

A R G U M E N T A R I U M

Nein zur sozialistischen AHV/IV-Initiative

Sekretariat:

Schweizerisches Komitee
Ja zur fortschrittlichen
10. AHV-Revision -
Nein zur sozialistischen
"AHV/IV-Initiative"

*Postfach 8615
3001 Bern
Tel. 031 381 77 85
Fax 031 382 23 66*

Inhaltsverzeichnis

1.	Initiativtext.....	2
2.	Ziel der Initiative	4
3.	Grundsätzliche Gedanken zur Initiative	6
	3.1. Leistungsverbesserungen für tiefere Einkommen notwendig.....	6
	3.2. Ausbau der 1. Säule zu Lasten der 2. Säule nicht der richtige Weg	7
	<i>3.2.1. Umlageverfahren (1. Säule)</i>	<i>8</i>
	<i>3.2.2. Kapitaldeckungsverfahren (2. Säule).....</i>	<i>10</i>
	<i>3.2.3. Ausgewogenes Verhältnis zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren.....</i>	<i>12</i>
4.	Forderungen der Initianten	13
	4.1. Forderungen in der 1. Säule.....	14
	<i>4.1.1. Neues Leistungsziel der AHV/IV</i>	<i>14</i>
	<i>4.1.2. Mindestrente / Höchstrente / geknickte Rentenformel</i>	<i>15</i>
	<i>4.1.3. Plafonierung der Renten zusammenlebender Rentner</i>	<i>18</i>
	<i>4.1.4. Betreuungsgutschriften</i>	<i>19</i>
	<i>4.1.5. Geschlechts- und zivilstandsneutrale Rentenansprüche.....</i>	<i>19</i>

4.1.6.	<i>Ruhestandsrente ab Alter 62 / Rentenvorbezug.....</i>	20
4.1.7.	<i>Erhöhung des Bundesbeitrages an die AHV/IV</i>	22
4.2.	Forderungen in der 2. Säule.....	22
4.2.1.	<i>Abbau des BVG im Umfang des Ausbaus der AHV/IV</i>	22
4.2.2.	<i>Volle Freizügigkeit in der 2. Säule</i>	25
<hr/>		
5.	Finanzielle Auswirkungen der Initiative	26
5.1.	Mehrkosten und Finanzierung der Initiative	26
5.2.	Finanzielle Situation der AHV	29
<hr/>		
6.	Argumente der Initiativgegner im Ueberblick	31
6.1.	Heutiges Gleichgewicht Umlageverfahren / Kapitaldeckungsverfahren dem Optimum nahe	31
6.2.	Düstere Zukunft der AHV–Finanzen	31
6.3.	Abbau des Versicherungscharakters / Ausbau des Giesskannenprinzipes in der AHV/IV	32
6.4.	Kapitalexport via AHV/IV–Renten in Frage gestellt	32
6.5.	Kapitalstock der 2. Säule von grosser Bedeutung	33
6.6.	Anlagen der Vorsorgeeinrichtungen im Ausland für bessere Risikoverteilung notwendig.....	34

6.7.	Verwaltungskosten der 2. Säule normal.....	35
6.8.	2. Säule auf dem Immobilienmarkt nicht mitverantwortlich für Preissteigerungen.....	36
6.9.	Länder im Ausland bauen Vorsorgesysteme nach dem Kapitaldeckungsverfahren auf und aus.....	36
6.10.	1. BVG–Revision bringt Verbesserungen.....	37
6.11.	Regelung technischer Aspekte der Altersvorsorge auf Verfassungsstufe abzulehnen.....	38
<hr/>		
7.	Nein zur sozialistischen AHV/IV–Initiative.....	39

Anhang 1 Werdegang der Initiative

NEIN zur sozialistischen AHV/IV–Initiative:

**Ein Ueberblick über die wichtigsten Argumente
gegen die Initiative auf S. 39 ff. !**

1. Initiativtext

Die Volksinitiative "zum Ausbau von AHV und IV" wurde von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) und dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) am 30. Mai 1991 mit 118'264 gültigen Unterschriften eingereicht (vgl. Anhang 1: Werdegang der Initiative). Die Initiative hat die Revision von Art. 34quater BV sowie einen neuen Artikel 20 der Uebergangsbestimmungen der BV zum Gegenstand.

Bundesrat und Parlament empfehlen Volk und Ständen die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Die Initiative würde das innere Gleichgewicht der Dreisäulenkonzeption und die finanzielle Sicherheit der AHV/IV gefährden.

Der Initiativtext lautet wie folgt :

(Änderungen gegenüber der heutigen Fassung von Artikel 34quater BV sind kursiv gesetzt.)

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert :

Art. 34^{quater} Abs. 2 Einleitung und Bst. b und Abs. 3 Bst. b und e (neu)

² Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ein. Diese gewährt Geld- und Sachleistungen. Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken und zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung beitragen. Der Bund sorgt dafür, dass die Ansprüche geschlechts- und zivilstandsneutral ausgestaltet werden, und sieht Betreuungsgutschriften vor. Die Höchstrente darf das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen. Die Renten sind mindestens der Preisentwicklung anzupassen. Altersrenten werden, bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit, ab dem vollendeten 62. Altersjahr gewährt. Das Gesetz legt fest, ab welchem Altersjahr der Anspruch ohne die Bedingung der Erwerbsaufgabe entsteht, und regelt den Teilanspruch auf Renten bei teilweiser Erwerbsaufgabe. Es kann die Altersgrenzen herabsetzen oder einen Vorbezug unter bestimmten Bedingungen vorsehen. Die Durchführung der Versicherung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können Berufsverbände und andere private oder öffentliche Organisationen beigezogen werden. Die Versicherung wird finanziert:

...

- b. durch einen Beitrag des Bundes von höchstens der Hälfte der Ausgaben, der vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser gemäss Artikel 32^{bis} Absatz 9 zu decken ist. Der Beitrag des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung beträgt mindestens 25 Prozent ihrer Ausgaben, derjenige an die Invalidenversicherung mindestens 50 Prozent;

...

¹ Der Bund trifft im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf dem Wege der Gesetzgebung folgende Massnahmen, um den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen Versicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen:

...
b. Er umschreibt die Mindestanforderungen, denen diese Vorsorgeeinrichtungen genügen müssen, wobei für Arbeitnehmer zumindest die Einkommensanteile, die betragsmässig dem 1½-fachen bis zum 4½-fachen der minimalen Altersrente der eidgenössischen Versicherung entsprechen, zu versichern sind. Für die Lösung besonderer Aufgaben können gesamtschweizerische Massnahmen vorgesehen werden.

...
e. Er sorgt für die Garantie der vollen Freizügigkeit in- und ausserhalb des Obligatoriums; zumindest hat die Freizügigkeitsleistung die doppelten und aufgezinsten Beiträge der Arbeitnehmer an die berufliche Altersvorsorge zu umfassen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

¹ Die Renten der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung werden innert sechs Jahren nach Annahme der Änderung von Artikel 34^{quater} Absatz 2 Einleitung und Buchstabe b und Absatz 3 Buchstaben b und e durch Volk und Stände so erhöht, dass

- a. die damaligen Mindestrenten um die Hälfte erhöht werden;
- b. sich die Renten zusammensetzen aus einem festen Rentenanteil von $\frac{1}{3}$ der Mindestrente und einem veränderlichen Rententeil von $\frac{1}{3}$ des Einkommens bis zum Einkommen in der Höhe der doppelten Mindestrente, ab dort um $\frac{1}{4}$ des Einkommens;
- c. die Höchstrente das 1½-fache der Mindestrente beträgt;
- d. die Altersrente von Personen, die einen gemeinsamen Haushalt mit anderen Altersrentenberechtigten führen, $\frac{1}{3}$ der Rente von Personen mit eigenem Haushalt beträgt;
- e. Betreuungsgutschriften so angesetzt werden, dass sie mindestens dem Einkommen in der Höhe des Zweifachen der minimalen Altersrente entsprechen.

² Der Gesetzgeber sorgt für die entsprechende Entlastung der Versicherten im Rahmen der obligatorischen beruflichen Vorsorge. Die dannzumal erworbenen Rechte aller Rentenberechtigten und Versicherten gegenüber Einrichtungen der beruflichen Vorsorge bleiben gewahrt. Der Gesetzgeber regelt die Verwendung freiwerdender Deckungskapitalien als individuelle Versicherten-Beitragsreserven oder zur Selbstvorsorge und stellt sicher, dass dabei die Anwartschaften im Zeitpunkt der Annahme des ergänzten Artikels 34^{quater} zugrundegelegt werden.

³ Hat die Bundesversammlung nicht innert fünf Jahren nach Annahme des ergänzten Artikels 34^{quater} die entsprechende Gesetzgebung erlassen, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen.

2. Ziel der Initiative

Ziel der Initiative "zum Ausbau von AHV und IV" ist eine wesentliche Verbesserung der Leistungen der AHV/IV und damit verbunden eine Gewichtsverschiebung von der 2. Säule zur 1. Säule: die AHV/IV soll ausgebaut und die obligatorische berufliche Vorsorge abgebaut werden.

