



19.xxx

Botschaft zur Stabilisierung der AHV (AHV 21)

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zum Bundesgesetz über die Stabilisierung der AHV (AHV 21) sowie den Entwurf zum Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer.

Gleichzeitig beantragen wir, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2017 P 16.3910 Kinderrenten der 1. Säule vertieft analysieren
(S 7.3.17, Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der Vorlage Stabilisierung der AHV soll die Finanzierung der AHV-Renten mittelfristig gewährleistet werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen haben zum Ziel, das Leistungsniveau der Altersvorsorge zu erhalten und das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu sichern.

Ausgangslage

Die Finanzierung der AHV verschlechtert sich seit 2014 zusehends. Die Einnahmen reichen nicht mehr aus, um die laufenden Renten zu finanzieren. Das Umlageverfahren bedingt jedoch ein Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben. Diese Situation wird sich mit der Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge ab dem Jahr 2020 weiter verschärfen. Das kumulierte Umlagedefizit entspricht zwischen 2022 und 2030 einem Betrag von 39 Milliarden Franken, wobei der Finanzierungsbedarf zur hundertprozentigen Deckung des Ausgleichsfonds bei 53 Milliarden liegt. Zwar fliessen der AHV mit der Annahme der Vorlage zur Steuerreform und AHV-Finanzierung ab 2020 zusätzliche Mittel von jährlich rund 2 Milliarden Franken zu. Dadurch reduziert sich das kumulierte Umlagedefizit auf 19 Milliarden Franken und der Finanzierungsbedarf auf 26 Milliarden Franken. Die Finanzierung der Renten ist jedoch auch mit diesen zusätzlichen Einnahmen mittelfristig nicht gewährleistet.

In den beiden letzten Jahrzehnten sind alle Versuche einer Anpassung der Altersvorsorge gescheitert. Frühere Vorlagen wurden als unausgewogen betrachtet und deshalb entweder bereits vom Parlament oder schliesslich in der Volksabstimmung verworfen. Zuletzt wurde die Reform der Altersvorsorge 2020, welche die AHV und die berufliche Vorsorge gemeinsam reformieren sollte, im September 2017 von Volk und Ständen abgelehnt. Begründet wurde die Ablehnung unter anderem damit, dass die Vorlage zu komplex war. Der Bundesrat trägt dem Rechnung und schlägt vor, die notwendigen Massnahmen für die erste und die zweite Säule nicht mehr mit einer einzigen Reform weiterzuverfolgen. Stattdessen soll den demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, welche die Altersvorsorge betreffen, mit zwei separaten Vorlagen begegnet werden. Die Zielsetzung für die Reform der AHV bleibt die gleiche: Das Leistungsniveau muss erhalten bleiben und die Finanzierung der Altersvorsorge muss gesichert sein.

Inhalt der Vorlage

Angesichts der finanziellen Situation der AHV und der Dringlichkeit der Reform beschränkt sich die Vorlage auf die wesentlichen Elemente zum Erhalt des Leistungsniveaus und der Sicherung der Finanzierung der AHV. Die wichtigsten Neuerungen in Kürze:

Einführung eines Referenzalters von 65 Jahren für Frauen und Männer

Heute gilt in der AHV und in der obligatorischen beruflichen Vorsorge ein Rentenalter von 65 Jahren für Männer und von 64 Jahren für Frauen. Es bestehen zudem nur

eingeschränkte Möglichkeiten, Altersleistungen flexibel zu beziehen. Dieses starre System entspricht weder den Bedürfnissen der Versicherten noch den demografischen Rahmenbedingungen. Daher soll der Begriff «Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt werden. Dies ermöglicht eine weitreichende Flexibilität nach oben und nach unten. Dieses Referenzalter soll in der AHV und in der obligatorischen beruflichen Vorsorge für Frauen und Männer auf 65 Jahre festgelegt werden.

Ausgleichsmassnahmen für die Erhöhung des Referenzalters der Frauen

Die Erhöhung des Referenzalters wird von angemessenen Ausgleichsmassnahmen begleitet, welche Frauen beanspruchen können, die von der Referenzaltererhöhung besonders betroffen sind. Für Frauen, die aus verschiedenen Gründen nicht bis zum Referenzalter arbeiten können, werden die Bedingungen beim Vorbezug der Altersrente verbessert. Hierfür wird ihre vorbezogene Altersrente weniger stark bis gar nicht gekürzt. Für Frauen, die ihre Rente ab dem Referenzalter beziehen, wird die Altersrente mit einer geänderten Rentenformel berechnet, sodass ihre Altersrente höher ausfällt. Diese Verbesserungsmöglichkeit hat zum Ziel, einen Anreiz zur Aufrechterhaltung der Erwerbstätigkeit bis zum Referenzalter oder darüber hinaus zu schaffen.

Flexibilisierung des Rentenbezugs

Der Zeitpunkt des Rentenbezugs soll flexibilisiert werden: Zwischen 62 und 70 Jahren soll die ganze AHV-Rente oder ein Teil davon bezogen werden können. Die Möglichkeit zum Vorbezug und zum Aufschub eines Teils der Rente soll auch in der beruflichen Vorsorge verankert werden. Wer über das Referenzalter hinaus weiterarbeitet, soll seine spätere AHV-Altersrente mit ab dem Referenzalter bezahlten Beiträgen verbessern und Beitragslücken schliessen können. Kleinere Einkommen sollen dabei weiterhin nicht beitragspflichtig sein (monatlicher Freibetrag von 1400 Fr.).

Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Sicherung der AHV

Um die Renten zu finanzieren, ist die AHV auf zusätzliche finanzielle Mittel angewiesen. Zwischen 2022 und 2030 beläuft sich das kumulierte Umlagedefizit auf total 39 Milliarden Franken. Um die ausreichende Deckung des Ausgleichsfonds für den gleichen Zeitraum (2022–2030) zu gewährleisten, sind insgesamt Mittel in der Höhe von 53 Milliarden Franken notwendig. Mit den zusätzlichen Einnahmen der AHV, welche über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung generiert werden, reduziert sich das kumulierte Umlagedefizit von 39 auf 19 Milliarden Franken. Zusammen mit den Massnahmen der Stabilisierung der AHV verringert sich der Finanzierungsbedarf von 53 auf 21 Milliarden Franken. Um den restlichen Finanzierungsbedarf zu decken, wird vorgeschlagen, die Mehrwertsteuer um 0,7 Prozentpunkte zu erhöhen.

Es ist notwendig, wieder eine Dynamik mit regelmässigen AHV-Reformen in Gang zu setzen, um die laufenden Herausforderungen an die Versicherung, insbesondere in struktureller Hinsicht, meistern zu können. Daher wird nach der Vorlage AHV 21 Mitte des nächsten Jahrzehnts eine nächste Reform ausgelöst werden müssen, die sich über 2030 hinaus, dem Zeithorizont von AHV 21, auswirkt.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	8
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	8
1.1.1	Finanzierungsbedarf der AHV	8
1.1.2	Ziele	10
1.2	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	11
1.2.1	Abstimmung zur Reform Altersvorsorge 2020	11
1.2.2	Ergebnisse der Gespräche mit den interessierten Kreisen	12
1.2.3	Gewählte Methode	13
1.2.4	Gewählte Option der Reform der AHV	13
1.2.5	Geprüfte, aber verworfene Reformoptionen	14
1.2.5.1	Reform, die sich ausschliesslich auf die Finanzierung beschränkt	14
1.2.5.2	Weitere geprüfte Reformoption	15
1.2.6	Im Rahmen der Vorlage nicht behandelte Massnahmen	16
1.2.6.1	Entflechtung von AHV und Bundeshaushalt	16
1.2.6.2	Generelle Erhöhung des Rentenalters um ein Jahr	16
1.2.6.3	Weitere Massnahmen aus der Reform der AHV 2020	17
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	18
1.4	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	18
1.5	Postulat 16.3910 «Kinderrenten der ersten Säule vertieft analysieren»	19
1.5.1	Anspruchsvoraussetzungen für Kinder- und Waisenrenten	19
1.5.1.1	Anspruch auf Kinderrenten der AHV und IV	19
1.5.1.2	Anspruch auf Waisenrenten der AHV	19
1.5.1.3	Kinderrenten und Waisenrenten für Pflegekinder	20
1.5.1.4	Auslandszahlung von Kinder- und Waisenrenten	20
1.5.2	Kontrollmassnahmen	20
1.5.2.1	Prüfung des Anspruchs von Pflegekindern auf Leistungen der AHV/IV	20
1.5.2.2	Prüfung der Absolvierung einer Ausbildung von Kindern zwischen 18 und 25 Jahren	21
1.5.3	Statistiken	21
1.5.3.1	Statistiken zu den Kinder- und Waisenrenten	21
1.5.3.2	Statistiken zu den Renten für Pflegekinder im Ausland	23

1.5.3.3	Familien- Haushalts- und Wohnsituation der Bezügerinnen und Bezüger von Kinderrenten	24
1.5.4	Wirtschaftliche Verhältnisse der Bezügerinnen und Bezüger einer AHV-Rente mit Anspruch auf Kinderrente	24
1.5.4.1	Grundlagen	24
1.5.4.2	Übersicht über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unterstützungseinheiten	25
1.5.4.3	Wirtschaftliche Verhältnisse der Unterstützungseinheiten im Vergleich	27
1.6	Zusammenhang mit dem Entwurf zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose	32
1.7	Demografische und wirtschaftliche Entwicklung	32
1.7.1	Demografische Entwicklung	32
1.7.2	Wirtschaftliche Entwicklung	35
1.8	Finanzielle Perspektiven	37
1.8.1	Ausgangslage	37
1.8.2	Finanzielle Perspektiven der AHV	38
2	Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren	42
2.1	Entwicklung der AHV seit der 10. AHV-Revision	42
2.2	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	44
3	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	46
4	Grundzüge der Vorlage	49
4.1	Die beantragte Neuregelung	49
4.1.1	Referenzrentenalter und Flexibilisierung des Rentenbezugs	49
4.1.1.1	Notwendigkeit einer Flexibilisierung	49
4.1.1.2	Vom Rentenalter zum Referenzalter	50
4.1.2	Einheitliches Referenzalter bei 65 Jahren	51
4.1.2.1	Gründe für die Vereinheitlichung des Referenzalters	51
4.1.2.2	Schrittweise Anhebung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre	53
4.1.2.3	Finanzielle Auswirkungen	54
4.1.3	Ausgleichsmassnahmen für Frauen	55
4.1.3.1	Notwendigkeit von Ausgleichsmassnahmen	55
4.1.3.2	Reduzierte Kürzungssätze beim Rentenvorbezug	55
4.1.3.3	Anpassung der Rentenformel	57
4.1.3.4	Finanzielle Auswirkungen	60
4.1.4	Flexibilisierung des Rentenbezugs	60
4.1.4.1	Geltende Regelung	60
4.1.4.2	Übersicht über den flexiblen Rentenbezug	61

4.1.4.3	Teilbezug der AHV-Rente	61
4.1.4.4	Bezug der AHV-Rente vor dem Referenzalter	62
4.1.4.5	Bezug der AHV-Rente nach dem Referenzalter	63
4.1.4.6	Änderungen bei der Rentenberechnung	64
4.1.4.7	Anreize zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit nach dem Referenzalter	65
4.1.4.8	Finanzielle Auswirkungen	68
4.1.4.9	Splitting der während der Ehe erzielten Einkommen	69
4.1.4.10	Plafonierung der Renten	69
4.1.5	Koordination mit der beruflichen Vorsorge	70
4.1.5.1	Notwendige Koordination zwischen AHV und beruflicher Vorsorge	70
4.1.5.2	Einheitliches Referenzalter bei 65 Jahre	71
4.1.5.3	Teilbezug, Vorbezug und Aufschub der Altersleistung	73
4.1.6	Koordination mit den anderen Sozialversicherungen	75
4.1.7	Finanzierung der AHV	77
4.1.7.1	Finanzierungsbedarf	77
4.1.7.2	Geprüfte Massnahmen	78
4.1.7.3	Erhöhung der Mehrwertsteuer	80
4.1.7.4	Finanzielle Auswirkungen auf die AHV	81
4.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	81
4.3	Umsetzungsfragen	82
5	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	82
5.1	Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer	82
5.2	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)	83
5.3	Änderung anderer Erlasse	94
5.3.1	Zivilgesetzbuch (ZGB)	94
5.3.2	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)	94
5.3.3	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)	96
5.3.4	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)	97
5.3.5	Freizügigkeitsgesetz (FZG)	102
5.3.6	Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG)	103
5.3.7	Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG)	103
5.3.8	Erwerbsersatzgesetz (EOG)	104
5.3.9	Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)	104

6	Auswirkungen	106
6.1	Finanzielle Auswirkungen auf die Sozialversicherungen	106
6.1.1	Auswirkungen auf die AHV	106
6.1.2	Auswirkungen auf die Invalidenversicherung (IV)	107
6.1.3	Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen (EL)	107
6.1.4	Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung (ALV)	108
6.1.5	Auswirkungen auf die anderen Sozialversicherungen	108
6.2	Auswirkungen auf den Bund	108
6.3	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	110
6.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	111
6.4.1	Zusatzfinanzierung für die AHV über die Mehrwertsteuer	111
6.4.2	Angleichung des Referenzalters	116
6.5	Auswirkungen auf die Gesellschaft	116
6.5.1	Erhöhung der Mehrwertsteuersätze	116
6.5.2	Flexibler Rentenbezug und Harmonisierung des Referenzalters	118
6.5.3	Auswirkungen der Vorlage auf die Gleichstellung von Frau und Mann	119
7	Rechtliche Aspekte	120
7.1	Verfassungsmässigkeit	120
7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	121
7.2.1	Instrumente der Vereinten Nationen	121
7.2.2	Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation	121
7.2.3	Instrumente des Europarates	122
7.2.4	Recht der Europäischen Union	122
7.2.5	Vereinbarkeit der einzelnen Massnahmen mit dem internationalen Recht	122
7.3	Erlassform	123
7.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	123
7.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	123
7.6	Datenschutz	123

Anhang: Finanzhaushalt der AHV

Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Entwurf)

Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer (Entwurf)

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Finanzierungsbedarf der AHV

Die demografische Entwicklung stellt für die AHV eine grosse Herausforderung dar. Die zunehmende Alterung der Bevölkerung und die seit einigen Jahrzehnten tiefe Geburtenrate haben zu Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung geführt. Die Finanzierung der AHV basiert auf dem Umlageverfahren, bei dem die laufenden Einnahmen die Jahresausgaben decken sollen. Das Umlageergebnis entspricht in der AHV der Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben. Um jeweils ein ausgeglichenes Ergebnis zu gewährleisten, muss der AHV-Ausgleichsfonds 100 Prozent der jährlichen Ausgaben decken können. Dieser Deckungsgrad ist in Artikel 107 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946¹ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) festgelegt. Die Stabilität der AHV setzt somit nicht nur ein positives Umlageergebnis voraus, sondern auch eine komplette Deckung der Ausgaben durch den Ausgleichsfonds. Bisher hatten die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur nur geringe Auswirkungen auf die AHV, da sie durch andere Massnahmen ausgeglichen werden konnten. Seit 2014 reichen allerdings die laufenden Einnahmen, die sich hauptsächlich aus den Lohnbeiträgen und dem Bundesbeitrag zusammensetzen, nicht mehr aus, um die Ausgaben zu decken. Das kumulierte Umlagedefizit von 2014 bis 2018 beläuft sich mittlerweile auf 3,7 Milliarden Franken. Trotz des seit 2014 andauernden Ungleichgewichts zwischen den Einnahmen und den Ausgaben der AHV konnte das Umlagedefizit bis 2017 durch die Vermögenserträge kompensiert werden, sodass die Betriebsrechnung der AHV in diesen Jahren trotzdem noch positiv ausfiel. Im Jahr 2018 reichten die Vermögenserträge jedoch für eine Kompensation nicht mehr aus, weshalb die AHV in diesem Jahr ein negatives Betriebsergebnis von -2220 Millionen Franken ausweisen musste. Ab 2020 bis 2035 werden die geburtenstarken Jahrgänge von 1955 bis 1970 (die sog. Babyboomer) nun nach und nach das Rentenalter erreichen, wodurch sich die finanzielle Lage der AHV weiter verschlechtern wird. Um die laufenden Renten zu finanzieren, muss auf die Reserven des Ausgleichsfonds zurückgegriffen werden. Das bedeutet, dass sich der AHV-Fonds sehr rasch leeren wird. Ohne Gegenmassnahmen werden diese Reserven der AHV im Jahr 2030 aufgebraucht sein.

An der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 hat das Schweizer Stimmvolk das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)², das am 28. September 2018 vom Parlament verabschiedet wurde, angenommen. Dieses Bundesgesetz bezweckt, ein international konformes, wettbewerbsfähiges Steuersystem

¹ SR 831.10

² BBl 2018 6031

für Unternehmen zu schaffen und einen Beitrag zur Sicherung der AHV-Renten zu leisten.

Dank den Massnahmen der STAF erhält die AHV ab 2020 jedes Jahr rund 2 Milliarden Franken an zusätzlichen Einnahmen: Der Beitragssatz wird um 0,3 Prozentpunkte (je 0,15 Prozentpunkte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Arbeitgeber) erhöht. Im Jahr 2020 entspricht dies Mehreinnahmen für die AHV von rund 1,2 Milliarden Franken. Zusätzlich überlässt der Bund der AHV seinen Anteil am sogenannten Demografieprozent der Mehrwertsteuer, das seit 1999 erhoben wird. Heute gehen 17 Prozent davon nicht an die AHV, sondern an den Bund, der damit seinen Anteil an den AHV-Ausgaben finanziert. Im Jahr 2020 entspricht dies Mehreinnahmen für die AHV von rund 510 Millionen Franken. Schliesslich erhöht der Bund seinen Beitrag an die AHV von heute 19,55 Prozent auf 20,2 Prozent der AHV-Ausgaben. Im Jahr 2020 entspricht dies Mehreinnahmen für die AHV von rund 300 Millionen Franken.

Tabelle 1-1

Finanzielle Auswirkungen der STAF auf die AHV

Mehreinnahmen in Millionen Franken, zu Preisen von 2019

Jahr	Erhöhung Beitrags- satz	Erhöhung Bundes- anteil	Zuweisung Demo- grafieprozent	Total
2020	1183	297	514	1994
2021	1198	304	523	2026
2022	1216	307	531	2055
2023	1232	319	541	2092
2024	1253	323	550	2125
2025	1272	337	558	2168
2026	1292	343	567	2202
2027	1311	359	575	2245
2028	1329	367	584	2280
2029	1348	385	592	2325
2030	1367	393	600	2360
Total 2020-2030	14 001	3 735	6 136	23 871

Auch mit der Zusatzfinanzierung der STAF sind weitere Massnahmen nötig, um das Leistungsniveau zu erhalten und das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu wahren. Dieses Problem ist seit Langem bekannt. Trotzdem scheiterten in den letzten 20 Jahren sämtliche Lösungsversuche. Die letzte erfolgreiche Reform der AHV datiert von 1997, als die 10. AHV-Revision in Kraft getreten ist. Diese Revision war eine wichtige Etappe in der Weiterentwicklung der AHV. Sie verbesserte die Gleichbehandlung von Frauen und Männern und trug der veränderten Rollenverteilung in der Familie Rechnung. Auch der flexible Rentenbezug, wie man ihn heute kennt, wurde mit der 10. AHV-Revision eingeführt. Seither wurden jedoch nur einzelne technische Änderungen vorgenommen. Seit mehr als 20 Jahren sind alle umfangreichen Reformen, mit

denen die AHV sowohl an die demografischen als auch an die neuen gesellschaftlichen Anforderungen hätte angepasst werden können, gescheitert. So zuletzt die Reform Altersvorsorge 2020, die am 24. September 2017 von Volk und Ständen abgelehnt worden ist. Mit dem Scheitern der Altersvorsorge 2020 hat sich der Handlungsbedarf in der AHV sowie in der beruflichen Vorsorge noch weiter verstärkt. Je später die Massnahmen zur Sicherung der Finanzierung der AHV greifen, desto grösser werden die zu deckenden Lücken.

Zwischen 2022 und 2030 werden sich die AHV-Ausgaben insgesamt auf 482 Milliarden Franken belaufen, die Einnahmen hingegen lediglich auf 443 Milliarden Franken. Damit wird das kumulierte Umlagedefizit in diesem Zeitraum 39 Milliarden Franken betragen. Um die Situation bis 2030 wieder ins Gleichgewicht zu bringen und den gesetzlich vorgegebenen Deckungsgrad von 100 Prozent einer Jahresausgabe der Versicherung zu erreichen, sind finanzielle Mittel in der Höhe von 53 Milliarden Franken erforderlich. Mit den Massnahmen der STAF erhält die AHV zwischen 2020 und 2030 zusätzliche finanzielle Mittel von 24 Milliarden Franken. Damit belaufen sich die Einnahmen der AHV zwischen 2022 und 2030 auf 463 Milliarden Franken, womit das kumulierte Umlagedefizit von 39 auf 19 Milliarden Franken sinken wird. Der Bedarf an zusätzlichen finanziellen Mitteln reduziert sich somit von 53 auf 26 Milliarden Franken. Werden bis dahin keine weiteren Massnahmen ergriffen, wird der Deckungsgrad des Ausgleichsfonds nicht mehr ausreichen, um die Renten zu finanzieren.

1.1.2 Ziele

- Das Leistungsniveau in der AHV muss erhalten bleiben.
- Das finanzielle Gleichgewicht der AHV muss mittelfristig gesichert werden.

Die Ziele der Altersvorsorge 2020 – der Erhalt des Leistungsniveaus und Sicherung des finanziellen Gleichgewichts – haben nach wie vor Bestand. Diese Ziele sind zentral, um die Stabilität des in der Bundesverfassung (BV)³ verankerten Drei-Säulen-Systems zu erhalten. Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund, Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zu treffen. Diese beruht auf drei Säulen: der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge (Art. 113 BV). Während die 1. Säule den Existenzbedarf angemessen decken soll, hat die berufliche Vorsorge zur Aufgabe, in Kombination mit der 1. Säule die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise sicherzustellen. Gemäss der konstanten Auslegung der Bestimmungen, die der Bundesrat 1972 anlässlich der Einführung des Drei-Säulen-Prinzips erstmals formuliert hat, gilt die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung dann als angemessen sichergestellt, wenn die AHV- und IV-Renten und die Renten der beruflichen Vorsorge zusammen rund 60 Prozent des letzten Einkom-

³ SR 101

mens betragen, wobei die Obergrenze bei rund 85 000 Franken liegt. Das Drei-Säulen-System ist so ausgelegt, dass dieses Ziel durch die Kombination der verschiedenen Säulen erreicht werden kann.

Das 3-Säulen-System der Altersvorsorge hat sich bewährt. Es muss jedoch durch gezielte Massnahmen an die demografische und wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden. Ohne geeignete Massnahmen wird die Altersvorsorge destabilisiert. Kann das finanzielle Gleichgewicht der schweizerischen Altersvorsorgesysteme nicht mehr sichergestellt werden, sind die Auszahlung der Renten und der Erhalt des Leistungsniveaus gefährdet. Um eine solche Situation zu vermeiden, müssen sowohl die AHV als auch die berufliche Vorsorge reformiert werden.

Leistungsniveau im Rentenalter erhalten

Diese Zielsetzung bedeutet, dass im Rahmen der AHV-Reform das Niveau der Altersrenten nicht sinken darf. Somit ist eine Kürzung der AHV-Altersrenten ausgeschlossen. Nach dem Altersrücktritt müssen die Altersleistungen der 1. Säule weiterhin ein angemessenes Leistungsniveau sicherstellen.

Sicherung der Finanzierung der AHV

Die Finanzierung der 1. Säule über das Umlageverfahren, das ein Gleichgewicht zwischen Einnahmen und laufenden Ausgaben erfordert, wird durch die veränderte Altersstruktur in der Bevölkerung auf die Probe gestellt. Die AHV ist einer der Grundpfeiler des Systems der sozialen Sicherheit, die Bevölkerung misst der Stabilität der AHV sowie dem ihr zugrunde liegenden Solidaritätsprinzip grosse Bedeutung bei. Für einen Teil der Bevölkerung stellt die AHV zudem die wichtigste Einkommensquelle dar. Die Rentenleistungen müssen daher in jedem Fall sichergestellt sein, was die Sicherung der Finanzierung der AHV voraussetzt. Angesichts der unsicheren langfristigen Entwicklung muss die vorliegende Reformvorlage gezielte Massnahmen enthalten, die es ermöglichen, das finanzielle Gleichgewicht der AHV mittelfristig zu sichern, um so das Leistungsniveau zu erhalten.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.2.1 Abstimmung zur Reform Altersvorsorge 2020

Die Ergebnisse der Abstimmung vom 24. September 2017 waren Gegenstand einer VOTO-Studie⁴, bei der 1511 Stimmberechtigte befragt wurden. Der Erhebung zufolge wurde die Reform der Altersvorsorge 2020 aus verschiedenen Gründen abgelehnt, wobei kein Grund alleine zum Scheitern der Vorlage geführt hätte. Als häufigstes Nein-Motiv (19 %) wurde der Zuschlag von 70 Franken genannt. Dabei wurde der Zuschlag oftmals nicht grundsätzlich abgelehnt, sondern weil er für die laufenden Renten nicht vorgesehen gewesen wäre (7 %). Die Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre war der zweithäufigste Nein-Grund (12 %). Dabei waren indes

⁴ Milic T., Reiss T. und Kübler D.: VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. September 2017, Aarau, Lausanne und Luzern, 2017; die Studie ist abrufbar unter: www.voto.swiss > Publikationen und Daten.

grosse regionale Unterschiede festzustellen. Hier war klar zu erkennen, welche Rolle das ausdrücklich im Namen der Frauen lancierte Referendum einiger Westschweizer Gewerkschaften gespielt hat. In der Westschweiz war die Erhöhung des Rentenalters der Frauen der Hauptgrund für die Nein-Stimme (29 %), während in der Deutschschweiz 8 Prozent und im Tessin 15 Prozent der Stimmberechtigten diesen Grund für ihr Nein aufführten. 55 Prozent der Stimmberechtigten, die sich gegen die Erhöhung des Rentenalters der Frauen aussprachen, sind der Ansicht, dass das Rentenalter für Frauen nicht angehoben werden darf, solange noch Lohnungleichheiten zwischen Männern und Frauen bestehen. Allerdings haben 40 Prozent derjenigen, die die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen als Voraussetzung für eine Vereinheitlichung des Rentenalters sehen, aufgrund der Ausgleichsmassnahmen dennoch für die Reform gestimmt. Ein drittes, nicht vernachlässigbares Nein-Motiv betrifft die Komplexität und den Umfang der Vorlage (11 %). Dieser Punkt umfasst die gleichzeitige Behandlung beider Säulen und die Vielzahl an unterschiedlichen Reformmassnahmen.

Die Befürworterinnen und Befürworter haben vor allem die Notwendigkeit einer Reform angeführt. 41 Prozent der Befürworter haben ihre Ja-Stimme damit begründet, dass es seit 20 Jahren keine Reform mehr gegeben hat und dass die demografische Entwicklung eine Systemänderung erfordere. Als zweithäufigsten Grund (12 %) führten die Befürworter an, die Reform sei ein ausgewogener Kompromiss, gefolgt von der Notwendigkeit, die Finanzierung der AHV sicherzustellen (9 %).

Die Zusatzfinanzierung durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer (MWST) wurde aus zahlreichen Gründen abgelehnt, die grundsätzlich mit der Reform zusammenhingen. Lediglich 23 Prozent der Befragten gaben an, ihre Nein-Stimme stehe mit der Erhöhung der MWST zum Zwecke der AHV-Finanzierung in Zusammenhang. Die Kritik bezog sich auf die Zweckentfremdung der MWST, die damit einhergehende Kaufkraftminderung oder generell auf eine Steuererhöhung. Ihre Zustimmung zur Zusatzfinanzierung begründeten 49 Prozent der Ja-Stimmenden damit, dass dadurch das Leistungsniveau der Renten gesichert werde. Für 20 Prozent der befragten Ja-Stimmenden waren die demografischen Herausforderungen ausschlaggebend.

1.2.2 Ergebnisse der Gespräche mit den interessierten Kreisen

Nachdem die Reform der Altersvorsorge 2020 am 24. September 2017 in der Volksabstimmung gescheitert ist, wurden Ende Oktober 2017 Gespräche mit allen in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, mit den Sozialpartnern und den interessierten Organisationen geführt. In den Gesprächen hat sich gezeigt, dass weitgehend Einigkeit darüber herrscht, dass angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Probleme rasch eine neue Reform vorgelegt werden muss. Die Ziele der Reform der Altersvorsorge 2020, das heisst der Erhalt des Leistungsniveaus der Altersvorsorge und die Sicherung der Finanzierung, wurden dabei bestätigt. Die meisten der an den Gesprächen beteiligten Akteure halten eine Reform sowohl der AHV als auch der

beruflichen Vorsorge für notwendig. Allerdings sind sie der Ansicht, dass diese beiden Sozialversicherungen separat und nach unterschiedlichen Zeitplänen zu reformieren seien, wobei der AHV Priorität einzuräumen ist.

1.2.3 Gewählte Methode

- AHV und die berufliche Vorsorge werden separat reformiert.
- Die Reform der AHV ist dringend und muss rasch umgesetzt werden.
- Die Reform der AHV muss sich auf die Elemente beschränken, mit denen die mittelfristige Finanzierung der Renten sichergestellt werden kann.

Im Rahmen seiner Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 hatte der Bundesrat einen umfassenden Ansatz verabschiedet, mit dem die 1. Säule und die berufliche Vorsorge gleichzeitig reformiert werden sollten. Denn beide Versicherungen sind mit demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert, und ein solcher Ansatz hätte für die Versicherten verschiedene Vorteile gehabt: Die umfassende Reform hätte mehr Transparenz gebracht und mehr Lösungsmöglichkeiten geboten, insbesondere bei den Ausgleichsmassnahmen. Die VOTO-Studie (vgl. Ziff. 1.2.1) hat allerdings ergeben, dass die Komplexität der Reform der Altersvorsorge 2020 einer der Faktoren für ihr Scheitern war. Ausserdem hat sich gezeigt, dass eine umfassende Reform von AHV und beruflicher Vorsorge die Meinungsbildung erschwerte. Nach den Gesprächen mit den wichtigsten Akteuren und in Anbetracht des dringenden Handlungsbedarfs in der AHV ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass eine umfassende Reform nicht mehrheitsfähig ist. Massnahmen für eine Reform der beruflichen Vorsorge müssen überdies eine starke Unterstützung durch die Sozialpartner haben, was mehr Zeit erfordert. Deshalb will der Bundesrat die AHV und die berufliche Vorsorge separat reformieren. Die Vorlage zur Reform der AHV ist dringend und soll 2022 in Kraft treten. Bei der Reform der beruflichen Vorsorge werden die Sozialpartner in die Lösungssuche einbezogen. So kann diese an die wirtschaftlichen und demografischen Gegebenheiten angepasst und gleichzeitig der Erhalt des Leistungsniveaus gewährleistet werden. Die Reformarbeiten wurden parallel lanciert, folgen aber unterschiedlichen Zeitplänen.

1.2.4 Gewählte Option der Reform der AHV

Da eine Reform dringend notwendig ist, schlägt der Bundesrat vor, die Vorlage auf die wesentlichsten Massnahmen zu begrenzen. Im Vordergrund stehen dabei die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der AHV und der Erhalt des Rentenniveaus. Die wichtigsten Massnahmen sind daher die Vereinheitlichung des Referenzalters von Männern und Frauen bei 65 Jahren, die hierfür vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen sowie eine Zusatzfinanzierung zugunsten der AHV. Ergänzend zur Vereinheitlichung des Referenzalters muss die neue Reformvorlage Massnahmen zur Flexibilisierung des Rentenbezugs enthalten. Diese Flexibilisierung wurde in der Altersvorsorge 2020

durchgehend unterstützt und ist Teil eines Konzepts, das zum Referenzalter gehört. Die Massnahmen, die eine Weiterarbeit bis 65 und darüber hinaus fördern sollen, gehören ebenfalls zur Flexibilisierung.

Eine der Herausforderungen dieser Reform besteht darin, angemessene Ausgleichsmassnahmen für die Erhöhung des Referenzalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre vorzusehen. Denn Massnahmen wie die Erhöhung des Referenzalters können ein Risiko für eine Reform darstellen, wie die Erfahrungen mit den letzten gescheiterten Vorlagen zeigen. So wurde die Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre bereits zweimal im Rahmen einer Volksabstimmung abgelehnt mit der Begründung, dass die Frauen von den Reformen am stärksten betroffen waren. Deshalb ist es wichtig, angemessene Ausgleichsmassnahmen vorzusehen.

1.2.5 Geprüfte, aber verworfene Reformoptionen

1.2.5.1 Reform, die sich ausschliesslich auf die Finanzierung beschränkt

Angesichts der finanziellen Perspektiven der AHV ist der Bundesrat der Ansicht, dass alle Optionen geprüft werden müssen, damit das finanzielle Gleichgewicht der AHV gesichert werden kann. Die Stabilität der AHV und das Solidaritätsprinzip, auf dem die Versicherung beruht, sind für die Bevölkerung zentrale Werte. Um dem gerecht zu werden und allen Reformmöglichkeiten Beachtung zu schenken, wollte der Bundesrat eine offene Diskussion führen. Dabei ging es um das mögliche Vorgehen beziehungsweise darum, welche Stossrichtung gewählt werden muss, um einen Weg aus dem seit über 20 Jahren bestehenden Reformstau zu finden. Ein erneutes Scheitern ist zu vermeiden, denn dies hätte gravierende Auswirkungen auf die finanzielle Situation der AHV beziehungsweise auf die Rentenzahlungen.

Vor diesem Hintergrund diskutierte der Bundesrat eine Option, die keine Anpassung der geltenden Anspruchsvoraussetzungen für AHV-Leistungen vorsah und bei der es einzig um die Zusatzfinanzierung der AHV über eine Erhöhung der MWST ging. Bereits in der Vergangenheit konnte die AHV ihre Finanzierungsquellen durch Revisionen ausbauen. So kommt der AHV seit 1999 ein Teil eines MWST-Prozentpunkts, des sogenannten Demografieprozents, zu.⁵ Seit dem Jahr 2000 gehen die Spielbankeneinnahmen vollumfänglich an die AHV⁶, und 2007 wurde der Erlös des Verkaufes des Nationalbankgoldes in Höhe von sieben Milliarden Franken an den AHV-Ausgleichsfonds überwiesen. Mit einer einzig auf die Zusatzfinanzierung beschränkten Reform könnten demnach die Reformziele ebenfalls erreicht werden.

Durch das Scheitern der Reform der Altersvorsorge 2020 ist der Finanzierungsbedarf der AHV noch gestiegen. Die darin vorgesehenen Massnahmen zur Eindämmung der finanziellen Verluste konnten nicht umgesetzt werden, sodass die Finanzierungslücke der AHV grösser geworden ist. Dazu kommt, dass das zu deckende Defizit umso höher sein wird, je später die Massnahmen umgesetzt werden. Würde man die Reform

⁵ AS 1998 1803; BBl 1997 III 741

⁶ AS 2000 677; BBl 1997 III 145

einzig auf die Zusatzfinanzierung der AHV über die MWST ausrichten, müssten die MWST-Sätze um 0,9 Prozentpunkte angehoben werden, damit der AHV-Ausgleichsfonds bis 2030 ausreichend geäufnet werden könnte.

Der Bundesrat hat die Idee einer einzig auf die Zusatzfinanzierung beschränkten Reform indes verworfen. Er ist nach wie vor der Ansicht, dass parallel auch einige Massnahmen aus der Reform der Altersvorsorge 2020 übernommen werden müssen, die dem Wandel der Gesellschaft und der Wirtschaft besser Rechnung tragen als die heutigen Regelungen. Die Vereinheitlichung des Referenzalters ist ein Schritt in Richtung Gleichbehandlung in der AHV, während mit den Massnahmen zur Flexibilisierung des Rentenbezugs und zur Förderung der Erwerbstätigkeit über das Alter von 65 Jahren hinaus langjährige Reformziele umgesetzt werden.

1.2.5.2 Weitere geprüfte Reformoption

Der Bundesrat hat ausserdem eine zweite Option geprüft, die sich an der Reform der Altersvorsorge 2020 orientierte, allerdings ohne die Massnahmen für die berufliche Vorsorge zu übernehmen. Diese Option sah eine gemischte Zusatzfinanzierung für die AHV vor, zum einen über eine Anhebung der MWST, zum anderen über eine Erhöhung der AHV-Beiträge. Insgesamt wären praktisch alle Elemente der Reform der Altersvorsorge 2020 übernommen worden, mit Ausnahme der Ausgleichsmassnahmen in der AHV (Zuschlag von 70 Fr. und Erhöhung der Plafonierungsgrenze für Ehepaare von 150 auf 155 %). Als Ausgleich für die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre sah diese Option eine Aufwertung des Erwerbseinkommens der Frauen vor. Dazu hätte ein Faktor zur Anwendung kommen sollen, der dem unerklärten Anteil der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern entspricht. Aktuell liegt der unerklärte Anteil bei 7,4 Prozent. Die Zusatzfinanzierung hätte sich wie folgt zusammengesetzt: Die MWST-Sätze wären um 1 Prozentpunkt angehoben worden, der AHV-Beitragssatz um 0,3 Prozentpunkte. Der Bundesrat hat dieses Modell verworfen, da er die Aufwertung der Einkommen der Frauen über einen Aufwertungsfaktor als eine nicht zweckmässige Ausgleichsmassnahme erachtet. Der Bundesrat ist sich der Lohnungleichheiten zwischen Frauen und Männern bewusst. Seine Position in Bezug auf korrigierende Massnahmen über die AHV hat sich seit der Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 allerdings nicht geändert. Er ist nach wie vor der Ansicht, dass die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen unabhängig von der Erhöhung des Rentenalters der Frauen behandelt werden muss: Lohnungleichheiten müssen dort bekämpft werden, wo sie entstehen, wobei korrigierende Massnahmen bei den AHV-Renten der Frauen keine zufriedenstellende Lösung darstellen. Der Bundesrat hat sich dieses Themas angenommen und am 5. Juli 2017 die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann⁷ ans Parlament überwiesen.

⁷ BBl 2017 5507

1.2.6 Im Rahmen der Vorlage nicht behandelte Massnahmen

1.2.6.1 Entflechtung von AHV und Bundeshaushalt

Die AHV wird durch Mittel aus verschiedenen Quellen finanziert. In erster Linie sind dies Versicherten- und Arbeitgeberbeiträge sowie Beiträge der öffentlichen Hand. Das Bundesgesetz über die AHV aus dem Jahr 1948 hielt bereits fest, die Versicherung sei über Einnahmen aus verschiedenen Quellen zu finanzieren. Deshalb beteiligten sich Bund und Kantone seit Einführung der AHV an deren Finanzierung. Zuerst in Höhe von 160 Millionen Franken, dann mit 350 Millionen Franken, wobei jeweils zwei Drittel vom Bund und ein Drittel von den Kantonen stammten. Erst 1970 wurde mit der 6. AHV-Revision das Prinzip eines prozentualen Beitrags von 20 Prozent der AHV-Ausgaben eingeführt, der zu 15 Prozent vom Bund und zu 5 Prozent von den Kantonen getragen wurde. Das Verhältnis wurde bei späteren Revisionen leicht angepasst, sodass ab 1999 der Beitrag des Bundes bei 16,36 Prozent und derjenige der Kantone bei 3,64 Prozent lag. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurden die Kantone 2008 von der Mitfinanzierung der AHV befreit und der Bundesbeitrag auf 19,55 Prozent der AHV-Ausgaben festgesetzt. 2018 beteiligte sich der Bund mit 8,6 Milliarden Franken an den AHV-Ausgaben.

Mit den Massnahmen der STAF wird der Bundesbeitrag auf 20,2 Prozent der AHV-Ausgaben erhöht. Im Jahr 2020 entspricht dies Mehreinnahmen für die AHV von rund 300 Millionen Franken. Da der Bundesbeitrag an die AHV-Ausgaben gekoppelt ist, steigt er prozentual zu den Ausgaben an, was bedeutet, dass der Bund einen Teil der durch die demografische Entwicklung verursachten wachsenden finanziellen Belastung der AHV mitträgt. Weil das Wachstum der AHV-Ausgaben über dem Wirtschaftswachstum und damit über dem Zuwachs der Bundeseinnahmen liegt, geht ein immer höherer Anteil des Bundesbudgets (2018: 12,2 % der Bundesausgaben) an die AHV. Diese wachsende Belastung beeinträchtigt die Umsetzung anderer Bundesaufgaben.

Am 8. November und am 20. Dezember 2017 hat der Bundesrat beschlossen, die Entflechtung der Konten von Bund und AHV gesondert von diesem AHV-Reformprojekt weiter zu prüfen.

1.2.6.2 Generelle Erhöhung des Rentenalters um ein Jahr

Der Bundesrat hat die Möglichkeit einer Erhöhung des Rentenalters von Frauen und Männern um ein Jahr geprüft. Diese Massnahme hätte zur Folge, dass das Rentenalter der Frauen auf 65 und jenes der Männer auf 66 Jahre erhöht würde. Aus folgenden Gründen hat sich der Bundesrat jedoch gegen die Aufnahme dieser Massnahme in diese Vorlage entschieden:

Bereits im Rahmen der 10. AHV-Revision wurde eine Annäherung des Rentenalters von Frauen und Männern beschlossen. Das Rentenalter der Frauen wurde damals in

einem ersten Schritt auf 63 und in einem zweiten Schritt auf 64 Jahre erhöht. Seit seinen Vorschlägen für die 11. AHV-Revision hat sich der Bundesrat für ein schrittweises Vorgehen zur Harmonisierung des Renten- bzw. Referenzalters ausgesprochen. Die Vereinheitlichung des Rentenalters von Frauen und Männern und die Annäherung des effektiven Altersrücktritts an ein Referenzalter von 65 Jahren für beide Geschlechter ist auch in der anstehenden AHV-Reform ein zentrales Element. Eine generelle Anhebung und damit ein Festhalten an einem unterschiedlichen Renten- bzw. Referenzalter entspricht nicht der vom Bundesrat verfolgten Strategie. Zudem zeigen die Ablehnung der Reform der Altersvorsorge 2020 und die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Harmonisierung des Referenzalters, dass bereits die Erhöhung des Referenzalters der Frauen sehr umstritten ist. Eine generelle Erhöhung des Referenzalters würde die Opposition gegen eine Reform deutlich verstärken und damit die dringend notwendige Stabilisierung der AHV ernsthaft gefährden.

1.2.6.3 Weitere Massnahmen aus der Reform der AHV 2020

Mit seiner Botschaft vom 19. November 2014 zur Reform der Altersvorsorge 2020 legte der Bundesrat nicht einfach nur eine Vorlage zur gleichzeitigen Reform von AHV und beruflicher Vorsorge vor. Vielmehr stand eine umfassende Reform beider Säulen im Zentrum. Im Rahmen der Beratungen hat das Parlament beschlossen, auf alle Massnahmen zu verzichten, die den Erfolg der Reform in einer Volksabstimmung gefährden könnten. Daher wurden folgende Massnahmen gestrichen:

- Anpassung der Hinterlassenenrenten,
- Massnahmen zur Gleichbehandlung von Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden in Bezug auf die Beitragssätze,
- Einführung eines Interventionsmechanismus in der AHV.

Des Weiteren hat das Parlament darauf verzichtet, die Anspruchsvoraussetzungen für AHV-Kinderrenten anzupassen, da es die vorliegenden Daten als unzureichend erachtete. Um über eine vertiefte Analyse der Thematik zu verfügen, hat der Ständerat am 7. März 2017 das Postulat 16.3910 «Kinderrenten der ersten Säule vertieft analysieren» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats angenommen. Um das Postulat beantworten zu können, war ein Forschungsprojekt nötig, da die AHV nicht über die erforderlichen Daten verfügt. Die Ergebnisse der Analyse werden in Ziffer 1.5 präsentiert.

Für das vorliegende Reformprojekt schlägt der Bundesrat vor, auf die Einführung der genannten Massnahmen zu verzichten. So kann die Diskussion auf die zentralen und dringenden Elemente im Hinblick auf die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der AHV konzentriert werden.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage wurde weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁸ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁹ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Im Rahmen der Legislaturplanung 2011–2015 wurde im Bereich der Sozialpolitik die Verabschiedung von Vorlagen in der 1. Säule und der beruflichen Vorsorge¹⁰ zur finanziellen Konsolidierung der Sozialversicherungen im Hinblick auf die demografische Entwicklung als Priorität festgelegt. Der Bundesrat hat die Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 bereits am 19. November 2014¹¹ verabschiedet, weshalb sie in den Zielen der Legislaturplanung 2015–2019¹² nicht mehr erscheint. Der Botschaft zufolge reformiert die Schweiz ihre Sozialwerke und finanziert sie nachhaltig (vgl. Ziel 11). Da die Massnahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 aufgrund des Scheiterns in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 nicht zum Tragen kamen, hat der Bundesrat beschlossen, im Rahmen der laufenden Legislaturperiode rasch eine neue Vorlage auszuarbeiten, um die Finanzierung der AHV zu sichern.

Die Vorlage wird im Voranschlag 2019 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan aufgeführt.

Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen der Vorlage und der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019¹³, da das Handlungsfeld 7 auf die Gewährleistung und die langfristige Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit zielt («Die sozialen Sicherungssysteme sind gewährleistet und langfristig finanziert. Sie sind an die sich wandelnden Bedingungen in Wirtschaft und Gesellschaft angepasst, um eine Existenzsicherung für alle sicherzustellen.»). Ziel 7.1 hält fest: «Die soziale Sicherheit ermöglicht der gesamten Bevölkerung die Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben. Sie ist den sich verändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen angepasst, und ihre Finanzierung ist gesichert.» Die Ziele der vorliegenden Reform (Erhalt des Leistungsniveaus und Sicherstellung der AHV-Finanzierung) sind mit diesem Ziel vereinbar.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Es wird beantragt, das Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates 16.3910 «Kinderrenten der ersten Säule vertieft analysieren» abzuschreiben. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, die wirtschaftlichen Verhältnisse

⁸ BBl 2016 1105

⁹ BBl 2016 5183

¹⁰ BBl 2012 481 und BBl 2012 7155

¹¹ BBl 2015 1

¹² BBl 2016 1158

¹³ «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019», abrufbar unter www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Politik und Strategie > Strategie Nachhaltige Entwicklung.

von Bezügerinnen und Bezüglern von Kinderrenten und die Praxis des Exports zu analysieren und darüber Bericht zu erstatten. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Der Ständerat hat das Postulat angenommen. Das Postulat wird in Ziffer 1.5 behandelt.

1.5 Postulat 16.3910 «Kinderrenten der ersten Säule vertieft analysieren»

Am 7. März 2017 hat der Ständerat das Postulat seiner Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit 16.3910 vom 14. November 2016 «Kinderrenten der ersten Säule vertieft analysieren» angenommen. Darin wird der Bundesrat beauftragt, die Kinderrenten der AHV und IV zu analysieren und darüber Bericht zu erstatten. Demnach sollen insbesondere die Praxis bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Frage des Exports von Renten an Pflegekinder ins Ausland untersucht werden. Namentlich soll aufgezeigt werden, welche Leistungen in die verschiedenen Zielländer fliessen und wie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Rentenempfängerinnen und -empfänger aussehen. Gestützt auf die Analyse sollen mögliche Massnahmen vorgeschlagen werden.

1.5.1 Anspruchsvoraussetzungen für Kinder- und Waisenrenten

1.5.1.1 Anspruch auf Kinderrenten der AHV und IV

Gemäss Artikel 22^{ter} AHVG haben Personen, denen eine Altersrente zusteht, für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente. Anspruch besteht somit, wenn das Kind unter 18 Jahren ist oder eine Ausbildung absolviert, höchstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Während des Vorbezugs der Altersrente werden keine Kinderrenten ausgerichtet.

Die Kinderrente beträgt 40 Prozent der jeweiligen Altersrente. Wenn beide Eltern Anspruch auf eine Kinderrente haben und beide Kinderrenten zusammen die Summe von 60 Prozent der maximalen Altersrente (2370 Fr. pro Monat im Jahr 2019) übersteigen, werden beide Renten gekürzt.

