



21.xxx

Botschaft zur Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)»

vom ...

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

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen. 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: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Der schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) will mit seiner Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» die Altersrenten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) erhöhen. Die monatliche Rente soll jährlich ein dreizehntes Mal ausbezahlt werden. Die Ergänzungsleistungen sollen dadurch weder reduziert werden noch soll der Anspruch darauf verloren gehen. Mit dem Zuschlag soll der sinkenden AHV-Ersatzquote sowie einem befürchteten Leistungsdruck auf die Renten der beruflichen Vorsorge entgegengewirkt werden.

Inhalt der Initiative

Die Initiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» fordert einen jährlichen Zuschlag in der Höhe eines Zwölftes der jährlichen Rente für Personen, die eine Altersrente beziehen. Dabei sollen durch den Zuschlag die Ergänzungsleistungen weder reduziert werden noch soll der Anspruch darauf verloren gehen.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative hätte für die Bezügerinnen und Bezüger von AHV-Altersrenten positive Auswirkungen: Bei Annahme der Initiative würden diese höhere Leistungen aus der AHV beziehen, wodurch sich ihre finanzielle Situation verbessern würde. Damit einher ginge eine einmalige Erhöhung der AHV-Ersatzquote. Den positiven Folgen stehen jedoch auch negative Auswirkungen entgegen, insbesondere bezüglich der Finanzierung: Eine Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass die jährlichen Ausgaben der Alters- und Hinterlassenenversicherung steigen würden. Die Mehrausgaben würden im Jahr 2032 rund 5 Milliarden Franken erreichen. Zusätzliche Ausgaben in dieser Höhe würden die finanziellen Herausforderungen der AHV, die aufgrund der steigenden Lebenserwartung sowie des Übertritts der «Babyboom»-Generation ins Rentenalter bereits bestehen, noch verschärfen. Bereits unter der geltenden Ordnung ist für die AHV bis ins Jahr 2032 von einem Umlagedefizit von jährlich bis zu 4,7 Milliarden Franken auszugehen. Bei Rentnerinnen und Rentnern aus höheren Einkommensklassen wäre ein solcher Zuschlag sozialpolitisch kaum oder gar nicht gerechtfertigt. Zudem ist nicht nachvollziehbar, weshalb nicht nur bei der jährlichen Rentenhöhe, sondern auch bei den Ergänzungsleistungen für Altersrentnerinnen und -rentner einerseits und für Invalidenrentnerinnen und -rentner sowie Hinterlassenenrentnerinnen und -rentner andererseits unterschiedliche Ansätze gelten sollten.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf und ohne indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 12²

*12. Übergangsbestimmung zu Art. 112
(Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung)*

¹ Bezügerinnen und Bezüger einer Altersrente haben Anspruch auf einen jährlichen Zuschlag in der Höhe eines Zwölftels ihrer jährlichen Rente.

² Der Anspruch auf den jährlichen Zuschlag entsteht spätestens mit Beginn des zweiten Kalenderjahres, das der Annahme dieser Bestimmung durch Volk und Stände folgt.

³ Das Gesetz stellt sicher, dass der jährliche Zuschlag weder zu einer Reduktion der Ergänzungsleistungen noch zum Verlust des Anspruchs auf diese Leistungen führt.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» wurde am 18. Februar 2020 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und am 28. Mai 2021 mit der nötigen Anzahl gültiger Unterschriften eingereicht.

Mit der Verfügung vom 22. Juni 2021 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 101 793 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.⁴

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 28. Mai 2022 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 28. November 2023 über die Abstimmungsempfehlung zu

1 SR 101

2 Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

3 BBl 2020 1737

4 BBl 2021 1505

5 SR 171.10

beschlossen (unter Vorbehalt der Verlängerung der Behandlungsfrist gestützt auf Art. 105 ParlG).

