

Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG); 11. AHV-Revision

Vernehmlassungsverfahren

Stellungnahme der Eidg. Kommission für Frauenfragen (November 1998)

I. Grundsätzliches

Die Eidg. Kommission für Frauenfragen kann einer Festsetzung des Rentenalters für beide Geschlechter auf 65 Jahre aus sozial- und gleichstellungspolitischen Gründen nicht zustimmen. Wir setzen uns für eine Ruhestandsrente für beide Geschlechter ab 62 Jahren ein. Es ist nicht einsichtig, weshalb Gleichstellung von Frau und Mann dazu führen soll, das Frauenrentenalter auf dasjenige des Mannes zu erhöhen und nicht umgekehrt eine Senkung des Rentenalters für Männer vorzusehen, wenn arbeitsmarktpolitische und andere Gründe dafür sprechen.

Die 11. AHV-Revision spart einseitig auf Kosten der Frauen. Alle Varianten gehen davon aus, dass nur die vom Bundesrat vorgeschlagenen Gelder für die Revision zur Verfügung stehen. Obschon sich die Eidg. Kommission für Frauenfragen der schwierigen finanzpolitischen Situation durchaus bewusst ist, muss sie doch daran erinnern, dass bei der 11. AHV-Revision neben den finanzpolitischen auch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Überlegungen berücksichtigt werden müssen. Nicht mittragen können wir Flexibilisierungsvarianten, welche Frauen im Vergleich zu Männern benachteiligen. Die vorgeschlagenen Regelungen tragen den sich im Wandel begriffenen Lebensformen und Arbeitsbiographien von Frauen und auch von Männern (Vereinbarkeit von Beruf und Familie, berufliche Weiterbildung usw.) zudem zu wenig Rechnung.

II. Zu den Vorschlägen des Bundesrates

1. Rentenalter (Art. 21 Abs. 1)

Das Rentenalter der Frauen soll im Rahmen der 11. AHV-Revision auf 65 Jahre angehoben und damit ab dem Jahr 2009 demjenigen der Männer angeglichen werden. Die Eidg. Kommission für Frauenfragen kann diesem Vorschlag nicht zustimmen. Sie lehnt eine Erhöhung aus folgenden Gründen ab:

Erstens: Ein unterschiedliches Rentenalter von Frau und Mann liesse sich unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung durchaus auch weiterhin rechtfertigen. Die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann muss sich an der gesamtgesellschaftlichen, namentlich an der sozialen und ökonomischen Stellung der Frauen messen lassen.

Wir erinnern daran, dass in der Botschaft des Bundesrates zur 10. AHV-Revision von 1990 eine Angleichung des Rentenalters der Frauen an dasjenige der Männer unter explizitem Hinweis auf die «beträchtliche Diskrepanz zwischen dem Verfassungsauftrag «Gleiche Rechte für Mann und Frau» und der gesellschaftlichen Realität» (vgl. S. 26 der erwähnten Botschaft) abgelehnt wurde. Zwar sind seit dem Jahr 1990 einige positive Entwicklungen zu verzeichnen, so vor allem die Einführung des Splittings und der Erziehungs- bzw. Betreuungsgutschriften innerhalb der 10. AHV-Revision und das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz).

Dennoch lässt sich nicht übersehen, dass Frauen im Erwerbsleben immer noch vielfach diskriminiert sind (geringere Löhne, Geringschätzung traditionell weiblicher Berufe, weniger Aufstiegschancen und Weiterbildungsmöglichkeiten, Doppelbelastung durch Familie und Beruf, fehlende Mutterschaftsversicherung, etc.). Hinzu kommt, dass sich die Arbeitsmarktsituation in den vergangenen Jahren eindeutig verschlechtert hat und insbesondere auch Frauen mit dem Problem der Erwerbslosigkeit konfrontiert sind.

