

**Botschaft  
zur Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV»**

vom 5. Mai 1993

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV» Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenentwurf 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.

5. Mai 1993

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Ogi  
Der Bundeskanzler: Couchepin

---

## Übersicht

*Im Zentrum der von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) und dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) eingereichten Volksinitiative «für den Ausbau der AHV und IV» steht eine wesentliche Verbesserung der Leistungen der AHV/IV und damit verbunden eine erhebliche Gewichtsverschiebung von der zweiten (beruflichen Vorsorge) zur ersten (AHV/IV) Säule. Die Frage des Gleichgewichtes zwischen der ersten und der zweiten Säule beschäftigt auch den Bundesrat. Er unterzieht die Dreisäulenkonzeption gestützt auf die Gutachten von verwaltungsexternen Experten einer zukunftsgerichteten und vertieften Prüfung. In einem Bericht werden die Ergebnisse dargestellt werden.*

*Die Initiative definiert das verfassungsmässige Leistungsziel der Renten der AHV/IV neu. Diese sollen nicht nur den Existenzbedarf angemessen decken, sondern auch zur «wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung» beitragen. Aus diesem Grund will die Initiative das Rentenniveau 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 Vorsorge verschieben. Der Bundesrat ist zwar mit den Initiantinnen und Initianten einig, dass die Leistungen der AHV/IV für die unteren Einkommen zu verbessern sind, da viele Rentnerinnen und Rentner heute auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Im Unterschied zu den Initiantinnen und Initianten ist er aber der Auffassung, dass die Lösung für dieses Problem nicht in der Ausweitung des Leistungsziels der ersten Säule bestehen kann. Im Gegenteil wären Massnahmen angezeigt, die es ermöglichen, das heutige Leistungsziel (angemessene Deckung des Existenzbedarfes) tatsächlich zu erfüllen. Insbesondere darf nicht ausser acht gelassen werden, dass trotz der vorgeschlagenen Anhebung der Mindestrente Personen mit kleinen Renten nicht in wesentlich geringerem Ausmass als heute auf Ergänzungsleistungen angewiesen wären. Die vorgesehene Verstärkung der ersten Säule hilft den Bezügerinnen und Bezüger mit bescheidenen Einkommen zu wenig, führt aber bei mittleren und oberen Einkommen dazu, dass die AHV/IV in ein Gebiet vordringt, das der beruflichen Vorsorge vorbehalten bleiben soll. Ein starker Ausbau der auf dem Umlageverfahren basierenden ersten Säule für diese Einkommensklassen muss auch unter demographischen, finanziellen und volkswirtschaftlichen Aspekten als problematisch beurteilt werden.*

*Die Initiative sieht die Einführung der sogenannten Ruhestandsrente ab dem 62. Lebensjahr vor. Diese könnte ungekürzt bezogen werden. Es besteht die Gefahr, dass die vorgeschlagene Ruhestandsrente tendenziell auf eine generelle Senkung des Rentenalters hinausläuft. Dem kann angesichts der steigenden Lebenserwartung und aus Gründen der finanziellen Sicherheit der AHV aus nicht zugestimmt werden.*

---

*Die vorgeschlagenen Verfassungsvorschriften über die Ausgestaltung des AHV/IV-Rentensystems (zivilstands- und geschlechtsneutrale Rentenansprüche, Betreuungsgutschriften) und die Forderung nach der vollen Freizügigkeit auch im ausserobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge werden weitgehend durch die zehnte AHV-Revision und das Freizügigkeitsgesetz, die beide von den Eidg. Räten momentan behandelt werden, bereits verwirklicht. Eine Regelung dieser Punkte auf Verfassungsstufe ist daher unnötig bzw. nicht stufengerecht.*

*Die Initiative will nebst dem Maximal- auch den Minimalbeitragssatz der öffentlichen Hand an der AHV/IV in der Verfassung verankern. In Verbindung damit würde die Erhöhung des Rentenniveaus nicht nur zu einer erheblichen Belastung der Versicherung, sondern auch zu einer massiven Erhöhung des Anteils der öffentlichen Hand führen.*

*Der Bundesrat empfiehlt Ihnen diese Volksinitiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Er will die Weiterentwicklung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge aufgrund genauer Abklärungen insbesondere über das optimale Verhältnis zwischen der ersten und der zweiten Säule angehen und betrachtet das Volksbegehren nicht als das geeignete Mittel dazu.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Formelles

#### 111 Wortlaut der Initiative

Am 30. Mai 1991 wurde von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) und dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) die Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV» (im folgenden SPS/SGB-Initiative genannt) eingereicht. Die Initiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert<sup>1)</sup>:

*Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 2 Einleitung und Bst. b und Abs. 3 Bst. b und e (neu)*

<sup>2</sup> 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<sup>bis</sup> 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;
- ...

<sup>3</sup> 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 1 $\frac{1}{3}$ -fachen bis zum 4 $\frac{1}{2}$ -fachen der minimalen Altersrente der eidgenössischen Versicherung entsprechen, zu versichern sind. Für die Lösung besonderer Aufgaben können gesamtschweizerische Massnahmen vorgesehen werden.

<sup>1)</sup> Änderungen gegenüber der heutigen Fassung von Artikel 34<sup>quater</sup> BV sind kursiv gesetzt.

- ...
- 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)*

<sup>1</sup> Die Renten der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung werden innert sechs Jahren nach Annahme der Änderung von Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 Einleitung und Buchstabe b und Absatz 3 Buchstaben b und c 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  $\frac{1}{3}$  des Einkommens;
- c. die Höchstrente das  $1\frac{1}{2}$ -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. Betreuungsgütschriften so angesetzt werden, dass sie mindestens dem Einkommen in der Höhe des Zweifachen der minimalen Altersrente entsprechen.

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

<sup>3</sup> Hat die Bundesversammlung nicht innert fünf Jahren nach Annahme des ergänzten Artikels 34<sup>quater</sup> die entsprechende Gesetzgebung erlassen, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen.

## **112 Zustandekommen**

Die Bundeskanzlei hat mit Verfügung vom 31. Juli 1991 das formelle Zustandekommen der am 30. Mai 1991 mit 118 264 gültigen Unterschriften eingereichten SPS/SGB-Initiative festgestellt (BBI 1991 III 1104).

## **113 Behandlungsfrist**

Die Botschaft des Bundesrates zur Initiative ist gemäss Artikel 29 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) spätestens innert zwei Jahren nach Einreichung der Initiative, also bis zum 29. Mai 1993, der Bundesversammlung zu unterbreiten.

Da die SPS/SGB-Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung (BV; SR 101) lautet und in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs vorliegt, muss die Bundesversammlung gemäss Artikel 27 Absatz 1 des GVG innert vier Jahren nach

Einreichung der Initiative, das heisst bis zum 29. Mai 1995, darüber beschliessen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht.

## **12 Gültigkeit**

### **121 Einheit der Form und der Materie**

#### **121.1 Einheit der Form**

Nach Artikel 121 Absatz 4 BV kann eine Initiative entweder in Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Mischformen sind unzulässig (Art. 75 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [BPR]; SR 161.1).

Vorliegend ist die Einheit der Form gewahrt, denn die SPS/SGB-Initiative weist die Form des ausgearbeiteten Entwurfs auf.

#### **121.2 Einheit der Materie**

Nach Artikel 121 Absatz 3 BV darf ein Initiativbegehren auf Partialrevision der Bundesverfassung jeweils nur eine Materie zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen des Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR).

Das Bundesgericht hält in BGE 99 Ia 646 fest, dass die Forderung nach der Einheit der Materie erfüllt sei, wenn zwischen den verschiedenen Vorschlägen ein Zusammenhang bestehe, der die Verbindung zu einer einzigen Initiative und zu einer einzigen Abstimmungsfrage als sachlich gerechtfertigt erscheinen lasse (vgl. auch BGE 96 I 653).

In der Botschaft zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte (BBI 1975 I 1351) hat der Bundesrat den Zweck der Einheit der Materie folgendermassen definiert:

Der Stimmberechtigte soll sowohl bei der Unterzeichnung einer Initiative als auch bei der Volksabstimmung darüber seinen wirklichen Willen klar zum Ausdruck bringen können. Dies wäre unmöglich, wenn er mit einer einzigen Stimme zu einer Initiative Stellung nehmen muss, die mehrere, wesentlich verschiedene Postulate vermischt (BBI 1975 I 1351).

Die Praxis der eidgenössischen Räte hat nie strenge Anforderungen an das Erfordernis der Einheit der Materie gestellt.

Hauptanliegen der Initiantinnen und Initianten ist generell der Ausbau von AHV und IV, das heisst die Erweiterung von Absatz 2 dritter Satz BV. In diesen Zusammenhang kann Absatz 3 Buchstabe b erster Satz BV gestellt werden, der die Harmonisierung des Leistungsziels der beruflichen Vorsorge mit demjenigen der AHV/IV bezweckt. Die Forderung nach zivilstands- und geschlechtsneutralen Rentenansprüchen kann auch in einen Zusammenhang mit dem höheren Leistungsziel gestellt werden, indem dieses auch unter der Bedingung, dass die Rentenansprüche zivilstands- und geschlechtsneutral ausgestaltet sind, erfüllt werden soll. Die Forderung nach der Einführung von Betreuungsgutschriften weist

auch in diese Richtung, weil damit deutlich dargetan wird, dass die Verbesserung der Renten auch über neue Instrumente an die Hand genommen werden soll. Aus den Erfahrungen mit dem heutigen System ist bekannt, dass die Höhe der Renten und damit auch die Erfüllung des Leistungszieles vom Zivilstand der Bezügerinnen und Bezüger abhängig sein kann, weil je nach Zivilstand andere Berechnungselemente herangezogen werden. Auch wenn die zivilstandsneutrale Ausgestaltung des Rentensystems sich direkt weder aus der Erhöhung des Leistungsziels ergibt, noch umgekehrt eine Voraussetzung dafür darstellt, ist ein sachlicher innerer Zusammenhang mit dem Hauptziel nicht von der Hand zu weisen.

Ähnlich stellt sich das Problem in bezug auf die Bestimmungen über das Rentenalter. Die Einführung eines Anspruchs auf eine Altersrente bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit hängt mit dem Leistungsziel der Renten selber nicht unmittelbar zusammen. Das generelle Ziel «Ausbau der AHV/IV» muss aber nicht zwangsläufig nur quantitativ, sondern kann auch qualitativ aufgefasst werden. Eine Flexibilisierung des Rentenalters kann als qualitativer Ausbau der ersten Säule und somit als Mittel zur Erreichung des gleichen Zwecks verstanden werden. Die Aufstockung des Bundesbeitrages kann als Mittel für den Ausbau der ersten Säule gelten. Die Festsetzung eines Mindestbetrages des Bundes an die AHV/IV folgt allerdings nicht logisch aus dieser Forderung und bildet auch keine Voraussetzung für ihre Erfüllung.

Die volle Freizügigkeit zielt darauf ab, die Versicherten bei einem Stellenwechsel gegen Einbussen in ihrer Vorsorge zu schützen. Die Vorgabe einer Mindestleistung ergibt sich daraus nicht zwingend. Trotzdem besteht ein Zusammenhang mit dem Ziel der Initiative, einen möglichst umfassenden Schutz gegen die materiellen Folgen von Alter, Tod und Invalidität sicherzustellen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass trotz der Vielschichtigkeit des angestrebten Zieles die Einheit der Materie als gewahrt betrachtet werden kann.

## **122 Durchführbarkeit**

### **122.1 Erste Säule**

Die Durchführung der sogenannten «Ruhestandsrente»<sup>2)</sup> ab dem vollendeten 62. Altersjahr bei ganzer oder teilweiser Aufgabe der Erwerbstätigkeit bedingt den Aufbau eines minutiösen Kontrollsystems. Um im Inland die Aufgabe oder Reduktion der Erwerbstätigkeit kontrollieren zu können, wäre in erster Linie die Verknüpfung des Rentenregisters mit dem Versichertenregister notwendig. Dieses Instrument wäre allerdings nur in den Fällen tauglich, in denen für ein Einkommen AHV-Beiträge abgerechnet werden. Im Ausland würde die Kontrolle erheblich erschwert.

Die in Artikel 20 (neu) Absatz 1 Buchstabe d der Übergangsbestimmungen geforderte Plafonierung von Altersrenten von Personen, welche einen gemeinsamen Haushalt führen, stellt rechtliche und durchführungstechnische Probleme.

<sup>2)</sup> Benennung als Ruhestandsrente in SPS/SGB, Volksinitiative für den Ausbau der AHV und IV. Führer für Referentinnen und Referenten, 24. Juli 1990, S. 4.

Weil die faktischen Haushaltsgemeinschaften zivilrechtlich nicht geregelt sind, fehlt ein entsprechender Anknüpfungspunkt für das Sozialversicherungsrecht. Dieser Tatbestand müsste daher im Sozialversicherungsrecht definiert werden. Es stellt sich auch die Frage, wie die gemeinsame Haushaltführung nicht verheirateter Personen im Ausland zu kontrollieren wäre.

Trotz allem könnte das Initiativbegehren letztendlich durchgeführt werden. Damit verbunden wäre allerdings ein erheblich grösserer personeller und technischer Aufwand für die Durchführungsstellen und eine erhöhte Fehlerquelle im Leistungsbereich (zu Unrecht ausgerichtete oder zu hohe, d. h. fälschlicherweise unplafonierte Renten).

## **122.2 Zweite Säule**

Die berufliche Vorsorge besteht bereits seit weit über 100 Jahren und wird durch eine grosse Zahl von Vorsorgeeinrichtungen unterschiedlicher Rechtsform, Grösse und Struktur durchgeführt. Diese Einrichtungen geniessen eine weitgehende Selbständigkeit: Dementsprechend ist das Erscheinungsbild der beruflichen Vorsorge ausserordentlich vielfältig. Durch das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) wird im wesentlichen eine Minimalvorsorge garantiert, welche indessen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch ist (sog. Obligatorium). Es ist jeder Vorsorgeeinrichtung freigestellt, höhere Leistungen anzubieten, als die gesetzliche Minimalvorsorge sie vorsieht (sog. überobligatorische Vorsorge). Eine Vorsorgeeinrichtung kann auch auf die Durchführung des BVG verzichten und sich rein auf die ausserobligatorische Vorsorge beschränken. Dabei handelt es sich in der Regel um ergänzende Vorsorge für Erwerbstätige, die für die gesetzliche Minimalvorsorge bereits einer anderen Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sind. Die Leistungen im Bereich der beruflichen Vorsorge werden grundsätzlich nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Dabei wird ein Vermögen geäuft, aus dem im Vorsorgefall die Leistungen erbracht werden. Im Bereich der Leistungsbestimmung folgt das BVG dem Prinzip des Beitrags- bzw. Gutschriftenprimats. Während dieses Prinzip die Leistungen nach den Gutschriften bemisst, werden beim Leistungsprimat die Leistungen meist in Prozenten des versicherten Lohnes festgelegt.