1.5.1.2 Anspruch auf Waisenrenten der AHV

Anspruch auf eine Waisenrente haben Kinder, deren Mutter oder Vater stirbt. Sind beide Elternteile gestorben, werden zwei Waisenrenten ausgerichtet. Der Rentenanspruch erlischt mit vollendetem 18. Altersjahr des Kindes. Für Kinder, die noch in Ausbildung sind, gilt der Rentenanspruch bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr (Art. 25 AHVG).

Die Waisenrenten werden auf die gleiche Weise berechnet wie die Kinderrenten (vgl. Ziff. 1.5.1.1).

1.5.1.3 Kinderrenten und Waisenrenten für Pflegekinder

Pflegeeltern, die eine Alters- oder eine Invalidenrente beziehen, haben Anspruch auf eine Kinderrente, wenn das Pflegekind schon vor Entstehung des Anspruchs auf die Alters- oder die Invalidenrente in Pflege genommen wurde. Wird das Pflegekind nach Entstehung des Anspruchs auf die Alters- oder die Invalidenrente in Pflege genommen, besteht ein Anspruch auf eine Kinderrente, wenn es sich um Kinder des anderen Ehegatten handelt (Art. 22^{ter} Abs. 1 zweiter Satz AHVG).

Ausserdem haben Pflegekinder beim Tod der Pflegemutter oder des Pflegevaters Anspruch auf eine Waisenrente. Dazu darf das Pflegekind allerdings nicht bereits eine Waisenrente für die verstorbenen leiblichen Eltern beziehen.

Damit das Pflegekind als solches anerkannt wird, muss zwischen Pflegekind und Pflegeeltern eine Eltern-Kind-Beziehung im eigentlichen Sinne bestehen. Das heisst, das Kind muss zur Pflege und Erziehung und nicht zur Arbeitsleistung in die Hausgemeinschaft der Pflegeeltern aufgenommen werden. Ein Verwandtschaftsverhältnis zwischen Kind und Pflegeeltern ist nicht Voraussetzung. Die Aufnahme des Pflegekindes erfolgt unentgeltlich. Das ist der Fall, wenn der Betrag, den die Pflegeeltern von Dritten für das Kind erhalten (z. B. Unterhaltszahlungen der leiblichen Eltern oder von Verwandten, Sozialversicherungsrenten oder Leistungen von Privatversicherungen), weniger als einen Viertel der tatsächlichen Unterhaltskosten des Kindes deckt. Ausserdem muss die Beziehung zwischen Kind und Pflegeeltern dauerhaft sein.

1.5.1.4 Auslandszahlung von Kinder- und Waisenrenten

Kinder- und Waisenrenten an schweizerische Staatsangehörige werden weltweit ausbezahlt. Auch Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten werden die Leistungen weltweit ausgerichtet. Die meisten Sozialversicherungsabkommen zwischen der Schweiz und anderen Staaten sehen den Export der Kinder- und Waisenrenten ebenfalls vor. Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, haben keinen Anspruch auf den Export der Leistungen, wenn sie ihren Wohnsitz ausserhalb der Schweiz haben.

1.5.2 Kontrollmassnahmen

1.5.2.1 Prüfung des Anspruchs von Pflegekindern auf Leistungen der AHV/IV

Bei der Anmeldung für Waisen- oder Kinderrenten (AHV/IV) für Pflegekinder wird der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller ein Formular zugestellt, auf dem insbesondere Angaben zum Kind, zu seinen Eltern, zum Datum der Inpflegenahme sowie zu allfälligen Renten oder Assistenzleistungen gemacht werden. Zudem werden Abklärungen zum Wohnsitz des Kindes getroffen.

Wird die Leistung (Waisen- oder Kinderrente der AHV/IV) für das Pflegekind gewährt, stellt die Ausgleichskasse in der Regel einmal im Jahr sicher, dass die Aufnahmebewilligung für das Kind noch Gültigkeit hat, dass der überlebende Pflegeeltern teil

dem Kind weiterhin den Status eines Pflegekindes garantiert bzw. dass nicht die leiblichen Eltern des Kindes ganz oder teilweise für den Unterhalt aufkommen.

1.5.2.2 Prüfung der Absolvierung einer Ausbildung von Kindern zwischen 18 und 25 Jahren

Sowohl die Kinderrenten (AHV/IV) als auch die Waisenrenten werden bis zum vollendeten 18. Altersjahr des Kindes ausgerichtet. Länger ausgerichtet werden die Renten, wenn das Kind sich in einer Ausbildung gemäss Artikel 49^{bis} der Verordnung vom 31. Oktober 1947¹⁴ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) befindet, allerdings höchstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Da der Anspruch auf die Kinder- oder die Waisenrente am Ende des Monats erlischt, in dem die Ausbildung endet, muss regelmässig geprüft werden, ob das Kind noch in Ausbildung ist.

Die Ausgleichskasse überprüft dies mindestens einmal im Jahr. Dazu verlangt sie eine Bestätigung der schulischen Einrichtung, den Stundenplan, Informationen zur wöchentlich in die Ausbildung investierten Anzahl Stunden sowie Auskünfte über allfällige Einkommen der in Ausbildung befindlichen Person. Bleibt eine Antwort aus, wird die Rentenzahlung eingestellt und der Leistungsanspruch gegebenenfalls aufgehoben. Ist die Ausbildungsbestätigung weniger als ein Jahr gültig, wird die erneute Überprüfung durchgeführt, sobald die alte Bestätigung ausläuft. Auf Ende des Schul-/Studienjahrs wird die Rentenzahlung in der Regel eingestellt, ausser die Person in Ausbildung erbringt den Nachweis, dass sie ihre Ausbildung im nächsten Schul-/Studienjahr fortsetzt. Die Ausgleichskasse achtet insbesondere darauf, dass das Kind die Ausbildung systematisch absolviert und innert angemessener Frist abschliesst. Wird das gleiche Semester zweimal wiederholt oder wechselt die Person regelmässig den Studiengang, so gilt die Ausbildung als nicht systematisch und die Rentenzahlung wird eingestellt.

1.5.3 Statistiken

1.5.3.1 Statistiken zu den Kinder- und Waisenrenten¹⁵

Übersicht

Im Dezember 2018 wurden 127 949 Waisen- und Kinderrenten der AHV und der IV für insgesamt 73,5 Millionen Franken ausgerichtet.

98 902 dieser Renten gingen an Bezügerinnen und Bezüger mit Wohnsitz in der Schweiz. Die verbleibenden 29 047, im Ausland ausgerichteten Renten verteilten sich wie folgt: 21 747 wurden in EU- und EFTA-Staaten ausgerichtet, 3914 in Ländern mit einem Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz und 3386 in Staaten ohne Abkommen.

¹⁴ SR 831.101

¹⁵ Quelle: BSV, Auswertung der Rentenregister

Verteilung der Kinderrenten der AHV

Im Dezember 2018 wurden insgesamt 27 041 Kinderrenten der AHV ausgerichtet, 18 212 (rund 68 %) davon an Empfängerinnen oder Empfänger mit Wohnsitz in der Schweiz. 7085 Renten (gut 26 %) gingen in einen EU- oder EFTA-Staat oder in ein Land mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. 1744 Renten (6 %) wurden an Empfängerinnen oder Empfänger mit Wohnsitz in einem Land ohne Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz ausgerichtet.

Die Kinderrenten der AHV wurden in der Mehrheit (insgesamt 19 123 und damit knapp 71 %) an schweizerische Staatsangehörige ausgerichtet, von denen 16 146 (84 %) ihren Wohnsitz in der Schweiz hatten. 4823 der in einem EU- oder EFTA-Staat ausgerichteten Kinderrenten der AHV (rund 79 %) wurden an ausländische Staatsangehörige ausgerichtet, während 1673 (rund 62 %) der in einem Drittstaat ausgerichteten Renten (mit oder ohne Abkommen) an schweizerische Staatsangehörige gingen.

Verteilung der Waisenrenten der AHV

Im Dezember 2018 wurden insgesamt 32 328 Waisenrenten der AHV ausgerichtet, 22 508 (rund 70 %) davon an Bezügerinnen und Bezüger mit Wohnsitz in der Schweiz. 8921 Waisenrenten (gut 27 %) gingen in einen EU- oder EFTA-Staat oder in ein Land mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. 899 Renten (rund 3 %) wurden an Empfängerinnen oder Empfänger mit Wohnsitz in einem Land ohne Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz ausgerichtet.

21 721 (rund 67 %) der Waisenrenten wurden an schweizerische Staatsangehörige ausgerichtet, von denen 19 465 (rund 90 %) ihren Wohnsitz in der Schweiz hatten. Die meisten der in den EU- und EFTA-Staaten ausgerichteten Waisenrenten (6502 Renten; 84 %) gingen an ausländische Staatsangehörige, während die Verteilung in Drittstaaten (mit und ohne Sozialversicherungsabkommen) ausgeglichener ist: Hier entfielen 1057 Waisenrenten (51 %) auf ausländische Staatsangehörige.

Verteilung der Kinderrenten der IV

Im Dezember 2018 wurden insgesamt 68 580 Kinderrenten der IV ausgerichtet, 58 182 (85 %) davon an Bezügerinnen und Bezüger mit Wohnsitz in der Schweiz. 9655 Renten (14 %) gingen in einen EU- oder EFTA-Staat oder in ein Land mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. Lediglich 743 Renten (1 %) wurden an Empfängerinnen und Empfänger mit Wohnsitz in einem Nichtvertragsstaat ausgerichtet.

49 617 (72 %) der Kinderrenten wurden an schweizerische Staatsangehörige ausgerichtet, von denen 46 586 (94 %) ihren Wohnsitz in der Schweiz hatten. 6030 der in einem EU- oder EFTA-Staat ausgerichteten Kinderrenten der IV (77 %) gingen an ausländische Staatsangehörige. 1337 der in einem Drittstaat (mit oder ohne Abkommen) ausgerichteten Renten (53 %) entfielen auf ausländische Staatsangehörige.

1.5.3.2 Statistiken zu den Renten für Pflegekinder im Ausland

Gemäss den Daten der Schweizerischen Ausgleichskasse wurden im Februar 2017 insgesamt 327 Renten für Pflegekinder ausgerichtet, 320 (98 %) davon an Empfängerinnen und Empfänger im Ausland. Die Verteilung sah wie folgt aus: Bei 226 dieser Renten handelte es sich um Kinderrenten der AHV, bei 70 um Waisenrenten der AHV und bei 31 um Kinderrenten der IV.

Verteilung der Renten:

Tabelle 1-2

Verteilung der Renten für Pflegekinder, Februar 2017

Staatsangehörig- keit Anspruchsbe- rechtigte/r	Anzahl Ren- ten	Verteilung nach Wohnsitzstaat Empfänger/in	Kosten (in Fr., Febr. 2017)
Schweiz	289	Schweiz	6 4 121
		EU	38 24 933
		Algerien	1 293
		Brasilien	23 17 751
		Dominikanische Republik	16 10 688
		Elfenbeinküste	2 1 015
		Indonesien	1 546
		Kenia	7 4 319
		Kolumbien	2 1 292
		Kuba	1 790
		Madagaskar	1 560
		Malaysia	2 968
		Marokko	2 1 454
		Mauritius	2 1 568
		Paraguay	1 737
		Philippinen	25 17 925
		Senegal	3 1 695
		Thailand	152 116 405
		Togo	1 842
		Uganda	1 361
		Ukraine	2 1458
		Vietnam	1 940
EU	36	Schweiz	1 97
		EU	31 7 145
		Costa Rica	1 761
		Kanada	1 83
		Thailand	1 658
Staat mit Sozial- versicherungsab- kommen	2	Serbien	2 1 297
Total	327		220 702

1.5.3.3 Familien- Haushalts- und Wohnsituation der Bezügerinnen und Bezüger von Kinderrenten

Rund zwei Drittel aller Eltern von Kindern mit Wohnsitz in der Schweiz, die eine Kinderrente auslösen, leben zusammen. Bei den ausländischen Kindern sind es mit 71 Prozent etwas mehr als bei den Schweizerinnen und Schweizer (67 %). Mit vereinzelten Ausnahmen wohnen minderjährige Kinder unabhängig von ihrer Nationalität mit 99 Prozent bei mindestens einem Elternteil. Rund ein Viertel der rentenauslösenden Kinder zwischen 18 und 24 Jahren wohnt jedoch nicht mehr bei den Eltern. Für rentenauslösende Kinder mit Wohnsitz im Ausland kann eine Zuordnung zur Wohnform der Eltern nicht vorgenommen werden, da die Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP¹⁶) keine entsprechenden Angaben ermöglicht.

1.5.4 Wirtschaftliche Verhältnisse der Bezügerinnen und Bezüger einer AHV-Rente mit Anspruch auf Kinderrente

1.5.4.1 Grundlagen

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) beauftragt, eine Analyse der wirtschaftlichen Situation von Bezügerinnen und Bezüger einer Kinderrente der AHV bzw. der beruflichen Vorsorge vorzunehmen und diese Vergleichsgruppen gegenüberzustellen.¹⁷ Es wurden Daten aus STATPOP, verschiedenen Registern der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS), der Strukturhebung sowie Steuerdaten aus 11 Kantonen (AG, BE, BL, BS, GE, LU, NE, NW, SG, TI, VS) verwendet. Die vorhandenen Daten lassen eine Analyse der finanziellen Situation (Einkommen und Vermögen) von Personen mit Wohnsitz in der Schweiz zu. Für Leistungen, die ins Ausland exportiert werden, ist keine solche individuelle Analyse möglich. Obwohl nur aus 11 Kantonen Steuerdaten zur Verfügung standen, können die Ergebnisse als repräsentativ für die ganze Schweiz betrachtet werden. Die Grundlage deckt 43 Prozent aller in der Schweiz wohnenden AHV-Rentnerinnen und AHV-Rentner mit Anspruch auf Kinderrente ab.

Konzeptionelle Grundlagen

Für die Untersuchung der wirtschaftlichen Situation der Bezügerinnen und Bezüger von Kinderrenten wurde in einem ersten Schritt die Familien- und Haushaltssituation der Betroffenen analysiert. Ausgangspunkt für eine Kinderrente ist eine rentenberechtigte Person mit einem minderjährigen Kind oder einem jungen Erwachsenen, der sich in Ausbildung befindet. Da die Betroffenen in unterschiedlichen Haushaltssituationen

¹⁶ Die STATPOP ist abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Erhebungen, Statistiken > Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP).

¹⁷ Jürg Guggisberg, Lena Liechti, (2019, noch nicht veröffentlicht): Wirtschaftliche Verhältnisse der Bezügerinnen und Bezüger einer Rente aus der 1. Säule (IV/AHV) mit Anspruch auf eine Kinderzusatzrente, Bern.

leben und die Kinderrente nicht immer an die rentenberechtigte Person direkt ausbezahlt wird, wurden sogenannte Unterstützungseinheiten definiert, welche für das rentenauslösende Kind tatsächlich finanziell aufkommen. Zur Bildung dieser Unterstützungseinheiten wurde zwischen Eltern, die zusammenleben (verheiratet oder Konkubinat), und Eltern, die getrennt leben (eventuell zusammen mit neuem Partner / neuer Partnerin), unterschieden. Die Analyse fokussiert also auf die wirtschaftlichen Verhältnisse dieser Unterstützungseinheiten.

In einem ersten Kapitel werden die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unterstützungseinheiten präsentiert. Zur Einordnung der Ergebnisse wird in einem zweiten Kapitel ein Vergleich mit Vergleichsgruppen vorgenommen.

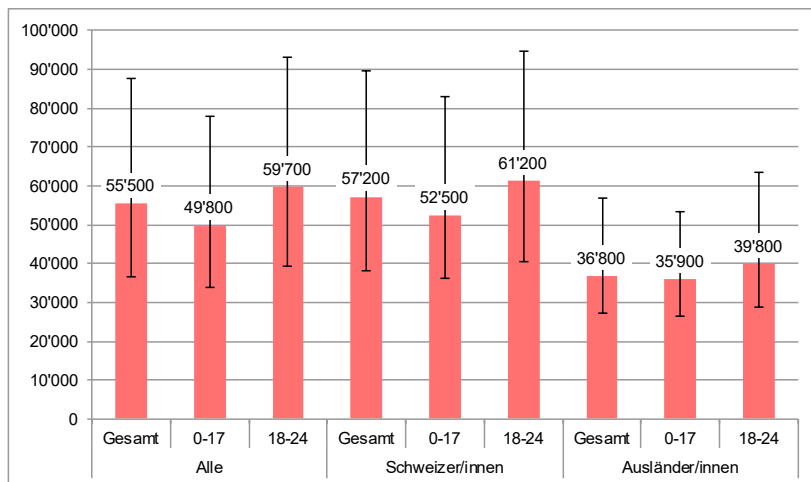
1.5.4.2 Übersicht über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unterstützungseinheiten

In diesem Abschnitt werden die wirtschaftlichen Verhältnisse zwischen bestimmten Gruppen innerhalb der Bezügerinnen und Bezüger von Kinderrenten miteinander verglichen. Die wirtschaftlichen Verhältnisse sind in der Studie folgendermassen definiert: Gesamteinkommen aus Erwerbseinkommen, allfällig vorhandene Renten aus der 1., 2. und 3. Säule, diverse Leistungen aus Sozialversicherungen, Sozialhilfe, andere Transfereinkommen sowie das Vermögenseinkommen. Zusätzlich werden 5 Prozent des sogenannt "rasch einsetzbaren Vermögens" addiert.

Über alle Gruppen hinweg verfügen die Unterstützungseinheiten über ein Medianeinkommen (Äquivalenzeinkommen) von 55 500 Franken. Das einkommensschwächste Viertel der Betroffenen hat weniger als 36 800 Franken zur Verfügung, während das wirtschaftlich stärkste Viertel über ein Äquivalenzeinkommen von mindestens 87 800 Franken (Median) verfügt. Wird nach der Nationalität der Betroffenen unterschieden, zeigt sich, dass ausländische Unterstützungseinheiten (36 800 Franken) im Vergleich zur Gruppe der Schweizer (57 200 Franken) ein deutlich tieferes Medianeinkommen zur Verfügung haben.

Grafik 1-1

Äquivalenzeinkommen der Unterstützungseinheiten von rentenauslösenden Kindern. Median und Intervall mit unterer und oberer Grenze



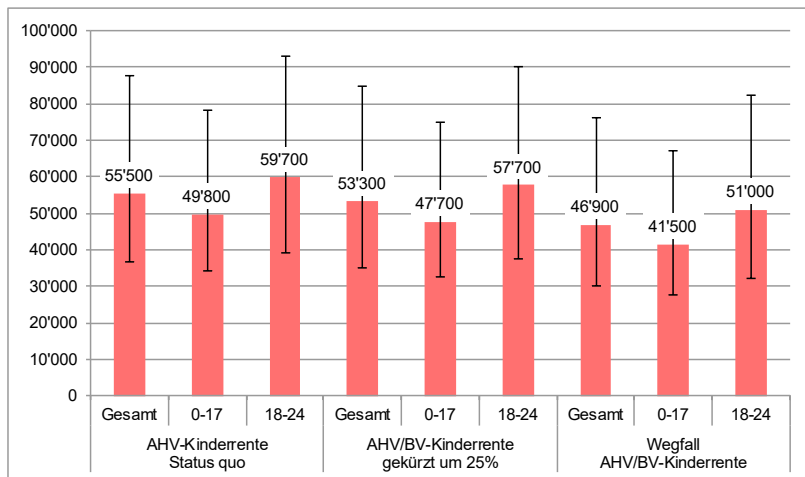
Auch zwischen den beiden Altersgruppen der Minder- und Volljährigen sind beträchtliche Unterschiede bezüglich den wirtschaftlichen Verhältnissen auszumachen. Das Äquivalenzeinkommen der Unterstützungseinheiten von 0- bis 17-Jährigen liegt bei 49 800 Franken (Median) und für die 18- bis 24-Jährigen bei 59 700 Franken (Median). Unterstützungseinheiten mit volljährigen Kindern, die eine Ausbildung verfolgen, sind im Gegensatz zu Unterstützungseinheiten mit minderjährigen Kindern also wirtschaftlich deutlich besser situiert. Vermutlich widerspiegelt dieser Effekt das höhere Ausbildungsniveau von Eltern und die für die Kinder entsprechend höheren Chancen für eine tertiäre Ausbildung. Es dürfte sich demnach um einen schichtspezifischen Effekt handeln.

Auswirkungen eines Wegfalls der AHV- und BV-Kinderrente sowie Reduktion der Kinderrente um 25 Prozent

Im Rahmen der Weiterentwicklung der IV hat der Nationalrat entschieden, die Höhe der IV- und AHV-Kinderrenten von aktuell 40 auf 30 Prozent der entsprechenden Altersrente zu senken. Der Ständerat wird voraussichtlich im September 2019 hierüber beraten. Eine Reduktion der AHV- und BV-Kinderrenten um 25 Prozent hätte eine Senkung des Medianeinkommens über alle Gruppen hinweg auf 53 300 Franken zur Folge. Die wirtschaftlich schwächsten 25 Prozent hätten weniger als 35 100 Franken zur Verfügung, während der obere Viertel ein Medianeinkommen von mindestens 84 700 Franken hätte.

Grafik 1-2

Äquivalenzeinkommen der Unterstützungseinheiten von rentenauslösenden Kindern. Median und Intervall mit unterer und oberer Grenze



Eine Aufhebung der Kinderrenten hätte noch gravierendere Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen. Würde die AHV- sowie die BV-Kinderrente gestrichen, würde sich das Medianeinkommen der Unterstützungseinheiten auf 46 900 Franken reduzieren. Das wirtschaftlich schwächste Viertel müsste mit maximal 29 900 Franken auskommen, während das stärkste Viertel mindestens 76 100 Franken zur Verfügung hätte. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die wegfallenden Beiträge zu einem grossen Teil durch die Ergänzungsleistungen kompensiert würden.

1.5.4.3 Wirtschaftliche Verhältnisse der Unterstützungseinheiten im Vergleich

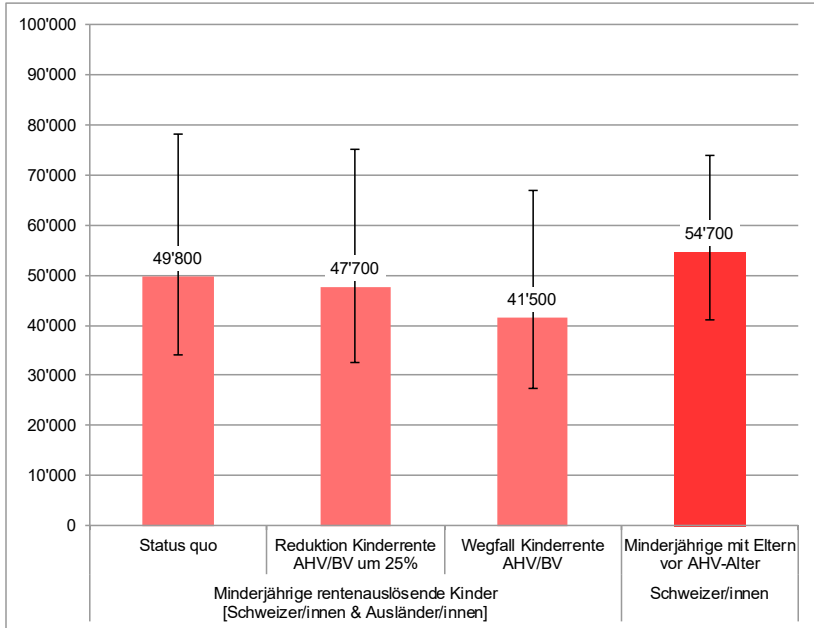
In diesem Kapitel wird die wirtschaftliche Situation der Unterstützungseinheiten von minderjährigen Kindern sowie von 18- bis 24-Jährigen mit und ohne Anspruch auf eine Kinderrente verglichen. Es soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bezügerinnen und Bezüger von Kinderrenten derjenigen von Personen in vergleichbaren Situationen gegenübergestellt werden, die keinen Anspruch auf Kinderrenten haben. Weil die Qualität der Informationen in STATPOP zur Identifikation der Eltern von Kindern ohne Kinderrente nur für Kinder mit schweizerischer Nationalität genügend ist, beschränkt sich der Vergleich mit den Vergleichsgruppen ausschliesslich auf Einheiten mit Schweizerinnen und Schweizern.

Unterstützungseinheiten von Minderjährigen im Vergleich

Unterstützungseinheiten von minderjährigen rentenauslösenden Kindern verfügen über ein Äquivalenzeinkommen von 49 800 Franken (Median). Im Vergleich hierzu haben Eltern vor dem AHV-Alter mit minderjährigen Kindern ein deutlich höheres Medianeinkommen von 54 700 Franken zur Verfügung. Bei einem Wegfall der AHV- und der BV-Kinderrente hätten die Betroffenen ein um 13 000 Franken geringeres Einkommen als die Unterstützungseinheiten der Vergleichsgruppe. Bereits heute leben minderjährige rentenauslösende Kinder im Vergleich zur Vergleichsgruppe öfter in einem wirtschaftlich schwächeren Umfeld. Mit einem Wegfall der AHV- und BV-Kinderrenten würde sich dieser Unterschied weiter vergrössern, und es würden deutlich mehr Kinder mit Eltern im Rentenalter in wirtschaftlich leistungsschwachen Verhältnissen aufwachsen. Der wirtschaftlich schwächste Viertel hat in der Gruppe der Eltern vor dem Rentenalter maximal 41 100 Franken zur Verfügung. Bei den Unterstützungseinheiten mit Anspruch auf eine Kinderrente liegt diese Grenze bei 34 000 Franken. Ohne die Kinderrenten würde das Äquivalenzeinkommen eines Viertels auf maximal 27 500 Franken sinken. Im Falle einer Reduktion der Kinderrente um 25 Prozent hätten Unterstützungseinheiten ein Medianeinkommen von 47 700 Franken. Die Quartilsgrenzen (wirtschaftlich schwächste resp. stärkste Viertel) würden sich bei 32 500 Franken (25 %) und 75 100 Franken (75 %) befinden. Damit wäre die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unterstützungseinheiten bei einer Differenz des Medianeinkommens von 7 000 Franken ebenfalls deutlich tiefer als jene der Vergleichsgruppe.

Grafik 1-3

Äquivalenzeinkommen Unterstützungseinheiten mit minderjährigen Kindern mit und ohne Anspruch auf Kinderrenten.



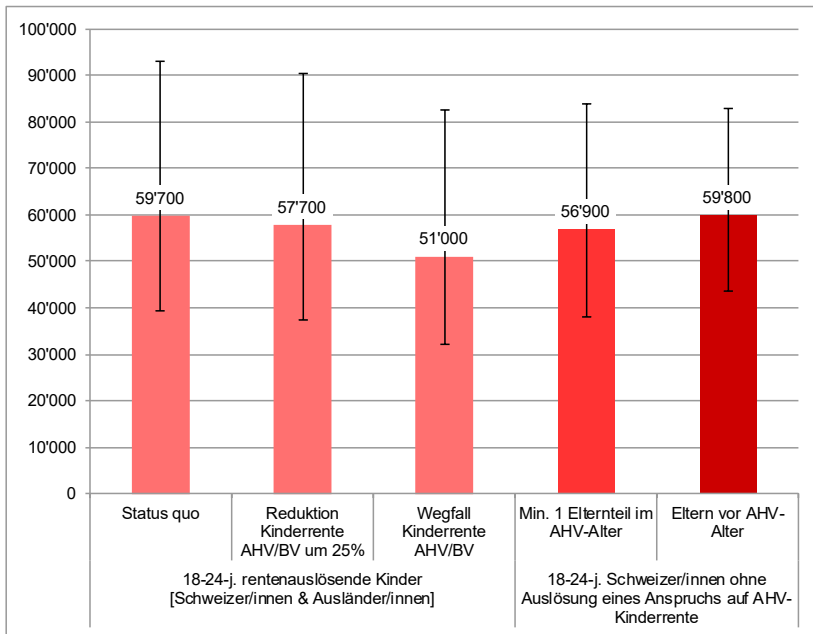
Der Vergleich zeigt, dass sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Eltern mit und ohne Anspruch auf Kinderrenten deutlich unterscheidet. Auch mit der Ausrichtung von Kinderrenten leben minderjährige rentenauslösende Kinder vermehrt in wirtschaftlich leistungsschwachen Verhältnissen als diejenigen der Vergleichsgruppe. Mit einem Wegfall oder einer Reduktion der Kinderrente würde sich dieser Unterschied vergrössern.

Unterstützungseinheiten von 18- bis 24-Jährigen im Vergleich

In diesem Abschnitt werden die Unterstützungseinheiten von 18- bis 24-Jährigen mit zwei Vergleichsgruppen verglichen, die keinen Anspruch auf eine Kinderrente haben: Die erste Gruppe umfasst 18- bis 24-Jährige, die nicht in Ausbildung sind oder die neben der Ausbildung ein eigenes Einkommen von mindestens 28 200 Franken (Stand 2015) erzielen, mit mindestens einem Elternteil im Rentenalter. Der Vergleich mit dieser Gruppe muss unter Vorbehalt erfolgen, da diese Jugendlichen weitgehend wirtschaftlich selbstständig sind. In der zweiten Vergleichsgruppe befinden sich 18- bis 24-Jährige in Ausbildung mit Eltern vor dem Rentenalter.

Grafik 1-4

Äquivalenzeinkommen Unterstützungseinheiten mit 18- bis 24-jährigen Kindern mit und ohne Anspruch auf AHV-Kinderrenten.



Unterstützungseinheiten mit Anspruch auf eine Kinderrente verfügen über ein Medianeinkommen von 59 700 Franken. Die Grenze des unteren und oberen Viertels befindet sich bei 39 300 und 93 200 Franken. Damit liegt das Medianeinkommen rund 3 000 Franken höher als jenes der Vergleichsgruppe 1 (Mind. 1 Elternteil im AHV-Alter). Fällt die Kinderrente weg, hätten die Unterstützungseinheiten ein Medianeinkommen von 51 000 Franken zur Verfügung. Bei einer Reduktion der Kinderrente um 25 Prozent würden Unterstützungseinheiten ein Medianeinkommen von 57 700 Franken erzielen. Die Quartilsgrenzen würden bei 37 500 Franken (25 %) und 90 300 Franken (75 %) liegen. Mit den Kinderrenten erreichen die Eltern demnach ein vergleichbares Leistungsniveau wie Eltern ohne unterstützungsbedürftige Kinder.

Die Gegenüberstellung mit der zweiten Vergleichsgruppe (Eltern vor AHV-Alter, 18-24-Jährige in Ausbildung) zeigt, dass Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Hilfe der Kinderrente fast gänzlich ausgeglichen werden. Eltern vor dem AHV-Alter (Medianeinkommen 59 800 Franken) weisen eine fast identische wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wie Unterstützungseinheiten mit Anspruch auf Kinderrenten (Medianeinkommen 59 700 Franken) auf. Anders sieht es bei einem Wegfall

der Kinderrenten aus. In diesem Fall hätte die Vergleichsgruppe ein rund 9 000 Franken höheres Medianeinkommen. Würde die Kinderrente um 25 Prozent gekürzt, würde sich dieser Unterschied auf rund 2 000 Franken belaufen.

Auswirkungen auf die Armutsgefährdungsquote

Die Aufhebung der Kinderrenten hätte auch eine deutliche Erhöhung des Anteils der Armutsgefährdeten zur Folge. In Anlehnung an Definitionen der OECD werden jene Unterstützungseinheiten hierzu gezählt, deren Äquivalenzeinkommen maximal 60 Prozent des Medianeinkommens erreicht. Dieses Medianeinkommen beträgt 61 000 Franken, womit sich ein Schwellenwert von 36 600 Franken ergibt.

Minderjährige, die keinen Anspruch auf eine Kinderrente auslösen, weisen eine Armutsgefährdungsquote von 17 Prozent auf. Unterstützungseinheiten von rentenauslösenden Kinder haben mit 28 Prozent eine fast doppelt so hohe Armutsgefährdungsquote wie die Referenzgruppe. Bei einem Wegfall der Kinderrenten würde sich die Armutsgefährdung von 28 auf 41 Prozent erhöhen. Bei den jungen Erwachsenen ist die Armutsgefährdung etwas weniger ausgeprägt. Bei den 18- bis 24-Jährigen ohne Kinderrente (Referenzgruppe) beträgt die Armutsgefährdungsquote 15 Prozent. Rentenauslösende 18- bis 24-Jährige weisen mit 21 Prozent eine um rund einen Drittel höhere Armutsgefährdungsquote als die Referenzgruppe auf. Im Falle eines Wegfalls wäre die Armutsgefährdung dieser Gruppe mit 31 Prozent rund doppelt so hoch wie diejenige von jungen Erwachsenen ohne Kinderrente.

Fazit

Sowohl minderjährige als auch ausländische rentenauslösende Kinder leben deutlich häufiger in einem wirtschaftlich schwächeren Umfeld als volljährige und Schweizer rentenauslösende Kinder. Auch im Vergleich mit minderjährigen Kindern von Eltern, die das AHV-Rententalter noch nicht erreicht haben, wachsen minderjährige rentenauslösende Kinder, trotz der Ausrichtung einer AHV- und allenfalls einer BV-Kinderrente, öfter in einem wirtschaftlich leistungsschwachen Umfeld auf. Für die sich in Ausbildung befindenden 18- bis 24-Jährigen scheinen die Kinderrenten die durch die Ausbildung entstehenden Betreuungs- und Unterstützungskosten so weit zu decken, dass die Eltern nicht weniger Geld zur Verfügung haben als Eltern, die beide noch im Erwerbsalter sind.

Die Ergebnisse lassen demnach den Schluss zu, dass die Kinderrenten erstens einen Beitrag dazu leisten, dass die rentenauslösenden Kinder nicht häufiger in einem wirtschaftlich leistungsschwachen Umfeld leben müssen, als dies für Kinder von jüngeren Eltern, die das AHV-Rententalter noch nicht erreicht haben, vorkommt. Bei Volljährigen wird dieses Ziel besser erreicht als bei Minderjährigen. Zweitens ist davon auszugehen, dass bei einem Wegfall der Kinderrenten die Chancen für einen Teil der jungen Erwachsenen mit Eltern im AHV-Rententalter sinken würden, eine länger dauernde Ausbildung zu absolvieren, sofern der damit einhergehende Einkommensverlust nicht durch andere Einkommensquellen kompensiert werden kann.

1.6 **Zusammenhang mit dem Entwurf zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose**

An seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 hat der Bundesrat ein Massnahmenpaket zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials beschlossen. Insbesondere soll älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch bessere Bildungsmöglichkeiten und intensivere Betreuung die berufliche Wiedereingliederung erleichtert werden. Ausserdem will der Bundesrat eine Überbrückungsleistung zur Deckung des Existenzbedarfs von ausgesteuerten Arbeitslosen ab 60 Jahren einführen. Die geplante Überbrückungsleistung ist nicht an die Vorlage AHV 21 geknüpft. Die beiden Vorlagen verfolgen nicht die gleichen Ziele und richten sich auch nicht an den gleichen Personenkreis. Während die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Massnahmen zur Flexibilisierung des Altersrücktritts (vgl. Ziff. 4.1.4) als Anreiz zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit bis 65 Jahre und darüber hinaus ausgelegt sind, deckt die Überbrückungsleistung den Existenzbedarf von ausgesteuerten Arbeitslosen ab 60 Jahren, deren Chancen auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt geringer sind als diejenigen von jüngeren Personen. Damit schliesst die Überbrückungsleistung die bestehende Lücke zwischen dem Erlöschen des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung und dem Erreichen des Referenzrentenalters.

An seiner Sitzung vom 26. Juni 2019 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose eröffnet. Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis 26. September 2019.¹⁸

1.7 **Demografische und wirtschaftliche Entwicklung**

- Die Lebenserwartung steigt weiterhin.
- Die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboom-Generationen erreichen das Rentenalter.
- Dadurch verändert sich das Verhältnis zwischen Aktiven und Pensionierten in einem für die Finanzierung ungünstigen Sinn.

1.7.1 **Demografische Entwicklung**

Im Einklang mit dem weltweiten Trend geht die demografische Entwicklung auch in der Schweiz in Richtung alternde Bevölkerung. Dadurch verändert sich die Alterspyramide, da der Anteil älterer Menschen im Verhältnis zur jüngeren Bevölkerung zunimmt. Die mit der Alterung und der tiefen Geburtenrate verbundene Veränderung der Bevölkerungsstruktur wirkt sich bereits seit mehreren Jahren auf die 1. Säule aus.

¹⁸ Die Vernehmlassungsunterlagen sind abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Laufende Vernehmlassungen > Eidgenössisches Departement des Innern.

Bislang waren die Folgen allerdings kaum spürbar, da sie durch andere zeitlich begrenzte demografische, institutionelle und wirtschaftliche Parameter aufgefangen wurden. Sie gefährden aber das finanzielle Gleichgewicht der AHV. Da die Bevölkerungsalterung anhalten wird und weitere geburtenstarke Jahrgänge (im letzten Jahrhundert wurden zwei Geburtenspitzen verzeichnet: die erste im Jahr 1946, die zweite zwischen 1955 und 1970) das Rentenalter erreichen, werden die Auswirkungen nach und nach stärker ins Gewicht fallen.

Steigende Lebenserwartung

1967 hatten die Frauen in der Schweiz bei der Geburt eine Lebenserwartung von 75,7 Jahren, die Männer von 69,7 Jahren. Fünfzig Jahre später hat sich dieser Wert für Frauen auf 85,4 Jahre und für Männer auf 81,4 Jahre erhöht, was einem Anstieg von zehn Jahren für Frauen und von 12 Jahren für Männer entspricht. Die höhere Lebenserwartung ist zwar auch auf den Rückgang der Sterblichkeit bei der Geburt zurückzuführen, Hauptgrund für diese Zunahme ist aber die stetig gesunkene Sterblichkeit älterer Personen. Die mit 65 Jahren verbleibende Lebenserwartung ist innerhalb der letzten fünfzig Jahre um sieben Jahre gestiegen: bei den Frauen von 16,0 auf 22,5 Jahre, bei den Männern von 13,1 auf 19,7 Jahre.

Tiefe Geburtenraten

Die hohe Geburtenrate in der Kriegs- und der Nachkriegszeit (1939–1964) von durchschnittlich 2,38 Kindern pro Frau sorgte bis Ende der 1960er-Jahre für den Generationenerhalt. Ab 1964 begann die Geburtenhäufigkeit zu sinken. Sie pendelt seit 1976 um 1,5 Kinder je Frau, während die für den Generationenerhalt notwendige Rate bei 2,09 Kindern liegt. Damit liegt die Geburtenrate seit Längerem unter der für die demografische Erneuerung erforderlichen Quote. Dies wirkt sich aber bisher noch nicht direkt auf die Altersvorsorge aus, da die geringere Anzahl Berufseinsteigerinnen und -einsteiger bislang durch die relativ konstante Zuwanderung ausgeglichen wurde. Die zugewanderten Personen integrieren sich rasch in den Arbeitsmarkt und beteiligen sich somit sofort an der Umlagefinanzierung. Sobald diese Personen, die derzeit noch im Erwerbsalter sind, das Rentenalter erreichen, wird sich der Trend jedoch ändern.

Veränderte Altersstruktur der Bevölkerung

In den letzten fünfzig Jahren ist die Bevölkerung der Schweiz so stark gewachsen wie noch nie. Neben den geburtenstarken Jahrgängen zwischen 1942 und 1973 hat auch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zu einem Bevölkerungsanstieg geführt. Die Schweizer Wohnbevölkerung ist innerhalb von fünfzig Jahren um über 40 Prozent gewachsen und hat heute die Grenze von 8,5 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern überschritten. Dieses Wachstum teilt sich hälftig auf die schweizerische und die ausländische Bevölkerung auf. Seit ein paar Jahren ist der Wanderungssaldo jedoch rückläufig.

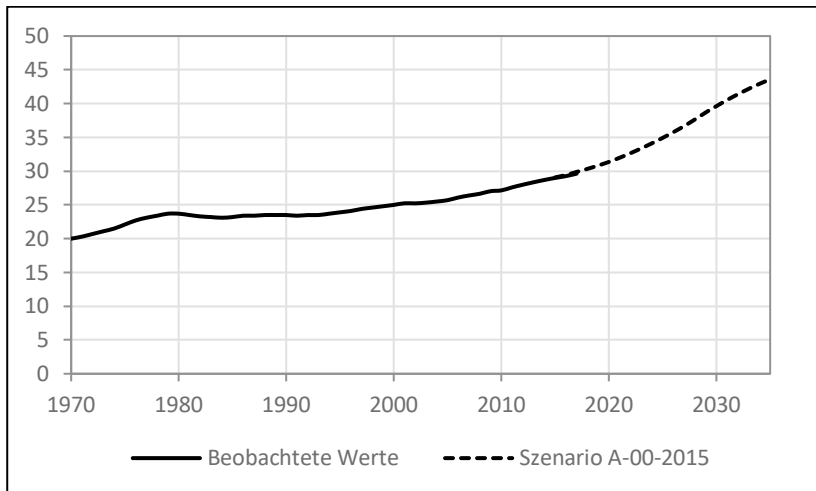
Der Wanderungssaldo und der Ausländerbestand beeinflussen nicht nur das demografische Wachstum, sondern auch die Altersstruktur der Bevölkerung. Diese hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert. 1970 machten Personen ab 65 Jahren noch 11,5 Prozent der Bevölkerung aus. Bis ins Jahr 2017 hat sich ihr Anteil auf 18,3 Prozent erhöht. Demgegenüber ist der Anteil der unter 20-Jährigen von 1970 bis 2017

von 31,0 Prozent auf 20,0 Prozent gesunken. Da der Rückgang der Anzahl junger Personen stärker war als der Zuwachs der über 65-Jährigen, ist der Anteil der Personen im Erwerbsalter (20–64 Jahre) an der Gesamtbevölkerung im gleichen Zeitraum von 57,5 auf 61,7 Prozent gestiegen. Bei der Einführung der AHV im Jahr 1948 finanzierten noch rund 6,5 Aktive eine Person im Rentenalter, zurzeit kommen noch knapp 3,4 Aktive für eine pensionierte Person auf, und in dreissig Jahren wird das Verhältnis bei zirka 2:1 liegen.

Die Entwicklung des Altersquotienten, der das Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen angibt, widerspiegelt diese erheblichen Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung in der Schweiz.

Grafik 1-5

Altersquotient in Prozent, 1970-2035



Quellen: BFS – ESPOP (1970-2009), STATPOP (2010-2017), Bevölkerungsszenarien (ab 2015)

Mit dem schrittweisen Erreichen des Rentenalters durch die geburtenstarken Jahrgänge werden mittelfristig zwei Gruppen prozentual an Bedeutung gewinnen: über 50-Jährige und ganz besonders über 65-Jährige. Das Medianalter der Bevölkerung wird weiter steigen.

Diese Entwicklung hat für die Ausgaben der AHV weitreichende Folgen: Die Zahl der ausbezahlten Renten wird zunehmen, einerseits weil die Jahrgänge, die das Rentenalter erreichen werden, grösser sein werden und andererseits weil die Dauer des Leistungsbezugs sich entsprechend der steigenden Lebenserwartung verlängern wird. Die Gruppe der 20- bis 40-Jährigen wird fortlaufend schrumpfen und die Zahl der Kinder dank Zuwanderung oder Anstieg der Geburtenrate nur noch leicht wachsen. Die Bestände der jungen Personen und damit der Arbeitskräfte von morgen verringern sich tendenziell.

Demografie und Altersvorsorge

Die AHV reagiert mit grosser Verzögerung auf Veränderungen der demografischen Parameter. Eine Veränderung der Geburtenrate schlägt sich erst nach zwanzig Jahren auf die Beiträge nieder, nämlich dann, wenn die nach dieser Veränderung geborenen Kinder ins Erwerbsleben eintreten. Leistungsseitig machen sich die Auswirkungen noch viel später bemerkbar. Auch Veränderungen der Sterblichkeit wirken sich nicht sofort aus, dafür sind aber die Folgen nach einer gewissen Zeit umso deutlicher zu spüren, vor allem, wenn die Lebenserwartung der Personen im Rentenalter steigt. Eine grössere Zuwanderung hingegen beeinflusst die finanzielle Situation der AHV in kürzester Zeit. Dies gilt insbesondere, wenn es sich bei den zugewanderten Personen um Erwerbstätige handelt, die bei der Aufnahme einer Beschäftigung in der Schweiz sofort beitragspflichtig sind. Leistungsseitig dauert es etwas länger, bis sich die Veränderung niederschlägt, denn die ausländischen Personen müssen ihren Leistungsanspruch erst aufbauen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der seit 2000 positive Wanderungssaldo zu einem konstanten Anstieg der Erwerbsbevölkerung in der Schweiz geführt und die AHV so mitfinanziert hat.¹⁹ Die tiefe Geburtenrate und die höhere Lebenserwartung werden die AHV dennoch vor eine grosse Herausforderung stellen.

1.7.2 Wirtschaftliche Entwicklung

Die finanzielle Entwicklung der Altersvorsorge hängt nicht allein von der Veränderung der demografischen Strukturen ab. Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und des Arbeitsmarktes übt ebenso einen grossen Einfluss auf die finanzielle Entwicklung der AHV aus. Während die Demografie vor allem auf die Ausgaben der Altersvorsorge wirkt, werden die Einnahmen der AHV zur Hauptsache von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt.

Die erste Hälfte der 1990er-Jahre war in der Schweiz von einer schwachen wirtschaftlichen Entwicklung geprägt. In der ersten Hälfte des Jahrzehnts war – gemessen an der realen Veränderung des Bruttoinlandprodukts (BIP) – sogar eine Schrumpfung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung festzustellen. Danach setzte eine Phase mit einem Wachstum von meist deutlich über einem Prozent pro Jahr ein. Insbesondere Entwicklungen in der Finanzwirtschaft und vor allem in der sogenannten «New Economy» trieben diese Wachstumsphase in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre an.

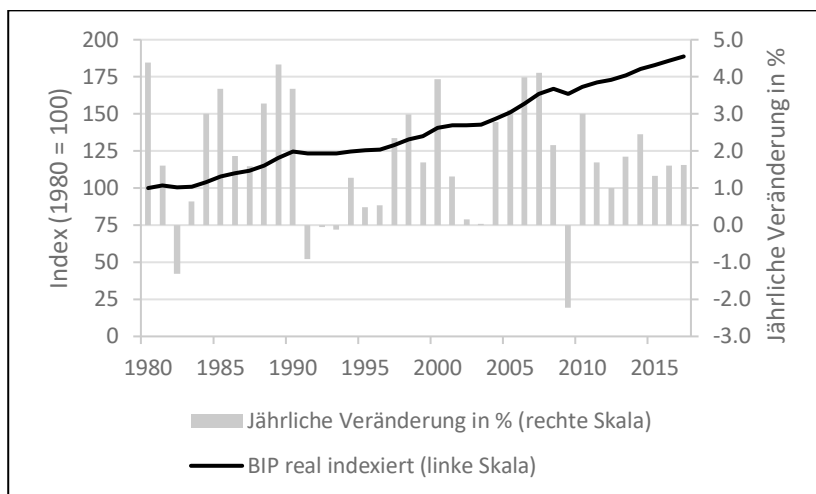
Nach dem Platzen der «Dotcom-Blase», was die Handelspreise auf dem Informatikmarkt massiv erhöhte, und den weltweiten Folgen der Anschläge vom 11. September 2001 verlor die Schweizer Wirtschaft an Schwung und verzeichnete in den Jahren 2002 und 2003 Wachstumsraten nahe bei null. Doch bereits die darauffolgenden Jahre waren erneut durch eine markante Steigerung des realen BIP gekennzeichnet. Das Wachstum fiel deutlich kräftiger aus als in den 1990er-Jahren: Es bewegte sich zwischen jährlich 2,8 und 4,1 Prozent (vgl. Grafik 1-6 zur Entwicklung des BIP). Gestützt

¹⁹ Bericht des Bundesrates vom 28. Jan. 2009 in Erfüllung des Postulats Schelbert Louis (07.3396) vom 20. Juni 2007 («Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen zur Erstellung von Perspektivrechnungen in der AHV»).

wurden diese markanten Steigerungen insbesondere durch den Finanzsektor, aber auch die stark exportorientierte verarbeitende Industrie konnte in diesen Jahren vom weltweiten Aufschwung profitieren. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2008 fiel dann auch das Wachstum – anfänglich insbesondere infolge der Turbulenzen im Finanzsektor – unter die 2,2-Prozent-Marke zurück. 2009 nahm die Wirtschaftsleistung im Vergleich zum Vorjahr real sogar um 2,2 Prozent ab.

