

97.088

**Botschaft
zu den Volksinitiativen
«für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung
des Rentenalters für Frauen»
und
«für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann»**

vom 15. Dezember 1997

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zu den Volksinitiativen «für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen» und «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann». Wir beantragen Ihnen, die beiden Initiativen Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

Die Entwürfe zu den entsprechenden Beschlüssen liegen bei.

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

15. Dezember 1997

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

Übersicht

Die von einem Initiativkomitee des Schweizerischen Kaufmännischen Verbandes (SKV) und der Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände (VSA) eingereichte Volksinitiative «für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen» will eine Flexibilisierung der AHV und die Gleichstellung von Mann und Frau bezüglich des Rentenalters erreichen. Sie sieht die Einführung der sogenannten Ruhestandsrente ab dem 62. Altersjahr für Frauen und Männer vor. Bei Erwerbsaufgabe oder wenn nur noch ein geringes Erwerbseinkommen erzielt würde, könnte dann die Altersrente ungekürzt bezogen werden. Ab welchem Altersjahr die AHV bedingungslos, also losgelöst von einem allfälligen Einkommen, bezogen werden kann, soll der Gesetzgeber bestimmen.

Die von einem Initiativkomitee der Grünen Partei der Schweiz (GPS) eingereichte Volksinitiative «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann» will ebenfalls eine Flexibilisierung der AHV und die Gleichstellung von Mann und Frau bezüglich des Rentenalters erreichen. Auch diese Initiative sieht die Einführung der Ruhestandsrente ab dem 62. Altersjahr für Frauen und Männer vor: Neben dem ungekürzten Bezug einer Altersrente bei Erwerbsaufgabe sieht die Initiative vor, dass Teilzeiterwerbstätige eine Teilrente erhalten. Ab welchem Altersjahr die AHV bedingungslos, also losgelöst von einem allfälligen Einkommen, bezogen werden kann, soll der Gesetzgeber bestimmen. Ferner kann das Gesetz die Altersgrenzen herabsetzen und unter bestimmten Bedingungen einen Vorbezug vorsehen.

Die Neuregelung des Rentenalters gehört zu den inhaltlichen Schwerpunkten der 11. AHV-Revision. Die Arbeiten für diese nächste Revision der AHV, die in der Legislaturplanung 1995–1999 enthalten ist, sind im Gange. Dabei soll, wie es eine Motion der Ständeratskommission für die 10. AHV-Revision («11. AHV-Revision. Gleiches Rentenalter», vom 24. Mai 1994, s94.3175) verlangt, eine Vereinheitlichung des Rentenalters von Frauen und Männern herbeigeführt werden. Der Bundesrat setzt sich diesbezüglich für eine Lösung im Rahmen eines flexiblen Rentenaltersystems ein, welche sowohl sozialpolitischen Anliegen wie auch dem Erfordernis nach einer Sicherung der Finanzierungsgrundlagen der AHV angemessen Rechnung trägt. Er beabsichtigt, die Vorlage zur 11. AHV-Revision im Sommer 1998 in die Vernehmlassung zu geben.

Der Bundesrat empfiehlt die vorliegenden Volksinitiativen, deren Anliegen weitgehend identisch sind, ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Bei einer Lösung, wie sie die Initiativen anvisieren, ist damit zu rechnen, dass die vorgeschlagene Ruhestandsrente tendenziell zu einer generellen Senkung des Rentenalters mit entsprechenden erheblichen Kostenfolgen führt. Der Bundesrat strebt eine differenzierte Lösung an, deren Finanzierung trotz der steigenden Lebenserwartung sichergestellt werden kann.

Botschaft

- 1 **Allgemeiner Teil**
- 11 **Formelles**
- 111 **Wortlaut der Initiativen**

Am 13. Mai 1996 wurde von einem Initiativkomitee des Schweizerischen Kaufmännischen Verbandes (SKV) und der Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände (VSA) die Volksinitiative «für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen» eingereicht. Die Initiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{quater} Abs. 2 sechster und siebter Satz (neu)

² ... Der Anspruch auf die Altersrente entsteht nach Vollendung des 62. Altersjahres, wenn keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird oder wenn das Erwerbseinkommen geringer ist als das Anderthalbfache der Mindestrente. Das Gesetz legt fest, ab welchem Alter der Rentenanspruch bedingungslos gilt. ...

Am 22. Mai 1996 wurde von einem Initiativkomitee der Grünen Partei der Schweiz (GPS) die Volksinitiative «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann» eingereicht. Die Initiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{quater} Abs. 8 (neu)

¹ Altersrenten werden ab dem vollendeten 62. Altersjahr gewährt. Bei Erwerbstätigkeit nach dem vollendeten 62. Altersjahr legt das Gesetz fest, wann der Anspruch ohne die Bedingung der Erwerbsaufgabe entsteht, und regelt den Teilanspruch auf Renten bei teilweiser Erwerbsaufgabe. Es kann die Altersgrenzen herabsetzen und unter bestimmten Bedingungen einen Vorbezug vorsehen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 23 (neu)

Hat die Bundesversammlung nicht innert fünf Jahren nach Annahme des Artikels 34^{quater} Absatz 8 die entsprechende Gesetzgebung erlassen, erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen.

112 Zustandekommen

Die Bundeskanzlei hat mit Verfügung vom 5. Juli 1996 das formelle Zustandekommen der am 13. Mai 1996 mit 143 405 gültigen Unterschriften eingereichten SKV/VSA-Initiative (BB1 1996 III 309) und mit Verfügung vom 4. November 1996 das formelle Zustandekommen der am 22. Mai 1996 mit 116 636 gültigen Unterschriften eingereichten Rentenalter-Initiative der GPS (BB1 1996 V 135) festgestellt.

113 Behandlungsfrist

Botschaften des Bundesrates zu Volksinitiativen sind nach Artikel 29 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11)¹ spätestens zwei Jahre nach Einreichen der Initiative der Bundesversammlung zu unterbreiten.

Bei Initiativen, die auf Partialrevision der Bundesverfassung (BV; SR 101) lauten und in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs vorliegen, muss die Bundesversammlung nach Artikel 27 Absatz 1 des GVG innert vier Jahren nach Einreichung der Initiative darüber beschliessen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht. (Vorbehalten bleibt die Möglichkeit für die Bundesversammlung, die Frist um ein Jahr zu verlängern, wenn mindestens ein Rat über einen Gegenentwurf oder einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlass Beschluss gefasst hat, Art. 27 Abs. 5^{bis} GVG.)

Sind – wie vorliegend – in bezug auf die nämliche Verfassungsmaterie mehrere Volksinitiativen kurz nacheinander eingereicht worden, schreibt Artikel 28 GVG vor, dass vorweg die zuerst eingereichte Initiative innert der gesetzlichen Fristen (Art. 26 und 27 GVG) zu behandeln und nachher der Volksabstimmung zu unterbreiten ist. Die übrigen Initiativen sind dann von der Bundesversammlung in der Reihenfolge des Eingangs zu behandeln, je innert eines Jahres seit der Volksabstimmung über die zuletzt behandelte Initiative. In Anwendung dieser Bestimmung hat die Bundesversammlung ihren Beschluss über die Initiative der GPS spätestens ein Jahr nach der Volksabstimmung über die SKV/VSA-Initiative zu fassen. Aufgrund der inhaltlich weitgehend identischen Anliegen dieser beiden Initiativen nach einer Flexibilisierung des Rentenalters ab 62 Jahren legen wir diese Initiativen gleichzeitig, in einer Botschaft, aber zur gesonderten Beschlussfassung durch die Bundesversammlung, vor (als Präzedenzfall für ein derartiges Vorgehen sei insbesondere auf die Botschaft des Bundesrates zu den Landwirtschaftsinitiativen «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» und «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» vom 19. August 1992 [BB1 1992 VI 292] und deren Behandlung durch die Eidgenössischen Räte hingewiesen). Bei der Behandlung durch die Bundesversammlung ist die zeitliche Reihenfolge der Initiativen zu beachten.

¹ Mit der Änderung des GVG vom 21. Juni 1996 (AS 1997 753) ist diese Frist auf ein Jahr verkürzt worden. Für diese Initiativen gelten aber noch die Fristbestimmungen nach bisherigem Recht.