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 BV:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

Verfassungsauftrag der 1. Säule

Für die Initiantinnen und Initianten ist der für die Leistungen der AHV massgebende Verfassungsauftrag, wonach die Altersrenten der 1. Säule für die Rentnerinnen und Rentner den Existenzbedarf angemessen decken sollen (Art. 112 Abs. 2 Bst. b BV), von zentraler Bedeutung. Sie erachten den heutigen Betrag der AHV-Altersrenten für tiefe bis mittlere Einkommensklassen als zu klein, um eine angemessene finanzielle Absicherung der Rentnerinnen und Rentner beim Übergang in den Ruhestand zu gewährleisten. Nach ihrer Berechnung muss die Hälfte aller Personen, die 2018 in Rente gingen, mit weniger als 1772 Franken AHV-Rente pro Monat auskommen. Für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung, insbesondere Frauen, werde dieses Einkommen gemäss dem Initiativkomitee gar nicht oder nur in geringem Ausmass durch die Pensionskasse ergänzt. So benötige fast jede zehnte Person direkt nach der Pensionierung Ergänzungsleistungen. Aus diesen Gründen sei ein Zuschlag auf die AHV-Altersrente notwendig, wobei auch Personen mit Ergänzungsleistungen davon profitieren sollen, da gerade die ärmsten Rentnerinnen und Rentner eine Verbesserung spüren sollen.

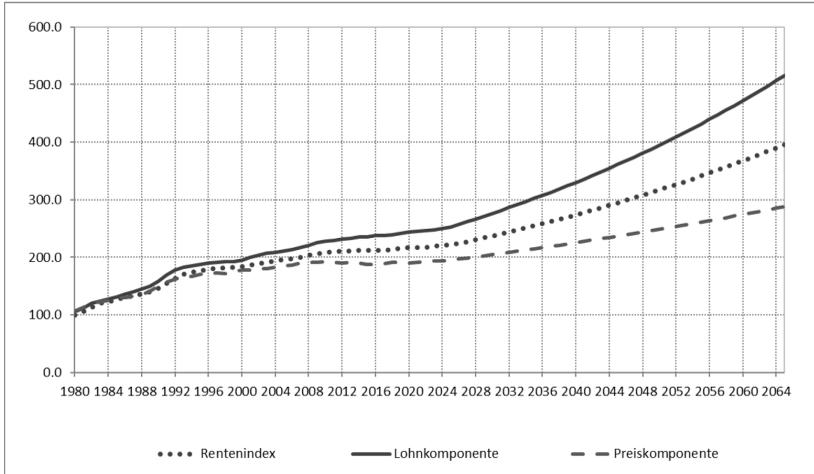
Ersatzquote der AHV

Gemäss dem Initiativkomitee erhöhe der Mechanismus des Rentenindex die Notwendigkeit für einen Zuschlag noch zusätzlich: Die AHV-Renten werden in der Regel alle zwei Jahre gemäss diesem Index angepasst, der sich je zur Hälfte aus der Lohnentwicklung (Lohnindex) und der Teuerung (Preisindex) zusammensetzt (Art. 33^{ter} des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946⁶ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]). Der Lohnindex stellt die jährliche Entwicklung der Löhne

⁶ SR 831.10

dar, der Preisindex bildet die Teuerung anhand des Landesindex für Konsumentenpreise ab. Diese Berechnungsart hat zur Folge, dass sich die Höhe der Renten nicht im Gleichschritt mit den Löhnen entwickelt, sondern im Allgemeinen weniger stark wächst (vgl. Grafik 1).

Grafik 1: Lohnindex, Preisindex, Rentenindex (1980-2064, 1980=100)



Als Folge davon sinkt mit der Zeit die Ersatzquote der AHV, welche die AHV-Renten dem letzten Lohn gegenüberstellt. Somit wird, im Laufe der Zeit, für jede Rentnergeneration beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ein immer kleinerer Teil des Einkommens durch die AHV-Rente ersetzt, als dies noch bei der jeweils vorangehenden Generation der Fall war. Das Initiativkomitee führt zudem aus, dass die Rentnerinnen und Rentner gleichzeitig einen immer grösseren Teil der AHV-Rente für die steigenden Krankenkassenprämien und weitere Gesundheitskosten benötigen würden. Mit dem Zuschlag soll die Lücke zwischen den Altersrenten und dem Lohnindex wieder verringert werden.

