

# Botschaft über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 2. Februar 2000

## Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 1. März 2000

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen vom 28. Juni 2000

Die Zielsetzung der 11. AHV-Revision ist laut der Botschaft des Bundesrates die mittel- und längerfristige finanzielle Sicherung der AHV/IV und die Einführung eines sozial ausgestalteten flexiblen Rentenalters.

Mit der 1. Revision des BVG soll das bisher erreichte Vorsorgeniveau in der 2. Säule erhalten und in verschiedenen Bereichen verbessert werden.

### Übersicht über die wichtigsten Elemente der Botschaft des Bundesrates zur 1. BVG-Revision

- Harmonisierung des Rentenalters in der zweiten Säule mit dem Rentenalter in der ersten Säule, d.h. es gilt für beide Geschlechter das ordentliche Rentenalter von 65 Jahren.
- Vorbezug und Aufschub der Altersrenten werden auf das AHV-Modell abgestimmt, es gelten grundsätzlich dieselben Möglichkeiten. Vorbezogene Renten der zweiten Säule werden versicherungstechnisch gekürzt.
- Die Witwenrente wird im obligatorischen Bereich verpflichtend eingeführt und zu den gleichen Bedingungen wie die Witwenrente gewährt.
- Der Umwandlungssatz wird auf 6.65 Prozent des Altersguthabens gesenkt und führt zu einem tieferen Leistungsniveau. Zum Ausgleich, als flankierende Massnahme, werden die Sätze für Altersgutschriften erhöht, je nach dem finanziellen Spielraum der Vorsorgeeinrichtung mit oder ohne Erhöhung der Beiträge.
- Abschaffung der Beiträge für Sondermassnahmen für die Eintrittsgeneration.

### Übersicht über die wichtigsten Elemente der Botschaft des Bundesrates zur 11. AHV-Revision

	Einsparungen rein zulasten der Frauen	Einsparungen zulasten beider Geschlechter	Mehreinnahmen	«Verbesserung»
höheres Rentenalter	400 Mio.			
Anpassungen Witwenrente	786 Mio.			
Rhythmus der Rentenanpassungen		150 Mio.		
Flexibilisierung des Rentenalters				400 Mio.
Anhebung Beitragssatz Selbständigerwerbende			74 Mio.	
zusätzliche Mehrwert- steuerprocente				
Aufhebung Freibetrag bei erwerbstätigen Personen im Rentenalter			202 Mio.	
Konkursprivileg			50 Mio.	
<b>Total Einsparungen</b>	<b>1 186 Mio.</b>	<b>150 Mio.</b>		

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

■ Das versicherte Einkommen wird auf den fünffachen oberen Grenzbetrag des Obligatoriums festgelegt (Fr. 361 800 beim Stand 2000 der BVG-Grenzwerte).

## Grundsätzliche Bemerkung

Aus Frauensicht sind in diesen beiden Vorlagen keine Verbesserungen auszumachen. Im Gegenteil: Mit dem Argument der Gleichstellung würde ein massiver Leistungsabbau für eine Vielzahl von Frauen stattfinden, u.a. mit der weiteren Erhöhung des Rentenalters und der fast vollständigen Streichung der Witwenrenten. Damit werden die in der 10. AHV-Revision eingeführten Verbesserungsschritte wieder zunichte gemacht. Schon die hauptsächlich den Frauen zugute kommenden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften mussten mit der schrittweisen Erhöhung des Frauenrentenalters von 62 auf 64 Jahre «erkauft» werden. Die nun als «nach sozial ausgestalteten Kriterien» bezeichnete Flexibilisierung des Rentenalters soll erneut aus Mitteln finanziert werden, welche bei den Frauen eingespart werden. Bei der BVG-Revision wird das seit langem geäusserte Gleichstellungspostulat, die Abschaffung oder zumindest Senkung des Koordinationsabzuges, nicht berücksichtigt.

Das 3-Säulen-Konzept der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ist in der Bundesverfassung verankert und lautet:

- die AHV-Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken und sind die Basis der Altersvorsorge.
- die berufliche Vorsorge soll zusammen mit der ersten Säule «die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise» ermöglichen; das Gesetz legt fest, welcher Bereich obligatorisch ist.
- als dritte Säule wird die Selbstvorsorge verstanden; sie wird gefördert durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumpolitik.