Art. 4 Abs. 2 der Bundesverfassung garantiert nicht nur die formale Gleichbehandlung, sondern beinhaltet auch das Gebot zur faktischen Gleichstellung von Frau und Mann in der Gesellschaft. Eine nur formale Gleichbehandlung der Geschlechter, die sich einseitig an männlichen Normen und Biographien und an den für Männer geltenden Regelungen orientiert, führt dazu, dass die Frauen aufgrund ihrer ungleichen Ausgangslage

de facto weiterhin schlechtere Möglichkeiten als Männer haben. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck von Art. 4 Abs. 2 der Bundesverfassung. Durch eine rein formale Angleichung werden die bestehenden Benachteiligungen von Frauen noch verstärkt, solange die Diskriminierung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt weiterbesteht und solange Männer nicht ihren Anteil an der unbezahlten Arbeit in den Familien und in der Gesellschaft übernehmen.

Zweitens: Bei der Festlegung des Rentenalters ist nicht nur die demographische Entwicklung zu berücksichtigen. Das tatsächliche Rentenalter sinkt de facto. Eine zentrale Rolle spielt hierbei die Arbeitsmarktlage. So weist auch der erläuternde Bericht zum Vorentwurf darauf hin, dass die Arbeitsmarktsituation schwierig ist und immer mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die über 50 Jahre alt sind, erwerbslos werden und im Vergleich zu jüngeren Arbeitnehmenden ein bedeutend grösseres Risiko haben, langzeitarbeitslos zu bleiben. Nach der Aussteuerung in der Arbeitslosenversicherung laufen die Betroffenen dann Gefahr, Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen (vgl. S. 37 des erläuternden Berichts).

Eine Erhöhung des Rentenalters der Frauen bedeutet, dass noch mehr Frauen erwerbslos sein werden. Bei der Diskussion der finanziellen Möglichkeiten der AHV muss daher berücksichtigt werden, dass die Erhöhung des Frauenrentenalters zwar zu einer Kostenreduktion innerhalb der AHV führt, dass dafür aber andere Sozialversicherungszweige (Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung) und die Fürsorgeeinrichtungen zusätzlich belastet werden. Ausserdem steigen nicht zuletzt auch die Gesundheitskosten aufgrund der durch die Arbeitslosigkeit verursachten psychischen Beschwerden.

Soziale Sicherheit für ältere Menschen kostet Geld, und der Staat trägt hier eine grosse Verantwortung für den sozialen Frieden. Bei knappen finanziellen Mitteln müssen daher neue Finanzierungsmöglichkeiten geprüft werden.

Die Eidg. Kommission für Frauenfragen lehnt die Festsetzung des Rentenalters auf 65 Jahre ab. Sie beantragt, das ordentliche Rentenalter von Frau und Mann auf 62 Jahre festzulegen.

2. Hinterlassenenrenten (Art. 23 Abs. 1, 2bis (neu), 3, 4 und 5, Art. 24)

Die Voraussetzungen für Witwenrenten der AHV sollen grundsätzlich denjenigen der Witwerrente angepasst werden. Anders als bei der heutigen Witwerrente soll Witwen und Witwern jedoch künftig die Hinterlassenenrente (weiter)ausgerichtet werden, wenn sie bei vollendetem 18. Altersjahr des jüngsten Kindes selbst mindestens 50 Jahre alt sind (oder waren).

Diese Neuregelung des Anspruchs auf Witwenrenten bringt für Frauen eine Verschlechterung. 71.4% der Witwen hätten nach diesem Vorschlag keinen Anspruch mehr (vgl. S. 69 des erläuternden Berichts). Um diese Verschlechterung teilweise aufzufangen, sind Übergangsregelungen vorgesehen.