Die Initiative von SPS und SGB hält grundsätzlich an der heute in Art. 34quater BV (Bundesverfassung) verankerten Dreisäulenkonzeption fest. Sie verlangt jedoch eine Gewichtsverschiebung von der 2. Säule zur 1. Säule. Die Forderung der Initianten nach Ausdehnung der 1. Säule bzw. Kürzung der 2. Säule steht im Widerspruch zur Botschaft von 1971 betreffend Aenderung von Art. 34quater BV (Verankerung der Dreisäulenkonzeption in der Bundesverfassung). Dieser ist zu entnehmen, dass der 1. Säule mit der Definition ihres Leistungszieles (angemessene Deckung des Existenzbedarfes) ganz bewusst Grenzen gesetzt wurden, damit sie sich nicht auf Kosten der 2. Säule ausdehnt.

Ohne Beachtung des Inhaltes dieser Botschaft definieren die Initianten das verfassungsmässig verankerte Leistungsziel der AHV/IV auf Kosten der 2. Säule neu: Die Renten der AHV/IV sollen nicht nur, wie der heutige Artikel 34quater BV vorschreibt, *"den Existenzbedarf angemessen decken"*, sondern darüber hinaus auch *"zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung beitragen"*. Das Gesamtziel von 1. und 2. Säule, die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen, wird dagegen belassen (vgl. Tab. 1, S. 5).

Durch die Gewichtsverschiebung von der 2. Säule zur 1. Säule wollen die Initianten erreichen, dass die Leistungen der AHV/IV für die unteren Einkommen verbessert werden, da viele Rentner heute auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Der Zweck der Ergänzungsleistungen besteht darin, wirtschaftlich schwachen AHV/IV-Rentnern, aufgrund eines Bedürfnisnachweises, ein Mindesteinkommen zu sichern. Im Bewusstsein,

dass die AHV/IV ihr verfassungsmässig vorgegebenes Leistungsziel aus finanziellen Gründen nur schrittweise erreichen wird, wurden die Ergänzungsleistungen im Jahre 1972 mit der Verankerung der Dreisäulenkonzeption in Art. 34quater der BV nicht abgeschafft, sondern in die Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung aufgenommen.

Das Ziel der Initiative, für tiefere Einkommen Leistungsverbesserungen zu ermöglichen, ist durchaus legitim. Der vorgeschlagene Ausbau der 1. Säule ist aber nicht das geeignete Mittel. Die Initiative würde das innere Gleichgewicht der Dreisäulenkonzeption und die finanzielle Sicherheit der AHV/IV gefährden.

Tab. 1 Leistungsziele der drei Säulen

Säule	Heutiges Leistungsziel Art. 34quater BV	Leistungsziel gemäss SP/SGB-Initiative
1. Säule	Die AHV/IV soll den Existenzbedarf angemessen decken.	Die AHV/IV soll den Existenzbedarf angemessen decken <i>und zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung beitragen.</i>
2. Säule	Die berufliche Vorsorge soll zusammen mit den Leistungen der AHV/IV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen.	dito
3. Säule	Die Selbstvorsorge soll, unter Berücksichtigung des tatsächlichen individuellen Bedarfes, bestehende Vorsorgelücken schliessen.	dito

3. Grundsätzliche Gedanken zur Initiative

3.1. *Leistungsverbesserungen für tiefere Einkommen notwendig*

Es ist unbestritten, dass im Zusammenspiel von 1. Säule und 2. Säule die Leistungen für Rentner mit tieferen Einkommen zu verbessern sind. Diesem Gedanken ist der Gesetzgeber schon immer gefolgt. Er sieht dafür in der AHV/IV Ergänzungsleistungen und im BVG Ergänzungsgutschriften (Finanzierung über die Mittel für Sondermassnahmen) vor. Eine Verbesserung der momentanen Situation der Rentner mit tieferen Einkommen ist jedoch auf mehrere Arten möglich:

- Vorschlag der Initianten:
Ausbau der 1. Säule zu Lasten der 2. Säule

- Vorschlag des Bundesrates:
Verankerung der Ergänzungsleistungen (AHV/IV) als Dauerinstitution in der Bundesverfassung / Verbesserung für tiefere Einkommen mittels
1. BVG–Revision.

Die Initiative will das Rentenniveau der AHV/IV sowohl bei den unteren wie auch bei den oberen Einkommen stark anheben und den Wirkungsbereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge nach oben, zum Teil in den Bereich der freiwilligen überobligatorischen beruflichen Vorsorge, verschieben.

Die vorgesehene Verstärkung der 1. Säule hilft Rentnern mit tieferen Einkommen zu wenig, führt aber bei mittleren und oberen Einkommen dazu, dass die AHV/IV in eine Gebiet vordringt, das der beruflichen Vorsorge vorbehalten bleiben soll. Leistungsverbesserungen für tiefere Einkommen müssen auf anderem Wege, insbesondere über die Ergänzungsleistungen, erreicht werden.

Auf die Ergänzungsleistungen wird man in der AHV/IV in jedem Falle nicht verzichten können, es sei denn, man wolle Leistungen nach dem Giesskannenprinzip einführen. Die Ergänzungsleistungen sollten als Dauereinrichtung in der Bundesverfassung verankert und insbesondere so ausgestaltet werden, dass sie den negativen Charakter einer "Armenunterstützung" – den sie heute in der Bevölkerung haben – verlieren.

Die AHV/IV ist heute an einem Punkt angelangt, an dem man erkennen muss, dass angesichts der demographischen Entwicklung das bestehende Leistungsziel der nach dem Umlageverfahren finanzierten AHV/IV nicht ausgebaut, sondern vielmehr für möglichst viele Rentner erfüllt werden sollte. Man muss sich fragen, ob die Initianten tatsächlich das Leistungsziel der 1. Säule ändern wollen, oder ob sie nicht vielmehr das *Leistungsniveau* der 1. Säule bemängeln.

3.2. *Ausbau der 1. Säule zu Lasten der 2. Säule nicht der richtige Weg*

Wichtig für die Schweiz ist, dass sich die Dreisäulenkonzeption – im Gegensatz zu anderen Ländern – nicht allein auf das Umlageverfahren abstützt. Während der 1. Säule das Umlageverfahren zugrunde liegt, steht in der 2. Säule und 3. Säule das Kapitaldeckungsverfahren im Mittelpunkt. Trotz dieser Diversifizierung der Finanzierungssysteme bleibt die demographische Entwicklung bzw. die langfristige finanzielle Sicherung der Leistungen das zentrale Problem der AHV/IV.

Sowohl der Wirtschafts-Nobelpreisträger des Jahre 1992, Gary Becker, als auch Experten der Weltbank warnen vor dem Kollaps jener staatlichen Vorsorgesysteme, die auf dem Umlageverfahren beruhen. Sie schlagen zur Ueberwindung der weltweiten Krise des Umlageverfahrens eine Konzentration auf das Kapitaldeckungsverfahren vor. Dies würde eine Akzentverlagerung von

der 1. Säule auf die 2. Säule bedeuten. Genau das Umgekehrte strebt die Initiative "zum Ausbau von AHV und IV" an.

3.2.1. Umlageverfahren (1. Säule)

Im Umlageverfahren werden die fälligen Renten von AHV und IV im Zeitpunkt ihrer Fälligkeit von den Erwerbstätigen, den Arbeitgebern, den Kantonen und dem Bund mit ihren Beiträgen finanziert. Somit gibt es eine ausgeprägte Solidarität zwischen den "jungen" Erwerbstätigen und den "älteren" Rentenbezügem. Dies entspricht einem "Generationenvertrag", indem die Generation der Jungen mit ihren Beiträgen die Renten der Generation der Alten finanziert. Die demographische Entwicklung wirkt sich ebenso wie die wirtschaftliche Entwicklung direkt auf die nach dem Umlageverfahren finanzierten Vorsorgesysteme aus.

Tab. 2 Umlageverfahren Vorteile / Nachteile

Vorteile:

- Weitgehende Unabhängigkeit von der Geldentwertung
- Teuerungsanpassung der Renten
- Probleme der Eintrittsgeneration lassen sich einfach bewältigen

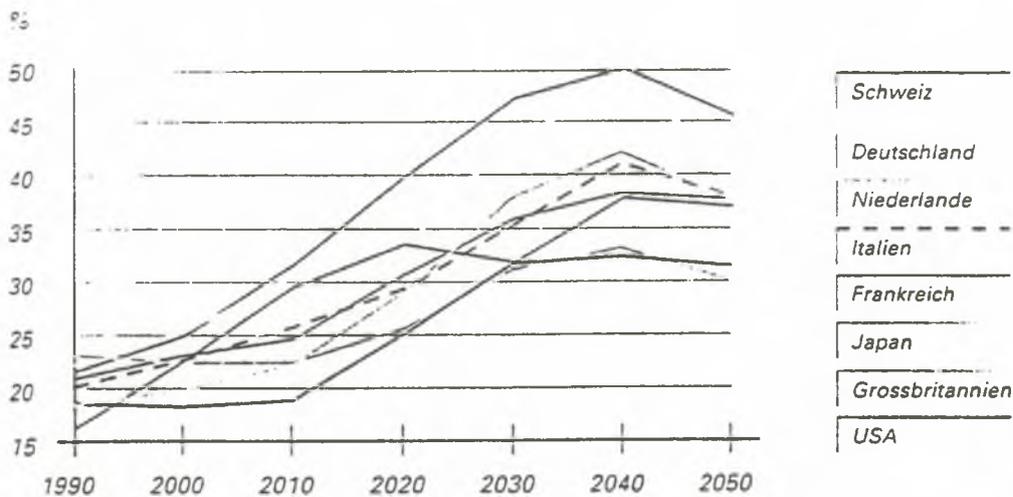
Nachteile:

- Abhängigkeit von der demographischen Entwicklung
 - Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung
-

In Europa ist eine Ueberalterung der Bevölkerung zu beobachten, welche in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts ihre Spitze erreichen wird. Folge davon sind Finanzierungsprobleme für die nach dem Umlageverfahren finanzierten Vorsorgesysteme. Probleme wie wir sie auch in der AHV kennen.

