

Werner C. Hug, Dr. et lic. rer. pol., Bern

Konflikt statt Kompromiss

Anstatt in gut eidgenössischer Manier aufeinander zuzugehen, die Hände zu reichen, geht die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Ständerats auf Konfrontationskurs mit dem Nationalrat. Sie ist der grossen Kammer keinen Millimeter entgegengekommen. Ein einziger Hoffnungsschimmer leuchtet auf: Die Minderheitsanträge von Alex Kuprecht (SVP/SZ) und Karin Keller-Suter (FDP/SG) beinhalten Lösungsvarianten, die der Nationalrat aufnehmen, bearbeiten kann. Daraus könnte im Differenzbereinigungsverfahren oder in der Einigungskonferenz eine Brücke zum Ständerat gebaut werden.

Im Lotterbett

Nachdem sich die CVP in der ersten Runde aus purer kurzfristiger Taktik mit der SP verbündet hatte – die einen versprochen dem Volk höhere AHV-Renten für Ehepaare (Abschaffung der Heiratsstrafe), die anderen generell 10 Prozent höhere AHV-Renten (AHVplus) – und beide vor dem Volk gescheitert sind, legen sie sich nun in der zentralen Reform Altersvorsorge 2020 in ein gemeinsames Lotterbett. Die primär aus abstimmungstaktischen Gründen eingegangene Koalition vor den Volksabstimmungen findet in der zweiten Lesung des Ständerats eine Fortsetzung. Die Erhöhung der AHV-Rente um 70 Franken und die Aufstockung auf 155 Prozent der Ehepaarrenten nur für Neurentner wird angesichts der Fraktionsdisziplin der beiden Parteien wohl auch im Plenum obsiegen.

Keine Grundsatzdebatte

Es erstaunt, dass die Chambre de réflexion schon als Erstrat keine Grundsatzdebatte zur Vermischung von 1. und 2. Säule einerseits und zur Schaffung von Zweiklassengenerationen in der AHV andererseits geführt hat. Die AHV als Volksversicherung mit unbegrenzter Beitragspflicht und begrenzter Maximalrente, einer Umverteilung von hohen zu tiefen Löhnen, die weltweit einmalig ist, darf nicht mehrere unterschiedliche Rentergenerationen schaffen. Ab 84 600 Franken wirkt die AHV wie eine Steuer. Die Solidaritäten laufen über mehrere Generationen. Revisionen alle zehn Jahre sorgen für Anpassungen an sich verändernde wirtschaftliche und gesellschaftliche Situationen. So haben zum Beispiel die Nachkriegskinder ihre Vorfahren mit deutlich höheren Renten finanziert, wie heute die gut verdienenden Jungen die Renten ihrer Eltern und Grosseltern garantieren. Werden mit dem Präjudiz ab 2018 Neurentner geschaffen, besteht die Gefahr, dass in der nächsten Revision wiederum neue entstehen. Warum sollen die Jungen heute höhere AHV-Beiträge bezahlen, damit ausgerechnet die Babyboomer – und nur diese – künftig höhere Renten erhalten? Können sie künftig darauf vertrauen, dass ihre Kinder wiederum bereit sein werden, höhere Renten zu bezahlen? Beruht das Umlagever-



«Warum sollen die Jungen heute höhere AHV-Beiträge bezahlen, damit ausgerechnet die Babyboomer künftig höhere Renten erhalten?»

fahren nicht gerade darauf, dass die Aktiven die Rentner im Rahmen ihrer Möglichkeiten, vornehmlich der Demografie und der Lohnentwicklung, unterhalten? Bedeutet dies nicht automatisch, dass auch die Rentner solidarisch zu den Jungen sein müssen? Also in angespannten Lagen auf Rentenerhöhungen verzichten. Darf das Umlageverfahren bei 40-jähriger Beitragspflicht und 20 Jahren Rentenbezug zur Finanzierung auf eine Generation reduziert werden? Kurzum: Die Schaffung von unterschiedlichen Finanzierungs- und Rentnergenerationen ist systemschädigend.

Junge mehrfach bestrafen?

