

85.045

**Botschaft
über die Volksinitiative «zur Herabsetzung
des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer
und 60 Jahre für Frauen»**

vom 17. Juni 1985

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit unserer Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen» Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. Juni 1985

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Furgler
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die von den Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH) eingereichte Volksinitiative verlangt eine Herabsetzung des Rentenalters in der AHV von 65 auf 62 Jahre für Männer und von 62 auf 60 Jahre für Frauen. Die Rentenalter sollen erstmals ein Jahr nach Annahme der Initiative um ein Jahr gesenkt werden, danach jedes Jahr um ein weiteres Jahr, bis die neuen Altersgrenzen erreicht sind. Wir beantragen der Bundesversammlung, diese Initiative ohne Gegenvorschlag Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Gegen die Volksinitiative sprechen folgende Gründe:

- Die Annahme der Initiative würde allein in der AHV zu einer Erhöhung der Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber um insgesamt 1,55 Lohnprocente führen. Bei einer späteren Gleichschaltung der Rentenalter von Mann und Frau ergäbe sich ein Mehrbedarf von insgesamt 2,4 Lohnprozenten.*
- Sie läuft der Entwicklung der Lebenserwartung zuwider und verschlechtert insbesondere das Verhältnis zwischen der Anzahl der Altersrentner und jener der Erwerbstätigen.*
- Sie führt zu einer zusätzlichen Belastung für die schweizerische Volkswirtschaft.*
- Die Probleme der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Jugendarbeitslosigkeit können durch eine Senkung des Rentenalters nicht gelöst werden.*
- Sie schafft neue Probleme, da das Bedürfnis nach einer früheren Aufgabe der Erwerbstätigkeit nicht allgemein, sondern nur in Einzelfällen besteht.*
- Versicherte, deren Erwerbsfähigkeit vor Erreichen des Rentenalters erheblich beeinträchtigt ist, haben bereits heute Anspruch auf Ausrichtung einer Invalidenrente.*
- Eine Herabsetzung des Rentenalters könnte sich ferner nicht auf die AHV beschränken, sondern würde sich auch auf andere Sozialversicherungszweige, vor allem auf die kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV und die berufliche Altersvorsorge (2. Säule) auswirken. Bei der beruflichen Vorsorge müsste die Senkung des Rentenalters durch Beitragserhöhungen (1,05 bzw. 1,8 Lohnprocente) ausgeglichen werden.*

Botschaft

1 Ausgangslage

11 Geltendes Verfassungsrecht

Am 3. Dezember 1972 haben Volk und Stände mit grossem Mehr einen neuen Artikel 34^{quater} in die Bundesverfassung aufgenommen, der ein umfassendes Programm für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge enthält. Der zweite Absatz dieses Artikels behandelt die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und lautet wie folgt:

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. Die Höchstrente darf das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen. Die Renten sind mindestens der Preisentwicklung anzupassen. Die Durchführung der Versicherung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können Berufsverbände und andere private oder öffentliche Organisationen beigezogen werden. Die Versicherung wird finanziert:

- a. durch die Beiträge der Versicherten; sind die Versicherten Arbeitnehmer, so tragen ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge;
- 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;
- c. wenn das Ausführungsgesetz dies vorsieht, durch einen Beitrag der Kantone, der den Beitrag des Bundes entsprechend vermindert.

Der geltende Verfassungstext enthält demnach keine Vorschrift über das Rentenalter, sondern überlässt dessen Regelung der Gesetzgebung.

Eine erste Initiative der POCH mit Begehren auf Herabsetzung des AHV-Rentenalters (Männer 60 Jahre, Frauen 58 Jahre) wurde am 26. Februar 1978 in der Volksabstimmung mit 1 451 220 Nein gegen 377 017 Ja und von allen Ständen verworfen. Die Abstimmung fand zusammen mit jener über die 9. AHV-Revision statt. In seiner Botschaft hatte der Bundesrat angesichts der Tatsache, dass die Realisierung des Initiativbegehrens eine Erhöhung der AHV-Beiträge um 3 Lohnprozente erfordert hätte, die Verwerfung empfohlen. Zugleich räumte er aber ein, dass in bestimmten Fällen eine Herabsetzung des Rentenalters wünschbar wäre. Einem solchen Differenzierungsbedürfnis würde aber mit einer allgemeinen Herabsetzung nicht Rechnung getragen. Der Bundesrat erteilte daher der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission den Auftrag, einen Vorschlag für die Einführung des flexiblen Rentenalters auszuarbeiten. In ihrem Bericht gelangt die Eidgenössische AHV/IV-Kommission aus finanziellen Erwägungen allerdings zum Schluss, dass im jetzigen Zeitpunkt von der Verwirklichung des flexiblen Rentenalters abzusehen sei.

12 **Geltende gesetzliche Regelung**

Nach dem seit 1. Januar 1964 geltenden Wortlaut von Artikel 21 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) entsteht der Anspruch auf eine einfache Altersrente für Männer nach Vollendung des 65. Altersjahres und für die Frauen nach Vollendung des 62. Altersjahres. Bei den Männern ist diese Regelung seit dem Inkrafttreten der AHV, also seit dem Jahre 1948, unverändert geblieben. Bei den Frauen hingegen betrug die Altersgrenze zuerst ebenfalls 65 Jahre, wurde dann aber im Jahre 1957 auf 63 und im Jahre 1964 auf 62 Jahre herabgesetzt.

Der Anspruch auf eine Ehepaar-Altersrente entsteht, wenn der Mann das 65. Altersjahr vollendet hat und die Ehefrau das 62. Altersjahr zurückgelegt hat oder mindestens zur Hälfte (in Härtefällen mindestens zu einem Drittel) invalid ist. Das Rentenalter der Frau für die Ehepaar-Altersrente betrug von 1948 bis 1978 60 Jahre, wurde aber mit der 9. AHV-Revision am 1. Januar 1979 demjenigen der einfachen Altersrente angepasst und auf 62 Jahre angehoben.

Dem rentenberechtigten Mann steht im übrigen eine Zusatzrente für seine Ehefrau zu, sofern diese das 55. Altersjahr zurückgelegt hat oder vor dem 1. Dezember 1933 geboren wurde.

2 **Formelles**

21 **Wortlaut der Initiative**

Die am 24. Februar 1983 eingereichte Verfassungsinitiative der POCH verlangt in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes, dass in der Bundesverfassung im Artikel 34^{quater} in Absatz 2 nach dem fünften Satz folgende Bestimmung eingefügt werde:

Anspruch auf eine einfache Altersrente haben Männer, die das 62., beziehungsweise Frauen, die das 60. Altersjahr zurückgelegt haben. Diese Altersgrenzen können durch Gesetz gesenkt werden.

Übergangsbestimmungen

¹ Bei Einführung des flexiblen Rentenalters geben die in Artikel 34^{quater} genannten Alter den Anspruch auf die Vollrente.

² Das Gesetz kann das Rentenalter für Männer dem der Frauen angleichen.

³ Solange Ehepaarsrenten ausgerichtet werden, ergibt sich deren Anspruch, sofern der eine Partner das 62. Altersjahr zurückgelegt hat und sofern der andere Partner mindestens das 60. Altersjahr zurückgelegt hat oder zur Hälfte invalid ist.

⁴ Das Rentenalter wird erstmals ein Jahr nach Annahme der Initiative um ein Jahr gesenkt, danach jedes Jahr um ein weiteres Jahr, bis die im Artikel 34^{quater} genannten AHV-Rentenalter erreicht sind.

Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen.

22 Zustandekommen

Mit Verfügung vom 24. März 1983 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 116 657 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei (BBl 1983 I 1412).

3 Gültigkeit

31 Einheit der Form

Eine Initiative kann entweder in der Form einer allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Art. 121 Abs. 4 BV); Mischformen sind unzulässig (Art. 75 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [BPR]; SR 161.1).