Bei der Einführung der 3-Säulen-Konzeption und dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 wurde dieser Verfassungsgrundsatz so verstanden, dass die gewohnte Lebenshaltung im allgemeinen dann fortgesetzt werden kann, wenn für eine alleinstehende Person die Leistungen aus der ersten und zweiten Säule zusammen 60 Prozent des letzten Bruttoeinkommens («Ersatzquote») ausmachen. Um den Verfassungsauftrag der zweiten Säule zu erfüllen, müsste die Ersatzquote bei kleinen Einkommen jedoch 80 Prozent betragen.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen hat in ihrer Vernehmlassung<sup>1</sup> auf diesen Verfassungsauftrag hin-

gewiesen. Das Studium der beiden Botschaften zeigt, dass er nicht erfüllt sein würde. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die notwendigen Korrekturen nicht angegangen werden.

Die Sanierungs- und sogenannten Sicherungsmassnahmen in der AHV/IV und im BVG sind in dieser Kombination klar und eindeutig abzulehnen.

## Zu den einzelnen Punkten der beiden Revisionen

### Koordinationsabzug im BVG

Wie vorstehend erwähnt, soll laut Verfassungsauftrag die zweite Säule zusammen mit der AHV «die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise» ermöglichen. Für viele Arbeitnehmende und insbesondere Frauen bleibt dieser verfassungsmässige Vorsorgegeschütz eine Illusion. Wegen des geltenden Koordinationsabzuges von Fr. 24 120 pro Jahr bleibt jede zweite erwerbstätige Frau von der zweiten Säule ausgeschlossen. Aufgrund der tieferen Frauenlöhne und dem Umstand, dass Frauen häufiger im Niedriglohnbereich tätig bzw. in Teilzeit erwerbstätig sind als Männer, sind auch ihre zu erwartenden Rentenleistungen tiefer.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen hat bereits im Jahr 1988 detaillierte Vorschläge für eine künftige BVG-Revision unter Gleichstellungsgesichtspunkten vorgelegt. Einige ihrer Empfehlungen wurden inzwischen aufgegriffen, so etwa die Aufteilung der Ansprüche der zweiten Säule bei Auflösung der Ehe durch Scheidung und die Verbesserung der Freizügigkeitsregelungen. Zu revidieren ist jedoch unbedingt auch die Regelung des Koordinationsabzuges. Die nach wie vor geltende Bestimmung bedeutet eine massive Diskriminierung von Frauen bzw. Personen mit niedrigem Einkommen. Die Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen wurden anscheinend weder geprüft noch berücksichtigt.

Die Wirtschaft verlangt von den Arbeitnehmenden Flexibilität. Je länger desto mehr Personen leisten Erwerbsarbeit in Teilzeitarbeitsverhältnissen, bei verschiedenen Arbeitgebern, mit entsprechend gesplitteten Einkommen, die unter Umständen sogar unter der Höhe des Koordinationsabzuges liegen. Als Folge davon fallen die BVG-Leistungen tiefer aus oder entfallen ganz.

Die Senkung des Koordinationsabzuges und somit auch der Eintrittsschwelle zum Versicherungsobligatorium hätte je nach Modell Leistungsverbesserungen zur Folge. Diese würden zusammen mit

den Leistungen der AHV/IV die Ersatzquote auf 70 bis 80 Prozent ansteigen lassen. Die jährlichen Mehrkosten für derartige Leistungsverbesserungen werden – unter Anrechnung der überobligatorischen Vorsorge – je nach dem gewählten Modell auf 300 beziehungsweise 475 Millionen Franken geschätzt.

Dem muss gegenüber gestellt werden, dass der Anteil des BVG-Obligatoriums lediglich einen Drittel der Gesamtaufwendungen für die zweite Säule ausmacht. Zwar liegt nur wenig statistisches Zahlenmaterial vor. Nach Schätzungen fliesen insgesamt 47.1 Milliarden Franken in die berufliche Vorsorge, davon 32.1 Milliarden Franken in den überobligatorischen Teil. Nutzniessende dieses überobligatorischen Teils sind in aller Regel Personen mit ohnehin schon hohen Einkommen. Dies zeigt, dass mit einer Umverteilung zumindest die finanziellen Mittel für Leistungsverbesserungen bei den kleinen Einkommen vorhanden wären.