12 Gültigkeit

121 Einheit der Form und der Materie

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). Bei den beiden vorliegenden Initiativen ist die Einheit der Form gewahrt, denn sie weisen ausschliesslich die Form des ausgearbeiteten Entwurfs auf.

Die Bestimmung von Artikel 121 Absatz 3 BV statuiert das Gebot der Einheit der Materie: Ein Initiativbegehren auf Partialrevision der Bundesverfassung darf jeweils nur eine Materie zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR). Da die Initiativen jeweils einzig die Neuregelung des Rentenalters in der AHV zum Gegenstand haben, erscheint das Gebot der Einheit der Materie bei beiden Initiativen ohne weiteres gewahrt.

122 Durchführbarkeit

Indem die Initiativen die Anspruchsberechtigung für den Bezug einer ungekürzten Altersrente ab Vollendung des 62. Altersjahres an die Bedingung knüpfen, dass keine Erwerbstätigkeit mehr ausgeübt wird oder dass das verbleibende Erwerbseinkommen geringer ist als das Anderthalbfache der Mindestrente (SKV/VSA-Initiative) bzw. dass bei verbleibender Teilerwerbstätigkeit eine Teilrente ausgerichtet wird (Initiative der GPS), kommt diesem (Teil-)Ruhestandskriterium eine massgebliche Bedeutung zu. Die Durchführung einer sogenannten «Ruhestandsrente» ab dem vollendeten 62. Altersjahr bei ganzer oder teilweiser Aufgabe der Erwerbstätigkeit bedingt die Einrichtung eines entsprechenden Abklärungs- und Kontrollsystems, mit welchem die Erfüllung des Anspruchskriteriums für die Ruhestandsrente bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters periodisch überprüft werden könnte. Im Inland könnte diese Überprüfungsmöglichkeit mittels einer Verknüpfung des Rentenregisters mit dem Versichertenregister der AHV geschaffen werden. Die Umgehung der Anspruchsvorschriften durch Verlagerung von Arbeit in die Schattenwirtschaft (Schwarzarbeit) könnte so allerdings nicht ausgeschlossen werden; ein gewisses Missbrauchspotential bliebe bestehen. Bei den Rentenauszahlungen ins Ausland wäre eine Kontrolle mit grossem Verwaltungsaufwand verbunden.

Nach konstanter Praxis dürfen nur zweifelsfrei und faktisch unmöglich durchführbare Volksinitiativen der Volksabstimmung entzogen werden. Bei den vorliegenden Volksinitiativen liegt kein derartiger Hinderungsgrund vor.

2 Besonderer Teil

21 Ziele der Initiativen

Die Initiativen bezwecken, die sogenannte «Ruhestandsrente» in der AHV einzuführen. Sie streben die Einführung eines flexiblen AHV-Rentenalters an, wobei

Frauen und Männer ab dem 62. Altersjahr bei vollständiger Erwerbsaufgabe eine Ruhestandsrente in Form einer ungekürzten Altersrente beziehen können.

Des weiteren gewährt die SKV/VSA-Initiative diesen Anspruch auf die ungekürzte Altersrente auch dann, wenn ein allfällig verbleibendes Erwerbseinkommen geringer ist als das Anderthalbfache der Mindestrente (d. h. zurzeit Fr. 1493.– pro Monat). Die Initiative der GPS sieht dagegen bei teilweiser Erwerbsaufgabe einen Teilrentenanspruch vor.

Welches Alter ohne die Erfüllung zusätzlicher Bedingungen Anspruch auf die Altersrente gibt, soll das Gesetz bestimmen. Die Initiative der GPS sieht dazu als Einschränkung vor, dass diese Grenze, wenn sie festgesetzt ist, nur noch herabgesetzt werden kann. Neben der weitgehenden Flexibilisierung des Rentenalters durch die Einführung der Ruhestandsrente erwähnt diese Initiative den Rentenvorbezug, dessen Einführung und Regelung Sache des Gesetzgebers wäre.

22 Hängige Revisionen

221 Übersicht

Die Neuregelung des Rentenalters gehört zu den inhaltlichen Schwerpunkten der 11. AHV-Revision, neben dem Auftrag, die langfristige Finanzierung der AHV sicherzustellen.

Die Angleichung der Rentenalter von Frauen und Männern anlässlich einer ohne Verzug an die Hand zu nehmenden 11. AHV-Revision wird von einer Motion der Ständeratskommission für die 10. AHV-Revision verlangt («11. AHV-Revision. Gleiches Rentenalter», vom 24. Mai 1994, s94.3175). Die in der Legislaturplanung 1995–1999 angekündigten Arbeiten für diese nächste Revision der AHV sind im Gange. Wie im Drei-Säulen-Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) erläutert («Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge», Oktober 1995, S. 64), wird eine Vereinheitlichung des Rentenalters von Frauen und Männern im Rahmen eines flexiblen Rentenaltersystems geprüft.

Der Bundesrat setzt sich in dieser Sache für eine Lösung ein, welche sowohl sozialpolitischen Anliegen wie auch dem Erfordernis nach einer Sicherung der Finanzierungsgrundlagen der AHV angemessen Rechnung trägt und im übrigen mit der Pensionierungsregelung in der Beruflichen Vorsorge abgestimmt werden soll.

Es ist beabsichtigt, die Vorlage zur 11. AHV-Revision im Sommer 1998 in die Vernehmlassung zu geben. Nach Durchführung und Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens könnte die Botschaft zur 11. AHV-Revision im März 1999 dem Parlament unterbreitet werden. Zwar verlangt die Motion Schiesser vom 5. Oktober 1995 über die «Langfristige Finanzierung der AHV» (95.3534), dass der Bundesrat bis spätestens auf die Sommersession 1998 dem Parlament eine Vorlage zur 11. AHV-Revision zu präsentieren hat. Da indessen die im Gange befindlichen Arbeiten der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Finanzierung der Sozialversicherungen», IDA FiSo 2, mitzubersichtigen sind und ferner die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zur 11. AHV-Revision unumgänglich erscheint, will der Bundesrat der Motion Schiesser mit einer Vernehmlassungsvorlage bis Mitte 1998 bestmöglich Rechnung tragen.

Die IDA FiSo 2 hat den Auftrag, bis Ende 1997 eine Analyse der Leistungsbereiche der Sozialversicherungen vorzunehmen und dabei insbesondere die sozialen und finanziellen Auswirkungen zu beleuchten, die sich aus einem Aus- oder Abbau bestimmter Sozialversicherungsleistungen (wozu auch Veränderungen beim Rentenalter in der AHV gehören) ergeben würden.

Im übrigen sind die vorliegenden Initiativen nicht die einzigen zum Thema des Rentenalters. Seitens eines gemeinsamen Initiativkomitees des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) und des Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbundes (CNG) ist am 21. Juni 1995 die Volksinitiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters» eingereicht worden. Zu dieser Initiative hat der Bundesrat am 29. Januar 1997 seine Botschaft zuhanden des Parlaments verabschiedet (BB1 1997 II 653). Ferner hat die Grüne Partei der Schweiz am 22. Mai 1996 gleichzeitig mit ihrer Rentenalter-Initiative die in sachlichem Zusammenhang stehende Volksinitiative «für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!» (BB1 1996 V 137; BB1 1994 V 407) eingereicht.

222 11. AHV-Revision als indirekter Gegenvorschlag?

Mit den Arbeiten zur 11. AHV-Revision soll gezielt nach Möglichkeiten für die Einräumung eines vorzeitigen Altersrücktritts ohne oder mit einer geringeren als der versicherungstechnischen Kürzung der AHV-Rente gesucht werden, die der individuellen Situation der Versicherten Rechnung tragen würden. Es soll prinzipiell darum gehen, sozialpolitisch begründete Verbesserungen des heutigen Systems zu schaffen und dabei die Sicherstellung der künftigen Finanzierbarkeit im Auge zu behalten.

Aufgrund der hängigen Arbeiten und des entsprechenden Zeitbedarfs kann die 11. AHV-Revision nicht als indirekter Gegenvorschlag zu diesen Initiativen unterbreitet werden; die gesetzliche Behandlungsfrist für die Initiativen hat zur Folge, dass der Bundesrat seine Botschaft vorzulegen hat, bevor die Arbeiten zur 11. AHV-Revision abgeschlossen sind. Inhaltlich werden die Anliegen der Initiantinnen und Initianten in der 11. AHV-Revision aufgegriffen und geprüft.