Die vorliegende Initiative hat ausschliesslich die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

32 Einheit der Materie

Eine Initiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben (Art. 121 Abs. 3 BV). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Punkten der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR).

Die Initiative verlangt die Herabsetzung des Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und auf 60 Jahre für Frauen, wobei diese Altersgrenzen durch das Gesetz weiter herabgesetzt werden können. Die Übergangsbestimmungen sehen vor, dass das Rentenalter der Männer demjenigen der Frauen auf dem Wege der Gesetzgebung angeglichen werden kann. Ausserdem enthalten sie eine Sonderregelung für die Einführung des flexiblen Rentenalters und für die Ehepaar-Altersrente. Absatz 4 der Übergangsbestimmungen regelt schliesslich das Inkrafttreten des vorgesehenen Artikels 34^{quater} Absatz 2 sechster Satz BV. Die Voraussetzung des sachlichen Zusammenhanges der einzelnen Teile der Initiative ist damit erfüllt.

4 Würdigung der Volksinitiative

41 Verfassungsmässige Gesichtspunkte

Artikel 34^{quater} Absatz 2 BV enthält keine Aussage über das Rentenalter in der AHV. Die Altersgrenzen sind vielmehr in den Artikeln 21 und 22 AHVG sowie in Artikel 33 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) festgelegt. Die Initianten haben den Weg einer Verfassungsänderung nicht zuletzt auch deshalb gewählt, weil der Bund die Institution der Gesetzesinitiative nicht kennt. Sie wollen damit die im Gesetz verankerten Altersgrenzen durch solche auf Verfassungsebene ersetzen. Die neuen verfassungsrechtlichen Rentenalter sollen zudem eine Höchstgrenze bilden. Auf dem Weg der Gesetzgebung wäre nach Annahme der Initiative nur noch eine Senkung der Altersgrenzen möglich. Für eine Erhöhung wäre wiederum eine Verfassungsänderung notwendig (Art. 34^{quater} Abs. 2 siebenter Satz BV, Abs. 2 der Übergangsbestimmungen).

Bei einer Annahme der Initiative müssten aber nicht nur die Artikel 21 und 22 AHVG sowie Artikel 33 IVG geändert werden. Eine Änderung des Rentenalters würde vielmehr das ganze Versicherungssystem tangieren.

Die Annahme der Initiative würde daher eine umfassende Gesetzesrevision nötig machen, die nicht nur die Anpassung der Altersgrenzen, sondern noch zahlreiche weitere Bestimmungen des AHVG, des IVG sowie der weiteren Sozialversicherungsgesetze beträfe (vgl. dazu Ziff. 42). Sie hätte überdies einen wesentlichen finanziellen Mehraufwand zur Folge. Zur Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der AHV müssten die Beitragssätze erhöht werden, da Rentenkürzungen wohl kaum im Einklang mit Artikel 34^{quater} Absatz 2 dritter Satz BV stünden, wonach die Renten den Existenzbedarf angemessen decken sollen. Auch die Regelung des Freibetrages für erwerbstätige Altersrentner und das Ende der Beitragspflicht für nichterwerbstätige Altersrentner müssten neu überdacht werden. Zudem wären die Beiträge des Bundes und der Kantone an die AHV zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Im Leistungsbereich der AHV ergäben sich neben Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen (namentlich einer konkretisierenden Gesetzgebung über den Anspruch auf die Ehepaar-Altersrente; Abs. 3 der Übergangbestimmungen) auch Modifikationen bei der Berechnung der Rente. Schliesslich müssten die Anspruchsvoraussetzungen für Hilflosenentschädigungen und Hilfsmittel, die in der AHV strenger sind als in der Invalidenversicherung, angepasst werden.

Es liegt auf der Hand, dass die kurzen Fristen, innert welcher die Rentenalter gemäss den Übergangbestimmungen stufenweise herabgesetzt werden müssten, für dieses Erneuerungswerk kaum ausreichen würden.

Selbst wenn die Anpassungsgesetzgebung – allenfalls unter Zuhilfenahme von Dringlichkeitsrecht – rechtzeitig erfolgte, müsste wegen der einschneidenden Eingriffe, die die Anpassung verursacht, und wegen ihrer finanziellen Auswirkungen mit der Möglichkeit eines Referendums gerechnet werden.

Die viele Teile des Sozialversicherungsrechts berührenden Anpassungen, die vorzunehmen wären, gäben keine Garantie für eine rechtzeitige Überführung der herabgesetzten Rentenalter ins Gesetzesrecht. Damit stellt sich die Frage nach der direkten Anwendbarkeit der verfassungsmässig festgesetzten Rentenalter.

Die Initiative behandelt einen Gegenstand, der bereits heute umfassend geregelt ist. Dieser Gegenstand (das Rentenalter) ist auf Gesetzesstufe in ein vollständiges System von Normen über Beiträge und Leistungen der AHV sowie über deren Organisation und Verfahren eingebettet. Die Initiative will einen genau umschriebenen Teil dieses Normengefüges ändern. Durch die Verfassungsergänzung würde zwar das ganze Versicherungssystem tangiert; rechtlich wäre es aber nicht ausgeschlossen, dass Behörden und Richter bei der Ausrichtung der Leistungen die im Verfassungstext vorgesehenen Altersgrenzen direkt berücksichtigten, ohne dass diese vorerst noch in die Gesetzgebung überführt würden. Auch die Tatsache, dass die finanziellen Konsequenzen der Initiative nicht geregelt sind, steht der direkten Anwendbarkeit grundsätzlich nicht entgegen. Das Bundesgericht anerkennt in seiner neueren Praxis verfassungsrechtliche Ansprüche (z. B. gestützt auf Art. 4 BV) auch dann, wenn dadurch dem betroffe-

nen Gemeinwesen finanzielle Schwierigkeiten erwachsen können (vgl. BGE 105 Ia 120 ff.).

In der Literatur wird anerkannt, dass neues, direkt anwendbares Verfassungsrecht das frühere, widersprechende Gesetzesrecht aufheben kann, wenn es genügend präzise ist (vgl. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Bd. I, Neuenburg 1967, Fussnote 5 zu N. 449 und Ergänzungsband, Neuenburg 1982, N. 449). Voraussetzung ist, dass das Verfassungsrecht nach seinem Wortlaut einen direkten subjektiven Anspruch einräumt und dass dieser Anspruch justizierbar, d. h. inhaltlich derart hinreichend bestimmt ist, dass er von den zuständigen Behörden bzw. vom Richter unmittelbar angewendet werden kann (wie beispielsweise hinsichtlich des gleichen Lohnes für Mann und Frau im Sinne von Art. 4 Abs. 2 BV nur bedingt gegeben ist, vgl. Botschaft BBl 1980 I 69 ff.). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist auch das Gesetzesprüfungsverbot von Artikel 113 Absatz 3 BV nicht anwendbar. Der Bundesrat hat diese Meinung bereits in seinen Botschaften zu den Initiativen betreffend Strafflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung (BBl 1974 II 734), Gleiche Rechte für Mann und Frau (BBl 1980 I 129) und Abschaffung der Vivisektion (BBl 1984 II 926) vertreten. Nach Annahme der Initiative müsste die Frage der direkten Anwendbarkeit der neuen Altersgrenzen im konkreten Einzelfall indessen letztinstanzlich vom Eidgenössischen Versicherungsgericht verbindlich beantwortet werden.

