



Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF zur Umsetzung und Finanzierung der Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente

(24. Juni 2024)

Einleitende Bemerkungen

Die Stimmbevölkerung hat am 3. März 2024 mit einer Mehrheit von 58 Prozent die Initiative für eine 13. AHV-Rente angenommen. Der Initiativtext verlangt, dass ab 2026 allen Altersrentnerinnen und -rentner ein Zuschlag in der Höhe einer Monatsrente ausbezahlt wird. Die Auszahlung ab 2026 ist zwar bereits durch den Initiativtext sichergestellt. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) begrüsst aber den Entscheid des Bundesrats, die gesetzlichen Anpassungen voranzutreiben, um die Umsetzung der 13. AHV-Rente auch im Gesetz zu verankern und dabei auch gleichzeitig die Finanzierung der zusätzlichen Monatsrente zu regeln. Der Entscheid der Stimmbevölkerung war deutlich. Das klare Resultat verpflichtet die Politik, die Initiative rasch umzusetzen und sie nicht mit weiteren, zukünftigen AHV-Reformen zu vermischen.

Auszahlungsmodalitäten

Die EKF unterstützt den Vorschlag des Bundesrats, den Zuschlag als einmalige, jährliche Auszahlung im Dezember auszuzahlen (Art. 34ter Abs. 1 E-AHVG). Das entspricht dem gängigen Verständnis einer 13. Monatsrente, gleich wie beim 13. Monatslohn. Sie ist damit einverstanden, dass der Zuschlag nur lebenden Personen ausbezahlt wird – und Erbinnen und Erben keinen anteilmässigen Anspruch auf den Zuschlag erhalten (Art. 46 Abs. 2bis E-AHVG). Die EKF ist auch damit einverstanden, dass die 13. AHV-Rente bei den Ergänzungsleistungen nicht als anrechenbare Einnahme angerechnet werden soll (Art. 11 Abs. 3 Bst. i E-ELG). Es ist nachvollziehbar, dass mit der 13. AHV-Rente die finanzielle Situation der Altersrentnerinnen und -rentner verbessert werden soll – auch jene von Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen. Da fast doppelt so viele Frauen wie Männer Ergänzungsleistungen zur Altersrente beziehen, ist diese Bestimmung für die EKF von grosser Bedeutung.

Mit der Erhöhung des Frauenrentenalters durch AHV 21 erhalten Frauen der Übergangsgeneration eine höhere Rente, wenn sie bis 65 Jahre arbeiten. Dieser Rentenzuschlag für die Frauen der Übergangsgeneration soll die Rentenverluste der betroffenen Frauen abmildern. Es ist für die EKF nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat auf diesem Rentenzuschlag keine 13. AHV-Rente gewähren will. Sie fordert ihn dazu auf, die Rentenzuschläge für die Übergangsgeneration zu berücksichtigen bei der Berechnung der 13. AHV-Rente.

Die EKF spricht sich dafür aus, dass die 13. Monatsrente auch eingeführt wird für die IV- und Hinterlassenenrenten. Dies ist gemäss dem Initiativtext zwar nicht zwingend. Doch die erste Säule wurde als Basis des Schweizer Vorsorgesystems bisher stets als Einheit behandelt und parallel weiterentwickelt. Die EKF fordert den Bundesrat gleich wie die sozialpolitische Kommission des Nationalrats dazu auf, die 13. Monatsrente für alle Renten der 1. Säule einzuführen (Kommissionsinitiative 24.424). Denn alle Renten der 1. Säule sollen laut Bundesverfassung den Existenzbedarf angemessen decken (Art. 112 Abs. 2 Bst. b BV).

Finanzierung der 13. AHV-Rente

Für die EKF steht im Vordergrund, dass die notwendige Zusatzfinanzierung per anfangs 2026 gewährleistet wird. Angesichts der demografischen Entwicklung führt eine Verzögerung der Finanzierung später zu höheren Mehrbelastungen.

Die EKF spricht sich dafür aus, dass die 13. AHV-Rente mittelfristig gleich finanziert werden soll wie die AHV insgesamt – d.h. über Lohnprozente und einem Bundesanteil von 20.2 Prozent der