Verhältnis der AHV zur beruflichen Vorsorge

Die Initiantinnen und Initianten stellen die Initiative auch in einen Kontext mit der 2. Säule der Altersvorsorge, der beruflichen Vorsorge nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982⁷ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG). Menschen mit tiefen Einkommen aus ihrer Erwerbskarriere sind nach Ansicht des Initiativkomitees stärker auf die AHV angewiesen, weil sie oft eine schlechtere Absicherung in der 2. Säule aufweisen würden und weniger Vorsorgekapital ansparen könnten. Die Ursache kann beispielsweise darin liegen, dass diese Personen, insbesondere Frauen, oft in Teilzeit-Arbeitsverhältnissen tätig sind oder einen tiefen Lohn haben, so dass ihre Löhne die BVG-Eintrittsschwelle nicht überschreiten oder sie nur

kleine Sparbeiträge an die 2. Säule leisten können. Die kleinere Ausstattung mit einem Vorsorgekapital der beruflichen Vorsorge erhöhe somit die Bedeutung der AHV-Renten für diese Personen. Aus diesem Grund sei ein Zuschlag auf die AHV-Altersrenten gerechtfertigt. Für die Initiantinnen und Initianten kommt hinzu, dass die Pensionskassenrenten seit rund zehn Jahren sinken würden. Während für den obligatorisch versicherten Lohn der gesetzlich festgelegte Mindestumwandlungssatz gilt, entstehe im überobligatorischen Bereich ein Anpassungsdruck nach unten. Der regulatorische Umwandlungssatz sinkt kontinuierlich: Betrug er im Jahr 2014 für Personen im Alter von 65 Jahren noch durchschnittlich 6,29 Prozent, lag er 2019 nur noch bei 5,71 Prozent. Ursache dafür sind die Probleme des Kapitaldeckungsverfahrens bei tiefen Zinsen auf den Kapitalmärkten. Nach Ansicht des Initiativkomitees würde sich durch die Erhöhung der Altersrenten der AHV das relative Gewicht zwischen den Renten der 1. Säule und den Renten der beruflichen Vorsorge etwas stärker zur AHV verschieben. Die 3. Säule sei für Personen mit tieferen und mittleren Einkommen kaum eine Möglichkeit. Auch deshalb solle die solidarische 1. Säule gestärkt werden.

Reformen der Altersvorsorge

Die Volksinitiative steht auch in einem inhaltlichen Zusammenhang mit den geplanten Reformen der AHV und der beruflichen Vorsorge. Die Botschaft zur Stabilisierung der AHV (AHV 21) hat der Bundesrat am 28. August 2019 verabschiedet⁸, jene zur Reform BVG 21 am 25. November 2020⁹. Die beiden Reformen sollen das Leistungsniveau der 1. Säule und der obligatorischen 2. Säule erhalten. Gleichzeitig ist die Finanzierung an die demografische und die veränderte wirtschaftliche Entwicklung anzupassen und zu sichern. Das Parlament hat am 17. Dezember 2021 die Reformvorlage AHV 21 in der Schlussabstimmung angenommen und folgende Massnahmen beschlossen: Der Zeitpunkt des Rentenbezugs kann freier gewählt werden, indem der Übergang in den Ruhestand ab 63 und bis 70 Jahren schrittweise erfolgen kann. Das Referenzalter der Frauen wird von 64 auf 65 Jahre angehoben und entspricht neu demjenigen der Männer. Diese beiden Neuerungen gelten ebenfalls in der beruflichen Vorsorge. Für eine Übergangsgeneration der Frauen sind Ausgleichsmassnahmen vorgesehen: Für die ersten neun betroffenen Jahrgänge soll ein nach Einkommen abgestuftes Modell mit der Möglichkeit des Vorbezugs der Rente und jener des regulären Bezugs der Rente angewandt werden. Bei einem Vorbezug werden die Renten in geringerer Masse gekürzt, beim regulären Bezug gibt es einen Rentenzuschlag. Der Zuschlag soll bei den Ergänzungsleistungen nicht als Einnahme angerechnet werden. Neben diesen Reformmassnahmen soll die Finanzierungslücke in der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,4 Prozentpunkte geschlossen werden. Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen.