Würden die niedrigen Altersgrenzen direkt, d. h. ohne harmonisierende Ausführungsgesetzgebung angewendet, so hätte dies im wesentlichen die folgenden negativen oder sogar systemwidrigen Auswirkungen. Zunächst würde die Senkung der Rentenalter ohne eine entsprechende Erhöhung der Beiträge der Versicherten und der öffentlichen Hand das finanzielle Gleichgewicht der AHV ernsthaft stören. Da die Volksinitiative keine Herabsetzung des Rentenalters im BVG vorsieht, müssten ferner nach Ablauf der Übergangsfrist die AHV-berechtigten Männer während dreier und die Frauen während zweier Jahre auf ihre Altersrente aus der beruflichen Vorsorge warten. Ausserdem ist damit zu rechnen, dass eine mehr oder weniger grosse Zahl von Versicherten ihre Erwerbstätigkeit nach Erreichen des neuen AHV-Rentenalters aufgäbe oder aufgeben müsste. Ohne eine Anpassung der BVG-Altersgrenzen müssten diese Personen spürbare Leistungseinbussen in der beruflichen Vorsorge hinnehmen, weil sie als Nichterwerbstätige nicht mehr dem BVG-Obligatorium unterstünden.

Da die Initiative die Frage der AHV-Beitragspflicht nicht regelt, wären die Altersrentner in jedem Falle, also auch bei Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit, noch bis zur Vollendung des 65. bzw. 62. Altersjahres beitragspflichtig (Art. 3 Abs. 1 AHVG). Auf die Rentenhöhe hätten diese nach Erreichen des Rentenalters geleisteten Beiträge aber keinen Einfluss mehr (Art. 30 Abs. 2 AHVG).

Es stellt sich weiter die Frage, ob ein Mann, der nach Vollendung seines 62. Altersjahres (eine Frau nach Vollendung ihres 60. Altersjahres) in leichtem oder mittlerem Grad hilflos wird, einen Anspruch auf Hilflosenentschädigung hat (Art. 42 Abs. 1 IVG) oder nicht (Art. 43^{bis} Abs. 1 AHVG).

Ohne Gesetzesänderung liesse sich schliesslich auch die Frage des Rentenanspruchs des geschiedenen Mannes, der zwar älter als 60 Jahre ist, der aber sein 62. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hat und der vor seiner Scheidung gemäss

Absatz 3 der Übergangsbestimmungen zur Initiative an einer Ehepaar-Altersrente teilhatte, nicht beantworten.

Die Initiative enthält vier Übergangsbestimmungen. Davon enthält aber nur Absatz 4 eigentliches Übergangsrecht. Die Absätze 1–3 der Übergangsbestimmungen enthalten dagegen materielles Recht und geben zu zusätzlichen Schwierigkeiten Anlass.

Absatz 1 der Übergangsbestimmungen sieht vor, dass bei Einführung des flexiblen Rentenalters die in Artikel 34^{quater} genannten Altersgrenzen Anspruch auf eine Vollrente geben. Mit dem Begriff «Vollrente» hat die Initiative einen Ausdruck übernommen, der in Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe a AHVG bereits erwähnt wird. Eine Vollrente steht allen Versicherten zu, die bei Eintritt des Versicherungsfalls eine vollständige Beitragsdauer aufweisen. Die Beitragsdauer ist dann vollständig, wenn ein Versicherter seit dem 1. Januar nach Vollendung seines 20. Altersjahres bzw. seit dem 1. Januar 1948 während gleich vieler Jahre Beiträge bezahlt hat wie sein Jahrgang. Trifft dies nicht zu, so entsteht bloss ein Anspruch auf eine Teilrente, die nach dem Verhältnis der Beitragsdauer des Versicherten zu jener seines Jahrganges festgesetzt wird. Würde man den in der Initiative enthaltenen Begriff «Vollrente» mit dem in Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe a AHVG erwähnten gleichsetzen, so hätte dies umwälzende Folgen: Nach der Einführung des flexiblen Rentenalters sähe die Bundesverfassung für alle Männer, die das 62., und alle Frauen, die das 60. Altersjahr zurückgelegt haben, einen Anspruch auf eine Vollrente im heutigen Sinne des Gesetzes vor. Das bestehende System mit Teil- und Vollrenten, die nach der Beitragsdauer abgestimmt sind, wäre damit nicht mehr möglich.

Dem Initiativtext lässt sich indessen in keiner Weise entnehmen, dass diese Folge tatsächlich beabsichtigt ist. Der Gesamtzusammenhang legt vielmehr die Annahme nahe, dass dies nicht der Fall ist. Thema der Initiative ist nämlich einzig die Herabsetzung der Rentenalter. Wollte man mit der Initiative auch die Umwandlung des heute bestehenden Systems von Teil- und Vollrenten in eine Art Volkspension erreichen, so müsste dies unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werden. Die gleichsam nur beiläufige Erwähnung in einer Übergangsbestimmung kann keine derart weitgehende Änderung bewirken.

Konsequenterweise kann der von der Initiative verwendete Begriff «Vollrente» nur als Gegensatz zu einer während der vorzeitigen Pensionierung ausbezahlten «reduzierten Rente» verstanden werden. Nach der Einführung des flexiblen Rentenalters hätte also ein vorzeitig Pensionierter zunächst Anspruch auf eine «reduzierte Rente», nach dem Erreichen des 62. bzw. 60. Altersjahres dann auf eine Teil- oder Vollrente, wie er sie bei Weiterführung der Erwerbstätigkeit zu diesem Zeitpunkt beanspruchen könnte. Das heisst aber, dass der Begriff «Vollrente» auf Verfassungs- und Gesetzesebene nicht dasselbe bedeutet.

Bei Annahme der Initiative könnte deshalb das System der meisten heute bestehenden beruflichen Vorsorgeeinrichtungen, die bei vorzeitiger Pensionierung eine zwar länger dauernde, dafür aber während der ganzen Dauer gekürzte Rente vorsehen, auch aus rechtlichen Gründen für die AHV nicht eingeführt werden.

Absatz 2 der Übergangsbestimmungen sieht vor, dass das Rentenalter der Männer durch Gesetz auf dasjenige der Frauen gesenkt werden kann. Diese Übergangsbestimmung wiederholt den in der Initiative selbst enthaltenen Grundsatz, wonach das Rentenalter immer auf dem Wege der Gesetzgebung gesenkt werden kann. Dies heisst nun aber auch, dass eine Erhöhung des Rentenalters nur über eine Teilrevision der Bundesverfassung möglich ist, was ein beträchtliches Erschwernis für allenfalls nötige Anpassungen des Rentenalters an die demographische, finanzielle oder wirtschaftliche Entwicklung darstellen könnte.

Absatz 3 der Übergangsbestimmungen behandelt den Anspruch auf die Ehepaar-Altersrente. Nach heutiger Rechtslage hat der über 65 Jahre alte Ehemann Anspruch auf eine Ehepaar-Altersrente, sofern seine Frau das 62. Altersjahr zurückgelegt hat oder mindestens zur Hälfte (in Härtefällen mindestens zu einem Drittel) invalid ist (Art. 22 Abs. 1 AHVG). Der Anspruch auf die Ehepaar-Altersrente steht nach geltendem Recht dem Mann zu. Die Frau kann zwar nach Artikel 22 Absatz 2 AHVG die Auszahlung der halben Ehepaarrente an sich selbst beantragen. Dies begründet aber nach der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts keinen eigenen Anspruch auf die halbe Ehepaar-Altersrente (BGE 107 V 72). Die Initiative spricht sich über die Anspruchsberechtigung in keiner Weise aus. In Durchbrechung der in Artikel 34^{quater} Absatz 2 sechster Satz BV vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen Altersgrenzen beschränkt sich Absatz 3 der Übergangsbestimmungen darauf, festzuhalten, dass ein Anspruch auf eine Ehepaar-Altersrente entsteht, sofern der eine Ehegatte das 62. Altersjahr und der andere das 60. Altersjahr vollendet hat oder mindestens zur Hälfte invalid ist.