Grafik 1-6

Reale Entwicklung des Bruttoinlandprodukts BIP, 1980-2017



Quelle: BFS – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Wirtschaft der meisten OECD-Länder in eine Rezession gestürzt. Dies ist vor allem auf die starke Beteiligung der Länder am internationalen Handel und auf das relativ grosse Gewicht der Finanzintermediation in der Wirtschaftstätigkeit zurückzuführen. Die Schweizer Wirtschaft erholte sich 2010, und das BIP wuchs um 3 Prozent. Zwischen 2011 und 2014 legte sie trotz des infolge der Finanzkrise von 2008 schwierigen internationalen Umfelds weiter zu. Das Wachstum war jedoch geringer und blieb bis 2013 unter 2 Prozent. 2014 wuchs das BIP um 2,4 Prozent. 2015 bis 2017 wiederum wuchs die Schweizer Wirtschaft nur moderat. Dies ist auf Rückschläge infolge der Aufhebung des Mindestkurses Euro/Franken sowie auf die schwierige Lage des Bankensektors zurückzuführen. Im Jahr 2018 wuchs das BIP mit 2,5 Prozent so stark wie seit vier Jahren nicht mehr. Laut den aktuellen Konjunkturprognosen wird sich die Schweizer Wirtschaft 2019 allerdings wieder etwas abkühlen und noch mit 1,1 Prozent wachsen.

Wirtschaft und Altersvorsorge

Die wirtschaftlichen Schwankungen beeinflussen die Einnahmen der AHV stärker und rascher als ihre Ausgaben. Dies erklärt sich durch den Umstand, dass sich die

Wirtschaftsaktivität direkt auf die Entwicklung der Löhne und der Beschäftigung und damit auf die beitragspflichtige Lohnsumme auswirkt. Die Leistungen reagieren hingegen weniger stark auf die wirtschaftliche Entwicklung, da die neuen Renten aufgrund der während des gesamten Erwerbslebens erzielten Einkommen berechnet werden (die letzten Jahre spielen damit nur eine untergeordnete Rolle) und weil die laufenden Renten mittels eines Mischindexes angepasst werden. Dieser entspricht dem arithmetischen Mittel zwischen dem Lohn- und dem Preisindex, das bedeutet: Wenn die Preise und die Löhne steigen, werden die Renten zur Hälfte an die Inflation und zur Hälfte an die Realloohnerhöhung angepasst.

Mit anderen Worten: Je stärker das Wirtschaftswachstum ist, desto stärker wird das Budget der AHV entlastet. Rezessionen haben den gegenteiligen Effekt: Die Einnahmen sinken sofort, während die Ausgaben konstant bleiben.

1.8 Finanzielle Perspektiven

- Die Leistungen der AHV sind nicht ausreichend finanziert.
- Seit dem Jahr 2014 sind die Finanzen der AHV nicht mehr im Gleichgewicht: Die laufenden Einnahmen reichen nicht mehr aus, um die jährlichen Renten zu finanzieren.
- Zwischen 2022 und 2030 wird sich das kumulierte Umlagedefizit auf insgesamt 39 Milliarden Franken belaufen. Um den Stand des AHV-Fonds bis 2030 ausreichend auflösen zu können, sind zusätzliche finanzielle Mittel in Höhe von 53 Milliarden Franken nötig. Mit der Zusatzfinanzierung der STAF verringert sich das kumulierte Umlagedefizit auf 19 Milliarden Franken und der Finanzierungsbedarf auf 26 Milliarden Franken.

1.8.1 Ausgangslage

Die Planung einer langfristig stabilen Finanzierung der AHV verlangt in einem ersten Schritt zunächst die Festlegung der Einflussfaktoren und Berechnungsparameter, auf deren Basis die zukünftige finanzielle Entwicklung errechnet werden soll. Die nachfolgenden Ausführungen legen dar, auf welchen Daten und Annahmen die finanziellen Perspektiven beruhen.²⁰ Sie erlauben einerseits, die Entstehung der Finanzierungslücke in der AHV nachzuvollziehen, andererseits kann verdeutlicht werden, wie diese Differenzen durch die vorgeschlagenen Massnahmen aufgefangen und ausgeglichen werden sollen.

Die finanzielle Entwicklung der AHV wird im Wesentlichen durch die folgenden Faktoren beeinflusst:

²⁰ Vgl. auch: EFD (2016), Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016; BFS (2016), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045.

- die Anzahl der Personen, die Beiträge zahlen,
- die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner sowie die Dauer des Rentenbezugs,
- die wirtschaftliche Entwicklung.

Die AHV reagiert auf der Finanzierungsseite sensibel auf Veränderungen der Lohnsumme und der wirtschaftlichen Entwicklung. Ist das wirtschaftliche Umfeld günstig, so sind die Beschäftigung und die Zuwanderung, insbesondere gut qualifizierter Arbeitskräfte hoch, und die Einnahmen der AHV steigen rasch an. Umgekehrt nehmen sie ebenso deutlich ab, wenn die Beschäftigung zurückgeht. Auf der Ausgabenseite dominiert in umlagefinanzierten Systemen neben der Zahl der Rentnerinnen und Rentner deren Lebenserwartung, das heisst der Zeitraum, während dem Leistungen bezogen werden.

In einem zweiten Planungsschritt werden für die relevanten Einflussfaktoren die Parameter festgelegt, mit denen die langfristige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bzw. allfällige Finanzlücken berechnet werden können.

1.8.2 **Finanzielle Perspektiven der AHV**

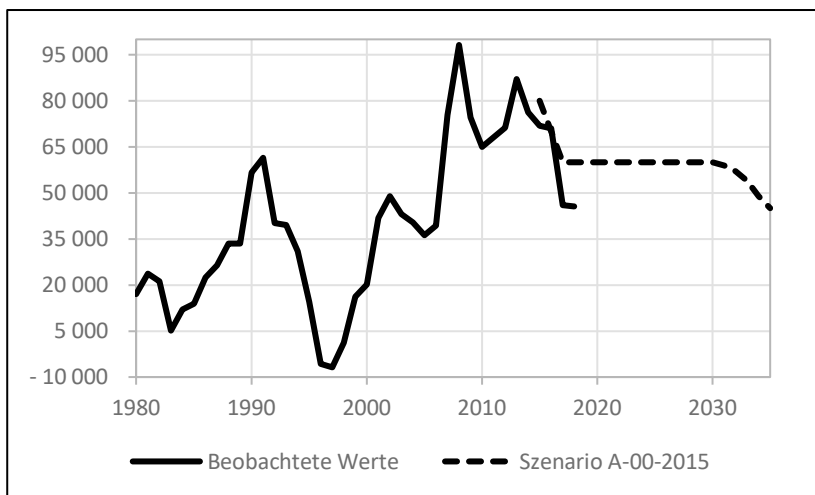
Datengrundlagen

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der AHV beruht auf den Wechselwirkungen zwischen den demografischen und wirtschaftlichen Parametern. Die demografischen Parameter beschreiben die Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung. Diese hängt von den Geburten, Todesfällen sowie von der Ein- und Auswanderung ab. Das Bundesamt für Statistik (BFS) erstellt periodisch – in der Regel alle fünf Jahre – demografische Szenarien, die auf beobachteten Parametern und auf Hypothesen über ihre künftige Entwicklung beruhen. Auf der Grundlage der Wirtschaftsparemeter wird die langfristige Entwicklungstendenz der Schweizer Wirtschaft ermittelt. Diesen Parametern liegen die für das Budget und den Finanzplan des Bundes ermittelten Werte zugrunde. Massgebend ist dabei die Entwicklung der Beschäftigung, der Arbeitsproduktivität, der Löhne, der Konsumentenpreise, der Zinsen und der mittleren Arbeitslosenquote. Anhand von Hypothesen zur Entwicklung dieser Parameter lassen sich Szenarien für die implizite Wirtschaftsentwicklung (oder das BIP-Wachstum) ableiten.

Auf der Basis der demografischen Parameter wird zunächst ein Finanzierungsszenario der AHV berechnet.²¹ Dieses Referenzszenario beruht mehrheitlich auf der Fortsetzung der Entwicklung der letzten Jahre und folgt der wahrscheinlichsten Ausprägung der Parameter.

²¹ Als Szenario für die Bevölkerungsentwicklung ab dem Jahr 2018 dient dabei das Referenzszenario A-00-2015 des BFS.

Grafik 1-7

Wanderungssaldo, 1980-2035

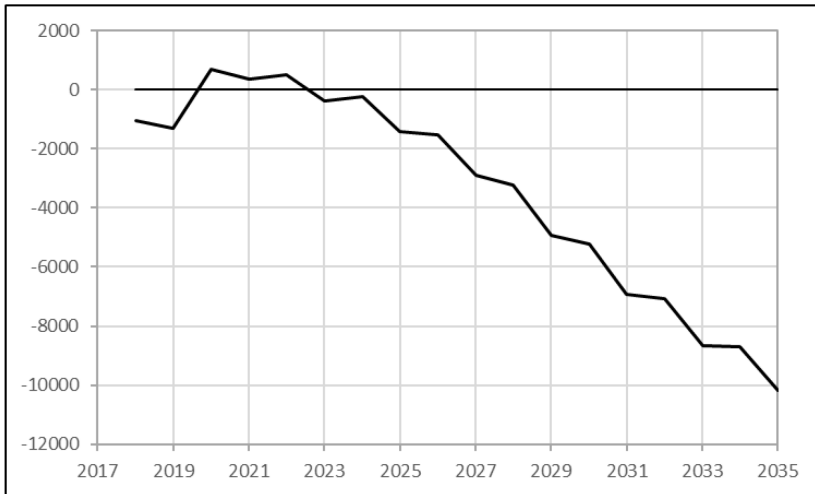
Quellen: BFS – ESPOP (1980-2010), STATPOP (2011-2017, 2018 prov.), Bevölkerungsszenarien (ab 2015)

Die Entwicklung des Wanderungssaldos zeigt, wie stark und wie rasch sich diese Grösse in der Schweiz geändert hat. Innert weniger Jahre kann er von einem hohen positiven Wert auf null zurückgehen oder gar negativ werden, wenn die Auswanderungen die Einwanderungen übertreffen. So standen beispielsweise 2008 184 000 Einwanderungen 86 000 Auswanderungen gegenüber, und der Wanderungssaldo erreichte mit 98 000 Personen einen Höchststand. Schon im darauffolgenden Jahr hatte er sich um fast ein Viertel reduziert und lag nur noch bei knapp 75 000 Personen. In den Jahren 2017 und 2018 betrug der Wanderungssaldo rund 45 000 Personen. Das Referenz-Bevölkerungsszenario geht für die Jahre 2017 bis 2030 von einem konstanten Wanderungssaldo von 60 000 Personen aus und rechnet nach 2030 mit einem sinkenden Wanderungssaldo. Bei der Berechnung der finanziellen Perspektiven der AHV werden jedoch nicht die absoluten Werte aus dem Bevölkerungsszenario verwendet, sondern die Entwicklungsraten. In der aktuellen Projektion ist dabei der tiefere beobachtete Wert 2017 bereits berücksichtigt.

Allerdings beeinflussen nicht nur die hohe Volatilität des Wanderungssaldos, sondern auch die Ausbildung und die Erwerbstätigkeit der Zugewanderten die Einnahmen der AHV erheblich. In den letzten 20 Jahren sind besonders viele gut qualifizierte Arbeitskräfte eingewandert. Sie erzielen in der Regel ein hohes Einkommen und entrichten entsprechend hohe Beiträge an die AHV. Auch unter Berücksichtigung der erworbenen Rentenansprüche verbleibt ein positiver Saldo der Beiträge zugunsten der AHV. Ohne Zuwanderung wäre das Umlageergebnis der AHV tiefer ausgefallen als mit den Beiträgen der zugewanderten Arbeitskräfte.

Grafik 1-8

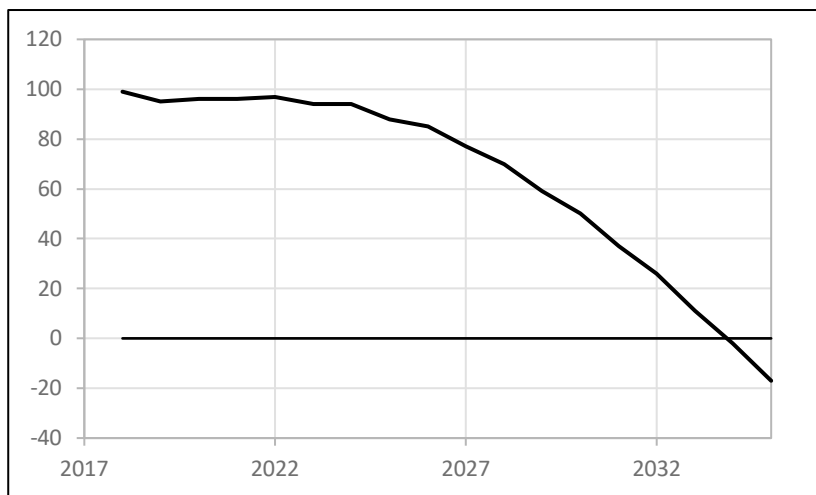
Entwicklung des Umlageergebnisses der AHV, 2018-2035, in Millionen Franken zu Preisen von 2019



Quelle: BSV – Finanzhaushalt der AHV gemäss geltender Ordnung, Version 03.07.2019

Wenn sich die Bevölkerung und die Wirtschaft gemäss dem AHV-Referenzszenario entwickeln, ist zu erwarten, dass sich das Umlageergebnis kontinuierlich verschlechtern wird: Im Jahr 2030 werden die Ausgaben die Einnahmen um 5 Milliarden Franken übersteigen. Da die umlagefinanzierte AHV besonders stark von der demografischen Entwicklung beeinflusst wird, verursachen die Pensionierung von geburtenstarken Jahrgängen und die zunehmende Dauer des Rentenbezugs ein kontinuierliches Anwachsen der Ausgaben. Die Zahl der nachrückenden jungen Erwachsenen ist deutlich geringer, weshalb die Einnahmen langsamer wachsen als die Ausgaben. Je negativer das Umlageergebnis wird, umso mehr müssen die Fondsreserven für die Rentenzahlungen eingesetzt werden. Ohne Gegenmassnahmen geraten die Finanzen der AHV rasch aus dem Gleichgewicht. Der am wenigsten berechenbare Faktor ist dabei die Nettomigration, die sich wie erläutert rasch ändern kann. Bleibt der Wanderungssaldo positiv, so wird der Zeitpunkt der Unterdeckung des AHV-Fonds nach hinten verschoben; sinkt die Zahl der Zugewanderten unerwartet stark, so wird die Finanzierungslücke schon früher sichtbar. Dieser Effekt wird durch die wirtschaftliche Entwicklung noch verstärkt.

Grafik 1-9

Entwicklung des AHV-Fonds, 2018-2035, in Prozent der jährlichen Ausgaben

Quelle: BSV – Finanzhaushalt der AHV gemäss geltender Ordnung, Version 03.07.2019

Die Grafik zeigt den Stand des AHV-Ausgleichsfonds in Prozent der jährlichen AHV-Ausgaben. Gemäss dem dargestellten AHV-Referenzszenario wird der AHV-Fonds ohne Gegenmassnahmen etwa im Jahr 2030 nur noch rund 50 Prozent einer Jahresausgabe enthalten. Bereits ein bis zwei Jahre später dürfte der Fonds unter 30 Prozent sinken und wäre somit nicht mehr in der Lage, alle Renten rechtzeitig auszusahlen. Es käme zur teilweisen Illiquidität, weil die Ausgaben des Fonds kontinuierlich anfallen, die Einnahmen jedoch weniger regelmässig eingehen. Ohne Gegenmassnahmen werden die Fondsreserven der AHV im Jahr 2034 aufgebraucht sein.

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

2.1 Entwicklung der AHV seit der 10. AHV-Revision

Seit ihrer Einführung im Jahr 1948 wurde die AHV mehrfach reformiert. Die einzelnen Revisionen sollten namentlich die Leistungshöhe verbessern. Die letzte dieser Revisionen, die 10. AHV-Revision, ist seit 1997 in Kraft. Dabei wurden das Splitting, Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, die Individualrente anstelle der Ehepaarrente, die Möglichkeit des Rentenvorbezugs und die schrittweise Erhöhung des Rentenalters der Frauen von 62 auf 64 Jahre eingeführt. In der Folge wurde die Finanzierung der AHV mehrmals punktuell angepasst. Seit 1999 wird ein Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV²² erhoben und seit 2000 fliessen die Einnahmen aus der Spielbankenabgabe vollumfänglich in die AHV²³. Ausserdem wurde dem AHV-Ausgleichsfonds im Jahr 2007 der Erlös aus dem Goldverkauf der Schweizerischen Nationalbank (SNB) in der Höhe von 7 Milliarden Franken zugewiesen. Danach wurde das AHVG zwar verschiedentlich revidiert. Die Änderungen hatten aber vorwiegend technische Anpassungen und Anpassungen an das Abkommen vom 21. Juni 1999²⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) zum Gegenstand.²⁵ Weitere gesetzliche Anpassungen waren die Einführung einer nicht-sprechenden, 13-stelligen AHV-Nummer im Jahr 2008²⁶, die Harmonisierung der Register²⁷ und die am 1. Januar 2012 in Kraft gesetzte Revision der Durchführung der AHV²⁸, die mit einer ganzen Reihe technischer Änderungen verbunden war.

Zusätzlich zu den AHV-Revisionen hat auch das AHVG im Zuge mehrerer anderer Reformen Änderungen erfahren. Mit Artikel 49a AHVG und den ihm folgenden Artikeln, die am 1. Januar 2001²⁹ aufgrund des Datenschutzgesetzes eingeführt worden sind, wurde die Rechtsgrundlage für die Bearbeitung von Personendaten geschaffen. Am 1. Januar bzw. 1. April 2001 trat die Revision der freiwilligen AHV/IV in Kraft.³⁰ Am 1. Juni 2002 wurden in Artikel 153a AHVG aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit den EU-Mitgliedstaaten das Verhältnis zum europäischen Recht geregelt und bestimmte EU-Verordnungen auch für die Schweiz für anwendbar erklärt.³¹ Das

²² AS 1998 1803; BBl 1997 III 741

²³ AS 2000 677; BBl 1997 III 145

²⁴ SR 0.142.112.681

²⁵ Die Koordinierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit wird durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1 (eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR 0.831.109.268.1) sowie durch die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (mit Anhängen) (eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR 0.831.109.268.11) geregelt.

²⁶ AS 2007 5259; BBl 2006 501

²⁷ AS 2006 4165; BBl 2006 427

²⁸ AS 2011 4745; BBl 2011 543

²⁹ AS 2000 2749; BBl 2000 255

³⁰ AS 2000 2677; BBl 1999 4983

³¹ AS 2002 685; BBl 2001 4963

Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000³² über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) am 1. Januar 2003 machte weitere Anpassungen erforderlich. Am 1. Januar 2008³³ trat die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Kraft. Seither beteiligt sich nur noch der Bund an der Finanzierung der individuellen Leistungen der AHV. Ferner finanziert er weiterhin die Beiträge an gesamtschweizerisch tätige, gemeinnützige private Organisationen zugunsten betagter Personen. Mit dem Bundesgesetz vom 19. März 2010³⁴ über die Sanierung der Invalidenversicherung, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, wurden ein selbstständiger, vom AHV-Fonds getrennter IV-Fonds und EO-Fonds gebildet und eine Überweisung von 5 Milliarden Franken à fonds perdu vom AHV-Fonds an den IV-Fonds geleistet. Das neue Bundesgesetz vom 13. Juni 2008³⁵ über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, in Kraft seit 1. Januar 2011, führte die Hilfenlosenentschädigung für Personen ein, die in leichtem Grad hilflos sind und Pflege zu Hause benötigen.

An der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 hat das Schweizer Stimmvolk die STAF angenommen. Dank dieser Vorlage werden jährlich rund 2 Milliarden Franken in die AHV fliessen.

Abgelehnte Vorlagen

11. AHV-Revision (erste Fassung)

Die erste Fassung der 11. AHV-Revision³⁶ wurde 2004 in einer Volksabstimmung mit 67,9 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Sie sah verschiedene Finanzierungsmassnahmen wie die Erhöhung des Rentenalters, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau bei den Hinterlassenenrenten sowie die Erhöhung der Mehrwertsteuer für die AHV und die IV vor.

11. AHV-Revision (neue Fassung)

Das in zwei Botschaften³⁷ aufgenommene Revisionsziel bestand darin, mit verschiedenen aus der ersten Vorlage übernommenen Massnahmen Einsparungen zu erzielen und eine Vorruhestandsleistung in die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV aufzunehmen. Nach mehrjährigen Debatten in der Bundesversammlung wurde die Vorlage in der Schlussabstimmung vom Nationalrat im Oktober 2010 abgelehnt.

Parallel zur 11. AHV-Revision forderte eine im März 2006 eingereichte Initiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, dass Personen mit Erwerbseinkommen bis rund 120 000 Franken eine ungekürzte AHV-Rente vorbeziehen können, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit aufgeben. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 mit 58,6 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

³² AS 2002 3371; BBl 1999 4523

³³ AS 2007 5779; BBl 2005 6029

³⁴ AS 2010 3839; BBl 2009 8711

³⁵ AS 2009 3517; BBl 2005 2033

³⁶ BBl 2000 1865

³⁷ BBl 2006 1957; BBl 2006 2061

Reform der Altersvorsorge 2020

In der Volksabstimmung vom 24. September 2017 wurden beide Vorlagen der Reform Altersvorsorge 2020 abgelehnt. Der Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer scheiterte mit einer knappen Nein-Mehrheit von 2357 Stimmen und einer Nein-Mehrheit von 13 ½ gegen 9 ½ Kantone am Volksmehr und am Ständemehr. Das Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020 wurde von 52,7 Prozent der Stimmenden verworfen. Die Vorlage sah eine gesamtheitliche Reform von 1. Säule und beruflicher Vorsorge vor, wollte das Leistungsniveau der Altersvorsorge erhalten und das finanzielle Gleichgewicht beider Säulen sichern. Die Reform sollte in erster Linie das Referenzalter von Männern und Frauen bei 65 Jahren vereinheitlichen und schuf durch die Einführung der Bezugsmöglichkeit eines Teils der Rente die Voraussetzungen für einen schrittweisen Altersrücktritt zwischen 62 und 70 Jahren. Ausserdem hätten Personen, die ihre Erwerbstätigkeit über das Alter von 65 Jahren hinaus weiterführen, die Möglichkeit gehabt, ihre AHV-Rente aufzubessern. Im Bundesgesetz vom 25. Juni 1982³⁸ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) wäre der obligatorische Mindestumwandlungssatz auf 6 Prozent gesenkt worden, um der höheren Lebenserwartung und den tiefen Zinssätzen Rechnung zu tragen. Im Gegenzug waren in der obligatorischen beruflichen Vorsorge Ausgleichsmassnahmen vorgesehen, damit das Rentenniveau erhalten geblieben wäre. Auch für die AHV enthielt die Vorlage Ausgleichsmassnahmen. Neue AHV-Renten sollten um 70 Franken pro Monat erhöht und der Plafond für die sogenannte Ehepaarrente von 150 auf 155 Prozent angehoben werden. Diese Ausgleichsmassnahmen sollten über eine Anhebung des AHV-Beitragsatzes um 0,3 Prozentpunkte finanziert werden. Für die AHV-Zusatzfinanzierung sah das Reformprojekt vor, der AHV einerseits den Teil des MWST-Demografieprozents zukommen zu lassen, der aktuell an den Bund geht. Andererseits sollten die MWST-Sätze in zwei Schritten um insgesamt 0,6 Prozentpunkte angehoben werden.

2.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Am 27. Juni 2018 hat der Bundesrat die Vernehmlassung eröffnet, die bis zum 17. Oktober 2018 dauerte. Zur Stellungnahme eingeladen waren die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft, die Behörden und die verwandten Institutionen sowie weitere Organisationen und Durchführungsstellen.

Die Reformvorlage stiess auf grosses Interesse: Insgesamt gingen 105 Stellungnahmen ein, 35 davon von Organisationen und Personen, die nicht direkt zur Stellungnahme aufgefordert worden waren.

³⁸ SR 831.40

Der vollständige Vernehmlassungsbericht ist im Internet verfügbar.³⁹ Die Haupttendenzen der Antworten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Notwendigkeit der Reform wird grundsätzlich anerkannt

Die Vernehmlassungsteilnehmenden anerkennen die Notwendigkeit einer Reform der 1. Säule und einige weisen auf den dringenden Handlungsbedarf hin. Nach Ansicht der bürgerlichen Kreise und der Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter ist die Vorlage jedoch zu stark darauf ausgerichtet, zusätzliche Einnahmen zu generieren. Die Reformziele, das heisst die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der AHV und der Erhalt des Leistungsniveaus, werden von den Vernehmlassungsteilnehmenden, die sich zu diesem Thema geäußert haben, weitgehend akzeptiert. Differenzen bestehen allerdings in Bezug auf die Interpretation des Leistungserhalts. Die Wirtschaftskreise und die bürgerlichen Parteien wollen die Renten auf dem aktuellen Stand halten, während sich die Gewerkschaften, die Vertreterinnen und Vertreter der Versicherten sowie die linken Parteien für eine Anpassung an Kaufkraft und Inflation aussprechen.

Zustimmung für die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren für Frauen und Männer

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, die sich zu diesem Thema geäußert haben, befürworten die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren. Einige Teilnehmende äussern jedoch Vorbehalte und fordern grosszügigere Ausgleichsmassnahmen. Die Gegner dieser Massnahme (linke Parteien, Gewerkschaften, Versicherten- und Frauenorganisationen) machen geltend, dass immer noch keine Lohngleichheit besteht und die Frauen weiter benachteiligt sind. Für die Wirtschaftsvertreter und die bürgerlichen Parteien stellt die Erhöhung des Referenzalters der Frauen jedoch ein unentbehrliches Reformelement dar.

Weitgehende Anerkennung der Notwendigkeit von Ausgleichsmassnahmen für die Erhöhung des Referenzalters der Frauen, aber ohne klare Präferenz für eine der vorgeschlagenen beiden Varianten

Der Vorschlag, die Erhöhung des Referenzalters der Frauen durch Ausgleichsmassnahmen zu flankieren, stiess bei den Vernehmlassungsteilnehmenden auf breite Zustimmung. Sie sind mehrheitlich der Ansicht, dass solche Massnahmen für die Annahme der Erhöhung des Referenzalters der Frauen zwingend notwendig sind. Nach Meinung von zehn Vernehmlassungsteilnehmenden sollten diese Massnahmen allerdings gestrichen werden. Von den zwei im Vorentwurf vorgeschlagenen Ausgleichsmodellen (Variante 1: Ausgleichsvolumen 400 Mio. Fr.; Variante 2: Ausgleichsvolumen 800 Mio. Fr.) sprach sich eine knappe Mehrheit für Variante 2 aus, die u. a. Anreizmassnahmen zum Bezug der Altersrente ab 65 Jahren vorsieht.

³⁹ Der Vernehmlassungsbericht ist abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2018 > Eidgenössisches Departement des Innern.

Zustimmung für die Flexibilisierung des Altersrücktritts, aber geteilte Meinungen über die Anreizmassnahmen zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit über das Alter von 65 Jahren hinaus

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die Flexibilisierung des Rentenbezugs, da dies dem Wunsch zahlreicher Versicherter nach einem gleitenden Altersrücktritt entspricht. Für einige sind diese Massnahmen jedoch nicht prioritär und sie schlagen vor, diese auf eine spätere Reform zu verschieben. Nach Meinung einer Minderheit sollten die beim Vorbezug oder Aufschub der Rente anwendbaren Sätze so angesetzt werden, dass sie Anreize schaffen, weshalb sie sich für eine Abschaffung der versicherungstechnischen Sätze aussprechen. Die Meinungen in Bezug auf die Anreizmassnahmen zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit nach 65 sind durchmischter. Obwohl sich die Mehrheit für diese Massnahmen ausspricht, wünschen sich einige Vernehmlassungsteilnehmende einen höheren Freibetrag, während andere der Ansicht sind, die Beibehaltung des Freibetrags widerspreche der Möglichkeit der Rentenverbesserung ab 65 Jahren. Einige Vernehmlassungsteilnehmende zweifeln zudem an der Wirksamkeit dieser Massnahmen.

Breite Zustimmung für die Zusatzfinanzierung zugunsten der AHV über die MWST

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Zusatzfinanzierung der AHV über die MWST eine zweckmässige Lösung ist. Lediglich sieben Vernehmlassungsteilnehmende lehnen eine Erhöhung der MWST kategorisch ab. Die im Vorentwurf vorgeschlagene Erhöhung der MWST um 1,5 Prozentpunkte wurde von den meisten Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Diese sind auch damit einverstanden, dass der Finanzierungsbedarf der AHV angepasst wird, wenn die Massnahmen der STAF angenommen werden. Einige Teilnehmende fordern allerdings eine moderatere MWST-Erhöhung: von höchstens 0,6 Prozentpunkten bei Ablehnung der STAF und von 0,3 Prozentpunkten bei deren Annahme.

Revisionsvorschläge und Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden

Die Vernehmlassungsteilnehmenden haben selbst zahlreiche Änderungsvorschläge eingebracht: eine Erhöhung oder gar Aufhebung der Plafonierung der Altersrenten für Ehepaare, die Aufhebung bestimmter Hinterlassenenrenten sowie des Verwitwetenzuschlags, die Aufhebung der Kinderrenten oder eine Abstimmung auf die Familienzulagen bei Gewährung von Zusatzrenten und, etwas allgemeiner, eine bessere Absicherung von Geringverdienenden.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Wenngleich die nationalen Rentensysteme nur schwer miteinander vergleichbar sind, können folgende Elemente hervorgehoben werden.

Um der Bevölkerungsalterung zu begegnen und so das Rentensystem langfristig zu sichern, wurden in den europäischen Staaten in den letzten Jahren mehr oder weniger umfassende Reformen durchgeführt. Diese Reformen waren überwiegend darauf ausgerichtet, die Bevölkerung zu motivieren, mehr und länger zu arbeiten. Dieses Ziel kann durch verschiedene Massnahmen erreicht werden.

Zum einen werden Massnahmen im Bereich des Rentenalters getroffen. In Ländern mit unterschiedlichem Rentenalter für Männer und Frauen wird das Rentenalter der Frauen an dasjenige der Männer angeglichen (Österreich, Italien, Vereinigtes Königreich).

In fast allen europäischen Ländern wurde oder wird das gesetzliche bzw. ordentliche Rentenalter erhöht, mit teilweise langen Übergangsperioden (Deutschland, Dänemark, Spanien, Niederlande, Vereinigtes Königreich). Folgende zwei Elemente müssen allerdings berücksichtigt werden. Einerseits kann das gesetzliche Rentenalter nicht allein, sondern muss in Relation zum tatsächlichen Erwerbsaustrittsalter betrachtet werden. Eine Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters ist wirkungslos, wenn Arbeitnehmende den Arbeitsmarkt deutlich vor dem gesetzlich festgelegten Rentenalter verlassen. Die zentrale Herausforderung für die europäischen Länder besteht folglich weiterhin in der Erhöhung des Erwerbsaustrittsalters, sodass es mindestens dem gesetzlichen Rentenalter entspricht. In mehr als der Hälfte der europäischen OECD-Mitgliedstaaten liegt das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter unter dem ordentlichen Rentenalter; die Unterschiede schwanken zwischen 2,5 Monaten in Ungarn, 2 Jahren in Italien für Männer, mehr als einem Monat im Vereinigten Königreich und mehr als 4,9 Jahren in Belgien für Frauen (2017).⁴⁰ Andererseits muss, um eine umfassende Einschätzung der Situation dieser Länder vornehmen zu können, auch das gesamte Umfeld, in dem das nationale Rentensystem angesiedelt ist, berücksichtigt werden, z. B. die arbeitsrechtlichen Garantien oder die Modalitäten des Erwerbslebens. Zum einen verfügen die europäischen Länder grundsätzlich über starke, bisweilen für Unternehmen bindende Mechanismen zum Schutz älterer Menschen in der Arbeitswelt. Darunter fallen beispielsweise spezifische Rechtsvorschriften, welche die Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund des Alters verbieten (namentlich der *Equal Treatment in Employment (Age Discrimination) Act* der Niederlande), Massnahmen zur Förderung des aktiven Alterns (einige Massnahmen, die durch den italienischen *Jobs Act* 2015 eingeführt wurden, können in diesem Zusammenhang erwähnt werden), ein Recht auf Beschäftigung bis zu einem gewissen Alter (in Schweden bspw. bietet das Gesetz zur Arbeitsplatzsicherheit ein Recht auf Beschäftigung bis zum Alter von 67 Jahren) oder der Schutz vor altersbedingten Entlassungen (dies ist der Fall in Dänemark, Italien, den Niederlanden und Norwegen bis zum Alter von 72 Jahren). Diese Länder sehen auch grosszügige gesetzliche Urlaube aus familiären Gründen vor; die EU-Mitgliedstaaten müssen ein individuelles Recht auf Elternurlaub von mindestens vier Monaten vorsehen. Mit der neuen EU-Richtlinie zur Vereinbarkeit von

⁴⁰ Vgl. Internetseite «Vieillessement et politiques de l'emploi - Statistiques sur l'âge effectif moyen de la retraite», auf Französisch und Englisch abrufbar unter www.oecd.org > Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales > Politiques et données sur l'emploi > Vieillessement et politiques de l'emploi.

Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige⁴¹ werden EU-Staaten ausserdem einen bezahlten Elternurlaub gewähren und einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von zehn Tagen sowie einen Urlaub von fünf Tagen pro Jahr für pflegende Angehörige vorsehen müssen. Schliesslich ist in diesen Ländern die Zahl der Wochenarbeitsstunden in der Regel geringer als in der Schweiz (im 4. Quartal 2018 betrug die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten in der EU 41,1 Stunden gegenüber 42,9 Stunden in der Schweiz⁴²).

Die europäischen Länder schränken ausserdem die Möglichkeiten der Frühpensionierung mehrheitlich ein. Sie gehen dabei unterschiedlich vor: Entweder sie haben das Mindestalter für den Anspruch auf den Rentenvorbezug angehoben (z. B. Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich oder Portugal), die Mindestbeitragsjahre für den Anspruch auf den Rentenvorbezug erhöht (z. B. Belgien, Italien und Portugal), oder sie streichen die Vorbezugsmöglichkeit ganz (z. B. Irland und die Niederlande). Einige Staaten, wie zum Beispiel Frankreich, Italien, Österreich und Deutschland, sehen für Arbeitnehmende mit langen Erwerbskarrieren oder für Personen, die gefährliche oder beschwerliche Arbeiten ausgeführt haben, Sonderbestimmungen vor.

Die Versicherten werden zudem motiviert, ihren Altersrücktritt aufzuschieben. Dies geschieht über folgende Massnahmen: Einführung oder Erweiterung der Möglichkeit, den Rentenbezug aufzuschieben (z. B. Deutschland, Österreich, Dänemark, Frankreich, Finnland, Italien); Einführung der Teilpensionierung oder Kumulierung von Rente und Erwerbseinkommen (z. B. Deutschland, Frankreich), die den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand vereinfacht; «Belohnung» von Personen, die über das Rentenalter hinaus erwerbstätig sind, mit grosszügigen Rentenerhöhungen und anderen Anreizen (z. B. Frankreich).

Es werden auch leistungsseitige Massnahmen getroffen. Mehrere Reformen haben die Bemessungsregeln für die Altersrente geändert. Länder, in denen die Rente früher aufgrund der zehn oder zwanzig besten Jahre berechnet wurde, bemessen die Altersleistung jetzt unter Berücksichtigung der gesamten Erwerbskarriere oder einer längeren Beitragsperiode (z. B. Frankreich, Österreich), andere setzen für die Auszahlung einer vollen Rente mehr Beitragsjahre voraus (z. B. Frankreich, Belgien, Spanien, Portugal). Zahlreiche Staaten ändern die Indexierungsregeln, zum Beispiel, indem sie die Renten nur noch an die Preiserhöhung, aber nicht mehr an die Lohnerhöhung anpassen (z. B. Frankreich) oder die Indexierung von wirtschaftlichen Faktoren oder der Lebenserwartung abhängig machen (z. B. Deutschland, Schweden, Italien).

⁴¹ Richtlinie (EU) 2019/1158 vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2018/18/EU des Rates, ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 79.

⁴² Eurostat, LFS Reihe – Detaillierte vierteljährliche Erhebungsergebnisse, Arbeitszeit, abruflbar unter ec.europa.eu > Eurostat > Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (LFS/AKE) > Daten > Datenbank.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

4.1.1 Referenzrentenalter und Flexibilisierung des Rentenbezugs

4.1.1.1 Notwendigkeit einer Flexibilisierung

Das gesetzliche Rentenalter ist nur einer von mehreren Faktoren, die den Zeitpunkt des tatsächlichen Altersrücktritts bestimmen. In der Praxis entspricht das gesetzliche Rentenalter dem Zeitpunkt, in dem die Altersrenten ohne Kürzung und ohne Zuschlag ausbezahlt werden, und nicht dem Zeitpunkt, in dem eine Person den Arbeitsmarkt verlässt, um in Rente zu gehen. Weitere Faktoren wie die Ressourcen und persönliche Vorlieben, die Alters- und Personalpolitik des Unternehmens sowie die Arbeitsmarktsituation spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Diese Feststellungen wurden im Rahmen früherer Studien⁴³ bestätigt. Letzteren zufolge bestehen in der Ausgestaltung des Übergangs in den Ruhestand grosse Unterschiede in der Bevölkerung. Nach den neuesten Studien sowie den aktuellsten Daten beendeten rund 40 Prozent ihre Arbeit aus unterschiedlichen Gründen früher, 20 bis 30 Prozent arbeiteten nach dem Eintritt ins AHV-Rentenalter weiter. Die Quote der nach Erreichen des AHV-Rentenalters noch Erwerbstätigen verringert sich jedoch ab dem 66. Altersjahr zunehmend. Die Kategorie der Personen, die über das Alter von 65 Jahren hinaus erwerbstätig sind, setzt sich vorwiegend aus Selbstständigerwerbenden (drei Viertel) sowie aus Personen zusammen, die Teilzeit oder in spezifischen Funktionen arbeiten. Es ist heute unbestritten, dass ein echtes Interesse besteht, die Bedingungen für den Rentenbezug zu flexibilisieren, um eine bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pensionierung zu ermöglichen. Ziel muss es sein, dass die Flexibilität einen längeren Verbleib in der Arbeitswelt ermöglicht. Um dem Wunsch nach einem gleitenden Übergang in den Ruhestand zu entsprechen, sollen die Voraussetzungen für den Rentenbezug gelockert werden. Dieser Wunsch nach einer Flexibilisierung der Bedingungen für den Rentenbezug ist legitim, ausserdem handelt es sich hierbei um ein langjähriges Versprechen. Die Flexibilisierung des Rentenbezugs ist zudem notwendig, damit die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden können. Diese Veränderungen beziehen sich in erster Linie auf die Teilzeitarbeit, die besonders Frauen betrifft (Stand 2018: 59,0 % der Frauen sind teilzeiterwerbstätig, während 17,6 % der Männer Teilzeit arbeiten),⁴⁴ aber auch auf die Mehrfachbeschäftigung.

Unter Berücksichtigung dieses Bedarfs an Flexibilisierung wird im Rahmen dieser Vorlage vorgeschlagen, die Bedingungen für den flexiblen Rentenbezug innerhalb des Systems der Altersvorsorge zu lockern, also sowohl in der AHV als auch in der beruflichen Vorsorge. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen den Bedürfnissen der

⁴³ Judit Trageser, Stefan Hammer, Juliane Fliedner, «Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung», Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 11/12; M. Kolly, «Ältere Personen und Arbeitsmarktbeteiligung», Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Materialband zum Forschungsbericht, Nr. 11/12.

⁴⁴ Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), Jahresdurchschnitt 2018 (Tabelle T 03.02.01.16).

Einzelpersonen und der Unternehmen Rechnung tragen, um einen schrittweisen Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen. Die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigkeit bis zum 65. Altersjahr und darüber hinaus soll mit der Flexibilisierung des Rentenbezugs und der Harmonisierung des Rentenalters und durch gezielte Anreize gefördert werden. Eine Anhebung des Referenzalters auf über 65 Jahre wäre zurzeit keine angemessene Massnahme. Zwar ist der Anteil älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich relativ hoch ist, doch müssen die Akteure der Wirtschaft dennoch stärker sensibilisiert werden, um im Arbeitsmarkt Platz für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schaffen. Tatsächlich haben ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oft Schwierigkeiten, auf dem Arbeitsmarkt zu verbleiben oder bei Arbeitslosigkeit einen Arbeitsplatz zu finden. Aus diesen Gründen ist in der Vorlage ein einheitliches Referenzalter 65/65 für Männer und Frauen vorgesehen, aber keine Erhöhung darüber hinaus. Personen, die über das 65. Lebensjahr hinaus weiterarbeiten können, können dies in Absprache mit ihrem Arbeitgeber auf freiwilliger Basis tun. Dank den in dieser Vorlage vorgesehenen Massnahmen werden die Bedingungen hierfür verbessert.

Damit die neue Regelung ihre Wirkung entfalten kann, ist eine Koordination zwischen der 1. Säule und der beruflichen Vorsorge zwingend notwendig. Werden in der 1. Säule Vorbezug und Aufschub der Altersleistung neu geregelt und der Teilbezug eingeführt, dann können die Versicherten diese neuen Möglichkeiten nämlich nur dann nutzen, wenn im Grundsatz die gleichen Eckwerte auch in der beruflichen Vorsorge bestehen. Für die Mehrheit der betroffenen Personen ist für den Entscheid zum (ganzen oder teilweisen) Rückzug aus dem Erwerbsleben nicht in erster Linie die AHV-Rente, sondern auch die Höhe der Leistungen aus der beruflichen Vorsorge massgebend. Ob zum Beispiel eine Person die Möglichkeit des Rentenaufschubs in der AHV nutzt und die Erwerbstätigkeit tatsächlich weiterführt, hängt stark davon ab, ob sie auch in der beruflichen Vorsorge den Bezug der Altersleistung aufschieben kann. Es ist aus diesem Grund notwendig, die Flexibilisierung des Bezugs der Altersleistungen sowie das einheitliche Referenzalter in beiden Säulen innerhalb der gleichen Revisionsvorlage zu behandeln.

4.1.1.2 Vom Rentenalter zum Referenzalter

- Das Referenzalter bezeichnet den Zeitpunkt, in dem eine ordentliche Altersrente ohne Kürzung oder Zuschlag bezogen werden kann.

Das Rentenalter ist die Schlüsselgrösse in der Altersvorsorge. Es entscheidet, wann eine Person eine Altersrente ohne Kürzung (Rentenvorbezug), aber auch ohne Zuschlag (Rentenaufschub) beziehen kann. Das Rentenalter ist grundsätzlich auch der Endpunkt für die allgemeine Beitragspflicht in der AHV. Ebenso kann eine Rente der IV bis zu diesem Grenzalter bezogen werden. Das Rentenalter bestimmt überdies den Koordinationszeitpunkt mit den anderen Bereichen und den anderen Sozialversicherungen.

Die Bedeutung des Rentenalters beschränkt sich aber nicht nur auf die Altersvorsorge. Es hat insbesondere Auswirkungen in der Arbeitswelt. Das Rentenalter führt vielfach zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses, auch wenn nicht immer ein direkter Zusammenhang zwischen dem Altersrentenbezug und der Aufgabe der Erwerbstätigkeit gegeben ist. Bei arbeitslosen Personen bildet es den Schlusspunkt der Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV). Häufig ist es auch ausschlaggebend für Lösungen im Zusammenhang mit Sozialplänen. Eine Änderung des Rentenalters in der AHV hat also etliche Auswirkungen in andern Bereichen.

Angesichts der Anforderungen an die Flexibilisierung des Rentenbezugs und der Notwendigkeit, eine Altersgrenze zu haben, die den Anspruch auf Altersleistungen ohne Kürzung oder Zuschlag garantiert, wird vorgeschlagen, den Begriff des ordentlichen Rentenalters durch denjenigen des Referenzalters zu ersetzen. Die Begriffsänderung sorgt zudem für eine bessere Unterscheidung des Rentenbezugs und des Erwerbsverhaltens, denn das Referenzalter bestimmt zwar den Zeitpunkt für den Bezug der Altersleistungen ohne Kürzung, deckt sich aber nicht immer mit dem Rückzug aus dem Erwerbsleben. Die Terminologie wird sowohl im AHVG als auch in allen übrigen Erlassen angepasst, die sich auf das Referenzalter in der AHV beziehen.

4.1.2 Einheitliches Referenzalter bei 65 Jahren

- Das Referenzalter wird für Frauen und Männer einheitlich bei 65 Jahren festgelegt.
- Die Erhöhung des Referenzalters der Frauen wird von angemessenen Ausgleichsmassnahmen begleitet.

4.1.2.1 Gründe für die Vereinheitlichung des Referenzalters

Heute liegt das Rentenalter der Frauen bei 64 Jahren und das der Männer bei 65 Jahren. Dieser Unterschied ist historisch bedingt. Die AHV wurde im Jahr 1947 mit einer deutlichen Zustimmung vom Schweizer Stimmvolk angenommen und ein Jahr später eingeführt. Damals sah das Gesetz ein einheitliches Rentenalter für Männer und Frauen von 65 Jahren vor. Das Rentenalter 65 begründete damals den Anspruch auf eine einfache Altersrente. Diese war in erster Linie für die ledigen, verwitweten und geschiedenen Personen bestimmt. Ehemänner, denen noch kein Anspruch auf die Ehepaaraltersrente zustand, erhielten ebenfalls eine einfache Altersrente. Eine sogenannte Ehepaarrente wurde ausgerichtet, wenn der Ehemann das Rentenalter erreichte und seine Ehefrau mindestens 60 Jahre alt war. Damit konnte ein Ehepaar auch bei einem Altersunterschied von bis zu fünf Jahren gemeinsam in den Ruhestand treten.

Der Unterschied zwischen verheirateten und ledigen Frauen wurde bald als stossend empfunden und war 1957 der Hauptgrund für die Herabsetzung des Rentenalters der Frauen auf 63 Jahre (4. AHV-Revision). Für eine Herabsetzung des Rentenalters der Frauen wurden auch physiologische Gründe geltend gemacht. So war man der Ansicht, dass die Körperkräfte der Frauen in der Regel früher nachlassen würden als jene

der Männer, weshalb Frauen oft vorzeitig zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit gezwungen seien. Zudem sei ihre Krankheitsanfälligkeit grösser. Auch arbeitsmarktpolitische Gründe wurden für die Herabsetzung des Rentenalters ins Feld geführt. 1964 wurde das Rentenalter der Frauen schliesslich von 63 auf 62 Jahre gesenkt (6. AHV-Revision). Begründet wurde die Senkung unter anderem damit, dass eine erwünschte Annäherung an das Grenzalter der Ehefrau (60. Altersjahr) erreicht würde. Im Rahmen der Konsolidierungsmassnahmen der 9. AHV-Revision wurde 1979 das Grenzalter der Frauen für die Ehepaarrente auf 62 Jahre angehoben, das heisst, die Ehepaarrente wurde erst ausgerichtet, wenn die Frau 62 war.⁴⁵

Schliesslich wurde das Rentenalter der Frauen mit der 10. AHV-Revision (1997) in einem ersten Schritt im Jahr 2001 auf 63 und in einem zweiten Schritt im Jahr 2005 auf 64 Jahre erhöht. Diese Erhöhung wurde von Ausgleichsmassnahmen begleitet. Zudem wurden die Möglichkeit des Rentenvorbezugs, das Einkommenssplitting, die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften und ein individueller Anspruch auf eine Rente eingeführt, was eine spürbare Verbesserung der Altersrenten der Frauen bewirkte.

