

Abstimmung vom 24.9.2017

Die «Scheinreform» der Altersvorsorge findet keine Mehrheit

Abgelehnt: Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020; Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer

Moritz Schley

Empfohlene Zitierweise: Schley, Moritz (2019): Die «Scheinreform» der Altersvorsorge findet keine Mehrheit. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am [Datum].

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Da der Bevölkerungsanteil von Personen im Erwerbsalter im Verhältnis zur Anzahl Rentnerinnen und Rentner zusehends sinkt und zudem die Zinsen am Kapitalmarkt seit Längerem tief sind, ist die Finanzierung der Altersvorsorge langfristig gefährdet. Nachdem es keinem seiner Vorgänger in den letzten 20 Jahren gelungen ist, eine mehrheitsfähige Reform der AHV vorzulegen, startet Bundesrat Alain Berset nach seinem Wechsel ins Innendepartement 2012 einen neuen Versuch. Er beauftragt sein Departement, eine umfassende Strategie zur Reform der Altersvorsorge vorzulegen. Am System der drei Säulen mit staatlicher (1. Säule), beruflicher (2. Säule) und privater (3. Säule) Vorsorge soll allerdings nicht gerüttelt werden.

Im Herbst 2014 veröffentlicht der Bundesrat seine Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020. Der Titel der Strategie gibt zugleich den Zeitplan vor: 2020 soll die geplante Reform in Kraft treten. Die wichtigsten Punkte der Vorlage sind erstens die Erhöhung des Frauenrentenalters bei gleichzeitiger Flexibilisierung des Pensionierungszeitpunkts: Anstelle des fixen Rentenalters von 65 für Männer und 64 für Frauen soll für alle ein «Referenzalter» von 65 Jahren gelten. Die Rente könnte frühestens – und mit Einbussen – ab 62, spätestens mit 70 Jahren bezogen werden. Zur finanziellen Stabilisierung der AHV soll die Mehrwertsteuer um 1,5% angehoben werden. In der 2. Säule sieht der Bundesrat vor, die Leistungen der Pensionskassen der steigenden Lebenserwartung anzupassen und den Umwandlungssatz – den Anteil der jährlich ausbezahlten Rentenleistung am Altersguthaben – um fast zwölf Prozent von 6,8% auf 6% zu senken. Zur Abfederung dieser Rentensenkung soll der Koordinationsabzug abgeschafft werden, was vor allem Geringverdienenden zu Gute käme.

Schon Monate vor Beginn der Parlamentsdebatte wird in den Medien und der Öffentlichkeit intensiv über die «Altersvorsorge 2020» diskutiert. Viele bemängeln die Finanzierung der Vorlage. Sie sei nicht nachhaltig und gehe zulasten der jungen und künftigen Generationen.

Im Ständerat überrascht die vorberatende Kommission mit ihrem Vorschlag, die Einbussen in der 2. Säule nicht mittels Abschaffung des Koordinationsabzugs auszugleichen, sondern quasi säulenübergreifend mittels einer Erhöhung aller neuen AHV-Renten um 70 Franken. Zudem soll der Plafond für Ehepaar-Renten in der AHV von 150 auf 155% einer Einzelrente erhöht werden. Als Architekten dieser Lösung gelten die SP- und die CVP-Spitzen. Da Stände- und Nationalrat sich bei dem komplexen Reformwerk zunächst auf mehrere Punkte nicht einigen können, kommt eine Einigungskonferenz zum Zug. Beim Kompensationsmodell lenkt schliesslich eine knappe Mehrheit des Nationalrats ein und akzeptiert den ständerätlichen Vorschlag mit der Erhöhung der AHV-Renten um 70 Franken. Der Ständerat willigt dafür ein, die Mehrwertsteuer lediglich um 0,6% anzuheben, der AHV also geringere Mehreinnahmen zuzuleiten als

noch vom Bundesrat beantragt. Das bereinigte Gesamtpaket findet in beiden Räten knappe Mehrheiten, gegen den Widerstand der SVP und der FDP.