Diese geschlechtssymmetrische Umschreibung des Rentenalters bei der Ehepaar-Altersrente steht im Gegensatz zu den sonst in der Initiative festgelegten Altersgrenzen (Mann 62 Jahre, Frau 60 Jahre). Eine derartige Regelung würde zu Schwierigkeiten im Vollzug führen. So stellt sich etwa die Frage der Auswirkung einer Ehescheidung auf den Rentenanspruch des Mannes, der zwar älter als 60 Jahre ist, aber sein 62. Altersjahr noch nicht vollendet hat und vor seiner Scheidung an einer Ehepaar-Altersrente teilhatte, da seine Frau ihr 62. Altersjahr bereits zurückgelegt hatte. Überdies kann sie bezüglich der Altersrentenberechtigung eine Bevorzugung des verheirateten gegenüber dem nicht verheirateten Manne bedeuten. Die wichtige Frage, wem der Rentenanspruch zusteht, müsste auf jeden Fall in der Gesetzgebung geregelt werden.

In diesem Zusammenhang muss auch auf die laufende Revision des IVG hingewiesen werden, die insbesondere die feinere Rentenabstufung verwirklichen soll. Danach entsteht der Anspruch auf eine Ehepaar-Altersrente, wenn der eine Ehegatte betagt und der andere Ehegatte zu mindestens 35 Prozent invalid ist. Nach Absatz 3 der Übergangsbestimmungen zur Initiative kann der Anspruch auf die Ehepaar-Altersrente jedoch nur entstehen, wenn der noch nicht 60jährige Gatte des 62jährigen Ehepartners zur *Halfte* invalid ist. Nach Annahme der Initiative könnte die feinere Rentenabstufung im Bereich der Ehepaarrente somit nur durch eine erneute Verfassungsänderung realisiert werden.

Schliesslich sei auch noch auf den neuen Artikel 4 Absatz 2 BV verwiesen, der in der Volksabstimmung vom 14. Juni 1981 angenommen wurde und in dem die

Gleichberechtigung von Frau und Mann verankert ist. Die Initiative berücksichtigt diese Verfassungsbestimmung nicht. Der Verfassungsgeber selbst ist zwar befugt, in Abweichung von der oben genannten Verfassungsnorm ein unterschiedliches Rentenalter für Frau und Mann festzulegen. Um widersprüchliches Verfassungsrecht zu vermeiden, sollte er sich jedoch nur dann zu einer unterschiedlichen Regelung entschliessen, wenn sich diese nicht (wie hier für den Mann) diskriminatorisch auswirkt.

42 **Auswirkungen der Initiative auf andere Sozialversicherungszweige**

Eine Annahme der Initiative hätte auch Auswirkungen auf die *Invalidenversicherung* und würde Änderungen des IVG nötig machen. Änderungen wären insbesondere im Bereich der Ehepaar-Invalidenrente (Art. 33 IVG) und der Hilflosenentschädigungen für Invalide (Art. 42 Abs. 1 IVG) unerlässlich. Grundsätzlich wäre das Verhältnis zwischen den Hilflosenentschädigungen für Invalidenrentner und jenen für Altersrentner (Art. 42 IVG und Art. 43^{bis} AHVG) sowie zwischen den Hilfsmitteln in der IV (Art. 21 IVG) und jenen in der AHV (Art. 43^{ter} AHVG) zu überprüfen.

Von einer Annahme der Initiative würde auch das Verhältnis zwischen AHV und *Arbeitslosenversicherung* berührt. Eine Gesetzesänderung wäre hier zwar nicht nötig, da nach den Artikeln 2 Absatz 2 Buchstabe c und 8 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0) das Rentenalter der AHV für das Erlöschen der Leistungen der Arbeitslosenversicherung massgebend ist.

Die Senkung der Altersgrenzen in der AHV hätte für die Arbeitslosenversicherung zwar Leistungseinsparungen zur Folge, doch würden sich die Beitragseinnahmen in der gleichen Grössenordnung vermindern, so dass die finanzielle Entlastung der Arbeitslosenversicherung jedenfalls nicht zu einer Reduktion des Beitragssatzes führen könnte. Da die Statistik der Arbeitslosenversicherung zurzeit nicht aufzeigt, wie viele Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen zwischen 60 und 62 bzw. zwischen 60 und 65 Jahre alt sind, lässt sich bloss feststellen, dass der Anteil der über 55jährigen Bezüger solcher Entschädigungen 8,2 Prozent beträgt (Angaben für die Jahre 1977–1979 und 1982/83; 9,5% Männer und 6,7% Frauen). Ein Vergleich zwischen den Leistungen der Arbeitslosenversicherung und jenen der AHV ist ebenfalls nur schwer möglich, da die Berechnungsgrundlagen für die beiden Leistungen grundsätzlich verschieden sind. Jedenfalls ist es für Versicherte mit höheren Einkommen bei der geltenden Regelung vorteilhafter, Arbeitslosenentschädigungen zu beziehen, um so mehr, als die Kürzungen der Tagelder nach 85 bzw. 170 Bezugstagen nach Vollendung des 55. Altersjahres des Versicherten wegfallen (Art. 22 Abs. 4 AVIG).

Indirekt hätte die Annahme der Initiative auch Auswirkungen auf die *berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge*. Die Senkung des Rentenalters in der AHV hätte zur Folge, dass viele Arbeitnehmer früher pensioniert würden. Folglich müssten bei Annahme der Initiative auch die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG; SR 831.40) angepasst werden.

Dieses Gesetz enthält die Minimalanforderungen an die Vorsorgeeinrichtungen, die am Versicherungsobligatorium teilnehmen. Betroffen würden die Artikel 13, 16, 36 und 95 BVG. Dabei ergäben sich durch die Verlängerung der Bezugsdauer von Altersrenten und die Verkürzung der Beitragsdauer grundsätzliche Probleme. Beschränkt man sich nämlich ausschliesslich auf die Änderung der Altersgrenzen in den vorerwähnten Gesetzesbestimmungen, so ergäbe dies eine Senkung der gesetzlichen Altersleistungen von ungefähr 30 Prozent. Um eine derartige Verschlechterung der gesetzlich garantierten Mindestvorsorge zu vermeiden, müsste man die Altersgutschriften erhöhen. Damit wären aber Beitrags erhöhungen unvermeidlich (zu den finanziellen und versicherungsmathematischen Aspekten vgl. Ziff. 43).

Schliesslich muss auch betont werden, dass die zweite Säule keine einheitliche Institution darstellt, sondern aus einer Vielzahl von Vorsorgeeinrichtungen besteht, von denen jede ein eigenes Reglement, einen eigenen Leistungsplan, ein eigenes Finanzierungssystem und eigene Organe besitzt. Viele dieser Einrichtungen sind gut ausgebaut und bestanden schon lange vor der Einführung des Versicherungsobligatoriums. Eine derartige Revision, schon so kurz nach dem Inkrafttreten des BVG, würde nicht nur vielen von ihnen finanzielle Probleme bereiten, sondern könnte auch ihr ganzes Finanzierungs- und Leistungssystem in Frage stellen.

Die Wirklichung der mit der Initiative beabsichtigten Herabsetzung des Rentenalters hätte auch für die *Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL)* Konsequenzen. Voraussetzung zum Bezug von Ergänzungsleistungen ist neben der Erfüllung der bedarfsabhängigen Bedingungen nämlich das Vorhandensein eines Anspruchs auf eine Rente der AHV oder IV. Eine Herabsetzung des Rentenalters würde daher zu einer früheren Möglichkeit zum Bezug der Ergänzungsleistungen führen, sofern nicht ohnehin bereits eine Hinterlassenen- oder Invalidenrente ausgerichtet wird (zu den finanziellen Auswirkungen vgl. Ziff. 43).