Warum soll ausgerechnet die AHV, die vor immensen Finanzierungsproblemen steht, die Renteneinbussen in der beruflichen Vorsorge ausgleichen? Diese Vermischung von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren, von Volks- und Erwerbstätigenversicherung ist nicht nur grundsätzlich verfehlt. Sie ist überhaupt nicht nötig, denn in den Vorschlägen des Nationalrats und der Minderheit Kuprecht wird die Renteneinbusse, die mit der Senkung des Umwandlungssatzes im BVG verbunden ist, auch vollständig kompensiert. Kommt hinzu, dass lediglich 12 Prozent der vom Obligatorium (PK Statistik 2014, S. 30) erfassten Versicherten betroffen sind. Sollen mit der Giesskanne Neurentner in der AHV geschaffen und begossen werden? Selbst auf die Gefahr hin, dass diese mit einer Rentenerhöhung um 70 Franken aus der EL fallen? Zusätzlich zu dieser verfehlten Massnahme werden die Jungen mit 0.3 Prozent höheren AHV-Beiträgen, Mehrwert- und allgemeinen Steuern belastet, auf die sie in ihrem Rentenalter nicht zählen können. Demgegenüber sind ihre Beiträge in die Pensionskasse individuell garantiert, und wenn die Inflation und damit die Renditen wieder anziehen werden, über den Zinseszinsseffekt besser angelegt als in der AHV.

Geben und Nehmen

Soll die Reform doch noch zu einem guten Ende geführt werden, dann müssen beide Räte von ihren harten Positionen abrücken. Dabei geht es um ein Geben und Nehmen. Einigkeit besteht schon heute in folgenden Punkten: Referenzalter 65/65, flexible Pensionierungen zwischen 62 und 70 Jahren, Demografieprozent 0.3 Prozent. Uneinig sind sich beide Räte bei den Hinterlassenenrenten, den Pensioniertenkinderrenten, zur Einführung einer Stabilisierungsregel, zur Erhöhung der MwSt. und insbesondere zur Kompensation der Renteneinbussen in der 2. Säule.

Einigungsvorschlag

Eine Einigung zwischen Stände- und Nationalrat könnte folgendermassen erfolgen: Soll in der AHV kein Präjudiz ge-

schaffen, das System nicht geschädigt werden, dann muss die Kompensation der Umwandlungssatzsenkung im BVG vorgenommen werden. Das Modell Kuprecht tut dies und belastet die Wirtschaft damit deutlich weniger als dasjenige des Nationalrats. Der Koordinationsabzug wird auf 17 625 Franken (5/8 der maximalen AHV-Rente) gesenkt. Der Sparprozess beginnt im Alter 21. Die Altersguthaben sind folgendermassen gestaffelt: 5 Prozent (21–24), 7 Prozent (25–34), 11 Prozent (35–44), 16 Prozent (45–54) und 18 Prozent (55–65). Übergangsgeneration ab Alter 45, zentrale Finanzierung. Auf die Schaffung einer Neurentnergeneration wird verzichtet.

Um der CVP entgegenzukommen, könnte in der AHV der Plafond der Ehepaarrente nicht nur für Neurentner, sondern für alle Ehepaarrentenbezüger auf 155 Prozent (+480 Mio. Franken) angehoben werden. Selbst wenn der Nationalrat auf die Abschaffung der Hinterlassenen- (–410 Millionen) und der Pensioniertenkinderrenten (–200 Millionen) verzichtet und 1 MwSt.-Prozent gewährt, schneidet der Minderheitsantrag Kuprecht, inklusive 155 Prozent Ehepaarrente für alle Rentner sowohl in der AHV als auch im BVG, also insgesamt, deutlich günstiger ab. Günstiger als die Vorschläge des Nationalrats aber auch der SGK des Ständerats. Und die Renten der «reinen» BVG-Bezüger sind allein mit den Kompensationsmassnahmen und den laufenden Beiträgen gesichert. Kommt dann noch ein Zinseszins dazu, erhalten sie sogar noch mehr. Würde das «politische Geschenk» gemäss Antrag Keller-Suter, das zusätzlich kleine Einkommen in der AHV begünstigen möchte (+300

Mio. Franken), auch noch ins Paket aufgenommen, dann lägen die Gesamtkosten in etwa auf gleicher Höhe wie im Modell der ständerätlichen SGK, aber immer noch deutlich tiefer als im Modell des Nationalrats. Dem mit einer Erhöhung der Ehepaarrente für alle Rentner erweiterten Modell Kuprecht könnten somit auch die Bauern- und Gewerbevertreter zustimmen. Damit wäre eine Revision geschnürt, bei der alle das Gesicht wahren können.