Da die Erhöhung der Mehrwertsteuer eine Verfassungsänderung nötig macht, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum. Gegen das Gesetz, das die übrigen Reformmassnahmen beinhaltet, wird zudem das fakultative Referendum ergriffen, dies durch ein linkes Komitee, das hauptsächlich von Westschweizer Gewerkschaften und Konsumentenzeitschriften getragen wird und die Erhöhung des Frauenrentenalters sowie die Senkung des Umwandlungssatzes nicht akzeptieren will. Zwar würde das Gesetz ohnehin nur in Kraft treten, wenn die Mehrwertsteuererhöhung angenommen wird, doch die Referendumsführer möchten verhindern, dass auf dem Stimmzettel ausschliesslich von der AHV die Rede sei und dadurch das vollständige Ausmass der Revision unterschätzt würde.

GEGENSTAND

Zur Abstimmung stehen mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer und dem Gesetz zur Altersvorsorge 2020 zwei formell separate Vorlagen, die aber miteinander verknüpft sind: Die Änderungen treten nur in Kraft, wenn beide Vorlagen angenommen werden. Um die Finanzierungslücke der AHV zu schliessen, soll die AHV nebst dem ganzen bisher erhobenen Mehrwertsteuerprozent ab 2018 auch die 0,3 Mehrwertsteuer-Prozentpunkte erhalten, die bisher an die IV gehen. 2021 soll die Mehrwertsteuer zudem zugunsten der AHV um 0,3 Punkte auf 8,3% erhöht werden. Ausserdem sollen die AHV-Lohnbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer um je 0,15 Prozentpunkte steigen. Auf Leistungsseite soll das Rentenalter der Frauen von 64 auf 65 Jahre erhöht und in der 2. Säule der Mindestumwandlungssatz von 6,8 Prozent auf 6,0 Prozent gesenkt werden. Gleichzeitig soll eine flexible und schrittweise Pensionierung zwischen 62 und 70 Jahren ermöglicht werden. Die monatlichen AHV-Altersrenten sollen um 70 Franken erhöht und die Obergrenze für Ehepaarrenten von 150 auf 155 Prozent einer maximalen Altersrente angehoben werden. Mehrere Reformmassnahmen von geringerer Tragweite sind ebenfalls in dem umfassenden Paket enthalten.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Die Westschweizer Gewerkschaften bekommen von linker Seite nur wenig organisierte Unterstützung: Nur die Juso und die SP-Sektion des Kantons Genf schliessen sich dem Referendumskomitee an. Sie bemängeln die Erhöhung des Rentenalters für Frauen und die Kürzung der Leistungen der Pensionskassen. Die SP spricht sich nach einer Mitgliederbefragung genauso wie die Grünen für die Reform der Altersvorsorge aus. Von der Stärkung der AHV und dem Ausbau um 70 Franken würden vor allem die tieferen und mittleren Einkommen profitieren, argumentieren sie. Die nationalen Gewerkschaftsorganisationen empfehlen die Reform ebenfalls – meist mit knappen Entscheiden der Delegierten – zur Annahme, wobei sich eine Differenz zwischen ablehnenden Romands und

annehmenden Deutschschweizern zeigt. Auch CVP, BDP und GLP sowie der Bauernverband, der Westschweizer Wirtschaftsverband Centre Patronal und Pro Senectute befürworten die Reform. Aus ihrer Sicht ist die Vorlage ein fairer und sozialer Kompromiss und ein zwingend notwendiger Schritt zur langfristigen Stabilisierung der Altersvorsorge. Der Reformstau in der Altersvorsorge müsse endlich überwunden werden.