Trotzdem will der Bundesrat laut seiner Botschaft die Verbesserung des Vorsorgeschatzes für Personen mit kleinen Einkommen in der 1. BVG-Revision nicht weiter verfolgen. Sinngemäss wird dazu festgehalten, die finanziellen und administrativen Auswirkungen seien für die Vorsorgeeinrichtungen und die Betriebe nicht zumutbar.

### Wir beantragen, dass

- die Frage des Koordinationsabzuges in die 1. BVG-Revision aufgenommen wird;
- der Koordinationsabzug abgeschafft wird; um zu verhindern, dass auch Kleinst-Einkommen versichert werden, wird eine Eintrittsschwelle vorgesehen (z.B. halbe AHV-Minimalrente, d.h. ca. Fr. 6000 pro Jahr).
- der Koordinationsabzug zumindest deutlich gesenkt wird und proportional zum Beschäftigungsgrad gestaltet wird.

### Erhöhung Rentenalter

Das ordentliche Rentenalter der Frauen soll bei der AHV auf das Jahr 2009 nochmals um ein Jahr auf 65 Jahre erhöht werden. In der zweiten Säule soll ebenfalls eine schrittweise Erhöhung von heute 62 auf neu 65 Jahre vorgenommen werden.

Es wird geltend gemacht, die Aufhebung des tieferen Rentenalters für Frauen sei aus Gründen der Gleichstellung erforderlich. Die tatsächliche Situation der älteren Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere der Frauen, wird ausgeklammert. Wo sind die zusätzlichen Arbeitsplätze, die nötig wären, um die älteren Arbeitnehmenden zu beschäftigen? Die in den letzten Jahren neu geschaffenen Arbeitsstellen fin-

den sich überwiegend in den neuen Technologien, im Informations- und Kommunikationsbereich und in den Informatikdienstleistungen. In diesen unbestrittenenmassen zukunftsgerichteten Branchen sind junge, unverbrauchte Kräfte erwünscht. Die Einsparungen aufgrund des höheren Rentenalters würden durch höhere Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung und die Kranken- und Invalidenversicherung wettgemacht.

Die im Raum stehenden Forderungen nach einem generell tieferen Rentenalter für beide Geschlechter und/oder einem echt sozial ausgestalteten flexiblen Altersrücktritt werden nicht berücksichtigt, mit dem Hinweis, dies wäre nicht finanzierbar. Die Mittel für eine minimalste Flexibilisierung in der 11. AHV-Revision werden mit der Erhöhung des Frauenrentenalters ausgeglichen.

**Wie bereits in der Vernehmlassung erwähnt, lehnt die EKF die Festsetzung des Rentenalters auf 65 Jahre ab. Sie beantragt, das ordentliche Rentenalter von Frau und Mann auf 62 Jahre festzulegen.**

**Sollte dies nicht möglich sein, beantragen wir eine echte, offene Flexibilisierungslösung.**

#### Flexibilisierung des Rentenalters

Die in der Botschaft vorgestellte Flexibilisierungsmöglichkeit kann nicht als moderne, zukunftsgerichtete und offene Lösung eingestuft werden. Was unter dem Begriff «sozial abgefedert» als Vorschlag für ein flexibles Rentenalter eingebracht wird, mutet fast etwas zynisch an. Trotz der Abstufung nach Vorbezugsjahren und massgebendem Jahreseinkommen fällt die lebenslange Rentenkürzung massiv aus. Personen mit niedrigem Einkommen, und dies sind bekanntlich vor allem Frauen, können sich den Vorbezug nicht leisten. Auch bei der zweiten Säule würde eine Kürzung vorgenommen, die erst noch stärker ins Gewicht fällt, weil der versicherungstechnische Kürzungssatz zur Anwendung gelangen würde.

Die nachfolgende Tabelle<sup>2</sup> zeigt als Beispiel die zu erwartenden Rentenleistungen bei einem Vorbezug von 3 Jahren, d.h. mit Alter 62. Sie beruht auf folgenden Annahmen:

1. vollständige Beitragsdauer in AHV und BV
2. Umwandlungssatz BVG wie heute (7.2 Prozent bei Alter 65, 7.0 Prozent bei Alter 64, 6.8 Prozent bei Alter 63, 6.6 Prozent bei Alter 62); der Bundesrat hat vor, diese Sätze in der BVG-Revision zu senken
3. Leistungen gemäss BVG-Minimum

Es handelt sich immer um Monatsrenten und Kürzungen pro Monat.