Kommen sich jedoch die beiden Kammern im Frühling, wenn sich der Nationalrat zum zweiten Mal über die Vorlage beugt, nicht näher, dann dürfte die in derselben Session in der Einigungskonferenz zu verabschiedende Altersvorsorge 2020 scheitern. ■

Kompromisslösung

- Referenzalter 65/65
- Flexibilisierung der Pensionierung
- Mehrwertsteuererhöhung 0.3 Prozent + 0.7 Prozent
- Erhöhung aller Ehepaarrenten auf 155 Prozent
- Umwandlungssatz 6 Prozent
- Kompensationsmassnahmen zentral im BVG
- Koordinationsabzug 17 625 Franken
- Sparen ab 21 Jahren
- Eintrittsschwelle 21 150 Franken
- Leicht erhöhte Altersgutschriften

Werner C. Hug, Dr. et lic. ès. sc. écon. et soc., Berne

Le conflit supplante le compromis

Au lieu de suivre les bonnes manières fédérales, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) rompt avec la politique de la main tendue et va à la confrontation avec le Conseil national. Elle n'a pas cédé d'un pouce face à la grande Chambre. Seule lueur d'espoir: les propositions de la minorité émanant d'Alex Kuprecht (UDC/SZ) et de Karin Keller-Suter (PLR/SG) contiennent des variantes que le Conseil national peut reprendre à son compte et travailler. Celles-ci pourraient permettre de jeter un pont vers le Conseil des Etats au cours de la procédure d'élimination des divergences ou lors de la Conférence de conciliation.

Dans le même navire

Après que le PDC se soit allié avec le PS par pure tactique à courte vue lors des premiers débats - les uns promettaient au peuple des rentes AVS plus élevées pour les couples (suppression de la pénalité du mariage), les autres des rentes AVS augmentées linéairement de 10% (AVSplus) – et que tous les deux aient échoué devant les urnes, ils se trouvent maintenant embarqués sur le même navire au sein de la réforme centrale «Prévoyance vieillesse 2020». La coalition initiale formée pour des raisons de stratégie électorale avant les votations populaires se poursuit en seconde lecture du Conseil des Etats. L'augmentation de la rente AVS de 70 francs et le relèvement à 155% du plafond de la rente de couple uniquement pour les nouveaux rentiers passeront également en plénière compte tenu de la discipline de groupe des deux partis.

Pas de débat de fond

Il est étonnant que la Chambre de réflexion, en tant que premier conseil, n'ait pas mené de débat de fond, premièrement sur la réunion des 1^{er} et 2^e piliers, et, deuxièmement, sur la création de générations à deux classes dans l'AVS. L'AVS, en tant qu'assurance populaire, avec une obligation de cotiser illimitée et une rente maximale plafonnée, avec une redistribution des hauts salaires vers les bas salaires unique au monde, ne peut pas créer plusieurs générations de rentiers différentes. A partir de 84 600 francs, l'AVS a l'effet d'un impôt. Les mesures de solidarité couvrent plusieurs générations. Les révisions tous les dix ans veillent à garantir des adaptations aux transformations de la situation économique et sociale. Ainsi, par exemple, les enfants de l'après-guerre ont financé des rentes nettement plus élevées à leurs aînés, tout comme aujourd'hui, les jeunes au revenu confortable garantissent les rentes de leurs parents et grands-parents. Si de nouveaux rentiers sont créés avec préjudice à partir de 2018, il est à craindre qu'il y en ait de nouveaux à la prochaine révision. Pourquoi les jeunes doivent-ils verser des cotisations AVS plus élevées aujourd'hui afin que précisément les «baby boomers» – et seulement eux – puissent percevoir des rentes supérieures demain? Peuvent-ils être sûrs que

leurs enfants seront, à leur tour, prêts à payer pour des rentes plus élevées? Le système de répartition n'est-il pas fondé justement sur le principe que les actifs entretiennent les bénéficiaires de rentes dans le cadre de leurs possibilités, et notamment en fonction de la démographie et de l'évolution des salaires? Cela ne signifie-t-il pas automatiquement que les rentiers aussi doivent se montrer solidaires à l'égard des jeunes? A savoir, renoncer à des augmentations de rentes dans les périodes difficiles. Avec une obligation de cotiser de 40 ans et 20 ans de versement de rente, le principe de répartition doit-il se limiter au financement d'une seule génération? En résumé: la création de générations de financement et de rentiers différentes est nuisible pour le système.