Die Initiative zielt in Anpassung an die erste Säule auf die Heraufsetzung des Koordinationsabzugs und des oberen Grenzbetrages ab, wobei der obligatorisch maximal versicherbare Lohn um 2820 Franken oder 6,25 Prozent erhöht wird. Die Vorsorgeeinrichtungen können auch bei Annahme der Initiative weiterhin höhere Vorsorgeleistungen zugunsten der Versicherten vorsehen. Die Initiative verlangt ausserdem die Garantie der vollen Freizügigkeit in- und ausserhalb des Obligatoriums. Hierbei wird eine Minimalgarantie formuliert, gemäss welcher die Freizügigkeitsleistung die doppelten und aufgezinnten Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an die berufliche Altersvorsorge umfasst.

Obwohl auch die registrierte, d. h. die das Obligatorium durchführende Vorsorgeeinrichtung eine grosse Gestaltungsfreiheit insbesondere in bezug auf ihren Leistungsplan und ihre Finanzierung besitzt, ist sie insofern eingeschränkt, als sie die

Minimalvorschriften des BVG beachten muss. Die Initiativbegehren würden bei den Vorsorgeeinrichtungen zu einem grösseren Umstellungsaufwand führen. Dessen ungeachtet ist die Durchführbarkeit der Begehren hinsichtlich der zweiten Säule gegeben.

## **2 Besonderer Teil**

### **21 Die SPS/SGB-Initiative im Verhältnis zur heutigen Ordnung**

#### **211 Ziele der Initiative**

##### **211.1 Verfassungsartikel**

##### **211.11 Leistungsziel**

Die Initiative hält grundsätzlich an der heute in der Verfassung verankerten Dreisäulenkonzeption fest. Sie verlangt aber eine Gewichtsverlagerung von der zweiten zur ersten Säule. Letztere soll ausgebaut werden. Die Renten der AHV/IV sollen nicht nur, wie der heutige Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2, Einleitung BV vorschreibt, «den Existenzbedarf angemessen decken», sondern darüber hinaus auch «zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung beitragen». Das Gesamtziel von erster und zweiter Säule, die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen (Abs. 3, Einleitung BV), wird dagegen belassen.

##### **211.12 Erste Säule**

Die SPS/SGB-Initiative berührt nebst dem Leistungsziel wie oben geschildert, die Ausgestaltung der Rentenansprüche, das Rentenalter und die Finanzierung von AHV und IV.

Die Initiative überbindet dem Bund die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Rentenansprüche geschlechts- und zivilstandsneutral ausgestaltet werden. Der Bund hat zudem Betreuungsgutschriften vorzusehen.

Die Initiative führt die sogenannte «Ruhestandsrente» auf Verfassungsebene ein. Bei Erwerbsaufgabe soll der Anspruch auf eine Altersrente für Frauen und Männer ab dem 62. Altersjahr entstehen. Welches Alter ohne die Erfüllung zusätzlicher Bedingungen Anspruch auf die Altersrente gibt, soll das Gesetz bestimmen. Die Gesetzgebung wird aber gleichzeitig eingeschränkt, indem nur eine Herabsetzung der Altersgrenzen, nicht aber deren Erhöhung möglich sein soll. Ebenfalls im Gesetz zu regeln wäre der Teilanspruch auf eine Rente bei teilweiser Erwerbsaufgabe ab dem 62. Altersjahr. Das Gesetz kann ferner unter «bestimmten Bedingungen» einen Vorbezug der Rente vorsehen.

Der heute in der Verfassung verankerte Höchstbeitrag des Bundes an die Ausgaben der AHV/IV in der Höhe von 50 Prozent der Ausgaben wird beibehalten. Die Initiative legt zusätzlich den Mindestbeitrag des Bundes an die AHV von 25 Prozent (1993: Bund 17,5%; Kantone 3%) und an die IV von 50 Prozent (1993: Bund 37,5%; Kantone 12,5%) ihrer Ausgaben fest. Der Bundesbeitrag könnte aber auf Gesetzesstufe zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden.

## 211.13 Zweite Säule

Die Initiative sieht die berufliche Vorsorge als Zusatzversicherung für die Erwerbstätigen, wobei sich die obligatorische Versicherung den ausgebauten Renten der ersten Säule anpassen soll, um das Leistungsziel insgesamt, d. h. die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise, zu verwirklichen. Die beabsichtigte Verstärkung der ersten Säule gegenüber der zweiten bewirkt nach den Vorstellungen der Initiantinnen und Initianten eine Verschiebung der zu versichernden Lohnanteile im Obligatorium nach oben (2350–6345 Fr. anstelle der heutigen 1880–5640 Fr. pro Monat). Die Initiative erlaubt indessen, auch tiefere und höhere Einkommensteile obligatorisch zu versichern. Sie legt deshalb die Festsetzung des Koordinationsabzuges – zur Zeit einen festen Abzug vom Bruttolohn, die einfache volle maximale AHV-Altersrente ausmachend – ins Ermessen des Gesetzgebers. Die Anpassung der zweiten Säule an eine aufgestockte erste Säule im Sinne der Initiative könnte nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten je nach Ausgestaltung eine mehr oder weniger bedeutungsvolle Senkung der BVG-Beiträge bewirken.

Als zweiten Punkt begehrt die Initiative die volle Freizügigkeit in- und ausserhalb des Obligatoriums. Unter einer Mindestleistung der vollen Freizügigkeit verstehen die Initiantinnen und Initianten die Mitgabe der doppelten und aufgezinsten Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an die berufliche Vorsorge, abzüglich der Beiträge für die Versicherung der Risiken Tod und Invalidität.

## 211.2 Übergangsbestimmungen

### 211.21 Erste Säule

Die Übergangsbestimmungen, welche die SPS/SGB-Initiative vorsieht, enthalten eine Reihe von Massnahmen, die innert sechs Jahren nach Annahme des Begehrens zu verwirklichen wären und welche die in der Initiative vorgesehenen Ergänzungen der heutigen Verfassungsbestimmungen konkretisieren. Es sind dies

- die Erhöhung der dazumaligen Mindestrente um die Hälfte – gemessen an der Mindestrente von 940 Franken im Jahre 1993 um 470 Franken auf 1410 Franken pro Monat,
- die Reduktion des Verhältnisses der Mindest- zur Höchstrente von heute 1:2 auf 1:1½,
- die Einführung einer genau definierten, geknickten Rentenformel, die zur Folge hat, dass kleinere Einkommen bei der Rentenberechnung stärker gewichtet würden als heute und höhere weniger stark. Die Steigung des unteren Rentenastes würde schon bei einem Einkommen von 10 152 Franken statt erst bei 11 280 Franken einsetzen.

Die Renten, die einem Jahreseinkommen von 33 840 Franken entsprechen, würden gegenüber heute um 639 Franken pro Monat erhöht. Das maximale rentenbildende Einkommen wird von 67 680 Franken 1993 auf 54 144 Franken herabgesetzt, der Rentenbetrag aber auf 2350 Franken erhöht. Ebenfalls in der vorgegebenen Frist sind Betreuungsgutschriften in der Höhe der doppelten nach der Annahme der Initiative geltenden jährlichen minimalen Altersrente (1993:

33 840 Fr.) zu realisieren. Die Alters-, nicht aber die Invalidenrenten von Personen, die – auch unverheiratet – einen gemeinsamen Haushalt führen, werden um 20 Prozent reduziert. Damit soll den Einsparungen, welche die gemeinsame Führung eines Haushaltes gegenüber den Lebenskosten einer alleinlebenden Person zu machen erlaubt, bei den Altersrentnern Rechnung getragen werden.

Um die nötigen Gesetzesbestimmungen zu erlassen, wird der Bundesversammlung eine Frist von fünf Jahren nach Annahme der Initiative eingeräumt. Wird die Frist nicht eingehalten, erhält der Bundesrat die Kompetenz zum Erlass der Ausführungsbestimmungen. Zweck dieses Absatzes ist offensichtlich die rasche Verwirklichung des Initiativbegehrens.

## **211.22 Zweite Säule**

Artikel 20 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung der Initiative sieht vor, dass der Gesetzgeber eine Entlastung der Versicherten im Rahmen der obligatorischen beruflichen Vorsorge entsprechend der AHV-Aufstockung vornimmt. Mit welchen Mitteln der Gesetzgeber diesem Begehren nachkommen soll, lassen die Initiantinnen und Initianten offen.

Geregelt ist indessen, dass im Zeitpunkt der Annahme der Initiative bestehende Rechte der Leistungsbezügerinnen und -bezüger und der Versicherten gegenüber den Vorsorgeeinrichtungen gewahrt werden müssen. Gemäss Initiative haben die Versicherten einen persönlichen Anspruch darauf, dass ihnen das bereits gutgeschriebene Kapital, das zum Erreichen des neuen Vorsorgeziels nicht mehr benötigt wird, zur Verrechnung mit künftigen Beiträgen oder zur gebundenen Selbstvorsorge zur Verfügung steht. Die Übergangsbestimmungen sehen demnach eine doppelte Besitzstandsgarantie vor: Zunächst werden die im Zeitpunkt der Annahme der Initiative laufenden Pensionskassenrenten nicht berührt, was zum Vorteil der bereits Pensionierten sein wird. Ihre Pension aus der zweiten Säule bleibt unverändert, jedoch wird sich ihre AHV-Rente um mindestens 470 Franken pro Monat verbessern. Im weiteren gewährt die Initiative einen Anspruch auf gutgeschriebenes Kapital: Wo die Pensionskassen ihr Leistungsziel reduzieren, wird nach den Vorstellungen der Initiantinnen und Initianten ein Teil des bereits angesparten Deckungskapitals innerhalb der Vorsorge frei, welches individuell den Versicherten zu gute kommen soll.

## **22 Hängige Revisionen**

### **221 Erste Säule**

Am 5. März 1990 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft über die zehnte AHV-Revision (BBl 1990 II 1 ff.) zugeleitet. Er strebte in Übereinstimmung mit der SPS/SGB-Initiative die Gleichstellung von Mann und Frau in der AHV/IV an. Ausnahmen zugunsten der Frauen hinsichtlich des Rentenalters und der Anspruchsvoraussetzungen für die Witwen- bzw. die neu einzuführende Witwenrente sollten allerdings angesichts der immer noch verbreiteten unterschiedlichen Stellung von Mann und Frau in Erwerbsleben und Familie vorerst bestehen bleiben.

Die Botschaft beruhte auf dem Ehepaarkonzept, das – so die Argumentation des Bundesrates – den gesellschaftlichen Realitäten, welche für die von der zehnten AHV-Revision betroffene Generation während des grössten Teils ihres Lebens gegolten haben, besser Rechnung trage als ein Individualrentensystem oder zivilstandsunabhängige Rentenansprüche (BBI 1990 II 29).

Die schon lange im Raum stehende Forderung nach einer Flexibilisierung des Rentenalters wurde ebenfalls berücksichtigt. Den Männern sollte der Rentenvorbezug um bis zu drei Jahre ermöglicht werden. Damit wäre aber eine lebenslange Rentenkürzung um einen versicherungstechnisch ermittelten Satz verbunden (BBI 1990 II 45 ff.).

Der Ständerat als Erstrat hat im Frühjahr 1991 die Vorlage des Bundesrates weitgehend unverändert verabschiedet. Der Nationalrat hat die Vorlage in der März-Session 1993 behandelt. Er hat sich für die Einführung des Splitting-Systems ausgesprochen. Seine Beschlüsse entsprechen in mehreren Punkten dem von der Initiative ergänzten Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 Einleitung BV. Das Splitting-Modell sieht für die Übernahme von Betreuungsaufgaben Gutschriften in der gleichen Höhe vor wie sie in den Übergangsbestimmungen der Initiative als Mindestbetrag verlangt werden. Damit verfolgt das Modell eine ähnliche Zielsetzung wie die Initiative mit der Änderung von Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 dritter Satz. Da sich das vom Nationalrat beschlossene Splitting-Modell an die geltenden zivilrechtlichen Vorgaben hält – das Rentensystem soll nur dort an den Zivilstand anknüpfen, wo das Zivilrecht dies verlangt<sup>3)</sup> –, würden im Unterschied zur Initiative nur die Renten zusammenlebender Ehepaare plafoniert.

Der Nationalrat will das Verhältnis zwischen der Minimal- und der Maximalrente sowie deren Höhe nicht ändern. Hingegen soll die heutige Rentenformel durch eine steilere ersetzt werden. Dadurch würde die Maximalrente schon bei einem Einkommen von 50 760 statt 67 680 Franken erreicht. Es ist allerdings zu beachten, dass im Modell durch die Änderung der Rentenformeln nicht eine generelle Anhebung des Rentenniveaus beabsichtigt ist. Vielmehr soll ein mit dem Systemwechsel verbundener Rentenabbau verhindert werden. Für sehr viele Rentnerinnen und Rentner entstehen allerdings im Splitting faktisch höhere Renten als in der geltenden Ordnung.

Würde das Splitting-Modell des Nationalrates auch vom Ständerat angenommen, wären gewisse Punkte des Initiativbegehrens bereits nach der zehnten AHV-Revision erfüllt. Eine Gewichtsverschiebung zwischen der ersten und der zweiten Säule wäre allerdings mit diesem Splitting-Modell nicht verbunden.

Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft zwar für die Beibehaltung des heutigen Rentenalters der Frauen ausgesprochen. Der Nationalrat erachtete es angesichts der namhaften Verbesserungen gerade für die Frauen aber als zumutbar, das Frauenrentenalter schrittweise auf 64 Jahre anzuheben. Gleichzeitig soll der Rentenvorbezug für Männer ab dem 63. und Frauen ab dem 62. Altersjahr ermöglicht werden. Dabei werden die vorbezogenen Renten aber versicherungstechnisch gekürzt.

<sup>3)</sup> Arbeitsausschuss «Splitting» der vorberatenden Kommission des Nationalrates, Schlussbericht, 3. März 1992, S. 3.

Im Bereich der zweiten Säule sind verschiedene Gesetzesrevisionen im Gange. Zunächst soll das Postulat der vollen Freizügigkeit, auch eine Forderung der Initiantinnen und Initianten, verwirklicht werden. Die bereits im Obligatorium mit dem BVG eingeführte volle Freizügigkeit hat künftig auch für den ausserobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge zu gelten. Der Bundesrat hat seinerseits den eidgenössischen Räten den Entwurf für ein Freizügigkeitsgesetz<sup>4)</sup> vorgelegt. Nach dessen Hauptzweck sollen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer inskünftig beim Stellenwechsel keinen Verlust mehr an Vorsorgeschutz erleiden. Eine Volksinitiative des Schweizerischen Kaufmännischen Vereins zielt in dieselbe Richtung wie die Vorlage des Bundesrates.