In der AHV/IV droht sich aufgrund der demographischen Entwicklung eine Finanzierungslücke zu öffnen. Entfielen 1948 auf 1 Rentner noch 9.5 Aktive, so waren es 1990 4.3 Aktive, im Jahr 2020 werden es noch 2.9 Aktive und im Jahr 2040 nur noch 2.3 Aktive sein (Quelle: Bundesamt für Statistik, Die Bevölkerung der Schweiz, Bern, 1995, T. 3 und 4 / Rentner: 65jährige und ältere Personen, Aktive: 20 bis 64jährige Personen). Es werden also inskünftig immer weniger Erwerbstätige immer mehr Rentner finanzieren müssen.

Tab. 3 Verhältnis der Anzahl über 65jähriger zu den 15 bis 64jährigen



Quelle: OECD

Fraglich ist, ob die Generation der Jungen in der Schweiz aufgrund der demographischen Prognosen noch lange bereits ist, mit ihren Beiträgen die Renten teilweise zu finanzieren, ohne zu wissen, ob und in welcher Höhe ihre Rente gesichert ist. Wird der Generationenvertrag eines Tages nicht mehr eingehalten, so stürzt das System des Umlageverfahrens wie ein Kartenhaus nach dem Modell des "Kings-Club" zusammen.

3.2.2. Kapitaldeckungsverfahren (2. Säule)

Beim Kapitaldeckungsverfahren finanziert jede Generation die künftigen Altersleistungen mittels einem Sparvorgang während der Erwerbstätigkeit selber. Die Beiträge werden von Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam aufgebracht. Bund und Kantone zahlen nichts an die 2. Säule (ausser in ihrer Funktion als Arbeitgeber). Das in der 2. Säule geäußerte Vermögen bringt natürlich auch Erträge. Diese Vermögenserträge sind in der 2. Säule zu einem wichtigen dritten Beitragszahler geworden. Aufgrund der neusten Pensionskassenstatistik machen die Vermögenserträge schon über 1/3 der nötigen finanziellen Aufwendungen aus. Individuell betrachtet, beträgt der Vermögensertrag bei Erreichen des Pensionierungsalters ca. 50 % des für die Finanzierung der Altersleistungen notwendigen Kapitals.

Da beim Kapitaldeckungsverfahren jede Generation die Mittel für den eigenen Versicherungsschutz selber bereit stellt, ist dieses Finanzierungsverfahren von der demographischen Entwicklung weitgehend unabhängig. Bei einer Verschlechterung des Verhältnisses Rentner zu Aktive können stabile Renten mit dem Kapitaldeckungsverfahren garantiert werden.

Ein wichtiger Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens liegt darin, dass die in der 2. Säule angesammelten Kapitalien der Wirtschaft nicht entzogen werden. Im Gegenteil, diese Kapitalien stehen der Wirtschaft für Investitionen zur Verfügung und tragen zu einem erwünschten Wirtschaftswachstum bei.

Das Kapitaldeckungsverfahren begünstigt die Spar- und Investitionsprozesse einer Volkswirtschaft, welche eine Steigerung der Produktivität ermöglichen. Eine starke 2. Säule dient somit auch der Erhaltung einer gesunden AHV.

Ein Nachteil dieses Finanzierungssystems liegt allerdings darin, dass in Zeiten starker Inflation ein Realverlust entstehen kann. Hinken nämlich die Kapitalertragszuwachsrate über einen längeren Zeitraum hinter den Lohnzuwachsrate nach, so verlieren die angesparten Kapitalien real an Wert. Es gilt aber auch das Umgekehrte. In Zeiten von tiefer Teuerung und hohen Kapitalerträgen entstehen reale Gewinne im Kapitaldeckungsverfahren.

**Tab. 4 Kapitaldeckungsverfahren
Vorteile / Nachteile**

Vorteile:

- Unabhängig von der demographischen Entwicklung
- Unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung
- Rasche Anpassungsfähigkeit an Veränderungen in der Arbeitswelt
- Möglichkeit von betriebsspezifischen Lösungen
- Einsetzung von Zinsen als Finanzierungsmittel

Nachteile:

- Leidet unter der Geldentwertung
 - Langsamer Leistungsaufbau für die Eintrittsgeneration
-

3.2.3. Ausgewogenes Verhältnis zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren

Die Ueberalterung der Bevölkerung bzw. die langfristige Sicherung der Leistungen ist das zentrale Problem der nach dem Umlageverfahren finanzierten AHV/IV.

Für die langfristige finanzielle Sicherheit der Dreisäulenkonzeption stellt die Kombination von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren eine gute Ausgangsbasis dar. Das Verhältnis zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren muss jedoch ausgewogen sein. Nur so können die Vorteile der beiden Finanzierungssysteme optimal ausgeschöpft, Nachteile ausgeglichen und insgesamt eine höhere Sicherheit erreicht werden.

Viele Länder haben die Dreisäulenkonzeption der Schweiz und deren Finanzierung zum Vorbild. Dies gilt auch für Frankreich. Heute wird die obligatorische berufliche Vorsorge Frankreichs nach dem Umlageverfahren finanziert. Per 1. Januar 1996 wird sich dies nun aber ändern. Es werden erstmals 140'000 gewerkschaftlich organisierte Franzosen einer privaten Pensionskasse beitreten können, welche ihre Beiträge nicht sogleich umverteilt.

Während im Ausland also ein Trend im Gange ist, das Umlageverfahren abzubauen und das Kapitaldeckungsverfahren auf- und auszubauen, wird in der Schweiz aufgrund der vorliegenden Initiative der Ausbau des Umlageverfahrens diskutiert. Die von den Initianten verlangte Gewichtsverschiebung von der 2. Säule zur 1. Säule würde jedoch das innere Gleichgewicht der Dreisäulenkonzeption und die finanzielle Sicherheit der AHV/IV gefährden.

Aus Sicht der Wahl der Finanzierungssysteme ist der Initiative – ganz abgesehen von den Kosten – ein eindeutiges NEIN entgegenzusetzen.

4. Forderungen der Initianten

Im folgenden ein Ueberblick über die Forderungen der Initianten:

Tab. 5 Forderungen der Initianten in der 1. Säule und 2. Säule

1. Säule

1. Neues Leistungsziel der AHV/IV
 2. Mindestrente / Höchstrente / geknickte Rentenformel
 3. Plafonierung der Renten zusammenlebender Rentner
 4. Betreuungsgutschriften
 5. Geschlechts- und zivilstandsneutrale Rentenansprüche
 6. Ruhestandsrente ab Alter 62 / Rentenvorbezug
 7. Erhöhung des Bundesbeitrages an die AHV/IV
-

2. Säule

1. Abbau des BVG im Umfang des Ausbaus der AHV/IV
 2. Volle Freizügigkeit in der 2. Säule
-

4.1. Forderungen in der 1. Säule

4.1.1. Neues Leistungsziel der AHV/IV

Die Initianten bringen die beabsichtigte Gewichtsverlagerung von der 2. Säule zur 1. Säule mit einer neuen Definition des in Art. 34quater BV verankerten Leistungszieles der AHV/IV zum Ausdruck. Die AHV/IV soll nicht mehr nur – wie bisher – *"den Existenzbedarf angemessen decken"*, sondern neu darüber hinaus auch *"zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung beitragen"* (vgl. Tab. 1, S. 5). Diese Formulierung drängt die 2. Säule zurück, das heisst überlässt ihr einen reduzierten Anwendungsbereich.

Durch die Gewichtsverschiebung von der 2. Säule zur 1. Säule wollen die Initianten erreichen, dass die Leistungen der AHV/IV für die unteren Einkommen verbessert werden, da viele Rentner heute auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Unbestritten ist, dass die heutigen Renten der AHV/IV den geltenden Verfassungsauftrag nur mit Hilfe der Ergänzungsleistungen und anderen Einkommen zu erfüllen vermögen. 1993 waren 161'438 AHV- und IV-Rentner auf Ergänzungsleistungen angewiesen.

Die Einführung von Leistungsverbesserungen für Rentner mit tieferen Einkommen ist nicht nur ein Anliegen der Initianten, sondern auch ein Anliegen des Bundesrates. Solche Verbesserungen können auf verschiedenen Wegen erreicht werden (z.B. Verankerung der Ergänzungsleistungen der AHV/IV als Dauerinstitution in der Bundesverfassung, Verbesserungen in der 2. Säule mittels 1. BVG-Revision). Der von den Initianten verlangte Ausbau der nach dem Umlageverfahren finanzierten 1. Säule zu Lasten der kapitalbildenden 2. Säule ist sicher nicht der richtige Weg (vgl. Kap. 2. und 3.).