Die Annahme der Initiative hätte für bestimmte Kategorien von Versicherten der *Krankenversicherung* ausgesprochen negative Konsequenzen. Nach Artikel 12 Absatz 4 zweiter Satz und Artikel 12^{ter} Absatz 4 des heute geltenden Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10) hat diese während 720 Tagen innerhalb von 900 aufeinanderfolgenden Tagen Krankenpflegeleistungen in Heilanstalten und bei Badekuren zu gewähren. Auf die Bezugsdauer dürfen keine Leistungen angerechnet werden, solange der Versicherte eine Rente oder Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung bezieht. Diese Privilegierung der Bezüger von Leistungen der Invalidenversicherung soll vor allem der häufigeren Spitalpflegebedürftigkeit solcher Personen Rechnung tragen und sie vor einer frühzeitigen Aussteuerung durch die Kassen schützen. Dieses Nichtanrechnungsprivileg würde nun aber für IV-Rentner wegen der früheren Ablösung der Invalidenrente durch die Altersrente rascher wegfallen.

Im übrigen muss auch auf die laufende Revision der Krankenversicherung (Botschaft vom 19. August 1981; BBl 1981 II 1117 ff.) hingewiesen werden. Sowohl bei der dort vorgesehenen freiwilligen Krankenpflegeversicherung als auch bei der obligatorischen Krankengeldversicherung hätte die Initiative eine Herabsetzung des Versicherungsschutzes zur Folge. Es sei hier nur auf das Recht zum Beitritt zu einer Krankenkasse (Art. 5 Abs. 2 des Entwurfs zum

KMVG) und das Ende des Krankengeldobligatoriums (Art. 40c Abs. 2 Bst. c des Entwurfs zum KMVG) verwiesen.

In der *obligatorischen Unfallversicherung* wären die Auswirkungen der Initiative nicht sehr bedeutend. Für die Arbeitnehmer, die wegen der Senkung des Rentenalters ihre Erwerbstätigkeit früher aufgeben, fielen deswegen die obligatorische Nichtberufsunfallversicherung früher dahin. Ferner müssten viele Unfallrenten früher in sogenannte Komplementärrenten umgewandelt werden, weil sie früher als nach heutigem Recht mit einer Altersrente zusammenfallen.

43 Finanzielle Aspekte

431 Vorbemerkungen

Die finanziellen Auswirkungen sind doppelter Art, nämlich

- direkt oder unmittelbar, indem drei Jahrgänge der Männer und zwei Jahrgänge der Frauen zusätzlich Rentenbezüger werden (Hauptvariante),
- indirekt, indem gemäss Initiative eine Gleichstellung der Rücktrittsalter nur bei Alter 60 erfolgen kann, was zu zwei weiteren Jahrgängen zusätzlicher Rentner bei den Männern führt. Diese im Initiativtext enthaltenen indirekten Auswirkungen werden ebenfalls ausgewiesen (Folgevariante).

Nachstehend werden die Auswirkungen einer Herabsetzung des Rentenalters anhand der erforderlichen Einnahmenvermehrung, d. h. höherer Beitragsätze, ausgewiesen. Grundsätzlich könnte der aus einer Annahme der Initiative resultierende Mehraufwand und Beitragsausfall auch durch entsprechende Leistungskürzungen aufgefangen werden. Diese müssten auf 15 (Hauptvariante) bzw. 20 (Folgevariante) Prozent angesetzt werden, so dass die in der Verfassung genannten Ziele der AHV/IV und der beruflichen Vorsorge (Existenzsicherung und Fortführung der gewohnten Lebenshaltung) nicht mehr aufrechterhalten werden könnten. Somit werden die Kostenfolgen der Initiative durch Einnahmenerhöhungen beziffert. Soweit es sich dabei um Frankenbeträge handelt, beziehen sich diese auf die Jahre 1984/85 und sind für spätere Jahre entsprechend der Entwicklung zu erhöhen.

432 Die einzelnen Bereiche

Im Bereich der *AHV* ergeben sich Mehrausgaben und Mindereinnahmen (weniger Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber). Sie haben eine Erhöhung der Beitragsätze und einen höheren Beitrag der öffentlichen Hand zur Folge.

Im Bereich der *IV* führt die Herabsetzung des Rentenalters zu einer Kosteneinsparung und einer Verminderung der Belastung der öffentlichen Hand. Dagegen ergeben sich auch hier Mindereinnahmen.

Die *Erwerbersersatzordnung* (EO) wird vollumfänglich durch die Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber finanziert. Deshalb werden sich in diesem Bereich Mindereinnahmen von jährlich 35 Millionen Franken (Hauptvariante) bzw. 60 Millionen Franken (Folgevariante) einstellen.

In der *beruflichen Vorsorge* (BV) ergeben sich Auswirkungen, die im Ausmass grundsätzlich gleich sind wie in der AHV/IV. Die Altersleistungen beruhen auf der Gutschriftenstaffel; damit wird heute ein Kapital von 500 Prozent des massgebenden Lohnes angesammelt. Sollen die damit erreichbaren Leistungen erhalten bleiben, so ist dafür eine Erhöhung der Altersgutschrift auf 550 Prozent (Hauptvariante) bzw. 580 Prozent (Folgevariante) notwendig. Dieses Ziel erfordert ein Anheben der Staffelung auf Werte zwischen 10 Prozent (Minimum) und 20 Prozent (Maximum), was eine Erhöhung des durchschnittlichen Beitragsatzes bewirkt.

Im Bereich der *Ergänzungsleistungen* (EL) sind ebenfalls Mehrkosten zu veranschlagen. Unter den zusätzlichen Neurentnerjahrgängen der AHV werden sich auch neue EL-Bezüger befinden. Während die EL der AHV eine Ausweitung erfahren, werden durch den Wegfall entsprechender Jahrgänge an Invaliden die EL der IV abnehmen.

433 Zusammenfassung

Bereich	Rentenalter	
	Mann 62/Frau 60	Mann 60/Frau 60
	Erhöhung in AHV-Lohnprozenten	
AHV	1,6	2,5
IV	-0,05	-0,1
<i>Zusammen</i>	1,55	2,4
BV Alter	1,15	2,0
BV Risiko	-0,1	-0,2
<i>Zusammen</i>	1,05	1,8
Total	2,6	4,2
gegenüber 62/60		1,6
	Beitrag der öffentlichen Hand (Mio. Fr.)	
AHV	375	555
IV	-140	-210
EL: AHV	+ 30	+ 45
IV	- 15	- 20
<i>Total</i>	+250	+370
davon Bund	+184	+271

Eine Festsetzung der Rentenalter auf Mann 62/Frau 60 bringt somit Beitragserhöhungen von insgesamt 2,6 AHV-Lohnprozenten (1. Säule 1,55% und 2. Säule 1,05%). Diese sind mit Mehraufwendungen der öffentlichen Hand von schätzungsweise 250 Millionen Franken im Jahr (Stand 1984/85) verbunden.

Im Falle einer Annahme der Initiative wäre die Kostenfolge für eine spätere Gleichstellung der Rentenalter von Mann und Frau vorprogrammiert; es wäre eine zusätzliche Erhöhung von 1,6 AHV-Lohnprozenten erforderlich, so dass sich gegenüber dem heutigen Stand eine Mehrbelastung von über 4 Prozent des AHV-Lohnes ergäbe. Für die öffentliche Hand belaufen sich die Mehraufwendungen auf 370 Millionen Franken im Jahr, die natürlich den Anpassungen an Lohn- und Preisentwicklungen entsprechend ansteigen werden.