Ausgaben. Dies entspricht nicht nur den Stellungnahmen der Initianten während der Abstimmungskampagne. Die Finanzierung über eine Erhöhung der Lohnbeiträge ist ausgesprochen sozial. Dies ist entscheidend, gerade für Personen mit tiefen Einkommen – und damit auch für die Frauen. Denn noch immer verdient die Hälfte aller Frauen weniger als 4200 Franken pro Monat (x13). Eine Erhöhung der Lohnbeiträge um 0,8 Prozent bedeutet für sie und ihre Arbeitgeber/innen zusammen deshalb eine Zusatzbelastung von 34 Franken pro Monat pro Arbeitnehmerin. Eine Finanzierung der 13. AHV auf diese Weise dürfte für sie und ihre Arbeitgeber/innen faktisch wenig spürbar sein, denn die Sozialabgaben sind in letzter Zeit spürbar gesunken und werden voraussichtlich weiter sinken. Die Prämien der Unfallversicherung gingen zurück, weil es weniger Unfälle gibt. Das dürfte sich fortsetzen. Die Arbeitslosenbeiträge sinken, weil es weniger Arbeitslose gibt. Der Bundesrat rechnet damit, dass es in ein paar Jahren eine weitere Senkung um rund 0.3 Lohnprozente geben wird, denn die Arbeitslosenversicherung macht hohe Überschüsse und hat bald zu viele Reserven. Weil die Geburtenrate zurückgeht, sinken auch die Familienzulagen. Die Sozialversicherungsstatistik des Bundes zeigt zudem, dass auch die Beiträge an die 2. Säule sanken. Mit einer Finanzierung über Lohnbeiträge führt die 13. AHV-Rente also nicht zu einer Zusatzbelastung.

Eine Finanzierung über Lohnbeiträge ermöglicht zudem eine rasche Umsetzung, weil es nur eine Gesetzesänderung braucht. Es gibt ausserdem einen engen Zusammenhang zwischen Lohnentwicklung und AHV-Ausgaben, so dass diese Finanzierungsform nachhaltig ist. Denn dank der Kombination der gegen oben unbeschränkten Beitragspflicht sämtlicher Erwerbseinkünfte mit in der Höhe beschränkten Renten, finanziert der wirtschaftliche Fortschritt in der AHV auch die steigende Lebenserwartung.

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der 13. AHV-Rente wäre aus Sicht der EKF auch denkbar, obwohl das Ergebnis etwas weniger sozial ausfällt. Allerdings braucht diese eine Verfassungsänderung (Volksabstimmung mit Ständemehr), was den Prozess unnötig verkompliziert. Die EKF unterstützt den Bundesratsvorschlag, weitere Finanzierungsformen wie eine Erbschafts- oder Transaktionssteuer erst in einem späteren Zeitpunkt zu prüfen. Sie erfordern umfangreiche Gesetzgebungsarbeiten und teilweise eine Verfassungsänderung. Zudem generieren sie teilweise weniger berechenbare Einnahmenflüsse für die AHV. Sie stehen deshalb auch aus Sicht der EKF nicht im Vordergrund als rasch umsetzbare Finanzierungsquellen für die 13. AHV-Rente. Sie sollten im Rahmen der nächsten AHV-Reformen geprüft werden.

Nicht einverstanden ist die EKF hingegen mit den Vorschlägen des Bundesrats, mit der Vorlage den Bundesanteil an die AHV auf 18.7 Prozent zu senken. Dieser wurde u. a. eingeführt, um Leistungen der AHV zu finanzieren, die nicht durch Lohnbeiträge erworben werden (Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, Leistungen an Hinterbliebene u. a.). Die Verfassung sieht vor, dass dieser Bundesbeitrag höchstens die Hälfte der Gesamtausgaben betragen kann (Art. 112 Abs. 4 BV). Mit 20,2 Prozent liegt der Bundesbeitrag heute weit unter diesem Betrag. Aus Sicht der EKF ist es nicht nachvollziehbar, die 13. AHV-Rente als Anlass für Kürzungen des Bundesbeitrags an die AHV zu nutzen. Es kann nicht sein, dass der Bund auf Kosten des Bundesbudgets an der finanziellen Stabilität des AHV-Fonds ritzt. Die EKF lehnt den Vorschlag ab, die Senkung des Bundesanteils über weitere zusätzliche Lohnbeiträge und eine weitere zusätzliche Erhöhung der Mehrwertsteuer zu finanzieren. Wenn der Bundesanteil gesenkt werden soll, ist dieser Ausfall über die Wiedereinführung eines Kantonsanteils, so wie er bis 2008 in Art. 103 AHVG vorgesehen war, zu prüfen. Das könnte den Bund entlasten, ohne die erwerbstätige Bevölkerung übermässig zu belasten.

Sofern der Bundesrat an der Senkung des Bundesanteils festhalten möchte, muss die Senkung mit dem Stand des Vermögens im AHV-Ausgleichsfonds verknüpft werden: die Befristung müsste wieder aufgehoben werden, sobald das Vermögen des AHV-Ausgleichsfonds unter den Betrag einer Jahresausgabe sinkt. Andernfalls würde die Senkung des Bundesanteils zu einer Verletzung von Art. 107 Abs. 3 AHVG führen.