Die EKF hält die Neuregelung für insofern akzeptabel, als nach Ablauf der Übergangsregelungen Frauen bzw. Personen, die keine Kinder mehr zu erziehen haben, auch keinen Rentenanspruch mehr geltend machen können. Angesichts der veränderten Formen des Zusammenlebens lässt sich einerseits ein Konzept, welches auf der Versorgungsbasiert, nicht mehr rechtfertigen. Andererseits ist es problematisch, dass ein reduzierter Hinterlassenenanspruch für diejenigen Frauen schwerwiegende Nachteile mit sich bringen, welche nur über eine geringe oder gar keine Berufsausbildung verfügen, und die ihre Erwerbstätigkeit während Jahren unterbrochen oder massiv reduziert hatten. Ihnen wird es fast unmöglich sein, wieder in die Erwerbsarbeit einzusteigen. Da immer noch viele Ehepaare eine traditionelle Rollenteilung praktizieren, sind diese Frauen im Vergleich zu Witwern benachteiligt.

Ein weiteres Problem sehen wir darin, dass die Hinterlassenenrenten wie bisher ausschliesslich verheiratet gewesenen Personen zustehen sollen. Eine zivilstandsunabhängige Ausgestaltung, wonach auch hinterbliebenen PartnerInnen, die mit dem/der Verstorbenen ohne Trauschein zusammenlebten, eine Hinterlassenenrente zusteht, ist nicht vorgesehen.

Die EKF setzt sich seit langem für die zivilstandsunabhängige Ausgestaltung der Sozialversicherungen ein.

Die EKF unterbreitet im folgenden konkrete Vorschläge für eine künftige Gestaltung der Leistungen an hinterlassene PartnerInnen. Mit diesen Vorschlägen soll der

Existenzbedarf der hinterlassenen – verheirateten und unverheirateten – PartnerInnen durch Leistungen der AHV gesichert werden, wo dies sozialpolitisch erforderlich ist:

Während der Zeit der Kinderbetreuung, d. h. bis zum 16. Altersjahr des jüngsten Kindes, soll dies in Form von Rentenleistungen geschehen. Es kann dabei an die mit der 10. AHV-Revision eingeführten Erziehungsgutschriften angeknüpft werden.

Im Anschluss an die Kinderphase soll hinterlassenen Müttern oder Vätern, die durch die Kinderbetreuung einen beruflichen Nachteil erlitten haben, mit Massnahmen beruflicher Art der Wiedereinstieg erleichtert und die Nachteile ausgeglichen werden. Der Zeitpunkt ist bezüglich des Alters der Kinder frei wählbar. Auch Hinterbliebene, deren Partner/in nach der Kinderphase stirbt, haben Anspruch auf berufliche Massnahmen.

Falls ein erheblicher beruflicher Nachteil besteht, der trotz beruflichen Massnahmen nicht wettgemacht werden kann, wird weiterhin eine Rente ausgerichtet. (Daneben wird der hinterlassene Ehegatte Leistungen der beruflichen Vorsorge erhalten.) Es ist dabei zu entscheiden, ob – wie in der Invalidenversicherung – die Eingliederungsmöglichkeiten bei ausgeglichenem Arbeitsmarkt massgebend sein sollen, oder ob auch die Risiken des Arbeitsmarktes durch Leistungen der AHV abgedeckt werden sollen.

Hinterbliebene ohne Kinder haben keinen Rentenanspruch, da angenommen werden darf, dass sie vor dem Tod des Partners/der Partnerin für ihren Lebensunterhalt aufkamen. Zur Erleichterung der finanziellen Umstellung auf die neue Lebenslage soll ihnen eine gewisse Abfindung ausgerichtet werden. Für Personen ohne Kinder, die unter dem traditionellen Ehemodell gelebt haben, sind Übergangsbestimmungen vorzusehen.

a) Hinterlassenenrente

Personen, die Erziehungsgutschriften gemäss Art. 29sexies AHVG für das Kind der verstorbenen Person beanspruchen können, erhalten für diesen Zeitraum eine Hinterlassenenrente.