Das Ziel der Initiative, für tiefere Einkommen Leistungsverbesserungen zu ermöglichen, ist durchaus legitim. Der vorgeschlagene Ausbau der 1. Säule ist aber nicht das geeignete Mittel. Die Initiative würde das innere Gleichgewicht der Dreisäulenkonzeption und die finanzielle Sicherheit der AHV/IV gefährden. Der Bundesrat prüft andere Wege, Leistungsverbesserungen für tiefere Einkommen zu erreichen.

4.1.2. *Mindestrente / Höchstrente / geknickte Rentenformel*

Das neue Leistungsziel der 1. Säule soll mit folgenden Anpassungen in der AHV/IV erreicht werden:

- Erhöhung der Mindestrente um die Hälfte
- Reduktion des Verhältnisses der Mindestrente zur Höchstrente von heute 1:2 auf 1:1 2/3
- Einführung einer geknickten Rentenformel.

- **Mindestrente / Verhältnis zur Höchstrente:**

Durch die vorgeschlagene Erhöhung der Mindestrenten um die Hälfte würde der Einkommensbereich, in dem die Renten das massgebende durchschnittliche Einkommen zu 100 % oder mehr ersetzen, gegenüber heute nahezu verdoppelt. Die tieferen Renten würden angehoben, ohne aber eine Leistungsniveau zu erreichen, das zur Deckung des Existenzbedarfes ausreicht.

Gemäss Initiative würden sich die AHV/IV-Renten wie folgt nach oben verschieben:

Tab. 6 Verschiebung der AHV/IV-Renten gemäss Initiative

AHV/IV	Aktuelle Beträge 1995	Forderung der Initianten (Zahlen 1995)
minimale einfache Jahresrente	Fr. 11'640	Fr. 17'460
maximale einfache Jahresrente	Fr. 23'280	Fr. 29'100

Die Erhöhung der Mindestrente der AHV/IV hätte bei den Ergänzungsleistungen Einsparungen zur Folge. Diesen Einsparungen würden jedoch Ausgaben für die Aufstockung des Rentenniveaus gegenüberstehen. Obwohl das Verhältnis zwischen minimaler und maximaler Rente von 1:2 auf 1:1 2/3 reduziert werden soll, würde die Höchstreute gegenüber heute um Fr. 485 pro Monat (Zahl Stand 1995) erhöht. Dies ist die logische Konsequenz aus der Forderung, dass die AHV/IV-Renten eine Beitrag zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung leisten sollen.

**Tab. 7 Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen /
Ausgaben durch Aufstockung des Rentenniveaus**

Einsparungen Ergänzungsleistungen	0.9 Mia. Franken
Aufstockung Rentenniveau AHV/IV (Minimal- und Maximalrente)	7.0 Mia. Franken
Mehrausgaben	6.1 Mia. Franken

Quelle: Botschaft vom 5.5.1993 (Zahlen Stand 1993)

- Geknickte Rentenformel:

Die von den Initianten verlangte Aenderung der Rentenformel soll für *alle Rentenberechtigten* massive Verbesserungen bringen. Auch diese Forderung hat die Gewichtsverlagerung von der 2. Säule zur 1. Säule zum Inhalt. Ein Weg, der Bezügem mit tieferen Einkommen zu wenig hilft und bei mittleren und oberen Einkommen dazu führt, dass die AHV/IV in ein Gebiet vordringt, das der beruflichen Vorsorge vorbehalten bleiben soll.

Im weiteren ist darauf hinzuweisen, dass seit dem 1. Januar 1993 in der AHV/IV bereits eine neue, geknickte Rentenformel in Kraft ist (Teil des 1. Paketes der 10. AHV-Revision), welche mit dem Gesamtpaket der 10. AHV-Revision ins ordentliche Gesetzesrecht übernommen werden soll. Diese Rentenformel verhilft Rentnern mit tieferen Einkommen – und nicht allen Rentenberechtigten wie es die Rentenformel der Initianten tun würde – zu einer etwas höheren Rente. Sie bringt bei einem Jahreseinkommen von Fr. 34'920 (Zahl Stand 1995) eine maximale Verbesserung.

Mit der im 1. Teil der 10. AHV-Revision realisierten geknickten Rentenformel ist der Gesetzgeber einem wichtigen Anliegen der Initianten – Leistungsverbesserungen für tiefere Einkommen zu erreichen – bereits nachgekommen. Die neue Rentenformel ist eines der sozialpolitischen Kernstücke des Gesamtpaketes der 10. AHV-Revision.

Angesichts der demographischen Entwicklung muss der von den Initianten geforderte Ausbau der nach dem Umlageverfahren finanzierten AHV/IV-Leistungen abgelehnt werden (insbesondere die Leistungsverbesserungen für Besserverdienende).

In den tieferen Einkommensbereichen, wo Existenzbedarf und gewohnte Lebenshaltung tatsächlich zusammenfallen, kann die 1. Säule – wie es heute schon der Fall ist – einen Beitrag "zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung beitragen". In den übrigen Einkommensbereichen hat sich die 1. Säule auf die Existenzsicherung zu beschränken und die weitergehende Vorsorge der 2. Säule zu überlassen.

4.1.3. Plafonierung der Renten zusammenlebender Rentner

Die Initiative verlangt die Plafonierung der Altersrenten – nicht aber der Invalidenrenten – von Personen, die einen gemeinsamen Haushalt führen. Die Altersrenten solcher Personen, sollen um 20 % reduziert werden. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Führung eines gemeinsamen Haushaltes gewisse Einsparungen erlaubt.

Nach dem Wortlaut der Initiative betrifft die Plafonierung ganz allgemein "Haushaltsgemeinschaften", das heisst die Plafonierung dürfte nicht auf zusammenlebende Ehepaare beschränkt werden. Unter Haushaltsgemeinschaften können fallen: eheliche Gemeinschaft, Konkubinat, Zusammenleben von Eltern mit Kindern, Wohngemeinschaft von mehreren Personen usw. Um diese Forderung der Initianten zu realisieren, müssten die neuen Formen des Zusammenlebens zuerst einmal im Zivilrecht geregelt werden.

Die von den Initianten geforderte Plafonierung ist nicht neu. Bereits heute beträgt die Altersrente von Ehepaaren 150 % einer einfachen AHV-Altersrente (dies wird mit der 10. AHV Revision beibehalten). Die Initianten wollen nun aber neu zusammenlebende Personen und Ehepaare bezüglich Plafonierung gleich behandeln. Eine Forderung, die schon im Zusammenhang mit der 10. AHV-Revision diskutiert wurde. Hätte man einen Weg gesehen, die Forderung nach Gleichbehandlung in der Praxis durchzuführen, hätte man diesen Weg eingeschlagen. Man kam aber ebenfalls zum Schluss, dass die Formen des Zusammenlebens, da sie nicht gesetzlich geregelt sind, kaum zu kontrollieren sind.

Um diese Forderung der Initianten zu realisieren, müssten die neuen Formen des Zusammenlebens zuerst einmal im Zivilrecht geregelt werden.

4.1.4. Betreuungsgutschriften

Die Initiative fordert eine Betreuungsgutschrift, welche mindestens dem 2-fachen der Minimalrente entspricht. 1995 würde dies einen Betrag von monatlich Fr. 2'910 ausmachen (Höhe der Betreuungsgutschrift: minimale einfache Altersrente Fr. 970 x 1.5 (Erhöhung der Mindestrente) x 2 (Betreuungsgutschrift) = Fr. 2'910 pro Monat).

Die von den Initianten geforderten Gutschriften entsprechen bezüglich Höhe

- jenen, welche mit dem 1. Teil der 10. AHV-Revision per 1. Januar 1994 für geschiedene Altersrentnerinnen bereits in Kraft getreten sind und
- jenen, die mit dem Gesamtpaket der 10. AHV-Revision im Herbst 1994 für alle Personen, die Kinder erziehen oder Angehörige pflegen, vom Parlament verabschiedet wurden.

Die Forderung der Initianten nach Betreuungsgutschriften ist mit dem Inkrafttreten des 1. Teiles der 10. AHV-Revision (Betreuungsgutschriften für geschiedenen Altersrentnerinnen) und mit dem vom Parlament verabschiedeten Gesamtpaket der 10. AHV-Revision (Betreuungsgutschriften für alle Versicherte) bereits erfüllt.

4.1.5. Geschlechts- und zivilstandsneutrale Rentenansprüche

Die Initiative legt den Rahmen für die Ausgestaltung des Rentensystemes der AHV/IV fest. Die Rentenansprüche sollen geschlechts- und zivilstandsneutral sein. Dieses Anliegen der Initianten ist in der 10. AHV-Revision mit dem Systemwechsel vom Ehepaarsystem zum Splitting verwirklicht worden.

Die Forderung der Initianten nach geschlechts- und zivilstandsneutralen Rentenansprüchen ist mit dem Systemwechsel vom Ehepaarsystem zum Splitting erfolgreich in die vom Parlament im Herbst 1994 verabschiedete 10. AHV-Revision eingebracht worden. Die Forderung ist damit ebenfalls erfüllt.