Die langfristige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der AHV wird durch demographische und wirtschaftliche Komponenten bestimmt. Dabei bleibt die Frage offen, inwiefern sich demographische Verschiebungen durch die künftige wirtschaftliche Entwicklung auffangen lassen. Im Falle eines länger dauernden schwachen Wirtschaftswachstums ohne deutliche Erhöhung der Erwerbsquote sind spätere zusätzliche Belastungen nicht auszuschliessen. Insbesondere sind Probleme im Finanzhaushalt der Versicherung zu befürchten, wenn im nächsten Jahrhundert die geburtenstarken Jahrgänge rentenberechtigt werden.

Käme hierzu noch die Senkung des Rentenalters, so würden die Sozialversicherungsbeiträge Prozentsätze erreichen, die wirtschaftlich und gesellschaftlich als nicht tragbar erscheinen. Das reale Niveau der Renten liesse sich kaum durchhalten. Angesichts solcher Entwicklungsmöglichkeiten muss ein Ausbau der AHV, wie ihn die Initiative bezweckt, Bedenken hervorrufen. Eine Pensionierungsregelung, die bereits nach etwa einer Generation das reale Niveau der Renten gefährden kann, erscheint auch sozialpolitisch gesehen als eine fragwürdige Verbesserung.

44 Demographische und volkswirtschaftliche Gesichtspunkte

441 Lebenserwartung und Bevölkerungsstruktur

Die Lebenserwartung hat sich über Jahrzehnte hinweg dauernd erhöht. Dieser Trend setzt sich weiterhin fort. Betrug die Lebenserwartung eines Neugeborenen 1948 bei der Einführung der AHV für Knaben 64 Jahre und für Mädchen 68 Jahre, so ergeben sich heute 72 bzw. 78 Jahre. Bei festen Rücktrittsaltern wird dadurch die Zahl der Altersrentner im Gegensatz zu jener der Erwerbstätigen immer grösser, d. h. die Lebensarbeitszeit verkürzt sich im Verhältnis zur Lebenszeit. Dies führt zu einer schleichenden Kostensteigerung in der Altersversicherung. Wenn auch die Auswirkungen von einem Jahr zum andern gering und tragbar erscheinen, so erreichen sie über Zeiträume von Jahrzehnten Ausmasse, die die Versicherung spürbar belasten und korrigierende Massnahmen notwendig machen können.

Die Altersstruktur der schweizerischen Wohnbevölkerung wird sich in den kommenden 10–15 Jahren aufgrund der Geburtenentwicklung seit 1965 deutlich verändern. Die Gruppe der jeweils 20jährigen geht zurück, so dass der Bestand der Erwerbstätigen von 1990 bis 2000 um über 100 000 Personen abnehmen wird. Die Zahl der Altersrentner dagegen steigt gleichzeitig um weitere 100 000 an. Die einschlägigen Angaben sind der Studie des St.-Galler Zentrums für Zukunftsforschung (SGZZ) entnommen und in der nachstehenden Tabelle zusammengestellt; sie bestätigen die derzeitigen Rechnungsgrundlagen der AHV.

Durch die Initiative würde diese Entwicklung bedeutend verschärft. Im Altersbereich 60–64 zählt ein Jahrgang rund 65 000 Personen, die sich auf 30 000 Männer und 35 000 Frauen aufteilen. Die Herabsetzung der Rentenalter führte einerseits zu einem zusätzlichen Anstieg der Rentenberechtigten um 160 000 Personen für Variante A (62/60) und 220 000 Personen für Variante B (60/60), andererseits zu einer weiteren Verminderung der Erwerbstätigen um 100 000 Personen (62/60) bzw. 140 000 Personen (60/60).

Bestandesperspektiven¹⁾

(Bestände in 1000)

	1985	1990	1995	2000
<i>Gruppe 20–24jährige</i>				
– Bestand	534,5	528,2	452,2	405,9
– Erwerbstätige ²⁾	370,6	345,8	286,5	243,0
<i>Bestand Arbeitskräfte²⁾</i>				
– bei 65/62	2819,9	2825,4	2776,2	2716,0
– bei 62/60		2719,4	2670,2	2610,0
– bei 60/60				2574,0
<i>Gruppe Altersrentner³⁾</i>				
– bei 65/62	1026,5	1060,6	1099,8	1143,8
– bei 62/60		1220,6	1259,8	1303,8
– bei 60/60				1363,8

¹⁾ Angaben gemäss «Bevölkerungsentwicklung und Marktpotential in der Schweiz bis zum Jahr 2000», SGZZ, St. Gallen 1983.

²⁾ Schweizer und Niedergelassene.

³⁾ Gesamtbestand Schweizer und Ausländer.

In zeitlicher Hinsicht sind zwei Punkte zu beachten:

- Wohl soll mit der Initiative das Rentenalter gestaffelt herabgesetzt werden; die Staffel ist aber mit drei Jahren für Variante A sehr kurz und kommt daher einer fast schlagartigen Herabsetzung gleich.
- Die Umstrukturierung erfolgt in einem Zeitraum, in dem sich aus der demographischen Entwicklung ohnehin eine ungünstige Umschichtung abzeichnet.

Was die Entwicklung der Rentenbestände und des Arbeitskräfte-Potentials angeht, steht die Schweiz nicht allein da. Vergleichbare Entwicklungen lassen sich in praktisch allen industrialisierten Ländern feststellen. So wird selbst die Heraufsetzung des Rentenalters diskutiert. In den USA wurde bereits beschlossen, das Normalalter bis zum Jahre 2027 schrittweise auf 67 Jahre anzuheben. Der Bundesrat sieht zurzeit keinen Anlass zu solchen Schritten. Er erachtet es aber als falsch, gerade das Gegenteil anzustreben und mit der Fixierung von Höchstaltern in der Verfassung dem Gesetzgeber den Handlungsspielraum bewusst einseitig einzuschränken.

Die dargelegten finanziellen Auswirkungen auf den Sozialversicherungshaushalt und die soeben beschriebenen demographischen Folgen machen deutlich, dass durch die Annahme der Initiative die schweizerische Volkswirtschaft einer starken Belastung ausgesetzt würde.

Zugunsten der Initiative werden besonders auch wirtschaftliche Argumente geltend gemacht, die nur für eine befristete Zeit Gültigkeit haben. Die Vorstellung, man solle zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten auf andere Art verteilen, ist recht verbreitet. Als ein Mittel unter anderen biete sich, wird gesagt, die Senkung des Pensionierungsalters an.

Bei der Beurteilung dieser Massnahme ist davon auszugehen, dass die Pensionierung mit 62/60 Jahren wohl weitgehend zur Regel würde. Ein Grund liegt in der hohen Steuerbelastung, welche sich ergibt, wenn zum Arbeitseinkommen noch ein Renteneinkommen tritt. Bei Beachtung der unangemessen kurzen Übergangsfrist würden der Wirtschaft bei Annahme der Initiative folglich in einer kürzeren Zeit weit mehr Arbeitskräfte entzogen, als heute Arbeitslose registriert sind. Gerade in Klein- und Mittelbetrieben liesse sich für frühzeitig ausscheidende Mitarbeiter oftmals kein Ersatz finden. Die Probleme der Arbeitssuchenden wären damit aber nicht gelöst. Eine mangelnde Übereinstimmung in der beruflichen Qualifikation und der geographischen Verteilung von neu zu beschäftigenden und ausscheidenden Arbeitnehmern ist vorauszusehen.

Bedeutungsvoll ist, wie die zusätzlichen Lohnprozente getragen werden. Negative wirtschaftliche Auswirkungen sind geringer, wenn Beitragserhöhungen überwiegend auf Kosten der Reallöhne vorgenommen werden. Müssen die Unternehmen jedoch zusätzliche Lohnprozente übernehmen, so ist eine weitere Verstärkung der Rationalisierungsmassnahmen die Folge. Mit Annahme der Initiative leistet man somit vor allem dem vermehrten Einsatz von arbeitsparenden Kapitalgütern Vorschub. Der gemäss einer vereinfachten Argumentation erhoffte Beschäftigungseffekt einer Senkung des Rentenalters kann sich aufgrund solcher Rückwirkungen durchaus in sein Gegenteil verkehren.