23 Würdigung der Initiativen

231 Zu den einzelnen Massnahmen

231.1 Ruhestandsrente

Bei der Ruhestandsrente, wie sie die Initiativen einführen wollen, wird auf feste Altersgrenzen verzichtet. Die Rente kann innerhalb einer bestimmten Bandbreite ohne Rentenkürzung und ohne Zuschläge bezogen werden, das heisst, innerhalb der Bandbreite gibt es keinen Rentenvorbezug (mit versicherungstechnischer Rentenkürzung), aber auch keinen Rentenaufschub (mit Aufschubzuschlag) mehr. Innerhalb dieser Bandbreite soll es den Versicherten freistehen, den Zeitpunkt der Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit und ihren Altersrücktritt nach ihren Neigungen und persönlichen Bedürfnissen zu wählen. Diese Flexibilisierung des Rentenalters besteht bereits bei zahlreichen Einrichtungen der beruflichen Vorsorge im überobligatorischen Bereich; sie findet sich ferner in etlichen ausländischen Renten-

versicherungssystemen. Dabei wird der Rentenanspruch allerdings häufig noch an weitere Voraussetzungen geknüpft, insbesondere an das Vorliegen einer relativ langen Mindestversicherungsdauer, wodurch die Bezugsquote gesenkt und damit die Kostenfolgen gedämpft werden.

Das Rentenalter der AHV ist bis heute nicht auf Verfassungsebene, sondern im Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) geregelt: Aufgrund der 10. AHV-Revision (Änderung vom 7. Okt. 1994 des AHVG, in Kraft seit 1. Jan. 1997; AS 1996 2466) haben Männer ab vollendetem 65. Altersjahr Anspruch auf eine Altersrente, während das Rentenalter der Frauen schrittweise von 62 Jahren im Jahre 2001 auf 63 und im Jahre 2005 auf 64 Jahre erhöht wird (Art. 21 AHVG, Übergangsbestimmungen zur 10. AHV-Revision Bst. d. Abs. 1). Die 10. AHV-Revision hat auch eine gewisse Flexibilisierung des Rentenalters durch die Einführung einer Rentenvorbezugsmöglichkeit für alle Versicherten geschaffen: Auf Antrag können die Versicherten ihre Altersrente ein oder zwei Jahre vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters beziehen, müssen dabei aber eine Rentenkürzung in Kauf nehmen (Art. 40 AHVG; Übergangsbestimmungen zur 10. AHV-Revision Bst. d. Abs. 2 zur gestaffelten Einführung des Vorbezugs). Die Kürzung beträgt für jedes vorbezogene Jahr 6,8 Prozent (Art. 56 der Verordnung vom 31. Okt. 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVV] [SR 831.101]). Die Renten von Frauen, welche zwischen dem 1. Januar 2001 und dem 31. Dezember 2009 vom Rentenvorbezug Gebrauch machen, werden um die Hälfte des Kürzungssatzes, das heisst um 3,4 Prozent pro vorbezogenes Jahr, gekürzt (Übergangsbestimmungen zur 10. AHV-Revision Bst. d. Abs. 3).

Das Ausmass der Inanspruchnahme der von den Initiativen vorgesehenen Ruhestandsrente wäre von zentraler Bedeutung für die finanziellen Auswirkungen auf die AHV (und die Wechselwirkungen auf andere Sozialversicherungszweige). Ausländische Beispiele zeigen, dass der grösste Teil der Berechtigten eher am Anfang und nicht erst am Schluss der zeitlichen Bandbreite in Rente geht, wenn der Bezug der Altersrente ohne Leistungskürzung möglich ist. Es muss in diesem Zusammenhang beachtet werden, dass der längere, beitragspflichtige Verbleib im Erwerbsleben bis zur bedingungslosen Altersgrenze keine Rentenverbesserung zur Folge hätte. Wer heute seine Rente nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters um maximal fünf Jahre aufschiebt, erhält eine um den versicherungstechnischen Gegenwert der nichtbezogenen Leistung erhöhte Rente (Art. 39 AHVG, Art. 55^{ter} der Verordnung vom 31. Okt. 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung). Einen Anreiz, die Ruhestandsrente während der Bandbreite zwischen 62 Jahren und der bedingungslosen Altersgrenze nicht zu beziehen, bieten die Initiativen aus diesem Blickwinkel gesehen nicht an. Im Ausland gibt es dieses Anreizsystem dagegen vereinzelt, so z.B. in Österreich (G. Reday-Mulvey, *L'âge de la retraite dans l'Union Européenne*, Association Internationale pour l'Etude de l'Economie de l'Assurance, Genf 1996, S. 21), Italien und Schweden («Entwicklungen und Tendenzen in der Sozialen Sicherheit 1993–1995, Bericht des Generalsekretärs der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, Genf, zuhanden der 25. Generalversammlung. 13.–19. Nov. 1995, S. 39, 41»).

Es ist daher kaum wahrscheinlich, dass die von den Initiantinnen und Initianten angenommene obere Rentenaltergrenze zwischen 65 und 67 Jahren von erheblicher praktischer Bedeutung wäre. Ferner dürften auch die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt weiterhin zur Tendenz in Richtung eines allgemein früheren Renten-

bezugs beitragen. Zwar sollen die Arbeitnehmenden frei sein, ob sie sich mit 62 Jahren oder später aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Dem steht aber gegenüber, dass gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, wie es gegenwärtig der Fall ist, der Druck der Unternehmen zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses ab dem 62. Altersjahr grösser wird.

Für die Versicherten hängt andererseits die Attraktivität einer möglichen Ruhestandsrente ab 62 Jahren wesentlich davon ab, ob das Leistungsniveau der ersten und der zweiten Säule zusammen ein genügend hohes Renteneinkommen ergibt. Dies setzt voraus, dass auch die Pensionskasse (fakultativ, reglementarisch) den Rentenvorbezug einräumt – wobei hier in der Regel die Anzahl Beitragsjahre für die Höhe des Altersguthabens entscheidend ist – und dass die Ersatzquote, die aus diesen Renteneinkommen im Vergleich zum bisherigen Lohn resultiert, ausreichend ist bzw. durch allfällige Ersparnisse der dritten Säule ergänzt wird.

Über die zu erwartende Bezugsquoten und ihre Verteilung innerhalb der Bandbreite für eine ungekürzte Ruhestandsrente der AHV lässt sich für die Schweiz keine zuverlässige Aussage machen. Zur Inanspruchnahme der per 1997 eingeführten Vorbezugsmöglichkeit (mit versicherungstechnischer Kürzung) liegen noch keine aussagekräftige Zahlen vor.

In ausländischen Vorsorgesystemen hat sich gezeigt, dass ein erheblicher Prozentsatz der Versicherten die Rente so früh als möglich bezieht, sofern damit keine Leistungskürzung verbunden ist. Dies trifft zum Beispiel für die Nachbarländer Österreich und Deutschland zu: In Österreich benutzten 1986 77 Prozent der Männer die Möglichkeit, nach 35 Beitragsjahren die Rente ungekürzt vorzubeziehen; in Deutschland waren es 69 Prozent (Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1989, Genf, S. 498). Im Jahr 1994 lag das mittlere Rücktrittsalter in Deutschland bei den Männern bei 59,9 Jahren – Ausdruck der Inanspruchnahme der verschiedenen Möglichkeiten des vorzeitigen Altersrücktritts (einschliesslich der Invalidenversicherung) –, und im Alter zwischen 60 und 64 Jahren betrug die Erwerbsquote bei den Männern nur 26 Prozent, bei den Frauen 10 Prozent (G. Reday-Mulvey, a.a.O., S. 16). In Österreich erfolgten 1994 78 Prozent aller neuen Rentenzugänge vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters: Bei den Männern waren 63 Prozent der Rentenzugänge auf die verschiedenen Formen des vorzeitigen Altersrücktritts zurückzuführen, 22 Prozent erhielten eine Invalidenrente und nur 15 Prozent der Männer bezogen erst mit vollendetem 65. Altersjahr ihre Altersrente (G. Reday-Mulvey, a.a.O., S. 20).