4.1.6. *Ruhestandsrente ab Alter 62 / Rentenvorbezug*

- Ruhestandsrente (Erwerbsaufgabe):

Die Initiative sieht vor, dass bei Erwerbsaufgabe ab dem vollendeten 62. Altersjahr für Frauen und Männer eine Rente ausgerichtet werden soll. Der Uebertritt in den Ruhestand soll für Frauen und Männer also zu einem frei wählbaren Zeitpunkt ab dem Alter 62 bei voller Rente möglich sein.

Voraussetzung wäre die Aufgabe der Erwerbstätigkeit.

- Rentenanspruch (ohne Erwerbsaufgabe, d.h. volle/teilweise Erwerbstätigkeit):

Ab welchem Altersjahr der Rentenanspruch ohne Aufgabe der Erwerbstätigkeit ausbezahlt werden soll, wird dem Gesetzgeber überlassen. Der Gesetzgeber wird diesbezüglich eingeschränkt, indem nur eine Herabsetzung der Altersgrenze, nicht aber deren Erhöhung möglich ist. Ebenfalls im Gesetz zu regeln wäre der Teilanspruch auf eine Rente bei teilweiser Erwerbsaufgabe.

- Rentenvorbezug:

Nebst der weitgehenden Flexibilisierung des Rentenalters erwähnt die Initiative den Rentenvorbezug. Dessen Einführung wäre Sache des Gesetzes. Es hat die Bedingungen für den Vorbezug zu formulieren.

Der Rentenvorbezug für Frauen und Männer 2 Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter wird bereits mit der 10. AHV-Revision verwirklicht. Diese Forderung der Initianten ist erfüllt.

Die Ruhestandsrente ohne Leistungskürzung käme faktisch einer Senkung des Rentenalters auf 62 Jahre mit den entsprechenden Kostenfolgen gleich. Eine derartige Ausgestaltung der AHV ist schlicht nicht finanzierbar. Die Ruhestandsrente ist zudem ungerecht: wer länger arbeitet, bezahlt zwar länger Beiträge, bekommt aber keine höhere Rente. Heute ist die Situation so, dass wer seine Renten um maximal 5 Jahre aufschiebt, eine um 50 % höhere Rente erhält. Einen Anreiz die Ruhestandsrente nicht zu beziehen, bietet die Initiative aus diesem Blickwinkel gesehen nicht an. Im übrigen würden durch den vorzeitigen Altersrücktritt die Beitragseinnahmen der AHV, IV, EO, ALV und UV geschmälert. Dies trifft zwar auch auf die 2. Säule zu, ist aber für eine gemäss Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Versicherung kein Problem. Der Versicherte erhält einfach – entsprechend den entgangenen Beitragseinnahmen – eine kleinere Rente.

Die Einführung der Ruhestandsrente würde etwa 1 Mia. Franken betragen. Angesichts der demographischen Entwicklung ist diese Mehrbelastung für die 1. Säule nicht tragbar. Der Ruhestandsrente kann daher allein schon aus finanziellen Überlegungen nicht zugestimmt werden. Sie ist zudem ungerecht, da bei einer Erwerbstätigkeit über das Alter 62 hinaus, zwar weiterhin Beiträge an die AHV/IV bezahlt werden müssen, die Renten aber keine Erhöhung erfahren.

Im Zusammenhang mit der Forderung der Initianten ist auf die 10. AHV-Revision bzw. auf die vom Parlament im Herbst 1994 beschlossene Erhöhung des Rentenalters der Frauen von 62 auf 64 Jahre hinzuweisen. Das Parlament hat mit seiner Entscheidung, das Rentenalter der Frauen heraufzusetzen ein Referendum in Kauf genommen. Dies nicht aus Leichtsinn, sondern aus der Erkenntnis, dass heute erste Weichenstellungen für die finanzielle Sicherung der AHV-Renten zukünftiger Rentnergenerationen notwendig sind.

4.1.7. Erhöhung des Bundesbeitrages an die AHV/IV

Die Initiative fordert, dass die AHV/IV wie bis anhin durch einen Beitrag des Bundes von höchstens der Hälfte der Ausgaben zu finanzieren ist. Der Beitrag des Bundes an die AHV soll aber neu mindestens 25 % der Ausgaben (Bundesbeitrag 1995: 16.625 %) und jener an die Ausgaben der IV mindestens 50 % der Ausgaben (Bundesbeitrag 1995: 35.625 %) betragen. Zur Beitragserhöhung hinzu kommt, dass die Leistungsverbesserungen der Initiative zu einer starken Zunahme der Ausgaben der AHV/IV führen würden. Der Bund würde somit finanziell sehr stark belastet.

Die Forderung der Initianten steht im krassen Widerspruch zu den tatsächlichen Gegebenheiten: zur Sicherung der Bundesfinanzen wurde der Bundesbeitrag an die AHV/IV für die Jahre 1993 – 1995 um 5 % gekürzt.

Für die Bundeskasse würde die Forderung der Initianten jährliche Mehraufwendungen von 2.4 Mia. Franken bedeuten. Die Frage, woher der Bund diese Gelder nehmen soll, beantworten die Initianten jedoch nicht. Eines steht aber mit Sicherheit fest, die grosse Mehrheit des Schweizer Volkes wünscht keine neuen Steuern. Es mutet zudem seltsam an, dass auf der einen Seite Bundesrat Stich einen strikten Sparkurs fordert, während auf der anderen Seite die Forderung nach mehr Bundesbeiträgen aus seiner Partei kommt.

4.2. Forderungen in der 2. Säule

4.2.1. Abbau des BVG im Umfang des Ausbaus der AHV/IV

Die Initiative fordert eine Anpassung der kapitalbildenden 2. Säule an die 1. Säule, welche nach dem Umlageverfahren finanziert wird. Der Gesetzgeber soll eine Entlastung der Versicherten im Rahmen der beruflichen Vorsorge

- entsprechend der AHV/IV-Aufstockung - vornehmen. Dies hätte zur Folge, dass sich der obligatorisch versicherte Lohnbereich nach oben verschiebt.

Gemäss Initiative müssen zumindest die Einkommen, die betragsmässig dem 1 2/3-fachen der minimalen Altersrente der AHV/IV (= Fr. 29'100 / Zahl Stand 1995) bis zum 4 1/2-fachen der minimalen Altersrente der AHV/IV (= Fr. 78'570 / Zahl Stand 1995) entsprechen in der obligatorischen beruflichen Vorsorge versichert werden.

Die Grenzbeträge der beruflichen Vorsorge würden sich aufgrund der Initiative wie folgt verschieben:

Tab. 8 Verschiebung der BVG-Grenzbeträge

BVG	Aktuelle Grenzbeträge 1995	Forderung der Initianten (Zahlen 1995)
Koordinationsabzug	Fr. 23'280	Fr. 29'100
maximal anrechenbarer Jahreslohn	Fr. 69'840	Fr. 78'570
maximal versicherter Jahreslohn	Fr. 46'560	Fr. 49'470
minimal versicherter Jahreslohn	Fr. 2'910	Fr. 3'638
<hr/>		
AHV/IV		
minimale einfache AHV/IV-Jahresrente	Fr. 11'640	Fr. 17'460
maximale einfache AHV/IV-Jahresrente	Fr. 23'280	Fr. 29'100

Gemäss Initiative würden die AHV- und BVG-Renten den Einkommensbereich bis Fr. 78'570 abdecken. Dies würde ein Zurückdrängen der freiwilligen beruflichen Vorsorge nach sich ziehen.

Die Erhöhung des Koordinationsabzuges von Fr. 23'280 auf Fr. 29'100 (Erhöhung 25 %) fällt geringer aus als die Erhöhung des maximal anrechenbaren Lohnes von Fr. 69'840 auf Fr. 78'570 (Erhöhung 12.5 %). Daraus ergeben sich Veränderungen, welche erstaunen. Die ganze Basis der Kleinverdiener wird durch die Erhöhung des Koordinationsabzuges von der 2. Säule ausgeschlossen. Zudem werden die Renten im unteren und mittleren Einkommensbereich herabgesetzt, während die Renten im oberen Einkommensbereich erhöht werden:

Die obligatorische 2. Säule wird einerseits für Einkommensbereiche unter Fr. 75'660 (Zahl Stand 1995) redimensioniert, das heisst die Ersatzquoten nehmen gegenüber der heutigen Regelung ab. Andererseits entsprechen die Ersatzquoten für Einkommensbereiche ab Fr. 75'660 bis und mit Fr. 78'570 (Zahlen Stand 1995) zum Teil dem heutigen Stand, zum Teil liegen sie aber auch höher als die heutigen Ersatzquoten. Damit erfahren die Besserverdienenden eine Verstärkung des obligatorischen Teiles ihrer beruflichen Vorsorge:

Vor allem für Rentenbezüger mit tieferen Einkommen bringen die Forderungen der Initianten im Rahmen der 2. Säule keine Lösung für die Verbesserung der eigentlichen sozialpolitischen Probleme. Aufgrund der Initiative würden Besserverdienende eine Verstärkung des obligatorischen Teiles ihrer beruflichen Vorsorge erfahren, während für tiefere und mittleren Einkommen die obligatorische berufliche Vorsorge redimensioniert würde. Rein administrativ würde die Initiative zudem bei den Vorsorgeeinrichtungen zu einem teuren Umstellungsaufwand führen.