Der Bundesrat hat bisher mehrfach versucht, das Rentenalter von Frauen und Männern zu harmonisieren (vgl. Ziff. 2.1). Er bleibt bei der Auffassung, dass sich angesichts der Situation auf dem Arbeitsmarkt und der demografischen Entwicklung eine Differenzierung des Rentenalters in der Altersvorsorge nicht weiter rechtfertigt. Die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt hat sich stetig verändert und ist nicht mehr mit jener von früher vergleichbar. Die Frauen sind mehr und mehr erwerbstätig. Die Erwerbsquote der 15- bis 64-jährigen Frauen, ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten (d.h. Aufrechnung der Teilzeitstellen in Vollzeitstellen), hat seit den 1990er-Jahren insgesamt stark zugenommen und beträgt heute 59,8 Prozent.⁴⁶

Allerdings wurde die Vereinheitlichung des Rentenalters von Frauen und Männern in zwei Volksabstimmungen abgelehnt (2004 und 2017), und diese Ablehnung war einer der Hauptgründe, weshalb die Reformvorhaben der letzten 20 Jahre gescheitert sind. Die Ablehnung wurde jeweils hauptsächlich damit begründet, dass zwischen den Geschlechtern nach wie vor eine Lohnungleichheit besteht. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass Massnahmen zur Erreichung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern notwendig sind. Er bleibt aber dabei, dass solche Massnahmen nicht in die Gesetzgebung zur AHV gehören, da es sich um zwei unterschiedliche Themen handelt. Damit sie wirklich effizient sind, müssen die einschlägigen Massnahmen die Lohngleichheit während der gesamten beruflichen Laufbahn der Frauen sicherstellen. Denn nur so erzielen Frauen schon im Erwerbsleben ein angemessenes, ihren Kompetenzen entsprechendes Einkommen. Wird während des Erwerbslebens ein höheres Einkommen erzielt, wirkt sich das sowohl in der AHV als auch und vor allem auch in der beruflichen Vorsorge positiv aus, da diese Einkommen bei der Rentenberechnung berücksichtigt werden. Aus diesen Überlegungen hat der Bundesrat am 5. Juli 2017

⁴⁵ AS 1978 391

⁴⁶ Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), Jahresdurchschnitt 2018, (Tabelle T 03.02.00.01.03).

eine Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann⁴⁷ vorgeschlagen. Für die Harmonisierung des Referenzalters ist entscheidend, dass die Erhöhung des Rentenalters der Frauen von angemessenen Ausgleichsmassnahmen begleitet wird. Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich schon alleine deshalb, weil nicht alle betroffenen Frauen die Möglichkeit haben, bis zum Referenzalter zu arbeiten. Ausserdem muss die Erhöhung schrittweise erfolgen, damit die betroffenen Frauen genügend Zeit haben, sich an die veränderte Situation anzupassen (vgl. Ziff. 4.1.2.2).

Die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren entspricht im Übrigen der realen Entwicklung in einigen Vorsorgeeinrichtungen, die dieses Referenzalter bereits in ihren Reglementen festgelegt haben. Für über 25 Prozent der in der beruflichen Vorsorge versicherten Frauen liegt das reglementarische Rentenalter heute bei 65 Jahren.

4.1.2.2 Schrittweise Anhebung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre

Das Rentenalter der Frauen kann nicht von heute auf morgen auf 65 Jahre angehoben werden. Deshalb ist für die Frauen, die im Vergleich zu heute ein Jahr länger arbeiten müssen, um eine volle AHV-Rente zu erhalten, eine angemessene Übergangszeit vorzusehen. Dazu wird vorgeschlagen, das Referenzalter in Schritten von drei Monaten pro Jahr nach und nach anzuheben, wobei die erste Erhöhung ein Jahr nach Inkrafttreten der Revision erfolgt. Dadurch erhalten die ersten Jahrgänge der betroffenen Frauen genügend Zeit, um sich an die veränderte Situation anzupassen. Würde die Erhöhung sofort mit Inkrafttreten der Vorlage einsetzen, könnten die Zeitpunkte der Volksabstimmung und des Inkrafttretens sehr nahe beieinanderliegen, sodass die betroffenen Frauen nur wenige Monate Zeit hätten, um sich an die neue Situation anzupassen. Das ist eine zu kurze Zeitspanne, wenn man bedenkt, dass die betroffenen Frauen und ihre Arbeitgeber den Altersrücktritt bereits frühzeitig planen und viele unter ihnen den Arbeitsvertrag unter Umständen bereits aufgelöst haben, bevor die Vorlage in Kraft tritt. Das hätte zur Folge, dass sie wegen der Erhöhung des Referenzalters eigentlich noch einige Monate länger arbeiten müssten, dies aber wegen des aufgelösten Arbeitsvertrags nicht mehr tun könnten. Indem die Erhöhung des Referenzalters erst ein Jahr nach Inkrafttreten der Reform beginnt und dann schrittweise um jährlich drei Monate erfolgt, erstreckt sich die Übergangsphase über insgesamt vier Jahre. Demnach würde – sofern die Vorlage 2022 in Kraft tritt – im Jahr 2023 mit der Erhöhung des Referenzalters begonnen. Das Referenzalter der Frauen würde dadurch ab 2026 bei 65 Jahren liegen. Die vorgeschlagene Zeitspanne für die Anhebung des Referenzalters ermöglicht einen sanften Übergang.

Die nachstehende Tabelle zeigt, für welche Jahrgänge von Frauen welches Referenzalter gilt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Vorlage 2022 in Kraft tritt.

⁴⁷ BBl 2017 5507

Tabelle 4-1

Schrittweise Anhebung des Referenzalters auf 65 Jahre und betroffene Jahrgänge, Annahme Inkrafttreten der Reform 2022

Geburtsjahr	Referenzalter
1958 und älter	64 Jahre
1959	64 Jahre und 3 Monate
1960	64 Jahre und 6 Monate
1961	64 Jahre und 9 Monate
1962 und jünger	65 Jahre

4.1.2.3 Finanzielle Auswirkungen

Die nachfolgende Tabelle 4-2 zeigt die finanziellen Auswirkungen der Anhebung des Referenzalters in der AHV für Frauen sowie die Anzahl von der Anhebung Betroffener in zeitlicher Hinsicht, (Reduktion der Ausgaben und Erhöhung der Beitragseinnahmen), ausgehend von einem Inkrafttreten dieser Vorlage im Jahr 2022 und einer Anhebung des Referenzalters der Frauen um jährlich drei Monate. Gesamthaft gesehen tragen Frauen im Zeitraum von 2023 bis 2031 mit 10 Milliarden Franken zur Finanzierung der AHV bei.

Tabelle 4-2

Auswirkung der Anhebung des Referenzalters für Frauen auf 65 Jahre und Anzahl Betroffener von der Anhebung

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2019

Jahr	Ausgaben	Einnahmen	Total	Anzahl von der Anhebung des AHVG-Referenzalters auf 65 Jahre betroffener Frauen
2022	0	0	0	
2023	-224	30	254	61 700
2024	-501	69	569	63 000
2025	-813	110	923	64 600
2026	-1 119	155	1 274	66 100
2027	-1 235	169	1 403	68 200
2028	-1 249	176	1 425	69 300
2029	-1 255	179	1 433	68 100
2030	-1 243	181	1 423	67 900
2031	-1 241	182	1 422	66 400
Total 2023–2031	-8 878	1 250	10 128	

4.1.3 **Ausgleichsmassnahmen für Frauen**

- Die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre muss von Ausgleichsmassnahmen begleitet werden.
- Frauen, die nicht bis 65 erwerbstätig sein können, sollen beim Rentenvorbezug in den Genuss reduzierter Kürzungssätze kommen.
- Frauen, die ihre Rente erst ab dem Referenzalter beziehen oder aufschieben, erhalten die Möglichkeit, ihre Rente zu verbessern.

4.1.3.1 **Notwendigkeit von Ausgleichsmassnahmen**

Die Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre war einer der Gründe der Referenden gegen die in Volksabstimmungen abgelehnten AHV-Reformen (2004 und 2017). Da die Finanzierung der AHV ohne erfolgreiche Reform nicht mehr gewährleistet wäre, müssen für die Frauen angemessene Ausgleichsmassnahmen für die Erhöhung des Referenzalters vorgesehen werden. Die Erfahrung zeigt, dass viele Personen, die gegen eine Erhöhung des Rentenalters für Frauen sind, durch angemessene Ausgleichsmassnahmen davon überzeugt werden können, der Vorlage zuzustimmen. So konnte das Rentenalter der Frauen im Rahmen der 10. AHV-Revision (1997) dank grosszügigen Ausgleichsmassnahmen in zwei Etappen von 62 auf 64 Jahre angehoben werden.

Die Ausgleichsmassnahmen haben zum Ziel, die Auswirkungen der Erhöhung des Referenzalters der Frauen abzufedern. Von der Harmonisierung des Referenzalters sind die Jahrgänge am stärksten betroffen, die kurz vor dem Referenzalter stehen und sich deshalb nicht genügend auf die längere Erwerbsdauer vorbereiten konnten. Aus diesem Grund sollen die Ausgleichsmassnahmen gezielt den Frauen zugutekommen, die zwischen 1959 und 1967 geboren sind. Frauen, die in den Kreis der Begünstigten fallen, behalten ihren Status auf Lebzeiten. Frauen, die später geboren sind, sollen hingegen nicht mehr in den Genuss der vorgesehenen Verbesserung kommen. Die Ausgleichsmassnahmen haben einen Finanzrahmen von rund 700 Millionen Franken.

4.1.3.2 **Reduzierte Kürzungssätze beim Rentenvorbezug**

Mit dieser Massnahme soll der Situation Rechnung getragen werden, dass nicht alle Frauen die Möglichkeit haben, ihre Erwerbstätigkeit bis zum Referenzalter aufrechtzuerhalten, und daher ihre Rente vorbezahlen müssen. Die vorzeitige Pensionierung hat grundsätzlich eine lebenslange versicherungstechnische Kürzung der Altersrente zur Folge. Je länger die Altersrente vorbezogen wird, desto stärker wird sie gekürzt. Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit vor dem Referenzalter aufgeben (müssen), keine Arbeit haben oder nicht weiterarbeiten können, sind deshalb von der Erhöhung des Referenzalters besonders betroffen. Als Ausgleich für die Erhöhung des Referenzalters

wird deshalb Folgendes vorgeschlagen: Neu sollen alle Frauen der betreffenden Jahrgänge, die aus verschiedenen Gründen nicht bis zum Referenzalter arbeiten und deshalb früher in Pension gehen müssen, ihre AHV-Altersrente zu vorteilhafteren Bedingungen vorbeziehen können: Sie sollen in den Genuss eines reduzierten Kürzungssatzes kommen. Die Höhe des reduzierten Kürzungssatzes soll dabei von der Höhe der AHV-Einkommen abhängig sein. Bei Frauen, die ein massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen (Summe der aufgewerteten Einkommen und der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften geteilt durch die Anzahl Beitragsjahre) von maximal 56 880 Franken (entspricht der vierfachen jährlichen minimalen Altersrente von heute monatlich 1185 Franken) aufweisen, werden besonders tiefe Kürzungssätze angewendet. Beziehen sie ihre Altersrente mit 64 Jahren vor, wird diese nicht gekürzt. Somit können sie mit 64 (vorzeitig) in Pension gehen und erhalten dabei bei Erreichen des Referenzalters die gleiche Altersrente, die sie unter bisherigem Recht mit 64 erhalten hätten.

Frauen, die ein massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen von mehr als 56 880 Franken erzielen, sollen ebenfalls in den Genuss von reduzierten Kürzungssätzen kommen. Diese liegen aber etwas höher als jene für Frauen mit tieferen Einkommen.

Die vorgeschlagenen Kürzungssätze finden sich in der nachstehenden Tabelle:

Tabelle 4-3

Vorbezug im Alter von	Kürzungssatz bis zu 56 880 Fr. Jahreseinkommen (vierfache jährliche minimale Altersrente)	Kürzungssatz ab 56 881 Fr. Jahreseinkommen (vierfache jährliche minimale Altersrente)	Versicherungstechnische Kürzungssätze
64 Jahren	0 %	2 %	4 %
63 Jahren	3,5 %	4 %	7,7 %
62 Jahren	5 %	6,8 %	11,1 %

Frauen der Jahrgänge 1959–1967, die von der Referenzaltererhöhung betroffen sind, kommen in den Genuss von reduzierten Kürzungssätzen. Schätzungsweise werden etwa 25 Prozent der Frauen davon Gebrauch machen.

Die nachstehende Tabelle zeigt, wie sich die reduzierten Kürzungssätze auf die vorbezogene Altersrente von Frauen (Jahrgänge 1959–1967) mit unterschiedlichem Jahreseinkommen auswirken:

Tabelle 4-4

Alter	Massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen der AHV in Franken	Vorbezug mit versicherungstechnischen Kürzungssätzen für alle Männer und Frauen, die ab 1968 geboren sind	Vorbezug mit reduzierten Kürzungssätzen für Frauen, die zwischen 1959–1967 geboren sind (Ausgleichsmassnahme)		
		Vorbezogene Altersrente, in Franken	Altersrente in Franken, die nach Vorbezug ab 65 ausgerichtet wird *	Vorbezogene Altersrente, in Franken	Altersrente in Franken, die nach Vorbezug ab 65 ausgerichtet wird *
62	14 220	981	1062	1049	1130
	42 660	1492	1615	1594	1717
	56 880	1649	1785	1762	1898
	71 100	1806	1954	1894	2042
	85 320	1963	2125	2058	2220
63	14 220	1044	1098	1091	1145
	42 660	1587	1669	1659	1741
	56 880	1754	1845	1834	1925
	71 100	1921	2020	1998	2097
	85 320	2088	2196	2172	2280
64	14 220	1112	1139	1158	1185
	42 660	1690	1731	1760	1801
	56 880	1868	1913	1946	1991
	71 100	2046	2095	2088	2137
	85 320	2223	2277	2270	2324

*Ab Erreichen des Referenzalters wird die Rente unter Berücksichtigung der während des Vorbezugs zurückgelegten Beitragszeiten neu berechnet (vgl. Ziff. 4.1.4.6). Die Tabelle zeigt lediglich die Auswirkungen der Beiträge auf die Rentenskala. Die Folgen für das durchschnittliche Jahreseinkommen (DJE) werden hingegen nicht berücksichtigt, da sie je nach Situation unterschiedlich ausfallen.

4.1.3.3 Anpassung der Rentenformel

Die zweite Massnahme sieht vor, dass die Rentenformel für die Frauen angepasst wird, welche die Altersrente erst ab dem Referenzalter beziehen oder aufschieben. Die Anpassung der Rentenformel hat zur Folge, dass das Niveau der Renten dieser

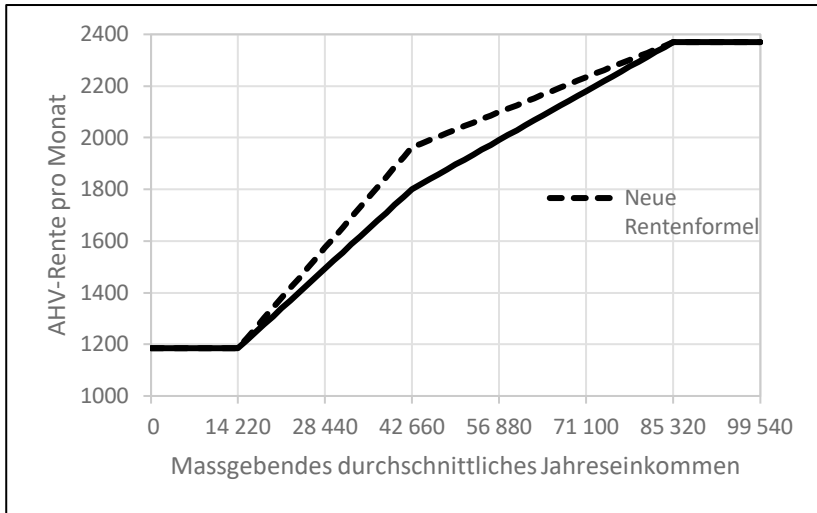
Frauen verbessert wird. Diese Verbesserung bildet ausserdem einen Anreiz für die Frauen, bis zum Referenzalter oder sogar darüber hinaus erwerbstätig zu bleiben.

Die Rentenformel, mit der sämtliche AHV- und IV-Renten berechnet werden, bestimmt jede Rente bis zur Maximalrente anhand des Betrags der Mindestrente. Die Bundesverfassung schreibt vor, dass die Maximalrente höchstens das Doppelte der Mindestrente betragen darf (Art. 112 Abs. 2 Bst. c BV). Die Rentenformel ist heute so aufgebaut, dass bis zu einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von 14 220 Franken eine Mindestrente (minimale AHV-Altersrente Stand 2019: monatlich 1185 Franken) und ab einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von 85 320 Franken eine Maximalrente (maximale AHV-Altersrente Stand 2019: monatlich 2370 Fr.) ausgerichtet wird.

Mit der vorgeschlagenen Massnahme werden die verfassungsmässigen Grundsätze, wonach sich die Maximalrente auf das Doppelte der Minimalrente beläuft, nicht geändert. Die Rentenformel wird aber so angepasst, dass der Knickpunkt der Rentenformel um 9 Prozent angehoben wird. Dabei bleibt der Betrag der minimalen Altersrente bei einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen zwischen 0 und 14 220 Franken unverändert. Das gleiche gilt für die Maximalrente, welche ab einem durchschnittlichen massgebenden Jahreseinkommen von mindestens 85 320 Franken gewährt wird. Frauen mit einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von 42 660 Franken (Position des Knickpunktes in der Rentenformel) kommen am meisten in den Genuss von der Verbesserung und erhalten eine maximale Erhöhung ihrer Rente von 163 Franken pro Monat. So ist der Effekt der geänderten Rentenformel bei einem Einkommen von 42 660 Franken am grössten. Frauen mit einem tieferen oder höheren massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen erhalten eine weniger starke und zu ihrem Einkommen proportionale Erhöhung. Im Durchschnitt werden die Altersrenten der betroffenen Frauen um monatlich 76 Franken verbessert. Frauen mit einem tiefen bis mittleren Einkommen haben oft keine oder nur eine kleine Rente der obligatorischen beruflichen Vorsorge, sodass die AHV-Altersrente die hauptsächliche Einkommensquelle bildet. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, wenn ihre AHV-Altersrente verbessert wird.

Frauen mit einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von mehr als 85 320 Franken, können ihre Altersrente mit der vorgesehenen Änderung nicht verbessern, da sie bereits die Maximalrente beziehen. In der Regel verfügen diese Frauen jedoch über eine Altersrente der beruflichen Vorsorge, wobei sie diese bei der Weiterarbeit von einem Jahr um 4–5 Prozent verbessern können. Die angepasste Rentenformel gilt nur für Altersrenten von Frauen, also nicht für Invaliden- oder Hinterlassenenrenten. In der nachstehenden Grafik ist die Wirkung der Erhöhung der Rentenformel auf die ausbezahlte Rente einer alleinstehenden Frau dargestellt.

Grafik 4-1

Ausgleichsmassnahmen für Frauen: Anpassung der Rentenformel

54 Prozent der Frauen, die ihre Altersrente ab dem Referenzalter beziehen, kommen in den Genuss der Verbesserung.

Die nachstehende Tabelle zeigt, wie sich die verbesserte Rentenformel auf die Altersrente von Frauen mit unterschiedlichem Jahreseinkommen auswirkt, wenn sie ihre Rente ab dem Referenzalter beziehen:

Tabelle 4-5

Alter	Massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen, in Fr.	Altersrente gemäss geltendem Recht, in Fr.	Altersrente mit verbesserter Rentenformel für Frauen, die zwischen 1959 und 1967 geboren sind, in Fr. (Ausgleichsmassnahme)
65	≤ 14 220	1185	1185
65	35 550	1647	1769
65	42 660	1801	1964
65	49 770	1896	2031
65	56 880	1991	2099
65	63 990	2086	2167
65	≥ 85 320	2370	2370

4.1.3.4 **Finanzielle Auswirkungen**

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Mehrausgaben, die durch die Ausgleichsmassnahmen entstehen, sowie die geringeren Beitragseinnahmen der AHV. Mit der Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre tragen diese im Zeitraum von 2023 bis 2031 mit insgesamt 10 Milliarden Franken zur Finanzierung der AHV bei (vgl. Ziff. 4.1.2.3). Mit den Massnahmen werden ungefähr 33 Prozent davon, d. h. 3,3 Milliarden Franken der Summe dieses Beitrages für die Finanzierung der Ausgleichsmassnahme verwendet.

Tabelle 4-6

Auswirkung der Ausgleichsmassnahmen für die Frauen.

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2019

Jahr	Ausgaben Vorbezug	Ausgaben Rentenformel	Einnahmen	Total
2022	0	0	0	0
2023	15	6	-48	69
2024	30	26	-60	116
2025	49	63	-74	186
2026	69	116	-88	273
2027	107	156	-93	356
2028	146	189	-94	429
2029	197	227	-94	518
2030	243	258	-95	596
2031	321	297	-94	712
Total 2023–2031	1 177	1 338	-740	3 254

4.1.4 **Flexibilisierung des Rentenbezugs**

4.1.4.1 **Geltende Regelung**

Heute kann die Altersrente der AHV um ein oder zwei Jahre vorbezogen werden. Dabei wird der Rentenbetrag um 6,8 Prozent pro Vorbezugsjahr gekürzt (Art. 56 Abs. 2 AHVV). Die Kürzung trägt der längeren Rentenbezugsdauer Rechnung. Da das Rentenalter für Frauen heute 64 Jahre beträgt, können sie ihre Altersrente frühestens ab dem 62. Altersjahr vorbeziehen. Für Männer ist der Vorbezug frühestens ab dem 63. Altersjahr möglich, da für sie Rentenalter 65 gilt. Der Vorbezug der Rente muss vor Erreichen des Rentenalters bei der AHV-Ausgleichskasse angemeldet werden.

Der Bezug der Altersrente kann um maximal fünf Jahre aufgeschoben werden, das heisst für Frauen bis zum vollendeten 69. Altersjahr und für Männer bis zum vollen-

deten 70. Altersjahr. Der Aufschub der Rente kann innerhalb eines Jahres nach Erreichen des Rentenalters geltend gemacht werden. Bei einem Aufschub wird die Rente versicherungstechnisch erhöht.

4.1.4.2 Übersicht über den flexiblen Rentenbezug

- Die versicherte Person kann den Zeitpunkt, ab dem sie die Altersrente bezieht, frei wählen.
- Die Altersrente kann ab 62 Jahren vorbezogen werden. Ein Aufschub ist um maximal fünf Jahre, das heisst bis 70 möglich.
- Beim Aufschub wird die Altersrente erhöht, beim Vorbezug wird sie gekürzt.
- Der schrittweise Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ist dank Teilpensionierung möglich.
- Anreizmassnahmen sollen Personen dazu veranlassen, bis zum Referenzalter oder darüber hinaus zu arbeiten.

4.1.4.3 Teilbezug der AHV-Rente

Die geltende Regelung in der AHV sieht keine Möglichkeit vor, nur einen Teil der Altersrente vorzubeziehen oder aufzuschieben. Ein sanfter, gleitender Übergang in den Ruhestand ist jedoch ein häufig geäusselter Wunsch von Unternehmen und Versicherten. Er nützt nicht nur der betroffenen Person, die sich besser auf den Ruhestand einstellen kann, sondern auch dem Unternehmen, das während ein paar zusätzlichen Jahren von den Kenntnissen der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters profitieren kann und so genügend Zeit erhält, die Nachfolge zu regeln und einzuarbeiten.

Um dem Wunsch nach Flexibilisierung zu entsprechen, muss die Person frei entscheiden können, wann sie ihre Altersrente beziehen will. Während die Rente heute nur jahresweise vorbezogen werden kann, soll neu auch ein monatlicher Vorbezug erlaubt sein. Ausserdem soll es neu möglich sein, einen frei wählbaren Anteil der Altersrente vorzubeziehen oder aufzuschieben. Da der Teilrentenbezug den schrittweisen Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglichen soll und ein Arbeitstag pro Woche 20 Prozent entspricht, wird dieser Prozentsatz als Mindestgrösse für den Vorbezug vorgeschlagen. Der maximale Anteil soll bei 80 Prozent liegen. Die Festlegung einer Obergrenze ist nötig, um zwischen dem Vorbezug der ganzen oder einer anteiligen Rente zu unterscheiden und die Koordination mit anderen Sozialversicherungen zu vereinfachen. Im Fall einer Kombination von Vorbezug und Aufschub soll die versicherte Person den Prozentsatz des Rententeils zwischen 62 und 70 Jahren einmal ändern können. Sie kann von dieser Möglichkeit entweder während des Vorbezugs oder während des Aufschubs Gebrauch machen. Mit dieser Einschränkung soll eine möglichst einfache und effiziente Anwendung der AHV sichergestellt werden, die

aber flexibel genug ist, um Änderungen der persönlichen Situation der Versicherten zu berücksichtigen.

4.1.4.4 **Bezug der AHV-Rente vor dem Referenzalter**

Die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren erfordert auch eine einheitliche Regelung beim Rentenvorbezug. Männer und Frauen sollen ihre Rente ab 62 Jahren vorbeziehen können, was im Vergleich zu heute ein zusätzliches Vorbezugsjahr für Männer ergibt. Wie im geltenden Recht wird die ganz oder anteilig vorbezogene AHV-Rente nach versicherungstechnischen Grundsätzen gekürzt. Mit dieser Rentenkürzung wird der auf die Altersrente gewährte Vorschuss in Raten zurückbezahlt. Massgebend für den Kürzungssatz ist somit grundsätzlich die durchschnittliche Lebenserwartung, wobei für Frauen und Männer der gleiche Kürzungssatz gilt. Damit soll einer Person der gleiche Rentenbetrag garantiert werden, unabhängig davon, ob sie die Rente vorzeitig oder ab dem Referenzalter bezieht. Die Anwendung dieser versicherungstechnischen Regeln in der AHV gewährleistet der Versicherung und den Personen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, Kostenneutralität.

Die versicherungstechnischen Kürzungssätze wurden in den letzten 20 Jahren nicht mehr angepasst. Es ist nun an der Zeit, sie zu aktualisieren und an die längere Lebenserwartung anzupassen. Damit künftig eine regelmässige Anpassung stattfindet, wird im Rahmen der Vorlage vorgeschlagen, die Kürzungssätze mindestens alle 10 Jahre vom Bundesrat überprüfen zu lassen. Die Anpassung der Kürzungssätze wird vom Bundesrat im Rahmen der Anpassung der AHVV (Art. 40 Abs. 3 AHVG i. V. m. Art. 55^{ter} AHVV) vorgenommen. Die in der nachstehenden Tabelle angegebenen Kürzungssätze basieren auf den heutigen Datengrundlagen. Sofern sich diese bis zum Inkrafttreten der Vorlage ändern, werden die Kürzungssätze entsprechend angepasst.

Tabelle 4-7

Neue versicherungstechnische Kürzungssätze beim Vorbezug der AHV-Rente in Prozent

Vorbezugsdauer	1 Jahr	2 Jahre	3 Jahre
Kürzungssatz	4,0	7,7	11,1

Die versicherte Person kann entweder die ganze Rente oder nur einen Teil davon vorbeziehen. Während der Vorbezugsperiode hat sie die Möglichkeit, den vorbezogenen Anteil der Rente einmal zu erhöhen, bevor sie den verbleibenden Rententeil bezieht. Entscheidet sich die Person mit 62 Jahren beispielsweise für einen Vorbezug von 30 Prozent, so kann sie diesen Anteil mit 63 Jahren um 20 Prozent erhöhen und mit 64 Jahren oder im Referenzalter die ganze Rente verlangen. Zudem kann die Person die Rente neu monatsweise vorbeziehen.

Bei einem Teilvorbezug wird nur der vorbezogene Teil versicherungstechnisch gekürzt. Später vorbezogene Rententeile werden demnach weniger stark und nicht vorbezogene Teile versicherungstechnisch gar nicht gekürzt. Bei einer Erhöhung des

Rententeils während der Vorbezugsperiode wird die Rente nach den gleichen Grundlagen berechnet wie beim Vorbezug des ersten Rententeils. Um den administrativen Aufwand zu verringern, ändert sich einzig der versicherungstechnische Kürzungssatz. Sobald das Referenzalter erreicht ist, wird die Rente neu berechnet. Dabei werden die während des Vorbezugs zurückgelegten Beitragszeiten und, wie das schon heute der Fall ist, die bereits bezogenen Rentenbeträge berücksichtigt.

Im Gegensatz zur aktuellen Regelung sind die Hinterlassenenrenten, die nach einem ganzen oder anteiligen Rentenvorbezug gewährt werden, nicht von der versicherungstechnischen Kürzung betroffen. Sie müssen getrennt von der Altersrente betrachtet werden, damit sie von der Entscheidung des Altersrentenbezügers oder der Altersrentenbezügerin, Altersleistungen vorzubeziehen, nicht beeinträchtigt werden.

4.1.4.5 Bezug der AHV-Rente nach dem Referenzalter

Die geltende Regelung, wonach die Altersrente über das Referenzalter hinaus bis um maximal fünf Jahre (bis zum vollendeten 69. Altersjahr für Frauen und bis zum vollendeten 70. Altersjahr für Männer) aufgeschoben werden kann, wird beibehalten. Mit der Harmonisierung des Referenzalters bei 65 Jahren können sowohl Männer als auch Frauen ihre Rente somit bis zum vollendeten 70. Altersjahr aufschieben. Bei über 70-Jährigen sinkt der Anteil der Erwerbstätigen kontinuierlich. Neu soll es auch möglich sein, die Rente nur teilweise aufzuschieben. Die Versicherten können den Anteil der Rente, den sie beziehen möchten, frei wählen, dabei ihre Erwerbstätigkeit auf Wunsch fortsetzen und den Bezug des verbleibenden Rententeils auf später verschieben. Sie sollen die Möglichkeit erhalten, den Anteil der aufgeschobenen Rente während der Aufschubszeit einmal zu senken, bevor die ganze Rente bezogen wird. So kann die Person zum Beispiel 75 Prozent ihrer Altersrente aufschieben, diesen Anteil dann im Alter von 67 Jahren reduzieren (z. B. von 75 % auf 40 %) und schliesslich mit 68, 69 oder 70 Jahren die ganze Rente beziehen. Die aufgeschobene Rente wird wie heute durch den versicherungstechnischen Gegenwart der bis zum Zeitpunkt des Aufschubs nicht bezogenen Leistungen erhöht. Da es neu unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein soll, die Beitragszeiten zwischen dem Referenzalter und dem 70. Altersjahr anzurechnen, kann die Person von der Ausgleichskasse eine einmalige Neuberechnung der Rente verlangen.

Im Anschluss an eine vorbezogene Rente ausgerichtete Hinterlassenenrenten werden separat behandelt und nicht gekürzt. Das Gleiche soll im Fall eines Aufschubs gelten. Hinterlassenenrenten, die auf die aufgeschobene Rente folgen, werden somit nicht durch den versicherungstechnischen Gegenwart der nicht bezogenen Leistung erhöht. Gleichzeitig und proportional zur aufgeschobenen Altersrente ausbezahlte Kinderrenten sind von dieser Regelung nicht betroffen. Sie werden gleich behandelt wie die Hauptrente, von der sie abhängen, und somit analog der aufgeschobenen Hauptrente versicherungstechnisch erhöht.

Die versicherungstechnischen Aufschubzuschläge wurden wie die Kürzungssätze in den letzten 20 Jahren nicht mehr angepasst. Deshalb müssen auch sie aufgrund der längeren Lebenserwartung korrigiert werden. Die Aufschubzuschläge sollen wie die

Kürzungssätze mindestens alle 10 Jahre vom Bundesrat überprüft werden. Die Anpassung der Aufschubszuschläge wird vom Bundesrat im Rahmen der Anpassung der AHVV (Art. 39 Abs. 3 AHVG i. V. m. Art. 55^{ter} AHVV) vorgenommen. Die in der nachstehenden Tabelle angegebenen Aufschubszuschläge basieren auf den heutigen Datengrundlagen. Sofern sich diese bis zum Inkrafttreten der Vorlage ändern, werden sie entsprechend angepasst.

Tabelle 4-8

Neue versicherungstechnische Zuschläge beim Aufschub der AHV-Rente, in Prozent

Aufschub in Jahren	1 Jahr	2 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	5 Jahre
Aufschubszuschläge	4,3	9,0	14,1	19,6	25,7

4.1.4.6 Änderungen bei der Rentenberechnung

Beitragspflicht während des Vorbezugs

In der AHV hat der Rentenvorbezug heute keinen Einfluss auf die Beitragspflicht (Art. 3 Abs. 1 AHVG). Das soll auch künftig gelten. Die Beitragspflicht endet somit am Ende des Monats, in dem die versicherte Person das Referenzalter 65 erreicht. Das gilt auch dann, wenn keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. In diesem Fall ist die versicherte Person als Nichterwerbstätige beitragspflichtig.

Berechnung der vorbezogenen Rente

Gemäss der geltenden Regelung wird die AHV-Rente beim Rentenvorbezug so berechnet, wie wenn die Person ihre Beiträge bis zum 65. Altersjahr entrichten würde, selbst wenn die vorbeziehende Person während des Vorbezugs keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgeht. Dies soll künftig geändert werden, damit die Berechnung der Rente nicht mehr anhand fiktiver Beitragszeiten erfolgt. Die Rente wird anhand der tatsächlich geleisteten Beitragsjahre berechnet, das heisst vom 21. Altersjahr bis zum Zeitpunkt des Rentenvorbezugs. Anders gesagt kann im Falle des Vorbezugs keine komplette Beitragsdauer (Rentenberechnung gemäss Rentenskala 44) vorgewiesen werden, weshalb nur eine Teilrente gemäss einer tieferen Rentenskala (beispielsweise gemäss Rentenskala 43 beim Rentenvorbezug ab 64. Altersjahr) während dem Vorbezug ausgerichtet wird. Durch diese neue Berechnungsmethode können wegen einer unvollständigen Beitragsdauer Beitragslücken entstehen. Diese Lücken können jedoch mit Beitragszeiten während des Vorbezugs gefüllt werden (bis hin zur Vollrente).

Neuberechnung der Rente bei Erreichen des Referenzalters

Neu sollen die während des Vorbezugs bezahlten AHV-Beiträge bei der Rentenberechnung im Zeitpunkt des Erreichens des Referenzalters berücksichtigt werden. Das gilt unabhängig davon, ob die Person während des Vorbezugs erwerbstätig ist oder

nicht. Um die AHV-Beiträge anrechnen zu können, soll bei Beendigung des Vorbezugs, das heisst bei Erreichen des Referenzalters, eine Neuberechnung der Rente erfolgen. Da die Beitragspflicht bis zum Erreichen des Referenzalters besteht, wird die durch den Vorbezug entstandene Beitragslücke bei Erreichen des Referenzalters geschlossen, wenn die Person während des Vorbezugs der AHV durch Wohnsitz und/oder Erwerbstätigkeit unterstellt ist, aber auch dann, wenn sie aufgrund eines Auslandaufenthalts der freiwilligen Versicherung beigetreten ist. Wie schon unter der geltenden Regelung können weiterhin Beiträge, die während den Jugendjahren entrichtet wurden zur Füllung von Beitragslücken verwendet werden. Unter Berücksichtigung der zwischen dem Zeitpunkt des Rentenvorbezugs und dem Referenzalter entrichteten Beiträge wird die vorbezogene Rente bei Erreichen des Referenzalters neu berechnet und die vorhandenen Lücken werden geschlossen. Die Rente wird also nicht wegen einer unvollständigen Beitragsdauer auf einer tieferen Rentenskala (Rentenskala 43 oder tiefer) basieren, sondern aufgrund der Berücksichtigung der entrichteten Beiträge gemäss der vollständigen Rentenskala (Rentenskala 44) berechnet.

Dank der Neuberechnung bei Erreichen des Referenzalters wird eine Gleichbehandlung der Beitragspflichtigen und der Personen erreicht, die während des Vorbezugs nicht in der Schweiz wohnen, bzw. nicht freiwillig versichert sind und daher keine AHV-Beiträge mehr bezahlen. Bei diesen führt die Neuberechnung der Rente im Referenzalter, sofern keine Jugendjahre vorhanden sind, zu einer tieferen Rente, weil sie zwischen dem Zeitpunkt des Vorbezugs und dem Erreichen des 65. Altersjahres keine AHV-Beiträge leisten müssen.

4.1.4.7 Anreize zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit nach dem Referenzalter

Anreize in der AHV sind ein wichtiger, aber nicht hinreichender Ansatzpunkt, um Personen dazu zu veranlassen, länger erwerbstätig zu bleiben. Allgemein ist die Höhe der AHV-Rente kaum je der Hauptgrund, weshalb die Erwerbstätigkeit über das Referenzalter hinaus weitergeführt wird. Viel stärker ins Gewicht fallen Faktoren wie die Gesamtheit der erworbenen Rentenansprüche (inkl. Rente der beruflichen Vorsorge), die Gesundheit, die Arbeitsmotivation oder die Arbeitsbedingungen.

Es braucht daher in den Unternehmen auch eine Alterspolitik, die der Situation der älteren Arbeitnehmenden Rechnung trägt und einen gleitenden Übergang von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand ermöglicht.

Die Anhebung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre und die Massnahmen zur Flexibilisierung des Rentenbezugs werden dazu beitragen, das Durchschnittsalter beim Austritt aus dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Zusätzlich braucht es Veränderungen, die eine bessere Vereinbarkeit von Altersrücktritt und Weiterführung der Erwerbstätigkeit für 62- bis 70-Jährige ermöglichen und damit positive Anreize zum längeren Verbleib auf dem Arbeitsmarkt schaffen.

Beibehaltung des Freibetrags für Erwerbstätige im Rentenalter

Um die Weiterführung einer Erwerbstätigkeit über das Referenzalter hinaus zu fördern, insbesondere bei Personen mit kleinen Einkommen oder Teilzeitbeschäftigung, sieht die Reformvorlage vor, den geltenden Freibetrag beizubehalten. Somit können die erwerbstätigen AHV-Rentnerinnen und -Rentner auch künftig den Freibetrag von 1400 Franken pro Monat oder 16 800 Franken pro Jahr geltend machen, auf welchem sie keine AHV-Beiträge bezahlen müssen. Der Freibetrag gilt pro Arbeitsverhältnis, weshalb eine Person mit mehreren Arbeitgebern die Franchise jedes Mal geltend machen kann.

Berücksichtigung der nach dem Referenzalter bezahlten AHV-Beiträge

Nach dem geltenden Recht bezahlen erwerbstätige AHV-Rentnerinnen und -Rentner auf dem Erwerbseinkommen, welches den Freibetrag übersteigt, weiterhin AHV-Beiträge. Es handelt sich dabei um Solidaritätsbeiträge, die bei der Rentenberechnung nicht berücksichtigt werden. Das hat zur Folge, dass die Rente durch die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit derzeit nicht aufgebessert werden kann.

Die geltende Regelung ist nicht zufriedenstellend, weshalb sie angepasst werden soll. Neu soll ermöglicht werden, dass die Rente verbessert und Lücken in der Beitragszeit geschlossen werden können, womit ein Anreiz zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit über das Referenzalter hinaus geschaffen wird. Die nach dem Referenzalter auf dem Erwerbseinkommen bezahlten AHV-Beiträge werden bei der Rentenberechnung berücksichtigt, sodass die spätere Rente verbessert werden kann. Die Möglichkeit, die Rente zu verbessern, gilt sowohl für diejenigen AHV-Rentnerinnen und -Rentner, die ihre ganze Rente aufschieben und weiterhin erwerbstätig sind, als auch für diejenigen, die ihre Rente beziehen und daneben eine Erwerbstätigkeit ausüben. Für die Verbesserung der Rente wird nur auf das Erwerbseinkommen abgestellt, welches den Freibetrag übersteigt.

Die Berücksichtigung der nach dem Referenzalter bezahlten AHV-Beiträge dient all den Versicherten, die Beitragslücken aufweisen oder das Maximum des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens nicht erreichen (Stand 2019: 85 320 Fr.). Somit kommen sowohl Personen mit einem höheren Einkommen in den Genuss dieser Regelung etwa, weil sie Beitragslücken aufweisen, als auch Personen mit tiefem bis mittlerem Einkommen, welche die massgebende jährliche Einkommensgrenze für eine Maximalrente nicht erreichen. Die neue Regelung zielt also insbesondere auf diejenigen Personen ab, die mit Blick auf ihre finanzielle Situation auch einen Nutzen daraus ziehen werden.

Die Vorlage sieht zwei Möglichkeiten vor, um die Rente zu verbessern:

- Schliessung von Lücken: Einerseits können die nach dem Referenzalter auf dem eigenen Erwerbseinkommen bezahlten AHV-Beiträge unter gewissen Voraussetzungen zur Schliessung allfälliger Beitrags- und Versicherungslücken herangezogen werden. Damit eine Person Anspruch darauf hat, muss sie im Zeitraum zwischen Referenzalter und Antrag auf Neuberechnung der Rente ein jährliches Erwerbseinkommen von mindestens 40 Prozent des

durchschnittlichen eigenen Erwerbseinkommens erwirtschaften, aber mindestens ein Erwerbseinkommen, auf dem der AHV-Mindestbeitrag (Stand 2019: 395 Fr., resp. Jahreseinkommen von 4702 Fr.) bezahlt werden muss. Das hierfür notwendige minimale jährliche Erwerbseinkommen entspricht unter Berücksichtigung des geltenden AHV-Mindestbeitrages und des Freibetrages (16 800 Fr.) 21 502 Franken. Beim durchschnittlichen eigenen Erwerbseinkommen wird auf das zwischen dem 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres und dem 31. Dezember vor Eintritt des Versicherungsfalls erzielte Erwerbseinkommen abgestellt, ohne den Einbezug von Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften oder der Anrechnung des Einkommens des Ehegatten, welches während der Kalenderjahre der gemeinsamen Ehe erzielt wurde. Diese doppelte Voraussetzung ermöglicht einerseits Personen, deren Einkommen die Grenze des Freibetrags nur geringfügig übersteigt, eine Verbesserung ihrer Rente trotz der Beibehaltung des Freibetrags. Andererseits erlaubt der proportionale Bezug auf das eigene Erwerbseinkommen vor dem 65. Altersjahr eine Gleichbehandlung von tiefen und hohen Einkommen. So gilt für alle Personen, dass zur Schliessung von Beitragslücken eine Erwerbstätigkeit von 40 Prozent ausgeübt werden muss. In den Fällen, in denen das erzielte Einkommen den Schwellenwert zur Lückenfüllung nicht erreicht, kann es immer noch zur Verbesserung des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens herangezogen werden.

Mit der Berücksichtigung dieser zusätzlichen Beitragszeiten kann die Rente bis maximal zur Vollrente (Rentenskala 44) verbessert werden. AHV-Beiträge, welche nach Erreichen des Referenzalters entrichtet werden, können keinen eigenständigen Anspruch auf eine Rente begründen. Dies betrifft unter anderem den Fall von Personen, welche nach Vollendung des 65. Altersjahrs in die Schweiz einreisen und deshalb für den davorliegenden Zeitraum keine Beitragszeiten vorweisen können.

- Verbesserung des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens: Andererseits werden die nach dem Referenzalter auf dem Erwerbseinkommen bezahlten AHV-Beiträge an das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen angerechnet. Eigene Erwerbseinkommen ab dem Folgemonat nach dem Referenzalter bis höchstens fünf Jahre danach können immer berücksichtigt werden, auch wenn die Person keine Beitragslücken aufweist. In Fällen, in denen die Person bei Erreichen des Referenzalters eine vollständige Beitragsdauer aufweist, jedoch kein durchschnittliches Jahreseinkommen für eine maximale Altersrente hat, kann mit solchen Erwerbseinkommen das durchschnittliche Jahreseinkommen erhöht werden. Die Erwerbseinkommen können auch berücksichtigt werden, wenn die Person weniger als 40 Prozent des durchschnittlichen Jahreseinkommens verdient. Eine Anrechnung ist selbst dann möglich, wenn die Person zum Anrechnungszeitpunkt bereits Anspruch auf eine maximale Altersrente hat. Eine Anrechnung kann unter Umständen später noch wirksam werden, wenn die Rente infolge einer späteren Mutation (z. B. Splitting im zweiten Versicherungsfall, bei Scheidung) sinkt. Die ausbezahlte Rente kann allerdings nie höher sein als die Maximalrente.

4.1.4.8 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Flexibilisierung des Rentenbezugs basiert auf versicherungstechnischen Grundsätzen. Die Ausweitung der Vorbezugsmöglichkeiten (Einführung eines zusätzlichen Vorbezugsjahrs, Anpassung der Kürzungssätze) muss von der Versicherung vorfinanziert werden, was mit Kosten bei der Einführung der Massnahme verbunden ist. Diese Kosten werden allerdings durch die Vorbezugskürzungen von den Versicherten während der Dauer des Rentenbezugs zurückbezahlt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen der Flexibilisierung des Rentenbezugs in ihrer zeitlichen Entwicklung. Folgende Massnahmen sind bei den Ausgaben mitberücksichtigt: das dritte Vorbezugsjahr, die Anpassung der Kürzungssätze und Aufschubzuschläge, sowie die Rentenverbesserungen aus zusätzlich bezahlten Beiträgen nach Referenzalter.

Tabelle 4-9

Auswirkung der Flexibilisierung des Rentenbezugs

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2019

Jahr	Vorbezug 3. Jahr		Kürzung bei Vorbezug	Zuschlag bei Aufschub	Rentenverbesserung
	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Ausgaben	Ausgaben
2022	37	-28	8	3	0
2023	177	-36	17	2	2
2024	205	-45	26	1	5
2025	237	-55	35	-1	11
2026	260	-66	44	-2	21
2027	259	-69	55	-3	35
2028	242	-70	64	-5	49
2029	220	-70	75	-6	65
2030	197	-70	84	-7	78
Total 2022–2030	1 835	-509	409	-19	266

Es ist davon auszugehen, dass die geplanten Massnahmen zur Förderung der Weiterführung der Erwerbstätigkeit über das Referenzalter hinaus dazu beitragen, die Einnahmen aus Beiträgen zu erhöhen und dadurch die Finanzen der AHV zu entlasten. Auf eine Schätzung der zusätzlichen Beitragseinnahmen wird jedoch verzichtet, da die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Bevölkerung im Voraus nur schwer abschätzbar sind.

4.1.4.9 Splitting der während der Ehe erzielten Einkommen

Die derzeit geltenden Grundsätze betreffend Splitting der während der Ehe erwirtschafteten Einkommen werden weitgehend übernommen. Beim Eintreten des zweiten Versicherungsfalls werden die Einkommen hälftig geteilt und der Ehefrau und dem Ehemann gegenseitig angerechnet. Der Vorbezug einer ganzen oder anteiligen Altersrente hat allerdings kein Einkommenssplitting mehr zur Folge. Grund für diese Änderung ist die Tatsache, dass es sich bei vorbezogenen Renten nur um einen Vorschuss auf die Leistung handelt, auf welche die versicherte Person bei Erreichen des Referenzalters Anspruch hat. Ein Splitting erfolgt somit in folgenden Fällen:

- wenn die Ehefrau und der Ehemann das Referenzalter erreicht haben;
- wenn eine Witwe oder ein Witwer das Referenzalter erreicht hat;
- bei einer Scheidung; oder
- wenn sowohl die Ehefrau als auch der Ehemann Anspruch auf eine Invalidenrente haben oder wenn einer der beiden Anspruch darauf hat und der andere das Referenzalter erreicht hat.

Bezieht die Ehefrau oder der Ehemann eine Invalidenrente, so gilt der zweite Versicherungsfall als eingetreten, wenn der andere Ehegatte das Referenzalter erreicht.

Dieses Vorgehen ermöglicht eine umfassendere Berücksichtigung der Beitragszeiten während der Ehe. Gesplittet wird das Einkommen, das während der Ehe bzw. zwischen dem 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres und dem 31. Dezember vor Erreichen des 65. Altersjahres des älteren Ehepartners erzielt wurde.

Die nach dem Referenzalter bezahlten Beiträge sollen nicht gesplittet werden. Da die Einkommensteilung zwischen Ehefrau und Ehemann gegenseitig erfolgen muss, könnte das Splitting des nach dem Referenzalter erzielten Einkommens unter Umständen unerwünschte Folgen auf die Rente des anderen Ehegatten haben, insbesondere bei einer Tätigkeit im Nebenerwerb.