Die Einführung der Ruhestandsrente hätte erhebliche finanzielle Auswirkungen. Ihre Kosten dürften sich auf etwa 1618 Millionen Franken belaufen, unter Berücksichtigung der mutmasslichen Mehrausgaben in der AHV von 2460 Millionen Franken und der Entlastungswirkung in der IV und ALV von 490 Millionen Franken bzw. 365 Millionen Franken. Der Rückgang der Beitragseinnahmen der AHV, IV, EO und ALV ist ebenfalls eingerechnet. Angesichts der demographischen Entwicklung der Bevölkerung und deren finanzielle Auswirkungen für die AHV mit einem Mehrbedarf im Gegenwert von 2,5 Mehrwertsteuerprozentpunkten bis ins Jahr 2010 (wie es der Bundesrat in seiner Botschaft vom 1. Mai 1997 über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV einlässlich beschrieben hat [BB1 1997 III 741]) halten wir die mit der vorgeschlagenen Ruhestandsrente verbundene Mehrbelastung der AHV nicht für tragbar und können daher diesem Ruhestandsmodell aus finanziellen Überlegungen nicht zustimmen.

231.2 Rente bei geringem Erwerbseinkommen

Die Initiativen wollen die Ruhestandsrente ab 62 Jahren auch dann gewähren, wenn noch ein gewisses Erwerbseinkommen erzielt wird.

Die SKV/VSA-Initiative will die ganze Altersrente ungekürzt zusprechen, wenn das Resteinkommen geringer ist als das Anderthalbfache der Mindestrente. Mit dem begrenzten erlaubten Zusatzverdienst sollen Personen mit niedrigen Einkommen und einer entsprechend niedrigen Rente ihr Budget in diesem Rahmen aufbessern können. Diese sozialpolitisch begründete Regelung würde allerdings eine sehr starre Grenze zwischen einem ganzen Rentenanspruch und keinem Rentenanspruch ziehen, was sich für Personen, die gerade über der Erwerbslimite liegen, unbefriedigend auswirken würde. Ferner erführe die Regelung in der Praxis gewisse Schwierigkeiten in der Handhabung bei Selbständigerwerbenden: Ihr Einkommen unterliegt immer gewissen, oft grossen Schwankungen und ist nur zeitlich verzögert über die Steuerdaten erfassbar. Eine nähere Präzisierung des Rentenanspruchs bei geringem Erwerbseinkommen auf gesetzlicher Ebene ist daher sachlich geboten.

Die Initiative der GPS will die Ruhestandsrente ab 62 Jahren bei nur teilweiser Erwerbsaufgabe in Form einer Teilrente gewähren. Eine nähere Präzisierung des Rentenanspruchs auf Gesetzesebene müsste insbesondere eine geeignete Definition der Resterwerbstätigkeit finden. Vor allem wäre zu entscheiden, ob es auf die Reduktion des Beschäftigungsgrades oder auf die Reduktion des Einkommens ankäme. Die genannten Schwierigkeiten bei der Feststellung des Einkommens der Selbständigerwerbenden wären auch hier zu gewärtigen.

231.3 Bedingungsloser Rentenanspruch

Die Initiativen überlassen die Bestimmung des Zeitpunktes, in dem der Rentenanspruch ohne ganze oder teilweise Aufgabe der Erwerbstätigkeit entsteht, dem Gesetzgeber. Die Initiantinnen und Initianten gehen von einer Festsetzung zwischen 65 und 67 Jahren aus und halten fest, dass diese Limite vom Gesetzgeber je nach Bevölkerungsentwicklung und Konjunkturlage angepasst werden könnte, womit sich die Möglichkeit biete, auf diese Weise Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Wenn aber die Möglichkeit zur vorzeitigen Pensionierung mit Bezug der ungekürzten Altersrente vor dem ordentlichen Rentenalter in erheblichem Ausmass genutzt wird, hat eine Verschiebung der ordentlichen Rentenaltersgrenze praktisch nur begrenzte Wirkung.

232 Ruhestandsrente und Rücktrittsalter im Vergleich mit europäischen Systemen

Ruhestandsrenten-Systeme gibt es in verschiedenen gesetzlichen Rentenversicherungen europäischer Länder, allerdings regelmässig beschränkt auf Systeme, die, anders als die AHV, nur Arbeitnehmende (und Lehrlinge sowie allenfalls Selbständigerwerbende) versichern. Bei diesen ausländischen Ruhestandsrenten ist für den Vorbezug der ungekürzten Altersrente bei Erwerbsaufgabe regelmässig die Erfüllung weiterer Anspruchsbedingungen erforderlich, so insbesondere (alterna-

tiv oder kumulativ) das Vorliegen bestimmter Beitrags- oder Versicherungszeiten, eine gesundheitlich eingeschränkte Erwerbsfähigkeit oder Arbeitslosigkeit (letzteres zum Teil mit Stellenwiederbesetzungspflicht: Belgien, Spanien).

Die zusätzlichen Anspruchsbedingungen wurden in jüngster Vergangenheit teilweise deutlich restriktiver gefasst, um das finanzielle Gleichgewicht der Rentenversicherung sichern zu können (z.B. in Deutschland und Österreich), oder das aktuelle flexible Rentenalter wurde so angepasst, dass die Beitragszahlenden dazu motiviert werden, die Auszahlung ihrer Rente hinauszuzögern (z.B. bei Bandbreiten vom Alter 57–65 in Italien und von 61–70 Jahren in Schweden). Des weiteren heben verschiedene Länder das Rentenalter für Frauen und/oder Männer schrittweise auf 65 Jahre an, so Deutschland, Österreich, Grossbritannien und Portugal.

In der Regel wurden bei Änderungen der Anspruchsbedingungen verschiedene Massnahmen miteinander verknüpft:

Zum Beispiel hat die Rentenreform von 1992 in Deutschland einerseits die Zugangsmöglichkeiten zu einer ungekürzten Altersrente (für Frauen und Arbeitslose bei 60 Jahren und für Versicherte mit einer langen Beitragsdauer bei 63 Jahren) aufgehoben, gleichzeitig das gesetzliche Rentenalter für Frauen und Männer auf 65 Jahre festgesetzt, mit stufenweiser Umsetzung bis ins Jahr 2005, und andererseits die flexible Pensionierung neu geregelt. Diese ist ab 62 Jahren möglich, mit 0,3 Prozent Kürzung für jeden Monat des Vorbezugs; die Rente kann aber auch über das 65. Altersjahr hinaus aufgeschoben werden, dies mit 0,5 Prozent Zuschlag für jeden Aufschubsmontat. Auch in Österreich wurden mit einer Reform von 1993 sowohl die Bedingungen für einen Rentenvorbezug restriktiver gefasst, indem die verlangte Versicherungsdauer für die verschiedenen Vorbezugsmöglichkeiten verlängert wurde, ferner mit einem Bonussystem ein Anreiz für die weitere Erwerbstätigkeit zwischen dem Ruhestands-Rentenalter und dem ordentlichen Rentenalter geschaffen und es wurde die sukzessive Anpassung (zwischen 2024 und 2033) des Rentenalters der Frauen von 60 Jahren an dasjenige der Männer von 65 Jahren beschlossen.

Insgesamt ist festzustellen, dass bei etlichen ausländischen Rentenversicherungssystemen einschneidende Reformmassnahmen beschlossen oder bereits umgesetzt sind, weil die Kosten der Altersrenten infolge niedriger ordentlicher Altersgrenzen oder sehr ausgebauten Möglichkeiten der vorzeitigen Pensionierung gerade angesichts der weiterhin zunehmenden Lebenserwartung zu einem schwerwiegenden Problem geworden sind (so in Schweden, Finnland, Italien, Grossbritannien, Deutschland, Österreich).

233 Erlass der Ausführungsbestimmungen gemäss Initiative der GPS

Um die nötigen Gesetzesbestimmungen zu erlassen, räumt die Initiative der GPS mittels Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung der Bundesversammlung eine Frist von fünf Jahren nach Annahme der Initiative ein. Wird die Frist nicht eingehalten, hat der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Zweck dieser Bestimmung ist offensichtlich die rasche Verwirklichung des Initiativbegehrens. Es käme gegebenenfalls zu einer sehr weitreichenden Abweichung vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und allenfalls zu einer Beschränkung der Volksrechte, da die Erlasse des Bundesrates keinem Referendum unterstehen.