Die Rente wird auch ausgerichtet, wenn die Person, die gemäss Buchstabe c Anspruch auf Massnahmen beruflicher Art hat, nach deren allfälliger Durchführung durch eine ihr zumutbare Tätigkeit eine kinderbetreuungsbedingte Erwerbseinbusse von mindestens 40 Prozent erleidet.

b) Abfindung

Wer nach dem Tod des Ehegatten keinen Anspruch auf eine Hinterlassenenrente gemäss Buchstabe a hat, erhält ei-

ne Abfindung in der Höhe einer Jahreshinterlassenenrente.

c) Massnahmen beruflicher Art

Personen, die eine Hinterlassenenrente gemäss Buchstabe a) beanspruchen können, haben Anspruch auf berufliche Massnahmen, wenn ihre Erwerbsfähigkeit durch die Kinderbetreuung beeinträchtigt wurde, nämlich

- Berufsberatung (vgl. Art. 15 IVG);
- Umschulung (vgl. Art. 17 IVG, bei Mindestberwerbseinbusse 20%);
- Taggeld (vgl. Art. 22 ff. IVG).

Der Anspruch besteht auch, wenn das zu Gutschriften berechtigende Kind im Zeitpunkt des Todes des einen Elternteils älter als 16 Jahre alt war.

3. Flexibilisierung des Altersrücktritts (Art. 39, Art. 40)

3.1 Grundsätzliches

Der Entwurf schlägt flexiblere Möglichkeiten des Rentenaufschubs oder Rentenvorbezugs vor. Ausgegangen wird dabei von einem ordentlichen Rentenalter von 65 Jahren. Falls der Antrag der Eidg. Kommission für Frauenfragen auf Festsetzung des Rentenalters auf 62 Jahre nicht berücksichtigt wird, äussern wir uns wie folgt zu den Flexibilisierungsvorschlägen des Bundesrates:

Die EKF unterstützt eine Flexibilisierung des Altersrücktritts. Sie hält eine Regelung, welche den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern besser Rechnung trägt, für eine sozialpolitisch dringende Massnahme. Sie begrüsst insbesondere:

- die Erhöhung der maximalen Vorbezugsdauer auf 3 Jahre (bisher 2 Jahre).
- den Vorbezug der halben Rente (Teilvorbezug, bisher war nur der Vorbezug der ganzen Rente möglich).
- den Teilaufschub in Höhe der halben Rente gemäss Art. 39 Abs. 1 (Bandbreite wie bisher 1–5 Jahre, neu: Bezug der halben Rente)

Zum Teilvorbezug stellen wir den Antrag zu prüfen, ob ein Teilvorbezug auch mit einem oder zwei Drittel der Rente ermöglicht werden könnte, wie das zum Beispiel in Deutschland eingeführt wurde. Jede Flexibilisierung, die den individuellen Bedürfnissen der Rentenberechtigten entgegenkommt, und die versicherungstechnisch mit einem vertretbaren Aufwand verbunden ist, wäre zu unterstützen.

3.2. Zu den Varianten

Wir lehnen eine Festlegung des Rentenalters auf 65 Jahre für beide Geschlechter ab. Falls unsere Anträge zum Rentenalter (siehe II.1.) nicht berücksichtigt werden, äussern wir uns zu den drei vorgeschlagenen Varianten wie folgt:

3.2.1. Variante 1 (Art. 40): Ruhestandsrente nach 41jähriger Erwerbsdauer Ein Rentenvorbezug soll ohne Kürzung der Altersrente ab dem 62. Altersjahr möglich sein, sofern die Erwerbstätigkeit aufgegeben wird und die Person eine Erwerbsdauer von 41 Jahren aufweisen kann. Erziehungs- und Betreuungsjahre und die Krankheits-, Unfall- oder entschädigten Arbeitslosenperioden werden berücksichtigt. Das heisst, es werden die Erwerbsjahre berechnet. Die Beitragsjahre zählen hierfür nicht.

Positiv zu werten ist, dass neu auch die Taggelder der Unfallversicherung und der Krankenversicherung als beitragspflichtige Ersatzinkommen gerechnet werden sollen.