Gegen die beiden Vorlagen stellen sich FDP und SVP sowie Economiesuisse, der Gewerbeverband und der Arbeitgeberverband. Statt die Probleme der AHV zu lösen, schaffe die Reform neue; die Lasten würden nur auf die folgenden Generationen verschoben und durch die Rentenerhöhungen in der AHV nach dem Giesskannenprinzip noch vergrößert, lautet das Hauptargument dieser Koalition, die als «Generationenallianz gegen die AHV-Scheinreform» auftritt. Von einem Kompromiss könne nicht die Rede sein, denn bei den AHV-Rentenerhöhungen habe die SP-CVP-Allianz nie einen Schritt auf die rechten Parteien zugemacht. Die Gegner argumentieren auch, es sei ungerecht, dass der AHV-Zustupf nur für Neurentner vorgesehen ist; gegenwärtige Rentner hätten dadurch das Nachsehen, müssten sie doch die Mehrwertsteuererhöhung ebenfalls mittragen. Die Befürworter halten dem entgegen, dass die gegenwärtigen Rentner auch nicht von der Senkung des Mindestumwandlungssatzes bei den Pensionskassen betroffen sind.

ERGEBNIS

Bei einer Stimmbeteiligung von 46% spricht sich eine knappe Mehrheit gegen die beiden Vorlagen aus. Das Bundesgesetz zur Reform der Altersvorsorge wird mit 52,7% Nein-Stimmen abgelehnt, die Verfassungsänderung zur Erhöhung der Mehrwertsteuer scheitert mit 50,05% Nein-Stimmen und 11 5/2 ablehnenden Ständen. Dass dieser Reformanlauf knapper scheitert als alle anderen Behördenvorlagen und Volksinitiativen seit 1995 im Bereich der Alterssicherung (vgl. die Vorlagen 444, 469, 470, 507, 508, 523, 536, 550 und 606), ist für die Befürworter ein schwacher Trost.

Beide Vorlagen stossen in der Inner- und Ostschweiz auf überdurchschnittlich starke Ablehnung – hier dürften vor allem die Argumente der bürgerlichen Gegner verfangen haben. In der Westschweiz, wo die linken Referendumsführer zuhause sind, gibt es in den meisten Kantonen Ja-Mehrheiten zu beiden Vorlagen. Der Kanton Jura weist sogar bei beiden Vorlagen den schweizweit höchsten Ja-Anteil aus. Zweimal Nein sagt Genf, in der Waadt gibt es ein knappes Ja und ein knappes Nein.

Die Voto-Studie stellt fest, dass soziale Merkmale der Stimmenden nur eine sekundäre Rolle für den Stimmentscheid spielten. Es könne weder von einem Generationen- noch von einem Geschlechterkonflikt die Rede sein. Viele Ja-Stimmende seien der Überzeugung gewesen, dass die vorgelegte Reform unter den aktuellen Bedingungen die bestmögliche Kompromisslösung sei, um den Reformstau zu überwinden. Ausschlaggebend für das knappe Nein sei das Zusammenspiel der Vielzahl von Ablehnungsgründen gewesen – zum einen die eher bürgerlich geprägte Ablehnung

der AHV-Erhöhung um 70 Franken und der Mehrwertsteuererhöhung, zum andern die eher links geprägte Ablehnung der Erhöhung des Frauenrentenalters. Zwar sagte auch in der Romandie, wo das linke Referendum seine Basis hatte, eine Mehrheit der Linken Ja, aber noch weniger deutlich als in der Deutschschweiz. Während die SVP-Anhängerschaft grossmehrheitlich Nein stimmte und die SP-Sympathisantinnen und – Sympathisanten mehrheitlich Ja, waren die Wählerschaften aller übrigen Parteien recht stark gespalten.

QUELLEN

Caroni, Flavia, und Anja Heidelberger (2019). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Altersvorsorge 2020. Reform, 2012-2017*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 19.7.2019.

Milic, Thomas, Thomas Reiss und Daniel Kübler (2017). *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. September 2017*. Aarau, Lausanne, Luzern: ZDA, FORS, LINK.

Argumentarium der «Generationenallianz gegen die AHV-Scheinreform» vom 3. Juli 2017, enthalten im Verhandlungsheft der Parlamentsdienste der Bundesversammlung zu Geschäft 14.088. <https://www.parlament.ch/de/services/volksabstimmungen/verhandlungshefte>, abgerufen am 19.7.2019.

Erläuterungen des Bundesrates zur Abstimmung vom 24.9.2017 (Abstimmungsbüchlein). Herausgegeben von der Bundeskanzlei.

Bundesblatt: BBl 2015 1.