In der Reformvorlage BVG 21 soll gemäss dem Vorschlag des Bundesrats der Mindestumwandlungssatz der beruflichen Vorsorge gesenkt werden, was mit Ausgleichsmassnahmen kompensiert werden soll, um auch in der 2. Säule das Leistungsniveau beibehalten zu können. Gemäss dem Bundesratsvorschlag sollen die Halbierung des Koordinationsabzugs sowie ein Rentenzuschlag einerseits teilweise die Einbussen in-

⁸ BBl 2019 6305

⁹ BBl 2020 9809

folge Senkung des Mindestumwandlungssatzes für die Übergangsgeneration kompensieren und andererseits die Renteneinkommen von Versicherten mit kleinen Einkommen verbessern. Die Behandlung im Parlament hat 2021 begonnen. Gemäss dem Beschluss des Nationalrats vom 8. Dezember 2021 ist zwar kein sofort wirksamer Rentenzuschlag vorgesehen, aber andere Massnahmen im Hinblick auf den Erhalt des Rentenniveaus und für die Verbesserung der Vorsorge bei kleinen und mittleren Löhnen (vgl. Ziffer 4.3.1 «Reformvorlage BVG 21»).

Im Unterschied zu den geplanten Reformen, die als ein zentrales Element den Erhalt der Rentenniveaus von AHV und beruflicher Vorsorge sicherstellen wollen, ist für die Initiantinnen und Initianten zusätzlich ein Leistungsausbau in der 1. Säule notwendig.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Vom in der Initiative geforderten Zuschlag sollen insbesondere Rentnerinnen und Rentner mit tiefen Löhnen in ihrer Erwerbskarriere profitieren. Der Zuschlag entspricht betragsmässig einer Erhöhung der AHV-Altersrenten um 8,33 Prozent. Diese Erhöhung soll dem Verfassungsauftrag der AHV, den Existenzbedarf der Rentnerinnen und Rentner angemessen zu decken, besser gerecht werden. Auch Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen sollen profitieren, weshalb der Zuschlag keine Reduktion dieser Leistungen oder ein Verlust des Anspruchs darauf zur Folge haben soll. Durch die Erhöhung der Altersrenten der AHV möchten die Initiantinnen und Initianten das relative Gewicht zwischen den Renten der 1. Säule und den Renten der beruflichen Vorsorge stärker zur AHV verschieben.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» fordert einen jährlichen Zuschlag in der Höhe eines Zwölftes der jährlichen Rente für Personen, die eine Altersrente beziehen. Dabei sollen durch den Zuschlag die Ergänzungsleistungen weder reduziert werden noch soll der Anspruch darauf verloren gehen.

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Ersatzquote

Ein jährlicher Zuschlag in der Höhe eines Zwölftels der AHV-Altersrente würde die Höhe der gesamthaft pro Jahr ausbezahlten Renten verändern. Die Dynamik der Entwicklung von Rente und Lohn bliebe dabei allerdings bestehen (vgl. Ziffer 2 «Ersatzquote der AHV»): Da die Höhe der Renten im Allgemeinen weniger stark wächst als die Lohnentwicklung, würde sich die Ersatzquote der AHV-Altersrenten zwar

durch den Zuschlag einmalig erhöhen, im Lauf der folgenden Jahre aber dennoch nach und nach wieder absinken.

Unterschiedliche Renten der 1. Säule

Die Altersrenten der AHV dienen für andere Leistungen der Sozialversicherungen als Referenzgrösse, beispielsweise für die Hinterlassenenrenten der AHV, die Renten der Invalidenversicherung (IV) und für den Koordinationsabzug in der beruflichen Vorsorge. Der Initiativtext fordert nur die Auszahlung eines jährlichen Zuschlages in der Höhe eines Zwölftels der jährlichen AHV-Altersrente. Dies hätte zur Folge, dass die AHV-Altersrenten in einem ersten Schritt ohne den Zuschlag berechnet würde, so dass die Höhe möglicher Renten, deren Berechnung auf der Altersrente beruht, bestimmt werden kann. Erst in einem zweiten Schritt würde der Zuschlag einmal pro Jahr auf die Altersrente geschlagen, und zwar ausschliesslich auf diese. Somit wäre die Koordination zwischen den verschiedenen voneinander abhängig berechneten Renten nicht tangiert. Die jährlich effektiv ausbezahlten Renten innerhalb der 1. Säule, also der AHV-, IV- und Hinterlassenenrenten, würden sich allerdings unterscheiden.