4.2.2. Volle Freizügigkeit in der 2. Säule

Die Initiative verlangt die volle Freizügigkeit in der gesamten beruflichen Vorsorge. Gemäss Initiative soll die Freizügigkeitsleistung mindestens die doppelten und aufgezinnten Beiträge der Versicherten an die berufliche Vorsorge umfassen.

Die Einführung der vollen Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge ist bereits verwirklicht. Die Initiative rennt in diesem Bereich offene Türen ein. Im Obligatorium besteht die volle Freizügigkeit seit dem Inkrafttreten des BVG im Jahre 1985. Bezüglich dem gesamten Bereich der beruflichen Vorsorge ist dieses Anliegen mit dem Inkrafttreten des neuen Freizügigkeitgesetzes per 1. Januar 1995 erfüllt worden.

Die Initianten fordern aber eine Freizügigkeitsleistung, die über das neue Freizügigkeitgesetz hinausgeht. Dies würde die Pensionskassen in neue Schwierigkeiten bringen, indem:

- neue Unterdeckungen entstehen
- Sanierungsmassnahmen (Leistungsabbau oder Verteuerung) ergriffen werden müssen
- Solidaritäten innerhalb einer Kasse verunmöglicht werden, wodurch bei gleichem Leistungsniveau die Kosten für ältere Arbeitnehmer stark steigen und deren Stellung auf dem Arbeitsmarkt noch weiter verschlechtert wird

- die Tendenz der Abkehr vom Leistungsprimat weiter verstärkt wird
- kostspielige Änderungen an Vorsorgeplänen, Verträgen und Reglementen kurz nach Einführung des Freizügigkeitsgesetzes vorgenommen werden müssen
- die Tendenz zur absoluten Beitragsparität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern weiter wächst, was letztlich zu höheren Beiträgen der Arbeitnehmer führt.

Die Freizügigkeitsforderung der Initianten würde zum totalen Abbau von Solidaritäten und einem Kostenanstieg für die Versicherten führen. Dies ausgerechnet als Konsequenz einer Forderung aus denjenigen Kreisen, die sonst ständig nach mehr Solidarität rufen.

5. Finanzielle Auswirkungen der Initiative

5.1. *Mehrkosten und Finanzierung der Initiative*

Gemäss Botschaft werden die finanziellen Auswirkungen der Initiative wie folgt veranschlagt:

**Tab. 9 Uebersicht über die Mehrausgaben der Initiative
und deren Finanzierung**

Bereich	Kosten/ Finanzierung	Mehrausgaben in Mio. Franken	entspre- chende Anzahl Lohnprozente
AHV	Mehrausgaben:	7'000	
	Renten	6'000	
	Ruhestandsordnung	1'000	
	Finanzierung:		
	Beitrag		
	- öffentliche Hand	2'800	1.9
	- Versicherte	4'200	
IV	Mehrausgaben: Renten	1'000	
	Finanzierung:		
	Beitrag		
	- öffentliche Hand	500	0.2
- Versicherte	500		
EL	Entlastung: öffentliche Hand	- 900	
AHV/IV/EL	Total Mehrausgaben:	7'100	3.2
	Finanzierung:		
	Beitrag		
	- öffentliche Hand	2'400	2.1
- Versicherte	4'700		
BV	Entlastung:		
	Beträge Versicherte	- 2'700	- 1.2*
	davon BVG	- 600	- 0.3*

Bemerkungen:

Die Frankenbeträge gelten für das Jahr 1993, die Angaben in Lohnprozenten sind allgemein gültig (1993 entsprach ein Lohnpromille 225 Mio. Franken).

* In Prozenten der AHV-Lohnsumme, also nicht in Prozenten der in der beruflichen Vorsorge versicherten Lohnsumme.

Quelle: Botschaft vom 5. Mai 1993 (Zahlen Stand 1993)

Die Forderungen der Initianten würden in der AHV/IV/EL jährliche Mehrausgaben von 7.1 Mia. Franken verursachen. Die öffentliche Hand hätte sich mit 2.4 Mia. Franken an den Mehrausgaben zu beteiligen. Auf die Versicherten entfielen 4.7 Mia. Franken. Dies entspricht einer lohnprozentualen Erhöhung der Beiträge um 2.1 % (Erhöhung Beitragssatzes an die AHV/IV von heute 9.8 % auf neu 11.9 %).

Diesen Mehrbeiträgen stünden Minderbeiträge der Versicherten in der beruflichen Vorsorge von 2.7 Mia. Franken (dies entspricht 1.2 Lohnprozenten gemäss AHV) gegenüber. Was diese Einsparungen anbelangt, ist zu beachten, dass die Initianten die Besitzstandwahrung in der 2. Säule fordern. Diese Forderung der Initianten wird Einsparungen in der beruflichen Vorsorge in der von der Botschaft angegebenen Höhe verunmöglichen.

Die Initiative würde gemäss Botschaft – unter der Annahme illusorischer Einsparungen bei der 2. Säule – Mehrkosten von jährlich 4.4 Mia. Franken verursachen. Diese Mehrausgaben sollen durch eine Erhöhung der Lohnbeiträge um 2.1 % sowie durch die Erhöhung des Bundesbeitrages an die AHV von heute 16.625 % auf 25 % und durch die Erhöhung des Bundesbeitrages an die IV von heute 35.625 % auf 50 % der Ausgaben finanziert werden. In der beruflichen Vorsorge sollen wie erwähnt Einsparungen erreicht werden.

Die Erhöhung der Lohnbeiträge hätte eine zusätzliche Verteuerung des heute schon teuren Arbeitsplatzes Schweiz zur Folge. Eine solche Verteuerung kann sich die Schweizer Wirtschaft aufgrund des harten internationalen Wettbewerbes im jetzigen Zeitpunkt und auch in Zukunft nicht leisten.

5.2. *Finanzielle Situation der AHV*

1994 schliesst die AHV noch mit einem Einnahmenüberschuss von 560 Mio. Franken ab. Während ihre Aufwendungen gegenüber dem Vorjahr um 1.4 % stiegen, nahmen ihre Einnahmen jedoch nur um 0.3 % zu. Das Vermögen der AHV erreichte Ende 1994 23'826 Mio. Franken. Die angestrebte Richtgrösse des AHV-Ausgleichsfonds von einer Jahresausgabe wird damit um 2 % übertroffen. Demgegenüber musste die IV 1994 ein um 205 Mio. Franken auf 625 Mio. Franken erhöhtes Defizit hinnehmen.

Infolge der demographischen Entwicklung und unter Berücksichtigung der 10. AHV-Revision droht sich bei der AHV eine zunehmende Finanzierungslücke zu öffnen. In diesem Zusammenhang ist die Tatsache von Bedeutung, dass die Beitragszahler bis ins Jahr 2013 heute bereits geboren, und die Zahl der Rentner bis zu diesem Zeitpunkt abschätzbar ist. Der Altersaufbau der Schweiz steht somit bis ins 21. Jahrhundert hinein fest. Ueber die damit zusammenhängenden Finanzierungslücken können klare Aussagen gemacht werden.

Gewisse Annahmen betreffend Lohn- und Preisentwicklung sowie Inkrafttreten der 10. AHV-Revision vorausgesetzt, werden die Ausgaben der AHV die Einnahmen bereits ab dem Jahr 2000 übersteigen. In die roten Zahlen wird die AHV ab dem Jahr 2008 abgleiten. Die AHV-Reserven werden bis dann aufgebraucht sein. Kumuliert man die Defizite der AHV ab dem Jahr 2008, so ergibt sich – wie Berechnungen des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) zeigen – ein gigantischer Betrag, der bis ins Jahr 2015 über 100 Mia. Franken erreichen könnte.

Tab. 10 AHV-Finanzhaushalt 1997 – 2010

Jahr	Ausgaben 1. und 2. Teil der 10. AHV- Revision	Einnahmen 1. und 2. Teil der 10. AHV- Revision	Differenz	Kapitalkonto der AHV (Stand Ende Jahr)	Einsparung aus Erhöhung des Renten- alters der Frauen
1997	27'510	27'945	+ 435	+ 25'896	
1998	29'218	29'324	+ 106	+ 26'002	
1999	29'856	30'568	+ 712	+ 26'714	
2000	33'015	32'345	- 670	+ 26'044	
2001	35'554	33'947	- 1'607	+ 24'437	258
2005	43'105	40'203	- 2'902	+ 14'297	1'053
2008	51'470	45'592	- 5'878	- 2'699	1'828
2009	56'892	47'920	- 8'972	- 11'671	2'033
2010	60'297	49'840	- 10'457	- 22'128	2'166

(in Mio. Fr.)