4.1.4.10 Plafonierung der Renten

Derzeit beträgt die Summe der beiden Renten eines Ehepaares maximal 150 Prozent der maximalen Altersrente, wenn beide Ehegatten Anspruch auf eine Alters- oder Invalidenrente haben oder wenn ein Ehegatte Anspruch auf eine Altersrente und der andere Anspruch auf eine Rente der Invalidenversicherung hat (Art. 35 Abs. 1 AHVG). Diese Regel bleibt unverändert. Allerdings bedarf es einer Anpassung, weil das geltende Recht keinen Teilbezug der Altersrente erlaubt:

Wenn sowohl die Ehefrau als auch der Ehemann einen Teil ihrer Altersrente vorbeziehen, müssen beide Renten im Verhältnis ihrer Anteile gekürzt werden, sofern jede der beiden Renten den massgebenden Maximalbetrag für die betroffene Person übersteigt. Dieser Maximalbetrag richtet sich zum einen nach der Beitragsdauer für die einzelnen Renten und zum anderen nach dem prozentualen Anteil der höheren Rente. Ist die Beitragsdauer eines oder beider Ehegatten unvollständig, so muss wie heute zunächst die gewichtete Rentenskala ermittelt werden, bevor der Maximalbetrag, der

dem Ehepaar zusteht, auf der Grundlage des höheren Rententeils berechnet werden kann. Als Beispiel: Bezieht ein Mann 40 Prozent seiner Rente vor, während seine Frau 60 Prozent ihrer Rente vorbezieht und können beide eine vollständige Beitragsdauer vorweisen (Rentenskala 44), so kann die Summe der beiden Renten nicht höher sein als 60 Prozent der 150-prozentigen Maximalrente (d.h. $0,6 \times 1,5 \times 2370 = 2133$ Fr.). Erhöht der Ehemann oder die Ehefrau den vorbezogenen Rententeil oder tun dies beide, so wird die Maximalrente auf der Basis des neuen, höheren Rententeils neu berechnet.

Wie heute muss zunächst immer untersucht werden, ob eine Plafonierung gegeben ist, bevor der Kürzungsbetrag für den Vorbezug abgezogen oder der Zuschlag für den Aufschub der Altersrente angerechnet wird.

4.1.5 Koordination mit der beruflichen Vorsorge

4.1.5.1 Notwendige Koordination zwischen AHV und beruflicher Vorsorge

- Die Erhöhung des Referenzalters und die Flexibilisierung des Rentenbezugs werden mit der beruflichen Vorsorge koordiniert.

Die Einführung eines Referenzalters und die Flexibilisierung in der AHV machen es nötig, die Bestimmungen in der beruflichen Vorsorge diesbezüglich ebenfalls anzupassen. Die in der AHV geltenden Grundsätze werden so weit ins BVG übernommen, als dies notwendig ist, um ein Auseinanderklaffen des gesetzlichen Rentenalters (der Frauen) zu verhindern und um andererseits sicherzustellen, dass die in der AHV vorgesehene Flexibilität von den erwerbstätigen Personen auch bestmöglich genutzt werden kann. Es reicht nämlich nicht aus, die Möglichkeiten der flexiblen Pensionierung in der AHV zu verbessern, wenn nicht gleichzeitig die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge verpflichtet werden, in ihren Reglementen ein flexibles Rentenalter einzuführen. Vielmehr ist es notwendig, die Flexibilisierung des Rentenbezugs und die Harmonisierung des Referenzalters in beiden Säulen innerhalb der gleichen Reformvorlage zu behandeln. Denn beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand stellt sich für die Versicherten die Frage, wann und wie viel Altersleistung sie gesamthaft aus der 1. Säule und der beruflichen Vorsorge beziehen können. Sie müssen die Reduktion ihres Erwerbseinkommens und dessen Ersatz durch die Leistungen aus der Altersvorsorge möglichst gut koordinieren. Für die Mehrheit der betroffenen Personen ist für den Entscheid zum (ganzen oder teilweisen) Rückzug aus dem Erwerbsleben nicht in erster Linie die AHV-Rente, sondern vor allem die Höhe der Leistungen aus der beruflichen Vorsorge massgebend. Werden in der 1. Säule Vorbezug und Aufschub der Altersleistung neu geregelt und der Teilbezug eingeführt, dann können die Versicherten diese neuen Möglichkeiten nur nutzen, wenn im Grundsatz die gleichen Regeln auch in der beruflichen Vorsorge bestehen. Ob zum Beispiel eine Person die

Möglichkeit des Rentenaufschubs in der AHV nutzt und die Erwerbstätigkeit tatsächlich weiterführt, hängt stark davon ab, ob sie auch in der beruflichen Vorsorge den Bezug der Altersleistung aufschieben kann.

Das gilt in noch höherem Grad für das Referenzalter der Frauen. In der beruflichen Vorsorge liegt das ordentliche Rentenalter ebenfalls bei 64 Jahren für Frauen und bei 65 Jahren für Männer. Das Rentenalter ist grundsätzlich auch der Endpunkt für die allgemeine Beitragspflicht in der beruflichen Vorsorge.

4.1.5.2 Einheitsliches Referenzalter bei 65 Jahre

- Das Referenzalter wird für Frauen und Männer einheitlich bei 65 Jahren festgelegt.

Wie in der AHV wird auch in der beruflichen Vorsorge ein einheitliches Referenzalter für Frauen und Männer eingeführt. Es steht den Vorsorgeeinrichtungen allerdings frei, in ihrem Reglement ein anderes Alter festzulegen. Zwar kennen viele Vorsorgeeinrichtungen irgendwie geartete individuelle Regelungen zum Rentenalter. Insbesondere sehen einige Vorsorgeeinrichtungen in ihren Reglementen bereits ein ordentliches Rücktrittsalter von 65 Jahren für Frauen vor. Rechtsansprüche für alle Versicherten, die mit denjenigen der AHV koordiniert sind, können aber nur durch eine gesetzliche Regelung geschaffen werden.

Anzahl von der Anhebung des Referenzalters auf 65 Jahre betroffener Frauen

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der von der Anhebung des Referenzalters auf 65 Jahre betroffenen Frauen, ausgehend von einem Inkrafttreten der Vorlage im Jahr 2022.

Tabelle 4-10

Jahr	Anzahl von der Anhebung des BVG-Referenzalters auf 65 Jahre betroffener Frauen
2022	-
2023	19 300
2024	19 900
2025	20 600
2026	21 300
2027	22 200
2028	22 900
2029	22 900
2030	23 100
2031	23 000
2032	22 900
2033	22 700
2034	22 200
2035	22 100

Der Schätzung der Anzahl betroffener Frauen in der beruflichen Vorsorge liegt die Annahme zugrunde, dass rund 60 Prozent⁴⁸ der Altersrücktritte im Referenzalter oder später erfolgen. Darin sind in den Zahlen die vorzeitigen Altersrücktritte nicht enthalten, weil diese auch nicht von der Erhöhung des Referenzalters betroffen sein werden.

Die Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren entspricht im Übrigen der realen Entwicklung in einigen Vorsorgeeinrichtungen, die dieses Referenzalter bereits in ihren Reglementen festgelegt haben. So liegt das reglementarische Rentenalter für über ein Viertel der BVG-versicherten Frauen bereits heute bei 65 Jahren.⁴⁹ In der beruflichen Vorsorge führt die Vereinheitlichung des Rentenalters bei 65 Jahren zu einer Erhöhung des Altersguthabens der Frauen und somit zu einer Rentenverbesserung von rund 4–5 Prozent. Diese Verbesserung ergibt sich aus der längeren Dauer des Sparprozesses.

Finanzielle Konsequenzen

In der beruflichen Vorsorge bewirkt die Erhöhung des Referenzalters für die Frauen das Weiteräufnen des Altersguthabens sowie die Weiterführung des Invaliditätsschutzes um ein Jahr. Entsprechende finanzielle Auswirkungen könnten sich, je nach reglementarischer Ausgestaltung der entsprechenden Vorsorgeeinrichtung, in der Erhöhung des massgebenden Altersguthabens zur Ermittlung der Hinterlassenen- und

⁴⁸ Neurentenstatistik, BFS; Auswertung BSV.

⁴⁹ Pensionskassenstatistik 2015, BFS; Auswertung BSV.

Invalidenleistungen ergeben sowie in der um ein Jahr längeren Ausrichtung von Invalidenleistungen, sofern diese reglementarisch bei Erreichen des Referenzalters in eine Altersleistung umgewandelt werden. Diese Verschiebungen dürften sich jedoch nur in einer äusserst geringfügigen Art und Weise finanziell bemerkbar machen, so dass auf entsprechende Berechnungen verzichtet wurde.

4.1.5.3 **Teilbezug, Vorbezug und Aufschub der Altersleistung**

- Die gesetzlichen Regelungen der beruflichen Vorsorge sollen allen Versicherten in vergleichbarer Weise Flexibilität bei der Pensionierung ermöglichen, wie dies in der AHV vorgesehen ist.
- Die Vorsorgeeinrichtungen müssen mindestens drei Schritte für den Bezug der Altersrente anbieten. Bei Kapitalbezügen dürfen die Vorsorgeeinrichtungen nicht mehr als drei Schritte vorsehen. Der erste Teilbezug muss mindestens 20 Prozent der Altersleistung betragen.

Das geltende Gesetz sieht den Teilbezug von Altersleistungen nicht vor, die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen können ihn aber anbieten.

Neu sollen alle Versicherten einen Anspruch auf Teilbezug der Altersrente haben, der mit der AHV-Regelung koordiniert ist. Konkret muss jede Vorsorgeeinrichtung die Möglichkeit eines gleitenden Übertritts von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand in mindestens drei Schritten anbieten, dies auch bei Teilzeitarbeit oder Teilinvalidität.

Analog zur 1. Säule soll die versicherte Person den gesetzlichen Anspruch erhalten, einen Teilbezug der Altersleistung einmal zu erhöhen und schliesslich die volle Leistung zu beziehen. Beim ersten Teilbezug muss mindestens 20 Prozent der Altersleistung bezogen werden. Die Vorsorgeeinrichtungen können in den Reglementen auch feinere Abstufungen des Rentenbezugs vorsehen und haben weiterhin die Freiheit, den Versicherten die Weiterversicherung eines früheren Lohnniveaus (vgl. Art. 33a BVG) und weitere Beiträge nach dem Referenzalter (vgl. Art. 33b BVG) anzubieten. Dadurch sind über die gesetzliche Mindest-Flexibilität hinaus vielfältige Kombinationen möglich.

Die Vorsorgeeinrichtungen müssen die Möglichkeit zum Vorbezug ab Vollendung des 62. Altersjahres und zum Aufschub bis zur Vollendung des 70. Altersjahres vorsehen. In der Praxis sind gegenwärtig fast 80 Prozent der versicherten Personen einem Vorsorgereglement unterstellt, das den Altersrücktritt ab 58 Jahren und den Aufschub bis 70 erlaubt.

Vorbezug

- Gleich wie in der AHV wird eine gesetzliche Regelung eingeführt, in der alle Vorsorgeeinrichtungen ihren Versicherten ab dem 62. Altersjahr einen vorzeitigen Bezug der Altersleistung ermöglichen müssen.

Der komplette Vorbezug setzt allerdings die Aufgabe der Erwerbstätigkeit beim Arbeitgeber voraus, dessen Vorsorgeeinrichtung eine Altersleistung ausrichten soll. Dies schliesst jedoch die Weiterführung der Erwerbstätigkeit bei einem anderen Arbeitgeber oder die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit zu einem späteren Zeitpunkt bei demselben Arbeitgeber nicht aus. Im Falle der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit zu einem späteren Zeitpunkt entsteht ein neues Vorsorgeverhältnis, aus dem später eine zusätzliche Altersleistung ausgerichtet wird. Der Vorbezug hat eine versicherungsmathematische Kürzung des Umwandlungssatzes zur Folge.

Die Beitragspflicht bleibt so lange bestehen, wie die versicherte Person aufgrund ihres Lohnes noch der beruflichen Vorsorge untersteht. Dies hat die Weiteräufung des verbleibenden Altersguthaben und entsprechend eine Erhöhung der Altersleistungen zur Folge.

In der beruflichen Vorsorge können die Reglemente der Vorsorgeeinrichtungen den Vorbezug der Altersleistung frühestens ab dem vollendeten 58. Altersjahr vorsehen (Art. 1i Abs. 1 der Verordnung vom 18. April 1984⁵⁰ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2]). Ein früherer Bezug der Rente ist zulässig bei betrieblichen Restrukturierungen oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. Diese Regelung ist sehr spezifisch für die berufliche Vorsorge und wird durch die vorliegende Revision nicht berührt.

Aufschub

- Der Aufschub der Altersleistung um bis zu fünf Jahre soll für alle Versicherten möglich werden, sofern weiterhin eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird.

Personen, welche nach dem reglementarischen Rentenalter weiterarbeiten, haben aktuell keinen gesetzlichen Anspruch auf einen Aufschub der Altersleistung. Neu müssen die Vorsorgeeinrichtungen einen solchen anbieten. Durch diese Massnahme soll die Weiterarbeit nach dem Referenzalter gefördert werden. Der Rentenaufschub ist jedoch auch aus steuerlichen Gründen an die Weiterführung der Erwerbstätigkeit gebunden. Denn nur Personen, die tatsächlich weiterarbeiten, sollen von der steuerprivilegierten beruflichen Vorsorge profitieren können. Die gesetzliche Beitragspflicht endet mit dem Referenzalter. Im Falle eines Aufschubs gibt es keine Beitragspflicht.

⁵⁰ SR 831.441.1

Wie bereits heute soll es allerdings weiterhin den paritätisch zusammengesetzten Führungsorganen der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen überlassen werden, ob sie in ihren Reglementen eine Möglichkeit zur Beitragszahlung vorsehen wollen. Diese Möglichkeit kann bis zum Ende der Erwerbstätigkeit, jedoch höchstens bis zur Vollendung des 70. Altersjahres angeboten werden (vgl. Art. 33b BVG). Zudem können die Vorsorgeeinrichtungen in ihren Reglementen auch noch die Möglichkeit zu freiwilligen Einkäufen vorsehen, insoweit als die versicherte Person noch nicht die vollen reglementarischen Leistungen im Referenzalter erworben hat (vorbehalten ist selbstverständlich Art. 79b BVG).

4.1.6 Koordination mit den anderen Sozialversicherungen

Altersleistungen und Invalidenleistungen

Gemäss geltendem Recht in der 1. Säule gilt eine invalide Person nicht mehr als invalid, sobald sie eine Altersrente vorbezieht oder spätestens wenn sie das Rentenalter erreicht.

Die vorgeschlagene Regelung sieht die Möglichkeit eines Teilvorbezugs der Altersrente vor. Ab dem Zeitpunkt, ab dem die versicherte Person ihre Rente ganz vorbezieht (zu 100 %), kann sie keine Leistungen der IV mehr beanspruchen. Dies ist hingegen nicht der Fall, wenn die Rente teilweise vorbezogen wird. Mit dem Teilvorbezug wird bezweckt, Personen möglichst lange den Verbleib im Arbeitsmarkt zu ermöglichen, weshalb die Leistungen der Invalidenversicherung wie beispielsweise Hilflosenentschädigungen, Hilfsmittel und Assistenzbeiträge weiterhin ausgerichtet werden müssen.

Altersrenten und Ergänzungsleistungen

Der Bezug einer Altersrente gibt grundsätzlich Anspruch auf den Bezug einer Ergänzungsleistung, wenn die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Nach geltendem Recht werden bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen die ausgerichteten Renten als Einnahme angerechnet. Im Falle eines Vorbezugs der ganzen Rente nach Artikel 40 AHVG wird die gekürzte ganze Rente bei den Einnahmen berücksichtigt (vgl. Art. 15a der Verordnung vom 15. Jan. 1971⁵¹ über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELV]). Diese Regelung bleibt im Falle eines Vorbezugs der ganzen Rente bestehen. Für den Bezug der Teilrente ist hingegen eine Anpassung nötig. Tatsächlich könnte mit dem vorgesehenen anteiligen Rentenvorbezug einer prozentual geringen Rente der Einkommensverlust über die Ergänzungsleistungen finanziert werden. Dies würde aber dem Ziel der Flexibilisierung des Rentenbezugs widersprechen, das ja gerade in einer besseren Vereinbarkeit zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand besteht. Um diese unerwünschte Folgereaktion zu verhindern, wird folgende Änderung vorgeschlagen:

Im Falle eines anteiligen Rentenvorbezugs wird nicht diese anteilige Rente bei den Ergänzungsleistungen berücksichtigt, sondern die ganze Rente. Zieht eine Person ihre

⁵¹ SR 831.301

Rente beispielsweise zur Hälfte vor und wird diese Rente um den Kürzungssatz reduziert, wird für die Belange der Ergänzungsleistungen dennoch auf eine um den Kürzungssatz reduzierte ganze Rente abgestellt. Von einer Person, die nicht weiterarbeitet, wird damit erwartet, dass sie die ganze Rente vorbezieht.

Altersrenten und Arbeitslosenentschädigung

Der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung hängt von den Voraussetzungen gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982⁵² (AVIG) ab. Die versicherte Person muss unter anderem einen Arbeitsausfall erlitten haben (Bst. b), darf das Rentenalter der AHV nicht erreicht haben (Bst. d), muss vermittlungsfähig sein (Bst. f) und die Kontrollvorschriften erfüllen (Bst. g).

Gemäss geltender Regelung kann der Rentenvorbezug den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung beeinflussen. Der Vorbezug einer AHV-Altersrente schliesst den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung aus, der Bezug von BVG-Altersleistungen führt hingegen nicht immer zum Ausschluss des Anspruchs. Bei einer freiwilligen vorzeitigen Pensionierung muss die Mindestbeitragsdauer nach dem Rentenantritt erfüllt sein. Bei einem unfreiwilligen Altersrücktritt hat die versicherte Person sofort Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, sofern sie die Voraussetzungen nach Artikel 8 Absatz 1 AVIG erfüllt. In diesem Fall werden die Altersleistungen der beruflichen Vorsorge von der Arbeitslosenentschädigung abgezogen (Art. 18c Abs. 1 AVIG). Auch Altersleistungen einer ausländischen Versicherung heben den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nicht auf. Sie werden wie die unfreiwillig bezogenen BVG-Altersleistungen von der Arbeitslosenentschädigung abgezogen (Art. 18c Abs. 2 AVIG).

Zur Beseitigung der Ungleichbehandlung der Versicherten und zur Vereinfachung der Koordination zwischen den betroffenen Versicherungen soll der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung während der Dauer des AHV-Rentenvorbezugs erhalten bleiben. Damit werden die Differenzen zwischen Vorbezug der AHV- und der BVG-Rente, zwischen freiwilligem und unfreiwilligem Bezug und zwischen einer Rente aus der Schweiz und dem Ausland aufgehoben. Auch ob es sich um einen ganzen oder anteiligen Bezug handelt, spielt keine Rolle mehr. Um eine Überentschädigung zu vermeiden, werden die bezogenen Altersleistungen (AHV, BVG und ausländische Versicherungen) jedoch an die Arbeitslosenentschädigung angerechnet. Damit die versicherte Person in der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigt bleibt, muss sie die allgemeinen Voraussetzungen erfüllen, das heisst während der gesamten Entschädigungsdauer mit ausreichenden Stellenbewerbungen ihre Absicht beweisen, die Arbeitslosigkeit zu beenden, und den Anweisungen der Ausführungsorgane der Arbeitslosenversicherung Folge leisten.

Altersrenten und obligatorische Unfallversicherung

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind obligatorisch unfallversichert (Art. 1a des Bundesgesetzes vom 20. März 1981⁵³ über die Unfallversicherung [UVG]). Die Ver-

⁵² SR 837.0

⁵³ SR 832.20

sicherung endet mit dem 30. Tag nach dem Tage, an dem der Anspruch auf mindestens den halben Lohn erlischt (Art. 3 Abs. 2 UVG). Artikel 22 UVG sieht vor, dass die Invalidenrente der Unfallversicherung ab dem Monat, in dem die berechnete Person eine Altersrente der AHV bezieht, spätestens jedoch ab Erreichen des Rentenalters nach Artikel 21 AHVG, nicht mehr revidiert werden kann. In diesem Wortlaut besteht Artikel 22 UVG seit Inkrafttreten am 1. Januar 2012 der AHVG-Änderung vom 17. Juni 2011 (Verbesserung der Durchführung). Die Renten werden demnach nicht mehr revidiert, wenn angenommen werden kann, dass sich die berechnete Person endgültig aus dem Erwerbsleben zurückgezogen hat. Diese Regelung wird beibehalten.

4.1.7 Finanzierung der AHV

4.1.7.1 Finanzierungsbedarf

- Seit 2014 sind die Einnahmen und Ausgaben der AHV unausgeglichen.
- Sobald die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen, wird sich dieses Ungleichgewicht noch verstärken, und das Defizit wird sich zwischen 2022 und 2030 auf 39 Milliarden Franken belaufen. Um den Stand des AHV-Fonds bis 2030 wieder ausreichend auflösen zu können, sind zusätzliche finanzielle Mittel in Höhe von 53 Milliarden Franken nötig. Mit der Zusatzfinanzierung der STAF reduziert sich das kumulierte Umlagedefizit von 39 auf 19 Milliarden Franken und der Finanzierungsbedarf von 53 auf 26 Milliarden Franken.
- Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird der Bedarf an zusätzlichen finanziellen Mitteln weiter auf 21 Milliarden Franken reduziert. Zur Deckung des verbleibenden Finanzierungsbedarfs ist eine Zusatzfinanzierung erforderlich. Vorgeschlagen wird eine Erhöhung der MWST um 0,7 Prozentpunkte.

Seit 2014 weist die AHV ein negatives Umlageergebnis (Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben, ohne Kapitalzinsen) auf. Das kumulierte Umlagedefizit der Jahre von 2014 bis 2018 beläuft sich auf 3,7 Milliarden Franken. Gemäss demografischer Szenarien des BFS wird der Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge von 1955 bis 1970 in den Ruhestand in den kommenden 10 Jahren dazu führen, dass das finanzielle Gleichgewicht der AHV nicht mehr gewährleistet ist.

Die AHV-Ausgaben werden sich zwischen 2022 und 2030 auf 482 Milliarden Franken belaufen, ohne Zusatzfinanzierung wird die AHV lediglich 443 Milliarden Franken einnehmen. Damit wird das kumulierte Umlagedefizit in diesem Zeitraum insgesamt 39 Milliarden Franken betragen. Das Gesetz verlangt, dass der Deckungsgrad des AHV-Ausgleichsfonds nicht unter den Betrag der jährlichen Ausgaben sinkt (Art. 107 Abs. 3 AHVG). Bei einem Umlageverfahren wie in der AHV müssen die laufenden Ausgaben durch die jährlichen Einnahmen gedeckt sein. Um die Situation bis

2030 wieder ins Gleichgewicht zu bringen und den AHV-Ausgleichsfonds ausreichend öffnen zu können, sind finanzielle Mittel in Höhe von 53 Milliarden Franken erforderlich. Da die STAF in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 angenommen wurde, erhält die AHV zusätzliche finanzielle Mittel von jährlich rund 2 Milliarden Franken. Damit werden sich die Einnahmen der AHV zwischen 2022 und 2030 auf 463 Milliarden Franken belaufen, womit das kumulierte Umlagedefizit von 39 auf 19 Milliarden Franken sinken wird. Der Bedarf an zusätzlichen finanziellen Mitteln reduziert sich so von 53 auf 26 Milliarden Franken.

Mit den im Rahmen dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen (Erhöhung Referenzalter für Frauen, Ausgleichsmassnahmen, Flexibilisierung des Rentenbezugs und Verbesserung der Rente nach 65) verringert sich der zusätzliche Finanzierungsbedarf von 26 auf rund 21 Milliarden Franken.

Die Herausforderung der demografischen Entwicklung ist seit Langem bekannt. Der Bundesrat hat versucht, dieser Situation entgegenzuwirken, und verschiedene Gesetzesrevisionen vorgeschlagen (vgl. Ziff. 2.1), die jedoch alle gescheitert sind. Da keine rechtzeitigen Massnahmen ergriffen wurden, ist der Finanzierungsbedarf der AHV in den letzten Jahren nochmals deutlich angestiegen. Denn je später die Massnahmen zur Konsolidierung der AHV greifen, desto mehr finanzielle Mittel braucht es, um die Rentenfinanzierung zu gewährleisten.

Mit der Erhöhung des Referenzalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre lassen sich zwischen 2023 und 2031 netto rund 10 Milliarden Franken einsparen. Diese Einsparungen genügen jedoch nicht, um das finanzielle Gleichgewicht der AHV sicherzustellen. Ohne zusätzliche Finanzierungsmittel kann das Rentenniveau nicht gewährleistet werden.

Es ist notwendig, wieder eine Dynamik mit regelmässigen AHV-Reformen in Gang zu setzen, um die laufenden Herausforderungen an die Versicherung, insbesondere in struktureller Hinsicht, auffangen zu können. Daher muss Mitte des nächsten Jahrzehnts eine nächste Reform ausgelöst werden, die sich über 2030 hinaus, den Zeithorizont von AHV 21, auswirkt.

4.1.7.2 Geprüfte Massnahmen

Für eine Zusatzfinanzierung der AHV kommen verschiedene Möglichkeiten in Frage. Nach Artikel 102 AHVG setzen sich die Einnahmen der AHV aus Lohnbeiträgen, aus dem Bundesbeitrag (entspricht gemäss der angenommenen Vorlage zur Steuerreform und AHV-Finanzierung ab 2020 20,2 % der Ausgaben), aus dem Ertrag der Spielbankenabgabe und aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte zusammen. Seit 1999 kommt der AHV noch eine weitere Finanzierungsquelle zu: Der Ertrag aus der Erhöhung der MWST um 1 Prozentpunkt geht, abzüglich 17 Prozent, die bis 2019 dem

Bund zur Finanzierung seines Beitrages zugutekommen, an die AHV.⁵⁴ Ab 2020 verzichtet der Bund auf seinen Anteil am Demografieprozent, womit der ganze Betrag der AHV zugutekommt.

Für die Zusatzfinanzierung sind keine neuen Finanzierungsquellen vorgesehen, wie beispielsweise neue direkte Steuern. Hingegen sollen die aktuellen Einnahmequellen stärker genutzt werden. Dazu wurden verschiedene Möglichkeiten geprüft: die Anhebung des AHV-Beitragssatzes, die Erhöhung der MWST und die Senkung des von Gesetzes wegen vorgeschriebenen Deckungsgrades des AHV-Ausgleichsfonds mit einer entsprechenden Zusatzfinanzierung. Die beiden Finanzierungsquellen des AHV-Beitragssatzes und der MWST haben sich bewährt und können die nötigen Mittel liefern.

Mit Blick auf das Versicherungsprinzip könnten die demografiebedingten Zusatzkosten durchaus über eine Erhöhung des AHV-Beitragssatzes finanziert werden. Um den zusätzlichen Finanzierungsbedarf bis 2030 zu decken, müsste der AHV-Beitragssatz um 1,2 Prozentpunkte angehoben werden. In der Vorlage zur STAF wurde jedoch bereits eine Erhöhung des AHV-Beitragssatzes von 0,3 Prozent beschlossen. Auch deshalb wird der Einbezug dieser Finanzierungsquelle im Rahmen dieser Vorlage nicht weiterverfolgt.

Die zweite Option ist die Verwendung der MWST-Erträge zugunsten der AHV. Ausgangspunkt für diese Option ist die Absicht, die Beitragszahlenden nicht übermässig zu belasten, sondern die Finanzierung der AHV solidarisch auf die ganze Bevölkerung – und damit auch die Rentnerinnen und Rentner – zu verteilen. Die MWST wurde auch in der Vergangenheit schon für die Finanzierung der AHV genutzt, als diese aufgrund der Entwicklung der Alterspyramide nicht mehr gewährleistet war. Nach Artikel 130 Absatz 3 BV obliegt die Kompetenz, die MWST zugunsten der AHV um höchstens 1 Prozentpunkt anzuheben, der Bundesversammlung. In Anbetracht dieser Überlegungen ist es gerechtfertigt, in der Bundesverfassung eine neuerliche Erhöhung der MWST zugunsten der AHV vorzusehen. Um den zusätzlichen Finanzierungsbedarf bis 2030 zu decken, müssten die MWST-Sätze um 0,7 Prozentpunkte angehoben werden.

Als dritte Option wurde eine Reduktion des Deckungsgrads des AHV-Ausgleichsfonds und eine dementsprechende Zusatzfinanzierung über die MWST geprüft. Nach dieser Option könnte von der im AHVG festgelegten Regelung, wonach der Stand des AHV-Ausgleichsfonds nicht unter den Betrag einer jährlichen Ausgabe sinken darf, abgewichen werden. Der Fondsstand müsste im Jahr 2030 lediglich 80 anstelle der heute vorgeschriebenen 100 Prozent aufweisen. Diese Option wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Das Kapital des AHV-Fonds stellt die zentrale Grösse dar, anhand der die finanzielle Lage der AHV beurteilt werden soll. Der Fonds benötigt Reserven, um die Rentenzahlungen abzusichern und Schwankungen des Betriebsergebnisses aufzufangen. Die auf dem Umlageverfahren basierende Finanzierung der AHV ist darauf angewiesen, dass die laufenden Einnahmen die Jahresausgaben de-

⁵⁴ Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV, SR 641.203

cken können. Damit die Stabilität der AHV und der Erhalt des Leistungsniveaus gesichert bleiben, muss der gesetzliche Fondsstand bei einer Jahresausgabe festgelegt bleiben.

4.1.7.3 Erhöhung der Mehrwertsteuer

Um die Finanzierungslücken der AHV bis 2030 zu decken, wird eine Erhöhung der MWST um maximal 0,7 Prozentpunkte vorgeschlagen. Der Grundsatz dieser Erhöhung wird durch einen Bundesbeschluss in der Verfassung verankert. Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, die MWST anzuheben. Vorgesehen ist, dass die Einnahmen aus der Erhöhung um 0,7 Prozentpunkte vollständig dem AHV-Ausgleichsfonds zugeführt werden.

Angesichts des Finanzierungsbedarfs der AHV wird mit dieser Vorlage vorgeschlagen, die MWST in einem einzigen Schritt um 0,7 Prozentpunkte anzuheben, sobald die Reform in Kraft tritt (voraussichtlich 2022). Da die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die AHV auch über das Jahr 2030 hinaus spürbar sein werden, ist die Mehrwertsteuererhöhung zeitlich nicht begrenzt.

Die MWST-Sätze können entweder linear oder proportional angehoben werden. Bei einer linearen Anhebung wird jeder der drei Sätze um die gleiche Prozentpunktezahle erhöht, während bei einer proportionalen Anhebung das Verhältnis zwischen dem Normalsatz und den Vorzugssätzen beibehalten wird. Bei den Steuererträgen würden mit der linearen Methode rund 12 Prozent mehr Einnahmen erzielt als mit der proportionalen Methode. Sowohl der zusätzliche Prozentpunkt, der seit 1999 auf die MWST erhoben wird, als auch die Zusatzfinanzierung, die bis Ende 2017 für die IV vorgesehen war, beruhen auf der proportionalen Methode.

Für die Erhöhung der MWST-Sätze sieht diese Vorlage deshalb eine proportionale Anhebung vor. Die proportionale Erhöhung hat aus sozialpolitischer Sicht den Vorteil, dass die regressive Wirkung der MWST abgeschwächt wird. Mit dieser Methode sind die tieferen Sätze weniger stark betroffen, und der Konsum von Gütern des täglichen Bedarfs wird somit weniger stark belastet. Damit bietet die proportionale Erhöhung der MWST den Vorteil, dass die Kaufkraft der tiefen bis mittleren Einkommen nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

Die untenstehende Tabelle zeigt die MWST-Sätze, die bei einer proportionalen Erhöhung der Steuersätze um 0,7 Prozentpunkte gelten würden.

Tabelle 4-11

Neue MWST-Sätze bei proportionaler Erhöhung um 0,7 Prozentpunkte

	Aktuelle Sätze	Proportionale Erhöhung
Normalsatz	7,7	8,4
Sondersatz für Beherbergungsleistungen	3,7	4,0
Reduzierter Satz	2,5	2,7

4.1.7.4 **Finanzielle Auswirkungen auf die AHV**

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Einnahmen bei einer proportionalen Erhöhung der MWST-Sätze um 0,7 Prozentpunkte im Jahr 2022.

Tabelle 4-12

Mehreinnahmen durch eine Erhöhung der MWST-Sätze

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2019

Jahr	Einnahmen aus der Erhöhung der MWST-Sätze um 0,7 Prozentpunkte
2022	1 729
2023	2 227
2024	2 264
2025	2 299
2026	2 334
2027	2 369
2028	2 403
2029	2 437
2030	2 471
Total 2022–2030	20 533

4.2 **Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

Die Vorlage enthält keine neuen Aufgaben, die dem Bund durch Erlass des Gesetzes entstehen. Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf den Bund gehen hauptsächlich auf die Änderung an den AHV-Gesamtausgaben zurück, da der Bund 20,2 Prozent dieser Ausgaben übernimmt. Durch die Gesamtvorlage verringert sich der Bundesbeitrag im Jahr 2030 um 80 Millionen Franken. Der Bund ist aber von der Erhöhung der Steuersätze für seinen Konsum sowie seine Investitionen betroffen.

Mit der Vorlage soll das Niveau der Altersleistungen erhalten und das finanzielle Gleichgewicht der AHV gesichert werden. Die dazu vorgesehenen Massnahmen ermöglichen eine Senkung der AHV-Ausgaben und die Deckung des Finanzierungsbedarfs der AHV, sodass die Ziele erreicht werden. Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung sowie die anstehende Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge stellen die AHV vor Herausforderungen, angesichts derer die Massnahmen der Vorlage in einem angemessenen Verhältnis zu den Mehrkosten stehen. Detaillierte Angaben zu den finanziellen Auswirkungen sind in Kapitel 6 aufgeführt.

4.3 Umsetzungsfragen

Die geplanten Gesetzesänderungen sollen in zwei Schritten umgesetzt werden. Die Zusatzfinanzierung, die Flexibilisierung des Rentenbezugs sowie die Anreizmassnahmen zur Weiterarbeit werden sofort mit dem Inkrafttreten der Vorlage umgesetzt. Die Erhöhung des Frauenreferenzalters und die Ausgleichsmassnahmen zugunsten der von der Änderung besonders betroffenen Frauen werden ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderung umgesetzt. Das Referenzalter der Frauen wird schrittweise jeweils um drei Monate pro Jahr erhöht.

Die mit der Umsetzung beauftragten Organe sind die AHV-Ausgleichskassen sowie die Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule. Mit dem schrittweisen Inkrafttreten der Änderungen soll den Durchführungsstellen genügend Zeit für die Umsetzung der Änderung eingeräumt werden.

5 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

5.1 Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer

Art. 130 Abs. 3^{ter} und 3^{quater} BV

Die finanzielle Entwicklung der AHV wird durch die demografische Entwicklung stark beeinträchtigt. Die geburtenstarken Jahrgänge der 1955er- bis 1970er-Jahre treten allmählich in den Ruhestand über, was das finanzielle Gleichgewicht der AHV erheblich beeinflussen wird. Zudem übersteigen die Versicherungsausgaben seit 2014 die hauptsächlich durch Versichertenbeiträge und dem Beitrag des Bundes generierten Einnahmen. Um das erwartete Finanzierungsdefizit auszugleichen, bedarf es neben der Harmonisierung des Referenzalters auf 65 Jahre auch einer Zusatzfinanzierung der AHV durch die MWST. Aus diesem Grund wird Artikel 130 BV mit je einem neuen Absatz 3^{ter} und 3^{quater} ergänzt. Da die Erhöhung der MWST eine Anpassung in der Verfassung erfordert, untersteht diese Änderung dem obligatorischen Referendum und muss zudem von einer Mehrheit von Volk und Ständen angenommen werden. Bereits im Jahr 1999 wurde die Mehrwertsteuer im Artikel 130 Absatz 3 BV um einen Prozentpunkt für die Finanzierung des Altersaufbaus der AHV erhöht. Bis 2019 fliessen 83 Prozent des Ertrages dieses MWST-Prozents an die AHV, 17 Prozent an den Bund zur Finanzierung der demografiebedingten Zunahme des Bundesbeitrages an die AHV. Mit den Massnahmen der STAF verzichtet der Bund ab 2020 auf seinen Anteil, womit das gesamte MWST-Prozent an die AHV geht.

Abs. 3^{ter}: Dieser Absatz bildet die Verfassungsgrundlage zur Erhöhung der MWST um 0,7 Prozentpunkte im Hinblick auf die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der AHV. Die Zuständigkeit für die Erhöhung der MWST-Sätze wird dem Bundesrat übertragen. Die Erhöhung der MWST muss im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform greifen. Gemäss der Planung des Bundesrates ist das Inkrafttreten per 1. Januar 2022 vorgesehen. Dieser Zeitpunkt ist indes von der parlamentarischen Beratung und des Datums der Volksabstimmung abhängig. Damit diesem Umstand Rechnung ge-

tragen werden kann, ist der Bundesrat auf einen gewissen Handlungsspielraum angewiesen, um den richtigen Zeitpunkt für die Erhöhung des Satzes zu bestimmen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Unternehmen eine entsprechende Vorlaufzeit brauchen, um die Änderung der MWST-Sätze einzubeziehen, sobald diese definitiv bekannt sind.

Abs. 3^{quater}: Dieser Absatz präzisiert, dass die Einnahmen aufgrund der Erhöhung des MWST-Satzes nach Absatz 3^{ter} einzig für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung bestimmt sind, im Gegensatz zum Demografieprozent (Abs. 3) von dem ein Teil (17 %) bis zum Inkrafttreten der STAF dem Bund zukommt.

5.2 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

Art. 3 Abs. 1 und 1^{bis}

Wie bis anhin regelt Artikel 3 die Beitragspflicht der Versicherten. Absatz 1 übernimmt die bisherige Regelung der Beitragspflicht der Erwerbstätigen unverändert.

Die Dauer der Beitragspflicht der Nichterwerbstätigen wird in einem neuen Absatz 1^{bis} separat geregelt. Diese Kategorie der Versicherten war bisher bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters (Frauen 64 und Männer 65) beitragspflichtig. Das gilt auch künftig: Männer und Frauen sind bis zum Erreichen des Referenzalters, also bis 65, beitragspflichtig. Das gilt auch dann, wenn sie ihre Rente vorbezogen haben.

Da das Referenzalter für Frauen gemäss den Übergangsbestimmungen schrittweise angehoben wird, kommt es auch zu einer schrittweisen Verlängerung der Beitragspflicht für Frauen der Übergangsgeneration (vgl. dazu Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen).

Art. 4 Abs. 2 Bst. b

Buchstabe b wird an die neue Terminologie «Referenzalter» angepasst.

Art. 5 Abs. 3 Bst. b

Abs. 3: Buchstabe b wird an die neue Terminologie «Referenzalter» angepasst.

Art. 21 Referenzalter und Altersrente

Der Begriff «ordentliches Rentenalter» wird durch «Referenzalter» ersetzt. Beim Referenzalter handelt es sich um den Zeitpunkt, in welchem die versicherte Person ihre Altersrente beziehen kann, ohne eine Kürzung infolge Vorbezugs zu erfahren oder einen Zuschlag infolge Aufschubs zu erhalten. Um den Begriff des Referenzalters zu definieren, sind die Absätze 1 und 2 anzupassen. Das Referenzalter wird für Männer und Frauen bei 65 Jahren vereinheitlicht. Für die schrittweise Anhebung des Referenzalters der Frauen von 64 auf 65 Jahren sind Übergangsbestimmungen vorgesehen (vgl. Bst. a der Übergangsbestimmungen).

Art. 29^{bis}

Allgemeine Bestimmungen für die Rentenberechnung

Abs. 1: Das Referenzalter von 65 Jahren ist der massgebende Zeitpunkt, in dem die Rente von Personen, die ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben haben, definitiv berechnet wird. Vorbehalten sind Fälle, bei denen in einem späteren Zeitpunkt eine Einkommensteilung vorgenommen werden muss (zweiter Versicherungsfall). Auch aufgeschobene Renten werden in diesem Referenzzeitpunkt berechnet. Wird die Erwerbstätigkeit über das Alter von 65 Jahren hinaus fortgeführt, kann die versicherte Person später eine Neuberechnung beantragen (vgl. Abs. 3). Die Neuberechnung erfolgt nicht automatisch, sondern in jedem Fall erst auf Antrag der versicherten Person hin.

Abs. 2: Der bisherige Begriff «Rentenalter» wird durch «Referenzalter» ersetzt.

Abs. 3: Bleibt die versicherte Person über das Referenzalter hinaus erwerbstätig und bezahlt sie weiterhin AHV-Beiträge, so werden dieser Erwerbseinkommen bei der Rentenberechnung berücksichtigt. Allerdings wird nur der Teil des Einkommens, der über den Freibetrag hinausgeht, miteinbezogen. Die Anrechnung dieser Erwerbseinkommen kann zu einem höheren massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen und allenfalls zu einer höheren Rente führen. Die ausbezahlte Rente kann allerdings in keinem Fall höher sein als die Maximalrente. Eine Neuberechnung der Altersrente muss bei der zuständigen Ausgleichskasse beantragt werden. Die Neuberechnung ist unabhängig von einem eventuellen Abruf einer aufgeschobenen Rente. Das Begehren kann nur einmal gestellt werden. Bei Personen, die vor Erreichen des Referenzalters nicht mindestens eine Beitragszeit von einem ganzen Jahr zurückgelegt haben, entsteht durch die nach vollendeten 65. Altersjahr zurückgelegten Beitragszeiten kein Anspruch auf eine neue Rente.

Abs. 4: Neu können die zwischen dem 65. und dem 70. Altersjahr zurückgelegten Beitragszeiten zum Auffüllen von Beitragslücken, die zwischen dem 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres und dem 31. Dezember vor Erreichen des Referenzalters liegen, herangezogen werden. Damit diese Beitragszeiten berücksichtigt werden, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Zum einen muss das nach Erreichen des Referenzalters erzielte Erwerbseinkommen mindestens 40 Prozent des Einkommens entsprechen, das die versicherte Person vor Erreichen des Referenzalters durchschnittlich erzielt hat. Zum anderen müssen die Beiträge aus diesem Einkommen mindestens dem Mindestbeitrag entsprechen. Für die Ermittlung der 40-Prozent-Schwelle werden alle Erwerbseinkommen berücksichtigt, wobei es keine Rolle spielt, ob diese beitragspflichtig waren oder nicht (beispielsweise im Falle des Freibetrags bei erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentnern). Nicht miteinbezogen werden Einkommen aus dem Einkommenssplitting zwischen Ehegatten, ungeachtet des Grundes für das Splitting. Das nach Vollendung des 65. Altersjahres erzielte Einkommen wird unter den Ehegatten nicht geteilt (Art. 29^{quinquies} Abs. 4 Bst. a E-AHVg). Deshalb kann es sich bei den in Absatz 3 erwähnten Einkommen nur um eigene Einkommen der versicherten Person handeln. Diese beiden Kriterien müssen für jedes einzelne Kalenderjahr erfüllt sein. Somit ist es nicht möglich, die Einkommen über den gesamten Zeitraum ab Vollendung des 65. bis zur Vollendung des 70. Altersjahrs zu kumulieren, um die Voraussetzungen zu erfüllen. Die zwischen der Vollendung des 65. Altersjahrs und dem 31. Dezember nach dem Geburtsdatum erzielten Einkommen werden anteils-

mässig berechnet, um zu bestimmen, ob die Beitragsmonate ausreichen, um eine Beitragslücke zu schliessen. Gleiches gilt für die zwischen dem 1. Januar des Jahres des 70. Geburtstags und dem Geburtsdatum erzielten Einkommen.

Abs. 5 und 6: Die Berücksichtigung der zwischen dem 31. Dezember vor Erreichen des Referenzalters und dem 65. Geburtstag zurückgelegten Beitragsmonate, der Jugendjahre und der Zusatzjahre wird, wie bereits heute, vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt. Zudem wird dem Bundesrat die Kompetenz übertragen, die Einzelheiten für die Berücksichtigung der nach Erreichen des Referenzalters zurückgelegten Beitragszeiten und den Anspruchsbeginn der Neuberechneten Rente zu regeln.

Art. 29^{quinquies} Abs. 3 Bst. a, b, d und e sowie Abs. 4 Bst. a

Abs. 3: Der Vorbezug einer Rente oder eines prozentualen Anteils davon hat keinen Einfluss auf die Einkommensteilung, da es sich bei den während der Vorbezugsdauer ausbezahlten Renten lediglich um Vorschüsse der Leistung handelt, auf welche die versicherte Person bei Erreichen des Referenzalters Anspruch haben wird. Deshalb werden die Einkommen während der Vorbezugsdauer nicht geteilt, sondern erst, wenn der jüngere der beiden Ehegatten das Referenzalter nach Artikel 21 Absatz 1 E-AHVG erreicht. Um dies zu berücksichtigen, wurden die Buchstaben a und b entsprechend angepasst. Als weitere Splittingtatbestände gelten der Bezug je einer Invalidenrente sowie der Bezug einer Invalidenrente des einen und das Erreichen des Referenzalters des andern. Diese Tatbestände gelten bereits nach heutigem Recht, neu werden sie explizit im Gesetz erwähnt.

Abs. 4 Bst. a: Aufgrund des provisorischen Aspekts der Rentenberechnung löst der Vorbezug der Altersrente keine Einkommensteilung aus (vgl. Abs. 3). Für das Splitting müssen demnach die zwischen der Eheschliessung und dem 31. Dezember vor dem Rentenanspruch des ersten Ehegatten erzielten Einkommen berücksichtigt werden. Im Gegensatz zum geltenden Recht ist für die Berücksichtigung der zu teilenden Einkommen nicht mehr der Zeitpunkt ausschlaggebend, in dem der erste Ehegatte die Rente vorbezieht. Wenn beide Ehegatten das Referenzalter erreicht haben, wird das Einkommen demnach bis zum 31. Dezember berücksichtigt, der dem Tag vorausgeht, an dem der erste Ehegatte das Referenzalter erreicht hat (d. h. dem Tag, an dem er Anspruch auf eine Rente hat). Keine Änderung des geltenden Rechts erfolgt bei der Berücksichtigung der Einkommen in Fällen, in denen das Einkommen aufgrund des Bezugs einer Invalidenrente geteilt wird. Einkommen aus Beitragszeiten, die nach Erreichen des Referenzalters zurückgelegt wurden, werden in keinem Fall geteilt.

Art. 29^{sexies} Abs. 3 zweiter Satz

Dieser Satz wird geändert, um das Referenzalter als massgebenden Zeitpunkt für die Berechnung der Altersrente festzuhalten. Für die Rentenberechnung sind alle Elemente bis zu diesem Zeitpunkt zu berücksichtigen. Der Zeitpunkt, in dem der erste Ehegatte die Rente vorbezieht, ist nicht ausschlaggebend.

Art. 29^{septies} Abs. 6 zweiter Satz

Dieser Satz wird geändert, um das Referenzalter als massgebenden Zeitpunkt für die Berechnung der Altersrente festzuhalten. Für die Rentenberechnung sind alle Elemente bis zu diesem Zeitpunkt zu berücksichtigen. Der Zeitpunkt, in dem der erste Ehegatte die Rente vorbezieht, ist nicht ausschlaggebend.

Art. 34^{bis} 1a. Ausgleichsmassnahme für Frauen der Übergangsgeneration, die ihre Rente nicht vorbeziehen

Artikel 34^{bis} wird im Rahmen der Ausgleichsmassnahmen für die Erhöhung des Referenzalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre eingeführt. Es sind zwei nicht kumulative Massnahmen vorgesehen. Zum einen haben Frauen, die nicht bis ins Referenzalter arbeiten können, die Möglichkeit, ihre Rente zu günstigeren Bedingungen vorzubeziehen (Art. 40c). Zum anderen kommt bei Frauen, die ihre Rente nicht vorbeziehen, eine neue Formel zum Tragen, die die Rentenhöhe für gewisse Einkommenskategorien verbessert. Artikel 34^{bis} ergänzt Artikel 34, in dem die Berechnung der Altersrente und der Invalidenrente geregelt ist. Die minimale Rente beträgt weiterhin 1185 Franken (Stand 2019), wobei der Höchstbetrag der Altersrente den doppelten Mindestbetrag nicht übersteigen darf.