Ferner sollen die Vorsorgegelder in Zukunft vermehrt für das Wohneigentum der Versicherten eingesetzt werden können. Bis zu einem bestimmten Umfang sollen die Freizügigkeitsansprüche mittels Verpfändung oder durch direkte Verwendung für das selbst genutzte Wohneigentum der Versicherten eingesetzt werden können. Dabei wird der Vorsorgezweck durch gesetzliche Veräusserungsbeschränkungen sichergestellt. Das in das Wohneigentum investierte Vorsorgevermögen wird sofort der Besteuerung unterstellt. Das Wohneigentum gilt damit – neben der Rente und der Kapitalabfindung – als weitere Form der gebundenen Vorsorge, die den Versicherten einen zweckmässigen Vorsorgeschutz gewährt. Eine entsprechende Botschaft ist vom Bundesrat am 19. August 1992<sup>5)</sup> zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet und vom Nationalrat bereits beraten worden. Schliesslich sind die Vorbereitungen für die erste Revision des BVG seit einiger Zeit angelaufen. Dabei werden vor allem das Problem der Eintrittsgeneration und dasjenige der Anpassung der obligatorischen Altersrenten an die Preisentwicklung von erstrangiger Bedeutung sein.

Gleichzeitig wird auch die Kodifikation der in der Praxis zunehmende Bedeutung gewinnenden, bis anhin im Gesetz aber nicht geregelten Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vorbereitet.

## **23      Würdigung der Initiative**

### **231      Auf Verfassungsstufe**

#### **231.1      Allgemeines**

Die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (AHV-Vorsorge) beruht auf der Dreisäulenkonzeption, die am 3. Dezember 1972 in Artikel 34<sup>quater</sup> der Bundesverfassung verankert wurde. Dieses grundlegende Konzept für die AHV-Vorsorge wurde allerdings schon 1964 in der Botschaft über die sechste AHV-Revi-

<sup>4)</sup> Botschaft vom 26. Februar 1992 zu einem Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BBl 1992 III 533.

<sup>5)</sup> BBl 1992 VI 237 ff.

sion<sup>6)</sup> festgehalten. Die Sicherung der Bevölkerung gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität sei abgesehen von familienrechtlichen und sittlichen Verpflichtungen auf drei Arten zu verwirklichen: die Selbstvorsorge (Sparen, Einzelversicherung), die berufliche Kollektivversicherung (Pensions-, Gruppen- und Verbandsversicherung) und die Basisversicherung der Sozialversicherung sowie die sie ergänzende Fürsorge. Die erste Säule – das Bundesgesetz über die AHV und das Bundesgesetz über die IV – war zudem schon seit 1948 bzw. 1960 in Kraft. Ihre verfassungsmässigen Grundlagen reichen gar bis ins Jahr 1925 zurück. Die berufliche Vorsorge in Gestalt freiwilliger Kollektivvorsorgeformen war bereits im 19. Jahrhundert bekannt. Durch die Schaffung der verfassungsmässigen Grundlage für die Dreisäulenkonzeption wurde auch diejenige für die obligatorische berufliche Vorsorge als zweite Säule und für die gebundene Selbstvorsorge (3. Säule) geschaffen. Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge wurde 1985 in Kraft gesetzt.

1972 wurden die Leistungsziele der einzelnen Säulen verfassungsmässig definiert. In der Botschaft aus dem Jahre 1971<sup>7)</sup> wurde die Notwendigkeit einer Umschreibung der Wesenszüge der drei Säulen in der Verfassung dargelegt. Man wollte damit die staatliche Einflussnahme auf das Notwendige beschränken und trotzdem sicherstellen, dass das System den geforderten Grad des Schutzes wirkungsvoll gewährleistet. Obwohl der neue Artikel 34<sup>quater</sup> der Verfassung vorschrieb, dass die Renten der AHV/IV den Existenzbedarf angemessen zu decken hätten, erhielten 1972 auch die am 1. Januar 1966 eingeführten Ergänzungsleistungen (EL) eine Verfassungsgrundlage. Im Bewusstsein, dass die AHV/IV ihr verfassungsmässig vorgegebenes Leistungsziel aus finanziellen Gründen nur schrittweise erreichen könnten, wurden die EL nicht abgeschafft, aber lediglich in die Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung aufgenommen (BBl 1971 II 1629).

Das Dreisäulenprinzip hat sich im Grundsatz bis heute bewährt. Es stellen sich jedoch Fragen bezüglich des Verhältnisses zwischen den einzelnen Säulen sowie der Anpassung der einzelnen Säulen an die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Es lässt sich insbesondere feststellen, dass der für die Aufwertung der Einkommen in der AHV geltende Mischindex (Art. 30 Abs. 5 AHVG) tendenziell zu einer Verlagerung der ersten zur zweiten Säule führt, da die AHV-Renten einen immer geringeren Anteil des zuletzt erzielten Einkommens abdecken. Mit anderen Worten nimmt die sogenannte Ersatzquote in der AHV im Laufe der Jahre ab, während die Leistungen der beruflichen Vorsorge – auf jeden Fall im überobligatorischen Bereich – einen immer grösseren Teil der Einkommen ersetzen müssen.

Die Initiative stellt die bestehenden Leistungsziele in der Bundesverfassung an sich nicht in Frage. Das Gesamtleistungsziel bleibt unverändert. Durch die Ände-

<sup>6)</sup> Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die AHV und zum Volksbegehren für die Erhöhung der Renten der AHV/IV zur Sicherung eines genügenden Existenzminimums, BBl 1963 II 517 ff.

<sup>7)</sup> Botschaft zum Entwurf betreffend die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiete der AHV/IV und Bericht über das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension, BBl 1971 II 1597 ff.

rung von Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 Einleitung und Buchstabe b und Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung verlangt die Initiative aber eine Gewichtsverschiebung von der zweiten zur ersten Säule und mithin eine Korrektur der oben beschriebenen Tendenz der Verlagerung der Gewichte von der ersten in die zweite Säule.

## **231.2 Zu den einzelnen Massnahmen**

### **231.21 Leistungsziel der ersten und der zweiten Säule**

Das Leistungsziel der 1. Säule wird durch eine Ergänzung von Absatz 2 ausgeweitet. Im Unterschied zum gültigen Verfassungsartikel soll die erste Säule nicht nur den Existenzbedarf angemessen decken, sondern auch zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung beitragen.

Das Leistungsziel der ersten Säule wurde in der Botschaft von 1971 ausdrücklich auf die angemessene Deckung des Existenzbedarfes beschränkt. Damit wurde dem Gesetzgeber einerseits ein zu verwirklichendes Leistungsniveau vorgegeben. Andererseits wurde betont, dass damit der ersten Säule ganz bewusst Grenzen gesetzt wurden, damit sie sich nicht auf Kosten der zweiten Säule ausdehne (BBl 1971 II 1616). Damit sollte in Verbindung mit Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 4 längerfristig ein sinnvolles Verhältnis zwischen den beiden Säulen gesichert werden. Allerdings war man sich bewusst, dass für Personen in bescheidenen Verhältnissen der Existenzbedarf und die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung zusammenfallen (BBl 1971 II 1613). Für die untersten Einkommensbereiche deckt daher die erste Säule zu 100 oder mehr Prozent ihr früheres Einkommen ab (BBl 1971 II 1620). In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass der Bundesrat 1971 in seiner Botschaft unter der

angemessenen Deckung des Existenzbedarfes nicht das biologische Existenzminimum schlechthin, sondern einen unter den heutigen Gegebenheiten vertretbaren höheren Betrag, der erforderlich ist, um den älteren Leuten einen einfachen, aber menschenwürdigen Lebensabend zu ermöglichen

verstanden hat (BBl 1971 II 1616). Die Initiative nimmt nun im Grund diese beiden Gedanken wieder auf, indem sie postuliert, die Renten der ersten Säule hätten nicht nur den Existenzbedarf angemessen zu decken, sondern darüber hinaus auch «zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung» beizutragen.

Hier stellt sich unter Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte die Frage, worin sich die Formulierung «Beitrag zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung» inhaltlich vom heutigen Verfassungsartikel unterscheidet. Insbesondere muss man sich in diesem Zusammenhang fragen, ob die Initiantinnen und Initianten tatsächlich das Leistungsziel der ersten Säule, das die Verfassung heute vorgibt, ändern wollen oder ob sie nicht vielmehr das heutige Leistungsniveau bemängeln. Wie dargelegt bestand bei Einführung des heutigen Verfassungsartikels die Absicht, die Ergänzungsleistungen schrittweise abzuschaffen. In der Botschaft hiess es dazu:

Da nun aber das durch die EL tatsächlich garantierte Existenzminimum wegen der zugelassenen Abzüge vom Einkommen merklich über dem im Gesetz rein zahlenmässig festgesetzten Niveau liegt, könnte dieses Ziel nur dann ganz erreicht werden, wenn die Rentenbeträge der AHV/IV relativ hoch angesetzt würden. Das angestrebte Ziel wird sich also nur schrittweise verwirklichen lassen, und demzufolge werden die auf Grund des ELG entrichteten Beiträge des Bundes nur allmählich, das heisst etappenweise, abgebaut werden können (BBl 1971 II 1629).

Dieses seinerzeit angestrebte Ziel ist bis heute nicht erreicht worden. Unseres Erachtens ist die AHV/IV heute an einem Punkt angelangt, wo man erkennen muss, dass angesichts der demographischen Entwicklung das bestehende Leistungsziel der AHV/IV nicht ausgebaut, sondern vielmehr für möglichst viele Rentnerinnen und Rentner erfüllt werden sollte. Dabei ist einzusehen, dass an eine Abschaffung der EL in keiner Weise zu denken ist, sondern ihnen eine wichtige Daueraufgabe zukommen wird. Das ändert aber nichts daran, dass das der AHV vorgegebene Verfassungsziel mit den nächsten Revisionen erfüllt werden soll.

## **231.22 Erste Säule**

### **231.221 Geschlechts- und zivilstandsneutrale Rentenansprüche**

Die SPS/SGB-Initiative legt den Rahmen für die Ausgestaltung des Rentensystems fest. Die Rentenansprüche sollen geschlechts- und zivilstandsneutral sein.

Die Verankerung der Geschlechtsneutralität in Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 BV wäre nichts anderes als eine Wiederholung des Gleichberechtigungsgrundsatzes, der bereits 1981 in Artikel 4 Absatz 2 BV aufgenommen wurde. Die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frau und Mann in der AHV/IV ist das Ziel der zehnten AHV-Revision, sei es aufgrund der Botschaft des Bundesrates, welcher der Ständerat zugestimmt hat, sei es in Form des vom Nationalrat beschlossenen Splitting-Modelles.

Die Forderung nach der Zivilstandsneutralität der Rentenansprüche gibt dagegen zu folgenden Überlegungen Anlass:

Das Bundesamt für Sozialversicherung hielt 1991 fest:

Der zivilstandsunabhängige Rentenanspruch oder genauer die zivilstandsunabhängige Rente ist in der schweizerischen Sozialversicherungsgesetzgebung nicht verwirklicht. Im Grundsatz sollen in diesem System alle Personen ungeachtet ihres Zivilstandes die gleichen Rentenansprüche haben. In bezug auf die Rentenberechnung setzt das zivilstandsunabhängige Rentensystem kein Splitting voraus. Eine zivilstandsbedingte Einkommensteilung steht sogar in einem gewissen Widerspruch zum System der zivilstandsunabhängigen Rente<sup>8)</sup>.

Es wurde bereits oben ausgeführt, dass sich das Splitting-Modell des Nationalrates trotz aller Unterschiede zum in der heutigen AHV-Gesetzgebung geltenden Ehepaarkonzept nach dem Zivilrecht richtet (Ziff. 221).

<sup>8)</sup> Bundesamt für Sozialversicherung, Vergleich der Splitting-Modelle der Eidg. Kommission für Frauenfragen, der SPS und des SGB, einer Arbeitsgruppe der FDP mit dem geltenden Recht und der Botschaft des Bundesrates, Bern 1991, S. 7.

Bei den Alters- und Invalidenrenten kann man ein zivilstandsneutrales Rentensystem durch eine strikte Individualisierung der Rentenberechnung (z. B. Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG); SR 831.40), durch die Einführung eines einheitlichen Rentenbetrages bei vollständiger Beitragsdauer für alle oder durch ein Splitting-System verwirklichen.

Die Initiantinnen und Initianten gehen von einem Splitting-System aus<sup>9)</sup>. Die Forderung nach zivilstandsneutralen Renten wäre aber auch erfüllt, wenn die Rente jeder versicherten Person allein aufgrund ihrer eigenen Beiträge und Beitragszeiten berechnet würde. In diesem Fall würden allerdings die Rentenanwartschaften der Person, die sich der Kindererziehung widmet und deshalb ihre Erwerbstätigkeit einschränkt, erheblich beeinträchtigt, falls die Erziehungsgutschriften nicht vollumfänglich ihr zugute kämen.

Indem die Initiantinnen und Initianten den Wortlaut des geltenden Verfassungsartikels betreffend das Verhältnis zwischen der Mindest- und der Höchstreute belassen, liegt die Vermutung nahe, dass sie mit ihrer Forderung nicht in erster Linie auf die Einführung einer Einheitsrente abzielen, die mit wenig Aufwand zivilstandsneutral ausgestaltet werden könnte. Betreuungsgutschriften in Form der von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagenen fiktiven Einkommensgutschriften hätten in einem Einheitsrentensystem keinen Sinn, da in einem solchen die Höhe der Renten einkommensunabhängig ist.

Die Initiative lässt somit verschiedene Möglichkeiten zur Ausgestaltung eines «zivilstandsneutralen» Rentensystems offen. Im Falle der Annahme wäre es Sache der Ausführungsgesetzgebung, den Begriff der Zivilstandsneutralität zu konkretisieren. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird allerdings durch die Übergangsbestimmungen eingeschränkt, da dort leistungsrelevante Bestimmungen von faktischen Verhältnissen und nicht von familienrechtlichen Kriterien abhängig gemacht werden (vgl. Ziff. 232.12).