Annahmen: Inkrafttreten der 10. AHV-Revision 1997,
Lohnwachstum + 4,5%, Preissteigerung + 3,5%
2001: Rentenalter Frau 63 / 2005: Rentenalter Frau 64
Quelle: Soziale Sicherheit 6/1994

STP-WIRTSCHAFTSRECHNUNGEN

Die demographische und wirtschaftliche Entwicklung der nächsten Jahre setzt der AHV ganz klare Grenzen. Die Grosselterngeneration wird in Zukunft deutlich zahlreicher sein als die Enkelgeneration. Irgendwann wird die junge Generation nicht mehr bereit sein, mit ihren Beiträgen Altersrenten zu finanzieren, ohne zu wissen, ob und in welcher Höhe ihre eigene Rente überhaupt gesichert ist.

Im Mittelpunkt der Diskussion um die AHV, sollten heute nicht Forderungen nach einem Ausbau der AHV, sondern vielmehr die Erkenntnis stehen, dass heute erste Weichenstellungen für die finanzielle Sicherung der AHV-Renten künftiger Rentnergenerationen dringend notwendig sind.

Die Initiative ist finanziell ganz einfach nicht verkraftbar und deshalb ganz klar abzulehnen. Aufgrund der düsteren finanziellen Entwicklung des AHV-Finanzhaushaltes sind heute – insbesondere seitens der Generation der Jungen – Forderungen angebracht, Massnahmen zu ergreifen, welche die AHV-Renten künftiger Rentnergenerationen finanziell sichern.

6. Argumente der Initiativgegner im Ueberblick

6.1. *Heutiges Gleichgewicht Umlageverfahren / Kapitaldeckungsverfahren dem Optimum nahe*

Das schweizerische Dreisäulenkonzept beruht auf einem gut ausbalancierten Gleichgewicht zwischen Umlageverfahren und Kapitaldeckungsverfahren. Die Vor- und Nachteile dieser beiden Verfahren gleichen sich gegenseitig weitgehend aus. Die Ueberbetonung eines Verfahrens führt bei demographischen oder wirtschaftlichen Veränderungen zu einem Ungleichgewicht mit erheblichen Risiken für das gesamte Dreisäulenkonzept (vgl. Kap. 3.).

Experten erachten das heutige Verhältnis zwischen Umlageverfahren in der 1. Säule und Kapitaldeckungsverfahren in der 2. Säule als dem Optimum nahe. Die Initiative gefährdet dieses Gleichgewicht.

6.2. *Düstere Zukunft der AHV-Financen*

Die Zahl der Personen, die 65 Jahre und älter sind wird sich in der Schweiz bis zum Jahr 2040 um rund 79 % auf 1.8 Mio. erhöhen. Die Zahl der Personen, die 80 Jahre und älter sind, wird sich sogar verdoppeln. Im gleichen Zeitraum wird die Zahl der Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren um 4 % auf 4 Mio. abnehmen (Quelle: Statistisches Jahrbuch 1995, T. 1.4 Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung, Szenario 3A-91 Integration, S. 27). Infolge der Ueberalterung der Bevölkerung kommen auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit also neue finanzielle Belastungen auf die Arbeitnehmer, Arbeitgeber sowie auf die öffentliche Hand zu.

Die Initiative ist aus Kostengründen (Merhkosten von 4.4 Mia. Franken pro Jahr) ganz klar abzulehnen. Die Zukunft der AHV-Finzen sieht schon ohne Initiative schlecht aus. Massnahmen zur langfristigen Sicherung der AHV-Renten sind dringend notwendig. Andernfalls droht die Gefahr, dass die Generation der Jungen den Generationenvertrag eines Tages nicht mehr einhalten und die nach dem Umlageverfahren finanzierte AHV wie ein Kartenhaus zusammenstürzen wird.

6.3. *Abbau des Versicherungscharakters / Ausbau des Giesskannenprinzipes in der AHV/IV*

Die vorgesehene Anhebung der Lohnbeiträge an die AHV/IV um 2.1 % (von heute 9.8 % auf neu 11.9 %) entwickelt sich für höhere, nichtrentenbildende Einkommensteile noch weiter als bisher in Richtung einer Steuer. Die Solidaritäten werden langsam überstrapaziert.

Zudem wird mit dem in der Initiative vorgesehenen Anstieg der AHV/IV-Renten in allen Einkommensbereichen das Giesskannenprinzip ausgeweitet. Man entfernt sich weiter davon, denjenigen Personen Hilfe zukommen zu lassen, die sie wirklich benötigen. Diese Entwicklung ist abzulehnen.

6.4. *Kapitalexport via AHV/IV-Renten in Frage gestellt*

1993 gingen 1.7 Mia. Franken an AHV/IV-Rentenempfänger im Ausland. Dies sind 7.3 % der insgesamt 1993 ausbezahlten ordentlichen Renten.

Die Initiative erhöht durch den Ausbau der AHV/IV die heutige Ersatzquote der 1. Säule, in gewissen Einkommensbereichen auch diejenige der 2. Säule. An

den Leistungsverbesserungen der Initiative partizipieren natürlich auch die Rentner mit Wohnsitz im Ausland.

Es ist fraglich, ob es richtig ist, die AHV/IV-Renten der Rentner mit Wohnsitz im Ausland zu verbessern, obwohl sie in keiner Weise zur weiteren Finanzierung der Sozialen Sicherheit – sei es über direkte oder indirekte Steuern – beitragen.

6.5. Kapitalstock der 2. Säule von grosser Bedeutung

Ein Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens liegt darin, dass die in der 2. Säule angesammelten Kapitalien (257 Mia. Franken plus ca. 50 Mia. Franken aus Deckungskapitalien in Kollektiv-Versicherungsverträgen = total ca. 310 Mia. Franken) der Wirtschaft nicht entzogen werden. Diese Kapitalien stehen der Wirtschaft für Investitionen zur Verfügung und tragen zu einem erwünschten Wirtschaftswachstum bei. Beim Umlageverfahren findet – im Gegensatz zum Kapitaldeckungsverfahren – nur eine unproduktive Redistribution statt.

Eine Volkswirtschaft, die wachsen will, ist auf einen Sparvorgang angewiesen. Nur durch laufende Äufnung des Kapitalstocks kann die wirtschaftliche Blüte erhalten werden. Mit dem Sparvorgang und der Weiterleitung der Kapitalien wird das Zinsniveau tief gehalten, was auch aus teuerungspolitischer Sicht erwünscht ist. Gerade in der heutigen rezessiven Phase könnte ein Abbau der 2. Säule – wie ihn die Initianten verlangen –, das heisst eine Redimensionierung des Sparvorgangs die Rezession weiter verschärfen.

Der im Kapitaldeckungsverfahren aufgebaute Kapitalstock trägt über Investitionen zum Wirtschaftswachstum bei. Eine starke 2. Säule dient somit auch der Erhaltung einer gesunden AHV. Auch unter diesem Gesichtspunkt geht die Initiative in die falsche Richtung.

Die dezentrale Struktur der 2. Säule verhindert eine Machtballung und bewirkt gleichzeitig eine breite Streuung des aufgebauten Kapitalstocks. Verantwortlich für die Kapitalanlagen einer Vorsorgeeinrichtung ist der Stiftungsrat. Er setzt sich zusammen aus Vertretern der Arbeitnehmer und des Arbeitgebers. Damit können die Versicherten einer Vorsorgeeinrichtung Einfluss auf die Kapitalanlagen nehmen. Sie bestimmen zum Beispiel, ob im Ausland Geld angelegt werden soll, ob Liegenschaften erworben werden sollen usw. Das Kapital der Vorsorgeeinrichtungen unterliegt also der Kontrolle der Versicherten. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber Richtlinien für die Anlagen der Gelder erlassen hat und Kontrollstellen und Aufsichtsbehörden darüber wachen, dass diese Richtlinien eingehalten werden und ein angemessener Ertrag erzielt wird.

6.6. *Anlagen der Vorsorgeeinrichtungen im Ausland für bessere Risikoverteilung notwendig*

Der Vorwurf, die 2. Säule führe zu einem grossen Kapitalexport, durch den sich grundsätzlich "immer ein ausländisches Land bei der Schweiz massiv verschulden müsse", ist völlig überspitzt.

Die Kapitalmärkte sind – mit oder ohne 2. Säule der Schweiz – international verflochten, das heisst voneinander abhängig. Je mehr die Vorsorgeeinrichtung ihre Anlagen diversifizieren, um so besser ist ihr Risikoausgleich und um so höher fällt in der Regel ihre Rendite (3. Beitragszahler) aus. Eine optimale Diversifikation entsteht durch:

- verschiedene Kapitalanlagen (z.B. Immobilien, Hypotheken, Wertschriften)
- verschiedene Titel (z.B. Aktien, Obligationen)
- verschiedene Kapitalmärkte (Auslandanlagen der Vorsorgeeinrichtungen durch BVV 2 begrenzt).

Ziel der Anlagen der Vorsorgeeinrichtungen ist es, das von den Versicherten und dem Arbeitgeber über Beiträge finanzierte Vermögen in seinem Wert zu

erhalten und daraus Erträge zu generieren. Die Auslandsanlagen, welche höhere Renditen versprechen, sind stark von der Währungsentwicklung abhängig. Heute gibt es jedoch die Möglichkeit, diese Währungsrisiken durch entsprechende Absicherungsinstrumente abzudecken. Der Vorwurf der Initianten, die 2. Säule finanziere sich durch die hohe Verschuldung ausländischer Länder ist als überspitzt abzuweisen.