Les jeunes pénalisés à plusieurs niveaux

Pourquoi faut-il partir du principe que l'AVS, qui fait face à d'énormes problèmes de financement, doit compenser les lacunes des rentes de la prévoyance professionnelle? Ce mélange entre système de répartition et système par capitalisation, d'assurance populaire et d'assurance professionnelle est non seulement une erreur, mais il n'est pas non plus nécessaire, car dans les propositions du Conseil national et de la minorité Kuprecht, les lacunes de rentes associées à la baisse du taux de conversion LPP sont entièrement compensées. Et en outre, seulement 12% des assurés relevant du régime obligatoire (Statistique des caisses de pensions 2014, p. 30) sont touchés. Faut-il créer et déverser de nouveaux rentiers dans l'AVS? Même en risquant qu'une augmentation des rentes de 70 francs leur fasse perdre le bénéfice des prestations complémentaires? En plus de cette mesure négative, l'augmentation de 0.3% des cotisations à l'AVS pénalise les jeunes au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts en général, ce dont ils ne pourront pas profiter à l'âge de la retraite. En revanche, leurs cotisations à la caisse de pensions sont garanties individuellement et si l'inflation et, partant, les rendements, redeviennent attrayants, elles seront mieux placées via l'effet des intérêts composés qu'à l'AVS.

Donnant-donnant

Si la réforme doit quand même être menée à bien, les deux chambres seront contraintes de revenir sur leur position tranchée. C'est donnant-donnant. Il y a aujourd'hui consensus sur les points suivants: âge de référence 65 ans pour les hommes et les femmes, retraite flexible entre 62 et 70 ans, pour cent démographique de 0.3%. Il y a en revanche désaccord entre le Conseil des Etats et le National concernant les rentes de survivants, les rentes d'enfants de pensionnés, l'introduction d'une règle de stabilisation, l'augmentation de la TVA et, en particulier, la compensation des lacunes de rentes dans le 2^e pilier.

Tentative de conciliation

«Pourquoi les jeunes doivent-ils verser des cotisations AVS plus élevées aujourd'hui afin que précisément les «baby boomers» puissent percevoir des rentes supérieures demain?»

Les deux chambres pourraient se retrouver sur le terrain d'entente suivant: si aucun préjudice n'est créé dans l'AVS et que le système n'est pas altéré, la compensation de la baisse du taux de conversion doit alors avoir lieu au sein même de la LPP. C'est ce que prévoit le modèle Kuprecht, qui pèse par conséquent bien moins sur l'économie que celui du Conseil national. La déduction de coordination est abaissée à 17 625 francs (5/8 de la rente maximale de l'AVS). Le processus d'épargne débute à 21 ans. Les bonifications de vieillesse sont échelonnées comme suit: 5% (21–24), 7% (25–34), 11% (35–44), 16% (45–54) et 18% (55–65). Génération transitoire à compter de 45 ans: financement central. Renonciation à la création d'une génération de nouveaux rentiers.

Afin de satisfaire le PDC, le plafond des rentes pour couples dans l'AVS pourrait être élevé à 155% (+480 mios de francs) pour tous les couples bénéficiaires et non pas seulement pour les nouveaux rentiers. Même si le Conseil national renonce à la suppression des rentes de survivants (–410 mios) et d'enfants de pensionnés (–200 mios) et accorde 1 point de TVA, la proposition de la minorité Kuprecht, avec notamment une rente pour couples égale à 155% pour tous les bénéficiaires, aussi bien dans l'AVS que dans la LPP, s'avère nettement plus avantageuse dans l'ensemble. Plus avantageuse que les propositions du Conseil national, mais aussi celles de la CSSS-E. Quant aux rentes «purement» LPP, elles sont garanties rien que par les mesures de compensation et les contributions en cours. Et si des intérêts composés viennent s'y ajouter, leurs bénéficiaires percevront encore davantage. Si le «cadeau politique» selon les

mots de la proposition Keller-Suter, devait favoriser le petit revenu supplémentaire dans l'AVS (+300 mios de francs), également incorporé dans le paquet, les coûts globaux se situeraient alors au même niveau que dans le modèle de la CSSS-E, mais toujours bien en dessous de ceux inclus dans le scénario du Conseil national. Les représentants des agriculteurs et des industriels pourraient aussi se rallier à un modèle Kuprecht élargi, avec une augmentation des rentes de couples pour tous les bénéficiaires. Il serait ainsi possible d'élaborer une révision dans laquelle tout le monde pourrait sauver la face.

Si, en revanche, les deux chambres ne se rapprochent pas au printemps, lorsque le National se penchera pour la deuxième fois sur le dossier, le projet «Prévoyance vieillesse 2020» devant être adopté à la Conférence de conciliation paraît voué à l'échec. ■

Le compromis

- Age de référence H 65/F 65
- Flexibilisation de la retraite
- Augmentation de la TVA de 0.3% + 0.7%
- Plafonnement de toutes les rentes de couples à 155%
- Taux de conversion à 6%
- Mesures de compensation centrales dans la LPP
- Déduction de coordination de 17 625 francs
- Début de l'épargne à 21 ans
- Seuil d'entrée à 21 150 francs
- Bonifications de vieillesse légèrement relevées