Die Initiative unterscheidet nicht zwischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten. Daher müssten auch die Hinterlassenenrenten am Postulat «Zivilstandsneutralität» gemessen werden. Ein Rentensystem, das zivilstandsneutral ist, kennt keine Witwen- bzw. Witwerrenten im heutigen Sinne, da diese nur an Witwen und Witwer, d. h. an hinterbliebene Ehegatten, ausgerichtet werden. Neben den heutigen Waisen- und Witwenrenten sowie den Witwerrenten, die anlässlich der zehnten AHV-Revision eingeführt werden sollen, müssten auch Renten an Hinterlassene von Personen, mit denen erstere einen gemeinsamen Haushalt geführt haben, ausgezahlt werden. Der Gesetzgeber müsste im Falle der Annahme der Initiative den Kreis der Personen, welche einen Anspruch auf Hinterlassenenrenten erwerben könnten, neu definieren. Diese neue Regelung hätte zweifellos eine präjudizielle Wirkung auf die anderen Sozialversicherungszweige, die Hinterlassenenrenten kennen, wie die berufliche Vorsorge, die Unfallversicherung und die Militärversicherung.

<sup>9)</sup> SPS/SGB, Volksinitiative für den Ausbau der AHV und IV. Führer für Referentinnen und Referenten, 24. Juli 1990, S. 22.

Darüber hinaus steht die Ausweitung des Personenkreises mit einem Anspruch auf Hinterlassenenrenten auch in einem engen Zusammenhang mit dem Familienrecht. Wir sind daher der Ansicht, dass neue Formen des Zusammenlebens primär im Zivilrecht geregelt werden sollten.

### **231.222 Betreuungsgutschriften**

Unter den Betreuungsgutschriften sind sowohl Gutschriften für die Erziehung von Kindern als auch für die Betreuung pflegebedürftiger Verwandter zu verstehen.

Die Forderung nach einer Berücksichtigung der Erziehungsarbeit für die Altersvorsorge entspricht den familienpolitischen Zielen des Bundesrates. In den Vorschlägen des Bundesrates vom 8. April 1988 für die zehnte AHV-Revision<sup>10)</sup> wurde darauf hingewiesen, dass die AHV/IV eine Familienversicherung ist. Bereits in den Anfangszeiten der AHV waren Solidaritäten<sup>11)</sup> zugunsten der Familie erwünscht und in der Versicherung enthalten. Nach damaliger Auffassung hätte diese vor allem in einer Solidarität der Ledigen zu den Verheirateten<sup>12)</sup> zu bestehen. Die Gleichstellung von Ehe und Familie ist nicht mehr zeitgemäss. Durch die stark gestiegene Scheidungshäufigkeit befinden sich immer mehr Frauen in der Situation, allein Kinder grossziehen zu müssen<sup>13)</sup>. Das 1988 in Kraft getretene revidierte Ehegesetz wertet die Stellung des haushaltführenden und mit der Kindererziehung betrauten Ehegatten auf (Art. 163 des Zivilgesetzbuches [ZGB]; SR 210). Die Erziehungsgutschriften sollten gemäss den obgenannten Vorschlägen des Bundesrates aus dem Jahre 1988 das gleiche Ziel in der AHV/IV verwirklichen. Bereits 1982 hat die Arbeitsgruppe Familienbericht in ihrem Bericht «Familienpolitik in der Schweiz» zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes des Innern empfohlen, Massnahmen zu ergreifen, damit Personen, die sich überwiegend der Erziehung von Kindern oder der Betreuung betagter oder kranker Angehöriger widmen, den vollen sozialen Schutz geniessen<sup>14)</sup>.

Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung ihres Splitting-Modells hat die Kommission des Nationalrates zur Vorberaterung der zehnten AHV-Revision die Gutschriften für die Übernahme von Erziehungs- und Betreuungsaufgaben auch unter einem anderen Gesichtspunkt geprüft. Rentenverluste, die sich durch die Einführung eines Splitting-Systems bei Personen ergeben, die Erziehungs- und Betreuungsaufgaben übernommen haben, sollten verhindert werden, da die Erziehungstätigkeit als sozial wertvolle Arbeit aufgefasst wird, deren Ausübung die Altersvorsorge nicht beeinträchtigen soll. Der Nationalrat hat sich diesen Überlegungen angeschlossen.

<sup>10)</sup> Zeitschrift für die Ausgleichskassen 1988, S. 205.

<sup>11)</sup> Zeitschrift für die Ausgleichskassen 1953, S. 314 ff.

<sup>12)</sup> Botschaft vom 24. Mai 1946 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die AHV; BBl 1946 II 443.

<sup>13)</sup> Katharina Ley, Die neue Vielfalt familiärer und alternativer Lebensformen, in: Fleiner, Gilliland, Lüscher, Familien in der Schweiz, Freiburg 1991, S. 234 ff.

<sup>14)</sup> Arbeitsgruppe Familienbericht, Familienpolitik in der Schweiz, Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes des Innern, Bern 1982, S. 60.

Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sind daher auch im Splitting-Modell des Nationalrates für die unentgeltliche Erziehung von Kindern unter 16 Jahren oder die Betreuung von mindestens mittelschwer hilflosen Verwandten in auf- und absteigender Linie sowie von Geschwistern und Ehegatten, sofern sie im gleichen Haushalt wie die betreuende Person leben, vorgesehen. Sinngemäss die gleiche Regelung schlagen die SPS und der SGB in ihrer Informationsschrift «Gleiche Rechte – auch im Alter»<sup>15)</sup> vor. Die Bezeichnung Betreuungsgutschriften, den die Initiative in Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 Einleitung BV einführt, stellt daher vermutlich einen Oberbegriff dar. Die Vermutung liegt nahe, dass darunter Gutschriften sowohl für die Übernahme von Erziehungs- als auch von Betreuungsaufgaben zu verstehen sind. Der Kreis der Anspruchsberechtigten müsste aber auf Gesetzesstufe umschrieben werden. Dabei sind wir der Ansicht, dass die vom Nationalrat beschlossenen Voraussetzungen für den Anspruch auf Erziehungs- und auf Betreuungsgutschriften mit dem Wortlaut der vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmung vereinbar wären.

### **231.223    Rentenalter / Ruhestandsrente / Vorbezug – Erste und zweite Säule**

#### *a.    Demographische Entwicklung*

Die Lebenserwartung ist im Zeitraum zwischen 1986 und 1991 ähnlich stark angestiegen wie in den Jahren 1970 bis 1985<sup>16)</sup>. 1948 betrug die mittlere Lebenserwartung eines 65jährigen Mannes bzw. einer 65jährigen Frau 12,4 bzw. 14,04 Jahre; 1989/90 aber schon 15,4 bzw. 19,6 Jahre<sup>17)</sup>. Dieser Entwicklung muss in der AHV die Möglichkeit gegenüberstehen, das Rentenalter möglichst einfach, das heisst mittels einer Gesetzesänderung anpassen zu können. Die Initiative legt das Rentenalter für die Ruhestandsrente jedoch auf Verfassungsstufe fest. Der Gesetzgeber erhält die Kompetenz, die Altersgrenze zum Bezug der Rente ohne Einschränkung der Erwerbstätigkeit festzusetzen. Er kann die Altersgrenze von 62 Jahren herab-, nicht aber heraufsetzen. Jede Erhöhung des Rentenalters müsste über eine Partialrevision der Bundesverfassung vorgenommen werden (Art. 121 BV). Die Festsetzung des AHV-Rentenalters in der Bundesverfassung ist daher ungeeignet.

#### *b.    Ruhestandsrente*

Die Ruhestandsrente ab dem 62. Altersjahr bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit würde bei den Männern zu einer Entlastung bei den Leistungen der Invalidenversicherung führen. Sie hätte jedoch eine viel grössere Erhöhung der Ausgaben in der AHV zur Folge. In ausländischen Vorsorgesystemen hat sich gezeigt, dass ein erheblicher Prozentsatz der Versicherten die Rente vorbeziehen, sofern mit dem Vorbezug keine Leistungskürzung verbunden ist. In Österreich benutzten 1986

<sup>15)</sup> SPS/SGB, Gleiche Rechte – auch im Alter, Basel September 1987.

<sup>16)</sup> Bundesamt für Statistik, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung 1991–2040, Bern 1992, S. 8.

<sup>17)</sup> Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1992, Zürich 1992, S. 39.

77 Prozent der Männer die Möglichkeit, nach 35 Beitragsjahren die Rente ungekürzt vorubeziehen. In Deutschland waren es 69 Prozent<sup>18)</sup>. Obwohl keine zuverlässigen Aussagen über die Anzahl Personen, die in der Schweiz eine Ruhestandsrente beziehen würden, möglich sind, ist damit zu rechnen, dass die Einführung einer Vorbezugsmöglichkeit ohne Leistungskürzung tendenziell einer Senkung des Rentenalters mit den entsprechenden Kostenfolgen gleich käme. Es muss in diesem Zusammenhang beachtet werden, dass der längere Verbleib als Beitragspflichtiger im Erwerbsleben bis zur bedingungslosen Altersgrenze keine Rentenverbesserung zur Folge hätte. Wer heute seine Rente um maximal fünf Jahre aufschiebt, erhält eine um 50 Prozent höhere Rente. Einen Anreiz, die Ruhestandsrente nicht zu beziehen, bietet die Initiative aus diesem Blickwinkel gesehen nicht an. Es ist daher kaum wahrscheinlich, dass das von den Initiantinnen und Initianten angenommene ordentliche Rentenalter bei 67 Jahren von praktischer Bedeutung wäre. Auch die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt dürften zu einer Verstärkung der Tendenz in Richtung eines allgemein früheren Rentenbezuges beitragen. Selbstverständlich wäre der Arbeitnehmer frei, sich mit 62 Jahren aus dem Erwerbsleben zurückzuziehen. Auf der andern Seite könnte durch die Einführung der Ruhestandsrente gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten der Druck der Unternehmen zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses ab dem 62. Altersjahr grösser werden. Beamtenordnungen der Kantone und des Bundes und Arbeitsverträge in der Privatwirtschaft, welche die Weiterbeschäftigung des Personals nach dem Pensionierungsalter (62/65) nicht zulassen, würden zudem durch die Initiative nicht ausser Kraft gesetzt.

Im übrigen werden durch den vorzeitigen Altersrücktritt die Beitragseinnahmen der AHV, IV, EO, ALV und UV geschmälert. Dies trifft zwar auch auf die berufliche Vorsorge zu, ist aber für eine gemäss Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Versicherung nicht von Bedeutung.

Die Einführung der Ruhestandsrente hätte denn auch erhebliche *finanzielle Auswirkungen*. Ihre Kosten dürften sich auf etwa eine Milliarde Franken belaufen. Angesichts der demographischen Entwicklung halten wir diese Mehrbelastung nicht für tragbar und können daher der vorgeschlagenen Ruhestandsrente schon aus finanziellen Überlegungen nicht zustimmen.

Die Ruhestandsrente wirkt sich auch auf *andere Sozialversicherungszweige* aus. Durch die frühzeitige Rücktrittsmöglichkeit würde die Ruhestandsrente bei den älteren Arbeitslosen zu einer Verlagerung von der *Arbeitslosenversicherung* zur Altersversicherung führen. Weitgehend uneinig ist man sich in der Frage, ob flexible Rentenregelungen effektiv den frühzeitigen Abgang vom Arbeitsmarkt fördern und sich damit zugunsten jüngerer Arbeitnehmer auswirken oder ob sie bloss den Rentenbezug für Personen ermöglichen, die ohnehin schon Schritte in Richtung des Altersrücktrittes unternommen haben<sup>19)</sup>.

<sup>18)</sup> Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1989, Genf, S. 498.

<sup>19)</sup> Martin M. Tracy, Paul Adams, Rentenalter in der Sozialen Sicherheit: Typische Regelungen in zehn Industriestaaten, 1960–1986, Internationale. Revue für Soziale Sicherheit 1989, S. 497.

Unseres Erachtens wären die *Invalidenrenten* ab dem 62. Altersjahr in Altersrenten umzuwandeln, da der Aspekt der Eingliederung ins Erwerbsleben in diesem Alter kaum mehr von Bedeutung ist und der Ruhestandsaspekt überwiegt.

Das *BVG* geht heute generell von der gleichen Altersgrenze wie die *AHV* aus. Jedoch können Vorsorgeeinrichtungen gemäss Artikel 13 Absatz 2 *BVG* in ihren reglementarischen Bestimmungen davon abweichen und den Anspruch auf allerdings gekürzte Altersleistungen bei Beendigung oder Teilaufgabe der Erwerbstätigkeit entstehen lassen. Etliche Vorsorgeeinrichtungen haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Deshalb kommt die Bestimmung über den Leistungsanspruch auf Altersleistungen schon heute faktisch derjenigen einer Ruhestandsrente gleich.

Die Ruhestandsrente ist, wie in Ziffer 122.1 erwähnt, innerhalb einer Volksversicherung wie der *AHV* sehr schwierig durchzuführen. Eine Vielzahl von Punkten würden zudem eine genauere Umschreibung auf Gesetzesstufe erfordern. Die Initiative überträgt dem Gesetzgeber die Regelung des Rentenanspruchs bei teilweiser Aufgabe der Erwerbstätigkeit. Dieser hätte eine geeignete Definition der Resterwerbstätigkeit, die dem Anspruch auf eine Rente nicht entgegensteht, zu finden. Unerheblich, ob die Resterwerbstätigkeit in der Reduktion des Beschäftigungsgrades oder des Einkommens gemessen würde, würden Probleme bei den Selbständigerwerbenden entstehen. Einerseits unterliegt ihr Einkommen immer einer gewissen Schwankung und ist nur zeitlich verzögert über die Steuerdaten erfassbar, andererseits kann die Reduktion der Erwerbstätigkeit nicht anhand eines Arbeitsvertrages geprüft werden.

#### c. *Unbedingter Rentenanspruch*

Die Initiative überlässt die Bestimmung des Zeitpunktes, in dem der Rentenanspruch ohne ganze oder teilweise Aufgabe der Erwerbstätigkeit entsteht, dem Gesetzgeber. Dieser kann diese Grenze, sobald sie einmal festgesetzt ist, nur noch herabsetzen. Die Initiantinnen und Initianten gehen bei ihren Kostenberechnungen von einem Rücktrittsalter bei 67 Jahren aus<sup>20</sup>. Das hätte zur Folge, dass ein Rentenaufschub mit Zuschlag (Art. 39 *AHVG* und Art. 55<sup>ter</sup> *AHV*) erst ab dem 67. Altersjahr möglich wäre. Heute ist der Rentenaufschub mit dem entsprechenden Aufschubzuschlag ab dem 62. bzw. 65. Altersjahr möglich.

#### d. *Rentenvorbezug*

Nebst der weitgehenden Flexibilisierung des Rentenalters durch die Einführung einer Ruhestandsrente erwähnt die Initiative den Rentenvorbezug. Dessen Einführung wäre Sache des Gesetzes. Es hat die Bedingungen, die für den Vorbezug erfüllt werden müssen, zu definieren.