Als Instrument der Arbeitsmarktpolitik hinterlässt die Senkung des Pensionierungsalters somit einen äusserst zwiespältigen Eindruck. Unsere gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten haben eine bedeutende strukturelle Komponente. Die Voraussetzungen, die eine Senkung des Pensionierungsalters ohne grosse volkswirtschaftliche Kosten zulassen würden, sind kaum gegeben.

Regelungen in der Sozialversicherung müssen langfristig durchgehalten werden können. Deshalb sind auch die langfristigen Auswirkungen der Initiative zu prüfen. Angesichts der oben beschriebenen Überalterungstendenzen ist eine weitere Erhöhung des Verhältnisses von Rentnern zu Aktiven kaum sinnvoll. Der finanziellen Solidarität zwischen den Generationen sind Grenzen gesetzt. Staatsquote und Sozialversicherungsquote können nicht beliebig hinaufgesetzt werden: Einmal gilt es, den relativen Preis von Arbeit und Freizeit zu beachten; zum zweiten fördert die Erhöhung der lohn- und einkommensabhängigen Beiträge und Abgaben das Anwachsen der Schattenwirtschaft.

Neben den Wirkungen auf das Arbeitsangebot sind in langfristiger Hinsicht die

Einflüsse auf die Kapitalbildung von erheblicher Bedeutung. Soweit es um den Ausbau von Leistungen der AHV geht, bleiben die Folgen auf die volkswirtschaftliche Sparquote allerdings unbestimmt, fehlen doch gesicherte Hypothesen zum Sparverhalten bei gegenwärtigen Aktiven und Rentnern sowie bei zukünftigen Aktiven und Rentnern. Im Rahmen der zweiten Säule muss für den längeren Ruhestand dagegen zusätzliches Deckungskapital aufgebaut werden. Je nach Anlageverhalten der Pensionskassen kann der volkswirtschaftliche Nutzen dieser Ersparnisse bescheiden bleiben.

Eine Verringerung des Arbeitseinsatzes könnte schliesslich auch zur Beeinträchtigung von Höhe und Entwicklung des Volkseinkommens führen. Demzufolge könnte bei Annahme der Initiative das Substrat leiden, aus dem die Sozialversicherungen und die übrigen staatlichen Leistungen finanziert werden müssen. Die Mittel, die benötigt werden, um zusätzliche Belastungen in Bereichen wie Umwelt, Gesundheit, Verkehr, Infrastruktur usw. auffangen zu können, wären noch schwieriger zu beschaffen.

Insgesamt gibt es somit weder demographische noch überzeugende wirtschaftliche Argumente zugunsten einer generellen Senkung des Pensionierungsalters.

443 Gesamtbelastung im Sozialversicherungsbereich

Gemessen an der AHV-Lohnsumme betragen die Aufwendungen für soziale Sicherheit in unserem Lande (Beiträge der Versicherten, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand) derzeit

- für die obligatorische Altersvorsorge
(AHV und BVG-Obligatorium)..... 20 Prozent,
- gesamthaft (Alter und ausserobligatorische Teile, IV, KV usw.) . 30 Prozent.

Die Initiative steigert diese Belastungen bei einer Gleichschaltung der Rentenalter von Mann und Frau auf rund 25 Prozent bzw. 35 Prozent. Im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf überträgt sich diese Ausweitung vor allem auf die privaten Haushalte und damit auf das Konsumverhalten der Versicherten selber. Hier sind markante Veränderungen zu erwarten, wenn eine solche Mehrbelastung aufgefangan werden soll.

45 Menschliche Gesichtspunkte

Die generelle und bedingungslose Senkung des Rentenalters gilt allgemein als soziale Errungenschaft und als Ausdruck des wirtschaftlichen Wohlstandes und Erfolges unseres Landes. Wenn dieses Ziel aus wirtschaftlichen, demographischen oder finanziellen Gründen nicht in nächster Zukunft verwirklicht werden kann, so sollte es doch möglich sein, das System der festen Altersgrenzen in einem gewissen Umfang aufzulockern und der bereits bestehenden Möglichkeit des Rentenaufschubs auch sein Gegenstück, den Rentenvorbezug, beizufügen. Möglich würde dies mit dem System des flexiblen Rentenalters, dessen Prüfung bereits 1977 (BBl 1977 I 1560) angekündigt wurde und das besser auf die Bedürfnisse der Versicherten einzugehen scheint. Da aber die Rente über einen

längeren Zeitraum ausgerichtet wird, muss sie folgerichtig gekürzt werden. Davon wären aber gerade jene Versicherten betroffen, die man begünstigen möchte, nämlich jene, die durch eine harte – in der Regel nur bescheiden entlohnte – Arbeit besonders stark beansprucht worden sind. Eine zufriedenstellende Lösung konnte noch nicht gefunden werden.

Das System des flexiblen Rentenalters passt aber auch besser zur Mentalität unserer erwerbstätigen Bevölkerung, die in der Arbeit nicht unbedingt ein Übel sieht. Ganz im Gegenteil, der Gedanke, möglichst lange im aktiven Leben zu stehen und seine Stellung in der Arbeitswelt auszufüllen, verstärkt das integrierende Selbstwertgefühl. Die obligatorische frühere Pensionierung stellt dagegen oft einen Bruch dar, der bewirkt, dass sich das Gefühl des Wohlbefindens bald nach der Aufgabe der Arbeit verflüchtigt, wenn der Übertritt ins Rentenalter nicht sorgfältig vorbereitet wurde.

Gewiss wünschen die Versicherten, die durch schwere und mühsame Arbeit ermüdet worden sind, die jahrzehntelang an entpersönlichenden Maschinen gearbeitet haben und die unter dem Produktionsstress standen, eine Verbesserung ihrer Lebensqualität. Sie verdienen unser Verständnis und unsere Solidarität. Der Wunsch vieler Versicherter nach Fortsetzung der Erwerbstätigkeit über das normale Rentenalter hinaus ist aber ebenso berechtigt. Dies gilt insbesondere für Personen, die – oft unter beträchtlichen Opfern – eine verantwortungsvolle Stellung erreicht haben, aber auch für solche, die eine Einkommensverminderung nicht verkraften können, und schliesslich auch für Menschen, die noch nicht wissen, was sie nach ihrer Pensionierung unternehmen sollen.

Das System des flexiblen Rentenalters, dessen Modalitäten noch geregelt werden müssen, erlaubt es daher viel besser, den besonderen persönlichen Umständen Rechnung zu tragen, als eine generelle Senkung des Rentenalters.

46 Vergleich mit ausländischen Systemen

Zum Vergleich seien einige heute geltende ausländische Regelungen aufgelistet. Dabei werden neben dem Normalrücktrittsalter (N) auch Vorbezugs- (V) und Aufschubsmöglichkeiten (A) angeführt.

Für Männer steht das Rücktrittsalter 65 im Zentrum; die meisten Länder stützen ihre Altersvorsorge auf dieses Alter ab, während Frankreich, Italien tiefere, Dänemark, Norwegen und die USA höhere Normalalter kennen. In der BRD steht eine Herabsetzung des Rücktrittsalters in Diskussion. Für Frauen sind in vielen Ländern bereits gleichlautende Regelungen wie für die Männer üblich. Tiefere Rücktrittsalter für Frauen kennen neben der Schweiz zurzeit Belgien, BRD, Grossbritannien, Italien und Österreich. Hier haben Diskussionen bezüglich einer Gleichsetzung eingesetzt; teilweise liegen auch schon entsprechende Reformvorschläge vor.