**Wir verlangen in der AHV zumindest die**

#### Rentenleistungen bei einem Vorbezug von 3 Jahren, mit Alter 62

Massgebendes jährliches AHV-Einkommen	bis 12 060	24 120	36 180	48 240	60 300	72 360
ungekürzte AHV-Rente bei 65, in Fr.	1005	1266	1528	1688	1849	2010
Renten kürzung bei Vorbezug mit 62, in %	6.6	8.6	10.5	12.6	14.7	16.8
Kürzung in Fr.	66.30	108.90	160.40	212.70	271.80	337.70
gekürzte AHV-Rente, in Fr.	938.70	1157.10	1367.60	1475.30	1577.20	1672.30
Rente Pensionskasse (gekürzt), in Fr.	0	0	296.00	591.70	887.50	1183.30
Total Altersrenten, in Fr.	938.67	1157.10	1663.40	2067.00	2464.70	2855.60

Die Kürzungen der Renten sind lebenslänglich.

**Halbierung der vorgeschlagenen Kürzungssätze unter Beibehaltung der Abstufung nach dem massgebenden Jahreseinkommen. Der Vorbezug soll für mindestens 3 Jahre möglich sein.**

#### Renten Anpassung, Leistungshöhe

Der Rhythmus für die Anpassung der AHV-Renten an die Lohn- und Preisentwicklung soll von zwei auf drei Jahre verlangsamt werden. Sie würde früher erfolgen, wenn die aufgelaufene Teuerung 4 Prozent übersteigt.

Durch die Senkung des Umwandlungssatzes von heute 7.2 Prozent auf 6.65 Prozent des Altersguthabens würden auch die BVG-Leistungen tiefer ausfallen.

Von beiden Massnahmen sind grundsätzlich beide Geschlechter betroffen. Weil die Frauen aber bereits jetzt meist tiefere AHV-Renten erhalten und schlechtere oder gar keine Leistungen aus der zweiten Säule beziehen (können), sind sie von der verlangsamten Renten Anpassung und den zu erwartenden tieferen BVG-Renten wesentlich stärker tangiert als die Männer.

**Wir beantragen den Verzicht auf die beiden Massnahmen.**

#### Witwenrente

Währenddem in der BVG-Revision zu den gleichen Bedingungen wie für Witwen die Witwenrente eingeführt wird, würde der grösste Sparbrocken in der 11. AHV-Revision künftig den Witwen zugemutet. Die Angleichung der Witwen- an die Witwenrente baut – so der Bundesrat ausdrücklich – auf einer partnerschaftlichen Aufgabenteilung in der Familie auf. Diese ist aber (noch) nicht gelebte gesellschaftliche Wirklichkeit, sind es doch immer noch weit überwiegend die Mütter, die wegen Kinderbetreuung die Erwerbsarbeit aufgeben oder einschränken. Arbeitsmarktbedingte Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg nach dem 18. Altersjahr des jüngsten Kindes treffen – so der Bundesrat ebenfalls ausdrücklich – Verwitwete gleich wie andere Per-

sonen. Indessen müssen verwitwete Männer weit seltener als verwitwete Frauen den Wiedereinstieg schaffen, weil sie gar nie ausgestiegen sind. Die geplante formelle Gleichstellung bedeutet nur dann keine indirekte Diskriminierung der Witwen, wenn sie im Erwerbsleben keine Nachteile aus der Uebernahme der typischen Frauenrolle erleiden. Ist dies nicht aufgrund der Ausbildung und bisherigen Tätigkeit der Witwe gewährleistet, ist ihr (und dem Witwer in vergleichbarer Lage) ein Anspruch auf berufliche Eingliederungsmassnahmen einzuräumen. Er kann demjenigen zum Ausgleich gesundheitsbedingter Nachteile in der 1. Säule (Invalidenversicherung) nachgebildet werden. Scheitert die gleichberechtigte Wiedereingliederung bzw. verbleibt ein erheblicher Nachteil, ist der Rentenanspruch auch nach dem 18. Altersjahr des jüngsten Kindes zu belassen.