Frauen können die in diesem Modell vorgeschlagenen Kriterien für einen Rentenvorbezug weniger häufig erfüllen als Männer. Damit ein Jahr als Erwerbsjahr angerechnet werden kann, muss das Einkommen eine bestimmte Höhe erreichen. Der Vorentwurf geht dabei von einem monatlichen Einkommen von Fr. 1'500.- aus (Fr. 18'000.- im Jahr; Wert im Jahr 1997). Diese Voraussetzung kann aufgrund der niedrigen Löhne von Frauen bei einer Teilzeitbeschäftigung oft nicht erfüllt werden. Laut erläuterndem Bericht hätten 60% der Männer, aber nur 20% der Frauen, die heute im Rentenalter sind, Anspruch auf einen ungekürzten Vorbezug (vgl. S. 49 des erläuternden Berichts). Selbst wenn sich die Erwerbsquote der Frauen in den kommenden Jahren der Erwerbsquote von Männern zunehmend angleichen wird, ist davon auszugehen, dass sich die Arbeitsbiographien der Geschlechter auch künftig noch unterscheiden werden.

Von Variante 1 sollen Personen profitieren, die praktisch ununterbrochen gearbeitet haben. Damit insbesondere auch mehr Frauen mit sehr niedrigen Einkommen einbezogen werden, ist die Einkommensgrenze zu senken (auf Fr. 1'000.- pro Monat). Hingegen ist nicht einzusehen, weshalb Personen mit hohen Einkommen ein Rentenvorbezug ohne Kürzung der Altersrente ermöglicht werden soll. Personen mit hohen Einkommen können sich eine Frühpensio- nierung auch mit einer Kürzung der Altersrente leisten. Sofern es aus finanzpolitischen Gründen notwendig ist, muss daher für diesen Personenkreis ein Einkommensplafond vorgesehen werden. Damit mehr Frauen von Variante 1 profitieren können, ist die Anzahl der erforderlichen Erwerbsjahre auf 40 Jahre festzulegen.

Die EKF unterstützt Variante 1 grundsätzlich und beantragt folgende Modifikationen, damit mehr Frauen bzw. tatsächlich die Personen, die praktisch ununterbro-

chen gearbeitet haben und niedrige Einkommen aufweisen, von diesem Modell profitieren können:

- a) Es ist eine tiefere Einkommensgrenze vorzusehen (Fr. 1'000.-).**
- b) Es ist ein oberer Plafond des Einkommens einzuführen.**
- c) Die Anzahl der erforderlichen Erwerbsjahre soll 40 Jahre betragen.**

Damit einhergehend stellen wir folgenden Antrag:

Bedingungen für die Betreuungsgutschriften (Art. 29^{ter} AHVG)

Wir beantragen, dass die Bedingungen für die Betreuungsgutschriften gemäss Art. 29^{ter} AHVG weniger restriktiv ausgestaltet werden, damit sie wirklich ihrem sozialpolitischen Ziel genügen können. Zwei Gründe sprechen für eine solche Änderung:

Erstens kann die Bedingung des gleichen Haushalts oft nicht erfüllt werden, da sie den heutigen Wohn- und Lebensverhältnissen nicht entspricht.

Zweitens schafft die Bedingung, dass die betreute Person Anspruch auf Hilfflosenentschädigung haben muss, falsche Anreize.

Eine weniger restriktive Formulierung dieses Artikels würde hingegen positive Anreize schaffen, ältere und behinderte Verwandte vermehrt privat zu pflegen.

Zu prüfen ist unseres Erachtens zusätzlich, ob auch andere Formen von Freiwilligenarbeit, insbesondere im sozialen Bereich, zu einem AHV-Bonus führen können.