<sup>20</sup>. SPS/SGB, Volksinitiative für den Ausbau der *AHV* und *IV*. Führer für Referentinnen und Referenten, 24. Juli 1990, S. 24.

## e. Ausländische Systeme

Sinn und Zweck dieser Rentenvorbezüge ist häufig, bei Krisen in gewissen Arbeitsbereichen oder bei allgemeinen Wirtschaftsschwächen die Möglichkeit zu geben, die Arbeitslosigkeit einigermassen einzuschränken.

### Rücktrittsalter im Vergleich mit ausländischen Systemen

Tabelle 1

Land	Seit	Männer			Frauen		
		V	N	A	V	N	A
Frankreich	1984	55 <sup>3)</sup>	60	<sup>8)</sup>	55 <sup>3)</sup>	60	<sup>8)</sup>
Italien		<sup>4)</sup>	60	65	<sup>4)</sup>	55	65
		55 <sup>5)</sup>			55 <sup>5)</sup>		
Belgien	1991	–	60	70	–	60	65
Österreich	1955	60 <sup>5)</sup>	65	70 <sup>8)</sup>	55 <sup>5)</sup>	60	70 <sup>8)</sup>
				68 <sup>6)</sup>			68 <sup>6)</sup>
Spanien		62 <sup>3)</sup>	65	<sup>8)</sup>	62 <sup>3)</sup>	65	<sup>8)</sup>
Schweden	1976	60 <sup>6)</sup>	65	70	60 <sup>6)</sup>	65	70
BRD <sup>1)</sup>	1973		63/65	67		60/63/65	67
	2002		65			65	
Grossbritannien			65	70		60	65
Schweiz	1972	–	65	70	–	62	67
Irland		60 <sup>7)</sup>	65/66 <sup>9)</sup>	–	60 <sup>7)</sup>	65/66 <sup>9)</sup>	–
Niederlande	1956	–	65	–	–	65	–
Finnland		60 <sup>6)</sup>	65	70	60 <sup>6)</sup>	65	70
Norwegen	1966	–	67	70	–	67	70
Dänemark	1965	60 <sup>6)</sup>	67	70	60 <sup>6)</sup>	67	70
Kanada							
– Quebec		60 <sup>5)</sup>	65	70	60 <sup>5)</sup>	65	70
– übrige		–	65	–	–	65	–
USA	1982	62	65	72	62	65	72
	neu <sup>2)</sup>	62	67	70	62	67	70
Japan	1959	–	65	–	–	65	–

<sup>1)</sup> Unterschiedliche Bedingungen für gestaffelte frühere Rentenalter

<sup>2)</sup> Übergang: Heraufsetzung ein Monat pro zwei Jahre (Ende um 2027)

<sup>3)</sup> nur bei Anstellung junger Arbeitsloser

<sup>4)</sup> Rente nach 35 Jahren Beitragspflicht immer möglich

<sup>5)</sup> nur bei geringfügiger Erwerbstätigkeit

<sup>6)</sup> Teilrente. Voraussetzung: Teilzeiterwerbstätigkeit

<sup>7)</sup> nur bei Arbeitslosigkeit

<sup>8)</sup> Rente erhöht sich um einen gewissen Prozentsatz für jedes zusätzliche Jahr

<sup>9)</sup> Mit 65 Jahren Ruhestandsrente, mit 66 Jahren Altersrente

V Vorbezugsmöglichkeit

N Normalrentenalter

A Aufschubsmöglichkeit

## **231.224 Bundesbeitrag**

Die Initiative fordert, dass die Versicherung wie bis anhin durch einen Beitrag des Bundes von höchstens der Hälfte der Ausgaben zu finanzieren ist. Dieser Beitrag sollte vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannten Wassers gemäss Artikel 32<sup>bis</sup> Absatz 9 gedeckt werden. Der Beitrag des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung soll neu mindestens 25 Prozent der Ausgaben betragen und jener an die Ausgaben der Invalidenversicherung mindestens 50 Prozent. Geht man davon aus, dass generelle Leistungsverbesserungen durch die Initiative verlangt werden, so bedeutet dies eine starke Zunahme der Bundesbeiträge (vgl. Ziff. 314). Berücksichtigt man zudem, dass die Steuern auf Tabak und gebrannten Wassern schon heute nur noch rund einen Fünftel des Bundesbeitrages zu decken vermögen, kommt diesem Verlangen auch eine grosse Bedeutung in bezug auf die allgemeinen Bundesfinanzen zu.

## **231.23 Zweite Säule**

### **231.231 Der versicherte Lohn gemäss BVG**

Eine Anpassung der zweiten Säule an die aufgestockte erste Säule im Sinne des Initiativbegehrens hätte zur Folge, dass sich der obligatorisch versicherte Lohnbereich nach oben verschiebt. Anstelle des heute unter das BVG-Obligatorium fallenden Einkommens von 22 560 bis 67 680 Franken – was den Bereich zwischen der einfachen vollen maximalen AHV-Altersrente und dem maximalen rentenbildenden Einkommen der AHV umfasst – müssten neu zumindest die Einkommensteile zwischen 28 200 und 76 140 Franken versichert werden. Dabei ist es dem Gesetzgeber überlassen, tiefere und höhere Einkommensteile dem Obligatorium zu unterstellen.

Die Erhöhung des Koordinationsabzuges von 22 560 auf 28 200 Franken fällt geringer aus als die Erhöhung des maximal versicherten Lohnes von 67 680 auf 76 140 Franken. Dadurch ergeben sich Effekte, die kaum als im Sinne eines Obligatoriums bezeichnet werden können. Während nämlich die Renten für die Versicherten mit einem jährlichen AHV-Einkommen unter 73 320 Franken herabgesetzt werden, sollen die Renten der mehr Verdienenden erhöht werden. Damit erfahren die besser Verdienenden eine Verstärkung des obligatorischen Teiles ihrer beruflichen Vorsorge, was wir als nicht notwendig erachten.

## Die BVG-Renten und ihre Ersatzquoten <sup>21)</sup> gemäss heutiger Regelung im Vergleich zur Regelung gemäss Initiative

Tabelle 2

Einkommen	SPS/SGB-Initiative		geltende Ordnung		Unterschied der Renten pro Jahr
	Rente im Jahr	Ersatzquote in Prozent	Rente im Jahr	Ersatzquote in Prozent	
10 152	0	0	0	0	0
11 280	0	0	0	0	0
22 560	0	0	0	0	0
25 380	0	0	1 015	4	-1015
28 200	0	0	2 030	7	-2030
33 840	2 030	6	4 061	12	-2030
39 480	4 061	10	6 091	15	-2030
45 120	6 091	14	8 122	18	-2030
50 760	8 122	16	10 152	20	-2030
54 144	9 340	17	11 370	21	-2030
62 040	12 182	20	14 213	23	-2030
67 680	14 213	21	16 243	24	-2030
70 500	15 228	22	16 243	23	-1015
73 320	16 243	22	16 243	22	0
74 730	16 751	22	16 243	22	508
76 140	17 258	23	16 243	21	1015
80 000	17 258	22	16 243	20	1015
90 000	17 258	19	16 243	18	1015
100 000	17 258	17	16 243	16	1015

### 231.232 Freizügigkeit

Die Initiative verlangt weiter die Verwirklichung der vollen Freizügigkeit in der gesamten beruflichen Vorsorge. Die volle Freizügigkeit im Obligatorium der beruflichen Vorsorge ist jedoch bereits mit der Einführung des BVG, also seit anfangs 1985 vorhanden. Danach haben die obligatorisch Versicherten nämlich Anspruch auf das gesamte Altersguthaben, das bis zum Freizügigkeitsfall angespart wurde, einschliesslich Zinsen.

Gemäss der hier vorliegenden Initiative hat der Gesetzgeber zu gewährleisten, dass die Freizügigkeitsleistung zumindest die doppelten und aufgezinsten Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an die berufliche Vorsorge umfasst.

Bezüglich der Volksinitiative des Schweizerischen Kaufmännischen Vereins vom 7. Juli 1989 «für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge» <sup>22)</sup> haben die Eidgenössischen Räte beschlossen <sup>23)</sup>, dass die Freizügigkeit nicht auf Verfassungs-, sondern auf Gesetzesstufe zu regeln ist. In diesem Sinn hat der Bundesrat am 26. Februar 1992 den Eidgenössischen Räten eine entsprechende Botschaft

<sup>21)</sup> Prozentsatz des massgebenden Einkommens, der durch die Rente ersetzt wird.

<sup>22)</sup> BBl 1989 III 149

<sup>23)</sup> BBl 1992 III 908

mit Gesetzesentwurf unterbreitet<sup>24)</sup>. Aus diesem Grund erachtet der Bundesrat das diesbezügliche Anliegen der Initiative auch nicht als verfassungswürdig.

## **232 Würdigung der Übergangsbestimmungen**

### **232.1 Erste Säule**

In den Übergangsbestimmungen wird dem Gesetzgeber für die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen ein zeitlicher Rahmen gesetzt, indem nach Absatz 1 Einleitung die Bestimmungen nach Ablauf von sechs Jahren nach Annahme der Initiative anzuwenden wären. In Zusammenhang mit Absatz 1 muss vor allem Absatz 3 betrachtet werden, welcher der Bundesversammlung eine Frist von fünf Jahren zur Ausarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen einräumt. Diese Punkte werden unter Ziffer 222.3 betrachtet.

#### **232.11 Erhöhung des Rentenniveaus**

Mit der Erhöhung der Minimalrente in Verbindung mit einer anderen Rentenformel soll das neue Leistungsziel erfüllt werden. Nachfolgend soll geprüft werden, ob dieses Ziel tatsächlich erreicht werden kann.

Die Initiative weicht nicht vom Grundsatz ab, dass zwischen Beitragsleistung und Rente ein gewisser Zusammenhang bestehen soll. Der Gesetzgeber hat bisher immer angenommen, dass die Verfassung von einem individuellen Existenzbedarf ausgeht, der sich am durchschnittlich erzielten Einkommen misst, das während des ganzen Lebens erzielt worden ist.

Durch die vorgeschlagene Erhöhung der Mindestrenten um die Hälfte wird der Einkommensbereich, in dem die Renten das massgebende durchschnittliche Einkommen zu 100 Prozent oder mehr ersetzen, gegenüber heute nahezu verdoppelt. Statt wie 1993 bis zu einem Jahreseinkommen von 11 280 Franken wird das ehemals erzielte Einkommen bis zu einer Grenze von 20 300 Franken (Stand 1993) zu mindestens 100 Prozent ersetzt. Die Ersatzquote bei einem Einkommen von 20 300 Franken beträgt heute gut zwei Drittel.

Nur nebenbei sei erwähnt, dass die Renten der ersten Säule aufgrund eines durchschnittlichen, während der ganzen Beitragskarriere erzielten Einkommens und nicht aufgrund des direkt vor dem Rentenfall erzielten berechnet werden. Es kann daher vorkommen, dass die Rente auch in Einkommensbereichen, wo die Renten 100 Prozent oder nahezu 100 Prozent des Durchschnittseinkommens ersetzen, eine gewisse Einkommenseinbusse nicht verhindert. Zudem führt die Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung aufgrund des sogenannten Mischindex dazu, dass die Rentenentwicklung der effektiven Lohnentwicklung nachhinkt.

Das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen (ELG; SR 831.30) geht davon aus, dass zur Deckung des Lebensbedarfs ein jährlicher Betrag von 16 140 Fran-

<sup>24)</sup> Vgl. Ziffer 222

ken (Ehepaare: 24 210 Fr.) ausreichen sollte. Zusammen mit den Renteneinkommen und unter Abzug verschiedener Ausgaben (Art. 3 Abs. 4, Art. 4 Abs. 1 Bst. b und c ELG) können die Bezügerinnen und Bezüger von EL aber wesentlich höhere Ausgaben decken<sup>25)</sup>. Es darf daher nicht angenommen werden, dass allein durch eine Erhöhung des Rentenniveaus auf den genannten Betrag die Ergänzungsleistungen wegfallen würden.

Durch die Initiative würden die kleineren Renten angehoben, ohne aber ein Leistungsniveau zu erreichen, das zur Deckung des Existenzbedarfs ausreichen würde. Dies wird auch durch die finanziellen Auswirkungen der Initiative auf die EL deutlich (Ziff. 313). Von den bisherigen Ausgaben für die EL würden rund 900 Millionen Franken oder 45 Prozent eingespart.

Diesen Einsparungen stehen Ausgaben in der Höhe von 7 Milliarden Franken für die Aufstockung des Rentenniveaus gegenüber. So erhielten auch Rentner, deren Einkommen mindestens 54 144 Franken beträgt, eine massiv erhöhte Leistung der ersten Säule. Obschon das Verhältnis zwischen der minimalen und der maximalen Rente von 1:2 auf 1:1½ reduziert werden soll, würde die Höchstrente, die bei einem Einkommen von 54 144 Franken erreicht würde, auf 2350 Franken oder gegenüber heute um monatlich 470 Franken erhöht. Dies ist die logische Konsequenz aus der Forderung, dass die AHV/IV-Renten einen Beitrag zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung leisten sollen. Bei einem Einkommen von 54 000 Franken würde das durchschnittliche Einkommen immer noch zu über 50 Prozent durch die Rente der ersten Säule ersetzt. Heute wird in diesem Bereich gut ein Drittel des massgebenden Einkommens durch die erste Säule (37%), und gut ein Fünftel (21%) durch die zweite Säule ersetzt.

## Die Ersatzquoten der Renten der ersten Säule gemäss heutiger Regelung im Vergleich zur Initiative

*Tabelle 3*

Einkommen	SPS/SGB-Initiative			geltende Ordnung		
	Rente		Ersatzquote	Rente		Ersatzquote
	Pro Monat	im Jahr	in Prozent	pro Monat	im Jahr	in Prozent
10 152	1410	16 920	167	940	11 280	111
11 280	1441	17 292	153	940	11 280	100
22 560	1755	21 060	93	1184	14 208	63
28 200	1911	22 932	81	1307	15 684	56
33 840	2068	24 816	73	1429	17 148	51
39 480	2146	25 752	65	1504	18 048	46
45 120	2225	26 700	59	1579	18 948	42

<sup>25)</sup> Ein Beispiel: Eine Person erhält 1993 die minimale Vollrente von 11 280 Franken im Jahr. Nach Abzug des Mietzinses in der Höhe von 11 200 Franken (= maximaler erlaubter Abzug) bleibt dieser Person kein Einkommen mehr, um den übrigen Lebensbedarf zu decken. Bis zur Grenze von 16 140 Franken erhält sie daher EL. Insgesamt hat sie im Jahr 1992 aber 11 280 plus 16 140 also total 27 340 Franken ausgeben können.