3 Auswirkungen der Initiativen
31 Finanzielle Auswirkungen
311 Übersicht über die finanziellen Auswirkungen in den einzelnen Bereichen im Jahr 2005

Die folgende Tabelle stellt eine Übersicht dar, in welchen Bereichen durch die Einführung der Ruhestandsrente Mehr- bzw. Minderausgaben entstehen und mit welchen Beitragsausfällen zu rechnen ist. Für die Krankenversicherung, die Unfallversicherung, die Erwerbsersatzordnung und die Familienzulagen können die finanziellen Auswirkungen vernachlässigt werden, da sie für die einzelnen Bereiche klein sind und sich darüber hinaus gegenseitig aufheben. Die Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge werden im Kapitel 314 untersucht, während die Steuerausfälle und die Sozialhilfe in den Kapiteln 316 und 317 behandelt werden.

Die Beträge gelten für das Jahr 2005 und sind zum Geldwert von 1997 dargestellt².

Beträge in Millionen Franken

Bereich	Mehr- (+) bzw. Minderausgaben (-)	Beitragsausfall	Total	Belastung für Versicherung	Belastung für öffentliche Hand
AHV	+ 2095	365	2460	2041	419
IV	- 550	60	- 490	- 215	- 275
EL	+ 13	-	13	-	13
AHV+IV+EL	+ 1558	425	1983	1826	57
ALV	- 475	110	- 365	- 341	- 24
AHV+IV+EL+ALV	+ 1083	535	1618	1485	133

Zum Vergleich mit den Erträgen aus der Mehrwertsteuer entspricht die Mehrbelastung von 1618 Millionen Franken 0,7 Prozentpunkten.

312 Auswirkungen auf die AHV/IV

Die Auswirkungen der Initiativen können quantifiziert werden, indem die Einnahmen und Ausgaben im heute gültigen System denjenigen gemäss den Initiativen gegenübergestellt werden.

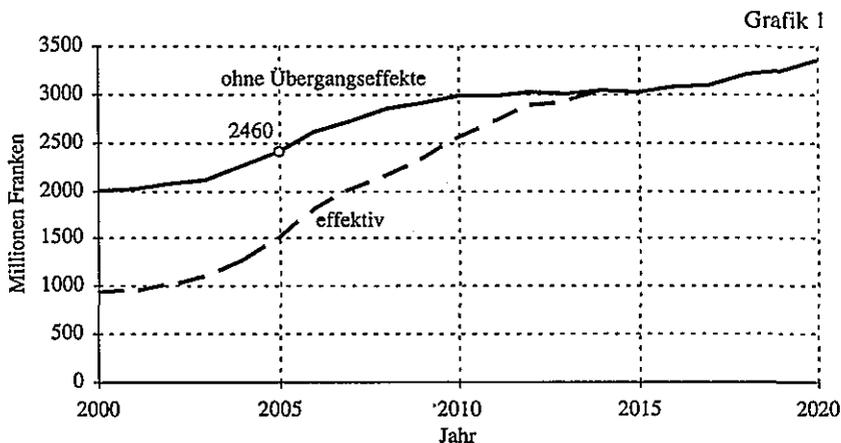
Seit dem 1. Januar 1997 ist der 2. Teil der 10. AHV-Revision in Kraft. Dies bedeutet, dass der Übergang vom Ehepaarkonzept zum Splittingssystem allmählich vollzogen wird. Im Jahr 2001 werden die letzten laufenden Ehepaarrenten ins

² Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung bis 2005 in Prozenten:

Jahr	1997	1998	1999-2001	ab 2002
Lohn	0,0	1,0	2,5	4,5
Preis	1,0	1,5	2,0	3,5

Splittingssystem übergeführt. Zudem wird das Rentenalter der Frau im Jahr 2001 auf 63 Jahre und im Jahr 2005 auf 64 Jahre angehoben. Die Abschaffung der Zusatzrente gehört ebenfalls zu den Revisionspunkten. Schliesslich werden Flexibilisierungselemente beim Rentenbezug zuerst für Männer und ab dem Jahr 2001 auch für Frauen eingeführt. Diese Massnahme ist gekennzeichnet durch eine lange Übergangszeit. Um die Darstellung der Auswirkungen zwischen der Initiative und der geltenden Ordnung nicht durch Übergangseffekte zu beeinträchtigen, unterstellen wir in unseren Berechnungen, dass diese Übergangszeit bereits verstrichen ist und somit auch keine Übergangskosten mehr entstehen. Die ausgewiesenen Zahlen entsprechen den Gegebenheiten im Jahr 2005, ausgedrückt in heutigem Geldwert³. In Grafik 1 wird der entsprechende Kostenverlauf in der AHV mit dem effektiven Kostenverlauf verglichen. Es zeigt sich, dass sich die ausgewiesenen Mehrkosten für die Ruhestandsrente erst allmählich einstellen. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der im Zuge der 10. AHV-Revision eingeführte Rentenvorbezug während der Einführungszeit Mehrkosten verursacht, die später aufgrund der versicherungstechnischen Kürzung wegfallen.

Mehrausgaben der Ruhestandsrente 62–65 in der AHV gegenüber der geltenden Ordnung



Die Ruhestandsrente steht Männern und Frauen ab dem Alter 62 zu. Im Gesetz soll festgehalten werden, wann der Rentenanspruch ohne die Bedingung der Erwerbsaufgabe entsteht. Wir gehen davon aus, dass ab Alter 65 Männer und Frauen der bedingungslose Rentenanspruch zusteht. Da Erfahrungswerte fehlen, mussten Annahmen bezüglich der Bezugsquoten getroffen werden. Die unterstellten Bezugsquoten der erwerbsfähigen Männer und jene aller Frauen können der folgenden Tabelle entnommen werden.

³ Gemäss Szenario «Trend» des BFS (Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1995–2050, BFS, Bern 1996).

Angenommene Bezugsquoten der Ruhestandsrente

Alter	Männer in Prozent	Frauen in Prozent
62	30	75
63	50	80
64	70	85

Unter diesen Annahmen liegt nach Einführung der Ruhestandsrente die Rentensumme in der AHV um 2095 Millionen Franken über diejenigen nach geltender Ordnung; die Beitragssumme verringert sich um 365 Millionen Franken. Der Anteil der öffentlichen Hand beträgt 20 Prozent der Ausgaben, so dass die Versicherten die Mehrausgaben von 1676 Millionen Franken und die Mindereinnahmen von 365 Millionen Franken zu tragen haben. Sind die totalen Auswirkungen von 2460 Millionen Franken durch Erhöhung der Mehrwertsteuer auszugleichen, wären rund 1,1 Prozentpunkte dafür notwendig.

Zur Berechnung der Einsparungen in der IV wurde angenommen, dass ab Alter 62 keine Invalidenrenten mehr ausbezahlt werden und die betroffenen Personen in die AHV überführt werden. Denn es erscheint nicht sinnvoll, für Leute im Alter zwischen 62 und 64 die notwendigen Abklärungen von seiten der IV durchzuführen, wenn die Rente ohnehin der Ruhestandsrente der AHV entspricht. Unter diesen Annahmen reduziert sich in der IV die Rentensumme um 550 Millionen Franken, woran sich die öffentliche Hand zur Hälfte beteiligt. Zudem hat die Ruhestandsrente für die IV einen Beitragsausfall von 60 Millionen Franken zur Folge. Gesamthaft belaufen sich die Einsparungen in der IV auf 490 Millionen Franken, davon entfallen 215 Millionen Franken auf die Versicherung und 275 Millionen Franken auf die öffentliche Hand.

313 Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen

Mit der neuen Lösung gibt es mehr Altersrentnerinnen und -rentner im Alter von 62 bis 65. Damit vergrössert sich der Kreis jener Personen, die eine Ergänzungsleistung beantragen können. Da aber in dieser Altersgruppe nur etwa 3 Prozent der Rentnerinnen und Rentner eine Ergänzungsleistung beanspruchen, ist in diesem Bereich lediglich mit Mehrkosten von jährlich 13 Millionen Franken zu rechnen.

314 Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) geht heute generell von der gleichen Altersgrenze wie die AHV aus. Vorsorgeeinrichtungen können jedoch nach 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.