Absatz 1 führt neue Bruchteile ein, die sich auf die Höhe der Rente von Frauen mit einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von über 14 220 Franken und unter 85 320 Franken auswirken. Für diese beiden Grenzwerte bleibt die Rente gleich. Die minimale Rente von monatlich 1185 Franken wird Personen gewährt, deren massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen bei 14 220 Franken oder darunterliegt, während Personen mit einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von 85 320 oder darüber weiterhin die maximale Rente von 2370 Franken im Monat erhalten. Im Knickpunkt der Rentenformel, die bei einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von 42 660 Franken liegt, ist die Rentenerhöhung durch die geänderten Bruchteile am grössten.

Absatz 2 definiert die Übergangsgeneration, für welche die Ausgleichsmassnahmen von Artikel 34^{bis} und 40c anwendbar sind.

Absatz 3 präzisiert, dass diese Berechnungsformel nicht für Hinterlassenenrenten sowie Invalidenrenten gilt, da die Massnahmen Frauen für die Erhöhung des Referenzalters von 64 auf 65 Jahre entschädigen sollen. Deshalb gelten sie nur für Altersrenten, deren Gewährung vom Referenzalter abhängig ist. Für die Hinterlassenenrente bedeutet das, dass die Altersrente (fiktive Altersrente, wenn die verstorbene Person noch keine Altersrente bezog), auf die sich die Hinterlassenenrente stützt, nach Artikel 34 berechnet werden muss, auch wenn es sich bei der verstorbenen Person um eine Frau handelt, die in den Genuss der Ausgleichsmassnahme kam oder hätte kommen können. Die Berechnung der IV-Renten basiert auf den Bestimmungen des AHVG. Jedoch gilt Artikel 34^{bis} nur für die Altersrenten von Frauen, da er spezifisch auf den Ausgleich der Erhöhung des Referenzalters von Frauen auf 65 Jahren zielt. Die IV-Renten werden weiterhin generell nach Artikel 34 berechnet. Wenn aber die Altersrente einer Frau, die in den Bezügerkreis der Ausgleichsmassnahme fällt, auf eine IV-Rente folgt, wird die Altersrente nach der neuen Rentenformel (Art. 34^{bis}) berechnet.

Art. 35 Abs. 1 und Abs. 3 zweiter Satz

Die Art und Weise, wie die beiden Renten für ein Ehepaar plafoniert sind, wird beibehalten. Auch bleibt die Begrenzung der Plafonierung auf 150 Prozent des Höchstbetrages der Alters- oder Invalidenrente bestehen. Neu ist, dass ein Ehepaar jeweils auch nur einen Anteil der Altersrente beziehen kann. Dies wird mit der vorgeschlagenen Änderung präzisiert.

Wie schon im geltenden Recht muss die Plafonierungsgrösse aufgrund der Berechnungsgrundlagen beider Ehegatten bestimmt werden. So bleibt bei unvollständiger Beitragsdauer die geltende Regel zur Herleitung der gewichteten Rentenskala weiterhin anwendbar. Gemäss dieser Regel wird die Rentenskala des Ehegatten mit der höheren Rentenskala mit zwei multipliziert und zur Rentenskala des Ehegatten mit der tieferen Rentenskala dazugezählt. Das Resultat wird durch drei dividiert und auf die nächste Skala aufgerundet. 150 Prozent des Höchstbetrages der solchermassen ermittelten Rentenskala bildet die Plafonierungsgrösse für die beiden Einzelrenten. Wurde lediglich ein prozentualer Anteil der Rente vorbezogen, so wird diese Summe mit dem Prozentsatz des höheren Rentenanteils multipliziert.

Art. 35^{ter} Abs. 2

Der Aufschub eines Teils der Altersrente darf nicht zur Ausrichtung einer ganzen Kinderrente führen (zum Satz von 40 % der Altersrente). Die Kinderrente wird proportional zum Anteil der effektiv bezogenen Altersrente ausgerichtet. Dies bedeutet, dass der entsprechende Anteil der Kinderrente ebenfalls aufgeschoben wird.

Gliederungstitel vor Art. 39

Dieser Titel bedarf einer Anpassung, da neu der Begriff «Referenzalter» statt «Rentenalter» verwendet wird.

Art. 39 Aufschub des Bezugs der Altersrente

Abs. 1 und 2: Im geltenden Recht ist der Aufschub nur für den Gesamtbetrag der Rente möglich. Neu kann auch ein Anteil der Rente zwischen 20 Prozent und 80 Prozent aufgeschoben werden.

Möglich ist ebenfalls der Wechsel vom Aufschub der ganzen Rente zum Aufschub eines prozentualen Anteils davon (teilweiser Widerruf des Aufschubs). Nicht möglich ist allerdings das Gegenteil, also der Wechsel vom Aufschub eines prozentualen Anteils der Rente zum Aufschub eines höheren Anteils oder der ganzen Rente, da dies dem Verzicht des bereits bezogenen Anteils der Rente gleichkommt und zu administrativen Schwierigkeiten führen würde.

Der anfänglich gewählte prozentuale Anteil der aufgeschobenen Rente kann lediglich einmal reduziert werden. Daraufhin führt die versicherte Person entweder den Aufschub mit dem geänderten prozentualen Anteil bis längstens fünf Jahre nach Erreichen des Referenzalters weiter, oder sie kann die Auszahlung der ganzen Rente verlangen.

Abs. 3: Gemäss geltendem Recht wird der Zuschlag, den eine Person erhält, weil sie ihre Altersrente aufgeschoben hat, auf sämtlichen Renten gewährt, die sich von der

Hauptrente ableiten. So wird auch eine Hinterlassenenrente erhöht, die auf eine aufgeschobene Altersrente folgt. Da neu Hinterlassenenrenten, die auf vorbezogene Altersrenten folgen, nicht mehr reduziert werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 40a E-AHVG), ist es nicht gerechtfertigt, Hinterlassenenrenten, die auf aufgeschobene Altersrenten folgen, zu erhöhen. Anders verhält es sich für Kinderrenten, die gemeinsam mit der Hauptrente ausbezahlt werden. Diese werden proportional zur Hauptrente ausbezahlt (vgl. Art. 35^{ter} E-AHVG), und der Zuschlag infolge Aufschubs der Hauptrente ebenfalls. Der Aufschubzuschlag kommt der Hauptrente auch dann zugute, wenn der Anspruch auf die Kinderrente während der Dauer des Aufschubs erlischt.

Abs. 4: Der gegenwärtige Absatz 3 wird zu Absatz 4 und wurde leicht umformuliert. Materiell ändert die Bestimmung nicht.

Die Erhöhungsfaktoren werden für Männer und Frauen einheitlich festgelegt, wie dies auch heute der Fall ist. Ausserdem werden die Erhöhungsfaktoren regelmässig überprüft, damit sie die demografische Entwicklung berücksichtigen. Eine Überprüfung alle zehn Jahre wird als angemessen betrachtet.

Der Rentenaufschub ist für Versicherte ausgeschlossen, die vor Erreichen des Referenzalters eine Invalidenrente oder Hilflosenentschädigung beziehen.

Art. 40 Vorbezug der Altersrente

Abs. 1–3: Nach geltendem Recht kann lediglich der Gesamtbetrag der Rente vorbezogen werden. Neu ist auch der Vorbezug eines Anteils der Rente zwischen 20 Prozent und 80 Prozent möglich, wobei der gewählte Anteil stets einem ganzen Prozentsatz entsprechen muss. Der anfänglich gewählte Prozentsatz kann einmal erhöht werden, bevor die Person den verbleibenden Rententeil bezieht.

Der Wechsel vom Vorbezug einer ganzen Rente oder eines prozentualen Anteils einer Rente zum Vorbezug eines tieferen prozentualen Anteils davon ist ausgeschlossen, da dies einem teilweisen Verzicht auf den Vorbezug gleichkommt. Ausgeschlossen ist ebenfalls, auf die vorbezogene Rente zu verzichten, um sie dann bei Erreichen des Referenzalters erneut zu beziehen. Der Vorbezug der Rente gilt nur für die Zukunft. So ist es beispielsweise nicht möglich, mit 64 Jahren rückwirkend einen Rentenvorbezug ab dem vollendeten 62. Altersjahr zu verlangen. Tritt der Versicherungsfall Invalidität nach dem Vorbezug eines Anteils der Rente ein, ist ein Widerruf der vorbezogenen Altersrente möglich. Ebenfalls ist ein Widerruf möglich, wenn die Altersrente zwischen der Anmeldung bei der Invalidenversicherung und der Zusage einer Invalidenrente vorbezogen wurde. Dem Bundesrat wird die Kompetenz übertragen, den Widerruf der vorbezogenen Altersrente zu regeln. Er legt insbesondere fest, wie die widerrufene vorbezogene Altersrente mit der Invalidenrente verrechnet wird.

Neu ist ausserdem die Möglichkeit, die Rente in einem monatlichen und nicht mehr nur im jährlichen Rhythmus vorzubeziehen, und dies ab dem ersten Tag des Monats nach Vollendung des 62. Altersjahres.

Während des Vorbezugs werden keine Kinderrenten ausgerichtet, wie dies auch heute der Fall ist.

Abs. 4: Nach dem geltenden Recht wird bei der Berechnung einer vorbezogenen Rente von einer vollständigen Beitragsdauer ausgegangen, wenn die Person bis zum Vorbezug die gleiche Beitragsdauer aufweist wie diejenige ihres Jahrgangs. Mit der neuen Regelung gilt im Zeitpunkt des Vorbezugs das versicherte Risiko Alter als nicht eingetreten. Daher wird im Gegensatz zum geltenden Recht bei der Berechnung der Rente neu auf die tatsächlich geleisteten Beiträge im Zeitpunkt des Vorbezugs abgestellt. Die fehlenden Beitragsjahre bis zum Referenzalter werden so berücksichtigt.

Abs. 5: Die vorbezogene Altersrente wird ein erstes Mal – provisorisch – berechnet, wenn die erste Anmeldung auf Rentenvorbezug eingeht. Wäre der Moment, in dem eine Person zum ersten Mal ihren Anspruch auf eine vorbezogene Rente geltend macht, der einzige massgebende Zeitpunkt für die Rentenberechnung, dann könnten die während der Vorbezugsdauer zurückgelegten Beitragszeiten nicht angerechnet werden. Um diese Zeiten zu berücksichtigen, erfolgt bei Erreichen des Referenzalters in jedem Fall eine Neuberechnung der Altersrente. Dagegen erfolgt bei einer Erhöhung des prozentualen Anteils der vorbezogenen Rente keine neue Berechnung. Die erste Berechnung zu Beginn der Vorbezugsdauer muss möglichst einfach sein, da die Rente während der Vorbezugsdauer lediglich eine Vorschusszahlung auf die tatsächlich geschuldete Leistung im Referenzalter darstellt.

Art. 40a Kürzung bei Vorbezug der Altersrente

Abs. 1 und 2: Die bisherige Regelung, wonach Witwen-, Witwer- und Waisenrenten, die eine vorbezogene Rente ablösen, ebenfalls gekürzt werden, wird aufgegeben. Der Bundesrat wird wie bereits heute über die Kompetenz verfügen, die versicherungstechnischen Kürzungssätze an die Lebenserwartung anzupassen. Für Männer und Frauen sollen einheitliche Kürzungssätze gelten. Ausserdem sollen die Kürzungssätze, ebenso wie die Erhöhungssätze bei Rentenaufschub, regelmässig geprüft und gegebenenfalls an die demografische Entwicklung angepasst werden. Als angemessen gilt ein Überprüfungsabstand von zehn Jahren.

Art. 40b Kombination von Vorbezug und Aufschub der Altersrente

Abs. 1 und 2: Um eine möglichst umfassende Flexibilisierung des Rentenbezugs zu erreichen, können Vorbezug und Aufschub kombiniert werden. Konkret bedeutet dies, dass eine Person, die einen prozentualen Anteil ihrer Rente vorbezogen hat, bei Erreichen des Referenzalters den noch nicht bezogenen Teil ihrer Rente aufschieben kann.

Der Prozentsatz der Rente kann zwischen dem vollendeten 62. und dem vollendeten 70. Altersjahr einmal geändert werden; entweder während der Vorbezugsdauer oder während der Aufschubszeit. Diese Einschränkung ist notwendig, damit die Umsetzung der AHV einfach und effizient bleibt. So kann also eine Person, die diese Möglichkeit schon während des Vorbezugs wahrgenommen hat, im Rahmen des Aufschubs keine Änderung des Prozentsatzes mehr verlangen.

Art. 40c Kürzungssätze für Frauen der Übergangsgeneration beim Vorbezug der Altersrente

Dieser Artikel ermöglicht es Frauen, die nicht bis ins Referenzalter arbeiten können, ihre Rente zu günstigeren als den normalerweise geltenden versicherungstechnischen Kürzungssätzen vorzubeziehen. Die Kürzungssätze werden nach dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen der Begünstigten und nach den Vorbezugsjahren abgestuft. Frauen mit einem tiefen Einkommen (massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen von bis zu 56 880 Fr.) können ihre Altersrente ohne Kürzung um ein Jahr vorbeziehen. Dabei ist hervorzuheben, dass die Rente während des Vorbezugs anhand der Anzahl tatsächlicher Beitragsjahre bei Beginn des Rentenvorbezugs berechnet wird, was zu einer Kürzung von 1/44 je Vorbezugsjahr führt (Art. 40 Abs. 4). Wenn eine betroffene Frau während des Vorbezugs der Rente weiterhin in der Schweiz AHV-versichert ist und bis zum Referenzalter AHV-Beiträge bezahlt, auch als Nichterwerbstätige, wird ihre Rente bei Erreichen des Referenzalters anhand dieser Beiträge jedoch neu berechnet. In diesem Fall wird die Rente nach dem Referenzalter somit ungekürzt ausbezahlt.

Weiter ist zu erwähnen, dass bei einem Rentenvorbezug die Person nicht in den Genuss der neuen Rentenformel nach Artikel 34^{bis} kommt, wenn die Rente im Referenzalter neu berechnet wird. Denn die beiden Massnahmen können nicht kumuliert werden. Dies gilt auch für den teilweisen Vorbezug.

Art. 43^{bis} Abs. 1 und 4

Abs. 1: Diese Präzisierung ist notwendig, da es lediglich beim Bezug der ganzen Rente, einen Anspruch auf eine Hilfflosenentschädigung der AHV geben kann, nicht aber beim Bezug eines prozentualen Rentenanteils. Beim Vorbezug eines Anteils der Rente erlischt hingegen der Anspruch auf eine Hilfflosenentschädigung der IV nicht.

Abs. 4: Der Begriff «Rentenalter» ist durch den Begriff «Referenzalter» zu ersetzen, weil mit Absatz 4 die Vollendung des 65. Altersjahres gemeint ist. Gleichzeitig wird festgehalten, dass der Anspruch auf Hilfflosenentschädigung der IV sowohl bei Erreichen des Referenzalters als auch beim Vorbezug einer ganzen Altersrente erlischt.

Art. 43^{ter} Assistenzbeitrag

Der Begriff «Rentenalter» wird durch den Begriff «Referenzalter» ersetzt, weil mit Artikel 43^{ter} E-AHVG die Vollendung des 65. Altersjahres gemeint ist. Gleichzeitig wird festgehalten, dass der Anspruch auf einen Assistenzbeitrag der IV sowohl bei Erreichen des Referenzalters als auch beim Vorbezug einer ganzen Altersrente erlischt.

Art. 44 Abs. 2

Nach heutigem Recht können die Ausgleichskassen Teilrenten, die weniger betragen als 10 Prozent der minimalen Vollrente (10 % von 1185 Fr. = 118,50 Fr., ergibt 1422 Fr. jährlich) einmal jährlich statt monatlich auszahlen. Der Vorschlag, die Li-

mite auf 20 Prozent anzuheben (20 % von 1185 Fr. = 237 Fr., ergibt 2844 Fr. jährlich), hat zum Ziel, den Ausgleichskassen bei der Umsetzung einen grösseren Spielraum zu gewähren und die administrativen Kosten zu senken, welche wegen der monatlichen Auszahlung von Kleinrenten entstehen. Die Versicherten werden mit dieser Massnahme nicht benachteiligt, weil sie weiterhin eine monatliche Auszahlung verlangen können. Bei Auszahlungen ins Ausland kann ihnen die Massnahme sogar entgegenkommen, weil eine jährliche Auszahlung es je nach Umständen erlaubt, die von den ausländischen Banken erhobenen Kosten zu minimieren.

Art. 64 Abs. 2^{bis} erster Satz

Diese Bestimmung wird an die neue Terminologie Referenzalter angepasst.

Art. 64a erster Satz

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die vorzunehmen ist, weil der Begriff «Rentenalter» durch den Begriff «Referenzalter» ersetzt wird.

Art. 102 Abs. 1 Bst. b, c, e und f

Diese Bestimmung listet die Finanzierungsquellen der AHV auf.

Abs. 1 Bst. b: Die Änderung ist ausschliesslich redaktioneller Natur und betrifft nur den deutschen Text.

Abs. 1 Bst. c: Der Begriff «Zinsen» wird durch «Vermögenserträge» ersetzt. Im Rahmen der 10. AHV-Revision wurde das Verbot des Aktienerwerbs im Artikel 108 Absatz 1 aufgehoben. Mit der Änderung vom 6. Oktober 2000⁵⁵ des AHVG betreffend die Neuausrichtung der Anlagevorschriften des Ausgleichsfonds der AHV wurde zusätzlich die Beschränkung auf den schweizerischen Aktienmarkt eliminiert. Damit entspricht die Bezeichnung «Vermögenserträge» inhaltlich besser den Gegebenheiten.

Abs. 1 Bst. e: Die Bestimmung wird durch einen neuen Buchstaben ergänzt, welcher den Ertrag aus der Mehrwertsteuer angibt. Es handelt sich zum einen um den Anteil aus dem Mehrwertsteuerertrag, der bereits heute der AHV zugutekommt, zum andern um den Ertrag aus der Zusatzfinanzierung.

Abs. 1 Bst. f: Der Liste wird der Ertrag aus der Spielbankenabgabe hinzugefügt, die eine eigenständige Finanzierungsquelle der AHV darstellt und nicht zum Bundesbeitrag gehört. Deshalb ist der Ertrag aus der Spielbankenabgabe aus systematischer Sicht in Artikel 102 E-AHVG aufzuführen, der die Finanzierungsquellen benennt, statt in Artikel 103 E-AHVG, der den Bundesbeitrag regelt.

Art. 103 Bundesbeitrag

Die Änderung des Titels betrifft nur die französische sowie die italienische Fassung.

⁵⁵ AS 2001 292

Der Ertrag aus der Spielbankenabgabe gehört zu den Finanzierungsquellen der AHV und ist nicht Teil des Bundesbeitrags an die AHV-Ausgaben. Um eine klare Abgrenzung zu schaffen, wird in Artikel 102 Absatz 1 E-AHVG ein neuer Buchstabe f eingeführt, unter dem der Ertrag aus der Spielbankenabgabe aufgeführt wird. Somit kann Artikel 103 E-AHVG Absatz 2 aufgehoben werden, was zu einer Umstrukturierung dieses Artikels führt. Die Absätze 1^{bis}–1^{quater} werden ebenfalls aufgehoben. Sie wurden mit der STAF eingeführt. Diese Bestimmungen enthalten die Berechnungsgrundlagen für die Erhöhung des Bundesbeitrags von 19,55 auf 20,2 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung. Da die Erhöhung gestützt auf die Schätzung der Werte im Zeitpunkt der Verabschiedung der STAF festgelegt wurde, erübrigt sich die Auf-führung der Berechnungsgrundlagen im AHVG.

Die Berechnung der Erhöhung wurde nach folgenden Grundsätzen vorgenommen: Die Erhöhung entspricht den geschätzten statischen steuerlichen Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden bei der Gewinnsteuer, dem Abzug für die Eigenfinanzierung und den Anpassungen bei der Kapitalsteuer, der Dividendenbesteuerung und dem Kapitaleinlageprinzip. Die Erhöhung vermindert sich um die Mehreinnahmen aus der Erhöhung des AHV Beitragssatzes, und der Höhe des Bundesanteils am Demografiefaktor zugunsten der AHV. Die Erhöhung wurde auf Zwanzigstel eines Prozentpunktes gerundet.

Art. 104 Finanzierung des Bundesbeitrags

Die Änderung des Titels betrifft nur die französische Fassung.

Der Artikel wird in seiner Formulierung vereinfacht. Dadurch kann der finanzpolitisch unpräzise Begriff der «Rückstellung» vermieden werden. Durch die Anpassung des Artikels 104 wird Artikel 111 obsolet und kann aufgehoben werden.

Art. 111

Aufgrund der Umformulierung und Ergänzung des Artikels 104 kann Artikel 111 aufgehoben werden.

II

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ... (Stabilisierung der AHV)

a. Referenzalter der Frauen

Das Referenzalter der Frauen bleibt bis Ende des Jahres, in dem die Änderung vom ... in Kraft tritt, bei 64 Jahren bestehen. Auch die Beitragspflicht besteht bis zu diesem Zeitpunkt weiter. Die Erhöhung des Referenzalters der Frauen beginnt ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderung. Das Referenzalter wird anschliessend schrittweise jeweils um drei Monate pro Jahr erhöht. Sofern das neue Recht im Jahr 2022 in Kraft tritt, würde für Frauen ab dem Jahr 2026 das Referenzalter 65 gelten. Bei der schrittweisen

Erhöhung des Referenzalters ist jeweils der gesamte Jahrgang der betroffenen Frauen gleich zu behandeln. Im Fall, dass die Änderung wie geplant am 1. Januar 2022 in Kraft tritt, beträgt das Referenzalter für Frauen, die 1958 oder früher geboren sind 64 Jahre. Für die im Jahr 1959 geborenen Frauen gilt ein Referenzalter von 64 Jahren und 3 Monaten, 64 Jahre und 6 Monate für Frauen, die im Jahr 1960 geboren wurden, 64 Jahre und 9 Monate für Frauen mit Jahrgang 1961 und schliesslich 65 Jahre für alle Frauen die im Jahr 1962 und später geboren wurden. Die Formel in den eckigen Klammern sollte es ermöglichen, die von der schrittweisen Erhöhung des Referenzalters betroffenen Geburtsjahre entsprechend dem Jahr des Inkrafttretens der Änderung anzupassen.

b. Berücksichtigung der nach Erreichen des Referenzalters geleisteten Beiträge

Die neue Regelung gilt für Renten, die nach Inkrafttreten der Änderung vom ... entstehen. Für Personen, die in diesem Zeitpunkt das 70. Altersjahr noch nicht vollendet haben, wird indes eine Ausnahmeregelung eingeführt. Insofern diese Personen über das Alter von 65 Jahren hinaus AHV-Beiträge bezahlt haben, können sie die Anwendung des neuen Rechts verlangen, damit diese Beitragszeiten bei der Rentenberechnung berücksichtigt werden. Die Neuberechnung hat nur Auswirkungen auf zukünftige Renten. Auf Personen, die bei Inkrafttreten der Änderung vom ... bereits über 70 Jahre alt sind, sind die neuen Bestimmungen zur Rentenverbesserung nach Erreichen des Referenzalters hingegen nicht anwendbar.

c. Kürzungssätze für Frauen beim Vorbezug der Altersrente

Da Frauen die Möglichkeit des Rentenvorbezugs schon vor Inkrafttreten von Artikel 40c, bzw. vor Inkrafttreten der Reform (Frauen mit Jahrgang 1959 [Jahr des Inkrafttretens der Änderung +1 – 64] oder 1960 [Jahr des Inkrafttretens der Änderung +2 – 64]) haben, ist zu klären, welches Recht für die vorbezogene Rente gilt. Während der Vorbezugsdauer wird die Rente nach dem im Zeitpunkt des Rentenvorbezugs geltenden Recht berechnet. Bei Erreichen des Referenzalters wird die Rente anschliessend anhand der in der Änderung vom ... enthaltenden Bestimmungen neu berechnet.

IV

Abs. 3: Die Ausgleichsmassnahmen nach den Artikeln 34^{bis} und 40c treten parallel zur ersten Etappe der Erhöhung des Referenzalters der Frauen in Kraft, das heisst ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderung. Somit gelten diese Artikel nur für Frauen, die von der Erhöhung des Referenzalters betroffen sind. Zeitlich sind die Massnahmen bis 2031 beschränkt. Das bedeutet, dass, wenn die Vorlage wie vorgesehen am 1. Januar 2022 in Kraft tritt, die Massnahmen nur für Frauen mit Jahrgang 1959 [Jahr des Inkrafttretens der Änderung +1 – 64] bis 1967 [Jahr des Inkrafttretens der Änderung +9 – 64] zum Tragen kommen. Zu erwähnen ist, dass die nach Artikel 34^{bis} erworbenen Ansprüche nicht gleichzeitig mit der Bestimmung erlöschen, durch die sie erworben werden. Denn die Besitzstandsgarantie für die Altersrenten gilt auf Lebzeiten. Für die Kinderrenten, die nach den gleichen Regeln wie die Altersrente berechnet werden (Art. 34^{bis}), wird die Besitzstandsgarantie gewährt, solange die Anspruchsvoraussetzungen für die Kinderrente erfüllt sind.

5.3 Änderung anderer Erlasse

5.3.1 Zivilgesetzbuch (ZGB)

Art. 124 Randtitel und Abs. 1 sowie Art. 124a Randtitel und Abs. 1

Im E-AHVG wird der Begriff «ordentliches Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt. Das bedingt eine Anpassung dieser Bestimmungen des Zivilgesetzbuches⁵⁶ (ZGB), um die Terminologie des E-AHVG zu übernehmen.

Art. 89a Abs. 6 Ziff. 2a

Artikel 89a Absatz 6 zählt zusätzlich zu den Absätzen 1–5 die Bestimmungen des BVG auf, die auch für Vorsorgeeinrichtungen gelten, die ausschliesslich in der überobligatorischen Vorsorge tätig sind.

Eine Anpassung von Absatz 6 ist nötig, weil das flexible Rücktrittsalter (Anrecht auf Teilbezüge der Altersrente, einen Vorbezug der Altersleistung ab dem 62. Altersjahr, bzw. Aufschub bis zum 70. Altersjahr und die Begrenzung des Kapitalbezugs auf drei Schritte) auch in den Vorsorgeeinrichtungen gewährleistet werden soll, die ausschliesslich die weitergehende berufliche Vorsorge versichern.

5.3.2 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)

Art. 10 Abs. 3

Der Vorbezug der ganzen Altersrente schliesst einen Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen der IV aus. Wer eine ganze Altersrente vorbezieht, wird in aller Regel die Erwerbstätigkeit aufgegeben haben. Eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist in dieser Situation also kein Thema mehr.

Der Vorbezug eines Teils der Altersrente kann hingegen mit einer Teilerwerbstätigkeit verbunden sein. Deshalb können Eingliederungsmassnahmen auch sinnvoll sein, wenn eine Person bereits einen Teil der Rente bezieht.

Die Altersrente kann ab dem vollendeten 62. Altersjahr jederzeit auf den Anfang des Folgemonats vorbezogen werden (Art. 40 Abs. 1 E-AHVG). Der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen der IV erlischt folglich am Ende des Monats, der dem Monat vorangeht, in dem die ganze Altersrente erstmals vorbezogen wurde. Artikel 10 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959⁵⁷ über die Invalidenversicherung (IVG) wird deshalb dahingehend ergänzt, dass der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen mit dem Vorbezug einer ganzen Altersrente der AHV erlischt. Falls die versicherte Person von der Möglichkeit des Vorbezugs nicht Gebrauch gemacht oder nur

⁵⁶ SR 210

⁵⁷ SR 831.20

einen Teil der Altersrente vorbezogen hat, erlischt der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen der IV am Ende des Monats, in dem die versicherte Person das 65. Altersjahr vollendet.

Im E-AHVG wird der Begriff «Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt, weshalb diese Bestimmung im IVG anzupassen ist.

Art. 22 Abs. 4 zweiter Satz

Eingliederungsmassnahmen geben Anspruch auf Taggelder. Deshalb muss das Ende des Anspruchs auf diese Leistung gleich ausgestaltet werden wie dasjenige des Anspruchs auf Eingliederungsmassnahmen (vgl. die Erläuterungen zu Art. 10 Abs. 3 E-IVG).

Art. 30 Erlöschen des Anspruchs

Gemäss geltendem Recht erlischt der Anspruch auf eine IV-Rente mit dem Tod der anspruchsberechtigten Person sowie mit dem Anspruch der versicherten Person auf eine Altersrente oder mit dem Vorbezug der Altersrente (aktuell kann nur die ganze Rente vorbezogen werden).

Mit der neuen Regelung kann künftig auch nur ein Teil der AHV-Altersrente vorbezogen werden. Wie heute wird es nicht möglich sein, eine IV-Rente und gleichzeitig eine ganze oder einen Teil der AHV-Rente zu beziehen. Da der Teilvorbezug die Weiterbeschäftigung über das Referenzalter hinaus und den gleitenden Übergang in den Ruhestand fördern soll, darf der Anspruch auf eine IV-Rente nicht systematisch verwehrt werden, wenn eine Person während eines Teilvorbezugs der AHV-Rente invalid wird beziehungsweise die Invalidität anerkannt wird. In einem solchen Fall kann die versicherte Person den Vorbezug der Altersrente widerrufen und die Invalidenrente anstelle der vorbezogenen Altersrente beziehen. Bereits unter geltendem Recht kann eine versicherte Person ihre vorbezogene Altersrente widerrufen, wenn sie die Altersrente zwischen der Anmeldung bei der Invalidenversicherung und der Zuspätsprache einer Invalidenrente vorbezieht. Diese Ausnahme wird im Gesetz nun explizit aufgeführt.

Art. 42 Abs. 4 und 4^{bis}

Im E-AHVG wird der Begriff «Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt, weshalb die Bestimmung anzupassen ist. Der geltende Absatz 4 wird ausserdem an die heutigen gesetzeshandlungssrechtlichen Grundsätze angepasst und neu in Absatz 4 und Absatz 4^{bis} aufgeteilt.

Gleichzeitig wird präzisiert, dass der Anspruch auf eine Hilfflosenentschädigung der Invalidenversicherung ausschliesslich beim Vorbezug der ganzen Altersrente erlischt. Bei einem teilweisen Vorbezug der Altersrente bleibt der Anspruch auf eine Hilfflosenentschädigung der Invalidenversicherung dagegen bestehen.

Art. 42^{septies} Abs. 3 Bst. b

Die Präzisierung in Buchstabe b ist notwendig, da einzig beim Vorbezug der ganzen Altersrente, nicht aber bei einem teilweisen Vorbezug, der Anspruch auf einen Assistenzbeitrag erlischt. Zudem wird der Begriff «Rentenalter» durch den Begriff «Referenzalter» ersetzt.

Art. 47 Abs. 3

Nach heutigem Recht können die Ausgleichskassen Teilrenten, die weniger betragen als 10 Prozent der minimalen Vollrente (10 % von 1185 Fr. = 118,50 Fr., ergibt 1422 Fr. jährlich) einmal jährlich statt monatlich auszahlen. Der Vorschlag, die Limite auf 20 Prozent anzuheben (20 % von 1185 Fr. = 237 Fr., ergibt 2844 Fr. jährlich), hat zum Ziel, den Ausgleichskassen bei der Umsetzung einen grösseren Spielraum zu gewähren und die administrativen Kosten zu senken, welche wegen der monatlichen Auszahlung von Kleinrenten entstehen. Die Versicherten werden mit dieser Massnahme nicht benachteiligt, weil sie weiterhin eine monatliche Auszahlung verlangen können. Bei Auszahlungen ins Ausland kann ihnen die Massnahme sogar entgegenkommen, weil eine jährliche Auszahlung es je nach Umständen erlaubt, die von den ausländischen Banken erhobenen Kosten zu minimieren.

Art. 74 Abs. 2

Im E-AHVG wird der Begriff «Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt, weshalb die Bestimmung anzupassen ist.

5.3.3 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)

Art. 4 Abs. 1 Bst. a^{bis}, a^{quater} und b Ziff. 2

Im E-AHVG wird der Begriff «Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt, weshalb die Bestimmung im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006⁵⁸ über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) anzupassen ist.

Ziffer 2 von Buchstaben b wird auch deshalb umformuliert, weil der Verweis auf das Referenzalter nur im Falle einer verwitweten Person Sinn ergibt. Für eine Waise ist diese Bedingung in allen Fällen aufgrund der sozialversicherungsrechtlichen Definition der Waise erfüllt (eine Waise kann nicht älter als 25 Jahre sein).

Art. 11 Abs. 1 Bst. d^{bis} und Abs. 1^{ter}

Bst. d^{bis}: Neu besteht die Möglichkeit, nur einen Teil der Altersrente aufzuschieben oder vorzubeziehen (Art. 39 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 1 E-AHVG). Da der Bezug einer Altersrente den Zugang zu den Ergänzungsleistungen öffnet, müssten ohne Korrektur die Ergänzungsleistungen faktisch die Differenz zur ganzen Rente voll ausgleichen.

⁵⁸ SR 831.30

Um diese Kostenverschiebung zu den Ergänzungsleistungen hin zu verhindern, wird anstelle der tieferen effektiv bezogenen Rente die entsprechende ganze Rente, bei einem teilweisen Aufschub jedoch ohne Aufschubzuschlag, als Einnahme angerechnet. In den Fällen, in denen nur ein Teil der Altersrente vorbezogen wird, ist anstelle der tatsächlich ausgerichteten anteiligen Rente die entsprechende ganze (wegen des Vorbezugs gekürzte) Rente als Einnahme anzurechnen. Wird von der Möglichkeit nach Artikel 40 Absatz 2 E-AHVG (Erhöhung des Anteils der vorbezogenen Rente) Gebrauch gemacht, wird die geringere Vorbezugs Kürzung nicht berücksichtigt. Es wird weiterhin die bisherige entsprechende ganze Rente angerechnet. Dies ist zu Gunsten der versicherten Personen.

Abs. 1^{ter}: Bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen wird ein Teil des anrechenbaren Reinvermögens als Einnahme berücksichtigt. Dieser sogenannte Vermögensverzehr beträgt einen Fünfzehntel, bei Altersrentnerinnen und -rentnern einen Zehntel. Dieser Absatz stellt klar, dass der Vermögensverzehr bei einem Teilvorbezug der Altersrente zusammen mit einer Hilfenentschädigung der Invalidenversicherung oder einem IV-Taggeld für mehr als sechs Monate einen Fünfzehntel ausmacht. Die Kantone haben nach wie vor die Kompetenz, einen abweichenden Betrag festzulegen für Personen, die in einem Heim oder Spital leben (gemäss Art. 11 Abs. 2). Wird nur die Altersrente anteilig vorbezogen, ohne dass gleichzeitig eine Rente, eine Hilfenentschädigung oder ein Taggeld der IV bezogen wird, so wird bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen ein Zehntel des anrechenbaren Reinvermögens (bei Personen, welche nicht im Heim leben) als Einnahme berücksichtigt.

Art. 13 Abs. 3

Der geltende Artikel 13 Absatz 3 verweist auf Artikel 111 AHVG, der aufgehoben wird, weshalb er anzupassen ist. Zudem wird, wie in der AHV, die Finanzierungsweise des Bundesbeitrags präzisiert.

5.3.4 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)

Art. 10 Abs. 2 Bst. a; Art. 14 Abs. 1 und 2; Art. 15 Abs. 1 Bst. a; Art. 24 Abs. 3 Bst. b; Art. 31; Art. 33a Abs. 2; Art. 33b Titel; Art. 34a Abs. 4; Art. 36 Abs. 1; Art. 41 Abs. 3; Art. 49 Abs. 1 und Art. 60a Abs. 2

Im E-AHVG wird der Begriff «ordentliches Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt. Das bedingt eine Anpassung dieser Bestimmungen im BVG, um die Terminologie des E-AHVG zu übernehmen.

Art. 13 Referenzalter, Alter für den Vorbezug und den Aufschub

Abs. 1: Um eine lückenlose Koordination des Referenzalters zwischen der 1. Säule und der beruflichen Vorsorge sicherzustellen, wird in Absatz 1 direkt auf Artikel 21 E-AHVG verwiesen. Dieser Verweis schliesst auch die Übergangsregelung zu Artikel 21 E-AHVG in Buchstabe a (Referenzalter der Frauen) der Übergangsbestimmungen

zur Änderung des AHVG im Rahmen dieser Revision mit ein. Damit wird die Anpassung des Referenzalters der Frauen zwischen AHVG und BVG koordiniert. Die Vorsorgeeinrichtungen sind allerdings nach wie vor frei, in ihren Reglementen ein abweichendes reglementarisches Referenzalter festzulegen.

Abs. 2: Die versicherte Person soll die Möglichkeit haben, sich flexibel pensionieren zu lassen. Sie soll die Altersleistung ab Vollendung des 62. Altersjahres vorbeziehen oder bis zum Alter 70 aufschieben können. Der Anfang des Bezugs kann auf einen beliebigen Monat fallen. Die obere Grenze der Aufschubphase ist – koordiniert in der 1. Säule, der 2. Säule und der Säule 3a – mit Vollendung des 70. Altersjahres erreicht.

Das in Artikel 13 Absatz 2 statuierte Recht, den Bezug der Altersleistung aufzuschieben, regelt die Frage nicht, ob das Altersguthaben während dem Aufschub weiter geöffnet werden kann. Ob eine Weiterversicherung mit Beiträgen möglich ist, hängt vom Reglement der Vorsorgeeinrichtung ab und eine solche darf nur auf Verlangen der versicherten Person erfolgen (vgl. Art. 33b BVG). Da die Aufschubmöglichkeit zu den BVG-Mindestvorschriften gehört, ist das Altersguthaben nach Artikel 15 Absatz 1 BVG während dieser Zeit gemäss Artikel 15 Absatz 2 BVG zu verzinsen.

Das Gesetz legt keine Mindestumwandlungssätze für vorbezogene oder aufgeschobene Altersleistungen fest. Diese müssen, wie unter der geltenden Regelung, von den Vorsorgeeinrichtungen reglementarisch festgelegt werden, denn Artikel 14 Absatz 2 BVG definiert nur den Mindestumwandlungssatz für den Bezug der Altersleistung im Referenzalter.

Die Flexibilisierung des Rentenalters kann in der Arbeitswelt nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn die überobligatorischen Altersleistungen (mindestens) so flexibel bezogen werden können wie die obligatorischen Altersleistungen. Die vorgeschlagene Regelung des flexiblen Bezugs der Altersleistung soll daher auch auf den überobligatorischen Bereich anwendbar sein (vgl. Erläuterungen zu Art. 49 Abs. 2 Ziff. 2 E-BVG und Art. 89a Abs. 6 Ziff. 2a E-ZGB).

Abs. 3: Aufgrund von Absatz 3 haben die Vorsorgeeinrichtungen die Möglichkeit, in ihren Reglementen ein tieferes Alter für den Vorbezug festzuhalten, sodass der Leistungsanspruch vor dem Alter von 62 Jahren entsteht. Damit wird Artikel 1i BVV 2 Rechnung getragen, wonach Vorsorgeeinrichtungen einen Altersrücktritt ab dem vollendeten 58. Altersjahr vorsehen können.

Art. 13a Teilbezug der Altersleistung

Diese neue Regelung soll – analog zur Regelung in der 1. Säule – einen fließenden Übergang in die Pensionierung ermöglichen. Da die persönlichen Bedürfnisse der Versicherten und die Verhältnisse in der Arbeitswelt sehr unterschiedlich sind, sollen die Versicherten den Bezug der Altersleistung möglichst gut an die Reduktion ihrer Erwerbstätigkeit anpassen können. Damit soll eine zwischen der Arbeitswelt, der AHV und der beruflichen Vorsorge abgestimmte schrittweise Pensionierung möglich werden. Allerdings sollen auch die Vorsorgeeinrichtungen vor übermässiger Aufsplitting des Bezugs und allzu zahlreichen aufwendigen Berechnungen von Teilrenten geschützt werden.

Der gesetzliche Anspruch stimmt dabei weitgehend mit der vorgesehenen Flexibilisierung in der AHV überein. Auch in Bezug auf den schrittweisen Übergang in den Ruhestand kann die volle Wirkung nur eintreten, wenn die überobligatorischen Altersleistungen (mindestens) so flexibel abgestuft bezogen werden können wie die obligatorischen. Die Regelung soll daher auch im überobligatorischen Bereich anwendbar sein (vgl. Erläuterungen zu Art. 49 Abs. 2 Ziff. 2 E-BVG und Art. 89a Abs. 6 Ziff. 2a E-ZGB). Die versicherte Person kann den Bezug der Altersleistung aus der 1. Säule und der beruflichen Vorsorge unterschiedlich staffeln. Durch die Kombination dieser verschiedenen Möglichkeiten entsteht eine grosse Flexibilität beim Übergang in die Pensionierung.

Abs. 1: Dieser Absatz regelt den Teilbezug der Altersleistung als Rente. Jede versicherte Person soll die Möglichkeit haben, die Altersleistung als Rente abgestuft in mindestens drei Schritten zu beziehen. Da die Begrenzung auf drei Schritte zum Schutz der Vorsorgeeinrichtungen erfolgt, stellt diese Bestimmung eine Mindestvorschrift dar. Es steht den Einrichtungen beim Rentenbezug frei, in ihren Reglementen mehr Schritte vorzusehen. Es kommt dabei nicht darauf an, ob die einzelne Person vor dem ersten Pensionierungsschritt ein volles Arbeitspensum hatte oder nicht. Auch wenn sie zum Beispiel nur ein halbes Arbeitspensum hatte, hat sie grundsätzlich Anspruch auf die gleiche Anzahl Schritte wie eine Person, die zu 100 Prozent angestellt ist.

Abs. 2: Was den Bezug der Altersleistung in Kapitalform betrifft, sieht die vorgeschlagene Lösung keinen gesetzlichen Anspruch auf Teilbezug vor. Das Reglement kann jedoch eine Teilbezugsmöglichkeit vorsehen, welche jedoch auf höchstens drei Schritte begrenzt ist. Hat eine versicherte Person bereits drei Kapitalbezüge gemacht, so darf das restliche Altersguthaben nur noch als Rente bezogen werden. Diese Höchstvorschrift ist von grundlegender Bedeutung, da mit der Aufsplittung der Altersleistung in mehrere Kapitalbezüge die Steuerprogression erheblich gebrochen werden könnte. Sie darf auch nicht umgangen werden, indem der Lohn aus einem Arbeitsverhältnis in mehreren Vorsorgeeinrichtungen versichert wird und diese insgesamt mehr Teilschritte zulassen. Dies ist der Fall, wenn eine versicherte Person zum Beispiel für das BVG bei einer und für das Überobligatorium bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung angeschlossen ist, oder wenn eine Kaderkasse oder eine Vorsorgeeinrichtung mit 1e-Plänen errichtet wird. Ebenso wenig soll durch einen Wechsel der Vorsorgeeinrichtung die Gesamtzahl der Kapitalbezüge kumuliert werden können. Aus diesem Grund wird in Artikel 8 Absatz 3 E-FZG eine Informationspflicht beim Wechsel der Vorsorgeeinrichtung vorgesehen. Hingegen ist keine Koordination und daher auch keine entsprechende Informationspflicht vorgesehen, wenn eine Person AHV-Löhne gleichzeitig bei mehreren Arbeitgebern erzielt und diese je in einer anderen Vorsorgeeinrichtung versichert sind.

Abs. 3: Zum Schutz der Vorsorgeeinrichtung muss der erste Teilbezug mindestens 20 Prozent der Altersleistung betragen. Die Vorsorgeeinrichtungen können einen kleineren ersten Teilschritt zulassen. Erhöht die versicherte Person später den Anteil der Altersleistung, den sie bezieht, sieht das Gesetz für diese Erhöhung keine Mindestgrösse vor.

Abs. 4: Reduziert eine Person ihre Erwerbstätigkeit so weit, dass ihr Lohn unter die reglementarische Eintrittsschwelle sinkt und sie daher nicht mehr aktiv versichert ist, kann die Vorsorgeeinrichtung in ihrem Reglement vorsehen, dass die gesamte verbleibende Altersleistung bezogen werden muss.

Art. 13b Bedingungen für den Vorbezug und den Aufschub der Altersleistung

Abs. 1: Die versicherte Person, die vor dem reglementarischen Referenzalter geltend machen will, dass sie ganz oder zum Teil pensioniert wird, kann dies nur tun, wenn der Lohn beim Arbeitgeber, der dieser Vorsorgeeinrichtung angeschlossen ist, tatsächlich entsprechend reduziert wird. Die Verminderung braucht jedoch nicht zwingend den gesetzlich versicherten Lohn zu betreffen. Reduziert sich zum Beispiel der Jahreslohn von 120 000 Franken auf 90 000 Franken, das heisst um 25 Prozent, so kann die Person bis zu 25 Prozent ihrer Altersleistung beziehen, selbst wenn sie ausschliesslich in einem BVG-Minimalplan versichert ist. Die Verminderung des Lohns darf allerdings nicht nur vorübergehend sein. Ist bei einer Verminderung bereits abzusehen, dass der Lohn wieder steigen wird, kann dies nicht als Teilpensionierung betrachtet werden. Andererseits kann selbstverständlich nicht ausgeschlossen werden, dass eine Person ihre Erwerbstätigkeit in Zukunft wieder erhöht. Dies gilt selbst für eine Person, die sich bei ihrem Arbeitgeber vor dem Referenzalter pensionieren lässt und die ganze Rente bezieht. Auch sie kann später beim gleichen oder bei einem anderen Arbeitgeber wieder eine Anstellung annehmen. Die rentenbeziehende Person hat jedoch auch in solchen Fällen keinen Anspruch darauf, bei einer Wiedererhöhung oder -aufnahme der Erwerbstätigkeit den Rentenbezug zu stoppen, um später eine entsprechend höhere Rente zu beziehen.

Ob die versicherte Person bei einer Lohnreduktion nach Vollendung des 62. Altersjahres verlangen kann, dass ihre gesamte Austrittsleistung in der Vorsorgeeinrichtung verbleibt und später zu einer entsprechend höheren Altersleistung führt, können die Vorsorgeeinrichtungen im Reglement regeln. Auch können sie weiterhin die Weiterversicherung des bisherigen Lohnes im Rahmen von Artikel 33a BVG anbieten. Die versicherte Person muss in jedem Fall einen Teil ihrer Altersleistung beziehen können, wenn sie aufgrund einer Lohnreduktion aus wirtschaftlichen Gründen darauf angewiesen ist.

Abs. 2: Bei einem Aufschub der Altersleistung nach Erreichen des Referenzalters soll die Steuerbefreiung zugunsten der beruflichen Vorsorge nur noch genutzt werden können, wenn weiterhin ein Erwerbseinkommen erzielt wird. Die Altersleistung darf somit nur aufgeschoben werden, wenn die Erwerbstätigkeit weitergeführt wird. Dies gilt auch im überobligatorischen Bereich (vgl. Erläuterungen zu Art. 49 Abs. 2 Ziff. 2 E-BVG und Art. 89a Abs. 6 Ziff. 2a E-ZGB).

Der Bundesrat wird auch die Freizügigkeitsverordnung in dem Sinn anpassen, dass der Bezug der Altersleistung nur dann über das Referenzalter hinaus aufgeschoben werden kann, wenn die Erwerbstätigkeit weitergeführt wird. Die für die Säule 3a geltende Regelung lautet bereits heute so (Art. 3 Abs. 1 BVV 3).

Art. 17 Abs. 1 zweiter Satz

Beim Bezug einer Teilaltersrente entsteht auch ein entsprechender proportionaler Anspruch auf allfällige Kinderrenten. Die Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf eine Teilaltersrente macht es daher notwendig, für die Kinderrente nach Artikel 17 die gleiche Regelung zu übernehmen, die in Artikel 25 bereits heute im Hinblick auf die Kinderrente von Teilinvaliden existiert.