Verhältnis zu den Ergänzungsleistungen

Der Zuschlag soll zu keiner Reduktion der Ergänzungsleistungen und zu keinem Verlust des Anspruchs auf diese Leistungen führen. Auch hier müssten die anrechenbaren Einkommen und anerkannten Ausgaben ohne den Zuschlag einander gegenübergestellt werden, um den Anspruch und die Höhe der Ergänzungsleistungen zu berechnen. Anschliessend würde der Zuschlag noch zusätzlich ausbezahlt. Personen, die Ergänzungsleistungen zur IV oder zu einer Hinterlassenenrente der AHV beziehen, hätten demgegenüber keinen Zuschlag und würden finanziell schlechter gestellt als Altersrentnerinnen und Altersrentner mit Ergänzungsleistungen.

Finanzierung

Das Initiativkomitee macht den Vorschlag, für die Finanzierung des Mehraufwandes für den Zuschlag die Lohnbeiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeberinnen zu erhöhen oder einen Teil der Gewinne der Nationalbank zu verwenden. Dabei lassen sie die Frage offen, wie die von der Initiative verursachte zusätzliche Mehrbelastung durch den höheren Bundesbeitrag im Bundeshaushalt gedeckt würde. Der Text der Initiative sieht keine Finanzierungsmassnahmen vor.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Sicherung des Existenzbedarfs

Durch die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist (Art. 112a BV), wird bereits heute die verfassungsmässige Aufgabe der Existenzsicherung von Altersrentnerinnen und -rentnern erfüllt. Dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten, den Existenzbedarf von Altersrentnerinnen und -rentnern zu

sichern, wird also bereits heute Rechnung getragen. Durch die Auszahlung des von der Initiative geforderten Zuschlags erhielten Altersrentnerinnen und -rentner, die zusätzlich zu ihrer Rente Ergänzungsleistungen beziehen, Gesamtleistungen, die über ihre Existenzsicherung hinausgingen. Zudem würde der Zuschlag auch viele Personen begünstigen, die gar keinen Bedarf an einem Zuschlag hätten.

Ersatzquote

Mit der Initiative würde die AHV-Ersatzquote, die seit Einführung des Rentenindex am 1. Januar 1979 um rund 11 Prozentpunkte gesunken ist, einmalig wieder angehoben (vgl. Ziffer 3.3 «Ersatzquote»). Der Effekt der sinkenden AHV-Ersatzquote relativiert sich jedoch in der Gesamtbetrachtung der 1. und der 2. Säule: Da die berufliche Vorsorge als 2. Säule auf den Leistungen der AHV aufbaut, wird in dieser nicht das ganze Einkommen versichert, sondern ein sogenannter Koordinationsabzug vorgenommen. Der versicherte Lohn entspricht dem Jahreseinkommen minus dem Koordinationsabzug. Er wird entsprechend auch koordinierter Lohn genannt. Der Koordinationsabzug im BVG ist als Vielfaches der AHV-Maximalrente definiert. Deshalb wächst er entsprechend dem Rentenindex und somit weniger stark als der Lohnindex. Dadurch vergrössert sich der Teil des AHV-Lohns, der im BVG versichert ist. Dies führt schliesslich dazu, dass die BVG-Rente im Rentenalter einen grösseren Anteil des AHV-Lohns ersetzt, was einer Verbesserung der Ersatzquote entspricht. Dies gilt allerdings nur für Löhne unter dem maximal in der obligatorischen beruflichen Vorsorge versicherten Jahreslohn von 86 040 Franken (oberer Grenzbetrag, Wert 2022). Für höhere Löhne ist der koordinierte Lohn plafoniert, und weil dieser Maximalbetrag ebenfalls als Vielfaches der AHV-Maximalrente definiert ist, wächst er entsprechend dem Rentenindex und somit weniger stark als der Lohnindex. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Altersrenten im BVG keiner automatischen Anpassung folgen, sondern entsprechend der finanziellen Möglichkeit der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung der Preisentwicklung anzupassen sind. Allerdings wachsen die Altersguthaben bis zum Zeitpunkt der Pensionierung dynamisch.