Es wird davon ausgegangen, dass unabhängig vom gesetzlich geregelten Rücktrittsalter (65 oder 67) im BVG bei einer vollen Beitragsdauer (d.h. die Dauer vom Alter 25 bis zum normalen Rücktrittsalter) eine Altersrente von 36 Prozent des letzten koordinierten BVG-Lohnes erreicht werden sollte. Dies entspricht dem Leistungsziel gemäss dem geltenden BVG. Damit kann von folgenden Gutschriftensätzen ausgegangen werden.

Altersgutschriften gemäss geltender Ordnung (Art. 15 BVG)			Altersgutschriften beim Rücktrittsalter 65 für Männer und Frauen		Altersgutschriften beim Rücktrittsalter 67 für Männer und Frauen	
Altersjahr		Ansatz in Prozenten des koordinierten Lohnes	Altersjahr	Ansatz in Prozenten des koordinierten Lohnes	Altersjahr	Ansatz in Prozenten des koordinierten Lohnes
Männer	Frauen					
25-34	25-31	7	25-34	7	25-36	6
35-44	32-41	10	35-44	10	37-46	10
45-54	42-51	15	45-54	15	47-56	14
55-65	52-62	18	55-65	18	57-67	16

Die finanziellen Gesamtauswirkungen in der beruflichen Vorsorge zeigen sich auf der Beitragsseite. Grundsätzlich fliessen den Vorsorgeeinrichtungen weniger Beiträge (sowohl Sparbeiträge als auch Risikobeiträge) zu, wenn Versicherte ihre Altersleistungen vorzeitig beziehen. Werden dieselben Bezugsquoten wie in der AHV unterstellt (obwohl der Kreis der Versicherten der beruflichen Vorsorge nicht identisch ist mit jenem der AHV), so ergeben sich im Jahr 2005 zu Preisen von 1997 in der obligatorischen beruflichen Vorsorge Minderbeiträge von 430 Millionen Franken (Rentenalter 65) bzw. 1700 Millionen Franken (Rentenalter 67). Längerfristig kann mit Minderbeiträgen in derselben Grössenordnung wie im Jahr 2005 gerechnet werden. Die Minderbeiträge im Falle des Rentenalters 67 belaufen sich also auf das Vierfache der Minderbeiträge im Falle des Rentenalters 65. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Falle des Rentenalters 67 tiefere Gutschriftensätze nötig sind als im Falle des Rentenalters 65.

Es ist zu beachten, dass vorzeitige Altersrücktritte dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfte entziehen. Ein Entzug von Arbeitskräften kann jedoch durch neue Arbeitskräfte neutralisiert werden. Zusätzliche Arbeitskräfte ziehen aber zusätzliche Beiträge nach sich, so dass die angegebenen Minderbeiträge recht stark schrumpfen können.

Die Auswirkungen auf die Leistungen für den einzelnen Versicherten sind abhängig von der Leistungsart. Im Falle der Risikoleistungen (Leistungen bei Tod oder Invalidität der versicherten Person) ergeben sich keine Auswirkungen gegenüber der geltenden Ordnung, ausser einer leichten, rund 4prozentigen Leistungsverbesserung für versicherte Frauen. Für Altersleistungen und davon abgeleiteten Leistungen (Witwen-, Waisen- und Kinderrenten) ist im Falle des Vorbezuges mit Kürzungen zu rechnen. Diese Kürzungen sind einerseits auf die längere Rentenbezugsdauer und andererseits auf die kürzere Beitragsdauer zurückzuführen. Es ergeben sich folgende Rentensätze.

Altersrente in Prozent des letzten koordinierten BVG-Lohnes

Rücktrittsalter	Rücktrittsalter 65 für Männer / 62 für Frauen gemäss geltender Ordnung		Rücktrittsalter 65 für Männer und Frauen	Rücktrittsalter 67 für Männer und Frauen
	Männer	Frauen		
62	29,3	34,5	29,3 (81,5% von 36)	25,9 (72% von 36)
63	31,5		31,5 (87,5% von 36)	27,8 (77% von 36)
64	33,7		33,7 (93,5% von 36)	29,7 (82,5% von 36)
65	36		36	31,7 (88% von 36)
66				33,8 (94% von 36)
67				36

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass es 40 Jahre dauert, bis alle neu entstehenden BVG-Altersrenten das Niveau von 36 Prozent des letzten koordinierten BVG-Lohnes erreichen. Dies wird ab dem Jahr 2025 der Fall sein. Eine im Jahr 2005 entstehende BVG-Altersrente beträgt erst rund 24 Prozent des letzten koordinierten BVG-Lohnes. Dies dokumentiert, dass sich bei einer im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Versicherung Veränderungen auf der Beitragsseite sofort, auf der Leistungsseite hingegen erst viel später voll auswirken.

Für die berufliche Vorsorge insgesamt (also obligatorische und überobligatorische zusammen) lassen sich bei der vorhandenen Vielfalt von Pensionskassenreglementen die Auswirkungen auf die gesamte Beitragssumme nicht verlässlich quantifizieren. Auch lässt sich nicht voraussagen, wie die Vorsorgepläne an eine Neubestimmung des AHV-Rücktrittsalters angepasst werden.

Es sind deshalb auch die Auswirkungen auf die Leistungen für den einzelnen Versicherten nicht einfach umfassend zu umschreiben. Die in obiger Tabelle in Klammern angegebenen Rentensätze in Prozenten des Rentensatzes beim normalen Altersrücktritt für die obligatorische berufliche Vorsorge können jedoch als Richtschnur auch für die berufliche Vorsorge insgesamt dienen.

315 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung

Für die Berechnungen wird davon ausgegangen, dass ab Alter 62 keine Arbeitslosentaggelder mehr bezogen werden können. Geht man von der effektiven Arbeitslosenzahl im Alter 62–64, Stand Januar 1996, aus und rechnet diese Zahl mit dem Bevölkerungszuwachs bis 2005 hoch, resultieren Einsparungen von 225 Millionen Franken.

Erwerbstätige, die in den Ruhestand treten, werden infolge Stellenabbau nur zum Teil ersetzt. Die Neueingestellten ihrerseits sind nicht notwendig Bezügerinnen oder Bezüger von Arbeitslosentaggelder, es können auch Lehrabgänger/innen, Wiedereinsteiger/innen oder Ausgesteuerte sein. Wird angenommen, dass nur die Hälfte der frei werdenden Stellen wieder besetzt werden, und davon zwei Drittel durch Arbeitslose, belaufen sich die Einsparungen auf 250 Millionen Franken.

Mit der Aufgabe der Erwerbstätigkeit verringern sich die Beiträge um 110 Millionen Franken, so dass sich gesamthaft für die Arbeitslosenversicherung eine Einsparung von 365 Millionen Franken ergibt.⁴

316 Auswirkungen auf den Bund

Der Anteil des Bundes an den Ausgaben beträgt 17 Prozent bei der AHV, bei der IV 37,5 Prozent, bei den EL rund 22 Prozent und bei der ALV 5 Prozent. Die Realisierung der Initiativen bewirkt beim Bund Mehrausgaben bei den Sozialversicherungen von 129 Millionen Franken, die sich folgendermassen zusammensetzen: Mehrkosten für die AHV von 356 Millionen Franken und bei den EL von 3 Millionen Franken, Einsparungen von 206 Millionen Franken bei der IV und von 24 Millionen Franken bei der ALV.

Aufgrund der veränderten finanziellen Situation der betroffenen Personen ist im Bereich der direkten Bundessteuer mit Ausfällen von 17 Millionen Franken zu rechnen.

317 Auswirkungen auf die Kantone

Der Anteil der Kantone an den Ausgaben beträgt bei der AHV 3 Prozent, bei der IV 12,5 Prozent und bei den EL rund 78 Prozent. Aufgrund dieses Finanzierungsschlüssels werden die Kantone durch die Umsetzung der Initiativen im Bereich der Sozialversicherungen und Sozialhilfe insgesamt um 4 Millionen Franken entlastet: Mehrkosten für die AHV von 63 Millionen Franken, für die EL von 10 Millionen Franken und Einsparungen im Bereich der IV von 69 Millionen Franken. Bei den Ausgaben für die Sozialhilfe gibt es eine leichte Einsparung von rund 8 Millionen Franken⁵. Diese Einsparung fällt nur so gering aus, weil den wirtschaftlich Schwächeren bereits mit der 10. AHV-Revision ermöglicht wird, die AHV-Rente ab Alter 63 (Frauen ab Alter 62) faktisch ungekürzt zu beziehen. Denn die Kürzung wird durch die EL ausgeglichen. Dadurch wird die Sozialhilfe bereits heute entlastet. Die Steuerausfälle für die Kantone sind mit 90 Millionen Franken zu beziffern.