Von den in der Tabelle aufgeführten 17 Ländern kennen deren acht Vorbezugsregelungen, während deren zehn Aufschub gewähren.

Land	Seit	Männer			Frauen		
		V	N	A	V	N	A
Frankreich	1983	55	65	–	55	65	–
	1984	55	60	–	55	60	–
Italien		–	60	–	–	55	–
Belgien	1967	60	65	70	55	60	65
Österreich	1955	60	65	70	55	60	70
Spanien		60	65	–	60	65	–
Schweden	1976	60	65	70	60	65	70
BRD ¹⁾	1973		63/65	67		60/63/65	67
Grossbritannien			65	70		60	65
Schweiz	1972	–	65	70	–	62	67
Irland		–	65	–	–	65	–
Niederlande	1956	–	65	–	–	65	–
Finnland		–	65	70	–	65	70
Norwegen	1966	–	67	–	–	67	–
Dänemark	1965	–	67	70	–	67	70
Kanada							
– Quebec		60	65	70	60	65	70
– übrige		–	65	–	–	65	–
USA	1982	62	65	72	62	65	72
	neu ²⁾	62	67	70	62	67	70
Japan	1959	–	65	–	–	65	–

¹⁾ Unterschiedliche Bedingungen für gestaffelte frühere Rentenalter.
²⁾ Übergang: Heraufsetzung ein Monat pro zwei Jahre (Ende um 2027).

47 Zusammenhang mit der 10. AHV-Revision

Der Zusammenhang zwischen der Initiative und der 10. AHV-Revision ist offensichtlich.

Im Mittelpunkt der Vorarbeiten zur 10. AHV-Revision steht die Gleichstellung von Mann und Frau im Leistungs- und Beitragsbereich, soweit es die finanzielle Situation zulässt und soweit dies ohne grundlegende Eingriffe in das bestehende System möglich ist.

Die 10. AHV-Revision steht unter dem Gebot der Kostenneutralität. Die Herabsetzung des Rentenalters und die Verkürzung der allgemeinen Beitragspflicht würden daher die Rahmenbedingungen für die 10. AHV-Revision grundlegend ändern.

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission hat ihre Vorarbeiten weitgehend abgeschlossen und dem Bundesrat konkrete Anträge unterbreitet. Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit zu den Kommissionsanträgen Stellung nehmen und dabei seine eigenen Vorstellungen bekanntgeben.

Die Annahme der Initiative hätte nach Ansicht der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission zur Folge, dass ihre Revisionsvorschläge noch einmal unter den veränderten finanziellen Gesichtspunkten geprüft werden müssten.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen einer Annahme der Initiative haben wir in den Ziffern 43 und 443 ausführlich dargelegt. Auf den Personalbedarf des Bundesamtes für Sozialversicherung hätte sie keinen nennenswerten Einfluss. Auswirkungen personeller Art wären allerdings bei der Schweizerischen (etwa 50 zusätzliche Stellen während dreier Jahre) und bei der Eidgenössischen (etwa 1–2 Stellen) Ausgleichskasse zu erwarten. Auch bei den kantonalen Ausgleichskassen und bei den Verbandsausgleichskassen müsste mit einer Zunahme des Personalbedarfs gerechnet werden, bis sich die Rentenberechtigung auf einem tieferen Niveau wiederum stabilisiert hätte und alle Folgeerscheinungen administrativ verkräftet wären.

6 Stellungnahme der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission hat, wie es das AHVG vorsieht, zur vorliegenden Volksinitiative gutachtlich Stellung genommen. Nach eingehender Diskussion hat sie an ihrer Sitzung vom 22. Juni 1984 mit grosser Mehrheit beschlossen, dem Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung zu beantragen, Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag die Verwerfung der Volksinitiative zu empfehlen. Die Kommission begründet ihre eindeutige Haltung mit den Argumenten, die in den vorangehenden Abschnitten dargelegt wurden, wobei die Einschätzung der wirtschaftlichen Folgen einer Annahme der Initiative von einer Minderheit der Kommission nicht geteilt wird.

Die Kommission ist der Ansicht, dass es heute vor allem darum geht, das Erreichte zu erhalten und in begrenztem Umfang für benachteiligte Gruppen von Versicherten gezielte Verbesserungen zu realisieren. In diesem Sinne kommt einer allgemeinen Senkung des Rentenalters keine vorrangige Bedeutung zu. Die Kommission gibt nach wie vor dem flexiblen Rentenalter gegenüber einer starren Regelung mit einem niedrigeren Rentenalter den Vorzug. Sie ist aber der Überzeugung, dass die heutigen finanziellen, volkswirtschaftlichen und demographischen Bedingungen eine Einführung des flexiblen Rentenalters ohne neue Mehreinnahmen für die AHV nicht zulassen.

7 Schlussfolgerungen

Aus den dargelegten rechtlichen, demographischen, wirtschaftlichen und finanziellen Gründen beantragen wir, die Volksinitiative «zur Herabsetzung des Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen» ohne Gegenvorschlag und mit dem Antrag auf Ablehnung der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wir halten insbesondere die durch eine solche Herabsetzung erforderliche Erhöhung der Beiträge an die AHV (1. Säule) und an die berufliche Vorsorge (2. Säule) unter den heutigen wirtschaftlichen Gegebenheiten für nicht verantwortlich. Eine derartige Beitragserhöhung wäre aber notwendig, da eine Finanzierung des niedrigeren Rentenalters durch eine Senkung der Rentenleistungen mit dem Verfassungsauftrag, wonach die Renten der AHV zusammen mit den

Ergänzungsleistungen den Existenzbedarf angemessen decken sollen (Art. 34^{quater} Abs. 2 und Übergangsbestimmungen Art. 11 Abs. 1 BV), nicht vereinbar wäre.

Daneben ist aber auch zu bedenken, dass eine schematische Herabsetzung des Rentenalters weder die eigentlichen Altersfragen noch die Probleme des Arbeitsmarktes zu lösen vermag, dafür aber neben den finanziellen Schwierigkeiten neue Probleme heraufbeschwören würde. In diesem Zusammenhang sei vor allem an die einschneidenden Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge, so kurz nach dem Inkrafttreten des Obligatoriums (1. Jan. 1985), erinnert.

0652

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Herabsetzung des Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen»

Entwurf

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 24. Februar 1983 eingereichten Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen»¹⁾,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1985²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 24. Februar 1983 «zur Herabsetzung des Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen» wird gültig erklärt und der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Die Volksinitiative verlangt, dass in der Bundesverfassung im Artikel 34^{quater} in Absatz 2 nach dem fünften Satz folgende Bestimmung eingefügt werde:

Anspruch auf eine einfache Altersrente haben Männer, die das 62., beziehungsweise Frauen, die das 60. Altersjahr zurückgelegt haben. Diese Altersgrenzen können durch Gesetz gesenkt werden.

Übergangsbestimmungen

¹ Bei Einführung des flexiblen Rentenalters geben die in Artikel 34^{quater} genannten Alter den Anspruch auf die Vollrente.

² Das Gesetz kann das Rentenalter für Männer dem der Frauen angleichen.

³ Solange Ehepaarsrenten ausgerichtet werden, ergibt sich deren Anspruch, sofern der eine Partner das 62. Altersjahr zurückgelegt hat und sofern der andere Partner mindestens das 60. Altersjahr zurückgelegt hat oder zur Hälfte invalid ist.

⁴ Das Rentenalter wird erstmals ein Jahr nach Annahme der Initiative um ein Jahr gesenkt, danach jedes Jahr um ein weiteres Jahr, bis die im Artikel 34^{quater} genannten AHV-Rentenalter erreicht sind.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen.

¹⁾ BBl 1983 I 1412

²⁾ BBl 1985 II 593

Botschaft über die Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen» vom 17. Juni 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.07.1985
Date	
Data	
Seite	593-614
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 736

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.