Einkommen	SPS/SGB-Initiative		geltende Ordnung			
			Ersatzquote		Ersatzquote	
	Pro Monat	im Jahr	in Prozent	pro Monat	im Jahr	in Prozent
50 760	2303	27 636	54	1654	19 848	39
54 144	2350	28 200	52	1700	20 400	38
67 680	2350	28 200	42	1880	22 560	33

Angesichts der demographischen Perspektiven muss ein derartiger Ausbau der Leistungen für die Besserverdienenden in der über das Umlageverfahren finanzierten ersten Säule in Frage gestellt werden. Die Gutachten der Professoren Schneider, Schips, Schmid, Kohli und Greber<sup>26)</sup>, welche das Eidgenössische Departement des Innern mit der Untersuchung der Dreisäulenkonzeption beauftragt hat, haben ergeben, dass die erste Säule weiterhin vor allem die materiellen Existenzgrundlagen bei den tieferen Einkommenskategorien sicherstellen sollte. Die erste Säule darf – so die daraus zu ziehende Schlussfolgerung – nur dort, wo Existenzbedarf und gewohnte Lebenshaltung tatsächlich zusammenfallen, einen Beitrag «zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit auf der Basis der gewohnten Lebenshaltung» leisten. In den anderen Fällen hat sie sich auf die Existenzsicherung zu beschränken und die weitergehende Vorsorge der zweiten Säule zu überlassen.

Unbestritten bleibt, dass die heutigen Renten der AHV/IV den geltenden Verfassungsauftrag nur mit Hilfe der EL und anderer Einkommen zu erfüllen vermögen. Im März 1991 waren 160 000 AHV- und IV-Rentner<sup>27)</sup> auf EL angewiesen<sup>28)</sup>. Die Prüfung von Verbesserungen für die Rentnerinnen und Rentner mit bescheideneren Einkommen ist denn auch ein Anliegen des Bundesrates.

### **232.12 Plafonierung der Renten zusammenlebender Altersrentnerinnen und -rentner**

Mit Buchstabe d der Übergangsbestimmungen verlangt die Initiative die Plafonierung der Renten von in einem gemeinsamen Haushalt zusammenlebenden Altersrentnern. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Führung eines gemeinsamen Haushaltes gewisse Einsparungen erlaubt. Auch die heutige Ehepaarrente ist – im Gegensatz zur Initiative sowohl die Alters- als auch die Invalidenrente – auf 150 Prozent der entsprechenden einfachen Rente begrenzt. Die Problematik dieser Regelung liegt in der Tatsache, dass sie an rein faktische Sachverhalte und nicht an das Zivilrecht anknüpft. Wir haben zwar in Ziffer

<sup>26)</sup> Eidgenössisches Departement des Innern, 5 Expertenberichte zur Dreisäulenkonzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Juni 1991.

<sup>27)</sup> Bundesamt für Sozialversicherung, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, März 1991.

<sup>28)</sup> Personen, die zuhause leben, erhielten durchschnittlich 500 Franken EL im Monat; Personen, die in einem Heim leben, 1400 Franken. Im Einzelfall kann dieser Betrag aber durchaus erheblich höher sein, betrug doch allein die durchschnittliche Heimtaxe 1991 92 Franken im Tag oder 2800 Franken im Monat.

231.221 darauf hingewiesen, dass der Begriff der Zivilstandsneutralität gemäss dem von der Initiative vorgeschlagenen Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 2 BV im Gesetz zu konkretisieren ist. Nach dem Wortlaut von Absatz 1 Buchstabe d der Übergangsbestimmungen dürfte die Plafonierung der Renten wohl kaum auf zusammenlebende Ehepaare beschränkt werden. Der Begriff der Haushaltgemeinschaften wäre daher im Gesetz zu definieren. Unter Haushaltgemeinschaften können nämlich nicht nur eheliche Gemeinschaften und Konkubinatsverhältnisse verstanden werden, sondern auch etwa das Zusammenleben von Eltern mit ihren Kindern oder Wohngemeinschaften von mehreren Personen. Wir haben bereits in Ziffer 231.221 darauf hingewiesen, dass neue Formen des Zusammenlebens primär im Zivilrecht geregelt werden müssten.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass das Splitting-Modell des Nationalrates nicht zuletzt auch aufgrund solcher Überlegungen nur die Renten zusammenlebender Eheleute plafoniert und somit an den Zivilstand anknüpft.

### **232.13 Betreuungsgutschriften**

Die in Buchstabe e der Übergangsbestimmungen definierten Gutschriften entsprechen bezüglich der Höhe jenen, welche der Bundesbeschluss über Leistungsverbesserungen in AHV und IV sowie ihre Finanzierung für die geschiedenen Frauen mit Kindern vorsieht und ebenfalls jenen, die vom Nationalrat beschlossen worden sind. Die Arbeiten der vorberatenden Kommission des Nationalrates haben allerdings gezeigt, dass die Höhe der Gutschriften nicht nur durch familien- und gesellschaftspolitische Grössen bestimmt wird, sondern im Zusammenhang mit dem konkreten Modell festgelegt werden muss. Es wäre daher sinnvoller, diesen Punkt bei der Ausarbeitung des gesamten Rentensystems zu regeln, wie dies in der zehnten AHV-Revision vorgesehen ist.

### **232.2 Zweite Säule**

Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass im Sinne der Initiantinnen und Initianten die Erhöhung der Renten der AHV/IV in der beruflichen Vorsorge kompensiert wird, indem deren Versicherungsgrad künftig auf gegenüber heute tieferem Niveau zu stehen kommen wird. Bei der dazu notwendigen Anpassung der Leistungspläne werden Deckungskapitalien frei, welche laut Initiative den Versicherten entweder zur Verrechnung künftiger Beiträge oder zur gebundenen Selbstvorsorge zur Verfügung stehen sollen.

Die Auswirkungen der Initiative auf die beiden Pfeiler der beruflichen Vorsorge, die obligatorische und die überobligatorische oder freiwillige Versicherung, sind unterschiedlich. Die generell zu erwartende Redimensionierung der beruflichen Vorsorge wird vor allem die freiwillige Versicherung treffen. Setzt man sich als Leistungsziel etwa eine Ersatzquote von 60 Prozent – und eine Vorstellung über die zu erwartenden Leistungen liegt nicht nur den Leistungsprimatkassen sondern letztlich auch den Beitragsprimatkassen zugrunde –, so wird diese heute bis zu einem Jahreseinkommen von 67 680 Franken durch die Renten der AHV und des BVG abgedeckt. Neu decken diese beiden Träger der sozialen Sicherheit den

Einkommensbereich bis 76 140 Franken ab. Dies wird ein Zurückdrängen der freiwilligen zweiten Säule nach sich ziehen. Die obligatorische zweite Säule hingegen wird einerseits für den Einkommensbereich bis 76 140 Franken redimensioniert, andererseits dagegen im Einkommensbereich über 76 140 Franken ausgebaut. Insgesamt wird für alle Einkommen die durch erste und obligatorische zweite Säule garantierte Ersatzquote erhöht.

## Die AHV- und BVG-Renten zusammen und ihre Ersatzquoten gemäss heutiger Regelung im Vergleich zur Regelung gemäss Initiative

Tabelle 4

Einkommen im Jahr	SPS/SGB-Initiative		geltende Ordnung	
	AHV- und BVG- Renten zusammen im Jahr	Ersatzquote in Prozent	AHV- und BVG- Renten zusammen im Jahr	Ersatzquote in Prozent
10 152	16 920	167	11 280	111
11 280	17 292	153	11 280	100
22 560	21 060	93	14 208	63
28 200	22 932	81	17 714	63
33 840	26 846	79	21 209	63
39 480	29 813	76	24 139	61
45 120	32 791	73	27 070	60
50 760	35 758	70	30 000	59
54 144	37 540	69	31 770	59
62 040	40 382	65	35 870	58
67 680	42 413	63	38 803	57
72 000	43 968	61	38 803	54
76 140	45 458	60	38 803	51
80 000	45 458	57	38 803	49
90 000	45 458	51	38 803	43
100 000	45 458	45	38 803	39

### 232.3 Erlass der Ausführungsbestimmungen

Artikel 20 Absatz 3 der Übergangsbestimmungen räumt der Bundesversammlung eine Frist von fünf Jahren zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung zum geänderten Artikel 34<sup>quater</sup> BV ein. Lässt sie diese Zeitspanne unbenutzt verstreichen, geht die Kompetenz zum Erlass der Ausführungsbestimmungen an den Bundesrat über.

Die Tragweite dieser Bestimmung muss im Verhältnis zu Artikel 20 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen analysiert werden. Die letztere Bestimmung verlangt, dass die Rentenverbesserungen innert sechs Jahren nach Annahme der Initiative wirksam werden. Mit Absatz 3 wird sichergestellt, dass diese Frist eingehalten werden kann.

Vorweg ist festzuhalten, dass die von der Initiative eingeräumte Frist zwischen der Verabschiedung der Ausführungsgesetzgebung in der Bundesversammlung und ihrer Inkraftsetzung angesichts der Komplexität der Materie ausserordent-

lich kurz ist. Wir haben in unseren Ausführungen zu den einzelnen Massnahmen darauf hingewiesen, dass die Initiative in wichtigen Punkten an Tatbestände knüpft, welche rechtlich noch nicht erfasst und deren Regelungen weitgehende Auswirkungen auch auf das Zivil- und übrige öffentliche Recht hätte (z. B. Haushaltsgemeinschaft). Nach Verabschiedung der Ausführungsbestimmungen in der Bundesversammlung bliebe nur noch ein Jahr für den Erlass der Verordnungsbestimmungen durch den Bundesrat, die Instruktion der Durchführungsstellen der AHV/IV durch das Bundesamt für Sozialversicherung und die Umsetzung der Weisungen, insbesondere die Neugestaltung der EDV-Programme durch die Durchführungsstellen. Dieselben kurzen Fristen müssten alle Vorsorgeeinrichtungen zur Anpassung ihrer Reglemente und Organisationen in Kauf nehmen.

Wesentlich problematischer ist jedoch der rechtliche Aspekt. Es ist möglich, dass der von der Bundesversammlung fristgerecht verabschiedete Ausführungsbeschluss in einer Referendumsabstimmung abgelehnt wird. In diesem Fall würde die Kompetenz zum Erlass der Ausführungsbestimmungen von der Bundesversammlung an den Bundesrat übergehen. Diese Abweichung vom ordentlichen Rechtsetzungsweg würde sehr weit gehen, kann aber vom Verfassungsgeber vorgesehen werden.

Die Initiative geht wesentlich weiter als ein allgemeinverbindlicher dringlicher Bundesbeschluss. Während bei einem einfachen dringlichen Bundesbeschluss das fakultative Referendum nur aufgeschoben wird, unterstehen Erlasse des Bundesrates überhaupt keinem Referendum. Eine solche Beschränkung der Volksrechte erscheint selbst dann als bedenklich, wenn man berücksichtigt, dass einige wichtige Grundsätze für die Ausführungsbestimmungen in Artikel 20 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen verbindlich festgelegt werden. Das Ausführungsrecht des Bundesrates kann jedoch im vorliegenden Fall nur eine Übergangslösung sein. Dies schon deshalb, weil der Bundesrat Regelungen über wichtige Punkte treffen muss (z. B. Konkretisierung eines zivilstandsunabhängigen Rentensystems), welche nach den geltenden Rechtsetzungsgrundsätzen auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen.

Zwar kennt die Bundesverfassung schon heute Bestimmungen, die den Bundesrat anstelle des Gesetzgebers zur Rechtssetzung ermächtigen, doch sind diese sachlich wesentlich restriktiver (vgl. Art. 35 Abs. 3 und Art. 41 Abs. 4 BV, sowie Art. 17 Abs. 4 und Art. 18 Abs. 2 UeB).

## **24 Schlussfolgerungen**

### **241 Grundsätzlich**

Die Annahme der Initiative würde im wesentlichen eine massive Erhöhung des gesamten Leistungssystems der ersten Säule und weitgehend eine generelle Senkung des Rentenalters bewirken. Die sich ergebenden Mehrkosten wären sowohl für die Versicherung als auch für den Bund erheblich. Aber nicht nur finanziell, sondern auch sachlich betrachtet ist eine teilweise Übernahme des Leistungsziels der zweiten Säule durch die erste Säule nicht angezeigt; dies gilt insbesondere für den Bereich der mittleren und höheren Einkommen.

Zudem hätte die vorgeschlagene Verstärkung der ersten Säule, verbunden mit einem Abbau der zweiten Säule, erhebliche ungünstige volkswirtschaftliche Auswirkungen. Ökonomische Experten, die vom Eidgenössischen Departement des Innern mit der Überprüfung der 3-Säulen-Konzeption beauftragt wurden (vgl. Bericht a. a. O.), wiesen darauf hin, dass eine starke Gewichtsverlagerung die volkswirtschaftliche Ersparnis- und damit Kapitalbildung spürbar vermindern würde. Dieser erst längerfristig wirksame Effekt müsste zu Einkommenseinbussen und demzufolge auch zu einer Beeinträchtigung des Versorgungssystems künftiger Generationen führen. Die Experten erachten das heutige Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule ohnehin als dem Optimum nahe.

## **242      Erste Säule**

Grundsätzlich ist der Initiative zugute zu halten, dass sie die vorhandenen Probleme der geltenden Ordnung angehen möchte. Sie tut dies aber in einer Art und Weise, die in rechtlicher, finanzieller und durchführungstechnischer Hinsicht fragwürdig ist.

Im Rahmen der zehnten AHV-Revision hat der Nationalrat ein neues geschlechtsneutrales Leistungssystem verabschiedet, das im Sinne der Initiative individuelle Rentenansprüche vorsieht und Betreuungsgutschriften einführt. Je nach Verlauf der Beratungen im Ständerat steht diesem Punkt der Initiative in Kürze also ein indirekter Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe gegenüber.

Die Erhöhung des Rentenniveaus ist im unteren Einkommensbereich zu klein, um das ehrgeizige Leistungsziel, das die Initiative ebenfalls postuliert, erfüllen zu können. Dafür führt die Anhebung der Maximalrente zu enormen Leistungsverbesserungen bei den oberen Einkommenskategorien. Damit dringt die AHV/IV in einen Vorsorgebereich ein, der unserer Ansicht nach im Interesse an der Erhaltung des Gleichgewichtes zwischen erster und zweiter Säule durch die berufliche Vorsorge abzudecken ist. Es kann kaum bestritten werden, dass die erste Säule ihr heutiges Leistungsziel auch in Zukunft und auch nach einer Erhöhung der Renten gemäss Initiative nicht ohne EL erfüllen kann. Es wäre daher schlichtweg eine Überforderung der AHV/IV, wenn das verfassungsmässig vorgegebene Leistungsziel gegenüber heute angehoben würde. Vielmehr ist zu prüfen, ob die EL in das ordentliche Verfassungsrecht aufzunehmen wären.