Als Neuerung sieht die Botschaft die Gleichstellung der geschiedenen mit den im Zeitpunkt des Todes des Partners oder der Partnerin verheiratet gewesenen Personen vor. Da heute viele Eltern unverheiratet zusammenleben, ist im Sinne der Gleichstellung der Zivilstände auch eine Anspruchsberechtigung beim Tod des unverheirateten Elternteils vorzusehen.

Die in der Vernehmlassung der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen eingebrachten Vorschläge werden nicht einmal in der Zusammenfassung der Vernehmlassungen, geschweige denn in der Botschaft des Bundesrates erwähnt.

**Wir beantragen zusätzlich zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Leistungen an Witwen und Witwer, dass diese einen Anspruch auf berufliche Eingliederungsmassnahmen erhalten, wenn sie wegen Übernahme der Kinderbetreuung eine Erwerbseinbusse erleiden. Verbleibt nach Durchführung der Massnahme ein erheblicher Nachteil, sollen sie auch nach dem 18. Altersjahr des jüngsten Kindes eine Rente erhalten. Besteht überhaupt kein Rentenanspruch, sollen Witwen und Witwer eine Ab-**

findung in der Höhe einer Jahresrente erhalten. Die Ansprüche sind zivilstandsunabhängig auszugestalten.

Als Alternative käme allenfalls eine deutliche Anhebung der Waisenrenten in Frage.

#### Finanzierung der AHV/IV

Es ist positiv zu werten, dass auf eine Erhöhung der Lohnprozente verzichtet wird. Vorgesehen ist die lineare Erhöhung des Mehrwertsteuer-Satzes um total maximal 2.5 Prozentpunkte.

Der in letzter Zeit erfolgte wirtschaftliche Aufschwung wird in der Vorlage nicht berücksichtigt. Bereits 1999 verzeichneten die Sozialversicherungen dank der besseren Konjunktur mehr Einnahmen als erwartet. Es stellt sich deshalb die Frage, ob noch im gleichen Masse Einsparungen erforderlich sind oder ob mit anderen, neuen Einnahmequellen die Finanzierung ebenfalls sichergestellt werden kann. Die Einführung einer Energiesteuer als Ergänzung zur Mehrwertsteuer ist laut Botschaft des Bundesrates zur AHV-Revision nicht ausgeschlossen. Sie werde von den laufenden Arbeiten zur ökologischen Steuerreform abhängen.

**Wir beantragen, dass der mittel- und längerfristige Finanzierungsbedarf der AHV/IV mit aktualisierten Daten überprüft wird und dass die finanziellen Probleme nicht mit Sparmassnahmen zulasten der Frauen gemindert werden, sondern dass neben der Mehrwertsteuer andere Einnahmequellen sofort angegangen werden.**

#### Betreuungsgutschriften in der AHV

Wir haben gerne zur Kenntnis genommen, dass die Anspruchsbedingungen für Betreuungsgutschriften ausgedehnt werden sollen und auch dann erfolgen würden, wenn

- die pflegebedürftige betreute Person eine Hilfslosenentschädigung der Unfallversicherung (UV) für mindestens mittlere Hilflosigkeit bezieht oder entsprechende Leistungen der Militärversicherung (MV) erhält.
- die betreuende Person nicht in unmittelbarer Nähe der betreuten Person wohnt, sofern sie ohne weiteres erreichbar ist und in kurzer Zeit zur betreuten Person gelangen kann.

#### Beitragsbereich

Mit den Revisionspunkten, die zu Mehreinnahmen führen werden, d.h.

- der Anhebung des Beitragssatzes der selbständig Erwerbenden und der sinkenden Beitragsskala
- der Aufhebung des Freibetrages für erwerbstätige Personen im Rentenalter

- der Wiedereinführung des Konkursprivileges in der 2. Klasse (abgeschafft durch die Revision des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes 1997) können wir uns einverstanden erklären.

#### Anmerkungen

1 Die Vernehmlassungen zur 11. AHV-Revision und 1. BVG-Revision sind publiziert in «Frauenfragen» 1. 1999.

2 erstellt von Colette Nova, Schweizerischer Gewerkschaftsbund Bern, 9. 5. 2000.