6.7. *Verwaltungskosten der 2. Säule normal*

Ein weiteres Argument der Initianten, welches für den Abbau der 2. Säule spricht, sind die angeblich hohen Verwaltungskosten der 2. Säule im Vergleich zur AHV/IV. Untersuchungen belegen jedoch, dass die Verwaltungskosten der beruflichen Vorsorge – ähnlich wie jene der AHV/IV – rund 2 % der Einnahmen betragen.

Im weiteren ist darauf hinzuweisen, dass in der 2. Säule eine weit grössere Informationsflut betrieben werden muss als in der 1. Säule. Wer Auskunft über die AHV wünscht, sieht sich einem Beamtenapparat gegenüber, von dem leicht verständliche Informationen schwer erhältlich sind. Im Gegensatz dazu haben die Organe der 2. Säule umfassend zu informieren über:
Versicherungsleistungen, Beiträge, Freizügigkeitsleistungen,
Wohneigentumsförderung, finanzielle Lage der Kasse, Steuerfolgen etc.

Durch die Annahme der Initiative würde der Verwaltungsaufwand der 2. Säule kaum gesenkt. Im Gegenteil, es wäre vorerst ein Anstieg zu erwarten, da die Initiative zu grösseren Umstellungen führen würde: (Änderungen an Versicherungsplänen und Reglementen usw.). Bevor man der 2. Säule jedoch ihre Verwaltungskosten vorrechnet, solle man sich für ein administrativ einfacheres Gesetz einsetzen.

6.8. 2. Säule auf dem Immobilienmarkt nicht mitverantwortlich für Preissteigerungen

Dass die Vorsorgeeinrichtungen auf dem Immobilienmarkt mitverantwortlich für Preissteigerung seien, ist "ein alter Ladenaüter" aus den 80er Jahren. In einer Studie des Nationalfonds (1991) und einer Studie des Bundesamtes für Wohnungswesen (1992) wurde dieser Vorwurf klar widerlegt:

Es konnte nicht erhärtet werden, dass die Anlagetätigkeit der Vorsorgeeinrichtungen zu einem Anstieg der Grundstückspreise führt. Ebenfalls nicht bewiesen werden konnte die Behauptung, die Pensionskassen würden zu einem Anstieg der Mietpreise beitragen.

Studien belegen, dass die Vorsorgeeinrichtungen nicht die Verursacher von Boden- und Mietpreissteigerungen sind, wie von den Initianten oft behauptet. Im Gegenteil, Vorsorgeeinrichtungen legen ihr Geld langfristig an. Boden- und Liegenschaftenspekulationen können somit nicht in Ihrem Interesse liegen.

6.9. Länder im Ausland bauen Vorsorgesysteme nach dem Kapitaldeckungsverfahren auf und aus

Viele Länder haben die Dreisäulenkonzeption der Schweiz und deren Finanzierung zum Vorbild. Dies gilt auch für Frankreich. Heute wird die obligatorische berufliche Vorsorge Frankreichs nach dem Umlageverfahren finanziert. Per 1. Januar 1996 wird sich dies nun aber ändern. Es werden erstmals 140'000 gewerkschaftlich organisierte Franzosen einer privaten Pensionskasse beitreten können, welche ihre Beiträge nicht sogleich umverteilt. Bisher waren die Gewerkschaften aus ideologischen Gründen gegen die Einführung des Kapitaldeckungsverfahrens in der beruflichen Vorsorge.

Während im Ausland ein Trend im Gange ist, das Umlageverfahren abzubauen und das Kapitaldeckungsverfahren auf- und auszubauen (z.B. Frankreich, Italien, Dänemark), wird in der Schweiz aufgrund der vorliegenden Initiative der Ausbau des Umlageverfahrens zu Lasten des Kapitaldeckungsverfahrens ernsthaft diskutiert. Es wäre ein Schildbürgerstreich, wenn die Schweiz im heutigen Zeitpunkt die Leistungen der 2. Säule tatsächlich abbauen würde.

6.10. 1. BVG-Revision bringt Verbesserungen

Durch die 1. BVG-Revision werden gewisse von den Initianten kritisierten Mängel und Lücken der beruflichen Vorsorge geschlossen.

Zweifellos hat die 2. Säule Mängel und Lücken. Diese können jedoch innerhalb der 2. Säule mit einer Gesetzesrevision besser geschlossen werden als mit einer Erhöhung der AHV/IV-Renten bzw. Reduktion der 2. Säule.

Im folgenden einige wichtige Revisionspunkte der bevorstehenden 1. BVG-Revision:

- Verbesserung der Leistungen zugunsten der Angehörigen der Eintrittsgeneration
- Teuerungsanpassung der BVG-Altersrenten
- Herabsetzung des Koordinationsabzuges

- Ausdehnung der Insolvenzdeckung auf den überobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge
- Herabsetzung der Altersgutschriften für ältere Versicherte
- Einführung der Witwerrente usw.

Mit dem Inkrafttreten der 1. BVG-Revision ist etwa 1999 zu rechnen ist. Die Botschaft liegt vor, ist aber noch nicht verabschiedet worden.

6.11. *Regelung technischer Aspekte der Altersvorsorge auf Verfassungsstufe abzulehnen*

Eine Regelung technischer Aspekte der Altersvorsorge, wie sie die Initiative beinhaltet, gehört nicht in die Verfassung. Die technischen Aspekte unterliegen laufenden Veränderungen einer sich wandelnden Gesellschaft. Sie müssen deshalb ständig angepasst werden können. Das dafür geeignete Vehikel ist eine Regelung auf Gesetzestufe. Verfassungsänderungen sind viel schwieriger zu bewerkstelligen als Gesetzesänderungen.

Die Initiative ist aufgrund ihres Inhaltes nicht stufengerecht und auch aus diesem Grund abzulehnen.

Zusammenfassung:

1. Die Initiative ist finanziell ganz einfach nicht verkraftbar. Sie verursacht bei der AHV/IV Mehrkosten von 7,1 Milliarden Franken.
2. Die Ruhestandsrente (à la carte-Rente) ab Alter 62 kostet allein 1 Milliarde Franken und bedingt ein teures Kontrollsystem.
3. Das Ziel der Initiative, für tiefere Einkommen Leistungsverbesserungen zu ermöglichen, ist durchaus legitim. Der vorgeschlagene Ausbau der 1. Säule ist aber nicht das geeignete Mittel.
4. Ein Ausbau der nach dem Umlageverfahren finanzierten 1. Säule ist aus demografischer, finanzieller und volkswirtschaftlicher Sicht nicht verantwortbar.
5. Die AHV/IV ist an einem Punkt angelangt, an dem man erkennen muss, dass angesichts der demografischen Entwicklung das bestehende Leistungsziel der AHV/IV nicht ausgebaut, sondern vielmehr für möglichst viele Rentner erfüllt werden sollte.
6. Die Initiative würde das innere Gleichgewicht der Dreisäulenkonzeption und die finanzielle Sicherheit der AHV/IV gefährden.
7. Experten erachten das heutige Verhältnis zwischen Umlageverfahren (1. Säule) und Kapitaldeckungsverfahren (2. Säule) als optimal.
8. Die Grosselterngeneration wird in Zukunft deutlich zahlreicher sein als die Enkelgeneration. Immer weniger Erwerbstätige werden somit immer mehr Rentner finanzieren müssen.
9. Es ist unverantwortbar, den heutigen Erwerbstätigen Leistungen zu versprechen, die ihnen als Rentner vielleicht nicht bezahlt werden können.

10. Im heutigen Zeitpunkt ist vorerst einmal die Finanzierung und Sicherung der AHV/IV-Renten für künftige Rentnergenerationen sicherzustellen.
11. Die Lücken im Dreisäulenkonzept können nicht mit einem teuren Giesskannenprinzip gefüllt werden.
12. Die sozialpolitischen Anliegen der Initianten sind mit der 10. AHV-Revision zum Teil erfüllt (Besserstellung der wirtschaftlich schwächeren Rentenbezüger, geschlechtsneutrales Rentensystem in der AHV/IV, Betreuungsgutschriften, Rentenvorbezug, geknickte Rentenformel).
13. Die volle Freizügigkeit in der 2. Säule ist mit der Einführung des neuen Freizügigkeitsgesetzes seit 1995 gewährleistet. Eine Freizügigkeitsregelung im Sinne der Initianten würde letztlich zu einem Abbau oder einer Verteuerung der Altersvorsorge führen.
14. Die Marschrichtung in der sozialen Sicherheit soll nicht geändert werden, das heisst, die Lücken der AHV sollen mittels AHV-Revisionen und diejenigen der 2. Säule mittels BVG-Revisionen gefüllt werden.
15. Die 1. BVG-Revision steht vor der Tür. Einige Forderungen der Initianten werden durch sie erfüllt.
16. Nach der Einführung des Freizügigkeits- und des Wohneigentumsförderungsgesetzes und der Verabschiedung der 10. AHV-Revision hat selbst Ständerat Onken (SP) während den parlamentarischen Beratungen über die Initiative gesagt: "Natürlich ist jetzt die Luft ein wenig draussen...."
17. Der Initiative ist zugute zu halten, dass sie versucht, Probleme anzugehen. Sie schiesst aber über das Ziel hinaus.