Ebenfalls zu erwähnen ist, dass die laufenden AHV-Renten gemäss Rentenindex und somit in der Regel stärker als die Teuerung steigen. Deshalb wachsen die AHV-Altersrenten im Normalfall etwas stärker als die Kosten für den allgemeinen Lebensbedarf, die mit der Teuerung ansteigen.

Rentenbezügerinnen und -bezüger der 1. Säule

Die Initiative sieht einen Zuschlag nur für Altersrentnerinnen und -rentner vor. Bezügerinnen und Bezüger einer IV- oder Hinterlassenenrente würden hingegen nicht berücksichtigt. Die Bundesverfassung stellt jedoch die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung als Versicherungen der 1. Säule auf die gleiche Stufe (Art. 111 und 112 BV). Eine zusätzliche Auszahlung nur der Altersrente würde eine neue Ungleichbehandlung der Versicherten der 1. Säule kreieren, die bisher nicht vorhanden war, und für die objektiv keine Rechtfertigung ersichtlich ist.

Bedarfsorientierung der Ergänzungsleistungen

Indem der Zuschlag bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen nicht miteinbezogen würde, würden Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zu Altersrenten der AHV gegenüber den anderen Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen bessergestellt. Auch diese Ungleichbehandlung wäre nicht gerechtfertigt. Sie erhielten zudem mehr als ihr errechneter Bedarf. Dass der Zuschlag auf die Altersrente bei der Berechnung nicht miteinbezogen wird, widerspricht jedoch der verfassungsrechtlich vorgesehenen Bedarfsorientierung der Ergänzungsleistungen (Art. 112a BV).

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die Auswirkungen der Initiative auf einzelne Bevölkerungsgruppen und auf die Volkswirtschaft hängen auch von der Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben ab. Diese ist in der Initiative nicht festgelegt. Es müssten diesbezüglich weitere politische Beschlüsse gefällt werden. In der folgenden Beurteilung wird deshalb aufgezeigt, welche Finanzierungsart sich wie stark auf welche Gruppen auswirken würde.

Die Berechnung der Finanzperspektiven der AHV sind auf einen Zeithorizont von zehn Jahren beschränkt. Hochrechnungen über zehn Jahre hinaus sind nicht zuverlässig, da die prognostizierten wirtschaftlichen Eckwerte, auf die dabei abgestützt wird, erheblichen Anpassungen unterliegen können. Zudem haben längerfristige Schätzungen aufgrund kommender Reformvorhaben in der AHV wenig Aussagekraft. Nachfolgend werden deshalb die finanziellen Auswirkungen einer Annahme der Initiative für das Jahr 2032 beleuchtet.

4.2.1 Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

AHV-Finanzen

Eine zusätzliche AHV-Altersrente beziehungsweise eine Erhöhung der Renten um 8,33 Prozent würde die Ausgaben der AHV im Jahr 2032 um rund 5 Milliarden Franken erhöhen. Da aufgrund der höheren Ausgaben der AHV auch der Beitrag des Bundes und somit die Einnahmen der AHV um rund 1 Milliarde Franken stiegen, würde sich das Umlageergebnis nicht in der gleichen Höhe, sondern um knapp 4 Milliarden Franken verschlechtern¹⁰ (vgl. Anhänge 2 und 3). Mit den in der Regel zweijährlichen Rentenanpassungen würden die zusätzlichen Ausgaben zudem kontinuierlich zunehmen, da auch der Zuschlag automatisch steigen würde. Unter der geltenden Ordnung wird aufgrund der steigenden Lebenserwartung und des Übertritts der Babyboom-Generationen ins Rentenalter bis ins Jahr 2032 mit einem jährlichen Umlagedefizit von bis zu 4,7 Milliarden Franken gerechnet (vgl. Anhang 1). Bei einer Annahme der Initiative würde sich das Umlagedefizit im Jahr 2032 auf rund 8,7 Milliarden Franken belaufen (vgl. Anhang 2).

