Arbeitnehmenden.

Sofern die Steuer auf ausländische Frankenkäufe die Schweiz wieder in eine normale Zinssituation führt, können zur Finanzierung des aktuellen Leistungsniveaus für die AHV zusätzliche Lohnbeiträge in Betracht gezogen werden. Gleichzeitig wird in diesem Fall Druck von der beruflichen Vorsorge und ihren Leistungen genommen. Sie ist abhängig von positiven Zinsen und kann über allgemeine Wertsteigerungen bei den Vermögenstitel (Aktien, Anleihen, etc.) wie sie in den letzten Jahren erfolgten letztlich keine Renten finanzieren.

Sofern durch die Einführung der Steuer auf ausländische Frankenkäufe die angestrebte Abwertung des Schweizer Frankens nicht erreicht wird, bleiben die genannten Finanzierungsmechanismen über Bundesgelder und einen Teil der Erträge der Nationalbank in der Höhe von fünf Milliarden Schweizer Franken bestehen.

3.8. Fazit – die Travail.Suisse-Transversale

Die Travail.Suisse-Transversale sieht somit ein zweistufiges Vorgehen vor. Über zusätzliche Bundeseinnahmen, welche aufgrund tiefer Zinsen nicht mehr in die Altersvorsorge fliessen, werden zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Leistungen der AHV bereitgestellt. Die zusätzlichen Gewinnausschüttungen der Nationalbank werden des Weiteren nicht dem Bund und den Kantonen zugewiesen, sondern der AHV. Gleiches gilt für die Erträge aus den Negativzinsen. Gleichzeitig wird über eine Besteuerung ausländischer Frankenkäufe die Schwächung des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro angestrebt. Sofern diese Steuer eine Lenkungswirkung entfaltet, entstehen bei Arbeitnehmenden und Arbeitgebern grössere Spielräume für zusätzliche Lohnbeiträge und Mehrwertsteuererhöhungen. Gleichzeitig sinkt der Druck bei der Nationalbank und ermöglicht dadurch eine Anpassung der Zinspolitik. Höhere Zinsen entlasten als Folge davon die zweite Säule. Dadurch sinkt auch hier der Druck, weitere Umwandlungssatzsenkungen zu vollziehen. Unter Umständen sind dadurch sogar wieder höhere Umwandlungssätze denkbar. Dadurch wird es möglich, in die gewohnte Welt der Altersvorsorge zurückzukehren.

4. Schluss

Die Altersvorsorge ist mit den heutigen Leistungen finanzierbar. Es braucht dazu aber den politischen Willen. Die Travail.Suisse-Transversale zeigt einen möglichen Weg. Die Finanzierung erfolgt durch die ökonomischen Gewinner der aktuellen Zins- und Währungspolitik – die Nationalbank und den Bund. Dies aber nur solange als notwendig. Eine Steuer auf ausländische Frankenkäufe soll zu einer Abwertung des Schweizer Frankens führen. Dadurch entstehen Spielräume. Auf der einen Seite bei Löhnen und Margen der Unternehmen, auf der anderen Seite bei der Nationalbank für die Zinspolitik. Diese Spielräume ermöglichen eine Finanzierung, welche unabhängig ist von den Entwicklungen auf den Finanzmärkten, in erster Linie durch Mittel aus Lohnbeiträgen und Bundesgeldern.

Auch wenn die Travail.Suisse-Transversale ein Vorschlag für den mittelfristigen Reformhorizont darstellt, müssen im aktuellen Reformprozess zur AHV21 erste Schritte zur Umsetzung der Travail.Suisse-Transversale erfolgen. Mehrwertsteuererhöhungen sind im Rahmen der kommenden Reform zwar auch für Travail.Suisse denkbar, aber nur in Kombination mit einer zusätzlichen Finanzierung durch Bundesgelder und Nationalbankerträge. Die Einführung der Steuer auf ausländische Frankenkäufe ist für das weitere Bestehen des heutigen Systems der Altersvorsorge existentiell. Ihre Einführung soll rasch in Angriff genommen werden.