318 Auswirkungen der Ruhestandsrente bei bedingungslosem Rentenalter 67 für Mann und Frau

Den obigen Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass ab Alter 65 Frauen und Männer auch bei Erwerbstätigkeit Anspruch auf eine Rente haben. Wird diese Grenze auf 67 verschoben, können die Mehrkosten für die AHV um 340 Millionen Franken auf 2120 Millionen Franken gesenkt werden. Dabei wird angenommen, dass ab Alter 65 20 Prozent der erwerbsfähigen Männer und 10 Prozent aller Frau-

⁴ Die Berechnungen basieren auf den Analysen von Stefan Spycher, Kurzbericht Veränderung des Rentenalters um 1 Jahr, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern 1997.

⁵ Gestützt auf die Analysen von Stefan Spycher, Kurzbericht Veränderung des Rentenalters um 1 Jahr, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern 1997, und auf den Sozialbericht Kanton Zürich 1995, von Hanspeter Rüst.

en weiterarbeiten. Auf die AHV/IV/EL entstehen gegenüber der geltenden Ordnung Mehrkosten von 1635 Millionen Franken. Gesamthaft beträgt der Mehraufwand 1260 Millionen Franken. Die Auswirkungen im Vergleich zu Rentenalter 65 sind für die Arbeitslosenversicherung vernachlässigbar.

319 Finanzhaushalt der AHV

In Anhang 1 ist der Finanzhaushalt der AHV dargestellt, wie er sich nach Einführung der 10. AHV-Revision entwickelt. Es zeigt sich, dass trotz des zur Abdämpfung der demographischen Alterung vorgesehenen Mehrwertsteuerprozentes das Kapitalkonto der AHV bis ins Jahr 2010 aufgebraucht sein wird.

32 Personelle Auswirkungen

Beim Bund würde die Annahme der Initiativen einen Personalmehraufwand bei der Eidgenössischen Ausgleichskasse und bei der Schweizerischen Ausgleichskasse zur Folge haben. Entsprechender Mehraufwand entstünde auch bei den Kantonalen Ausgleichskassen (und den Verbandsausgleichskassen). Das Ausmass würde wesentlich davon abhängen, wie die Kontrollmechanismen in bezug auf das Ruhestandskriterium und die Ermittlung einer allfälligen Resterwerbstätigkeit sowie die dadurch bedingten Rentenkorrekturen während der Vorbezugsdauer ausgestaltet würden. Schlüssige Angaben über die Kostenfolgen erscheinen daher im heutigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

4 Verhältnis zum Europäischen Recht

41 Die Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft

Gegenwärtig enthält das Europäische Gemeinschaftsrecht keine Vorschriften über die Regelung des Rentenalters. Die Mitgliedstaaten können dieses Alter folglich selbst frei bestimmen.

So erlaubt die «Richtlinie Nr. 79/7 des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der Sozialen Sicherheit»⁶, deren Ziel es ist, jegliche direkte oder indirekte geschlechtsdiskriminierende Bestimmungen in den Systemen der Sozialen Sicherheit zu beseitigen, den Mitgliedstaaten die Festsetzung des Rentenalters von ihrem Geltungsbereich auszunehmen. Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof in einem Urteil vom 7. Juli 1992⁷ entschieden, dass Artikel 7 Absatz 1 littera a dieser Richtlinie in dem Sinne ausgelegt werden muss, dass er eine unterschiedliche Festsetzung des gesetzlichen Rentenalters aufgrund des Geschlechts zulässt, wenn es um die Gewährung von Alters- und Ruhestandsrenten geht, und dass er Diskriminierungen erlaubt, die mit diesem Unterschied notwendigerweise verbunden sind.

⁶ ABl. Nr. L 6 vom 10. Januar 1979, S. 24.

⁷ Rs. C-9/91, The Queen v./ Secretary of State for Social Security, ex parte the Equal Opportunities Commission, Slg. 1992 I-4297.

Ein von der Kommission am 27. Oktober 1987 vorgelegter Vorschlag für eine Richtlinie hat die Verwirklichung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in den gesetzlichen und beruflichen Systemen der Sozialen Sicherheit zum Gegenstand. Bezüglich der Frage des Rentenalters werden zwei Lösungen berücksichtigt:

- entweder ein für Männer und Frauen einheitliches Rentenalter, wobei dieses schrittweise eingeführt werden müsste, um den Übergang zu erleichtern; oder
- eine flexible Altersgrenze, wobei die Bedingungen – vor allem im Hinblick auf die Versicherungsjahre – für beide Geschlechter gleich sein sollen.

Sowohl der Wirtschafts- und Sozialausschuss als auch das Parlament haben in ihren Stellungnahmen dem Inhalt dieses Vorschlages zugestimmt. Dennoch blieb dieser seit 1989 im Rat blockiert. Die Kommission zieht in Erwägung, einen neuen Vorschlag vorzubereiten.

In seiner Empfehlung 82/857 vom 10. Dezember 1982 zu den Grundsätzen für ein gemeinsames Vorgehen betreffend die Altersgrenze lädt der Rat die Mitgliedstaaten dazu ein, die Verwirklichung des flexiblen Rentenalters als eines ihrer sozialpolitischen Ziele anzuerkennen, das heisst, im Rahmen ihrer gesetzlichen Bedingungen, die freie Wahl des Zeitpunktes, ab dem die Erwerbstätigen ihre Altersrente beziehen können. Es folgt eine Reihe von Grundsätzen, an denen sich die Staaten zur schrittweisen Realisierung dieses Zieles orientieren sollen.

42 Die Instrumente des Europarates

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964 ist von der Schweiz am 16. September 1977 (AS 1978 1491) ratifiziert worden. Die Schweiz hat insbesondere den sich auf die Rentenleistungen beziehenden Teil V akzeptiert, der weder ein bestimmtes Rentenalter festsetzt, noch ein gleiches Rentenalter für Männer und Frauen vorschreibt. Dessen Artikel 26 bestimmt bloss, dass die Altersgrenze für Rentenleistungen prinzipiell nicht das 65. Lebensjahr überschreiten darf. Im übrigen darf die nationale Gesetzgebung die Leistungen einstellen, wenn die rentenberechtigte Person bestimmte entgeltliche Tätigkeiten ausübt oder die Leistungen kürzen, wenn der Verdienst der berechtigten Person einen bestimmten Betrag überschreitet (Art. 26, § 3).

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit (revidiert) vom 6. November 1990, die bis heute von keinem Staat ratifiziert worden ist, sieht in ihrem Artikel 3 Paragraph 6 zwar vor, dass jede Partei sich bemüht, «die geeigneten Massnahmen zu treffen, um bei der Anwendung der Teile dieser (revidierten) Ordnung, deren Verpflichtungen sie übernommen hat, die Gleichbehandlung der geschützten Personen beiderlei Geschlechts zu gewährleisten». Dieser Paragraph beschränkt sich aber darauf, die Erklärung über die Gleichheit von Frauen und Männern der Präambel zu verdeutlichen. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Einführung des Grundsatzes der Gleichheit von Frauen und Männern sicherzustellen. Dabei handelt es sich allerdings nur um eine programmatische Bestimmung, die den Vertragsstaaten einen grossen Spielraum lässt. Artikel 26 der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit (revidiert) bestimmt, dass das vorgeschriebene Alter nur dann höher als 65 Jahre sein darf, «wenn geeignete demographische, wirtschaftliche und soziale Kriterien dies rechtfertigen». Darüber hinaus muss eine bereits bestehende Höchstgrenze von 65 oder mehr Lebensjahren für gewisse Personenkate-

gorien gesenkt werden, beispielsweise für solche in anstrengenden oder gesundheitsschädlichen Berufen. Indessen kann ein Staat von diesem Erfordernis abweichen, wenn seine Gesetzgebung bereits Lockerungsbestimmungen in der Form des vorgezogenen oder aufgeschobenen Rentenbezugs enthält (Art. 27).