Art. 21 Abs. 1

Nach geltendem Recht wird beim Tod einer Person, die noch keine Renten bezogen hat, für die Höhe der Hinterlassenenleistungen auf die Höhe der Invalidenrente abgestellt, auf die sie im Invaliditätsfall in diesem Zeitpunkt Anspruch hätte. Bei einem Bezüger oder einer Bezügerin einer Alters- oder Invalidenrente wird für die Berechnung der Hinterlassenenrente auf die Höhe der tatsächlich bezogenen Rente abgestellt. Nicht geregelt im geltenden Recht ist die Situation einer Person, die nach Erreichen des Referenzalters weiterhin arbeitet und noch keine Altersrente bezieht, aufgrund des Alters aber nicht mehr unter den Geltungsbereich des IVG fallen würde. Diesem Sonderfall, der nach Einführung der Flexibilisierung des Bezugs der Altersleistungen vermehrt auftreten wird, trägt die entsprechende Anpassung in Absatz 1 Rechnung. Die Leistungsverbesserung aufgrund der Weiterarbeit und des späteren Bezugs der Altersleistung wirkt sich somit nicht nur auf die Altersleistung, sondern auch auf die Hinterlassenenleistung aus.

Art. 37 Abs. 2

Der Verweis auf die Altersleistung wird an die neue Struktur der Regelung der Altersleistung angepasst, die nun die Artikel 13–13b umfassen wird.

Art. 49 Abs. 2 Ziff. 2

Artikel 49 Absatz 2 zählt die Bestimmungen des BVG auf, die bei umhüllenden Vorsorgeeinrichtungen auch in der weitergehenden Vorsorge Geltung haben. Der im Verlauf der 1. BVG-Revision eingefügte heutige Wortlaut von Ziffer 2 ist hinfällig, da die darin erwähnte gesetzliche Regelung der «zusätzlichen Einkäufe für den Vorbezug der Altersleistung» schliesslich nicht in Kraft getreten ist, sondern materiell als Teil der Angemessenheitsregelung in Artikel 1b der Verordnung vom 18. April 1984⁵⁹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) geregelt wurde. Hingegen muss für eine neue in der vorliegenden Revision eingefügte Bestimmung des BVG das Anwendungsgebiet ausgedehnt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 89a Abs. 6 Ziff. 2a E-ZGB).

Art. 79b Abs. 2

Personen, die die ganze Altersleistung vorbeziehen und später trotzdem wieder einen Lohn über der Eintrittsschwelle von Artikel 2 Absatz 1 verdienen, werden wiederum

⁵⁹ SR 831.441.1

in eine Vorsorgeeinrichtung eintreten. Da der Vorbezug in der Regel zu einer Kürzung der Altersleistung führt, ist es auch sinnvoll, dass diese Personen bis zum Erreichen des Referenzalters bei weiterer Erwerbstätigkeit wieder versichert werden und so die Kürzung ganz oder zum Teil wettmachen können. Hingegen sollen Personen, die bereits eine Altersleistung beziehen oder in Kapitalform bezogen haben, nicht noch einmal durch Einkäufe mit den entsprechenden Steuerprivilegien eine vollständige Vorsorge aufbauen können. Auch bei einem teilweisen Bezug der Altersleistung vor dem Referenzalter kann sich dieses Problem stellen, wenn die versicherte Person noch Einkaufsmöglichkeiten hat. In diesen Fällen muss die bereits laufende Rente oder die in Kapitalform ausbezahlte Altersleistung bei der Bestimmung der Einkaufsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Da es sich um Spezialfälle des Einkaufs handelt, soll diese Koordination auf Verordnungsebene geregelt werden.

5.3.5 Freizügigkeitsgesetz (FZG)

Art. 2 Abs. 1^{his}; Art. 16 Abs. 5; Art. 17 Abs. 2 Bst. a, b und c und Art. 22e Abs. 2

Im E-AHVG wird der Begriff «ordentliches Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt. Das bedingt eine Anpassung dieser Bestimmungen im Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993⁶⁰ (FZG), um die Terminologie des E-AHVG zu übernehmen.

Art. 8 Abs. 3 und 4

Wechselt eine versicherte Person die Vorsorgeeinrichtung, während sie bereits eine Altersleistung bezieht (Rente) oder bezogen hat (Kapital), oder erhält die versicherte Person infolge Teilinvalidität eine Rente, so benötigt die neue Vorsorgeeinrichtung die Informationen über diesen Leistungsbezug zur Berechnung der Einkaufsmöglichkeiten (vgl. Art. 79b Abs. 2 E-BVG) bzw. zur Berechnung des obligatorisch zu versichernden Lohnes. Ebenso benötigt sie die Information darüber, ob die Altersleistung bereits teilweise in Kapitalform bezogen wurde, damit die Höchstvorschrift gemäss Artikel 13a Absatz 2 E-BVG eingehalten werden kann. Analog zu den Informationen betreffend das Guthaben im Alter 50 oder zu einer allfälligen Verpfändung des Guthabens müssen daher die Vorsorgeeinrichtungen diese Angaben bei einem allfälligen Aus- und Übertritt der versicherten Person der neuen Einrichtung mitteilen. Hat die versicherte Person jedoch den Anspruch auf die ganze Altersleistung geltend gemacht, so muss die neue Vorsorgeeinrichtung die notwendigen Angaben von der versicherten Person verlangen. Dieselben Informationen müssen auch Freizügigkeitseinrichtungen erhalten bzw. weitergeben, für den Fall, dass das Freizügigkeitsguthaben erneut an eine Vorsorgeeinrichtung überwiesen wird.

⁶⁰ SR 831.42

Art. 24f zweiter Satz

Da es neu nicht mehr vom Reglement der Vorsorgeeinrichtung abhängt, ob ein Aufschub des Rentenbezugs bis zum 70. Altersjahr möglich ist, sondern diese Möglichkeit durch das Gesetz garantiert wird, muss die Aufbewahrung der Daten bis zehn Jahre nach diesem Alter, also bis zur Vollendung des 80. Altersjahres, sichergestellt werden.

5.3.6 Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG)

Art. 18 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 2^{ter}

Im E-AHVG wird der Begriff «ordentliches Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt. Dies erfordert die Verwendung einer gleichen Terminologie auch im UVG.

Art. 20 Abs. 2 zweiter und dritter Satz

Die Komplementärrente wird neu auch bei Änderungen angepasst, die sich aufgrund eines Aufschubs (Art. 39 E-AHVG) oder eines Vorbezugs (Art. 40 Abs. 1 E-AHVG) der AHV-Altersrente ergeben.

Art. 22 Revision der Rente

Die Invalidenrenten der obligatorischen Unfallversicherung werden nicht mehr revidiert, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich die anspruchsberechtigte Person definitiv aus dem Erwerbsleben zurückgezogen hat. Dies wird immer dann angenommen, wenn die Person das Referenzalter der AHV erreicht hat oder eine ganze Altersrente dieser Versicherung vorbezieht. Da im E-AHVG der Begriff «Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt wird, muss die Bestimmung angepasst werden.

Art. 31 Abs. 4 dritter und vierter Satz

Die Komplementärrente wird neu auch bei Änderungen angepasst, die sich aufgrund eines Aufschubs (Art. 39 E-AHVG) oder eines Vorbezugs (Art. 40 Abs. 1 E-AHVG) der AHV-Altersrente ergeben.

5.3.7 Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG)

Art. 41 Abs. 1 zweiter Satz

Artikel 41 Absatz 1 zweiter Satz des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁶¹ über die Militärversicherung (MVG) wird an die neue Terminologie «Referenzalter» angepasst. Zudem wird neu auf Artikel 21 Absatz 1 AHVG statt nur auf Artikel 21 AHVG verwiesen.

⁶¹ SR 833.1

Art. 43 Abs. 1

Dieser Absatz wird an die neue Terminologie «Referenzalter» angepasst. Zudem wird neu auf Artikel 21 Absatz 1 AHVG statt nur auf Artikel 21 AHVG verwiesen.

Art. 47 Abs. 1

Dieser Absatz wird an die neue Terminologie «Referenzalter» angepasst. Zudem wird neu auf Artikel 21 Absatz 1 AHVG statt nur auf Artikel 21 AHVG verwiesen.

Gemäss der geltenden Regelung der Militärversicherung bezieht die versicherte Person eine Invalidenrente bis zum Alter, ab welchem sie eine AHV-Altersrente beziehen kann, sei dies ab 65 Jahren bei den Männern oder 64 Jahren bei den Frauen. Die versicherte Person erhält diese Invalidenrente, selbst wenn sie sich frühzeitig pensionieren lässt und deshalb eine gekürzte AHV-Altersrente bezieht. Nach dem 65. Altersjahr hebt die Militärversicherung die Invalidenrente der versicherten Person auf und richtet ihr eine Altersrente aus, die der Hälfte der von ihr bezogenen Invalidenrente entspricht. Die Altersrente der Militärversicherung wird mit derjenigen der AHV kumuliert. Die vorgeschlagene Änderung hat zur Folge, dass die Altersrente der Militärversicherung ab dem Zeitpunkt ausgerichtet wird, ab welchem die versicherte Person ihre ganze AHV-Altersrente vorbezieht, was vor Erreichen des 65. Altersjahres geschieht. Diese Änderung bringt Kohärenz im System und erlaubt eine bessere Koordination zwischen den Leistungen der Militärversicherung und jenen von anderen Sozialversicherungen.

Art. 51 Abs. 4

Dieser Absatz wird an die neue Terminologie «Referenzalter» angepasst. Zudem wird neu auf Artikel 21 Absatz 1 AHVG statt nur auf Artikel 21 AHVG verwiesen.

5.3.8 Erwerbsersatzgesetz (EOG)

Art. 1a Abs. 4^{bis}

Im E-AHVG wird der Begriff «ordentliches Rentenalter» durch «Referenzalter» ersetzt. Das bedingt eine Anpassung dieser Bestimmung im Erwerbsersatzgesetz vom 25. September 1952⁶² (EOG), um die Terminologie des E-AHVG zu übernehmen.

5.3.9 Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)

Art. 2 Abs. 2 Bst. c

Dieser Absatz wird an die neue Terminologie «Referenzalter» angepasst. Zudem wird neu auf Artikel 21 Absatz 1 AHVG statt nur auf Artikel 21 AHVG verwiesen.

⁶² SR 834.1

Art. 8 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. d

Die Änderung des Einleitungssatzes betrifft nur den deutschen Text: «der Versicherte» wird durch «die versicherte Person» ersetzt.

Die Änderung von Absatz 1 Buchstabe d führt dazu, dass der Vorbezug einer AHV-Altersrente den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nicht mehr ausschliesst. Dieser Grundsatz gilt sowohl beim Vorbezug einer ganzen wie auch beim Vorbezug einer (künftig vom E-AHVG vorgesehenen) anteiligen AHV-Altersrente.

Diese Änderung drängt sich auf, um der Ungleichbehandlung zwischen den Bezügerinnen und Bezüglern einer vorbezogenen AHV-Altersrente, deren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung heute ausgeschlossen ist, und den Bezügerinnen und Bezüglern von Leistungen der beruflichen Vorsorge oder einer ausländischen Versicherung ein Ende zu setzen und um die Regeln zu harmonisieren. In Zukunft hat eine arbeitslose versicherte Person, die eine vorbezogene Altersleistung der AHV, einer Vorsorgeeinrichtung oder einer ausländischen Versicherung erhält, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

Um eine Überentschädigung zu vermeiden, wird der Betrag der vorbezogenen (ganzen oder anteiligen) AHV-Altersrente von der Arbeitslosenentschädigung abgezogen (Art. 18c Abs. 1 E-AVIG i. V. m. Art. 69 Abs. 3 ATSG), wie dies bei den durch andere Institutionen (Vorsorgeeinrichtungen und ausländische Versicherungen) ausbezahlten Altersleistungen bereits heute der Fall ist.

Zudem wird im E-AHVG der Begriff «ordentliches Rentenalter» durch den Begriff «Referenzalter» ersetzt, was eine redaktionelle Anpassung dieser Bestimmung bedingt, damit die Terminologie jener des E-AHVG entspricht.

Art. 13 Abs. 3

Künftig werden die Altersleistungen der AHV, der Vorsorgeeinrichtungen und der ausländischen Versicherungen gleich behandelt – das heisst, sie schliessen den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nicht aus, sondern werden von der Arbeitslosenentschädigung abgezogen (Art. 18c E-AVIG) –, weshalb diese Bestimmung zu streichen ist.

Die Aufhebung dieser Bestimmung entspricht damit der Absicht, die Regeln beim Bezug von Altersrenten der AHV, der Vorsorgeeinrichtungen und ausländischer Versicherungen zu harmonisieren.

Art. 18c Abs. 1

Da beim Vorbezug einer (ganzen oder anteiligen) AHV-Altersrente künftig Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung bestehen soll, muss diese Bestimmung angepasst werden. Neu werden somit die vorbezogenen Altersleistungen von der Arbeitslosenentschädigung abgezogen, wie dies bereits heute bei Vorsorgeeinrichtungen und ausländischen Versicherungen der Fall ist. Dadurch kann eine Überentschädigung entsprechend dem Grundsatz von Artikel 69 ATSG vermieden werden.

Diese Änderung entspricht der Absicht, die Regeln für die Bezügerinnen und Bezüger der verschiedenen Altersleistungen (AHV, berufliche Vorsorge, ausländische Versicherungen) zu harmonisieren.

Art. 27 Abs. 3

Dieser Absatz wird an die neue Terminologie «Referenzalter» angepasst. Zudem wird neu auf Artikel 21 Absatz 1 AHVG statt nur auf Artikel 21 AHVG verwiesen.

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

6.1.1 Auswirkungen auf die AHV

Die nachfolgenden Tabellen fassen die finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf die AHV zusammen. Sie beziehen sich auf das Jahr 2030, zu Preisen von 2019. Die Beträge sind auf 10 Millionen Franken gerundet. Im Anhang finden sich eine zeitliche Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der geplanten Massnahmen (vgl. Tabelle 5 im Anhang) sowie der Finanzhaushalt der AHV (vgl. Tabelle 1, Tabelle 2 und Tabelle 4 im Anhang).

Tabelle 6-1

Änderung der AHV-Rechnung im Jahr 2030

In Millionen Franken, zu Preisen von 2019

Massnahmen	Änderung der Ausgaben	Änderung der Einnahmen
Vereinheitlichung des Referenzalters bei 65 Jahren	– 1 240	180
3. Vorbezugsjahr	200	– 70
Änderung Kürzungssätze bei Vorbezug	80	
Änderung Erhöhungssätze bei Aufschub	– 10	
Verbesserung der Rente nach 65 Jahren	80	
Ausgleichsmassnahmen für Frauen	500	– 90
Änderung Bundesbeitrag infolge veränderter Ausgaben		– 80
Total der Massnahmen	– 390	– 60
Finanzierung über eine proportionale Erhöhung der MWST um 0,7 Prozentpunkte		2 470
Bundesbeitrag 20,2 % (STAF)		390

Massnahmen	Änderung der Ausgaben	Änderung der Einnahmen
Einnahmen Lohnprozent (STAF)		1 370
Abtretung Demografieprozent (STAF)		600

Gesamthaft gesehen tragen Frauen mit der Erhöhung des Referenzalters von 64 auf 65 Jahre im Zeitraum von 2023 bis 2031 mit 10 Milliarden Franken zur Finanzierung der AHV bei. Die für die Erhöhung des Referenzalters vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen belaufen sich im gleichen Zeitraum auf insgesamt 3,3 Milliarden Franken (rund 33 % des Beitrags der Frauen). Unter Berücksichtigung dieses Beitrags kann die Finanzierungslücke der AHV durch die vorgeschlagene Mehrwertsteuererhöhung um 0,7 Prozentpunkte gedeckt werden. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen kann der Stand des AHV-Ausgleichsfonds bis ins Jahr 2030 ausreichend geäuft werden.

6.1.2 Auswirkungen auf die Invalidenversicherung (IV)

Die Vorlage führt in der Invalidenversicherung zu zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre. 2030 werden sich die Mehrausgaben (IV-Renten und Hilflosenentschädigungen) auf 135 Millionen Franken belaufen, die zusätzlichen Einnahmen durch die Vereinheitlichung des Referenzalters auf 5 Millionen Franken. Insgesamt ergäbe dies einen Kostenanstieg von 130 Millionen Franken.

6.1.3 Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen (EL)

Die Vorlage hat in verschiedener Hinsicht Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen. Zum einen werden sich durch die Änderungen in Bezug auf den flexiblen Rentenbezug (flexiblerer Zugang zu EL) die EL-Ausgaben nur leicht erhöhen, da die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger im Referenzalter gering ist (3 % der Neurentner/-innen). Zum anderen werden die Ausgaben durch die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre und durch die Ausgleichsmassnahmen sinken.

Tabelle 6-2

Auswirkung auf die Ergänzungsleistungen

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2019

Massnahmen	Total	Bund	Kantone
Referenzalter 65 / 65	– 80	– 30	– 50
Ausgleichsmassnahmen	– 90	– 50	– 40
Total	– 170	– 80	– 90

6.1.4 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung (ALV)

Die Erhöhung des Referenzalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre kann die Bezugsdauer der Arbeitslosentaggelder und die ALV-Beitragszahlungen der Frauen verlängern. Die Mehrausgaben aufgrund der längeren Bezugsdauer dürften sich auf rund 45 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Im Gegenzug werden aufgrund der längeren Beitragsdauer jedoch auch zusätzliche Einnahmen generiert. Diese dürften rund 25 Millionen Franken pro Jahr betragen. Somit wird die Rechnung der ALV durch die Reform um rund 20 Millionen Franken mehr belastet. Durch die Bestimmungen zur Koordination des flexiblen Rentenbezugs ergeben sich ausserdem weitere (positive oder negative) indirekte Auswirkungen, die quantitativ gering sein dürften.

6.1.5 Auswirkungen auf die anderen Sozialversicherungen

Auf die Militärversicherung hat die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre praktisch keine Auswirkungen, da der Anteil der dienstleistenden Frauen an der Gesamtzahl der Dienstleistenden weniger als 0,02 Prozent beträgt. Auch die Auswirkungen auf die Unfallversicherung sind minim. Der Erwerbersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft ist einzig durch die beitragsseitigen Massnahmen betroffen. Die Erhöhung des Referenzalters dürfte zusätzliche Einnahmen in der Höhe von 5 Millionen Franken pro Jahr generieren.

6.2 Auswirkungen auf den Bund

Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf den Bund gehen hauptsächlich auf die Änderung an den AHV-Gesamtausgaben zurück, da der Bund ab 2020 20,2 Prozent dieser Ausgaben übernimmt. Durch die Gesamtvorlage wird sich der Bundesbeitrag im Jahr 2030 um 80 Millionen Franken verringern.

Indirekt wird der Bund auch von den Folgen für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV tangiert (vgl. Ziff. 6.1.3), an deren Finanzierung er sich beteiligt. Die Minderausgaben bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV werden dem Bund Einsparungen in der Höhe von 80 Millionen Franken ermöglichen.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre zu einem Kostenanstieg bei den durch den Bund finanzierten Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose führen wird. Die damit verbundenen Mehrkosten belaufen sich maximal auf knapp 40 Millionen Franken pro Jahr.

Der Bundeshaushalt wird auch von der Zusatzfinanzierung für die AHV berührt:

Mehrwertsteuer

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze für die AHV führt im Bundeshaushalt zu einer haushaltneutralen Erhöhung der Einnahmen und Ausgaben. Der Bund ist aber von der Erhöhung der Steuersätze für seinen Konsum sowie seine Investitionen in gleichem Masse betroffen wie die Haushalte.

Bei von der Mehrwertsteuer ausgenommenen Leistungen und bei hoheitlichen Tätigkeiten kann der Bund die Mehrwertsteuer, die auf seinen Vorleistungen lastet, nicht als Vorsteuer in Abzug bringen. Er ist somit mit einer Schattensteuer (*taxe occulte*) belastet. Die Höhe der Schattensteuer lässt sich jedoch nur grob schätzen. Diese Schattensteuer würde durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze leicht steigen. Gemäss Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) wird eine proportionale Mehrwertsteuererhöhung um 0,7 Prozentpunkte für den Bund beim Bezug von Gütern und Dienstleistungen zu Mehrausgaben in der Grössenordnung von 65 Millionen Franken führen (Stand: 2016).

Für den Bund als Arbeitgeber dürften mittelfristig die Lohnkosten ansteigen. Die Mehrwertsteuersatzanhebung um 0,7 Prozentpunkte erhöht den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) um rund 0,35 Prozent, was im Rahmen der Lohnpolitik des Bundes das Lohnwachstum beeinflussen kann. Würden die Löhne vollumfänglich an die Teuerung angepasst, hätte dies angesichts des Personalaufwands der Bundesverwaltung und des ETH-Bereichs in der Höhe von 7,8 Milliarden Franken (konsolidierte Rechnung 2018) um rund 25 Millionen Franken höhere Kosten zur Folge. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht vollumfänglich auf die Kundinnen und Kunden überwälzt wird und der LIK weniger stark ansteigen würde (vgl. Ziff. 6.4). Die Teuerung ist ausserdem nur einer von verschiedenen Einflussfaktoren bei der Lohnentwicklung des Bundes.

Da die AHV-Renten an die Preis- und Lohnentwicklung angepasst werden, dürfte eine Mehrwertsteuererhöhung auch zu einem Anstieg der AHV-Ausgaben führen. Der Bund trägt über seinen Beitrag an die AHV diesen Zuwachs mit.

Die dämpfende Wirkung der Steuererhöhung auf das Wirtschaftswachstum dürfte sich zudem auf die Einnahmen des Bundes auswirken. Gemäss verschiedenen Schätzungen dürften die Steuereinnahmen etwa im gleichen Verhältnis zurückgehen wie sich das Wirtschaftswachstum abschwächt.⁶³

⁶³ F. Bodmer, Eine Analyse der Einnahmenschwankungen, Working Paper 7/2003, EFV, Bern, 2003.

Angleichung des Referenzalters und Flexibilisierung des Rentenbezugs

Der Bund als Arbeitgeber ist von der Angleichung des Referenzalters der Frauen an dasjenige der Männer und von der Flexibilisierung des Rentenbezugs ebenfalls betroffen. Die Angleichung des Referenzalters wirkt sich insbesondere auf die Steuereinnahmen aus (vgl. folgenden Abschnitt). Die finanziellen Auswirkungen der Flexibilisierungsmöglichkeiten können jedoch kaum beziffert werden, da sie unter anderem davon abhängen, in welchem Ausmass Personen, welche diese Möglichkeit haben, davon Gebrauch machen werden.

Durch die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre verlängert sich bei ihnen die Lohnbezugsphase. Dies führt zu einer Erhöhung des steuerbaren Nettoeinkommens und damit zu Zusatzeinnahmen beim Bund. Gemäss Schätzungen der ESTV resultieren daraus für den Bund Mehreinnahmen von insgesamt rund 10 Millionen Franken pro Jahr (auf Basis des Sollertrags der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen 2020).

6.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone beteiligen sich nicht an der Finanzierung der AHV und sind damit nur indirekt betroffen, beispielsweise durch eine grössere Mehrwertsteuerbelastung oder durch Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer wegen der Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre. Hingegen werden sie von den Auswirkungen im Bereich der Ergänzungsleistungen tangiert (vgl. Ziff. 6.1.3).

Die Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden in ihrer Funktion als Konsumenten, Investoren und Arbeitgeber entsprechen grundsätzlich den Folgen für den Bund (vgl. Ziff. 6.2). Es wird daher auf das vorangehende Kapitel verwiesen. Die konkreten finanziellen Folgen für die Kantone und Gemeinden fallen insbesondere im Steuerbereich höher aus als beim Bund. Gemäss Schätzungen der ESTV würde eine proportionale Mehrwertsteuersatzerhöhung um 0,7 Prozentpunkte für die Kantone beim Bezug von Gütern und Dienstleistungen zu Mehrausgaben in der Grössenordnung von 75 Millionen Franken führen (Stand: 2016). Bei den Gemeinden wäre mit Mehrausgaben von ungefähr 85 Millionen Franken zu rechnen (Stand: 2016). Bei den Beiträgen an die Sozialversicherungen hängen die finanziellen Folgen von der konkreten Beteiligung ab.

2016 betragen die Personalausgaben der Kantone 27 911 Millionen Franken ⁶⁴. Würde die Mehrwertsteuersatzerhöhung vollumfänglich auf die Kundinnen und Kunden überwält und würden die Löhne an die daraus resultierende Teuerung (LIK) von 0,35 Prozent angepasst, hätte dies rund 100 Millionen Franken höhere Personalausgaben zur Folge. Auch die Gemeinden müssten mit deutlich höheren Personalausgaben rechnen. Im Jahr 2016 betragen ihre Personalausgaben 14 743 Millionen Franken ⁶⁵.

⁶⁴ BFS, Finanzstatistik der Schweiz 2016, S. 52.

⁶⁵ BFS, Finanzstatistik der Schweiz 2016, S. 62.

Eine Erhöhung im Umfang der Teuerung hätte somit Mehrausgaben für das Personal von rund 50 Millionen Franken zur Folge. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht vollumfänglich auf die Kundinnen und Kunden überwälzt wird und deshalb der LİK und die Personalausgaben weniger stark ansteigen würden.

Die dämpfende Wirkung der Steuererhöhung auf das Wirtschaftswachstum dürfte sich auf die übrigen Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden etwa im gleichen Verhältnis auswirken wie beim Bund.

Durch die Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre verzeichnen die Kantone und Gemeinden Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer. Gemäss Schätzungen der ESTV bewegen sich diese bei rund 30 Millionen Franken (auf Basis des Solertrags der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen 2020). Die Vorlage hat keine besondere Wirkung auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

6.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

6.4.1 Zusatzfinanzierung für die AHV über die Mehrwertsteuer

Eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um 0,7 Prozentpunkte hat überwiegend Auswirkungen auf das Preisniveau und die Kaufkraft der Haushalte. Der Preisanstieg und die geringere Kaufkraft bremsen vorübergehend den Konsum und somit die Arbeitsnachfrage, und reduzieren leicht das Wirtschaftswachstum. Diese Auswirkungen werden sich sehr wahrscheinlich über einen Zeitraum von wenigen Jahren manifestieren. Dank verschiedener Anpassungsmechanismen im Bereich der Löhne und der Preise, die von dieser Verlangsamung ausgelöst werden, sollte die Wirtschaft aber im Anschluss an diese Anpassungsperiode – ausgehend von einem leicht niedrigeren Niveau des BIP – wieder zum langfristigen Wachstum vor der Mehrwertsteuersatzerhöhung zurückfinden.

Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze können die Unternehmen im Regelfall auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwälzen, woraus eine Verteuerung der Preise für Waren und Dienstleistungen resultiert. Erfahrungen aus der Vergangenheit und aus anderen Ländern zeigen jedoch, dass die Unternehmen eine Mehrwertsteuersatzerhöhung in unterschiedlicher Art weitergeben. Sie können beispielsweise die Erhöhung nur teilweise auf die Preise überwälzen und den übrigen Mehraufwand entweder intern zu kompensieren oder auf ihre Lieferantinnen und Lieferanten zu überwälzen versuchen. Es ist auch möglich, dass sie die Erhöhung über einen längeren Zeitraum und schrittweise auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwälzen. Die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze wirkt sich folglich in der Regel nicht vollständig und nicht von heute auf morgen auf die Preise aus, sondern über mehrere Jahre.

In der Schweiz zeigte sich bei der Einführung der Mehrwertsteuer 1995 und der Steuersatzerhöhung per 1. Januar 1999 zugunsten der AHV eine Überwälzung der Steuermehrbelastungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten von 75 Prozent (1995)

und 65 Prozent (1999).⁶⁶ Ein genauer Effekt der nächsten Mehrwertsteuersatzerhöhung auf den LIK kann anhand der verfügbaren empirischen Daten somit nicht schlüssig prognostiziert werden.

Bei einer proportionalen Erhöhung der Mehrwertsteuersätze um 0,7 Prozentpunkte wäre – unter der Annahme vollständiger Überwälzung auf die Kundinnen und Kunden – mit einer Zunahme des LIK um rund 0,35 Prozent zu rechnen. Diese höheren Preise ziehen eine kurzfristig schwächere Gesamtnachfrage nach sich. Der mengenmässige Konsum der Haushalte wird abnehmen und die Investitionen der Unternehmen werden zurückgehen, auch wenn die Vorankündigung einer Mehrwertsteuersatzerhöhung oft einen verstärkten Konsum vor der Einführung der neuen Steuersätze bewirkt.

Verschiedene Faktoren dämpfen den Rückgang der Wirtschaftsleistung: Es ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Güter und Dienstleistungen nicht mehrwertsteuerpflichtig beziehungsweise zu einem reduzierten Satz besteuert sind, und sich die Mehrwertsteuererhöhung somit nicht im Umfang von 0,7 Punkten auf das allgemeine Preisniveau niederschlägt. Der Export von Gütern und Dienstleistungen ist von der Mehrwertsteuer befreit und somit nicht von der Erhöhung der Mehrwertsteuersätze betroffen. Zudem betrifft die tiefere Nachfrage in der Schweiz nicht nur in der Schweiz hergestellte, sondern auch importierte Güter und Dienstleistungen. Ferner ist es möglich, dass die Haushalte weniger sparen, um ihren mengenmässigen Konsum auf dem gleichen Niveau zu halten. Mittelfristig kann ein steigender LIK auch höhere Lohnforderungen nach sich ziehen. Ein Ansteigen des nominalen Lohnniveaus würde den Konsum anregen. Auch die Anpassungsmechanismen für wesentliche Leistungen der Sozialversicherungen sind ganz oder teilweise an den Preisindex gekoppelt. Der Anstieg des LIK würde eine nominale Erhöhung der Leistungen dieser Sozialversicherungen nach sich ziehen.

Gemäss einer Modellierung des BAK Basel überträgt sich eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze langfristig zu rund 50 Prozent auf das Konsumniveau. Bei einer Erhöhung um 0,7 Prozentpunkte ist somit schätzungsweise ein Rückgang des Konsumniveaus um ca. 0,35 Prozent zu erwarten.⁶⁷

Schlussendlich dient die Zusatzfinanzierung dazu, das Rentenniveau der AHV-Beziehenden zu erhalten. Über diesen Weg fliesst der höhere Steuerertrag über die Altersrenten direkt wieder zu den Haushalten, was wiederum den Konsum dieser Gruppe stützt. Dabei handelt es sich aber um einen nicht bezifferbaren Effekt.

Auswirkungen auf die Unternehmen

Wegen der Möglichkeit, die Mehrwertsteuer auf die Konsumentinnen und Konsumenten zu überwälzen, ergibt sich aus der Erhöhung der Sätze keine unmittelbare Belastung der Produktionskosten. Da die importierten Güter und Dienstleistungen mit Schweizer Mehrwertsteuer belastet werden, die exportierten hingegen nicht, wird die

⁶⁶ Vgl. Botschaft vom 25. Juni 2008 zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer, BBl 2008 6885, hier 7093 ff.

⁶⁷ Müller, U. et al. (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010–2060, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 9/12, Bern.

Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen durch die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze weder auf dem Exportmarkt noch auf dem Binnenmarkt direkt tangiert.

Die Erhöhung der Konsumentenpreise infolge der Mehrwertsteuersatzerhöhung kann wie erwähnt höhere Lohnforderungen nach sich ziehen. Ein Anstieg der Arbeitskosten würde die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen schwächen oder bei den Unternehmen in Branchen mit starker Konkurrenz den Druck auf die Margen erhöhen. Dasselbe gilt auch, wenn die Unternehmen die Mehrwertsteuersatzerhöhung nicht vollständig auf die Konsumpreise abwälzen können.

Unternehmen, die von der Mehrwertsteuer ausgenommene Leistungen erbringen, und Unternehmen, die wegen zu geringen Umsätzen nicht steuerpflichtig werden, können die Mehrwertsteuer, die auf ihren Vorleistungen lastet, ebenfalls nicht als Vorsteuer in Abzug bringen. Auch sie sind somit mit einer Schattensteuer belastet. Die Höhe dieser Schattensteuer lässt sich wiederum nur grob schätzen, würde durch die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze aber zunehmen. Bei einer proportionalen Mehrwertsteuersatzerhöhung um 0,7 Prozentpunkte würde die Schattensteuer für die Bereiche Ausbildung, Gesundheit, Sport und Kultur nach groben Schätzungen der ESTV rund 210 Millionen Franken betragen (privater und öffentlicher Sektor zusammengefasst).

Ferner fallen bei den mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen und der ESTV Kosten für die Umsetzung an (z. B. Informatikkosten). Eine Schätzung der ESTV beziffert diese Kosten auf rund 150–200 Millionen Franken für jede Mehrwertsteuersatzänderung, bei der alle Sätze ändern.

Bilanz

Im Endeffekt dürfte sich das Wirtschaftswachstum kurz nach der Erhöhung leicht verlangsamen, aber aufgrund verschiedener Anpassungsmechanismen nur temporär reduzieren und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft nicht nachhaltig beeinträchtigen. Dies liegt daran, dass die Lohn- und Preisentwicklung nach einer anfänglichen Erhöhung infolge der schwächeren Dynamik von Arbeitsmarkt und Konsum zurückgeht. Gemäss Modellierungen im Hinblick auf die 11. AHV-Revision⁶⁸ und von BAK Basel⁶⁹ (im Rahmen der Reform Altersvorsorge 2020) sollte der langfristige Wachstumspfad aufgrund der vorliegenden Erhöhung der Mehrwertsteuersätze aber nicht tangiert werden. Das Niveau des realen BIP dürfte gegenüber dem Status quo sinken, und die Beschäftigung könnte leicht zurückgehen. Für die vorgesehene Erhöhung der Mehrwertsteuersätze um 0,7 Prozentpunkte wurde von BAK Basel ein Rückgang des BIP-Niveaus um zirka 0,2 Prozent prognostiziert.

Im Allgemeinen stellt der Konsum eine breite und stabile Besteuerungsgrundlage dar, was der Mehrwertsteuer ein hohes Einnahmepotenzial ohne starke ökonomische Verzerrungen ermöglicht. Die in der Wirtschaftsliteratur verfügbaren Ergebnisse lassen

⁶⁸ Botschaft zur 11. AHV-Revision, BBl 2000 1865

⁶⁹ Vgl. z. B. Müller, U. et al. (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010-2060, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 9/12, Bern.

sich nicht immer vergleichen. Jedoch zeigen alle verfügbaren Modelle, dass eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze nur geringe Auswirkungen auf die langfristigen Wachstumsperspektiven der Schweizer Wirtschaft hat.

Die Mehrwertsteuer in der EU

In den vergangenen Jahrzehnten haben weltweit immer mehr Länder eine Mehrwertsteuer eingeführt. In der EU verfügen alle Länder über eine Mehrwertsteuer, deren Steuersätze im Laufe der Jahrzehnte gestiegen sind. Die Schweiz weist mit 7,7 Prozent im Vergleich zu den Ländern der EU den weitaus niedrigsten Normalsatz auf. In den betrachteten Ländern beträgt 2018 kein Normalsatz weniger als 15 Prozent. Die höchsten Mehrwertsteuersätze finden sich in Ungarn mit 27 Prozent sowie in Schweden und Dänemark mit 25 Prozent. Die nachfolgende Tabelle⁷⁰ zeigt eine Übersicht über im Jahr 2019 gültigen Mehrwertsteuersätze in der EU:

⁷⁰ Europäische Union, Mehrwertsteuervorschriften und Sätze, abrufbar unter europa.eu > Ihr Europa > Unternehmen > Steuern > Mehrwertsteuer > Mehrwertsteuervorschriften und -sätze (Stand: 13. August 2019)

Tabelle 6-3

Mehrwertsteuersätze im Vergleich mit der EU

	Eingeführt	1976	1996	2006	2019	Reduzierte Sätze bzw. Sondersätze
		Normalsatz	Normalsatz	Normalsatz	Normalsatz	
Belgien	1971	18,0	21,0	21,0	21,0	6,0/12,0
Bulgarien	1994	–	22,0	20,0	20,0	9,0
Tschechische Republik	1993	–	22,0	19,0	21,0	10,0/15,0
Dänemark	1967	15,0	25,0	25,0	25,0	
Deutschland	1968	11,0	15,0	16,0	19,0	7,0
Irland	1972	20,0	21,0	21,0	23,0	4,8/9,0/13,5
Estland	1991	–	18,0	18,0	20,0	9,0
Griechenland	1987	–	18,0	19,0	24,0	6,0/13,0
Spanien	1986	–	16,0	16,0	21,0	4,0/10,0
Frankreich	1968	20,0	20,6	19,6	20,0	2,1/5,5/10,0
Kroatien	1998	–	–	22,0	25,0	5,0/13,0
Italien	1973	12,0	19,0	20,0	22,0	4,0/5,0/10,0
Zypern	1992	–	8,0	15,0	19,0	5,0/9,0
Lettland	1995	–	18,0	21,0	21,0	5,0/12,0
Litauen	1994	–	18,0	18,0	21,0	5,0/9,0
Luxemburg	1970	10,0	15,0	15,0	17,0	3,0/8,0/14,0
Ungarn	1988	–	25,0	20,0	27,0	5,0/18,0
Malta	1995	–	15,0	18,0	18,0	5,0/7,0
Niederlande	1969	18,0	17,5	19,0	21,0	9,0
Österreich	1973	18,0	20,0	20,0	20,0	10,0/13,0
Polen	1993	–	22,0	22,0	23,0	5,0/8,0
Portugal	1986	–	17,0	21,0	23,0	6,0/13,0
Rumänien	1993	–	18,0	19,0	19,0	5,0/9,0
Slowenien	1999	–	–	20,0	22,0	9,5
Slowakei	1993	–	23,0	19,0	20,0	10,0
Finnland	1994	–	22,0	22,0	24,0	10,0/14,0
Schweden	1969	17,7	25,0	25,0	25,0	6,0/12,0
Grossbritannien	1973	8,0	17,5	17,5	20,0	5,0
Schweiz	1995	–	6,5	7,6	7,7	2,5/3,7

Die Idee, Mehrwertsteuerpunkte für die Altersvorsorge einzusetzen, wurde in der Vergangenheit bereits in mehreren Ländern verfolgt, so z.B. in Dänemark (1987), der Schweiz (1999), Deutschland (2007), Ungarn (2009) und Frankreich (2014). Ein wichtiges Argument dafür war die Entlastung der Lohnnebenkosten.

6.4.2 Angleichung des Referenzalters

Arbeitsmarkt und Wirtschaft

Mit der Erhöhung des Referenzalters der Frauen wird beim Übergang in den Ruhestand das Arbeitsangebot dieser Altersgruppe steigen. Allerdings ist es nicht vorhersehbar, um wie viel das Arbeitsangebot insgesamt zunehmen wird, da Substitutionseffekte die Ausweitung des Arbeitsangebots limitieren können, wenn im Gegenzug die Erwerbstätigkeit der übrigen Bevölkerung sinkt oder die Einwanderung eingegrenzt wird. Während in den ersten Jahren nach der Inkraftsetzung eine Zunahme der Rentenvorbezüge zu erwarten ist, dürfte sich nach einigen Jahren die Beschäftigungsquote vor und nach dem Referenzalter auf einem ähnlichen Niveau wie vor der Reform stabilisieren. Diese Tendenz wurde bereits in der Vergangenheit im Rahmen der schrittweisen Anhebung des Referenzalters der Frauen von 62 auf 64 Jahre beobachtet. Einerseits wird das Arbeitskräfteangebot durch die Anhebung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre tendenziell vergrössert, andererseits hat die Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung den gegenläufigen Effekt. Eine schrittweise Anhebung des Referenzalters würde zu einem sanften Übergang beitragen. Die Aufnahmefähigkeit des schweizerischen Arbeitsmarkts ist bereits heute gross (wie die jüngste Immigrationsentwicklung zeigt) und dürfte das auch bleiben, da sich die Veränderung der Bevölkerungsstruktur (tiefere Geburtenrate, Übergang der Babyboom-Generation ins Rentenalter) einschränkend auf das Arbeitsangebot in der Schweiz und in den Nachbarländern auswirken wird.

Das steigende Arbeitsangebot infolge der Erhöhung des Referenzalters der Frauen erhöht das Produktionspotenzial. Dank der Auswirkungen des Beschäftigungs- und Einkommensanstiegs auf den Konsum und die Investitionen hat es einen positiven Einfluss auf das reale BIP. Allerdings ist zu erwarten, dass der durch das höhere Pensionsalter verursachte Beschäftigungsanstieg die Produktivität allgemein senken wird – die Grenzproduktivität geht mit dem Zuwachs der Arbeitskräfte zurück –, so dass die realen Einkommen weniger steigen als die Beschäftigung. Auf die Arbeitslosenquote der über 60-Jährigen dürfte die Massnahme keine Auswirkung haben.

6.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

6.5.1 Erhöhung der Mehrwertsteuersätze

Die Abschwächung der Kaufkraft als Folge der Mehrwertsteuersatzerhöhung wirkt sich nicht auf alle Bevölkerungsgruppen gleich aus. Haushalte mit tiefen Einkommen verbrauchen in der Regel einen grösseren Teil ihres Einkommens für den Konsum als Haushalte mit höheren Einkommen. Das heisst, dass eine Anhebung der Mehrwertsteuersätze Haushalte mit tiefen Einkommen absolut (in Franken) zwar weniger belastet, relativ (in Prozent ihres Einkommens) aber härter trifft. Die Reduktion der Kaufkraft bei einer Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um 0,7 Prozentpunkte (mit proportionaler Erhöhung des Sondersatzes und des reduzierten Satzes)

variiert nach Schätzungen der ESTV je nach Haushaltseinkommen, zwischen 158 und 681 Franken jährlich. In Prozent der Haushaltseinkommen entspricht dies einer Abnahme zwischen rund 0,27 Prozent beim Fünftel der Haushalte mit den höchsten Einkommen und 0,42 Prozent beim Fünftel der Haushalte mit den tiefsten Einkommen (vgl. Tabelle 6-4 und Tabelle 6-5⁷¹). Der reduzierte Satz für die Güter des täglichen Bedarfs vermag die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer nicht ganz zu kompensieren, kann den Effekt allerdings etwas abschwächen.

Bei diesen Schätzungen ist allerdings Folgendes zu beachten: Zum einen beziehen sie sich auf den Fall, dass die Steuersatzerhöhungen vollständig auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwältzt werden, was jedoch nicht zwingend der Fall sein muss, wie in Ziffer 6.4.1 dargestellt wurde. Zum anderen enthält die Haushaltsbudgeterhebung des Bundesamtes für Statistik, auf die sich die ESTV bei ihren Schätzungen abstützt, nicht alle Ausgaben der Haushalte. So fehlen beispielsweise die Ausgaben für den Bau, den Kauf und die Renovation von Häusern und Wohnungen. Nicht berücksichtigt sind darin zudem die Haushalte mit sehr hohen Einkommen. Ausserdem werden bei der Schätzung der ESTV die Auswirkungen der Steuererhöhung auf die Mieten ausgeklammert, da diese erst dann anfallen, wenn eine Wohnung renoviert wird.

Deshalb sind diese Schätzungen nicht geeignet, die exakte Höhe der Belastung darzustellen. Es lässt sich damit jedoch gut aufzeigen, wie unterschiedlich sich eine Mehrwertsteuererhöhung auf die Haushaltstypen und Einkommensklassen auswirkt.

Tabelle 6-4

Jährliche Mehrbelastung (in Franken) unter Berücksichtigung einer proportionalen Satzerhöhung um 0,7 Prozentpunkte gegenüber der geltenden Ordnung

Einkommensklassen (Fr. pro Monat)	0–4999	5000–7299	7300–9899	9900–13 699	13 700 und mehr
Alle Haushalte	176,76	253,14	333,66	419,68	650,91
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentner/innen)	157,58	224,11	291,35	414,53	
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		264,80	339,23	408,85	634,06
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)		262,46	323,95	423,55	681,23
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)		292,72	336,08	436,22	645,11
Rentner/innen-Haushalte	173,06	273,49	379,40	610,49	

Rentner/innen- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen «9900–13 699» und «13 700 und mehr» zusammengefügt.

⁷¹ Schätzungen der ESTV basierend auf Daten der Haushaltsbudgeterhebung 2013-2015 des Bundesamtes für Statistik

Tabelle 6-5

Jährliche Mehrbelastung (in Prozent des Bruttoeinkommens) unter Berücksichtigung einer proportionalen Satzerhöhung um 0,7 Prozentpunkte gegenüber der geltenden Ordnung

Einkommensklassen (Fr. pro Monat)	0–4899	4900–7199	7200–9699	9700–13 199	13 200 und mehr
Alle Haushalte	0,42	0,34	0,32	0,30	0,27
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentner/innen)	0,38	0,30	0,29	0,24	
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		0,35	0,32	0,29	0,27
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)		0,34	0,31	0,30	0,27
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)		0,38	0,32	0,31	0,26
Rentner/innen-Haushalte	0,41	0,38	0,38	0,35	

Rentner/innen- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen «9900–13 699» und «13 700 und mehr» zusammengefügt.

Letztmals wurden die Mehrwertsteuersätze 2011 erhöht, und zwar um 0,4 Prozentpunkte proportional. Gemäss BFS veränderte sich die Ungleichheit beim verfügbaren Einkommen zwischen 2010 und 2011 jedoch nicht.⁷² Für Erwerbshaushalte nahm sie sogar ab. Die sozialen Auswirkungen einer Mehrwertsteuersatzerhöhung sind folglich immer in einen grösseren Zusammenhang zu setzen, unter Einbezug anderer Faktoren, welche die Einkommensverteilung beeinflussen. In sozialer Hinsicht ist eine Erhöhung der Mehrwertsteuer – trotz ihrem regressiven Charakter – somit akzeptabel.

6.5.2 Flexibler Rentenbezug und Harmonisierung des Referenzalters

Entscheidend für die Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist letztlich, welche Politik die Unternehmen gegenüber dieser Altersgruppe verfolgen. Dank den ergänzenden Massnahmen für einen flexibleren Rentenbezug können die älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre letzten Erwerbsjahre besser gestalten (z. B. mit Teilrente und Teilzeitbeschäftigung vor und/oder nach dem Referenzalter) und erhalten folglich neue Möglichkeiten, im Erwerbsleben zu bleiben. Dies kommt auch den Unternehmen zugute: Wenn mehr ältere Arbeitnehmende ihren Übertritt ins Rentenalter gleitend gestalten oder länger (allenfalls mit

⁷² BFS: «Einkommen der privaten Haushalte: Einkommensungleichheit wird durch Umverteilung deutlich verringert», September 2013.

reduziertem Pensum) erwerbstätig bleiben, bleibt den Unternehmen wertvolles Wissen länger erhalten. Dadurch kann der Fachkräftemangel reduziert werden. Es liegt allerdings auch an den Unternehmen, inwiefern diese neuen Möglichkeiten in Zukunft genutzt werden: Dazu müssen sie den daran interessierten älteren Arbeitnehmenden tatsächlich ermöglichen, weiterhin erwerbstätig zu bleiben und ihnen attraktive Arbeitsbedingungen bieten. So sehen heute noch viele Arbeitsverträge ein Ende des Arbeitsverhältnisses bei Erreichen des Rentenalters 64/65 vor.

Bis zum Rentenalter erwerbstätige Frauen

Im Jahr 2026, nach Abschluss der Angleichung des Referenzalters, werden voraussichtlich 57 600 Frauen im Referenzalter sein. Der Arbeitsmarkt muss jedoch nur diejenigen Arbeitskräfte aufnehmen können, von denen erwartet werden kann, dass sie mit 65 noch erwerbstätig sind. Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und des zu erwartenden Fachkräftemangels kann davon ausgegangen werden, dass der Arbeitsmarkt diese zusätzlichen Arbeitskräfte tatsächlich aufnehmen kann.

Eine Analyse der Auswirkungen der Erhöhung des Rentenalters der Frauen von 63 auf 64 Jahre im Jahr 2005, die anhand mehrerer Quellen durchgeführt wurde (individuelle AHV-Konten 2000–2008 und SAKE 2001–2009), hat ergeben, dass erwerbstätige Frauen dazu tendierten, ihren Austritt aus dem Erwerbsleben um ein Jahr hinauszuschieben. Es dauerte vier Jahre, bis wieder eine Arbeitsmarktbeteiligung von rund 45 Prozent ein Jahr vor dem Rentenalter erreicht wurde.

Übrige Versicherte

Das Risiko, dass junge Arbeitnehmende verdrängt werden und sich ihre Arbeitslosigkeit erhöht, dürfte angesichts der sehr unterschiedlichen Qualifikationen von älteren und jüngeren Personen gering sein. Ein Anstieg der Arbeitslosenquoten ist somit nicht zu erwarten.