3.2.2. Variante 2: Vorbezug mit einkommensabhängigem Kürzungssatz Bei diesem Modell hängt der Kürzungssatz von der wirtschaftlichen Situation der Person zum Zeitpunkt des Rentenfalls ab. Bei Einkommen (Gesamteinkommen: AHV-Rente, Zweite Säule und Vermögensverzehr plus Ertrag) unter Fr. 2'000.- soll keine Kürzung erfolgen. Liegt das Einkommen darüber, findet eine nach Einkommen und Dauer des Vorbezugs abgestufte Kürzung Anwendung. Die volle Kürzung käme bei einem Monateinkommen von über Fr. 5'200.- und einem Vorbezug von drei Jahren zur Anwendung.

Bei verheirateten Personen wird nur das eigene Einkommen angerechnet. Dieses Modell kommt somit Frauen zugute, die nach der Kindererziehung keine Erwerbsarbeit mehr aufgenommen haben. Positiv ist dieses Modell auch für Frauen, die im Betrieb des Ehemannes mitgearbeitet haben, ohne dafür einen AHV-pflichtigen Lohn zu erhalten.

Problematisch bei dieser Variante ist, dass mit der Berücksichtigung des Einkommens ein Bedarfskriterium eingeführt wird. Dies ist systemwidrig, da Bedarfskriterien nur für Ergänzungsleistungen und für Sozialleistungen mass-

geblich sind, aber nicht für Versicherungssysteme. Variante 2 ist somit keine überzeugende Lösung, da Versicherungsanspruch und Bedarfsleistung verwischt werden. Eine solche Systemänderung könnte sich für die künftige Gestaltung der verschiedenen Versicherungszweige der Sozialversicherungen als äusserst negativ erweisen.

Die Eidg. Kommission für Frauenfragen spricht sich gegen die Einführung des Bedarfssystems aus. Variante 2 ist bereits abgedeckt durch das System der Ergänzungsleistungen. Die Kommission kann daher diesem Modell nicht zustimmen.

3.2.3. Variante 3: Vorbezug mit erleichteter versicherungstechnischer Kürzung Bei diesem Modell handelt es sich um einen Vorschlag der AHV/IV-Kommission. Vorgeschlagen wird eine lineare Kürzung für alle Versicherten. Wenn die mit der Anhebung des Rentenalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre gemachten Einsparungen von 400 Millionen (mit)verwendet werden, soll der Kürzungssatz 3.2% betragen. Diese Regelung entspricht grundsätzlich der heute bereits geltenden Regelung. Rentnerinnen und Rentner in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben, wie in den beiden anderen Varianten auch, Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

Variante 3 wird von der EKF abgelehnt. Aufgrund ihrer im Vergleich zu Männern tieferen Durchschnittseinkommen werden sich Frauen einen Rentenvorbezug ohne Kürzung weniger häufig leisten können. Hinzu kommt, dass ein Teil der Finanzierung dieser Variante durch die Erhöhung des Frauenrentenalters einseitig zu Lasten der Frauen erfolgt.

4. Erhöhung der Mehrwertsteuer

Gemäss Vorschlag des Bundesrates soll die Mehrwertsteuer in zwei Schritten bis zum Jahr 2007 um insgesamt 2.5% erhöht werden.

Die EKF betrachtet es als positiv, dass auf eine Erhöhung der Lohnprozente verzichtet wird. Die Mehrwertsteuer kann allerdings nicht unbegrenzt für alle Finanzierungsbedürfnisse in den Sozialversicherungen herangezogen werden. Andere Ressourcen müssen ebenfalls einbezogen werden. Dazu gehören namentlich die Erhebung von Energiesteuern, von Kapitalgewinn- und Erbschaftssteuern.

5. Massnahmen im Beitragsbereich

Weitere Vorschläge des Bundesrates sehen vor, dass die Beiträge der Selbständigenwerbenden und Arbeitnehmenden vereinheitlicht werden sollen. Die sinkende Beitragsskala soll aufgehoben wer-

den. Der Freibetrag für erwerbstätige Altersrentner/innen von Fr. 1'400.- im Monat soll entfallen.

Die EKF kann sich diesen Vorschlägen anschliessen.