Unter den Instrumenten des Europarates sind noch eine Resolution und eine Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu erwähnen:

- die Resolution (76)32 vom 21. Mai 1976 über Massnahmen der sozialen Sicherheit für Rentner oder Personen, die nach Erreichen des Rentenalters berufstätig bleiben, mit der hauptsächlich die Einführung des flexiblen Rentenalters in den nationalen Gesetzgebungen angestrebt wird;
- die Empfehlung Nr. R (89)3 vom 6. März 1989 über die Flexibilität des Rentenalters.

43 Vereinbarkeit der Initiativen mit dem europäischen Recht

Die Initiativen sehen ein gleiches Rentenalter für Männer und Frauen vor. Das geltende europäische Recht schreibt dies nicht zwingend vor, aber es geht in die Richtung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Initiativen stimmen mit dem seit 1987 hängigen Vorschlag für eine Richtlinie der Gemeinschaft überein.

In bezug auf die in den Initiativen vorgeschlagene Flexibilisierung des Rentenalters schlagen sowohl das Gemeinschaftsrecht wie auch die Instrumente des Europarates deren Einführung in den nationalen Gesetzgebungen vor.

Schliesslich untersagen die normativen Instrumente nicht, dass die Gewährung einer Altersrente von der ganzen oder teilweisen Erwerbsaufgabe abhängig gemacht wird.

5 Stellungnahme der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission

An ihrer Sitzung vom 16. Oktober 1997 hat die Eidgenössische AHV/IV-Kommission dem Bundesrat mit jeweils sieben zu sechs Stimmen die Annahme der beiden Initiativen empfohlen. Das den Initiativen zugrunde liegende Anliegen für die Schaffung eines flexiblen Systems des Altersrücktritts wurde allgemein begrüsst; dagegen waren die Meinungen geteilt, ob das Modell der Initiativen eine zweckmässige und finanzierbare Lösung darstelle.

Die Kommissionsmehrheit hält dafür, dass die vorgeschlagene Ruhestandsrente den heutigen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt (dem Hauptgrund für den vorzeitigen Rücktritt) Rechnung trägt und die stossende Verlagerung von Kosten auf andere Sozialversicherungszweige für ältere Versicherte, die unfreiwillig vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters aus dem Erwerbsprozess ausscheiden, vermeidet. Das faktische Rentenalter sei erheblich tiefer als das gesetzliche und andere Länder hätten teilweise ein deutlich niedrigeres Rentenalter als die Schweiz. Ihres Erachtens sind die entlastenden Wirkungen bei einer Annahme der Initiativen auf die Arbeitslosenversicherung und die Invalidenversicherung noch stärker zu gewichten, als es in den Berechnungen des Bundesrates zum Ausdruck kommt.

Ferner müssten auch die Auswirkungen auf die Kranken- und Unfallversicherung einbezogen werden. Da über die Initiativen unabhängig von der 11. AHV-Revision abgestimmt werden könne und die 11. AHV-Revision nicht behindert würde, wurde es begrüsst, dass die 11. AHV-Revision nicht als indirekter Gegenvorschlag zu den Initiativen konzipiert werden soll.

Die Kommissionsminderheit ist dagegen in Übereinstimmung mit der Haltung des Bundesrates der Meinung, dass mit der 11. AHV-Revision ein besserer, finanzierbarer Modus für die Flexibilisierung des Rentenalters gefunden werden muss. Der Vergleich mit dem Ausland zeige, dass alle Länder, die flexible Rentenaltersysteme kennen, angesichts der hohen Bezugsquoten Restriktionen einführen mussten, und zwar unabhängig von der heutigen schwierigen Arbeitsmarktlage. Ausserdem sei die Quote der Erwerbstätigen über 60 Jahren in der Schweiz noch höher als in anderen Ländern, das faktische Rentenalter demnach weniger weit vom ordentlichen entfernt, als postuliert werde.

AHV-Finanzhaushalt mit Mehrwertsteuer

Einnahmen aus Mehrwertsteuer: 83% zugunsten der AHV, 17% zugunsten Bund

Inklusive Übergangseffekten

Beträge in Millionen Franken

Zu Preisen von 1997

Jahr	Ausgaben		Einnahmen			Kapitalkonto der AHV				Gleichgewichtsbeitragsatz		
	Total		Beiträge und Regress	Öffentliche Hand	Mehrwertsteuer	Zinsen	Total	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr		In Prozenten der Ausgaben	
1997	26 031		18 814	5 206			1 008	25 028	-1 003	22 803	87,6	9,2
1998	26 249		18 786	5 249			908	24 943	-1 306	21 160	80,6	9,3
1999	26 783		18 965	5 358	1 262	816	26 401	- 382	- 382	20 363	76,0	8,8
2000	26 817		19 157	5 364	1 729	775	27 025	208	208	20 172	75,2	8,6
2001	28 445		19 335	5 688	1 747	706	27 476	- 969	- 969	18 807	66,1	9,0
2002	27 915		19 623	5 583	1 772	632	27 610	- 305	- 305	17 866	64,0	8,7
2003	29 129		19 892	5 973	1 797	548	28 210	- 919	- 919	16 343	56,1	8,9
2004	28 709		20 141	5 883	1 820	482	28 326	- 383	- 383	15 407	53,7	8,7
2005	30 547		20 392	6 247	1 841	383	28 863	-1 684	-1 684	13 202	43,2	9,1
2006	29 897		20 596	6 113	1 860	295	28 864	-1 033	-1 033	11 723	39,2	8,8
2007	31 881		20 784	6 505	1 877	173	29 339	-2 542	-2 542	8 785	27,6	9,4
2008	31 568		20 965	6 439	1 894	51	29 349	-2 219	-2 219	6 269	19,9	9,2
2009	33 787		21 145	6 877	1 909	- 112	29 819	-3 968	-3 968	2 089	6,2	9,8
2010	33 254		21 339	6 766	1 926	- 276	29 755	-3 499	-3 499	-1 481	- 4,5	9,6

Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung in %:

Jahr	1997	1998	1999-2001	ab 2002
Lohn	0,0	1,0	2,5	4,5
Preis	1,0	1,5	2,0	3,5

Bundesbeschluss *Entwurf*
über die Volksinitiative
«für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung
des Rentenalters für Frauen»

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 13. Mai 1996¹ eingereichten Volksinitiative «für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen», nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1997²,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Sie lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{ter} Abs. 2 sechster und siebter Satz (neu)

² ... Der Anspruch auf die Altersrente entsteht nach Vollendung des 62. Altersjahres, wenn keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird oder wenn das Erwerbseinkommen geringer ist als das Anderthalbfache der Mindestrente. Das Gesetz legt fest, ab welchem Alter der Rentenanspruch bedingungslos gilt. ...

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

9475

1 BBl 1996 III 309

2 BBl 1998 1175

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann»

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 22. Mai 1996¹ eingereichten Volksinitiative «für ein flexi-
bles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1997²,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann» ist
gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Sie lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{quater} Abs. 8 (neu)

¹ Altersrenten werden ab dem vollendeten 62. Altersjahr gewährt. Bei Er-
werbstätigkeit nach dem vollendeten 62. Altersjahr legt das Gesetz fest, wann
der Anspruch ohne die Bedingung der Erwerbsaufgabe entsteht, und regelt den
Teilanspruch auf Renten bei teilweiser Erwerbsaufgabe. Es kann die Alters-
grenzen herabsetzen und unter bestimmten Bedingungen einen Vorbezug vor-
sehen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesversammlung werden wie folgt er-
gänzt:

Art. 23 (neu)

Hat die Bundesversammlung nicht innert fünf Jahren nach Annahme des Arti-
kels 34^{quater} Absatz 8 die entsprechende Gesetzgebung erlassen, erlässt der
Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen.

1 BB1 1996 V 135

2 BB1 1998 1175

• **Art. 2**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

9475

Botschaft zu den Volksinitiativen «für eine Flexibilisierung der AHV - gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen» und «für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann» vom 15. Dezember 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.088
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1998
Date	
Data	
Seite	1175-1199
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 572

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.