6.5.3 Auswirkungen der Vorlage auf die Gleichstellung von Frau und Mann

Gemäss Erhebungen des BFS lag das Medianeinkommen der Frauen im Jahr 2016 insgesamt 17,4 Prozent unter jenem der Männer.⁷³ Dieser Unterschied lässt sich mehrheitlich (56 %) durch Faktoren wie Alter oder Branche erklären, während 44 Prozent unerklärt bleiben.

Der neue 4a. Abschnitt des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995⁷⁴ schreibt eine Lohngleichheitsanalyse vor. Demnach sind Arbeitgeber, die 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, verpflichtet, alle vier Jahre eine Lohngleichheitsanalyse durchzuführen. Unternehmen mit weniger Mitarbeitenden können ihre Lohnpraxis freiwillig mithilfe des Selbsttest-Tools Logib überprüfen, das sich für Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden eignet. Das Eidgenössische

⁷³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > 03 – Arbeit und Erwerb > Publikationen > Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern anhand der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) 2016.

⁷⁴ SR 151.1

Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann entwickelt derzeit ein Instrument zur Überprüfung der Lohngleichheit bei Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden.

Lohnunterschiede schlagen sich in der beruflichen Vorsorge nieder. Frauen erhalten im Vergleich zu Männern in der Regel niedrigere Renten der 2. und 3. Säule, manchmal sogar gar keine. Das ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Löhne in sogenannten Frauenberufen niedriger sind als in Männerberufen, dass Frauen eher Teilzeit arbeiten als Männer und dass Frauen in Führungspositionen stark untervertreten sind.

In der AHV wurden bezüglich Gleichstellung von Frauen und Männern mit der 10. AHV-Revision grosse Fortschritte gemacht. Durch Solidaritätsmechanismen wie das Splitting, die Erziehungsgutschriften und die Rentenformel ist das Niveau der AHV-Renten von Frauen und Männern identisch.⁷⁵ Die Umverteilung zeigt sich auch im Verhältnis zwischen den Beiträgen und den Leistungen: Die Frauen bezahlen weniger AHV-Beiträge als die Männer (2018: 34 % verglichen mit 66 %), beziehen insgesamt aber die höhere AHV-Rentensumme (2018: 55 % verglichen mit 45 %).⁷⁶

Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Erhöhung des Referenzalters der Frauen und die damit einhergehende Vereinheitlichung wird durch Kompensationsmassnahmen begleitet, die Frauen vorbehalten sind. Dagegen ist die Verbesserung der Flexibilisierung des Rentenbezugs geschlechtsunabhängig und kommt allen Versicherten zugute.

Durch die Erhöhung des Referenzalters können Frauen ein zusätzliches Jahr Beiträge in die 2. und 3. Säule einzahlen. Allerdings sind die Auswirkungen nicht signifikant genug, um bestehende Ungleichheiten zu beseitigen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Verfassungsnormen, die dem Bund die Befugnis zur Gesetzgebung geben, und zwar auf dem Gebiet der Sozialversicherungen (Art. 112 BV für die AHV/IV; Art. 112a BV für die Ergänzungsleistungen; Art. 113 BV für die berufliche Vorsorge; Art. 114 BV für die Arbeitslosenversicherung; Art. 117 BV für die Unfallversicherung; Art. 59 Abs. 4 und 61 Abs. 4 BV für den Erwerbsersatz für Militär- und Ersatzdienstleistende; Art. 59 Abs. 5 BV für die Militärversicherung) wie auch des Zivilrechts (Art. 122 BV).

Auf das AHVG, das IVG, das ELG, das UVG, das MVG, das EOG und das AVIG ist das ATSG anwendbar.

⁷⁵ Gender Pension Gap in der Schweiz: Geschlechtsspezifische Unterschiede bei den Altersrenten, Forschungsbericht Nr. 12/16, www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen

⁷⁶ Die AHV-Statistik ist abrufbar unter www.bsv.admin.ch > BSV-Online > Sozialversicherungen > AHV > Statistik.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

7.2.1 Instrumente der Vereinten Nationen

Der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966⁷⁷ über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) ist für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten. In seinem Artikel 9 sieht er das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit vor; diese schliesst die Sozialversicherung ein.⁷⁸ Überdies verpflichten sich die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass die im Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung, insbesondere hinsichtlich des Geschlechts, ausgeübt werden (Art. 2 Abs. 2 und Art. 3). Der Ausschuss des Pakt I hatte (bei der Prüfung der nationalen Berichte) mehrfach Gelegenheit, sich zu den möglichen Auswirkungen des unterschiedlichen Rentenalters von Männern und Frauen auf die Rentenleistungen zu äussern. In diesem Zusammenhang wurde in der allgemeinen Bemerkung aus dem Jahr 2005 zur Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Wahrnehmung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte⁷⁹ unter anderem festgehalten, dass «die Anwendung von Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 9 die Angleichung des Rentenalters für Männer und Frauen verlangt» (Par. 26).

Das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979⁸⁰ zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist für die Schweiz am 26. April 1997 in Kraft getreten. Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten, insbesondere das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 11 Abs. 1 Bst. e). In der allgemeinen Empfehlung Nr. 27 über ältere Frauen vom 16. Dezember 2010⁸¹ legt der Ausschuss der CEDAW fest: «Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass Frauen bei der Festlegung des Rentenalters weder im öffentlichen noch im privaten Sektor diskriminiert werden. Demzufolge sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die Rentenpolitik in keiner Weise diskriminierend ist, auch wenn Frauen sich zu einem frühzeitigen Eintritt in den Ruhestand entscheiden, und dass alle älteren Frauen, die erwerbstätig waren, angemessene Versorgungsleistungen erhalten» (Par. 42).

7.2.2 Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation

Das Übereinkommen Nr. 128 vom 29. Juni 1967⁸² über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene wurde von der Schweiz am 13. September 1977 ratifiziert. Teil III betrifft die Leistungen bei Alter. Er definiert den gedeckten Fall, legt

⁷⁷ SR 0.103.1

⁷⁸ Vgl. dazu die allgemeine Bemerkung Nr. 19 des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/GC/19) vom 4. Febr. 2008.

⁷⁹ Vgl. dazu die allgemeine Bemerkung Nr. 16 des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/2005/4) vom 11. Aug. 2005.

⁸⁰ SR 0.108

⁸¹ CEDAW/C/GC/27

⁸² SR 0.831.105

den prozentualen Anteil der zu schützenden Personen, die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Höhe und die Dauer der Leistungen fest.

7.2.3 Instrumente des Europarates

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964⁸³ wurde von der Schweiz am 16. September 1977 ratifiziert. Die Schweiz hat insbesondere Teil V über die Leistungen im Alter angenommen. Dieser Teil definiert den gedeckten Versicherungsfall, legt den prozentualen Anteil der zu schützenden Personen, die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Höhe und die Dauer der Leistungen fest. In Bezug auf die Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit sieht die Ordnung vor, dass die Aufwendungen für die Leistungen sowie die Verwaltungskosten kollektiv durch Beiträge oder Steuern oder aus beiden zusammen so zu bestreiten sind, dass Minderbemittelte nicht über Gebühr belastet werden und die wirtschaftliche Lage der Vertragspartei und der geschützten Personengruppen berücksichtigt wird (Art. 70 Par. 1).

7.2.4 Recht der Europäischen Union

Die EU hat Regelungen zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zwecks Erleichterung der Freizügigkeit geschaffen. Die Schweiz nimmt seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens am 1. Juni 2002 an diesem Koordinationssystem teil. Die wichtigsten Grundsätze sind die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum. Das EU-Recht sieht hingegen keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Konzeption, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze selber festlegen. Dies gilt aufgrund des EFTA-Übereinkommens auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten.

7.2.5 Vereinbarkeit der einzelnen Massnahmen mit dem internationalen Recht

Die in der Reformvorlage vorgeschlagenen Massnahmen stellen für das in der Schweiz anwendbare internationale Recht kein Problem dar. Ein flexibler Rentenbezug zwischen 62 und 70 Jahren mit einem Referenzalter von 65 Jahren für Männer und für Frauen ist insbesondere mit den von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen der UNO, der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarates vereinbar.

⁸³ SR 0.831.104

7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegende Änderung des AHVG erfolgt demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren. Die Erhöhung des MWST-Satzes erfordert indes eine Änderung der Bundesverfassung. Diese Änderung ist gemäss Artikel 163 Absatz 2 BV in der Form des Bundesbeschlusses zu ergehen.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen die Artikel 29^{bis} Absätze 3 und 4, 34^{bis}, 40 Absatz 1 und 40c E-AHVG der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte, da sie für den Bund neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

AHVG

Artikel 154 Absatz 2 AHVG gibt dem Bundesrat die nötige gesetzliche Grundlage, um Massnahmen zur Durchführung des AHVG zu treffen. Der Entwurf sieht folgende Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat vor:

- Anrechnung der nach dem Referenzalter zurückgelegten Beitragszeiten bei der Berechnung der Altersrente (Art. 29^{bis} Abs. 5 E-AHVG).
- Regelung des Anspruchsbeginns der Neuberechneten Rente (Art. 29^{bis} Abs. 6 E-AHVG).
- Regelung der Einzelheiten betreffend Kürzung der beiden Renten bei Versicherten mit unvollständiger Beitragsdauer sowie bei Teilrenten (Art. 35 Abs. 3 zweiter Satz E-AHVG).
- Regelung der Einzelheiten der vorbezogenen Altersrente, insbesondere den möglichen Widerruf der vorbezogenen Altersrente, falls nachträglich eine Invalidenrente zugesprochen wird (Art. 40 Abs. 1 E-AHVG).

BVG

Artikel 97 Absatz 1 BVG gibt dem Bundesrat die nötige gesetzliche Grundlage, um Massnahmen zur Durchführung der beruflichen Vorsorge zu treffen. Die Reformvorlage sieht vor, dem Bundesrat ausdrücklich die Kompetenz zu übertragen, die Einkaufsmöglichkeiten von Personen zu regeln, die eine Leistung der beruflichen Vorsorge beziehen (Art. 79b Abs. 2 E-BVG).

7.6 Datenschutz

Die vorgeschlagenen Massnahmen stellen datenschutzrechtlich kein Problem dar.

Finanzhaushalt der AHV

Einführung

Die Tabellen zum Finanzhaushalt der AHV (Tabelle 1, 2 und 4) geben Aufschluss über die Finanzperspektiven der Versicherung (Ausgaben, Einnahmen, Umlageergebnis) und des Kapitalkontos der AHV (Anlageertrag, Betriebsergebnis, Stand des AHV-Ausgleichsfonds Ende Jahr).

In Tabelle 1 werden die Finanzperspektiven der AHV nach geltender Ordnung für die Jahre 2018–2045 aufgezeigt.

Die Beträge der Ausgangszeile stammen aus der letzten definitiven Abrechnung der AHV (2018). Alle Beträge sind zu Preisen des ersten Laufjahres (2019) abdiskontiert. Grundlage bildet das demografische Szenario A-00-2015 des BFS, das von einem jährlichen positiven Wanderungssaldo von 60 000 Personen in den Jahren 2018–2030 ausgeht. Der Saldo ist zwischen 2030 und 2040 linear rückläufig. Ab 2041 beläuft er sich auf 30 000 Personen jährlich. Die Entwicklung der ökonomischen Parameter (Nominallohnindex und LİK) entspricht derjenigen, die auch für den Voranschlag 2020 und den Finanzplan 2021–2023 des Bundes vorgegeben ist. Für die Periode nach dem Finanzplan werden BSV-eigene Entwicklungen verwendet. Das BSV bestimmt auch die Entwicklung des Strukturwandels. Die Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung sind unterhalb der Tabellen 1 und 2 aufgeführt.

Der AHV-Finanzhaushalt in Tabelle 2 berücksichtigt die finanziellen Auswirkungen der angenommenen Vorlage zur Steuerreform und AHV-Finanzierung. Der AHV-Finanzhaushalt in Tabelle 4 berücksichtigt die finanziellen Auswirkungen der Reformmassnahmen auf die Ausgaben und Einnahmen der AHV (vgl. Tabelle 5). Ausserdem bezieht er die Folgen der Zusatzfinanzierung durch eine proportionale Erhöhung des MWST-Satzes um 0,7 Prozentpunkte mit ein.

In Tabelle 5 sind die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen der AHV-Reform auf die Ausgaben und Einnahmen der AHV von 2018 bis 2045 festgehalten.

Terminologie

In diesem Kapitel werden die Begriffe der Tabellen zum AHV-Finanzhaushalt (Tabellen 1, 2 und 4) erklärt.

Ausgaben

Tabellen 1 und 2: Total Ausgaben

Die Spalte «Ausgaben» gemäss geltender Ordnung beinhaltet die AHV-Renten, die Überweisungen und Rückvergütungen von Beiträgen, die AHV-Hilflosenentschädigungen, die Rückerstattungsforderungen (und deren Abschreibungen) sowie die Kosten für individuelle Massnahmen (Hilfsmittel, Assistenzbeitrag). Hinzu kommen die

Beiträge an gemeinnützige Organisationen und die Durchführungs- und Verwaltungskosten. Die Entwicklung der Rentenausgaben folgt der zweijährlichen Rentenanpassung und der Bevölkerungsentwicklung (inkl. Rentner/innen im Ausland).

Tabelle 4: Total Ausgaben

Die Ausgaben ohne Reform entsprechen denjenigen gemäss geltender Ordnung in den Tabellen 1 und 2. Hinzu kommt der Saldo aller in der Rubrik «Veränderung Ausgaben» enthaltenen Massnahmen in Tabelle 5. Die Entwicklung der Rentenausgaben folgt der zweijährlichen Rentenanpassung und der Bevölkerungsentwicklung (inkl. Rentner/innen im Ausland).

Einnahmen

Tabelle 1: Beiträge

Es handelt sich um die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber gemäss geltendem Recht. Die Beiträge entwickeln sich mit der Lohnsumme.

Tabelle 2: Beiträge

Die Beiträge ohne STAF entsprechen denjenigen nach geltendem Recht gemäss Tabelle 1. Hinzu kommt die Summe aller Beitragseinnahmen aus den Massnahmen in Tabelle 3. Die Beiträge entwickeln sich mit der Lohnsumme.

Tabelle 4: Beiträge

Die Beiträge ohne Reform entsprechen denjenigen nach Tabelle 1. Hinzu kommt die Summe aller Beitragseinnahmen aus den Massnahmen in Tabelle 5. Die Beiträge entwickeln sich mit der Lohnsumme.

Tabelle 1: MWST

Die Rubrik «MWST» enthält die 83 Prozent des Ertrags aus dem Mehrwertsteuerprozent («Demografieprozent»). Die restlichen 17 Prozent gehen gemäss geltender Ordnung an den Bund. Die Entwicklung der MWST-Einnahmen zugunsten der AHV wird im Rahmen des Voranschlags und des Finanzplans (aktuell 2020–2023) von der ESTV vorgegeben. Ab 2024 folgt die Entwicklung der MWST jener der Lohnsumme.

Tabelle 2: MWST

Es handelt sich ab 2020 um 100 Prozent des Ertrags aus dem Mehrwertsteuerprozent («Demografieprozent») zugunsten der AHV wie es im Rahmen der angenommenen Vorlage zur Steuerreform und AHV-Finanzierung beschlossen wurde. In den Jahren 2018 und 2019 enthält die Rubrik «MWST» lediglich 83 Prozent desselben Ertrages.

Tabelle 4: MWST

Es handelt sich ab 2020 um 100 Prozent des Ertrags aus dem Mehrwertsteuerprozent («Demografieprozent») zugunsten der AHV wie es im Rahmen der angenommenen Vorlage zur Steuerreform und AHV-Finanzierung beschlossen wurde. In den Jahren 2018 und 2019 enthält die Rubrik «MWST» lediglich 83 Prozent desselben Ertrages. Hinzu kommen die Einnahmen aus der proportionalen Erhöhung des MWST-Satzes

um 0,7 Prozentpunkte, die in der Rubrik «Einnahmen MWST» in der Spalte «Zusatzfinanzierung» in Tabelle 5 enthalten sind.

Tabelle 1: Bundesbeitrag

Es handelt sich um den Beitrag des Bundes von 19,55 Prozent der jährlichen AHV-Ausgaben, gemäss geltendem Recht (Art. 103 Abs. 1 AHVG). Die Entwicklung des Bundesbeitrags folgt der Entwicklung der AHV-Ausgaben.

Tabellen 2 und 4: Bundesbeitrag

Es handelt sich ab 2020 um den Beitrag des Bundes von 20,2 Prozent der jährlichen AHV-Ausgaben im Rahmen der angenommenen Steuerreform und AHV-Finanzierung. In den Jahren 2018 und 2019 beträgt der Beitrag des Bundes 19,55 Prozent der jährlichen AHV-Ausgaben. Die Entwicklung des Bundesbeitrags folgt der Entwicklung der AHV-Ausgaben.

Andere Einnahmen

Hierbei handelt es sich um den Ertrag aus der Spielbankenabgabe und Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte. Die Spielbankenabgabe folgt der Entwicklung des Lohnindexes. Dieser Betrag ist in den Tabellen 1, 2 und 4 identisch.

Total Einnahmen

Das Total der Einnahmen umfasst die Rubriken:

- Beiträge
- MWST
- Bundesbeitrag
- andere Einnahmen

Umlageergebnis

Das Umlageergebnis ist die Differenz zwischen dem Total der Einnahmen und dem Total der Ausgaben der AHV.

Kapitalerträge

Anlageerträge

Diese Rubrik enthält den Anteil der AHV am Anlageergebnis und die Zinsen auf den IV-Schulden.

Betriebsergebnis

Das Betriebsergebnis entspricht der Differenz zwischen allen Einnahmen (auch der Anlageerträge) und allen Ausgaben. Sie kann auch berechnet werden, indem zum Umlageergebnis die Anlageerträge addiert werden.

Stand AHV-Ausgleichsfonds

Die Rubrik «Kapitalkonto der AHV» enthält das Kapitalkonto der AHV per Ende Jahr, indem zum Vorjahresbetrag die jährliche Veränderung dazugezählt wird. In der

Praxis ist dies anhand der Werte in der Tabelle aufgrund der unterschiedlichen Diskontierungsfaktoren nicht direkt nachvollziehbar. Die Spalte «Ohne IV-Schuld» entspricht dem Stand des AHV-Ausgleichsfonds nach Abzug der der IV geliehenen Mittel.

Indikatoren

Ausgaben in Prozent der AHV-Lohnsumme

Es handelt sich um den Ausgabensatz, d. h. das Verhältnis der Ausgaben zur Lohnsumme, auf der die AHV-Beiträge erhoben werden. Dieser Wert zeigt an, wie hoch der Beitragssatz sein müsste, um die AHV-Ausgaben vollständig aus den geleisteten Beiträgen von Versicherten und Arbeitgebern decken zu können.

Umlageergebnis in MWST-Prozentpunkten

Es handelt sich um das in MWST-Prozentpunkten ausgedrückte Umlageergebnis. Damit das Umlageergebnis für 2018 ausgeglichen ist, bräuchte es 0,4 MWST-Prozentpunkte.

Umlageergebnis in Prozent der AHV-Lohnsumme

Es handelt sich um das Umlageergebnis im Verhältnis zur AHV-Lohnsumme. Damit das Umlageergebnis für 2018 ausgeglichen ist, bräuchte es rund 0,3 Prozent der Lohnsumme, auf der die AHV-Beiträge erhoben werden.

AHV-Kapitalkonto in Prozent der Ausgaben

Nach Artikel 107 Absatz 3 AHVG darf der AHV-Ausgleichsfonds am Ende des Jahres in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken. Im Jahr 2018 war diese Voraussetzung knapp nicht erfüllt (99 %).

AHV-Kapitalkonto abzüglich IV-Schulden in Prozent der Ausgaben

Nach Abzug der IV-Schulden verfügte die AHV im Jahr 2018 über 33 251 Millionen Franken. Das entspricht 75 Prozent der Ausgaben.

Ersatzquotenindex

Der Ersatzquotenindex berechnet sich aus dem Verhältnis zwischen der Minimalrente und dem Lohnindex. Als Ausgangswert gilt: 1980 = 100 Prozent. Es handelt sich also um einen Indikator, der anzeigt, in welchem Ausmass ein dem Lohnindex folgendes Einkommen durch die Minimalrente gedeckt wird. 2018 stand dieser Index bei 89,6 Prozent.

Tabelle 1

Finanzhaushalt der AHV gemäss geltender Ordnung

Beträge in Millionen Franken / Zu Preisen von 2019

Stand: Abrechnung 2018

Jahr	Ausgaben	Einnahmen					Umlage- ergebnis	Kapital- ertrag	Betriebs- ergebnis	Stand des AHV-Fonds		Indikatoren						
		Total Ausgaben	Beiträge	MWST	Bundes- beitrag	Andere Einnahmen	Total Einnahmen	Umlage- ergebnis	Ertrag der Anlagen	Betriebs- ergebnis	Kapital	Kapital ohne IV-Schuld	Ausgaben in % der AHV- Lohnsumme	Umlage- ergebnis in MWST- Punkten	Umlage- ergebnis in Lohn- Prozenten	Kapital in % der Ausgaben	Kapital o. IV- Schuld in % der Ausgaben	Ersatz- quoten-Index (1980=100)
1)																		
2018	44 055	31 718	2 408	8 613	278	43 016	- 1 039	- 1 181	- 2 220	43 535	33 251	11.6	-0.4	-0.3	99	75	89.6	
2019	45 151	32 243	2 485	8 827	276	43 831	- 1 320	731	- 589	42 945	32 661	11.7	-0.4	-0.3	95	72	89.9	
2020	45 740	32 721	2 511	8 942	271	44 445	- 1 295	708	- 587	42 103	31 998	11.7	-0.4	-0.3	92	70	89.4	
2021	46 783	33 152	2 554	9 146	266	45 119	- 1 664	875	- 789	40 897	30 953	11.8	-0.5	-0.4	87	66	89.7	
2022	47 305	33 631	2 595	9 248	261	45 735	- 1 570	841	- 729	39 763	30 270	11.8	-0.5	-0.4	84	64	88.5	
2023	49 050	34 096	2 641	9 589	258	46 585	- 2 466	794	- 1 671	37 698	28 686	12.0	-0.8	-0.6	77	58	89.4	
2024	49 683	34 653	2 684	9 713	256	47 306	- 2 377	739	- 1 638	35 687	27 455	12.0	-0.7	-0.6	72	55	88.1	
2025	51 898	35 199	2 726	10 146	253	48 325	- 3 572	665	- 2 907	32 426	24 909	12.3	-1.1	-0.8	62	48	89.0	
2026	52 799	35 735	2 768	10 322	251	49 077	- 3 723	573	- 3 150	28 955	22 461	12.4	-1.1	-0.9	55	43	87.4	
2027	55 261	36 262	2 809	10 804	249	50 123	- 5 138	455	- 4 683	23 986	18 506	12.8	-1.5	-1.2	43	33	88.2	
2028	56 396	36 781	2 849	11 025	246	50 901	- 5 494	313	- 5 181	18 567	14 402	12.8	-1.6	-1.3	33	26	86.7	
2029	59 281	37 300	2 889	11 590	244	52 023	- 7 259	136	- 7 123	11 261	8 363	13.3	-2.1	-1.6	19	14	87.7	
2030	60 410	37 828	2 930	11 810	241	52 809	- 7 601	- 72	- 7 673	3 477	2 147	13.4	-2.2	-1.7	6	4	86.2	
2031	63 265	38 366	2 972	12 368	239	53 945	- 9 321	- 315	- 9 636	- 6 194	- 6 194	13.8	-2.6	-2.0	-10	-10	87.2	
2032	64 249	38 910	3 014	12 561	237	54 721	- 9 528	- 590	- 10 118	- 16 251	- 16 251	13.8	-2.6	-2.1	-25	-25	85.7	
2033	67 010	39 458	3 056	13 101	235	55 849	- 11 161	- 922	- 12 084	- 28 173	- 28 173	14.2	-3.0	-2.4	-42	-42	86.6	
2034	67 802	40 000	3 098	13 255	232	56 585	- 11 217	- 1 281	- 12 497	- 40 391	- 40 391	14.2	-3.0	-2.3	-60	-60	85.0	
2035	70 410	40 538	3 140	13 765	230	57 673	- 12 737	- 1 675	- 14 412	- 54 404	- 54 404	14.5	-3.4	-2.6	-77	-77	85.9	
2036	70 998	41 072	3 181	13 880	228	58 361	- 12 637	- 2 093	- 14 730	- 68 595	- 68 595	14.5	-3.3	-2.6	-97	-97	84.4	
2037	73 645	41 594	3 221	14 398	226	59 439	- 14 207	- 2 547	- 16 753	- 84 669	- 84 669	14.8	-3.7	-2.9	-115	-115	85.5	
2038	74 016	42 111	3 261	14 470	223	60 066	- 13 950	- 3 022	- 16 972	- 100 803	- 100 803	14.7	-3.5	-2.8	-136	-136	83.9	
2039	76 508	42 625	3 301	14 957	221	61 105	- 15 402	- 3 532	- 18 934	- 118 739	- 118 739	15.0	-3.9	-3.0	-155	-155	84.9	
2040	76 731	43 136	3 341	15 001	219	61 697	- 15 034	- 4 060	- 19 095	- 136 658	- 136 658	14.9	-3.7	-2.9	-178	-178	83.4	
2041	79 109	43 647	3 380	15 466	217	62 710	- 16 399	- 4 621	- 21 020	- 156 325	- 156 325	15.2	-4.0	-3.1	-198	-198	84.3	
2042	79 268	44 156	3 420	15 497	215	63 288	- 15 980	- 5 200	- 21 180	- 175 957	- 175 957	15.0	-3.9	-3.0	-222	-222	82.8	
2043	81 629	44 661	3 459	15 958	213	64 291	- 17 338	- 5 812	- 23 150	- 197 365	- 197 365	15.3	-4.2	-3.3	-242	-242	83.6	
2044	81 780	45 160	3 498	15 988	211	64 857	- 16 923	- 6 443	- 23 366	- 218 776	- 218 776	15.2	-4.0	-3.1	-268	-268	82.2	
2045	84 398	45 653	3 536	16 500	209	65 898	- 18 500	- 7 111	- 25 611	- 242 222	- 242 222	15.5	-4.3	-3.4	-287	-287	83.2	

Erläuterungen

1) Spielbankenabgabe, Ertrag aus Regress und weitere Erträge.



Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung, in %

BSV / Version 07.06.2019 / 03.07.2019

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	ab 2025
Lohnindex	0.5	0.5	1.0	1.3	1.5	1.5	1.8	1.8
Strukturwandel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Preis	0.9	0.6	0.6	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

Rentenanpassungen: alle zwei Jahre

Szenario A-00-2015 Bundesamt für Statistik BFS

Finanzhaushalt der AHV gemäss geltender Ordnung / fhh20190703105149U80844426_ahv_abr18def_rr18_statpop2017_estv3_va20004_real_go
 MWST: 1,0 Prozentpunkt (proportional); nur Anteil der AHV (83 % des Ertrags)/Der Bundesbeitrag beträgt 19,55% der Ausgaben der AHV

Tabelle 2

Finanzhaushalt der AHV gemäss STAF 2020

Beträge in Millionen Franken / Zu Preisen von 2019

Stand: Abrechnung 2018

Jahr	Ausgaben	Einnahmen					Umlage- ergebnis	Kapital- ertrag	Betriebs- ergebnis	Stand des AHV-Fonds		Indikatoren					
		Total Ausgaben	Beiträge	MWST	Bundes- beitrag	Andere Einnahmen	Total Einnahmen					Ausgaben in % der AHV- Lohnsumme	Umlage- ergebnis in MWST- Punkten	Umlage- ergebnis in Lohn- Prozenten	Kapital in % der Ausgaben	Kapital o. IV- Schuld in % der Ausgaben	Ersatz- quoten-Index (1980=100)
						1)											
2018	44 055	31 718	2 408	8 613	278	43 016	- 1 039	- 1 181	- 2 220	43 535	33 251	11.6	-0.4	-0.3	99	75	89.6
2019	45 151	32 243	2 485	8 827	276	43 831	- 1 320	731	- 589	42 945	32 661	11.7	-0.4	-0.3	95	72	89.9
2020	45 740	33 904	3 025	9 239	271	46 439	699	732	1 431	44 120	34 016	11.7	0.2	0.2	96	74	89.4
2021	46 783	34 350	3 078	9 450	266	47 144	361	963	1 324	45 007	35 063	11.8	0.1	0.1	96	75	89.7
2022	47 305	34 847	3 126	9 556	261	47 790	485	991	1 475	46 037	36 544	11.8	0.2	0.1	97	77	88.5
2023	49 050	35 328	3 182	9 908	258	48 677	- 374	1 009	635	46 216	37 205	12.0	-0.1	-0.1	94	76	89.4
2024	49 683	35 906	3 234	10 036	256	49 431	- 252	1 020	769	46 528	38 296	12.0	-0.1	-0.1	94	77	88.1
2025	51 898	36 472	3 285	10 483	253	50 493	- 1 404	1 016	- 388	45 679	38 162	12.3	-0.4	-0.3	88	74	89.0
2026	52 799	37 027	3 335	10 665	251	51 278	- 1 521	996	- 525	44 702	38 208	12.4	-0.5	-0.4	85	72	87.4
2027	55 261	37 573	3 384	11 163	249	52 368	- 2 893	953	- 1 939	42 320	36 840	12.8	-0.9	-0.7	77	67	88.2
2028	56 396	38 110	3 432	11 392	246	53 181	- 3 215	889	- 2 326	39 575	35 410	12.8	-0.9	-0.7	70	63	86.7
2029	59 281	38 649	3 481	11 975	244	54 348	- 4 933	791	- 4 142	35 041	32 144	13.3	-1.4	-1.1	59	54	87.7
2030	60 410	39 195	3 530	12 203	241	55 169	- 5 240	666	- 4 574	30 120	28 790	13.4	-1.5	-1.2	50	48	86.2
2031	63 265	39 753	3 580	12 780	239	56 351	- 6 914	509	- 6 405	23 416	23 416	13.8	-1.9	-1.5	37	37	87.2
2032	64 249	40 316	3 631	12 978	237	57 163	- 7 087	323	- 6 764	16 420	16 420	13.8	-2.0	-1.5	26	26	85.7
2033	67 010	40 884	3 682	13 536	235	58 337	- 8 673	82	- 8 592	7 666	7 666	14.2	-2.4	-1.8	11	11	86.6
2034	67 802	41 445	3 732	13 696	232	59 106	- 8 696	- 182	- 8 878	- 1 288	- 1 288	14.2	-2.3	-1.8	-2	-2	85.0
2035	70 410	42 003	3 783	14 223	230	60 239	- 10 171	- 479	- 10 650	- 11 925	- 11 925	14.5	-2.7	-2.1	-17	-17	85.9
2036	70 998	42 556	3 832	14 342	228	60 958	- 10 040	- 796	- 10 836	- 22 642	- 22 642	14.5	-2.6	-2.0	-32	-32	84.4
2037	73 645	43 097	3 881	14 876	226	62 080	- 11 565	- 1 146	- 12 710	- 35 129	- 35 129	14.8	-3.0	-2.3	-48	-48	85.5
2038	74 016	43 633	3 929	14 951	223	62 737	- 11 278	- 1 514	- 12 793	- 47 574	- 47 574	14.7	-2.9	-2.2	-64	-64	83.9
2039	76 508	44 166	3 977	15 455	221	63 819	- 12 688	- 1 914	- 14 602	- 61 704	- 61 704	15.0	-3.2	-2.5	-81	-81	84.9
2040	76 731	44 695	4 025	15 500	219	64 439	- 12 292	- 2 329	- 14 621	- 75 715	- 75 715	14.9	-3.1	-2.4	-99	-99	83.4
2041	79 109	45 225	4 073	15 980	217	65 495	- 13 615	- 2 773	- 16 388	- 91 353	- 91 353	15.2	-3.3	-2.6	-115	-115	84.3
2042	79 268	45 752	4 120	16 012	215	66 099	- 13 168	- 3 232	- 16 401	- 106 849	- 106 849	15.0	-3.2	-2.5	-135	-135	82.8
2043	81 629	46 275	4 167	16 489	213	67 144	- 14 484	- 3 720	- 18 205	- 123 996	- 123 996	15.3	-3.5	-2.7	-152	-152	83.6
2044	81 780	46 793	4 214	16 519	211	67 737	- 14 043	- 4 224	- 18 267	- 141 035	- 141 035	15.2	-3.3	-2.6	-172	-172	82.2
2045	84 398	47 304	4 260	17 048	209	68 821	- 15 577	- 4 762	- 20 340	- 159 979	- 159 979	15.5	-3.7	-2.9	-190	-190	83.2

Erläuterungen

1) Spielbankenabgabe, Ertrag aus Regress und weitere Erträge.



Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung, in %

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	ab 2025
Lohnindex	0.5	0.5	1.0	1.3	1.5	1.5	1.8	1.8
Strukturwandel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Preis	0.9	0.6	0.6	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

Rentenanpassungen: alle zwei Jahre

BSV / Version 07.06.2019 / 03.07.2019

Szenario A-00-2015 Bundesamt für Statistik BFS

STAF 2020 / fhh20190703105148U80844426_ahv_abr18def_rr18_statpop2017_estv3_vo20004_real_staf
 Erhöhung des Beitragssatzes (STAF 2020): 0,3% in 2020/Abtretung MWST-Anteil (STAF 2020): 100% ab 2020/Bundesbeitrag (STAF 2020): 19,55% bis 2019, 20,2% ab 2020

Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen gemäss STAF 2020

Beträge in Millionen Franken / Zu Preisen von 2019

Stand: Abrechnung 2018

Jahr	STAF			Veränderung Einnahmen mit STAF	Veränderung Ausgaben	Wirkung Total
	Einnahmen Bundesbeitrag 20,2%	Einnahmen Lohnprozente	Einnahmen Abtretung MWST-Anteil	Saldo aller Massnahmen	Saldo aller Massnahmen	Einnahmen - Ausgaben
	1)	2)	3)			
2018	0	0	0	0	0	0
2019	0	0	0	0	0	0
2020	297	1 183	514	1 994	0	1 994
2021	304	1 198	523	2 026	0	2 026
2022	307	1 216	531	2 055	0	2 055
2023	319	1 232	541	2 092	0	2 092
2024	323	1 253	550	2 125	0	2 125
2025	337	1 272	558	2 168	0	2 168
2026	343	1 292	567	2 202	0	2 202
2027	359	1 311	575	2 245	0	2 245
2028	367	1 329	584	2 280	0	2 280
2029	385	1 348	592	2 325	0	2 325
2030	393	1 367	600	2 360	0	2 360
2031	411	1 387	609	2 407	0	2 407
2032	418	1 406	617	2 441	0	2 441
2033	436	1 426	626	2 488	0	2 488
2034	441	1 446	635	2 521	0	2 521
2035	458	1 465	643	2 566	0	2 566
2036	461	1 485	652	2 598	0	2 598
2037	479	1 503	660	2 642	0	2 642
2038	481	1 522	668	2 671	0	2 671
2039	497	1 541	676	2 714	0	2 714
2040	499	1 559	684	2 742	0	2 742
2041	514	1 578	692	2 784	0	2 784
2042	515	1 596	700	2 812	0	2 812
2043	531	1 614	708	2 853	0	2 853
2044	532	1 632	716	2 880	0	2 880
2045	549	1 650	724	2 923	0	2 923

Erläuterungen

BSV / Version 07.06.2019 / 03.07.2019

1) Erhöhung des Bundesanteils von aktuell 19,55% auf 20,2% der Ausgaben ab 2020.

2) 0,3 Lohnprozente sollen zusätzlich erhoben werden (2020: 0,3).

3) Der Bundesanteil von 17% des Ertrags aus dem Mehrwertsteuerprozent wird an die AHV ab 2020 abgetreten.

Tabelle 4

Finanzhaushalt der AHV gemäss Stabilisierung der AHV (AHV 21)

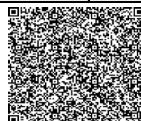
Beträge in Millionen Franken / Zu Preisen von 2019

Stand: Abrechnung 2018

Jahr	Ausgaben	Einnahmen					Umlage- ergebnis	Kapital- ertrag	Betriebs- ergebnis	Stand des AHV-Fonds		Indikatoren					
	Total Ausgaben	Beiträge	MWST	Bundes- beitrag	Andere Einnahmen	Total Einnahmen	Umlage- ergebnis	Ertrag der Anlagen	Betriebs- ergebnis	Kapital	Kapital ohne IV-Schuld	Ausgaben in % der AHV- Lohnsumme	Umlage- ergebnis in MWST- Punkten	Umlage- ergebnis in Lohn- Prozenten	Kapital in % der Ausgaben	Kapital o. IV- Schuld in % der Ausgaben	Ersatz- quoten-Index (1980=100)
3)																	
2018	44 055	31 718	2 408	8 613	278	43 016	- 1 039	- 1 181	- 2 220	43 535	33 251	11.6	-0.4	-0.3	99	75	89.6
2019	45 151	32 243	2 485	8 827	276	43 831	- 1 320	731	- 589	42 945	32 661	11.7	-0.4	-0.3	95	72	89.9
2020	45 740	33 904	3 025	9 239	271	46 439	699	732	1 431	44 120	34 016	11.7	0.2	0.2	96	74	89.4
2021	46 783	34 350	3 078	9 450	266	47 144	361	963	1 324	45 007	35 063	11.8	0.1	0.1	96	75	89.7
2022	47 354	34 819	4 855	9 565	261	49 500	2 146	1 009	3 155	47 717	38 223	11.8	0.7	0.5	101	81	88.5
2023	49 046	35 275	5 409	9 907	258	50 850	1 804	1 083	2 887	50 131	41 120	12.1	0.6	0.4	102	84	89.4
2024	49 475	35 869	5 498	9 994	256	51 617	2 142	1 165	3 307	52 942	44 710	12.0	0.7	0.5	107	90	88.1
2025	51 480	36 453	5 584	10 399	253	52 690	1 210	1 239	2 449	54 867	47 350	12.3	0.4	0.3	107	92	89.0
2026	52 188	37 028	5 669	10 542	251	53 490	1 302	1 305	2 607	56 931	50 437	12.2	0.4	0.3	109	97	87.4
2027	54 636	37 580	5 753	11 036	249	54 618	- 18	1 353	1 335	57 702	52 222	12.6	0.0	0.0	106	96	88.2
2028	55 831	38 122	5 835	11 278	246	55 481	- 350	1 381	1 031	58 161	53 996	12.7	-0.1	-0.1	104	97	86.7
2029	58 804	38 663	5 917	11 878	244	56 703	- 2 101	1 378	- 724	56 862	53 965	13.2	-0.6	-0.5	97	92	87.7
2030	60 019	39 211	6 001	12 124	241	57 577	- 2 442	1 348	- 1 094	55 205	53 876	13.3	-0.7	-0.5	92	90	86.2
2031	62 996	39 770	6 086	12 725	239	58 821	- 4 175	1 286	- 2 889	51 770	51 770	13.7	-1.2	-0.9	82	82	87.2
2032	63 995	40 429	6 172	12 927	237	59 766	- 4 229	1 199	- 3 031	48 226	48 226	13.7	-1.2	-0.9	75	75	85.7
2033	66 766	40 997	6 259	13 487	235	60 978	- 5 788	1 061	- 4 727	43 022	43 022	14.1	-1.6	-1.2	64	64	86.6
2034	67 593	41 558	6 345	13 654	232	61 789	- 5 804	902	- 4 902	37 694	37 694	14.1	-1.6	-1.2	56	56	85.0
2035	70 201	42 115	6 431	14 181	230	62 957	- 7 245	713	- 6 531	30 790	30 790	14.5	-1.9	-1.5	44	44	85.9
2036	70 833	42 667	6 515	14 308	228	63 718	- 7 115	507	- 6 607	23 878	23 878	14.4	-1.9	-1.4	34	34	84.4
2037	73 492	43 205	6 598	14 845	226	64 875	- 8 618	270	- 8 348	15 294	15 294	14.8	-2.2	-1.7	21	21	85.5
2038	73 880	43 741	6 680	14 924	223	65 568	- 8 312	18	- 8 294	6 848	6 848	14.7	-2.1	-1.6	9	9	83.9
2039	76 385	44 272	6 762	15 430	221	66 685	- 9 699	- 263	- 9 962	- 3 182	- 3 182	15.0	-2.4	-1.9	-4	-4	84.9
2040	76 604	44 801	6 843	15 474	219	67 337	- 9 267	- 556	- 9 822	- 12 973	- 12 973	14.8	-2.3	-1.8	-17	-17	83.4
2041	78 968	45 332	6 924	15 951	217	68 425	- 10 543	- 874	- 11 417	- 24 261	- 24 261	15.1	-2.6	-2.0	-31	-31	84.3
2042	79 124	45 860	7 005	15 983	215	69 063	- 10 061	- 1 203	- 11 264	- 35 285	- 35 285	15.0	-2.4	-1.9	-45	-45	82.8
2043	81 451	46 386	7 085	16 453	213	70 136	- 11 315	- 1 558	- 12 873	- 47 808	- 47 808	15.2	-2.7	-2.1	-59	-59	83.6
2044	81 578	46 907	7 164	16 479	211	70 761	- 10 818	- 1 924	- 12 741	- 60 076	- 60 076	15.1	-2.6	-2.0	-74	-74	82.2
2045	84 176	47 422	7 242	17 004	209	71 877	- 12 300	- 2 319	- 14 619	- 74 100	- 74 100	15.4	-2.9	-2.2	-88	-88	83.2

Erläuterungen

1) Spielbankenabgabe, Ertrag aus Regress und weitere Erträge.



Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung, in %

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	ab 2025
Lohnindex	0.5	0.5	1.0	1.3	1.5	1.5	1.8	1.8
Strukturwandel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Preis	0.9	0.6	0.6	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

Rentenanpassungen: alle zwei Jahre

Szenario A-00-2015 Bundesamt für Statistik BFS

AHV 21 und STAF 2020, 700 Millionen Franken Variante / fjh20190703105056U80844426_ahv_abr18def_rr18_statpop2017_estv3_va20004_real_700_mstaf_back_2022_stafsgo

Erhöhung des Beitragssatzes (STAF 2020): 0,3% in 2020/Abtretung MWST-Anteil (STAF 2020): 100% ab 2020/Bundesbeitrag (STAF 2020): 19,55% bis 2019, 20,2% ab 2020

Erhöhung der MWST (AHV 21): 0,7% in 2022

Tabelle 5

Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen gemäss Stabilisierung der AHV (AHV 21)

Beträge in Millionen Franken / Zu Preisen von 2019

Stand: Abrechnung 2018

Jahr	Referenzalter		Vorbezug 3. Jahr		Kürzung bei Vorbezug	Zuschlag bei Aufschub	Rentenverbesserung	Ausgleichsmassnahmen			Veränderung Ausgaben	Bundesbeitrag	Veränderung Einnahmen mit AHV 21	Zusatzfinanzierung	Veränderung Einnahmen	Wirkung Total
	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Ausgaben	Ausgaben	Ausgaben	Ausgaben	Einnahmen	Saldo aller Massnahmen	Einnahmen	Saldo aller Massnahmen	Einnahmen MWST	Saldo aller Massnahmen	Einnahmen - Ausgaben
	1)		2)		3)	4)	5)	6)	7)			8)		9)		
2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2021	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2022	0	0	37	- 28	8	3	0	0	0	0	49	10	- 19	1 729	1 710	1 661
2023	- 224	30	177	- 36	17	2	2	15	6	- 48	- 5	- 1	- 54	2 227	2 173	2 178
2024	- 501	69	205	- 45	26	1	5	30	26	- 60	- 208	- 42	- 78	2 264	2 186	2 394
2025	- 813	110	237	- 55	35	- 1	11	49	63	- 74	- 418	- 84	- 103	2 299	2 197	2 615
2026	- 1 119	155	260	- 66	44	- 2	21	69	116	- 88	- 611	- 123	- 122	2 334	2 212	2 823
2027	- 1 235	169	259	- 69	55	- 3	35	107	156	- 93	- 625	- 126	- 119	2 369	2 250	2 875
2028	- 1 249	176	242	- 70	64	- 5	49	146	189	- 94	- 564	- 114	- 103	2 403	2 300	2 864
2029	- 1 255	179	220	- 70	75	- 6	65	197	227	- 94	- 477	- 96	- 82	2 437	2 355	2 832
2030	- 1 243	181	197	- 70	84	- 7	78	243	258	- 95	- 391	- 79	- 63	2 471	2 408	2 799
2031	- 1 241	182	174	- 70	95	- 9	94	321	297	- 94	- 269	- 54	- 37	2 506	2 469	2 739
2032	- 1 212	182	149	- 70	103	- 10	107	316	294	0	- 255	- 51	61	2 542	2 603	2 858
2033	- 1 207	183	126	- 69	114	- 12	124	312	298	0	- 245	- 49	64	2 577	2 641	2 886
2034	- 1 154	181	96	- 69	121	- 13	137	309	294	0	- 209	- 42	70	2 613	2 683	2 891
2035	- 1 158	180	74	- 68	132	- 14	154	306	297	0	- 209	- 42	70	2 648	2 718	2 926
2036	- 1 098	179	47	- 68	138	- 15	167	302	292	0	- 166	- 33	77	2 683	2 760	2 925
2037	- 1 088	176	24	- 68	148	- 16	186	299	295	0	- 153	- 31	77	2 717	2 794	2 947
2038	- 1 062	176	6	- 69	152	- 17	200	296	288	0	- 136	- 27	80	2 751	2 830	2 966
2039	- 1 056	176	- 12	- 70	161	- 17	218	292	290	0	- 123	- 25	82	2 784	2 866	2 989
2040	- 1 049	178	- 24	- 71	161	- 18	229	289	284	0	- 127	- 26	81	2 818	2 898	3 026
2041	- 1 069	181	- 37	- 73	166	- 18	247	285	284	0	- 142	- 29	79	2 851	2 930	3 072
2042	- 1 060	184	- 47	- 75	166	- 18	257	282	277	0	- 144	- 29	80	2 884	2 964	3 108
2043	- 1 099	188	- 57	- 78	170	- 19	274	278	275	0	- 177	- 36	75	2 917	2 992	3 170
2044	- 1 111	194	- 63	- 80	169	- 19	283	275	265	0	- 201	- 41	74	2 950	3 024	3 225
2045	- 1 130	199	- 76	- 81	172	- 19	299	271	262	0	- 222	- 45	73	2 982	3 055	3 277

Erläuterungen

BSV / Version 07.06.2019 / 03.07.2019

1) Das Referenzalter für Männer und Frauen beträgt neu 65 Jahre, Frauen erhalten die ordentliche AHV-Rente ein Jahr später (=Minderausgaben) und bezahlen ein Jahr länger AHV-Beiträge (=Mehreinnahmen).

2) Die AHV-Rente kann drei Jahre vor dem Referenzalter bezogen werden, heute maximal zwei Jahre. Das zusätzliche Jahr führt vorübergehend zu höheren Ausgaben, aber auch zu tieferen Beitragseinnahmen.

3) Wegen der gestiegenen Lebenserwartung muss der versicherungstechnische Kürzungssatz, der beim Vorbezug der AHV-Rente angewendet wird, angepasst werden.

4) Wegen der gestiegenen Lebenserwartung muss der versicherungstechnische Zuschlag, der beim Aufschub der AHV-Rente angewendet wird, angepasst werden.

5) Wer das Referenzalter erreicht und weiterarbeitet, kann mit den AHV-Beiträgen seine Rente aufbessern. Das ist heute nicht möglich.

6) Ausgleichsmassnahmen mit Volumen 700 Millionen Franken im 2031. Erleichterter Vorbezug bis 2031.

7) Ausgleichsmassnahmen mit Volumen 700 Millionen Franken im 2031. Rentenverbesserung für mittlere Einkommen um höchstens 9% nur für Frauen bis 2031.

8) Der Bund deckt 20,2% der AHV-Ausgaben ab 2020. Die Veränderung des Ausgaben der AHV führt somit automatisch zu einer Veränderung des Bundesbeitrags.

9) Für die Stabilisierung der AHV sollen zusätzlich 0,7% MWST erhoben werden (2022: 0,7).