Die Ruhestandsrente kommt voraussichtlich einer weitgehenden Senkung des Rentenalters gleich. Damit verschlechtert sich der Alterslastquotient in den kommenden Jahren noch zusätzlich. Einer solchen Entwicklung sollte insbesondere in der ersten Säule, in der die demographische Alterung besonders spürbar ist, nicht noch Vorschub geleistet werden, obwohl wir einer grösseren Flexibilisierung des Rentenalters grundsätzlich positiv gegenüberstehen.

## **243      Zweite Säule**

Die Begehren der Initiantinnen und Initianten bringen im Rahmen der zweiten Säule keine Lösung für die Verbesserung der eigentlichen sozialpolitischen

Probleme, v. a. nicht für die Bezügerinnen und Bezüger von kleineren Einkommen.

Es besteht keine sozialpolitische Notwendigkeit, den oberen Grenzbetrag des BVG-Obligatoriums heraufzusetzen. Es gibt keine Hinweise, dass die Einkommensgruppen oberhalb des heutigen oberen Grenzbetrages (Fr. 67 680) im Rahmen der überobligatorischen beruflichen Vorsorge und der dritten Säule sich hinsichtlich des Alters und der Risiken Tod und Invalidität nicht genügend selbst versehen würden. Ein sozialpolitisch ausgewiesener Bedarf auf einen Leistungsausbau zeigt sich hingegen bei den unteren Einkommensklassen.

Der von den Initiantinnen und Initianten erwartete Spareffekt bei der zweiten Säule durch die Heraufsetzung des Koordinationsabzuges wird sich nicht so sehr auf die obligatorische, als vielmehr auf die freiwillige zweite Säule auswirken.

Der Vorschlag für die Einführung der vollen Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge in der Verfassung ist einerseits nicht stufengerecht und andererseits bereits teilweise verwirklicht. Im Obligatorium besteht seit dem Inkrafttreten des BVG die volle Freizügigkeit, und bezüglich des gesamten Bereichs der beruflichen Vorsorge wird sie aufgrund des Gesetzesentwurfs des Bundesrates vom 26. Februar 1992 von den Eidgenössischen Räten an die Hand genommen. Die Initiative rennt in diesem Punkt somit offene Türen ein.

In Anbetracht der vielfältigen Strukturen der beruflichen Vorsorge wird der Umstellungsaufwand für die verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen unterschiedlich ausfallen. Grundsätzlich sind die Reglemente den neuen Gegebenheiten anzupassen. Zu Diskussionen und damit zu Streitigkeiten könnte die Bestimmung der freiwerdenden Kapitalien führen; in der einzelnen Vorsorgeeinrichtung generell oder zwischen der oder dem einzelnen Versicherten und ihrer oder seiner Vorsorgeeinrichtung speziell.

### 3 **Finanzielle und personelle Auswirkungen der Initiative**

#### 31 **Finanzielle Auswirkungen**

#### 311 **Übersicht über die Mehrausgaben und deren Finanzierung**

Bereiche	Kosten / Finanzierung	Mehrausgaben in Millionen Franken	entsprechende Anzahl Lohnprozente
AHV	Mehrausgaben:	7000	
	Renten	6000	
	Ruhestandsordnung	1000	
	Finanzierung:		
	Beitrag – öffentliche Hand	2800	
	– Versicherte	4200	= 1,9

Bereiche	Kosten / Finanzierung	Mehrausgaben <sup>1)</sup> in Millionen Franken	entsprechende Anzahl Lohnprozente
IV	Mehrausgaben: Renten Finanzierung: Beitrag – öffentliche Hand – Versicherte	1000 500 500	  = 0,2
EL	Entlastung öffentliche Hand:	– 900	
AHV/IV/EL	Total Mehrausgaben Finanzierung: Beitrag – öffentliche Hand – Versicherte	7100 2400 4700	= 3,2  = 2,1
BV	Beiträge:	–2700	–1,2 <sup>1)</sup>
davon BVG		– 600	–0,3 <sup>1)</sup>

Die Frankenbeträge gelten für das Jahr 1993, die Angaben in Lohnprozenten sind allgemein gültig.  
1993 entspricht ein Lohnpromille 225 Millionen Franken.

<sup>1)</sup> in Prozenten der AHV-Lohnsumme, also nicht der in der beruflichen Vorsorge versicherten Lohnsumme.

## 312 Auswirkungen auf die AHV/IV

Das neue Rentensystem erhöht die Ausgaben der AHV um 6 Milliarden Franken. Eine weitere Milliarde Franken Mehrausgaben verursacht die Ruhestandsrente. Es wird damit gerechnet, dass 30 bzw. 50 bzw. 70 Prozent der aktiven Männer eines Jahrganges die Ruhestandsrente im Alter von 62 bzw. 63 bzw. 64 Jahren beziehen (rund 15% der Männer beziehen im Alter von 62 Jahren eine IV-Rente). Die daraus entstehenden Kosten belaufen sich auf 1150 Millionen Franken. Es wird angenommen, dass durchschnittlich 10 Prozent der Frauen im Alter zwischen 62 und 65 Jahren weiterarbeiten. Dies führt zu Einsparungen gegenüber heute von 150 Millionen Franken.

In der IV kosten die Rentenverbesserungen 1050 Millionen Franken. Nach Einführung der Ruhestandsrente entstehen nach dem Alter von 62 Jahren zwar keine IV-Renten mehr. Die Einsparungen betragen aber nur 50 Millionen Franken. Die Ruhestandsrente hat allerdings auch für die IV einen Beitragsausfall zur Folge. Gesamthaft belaufen sich die Mehrkosten in der IV somit auf 1000 Millionen Franken.

Der Anteil der öffentlichen Hand an der Finanzierung der AHV wird von 20,5 auf 25 Prozent der Ausgaben erhöht. Mit der Erhöhung des Beitrages der öffentlichen Hand können 2800 Millionen Franken der AHV-Kosten finanziert werden. Die restlichen 4200 Millionen Franken Mehrkosten sind durch Lohnbeiträge zu erbringen. 1,9 Lohnprozente sind dazu erforderlich.

Die durch die Versicherten zu finanzierenden Mehrkosten in der IV müssten über weitere 0,2 Lohnprozente gedeckt werden.

1992 schliesst die AHV zwar noch mit einem Überschuss von 4 Lohnpromillen ab. Diese werden aber bis zum Jahr 2000 infolge der demographischen Entwicklung aufgebraucht sein. Ab diesem Zeitpunkt ist die ganze Beitragssatzerhöhung von rund 2 Prozenten von heute 8,4 Prozent auf neu 10,4 Prozent notwendig.

### **313 Auswirkungen auf die EL**

Wegen des starken Ausbaus des Rentensystems vermindert sich die Zahl der EL-Bezüger um 40 Prozent, und bei den Ausgaben für die rein über Steuern finanzierten EL können rund 45 Prozent eingespart werden. Die öffentliche Hand wird dadurch um 900 Millionen Franken entlastet.

### **314 Finanzierungsaufwand gesamthaft für AHV, IV, EL**

Die Beitragssumme der Versicherten für AHV und IV vergrössert sich damit um ganze 22 Prozent, der Anteil der öffentlichen Hand an AHV, IV und EL erhöht sich sogar um 25 Prozent.

### **315 Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge**

Die Heraufsetzung des Koordinationsabzuges von 22 560 auf 28 200 Franken reduziert die Beiträge für die Versicherten mit einem Einkommen unterhalb des geltenden BVG-Einkommensmaximums (67 680 Franken) um jährlich 800 Millionen Franken.

Das jährliche Beitragsaufkommen für die Versicherten mit einem höheren Einkommen erfährt eine Reduktion um 1900 Millionen Franken. Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass in diesem Bereich der Einkommen über 67 680 Franken die Initiative eine Verschiebung von der freiwilligen in die obligatorische berufliche Vorsorge bewirkt. So ergeben sich für das Obligatorium hier Mehrbeiträge von 200 Millionen Franken, während dagegen im Überobligatorium eine Beitragsreduktion von 2100 Millionen Franken resultiert. Diese Zahlen basieren auf der Annahme, dass sowohl die Erhöhung der AHV/IV-Renten als auch die Ausweitung des BVG in der überobligatorischen beruflichen Vorsorge kompensiert werden.

Insgesamt erfährt somit die berufliche Vorsorge eine Reduktion des jährlichen Beitragsaufkommens um 2700 Millionen Franken, was 10 Prozent der Gesamtbeiträge entspricht. Für die höheren Einkommen wird das Gewicht der obligatorischen gegenüber der freiwilligen beruflichen Vorsorge verstärkt.

Entsprechend wird das in der zweiten Säule geäußnete Kapital im Laufe einer Übergangsperiode auf ein gegenüber heute um 10 Prozent tieferes Niveau absinken.

### **316      Auswirkungen auf den Bund**

Der Anteil des Bundes an den Ausgaben würde neu 22 Prozent bei der AHV, bei der IV wie heute 37,5 Prozent und bei der EL rund 23 Prozent betragen. Die Initiative erfordert vom Bund Mehrausgaben von 2590 Millionen Franken, die sich folgendermassen zusammensetzen: Mehrkosten für die AHV von 2590 Millionen Franken, für die IV 375 Millionen Franken und Einsparungen von 205 Millionen bei den EL. Gegenüber heute resultiert ein um rund 40 Prozent höherer Bundesbeitrag.

### **317      Auswirkungen auf die Kantone**

Der Anteil der Kantone an den Ausgaben beträgt unverändert bei der AHV 3 Prozent, bei der IV 12,5 Prozent und bei den EL rund 77 Prozent. Wegen der Entlastung der EL entstehen für die Kantone insgesamt Einsparungen von 360 Millionen Franken, die sich folgendermassen zusammensetzen: Mehrkosten für die AHV von 210 Millionen Franken, für die IV von 125 Millionen Franken und Einsparungen im Bereich der EL von 695 Millionen Franken.

### **32        Personelle Auswirkungen**

Die Ausgleichskassen rechneten im Januar 1993 für die Durchführung des nun vom Nationalrat beschlossenen Splitting-Modells mit einem Personalmehraufwand von rund einem Drittel im Leistungsbereich. Die Einführung völlig zivilstandsneutraler Elemente und der Ruhestandsrente dürfte diesen Aufwand übersteigen. Die nachfolgenden Beträge stützen sich auf die genannten Angaben der Ausgleichskassen.

### **321      Personelle Auswirkungen auf den Bund**

Die Durchführung eines zivilstandsneutralen Rentensystems und der Ruhestandsrente würde bei der Eidgenössischen Ausgleichskasse Mehrkosten von schätzungsweise 1 Millionen Franken und bei der Schweizerischen Ausgleichskasse von schätzungsweise über 5 Millionen Franken im Personalbereich ergeben. Nicht eingeschlossen sind dabei die Umstellungskosten.

### **322      Personelle Auswirkungen auf die Kantone**

Schätzungsweise kann mit 25–30 Millionen Franken bei den kantonalen Ausgleichskassen gerechnet werden. In einer ähnlichen Grössenordnung bewegt sich der Personalmehraufwand der Verbandsausgleichskassen. Nicht eingeschlossen sind dabei die Umstellungskosten.

## 4 Verhältnis zum Europäischen Recht

### 41 Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft (EG)

Das Hauptziel der EG-Massnahmen im Bereich der Sozialen Sicherheit ist die Förderung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbständigen sowie deren Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft. Wanderarbeiter werden versicherungsmässig gleich behandelt wie die Staatsangehörigen ihres Aufenthaltsstaates. Die Zusammenrechnung der Beitragszeiten und die Leistungsauszahlung im gesamten EG-Gebiet werden ermöglicht. Die EG bildet also heute schon in mancher Hinsicht einen europäischen Sozialraum, doch das diesbezügliche Recht schafft weder ein gemeinsames System der Sozialen Sicherheit noch eine Harmonisierung der oft sehr unterschiedlichen Bestimmungen der verschiedenen Mitgliedstaaten.

Die Schweiz müsste im Falle eines Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft (EG) deren Rechtsbestand im Bereich der Sozialen Sicherheit übernehmen. Dieser kann hinsichtlich seiner Wirkungen in zwei Gruppen unterteilt werden. Einerseits koordinieren Verordnungen durch direkt anwendbare Bestimmungen die unterschiedlichen Sozialversicherungsgesetzgebungen der Mitgliedstaaten. Andererseits verpflichten Richtlinien die Mitgliedstaaten zu einer bestimmten Ausgestaltung ihres nationalen Rechts.

Damit die unterschiedlich ausgestalteten nationalen Sozialversicherungssysteme die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Selbständigen nicht behindern, hat die EG ihr Schwergewicht auf eine möglichst weitgehende Koordination dieser Systeme gelegt. Aus diesem Grunde wurden die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der Sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern<sup>29)</sup>, und die Verordnung (EWG) Nr. 574/72 vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung 1408/71<sup>30)</sup>, beide auf Artikel 51 des Römer Vertrages basierend, erlassen. Wie alle EG-Verordnungen gehen sie dem nationalen Recht vor und sind direkt anwendbar. Im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge erfolgt die Koordinierung zwischen Mitgliedstaaten im wesentlichen nach den gleichen Grundsätzen wie bei den durch die Schweiz abgeschlossenen bilateralen Sozialversicherungsabkommen: d. h. Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten mit Inländern, Zahlung von Versicherungsleistungen in das Gebiet aller Mitgliedstaaten und, falls notwendig, die Anrechnung ausländischer Versicherungszeiten zur Eröffnung von Leistungsansprüchen. Sieht ein Staat vor, dass eine IV-Leistung nur dann ausgerichtet wird, wenn die betreffende Person im Zeitpunkt des Versicherungsfalles versichert ist, so wird das Versichertsein in einem anderen Mitgliedstaat der eigenen Versicherung gleichgestellt (Ersatzversicherungsklausel).

Eine echte Harmonisierung oder gar Vereinheitlichung der Sozialversicherungssysteme ist angesichts ihrer sehr unterschiedlichen Strukturen, wenn überhaupt,

<sup>29)</sup> ABl. Nr. L 149 vom 5. Juli 1971, S. 2/EWR-Abkommen, Anhang VI/BBI 1992 IV 1227.

<sup>30)</sup> ABl. Nr. L 74 vom 27. März 1972, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang XVIII/BBI 1992 IV 1450.

so erst auf lange Sicht hin möglich. Die EG bemüht sich indessen um eine gewisse Annäherung der Zielsetzungen in einzelnen Bereichen. Als konkrete Massnahmen wurden bisher verschiedene Richtlinien über die schrittweise Verwirklichung der Gleichbehandlung von Mann und Frau verabschiedet. Im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung handelt es sich dabei um folgende Instrumente:

- Richtlinie 79/7 EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der Sozialen Sicherheit<sup>31)</sup> (bezogen auf das gesetzliche System der Sozialen Sicherheit), welche jegliche unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verbietet, ohne jedoch die Frage der Hinterbliebenenrenten zu regeln, und die zudem in gewissen Bereichen Ausnahmen zulässt, namentlich für das Rentenalter;
- Richtlinie 86/378 des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der Sozialen Sicherheit<sup>32)</sup> (entspricht der vorhergehenden Richtlinie, gilt hier aber für die ausserobligatorische berufliche Vorsorge);
- Empfehlung des Rates vom 10. Dezember 1982 zu den Grundsätzen für ein gemeinsames Vorgehen betreffend die Altersgrenze 82/857<sup>33)</sup>, weniger substantiell, beschränkt sich auf eine Aufzählung der sozialpolitischen Prinzipien im Hinblick auf die Verwirklichung einer grösseren Flexibilität der Rentenaltersgrenze.

Die Rentenhöhe wird auf Gemeinschaftsebene nicht geregelt, aber die EG-Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9. Dezember 1989, ein nicht verbindlicher Text mit programmatischem Charakter, strebt im Bereich des Sozialschutzes Sozialleistungen in hinreichender Höhe an und sieht für Personen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und ohne Unterhaltungsmittel sind, der jeweiligen persönlichen Situation entsprechende angemessene Leistungen und Geldmittel vor (Art. 10). Eine Harmonisierung der bestehenden Systeme erscheint zur Zeit ausser Reichweite. Die Kommission hat in ihrem entsprechenden Aktionsprogramm zur Charta die Ausarbeitung einer Empfehlung zur gegenseitigen Annäherung der Vorhaben der Mitgliedstaaten im Bereich des Sozialschutzes vorgesehen. Andererseits hat sie am 7. Mai 1991 ein Empfehlungsprojekt vorgestellt, das die Mitgliedstaaten einlädt, im Rahmen eines globalen und kohärenten Dispositivs für ein generelles Recht auf Geldmittel und garantierte Leistungen gegen den sozialen Ausschluss zu kämpfen und als Folge ihr System des Sozialschutzes entsprechend anzupassen.

Die Charta der sozialen Grundrechte sieht vor, dass jeder Arbeitnehmer in der EG, wenn er in den Ruhestand geht, über Mittel verfügen soll, die ihm einen angemessenen Lebensstandard sichern (Art. 24), auch wenn er keinen Rentenan-

<sup>31)</sup> ABl. Nr. L 6 vom 10. Januar 1979, S. 24/EWR-Abkommen, Anhang XVIII/BBl, 1992 IV 1450.

<sup>32)</sup> ABl. Nr. L 225 vom 12. August 1986, S. 40/EWR-Abkommen, Anhang XVIII/BBl, 1992 IV 1450.

<sup>33)</sup> ABl. Nr. L 357 vom 18. Dezember 1982, S. 27.

spruch hat und über keine sonstigen ausreichenden Mittel verfügt. Im Rahmen des Aktionsprogrammes für die Anwendung der Charta hat der EG-Rat insbesondere beschlossen, verschiedene Gemeinschaftsaktionen zugunsten älterer Personen<sup>34)</sup> zu veranlassen.

## 42      **Vorschriften des Europarates**

Im Vergleich zur EG ist der Integrationsgedanke im Europarat nur schwach ausgebildet. Hier wickelt sich die internationale Zusammenarbeit eher im Rahmen einer «herkömmlichen» internationalen Organisation ab. Dementsprechend liegt das Gewicht einerseits in der Förderung des sozialen Fortschritts (durch Aufstellung von Mindestnormen bzw. Empfehlungen zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit), andererseits in der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung der Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, von der Schweiz unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert, garantiert gewisse Sozialrechte, insbesondere das in Artikel 12 aufgeführte Recht auf Soziale Sicherheit. Den Vertragsstaaten wird die Verpflichtung auferlegt, ihr System der Sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen (Art. 12, Ziff. 3) und die Gleichbehandlung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten mit den eigenen Staatsangehörigen hinsichtlich der Ansprüche aus der Sozialen Sicherheit zu gewährleisten (Ziff. 4 Bst. a). Das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta vom 5. Mai 1988 vervollständigt dies insbesondere durch die Garantie des Sozialschutzes für ältere Personen.

Ziel der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 14. April 1964 ist es, Mindestvorschriften aufzustellen und damit eine Art Rahmenordnung für die Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten zu schaffen. Die schweizerische Gesetzgebung über die AHV/IV entspricht den Anforderungen dieser Ordnung. Die Schweiz konnte daher diese Instrumente für die genannten Leistungsbereiche ratifizieren (AS 1978 1491).

Ausser den erwähnten Instrumenten finden sich in Entschliessungen und Empfehlungen des Ministerkomitees weitere Mindestregelungen für Einzelbereiche. Was die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und spezifisch den Initiativgegenstand der vorliegenden Botschaft betrifft, erwähnen wir im speziellen folgende Instrumente:

- Entschliessung 1975/28 über die Soziale Sicherheit der Hausfrau (darin wird die Anerkennung des wirtschaftlichen Wertes der häuslichen Arbeit verlangt);
- Entschliessung 1976/32 über Massnahmen der Sozialen Sicherheit für Rentner oder Personen, die nach Erreichen des Rentenalters berufstätig bleiben (darin wird die Förderung des flexiblen Rentenalters und die Erleichterung der freien Wahl zwischen Pensionierung oder Fortführung einer beruflichen Tätigkeit verlangt);
- Empfehlung 1987/5 über die Verallgemeinerung der Leistung im Falle von

<sup>34)</sup> Beschluss des Rates vom 26. November 1990 über gemeinschaftliche Aktionen zugunsten älterer Menschen, ABl. Nr. L 28 vom 2. Februar 1991, S. 29.

- Alter und Invalidität (darin wird unter anderem die Anrechnung von Erziehungszeiten zur Berechnung der Renten empfohlen);
- Empfehlung 1989/3 über die Flexibilität des Rentenalters;
  - Empfehlung 1991/2 über den Schutz der Nichtberufstätigen wie Helfer, Personen, die sich unentgeltlich häuslichen Aufgaben widmen oder gemeinnützig tätig sind (sie lädt die Mitgliedstaaten vorab ein, einen gleichwertigen oder analogen Schutz wie für Selbständige zu erlassen, insbesondere auch zur Deckung der Risiken Alter und Invalidität);
  - Empfehlung 1991/2 über den Schutz der entsandten Arbeitnehmer durch die Soziale Sicherheit (Schutz, der demjenigen des Arbeitnehmers im Entsendestaat identisch oder gleichwertig sein sollte).

Schliesslich müssen auch die drei Instrumente des Europarates erwähnt werden, die den freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten begünstigen sollen und auf dem Prinzip der Gleichbehandlung zwischen nationalen und ausländischen Arbeitern im Bereich der Sozialen Sicherheit basieren. Es handelt sich dabei um das Europäische Abkommen vom 14. Dezember 1972 über Soziale Sicherheit, um das vorläufige europäische Abkommen vom 11. Dezember 1953 über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen und um das Europäische Abkommen vom 24. November 1977 über den Status der Wanderarbeitnehmer. Die Schweiz hat diese Instrumente nicht ratifiziert.

### **43 Kompatibilität mit dem europäischen Recht**

Die Initiative entspricht den Vorschriften und Empfehlungen der EG und des Europarates.

Was die Ausgestaltung der drei Säulen anbelangt, muss in Erinnerung gerufen werden, dass, mangels einer wirklichen Harmonisierung der nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit in der EG, die Staaten völlig frei sind; dies zeigt sich insbesondere in der freien Wahl einer ihnen angemessenen und mit der Grund- und Zusatzversicherung, der öffentlichen, vertraglichen oder privaten Systemen vereinbar erscheinenden Finanzierung. Man kann also behaupten, dass im Prinzip keine Bestimmung der vorliegenden Initiative der juristischen Ordnung des Gemeinschaftsrechts widerspricht.

Was die Koordination betrifft, widersprechen die beabsichtigten Varianten den oben dargelegten Prinzipien nicht (Ziff. 41); die Gleichbehandlung von Ausländern und Staatsangehörigen ergibt sich direkt aus den zwischenstaatlichen Normen. Die anteilmässige Zahlung der Leistungen ins Ausland ist auch nach dem von der Initiative vorgesehenen System möglich. Das Gemeinschaftsrecht sieht eine anteilmässige Berücksichtigung der Versicherungszeit in einem andern Land vor.

Schliesslich berücksichtigt die Initiative ebenfalls die sich nach den geltenden Gemeinschaftsvorschriften ergebende Forderung der Gleichbehandlung zwischen Mann und Frau. Sie entspricht ausserdem den Vorschriften der Charta der Sozialen Grundrechte, insbesondere in bezug auf die Rentenhöhe.

## 5 **Stellungnahmen der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission und der Eidgenössischen Kommission für die berufliche Vorsorge**

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission und die Eidgenössische Kommission für berufliche Vorsorge nahmen an einer gemeinsamen Sitzung am 16. Oktober 1992 zur Volksinitiative Stellung. Sie empfehlen dem Bundesrat mehrheitlich, der Bundesversammlung die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu beantragen.

Nach Ansicht der Mehrheit der beiden Kommissionen sind die von der Initiative verlangte Erhöhung des Leistungsziels der ersten Säule und der damit verbundene Abbau des BVG daher abzulehnen, obwohl sie das anvisierte Ziel der Initiative – Besserstellung der Personen mit kleinen Einkommen – im Grundsatz unterstützen. Die Kommissionen erachten jedoch den Weg über eine Erhöhung des Leistungsziels, der zu einem generellen Ausbau des AHV/IV-Rentenniveaus und zu einer Verschiebung der zweiten Säule nach oben führt, wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Folgen und angesichts der demographischen Entwicklung als unverantwortbar.

Die beiden Kommissionen erkennen zwar die Zielrichtung der Initiative in verschiedenen Punkten als richtig an. So entspricht etwa die Berücksichtigung der wichtigen Aufgaben der Kindererziehung und Betreuung von hilfs- und pflegebedürftigen Familienangehörigen den Zielen der beiden Kommissionen und ist daher grundsätzlich zu unterstützen. Die Eidgenössische Kommission für berufliche Vorsorge verlangt auch eine möglichst rasche Einführung der vollen Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge, aber auf Gesetzes- und nicht auf Verfassungsebene. Die Kommissionen befürworten die Einführung des flexiblen Rentenalters, lehnen aber die in der Initiative vorgeschlagene Regelung der Ruhestandsrente ab, da trotz steigender Lebenserwartung das Rentenalter faktisch gesenkt würde. Die Kommissionen sprechen sich überdies gegen eine Verankerung des Rentenalters in der Verfassung aus, weil damit eine flexible Vornahme von Anpassungen an veränderte Verhältnisse verunmöglicht wird.

Ausserdem lehnen die Eidgenössische AHV/IV-Kommission und die Eidgenössische BV-Kommission die von der Initiative vorgesehene Frist zum Erlass der Ausführungsbestimmungen ab. Der Übergang der Gesetzgebungskompetenz nach Ablauf der festgesetzten Frist an den Bundesrat verletzt ohne Not die Kompetenzen des Parlamentes und des Volkes. Die Komplexität der Materie, die nach der Annahme der Initiative gesetzlich zu regeln wäre, wird zuwenig berücksichtigt.

Gesamthaft gesehen geht die Initiative nach Auffassung der Mehrheit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission und der Eidgenössischen Kommission für berufliche Vorsorge zu weit. Sie würde das innere Gleichgewicht der Dreisäulenkonzeption und die finanzielle Sicherheit der Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden-Vorsorge gefährden.

# Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV»

Entwurf

vom

---

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Prüfung der am 30. Mai 1991 eingereichten Volksinitiative «zum Ausbau  
von AHV von IV»<sup>1)</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 5. Mai 1993<sup>2)</sup>,  
beschliesst:

## Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV» vom 31. Mai 1991 wird der  
Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

<sup>2</sup> Sie lautet:

### I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 34<sup>quater</sup> Abs. 2 Einleitung und Bst. b und Abs. 3 Bst. b und e (neu)*

<sup>2</sup> Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölke-  
rung 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 Betreuung-  
gutschriften vor. Die Höchstreute darf das Doppelte der Mindestrente nicht über-  
steigen. Die Renten sind mindestens der Preisentwicklung anzupassen. Alters-  
renten werden, bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit, ab dem vollendeten 62. Alters-  
jahr gewährt. Das Gesetz legt fest, ab welchem Alterjahr der Anspruch ohne die  
Bedingung der Erwerbsaufgabe entsteht, und regelt den Teilanspruch auf Ren-  
ten bei teilweiser Erwerbsaufgabe. Es kann die Altersgrenze herabsetzen oder  
einen Vorbezug unter bestimmten Bedingungen vorsehen. Die Durchführung  
der Versicherung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können Berufsver-  
bände 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 Tabakzöl-  
len sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser gemäss Artikel 32<sup>bis</sup>  
Absatz 9 zu decken ist. Der Beitrag des Bundes an die Alters- und Hinterlas-  
senenversicherung beträgt mindestens 25 Prozent ihrer Ausgaben, derje-  
nige an die Invalidenversicherung mindestens 50 Prozent;
- ...

<sup>1)</sup> BBl 1991 III 1104

<sup>2)</sup> BBl 1993 II 549

<sup>3</sup> 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 1½fachen bis zum 4½fachen 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)*

<sup>1</sup> Die Renten der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung werden innert sechs Jahren nach Annahme der Änderung von Artikel 34<sup>quater</sup> 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 1½fache der Mindestrente beträgt;
- d. die Altersrente von Personen, die einen gemeinsamen Haushalt mit anderen Altersrentenberechtigten führen,  $\frac{1}{2}$  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.

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

<sup>3</sup> Hat die Bundesversammlung nicht innert fünf Jahren nach Annahme des ergänzten Artikels 34<sup>quater</sup> die entsprechende Gesetzgebung erlassen, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen.

## Art. 2

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

## **Botschaft zur Volksinitiative «zum Ausbau von AHV und IV» vom 5. Mai 1993**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.042
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1993
Date	
Data	
Seite	549-590
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 639

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.