¹⁰ Die Berechnungen basieren auf dem AHV-Finanzhaushalt 2021.

AHV 21

Sollte die Reform AHV 21 nach der Referendumsabstimmung umgesetzt werden und per 2024 in Kraft treten sowie auch die Initiative angenommen werden, würde sich das Umlagedefizit der AHV im Jahr 2032 auf rund 6,6 Milliarden Franken belaufen (vgl. Anhang 4). Der ausgabenprozentuale Bundesbeitrag würde dabei im selben Jahr um rund 913 Millionen Franken steigen (vgl. Anhang 5).

IV-Renten und Hinterlassenenrenten der AHV

Die Altersrenten der AHV dienen für andere Leistungen der Sozialversicherungen als Referenzgrösse. So werden innerhalb der AHV beispielsweise die Höhe der Hinterlassenenrenten (Witwen- und Witwerrenten, Waisenrenten) und der Kinderrenten als Anteile der AHV-Altersrente berechnet (Art. 35^{ter}, 36 und 37 AHVG). Die IV-Renten entsprechen gemäss geltender Ordnung jenen der AHV (Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959¹¹ über die Invalidenversicherung [IVG]). Gemäss der Initiative soll der Zuschlag allerdings nur auf die AHV-Altersrenten gewährt werden. Das Verhältnis zwischen den effektiv ausbezahlten AHV-Altersrenten, AHV-Renten von Hinterlassenen sowie IV-Bezügerinnen und -Bezügern würde dadurch verändert.

Ergänzungsleistungen

Dass der Zuschlag zu keiner Reduktion der Ergänzungsleistungen und zu keinem Verlust des Anspruchs auf diese Leistungen führen soll, widerspricht dem Grundprinzip der Bedarfsorientierung der Ergänzungsleistungen, wonach eine Gegenüberstellung aller anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben vorgenommen wird. Es würde zudem dazu führen, dass bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen die Einnahmen aus der AHV-Altersrente anders behandelt würden als diejenigen aus anderen Renten der 1. Säule, Renten der 2. Säule oder andere Einnahmen. Bezügerinnen und Bezüger von Invaliden-, Witwen- und Witwer- sowie Waisenrenten würden also auf ungerechtfertigte Weise benachteiligt.

Berufliche Vorsorge

Die Leistungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge sind ebenfalls mit der AHV-Altersrente koordiniert (vgl. Ziffer 4.1 «Ersatzquote»). Die Initiative hätte auf die berufliche Vorsorge allerdings konkret keinen Einfluss, weil die Koordination auf der minimalen AHV-Altersrente ohne Zuschlag basiert. Durch den Zuschlag würde die ausbezahlte AHV-Altersrente zwar steigen, der Koordinationsabzug und somit der koordinierte Lohn nach dem BVG blieben jedoch unverändert.

Unfallversicherung

Die Invaliditätsrenten gemäss dem Bundesgesetz vom 20. März 1981¹² über die Unfallversicherung (UVG) werden lebenslang ausgerichtet. Beim gleichzeitigen Bezug einer Rente der 1. Säule wird die Differenz zwischen 90 Prozent des versicherten Verdienstes und der Rente der 1. Säule in Form einer Komplementärrente gewährt (Art. 20 Abs. 2 UVG). Im Falle einer Annahme der Initiative ist zu klären, ob bei der

¹¹ SR 831.20

¹² SR 832.20

Berechnung der Komplementärrente die AHV-Altersrente mit oder ohne Zuschlag berücksichtigt werden soll. Wird der Zuschlag berücksichtigt, dann verringert sich die Höhe der Komplementärrente entsprechend um diesen Erhöhungsbetrag und die Unfallversicherung wird entlastet. Wird er nicht berücksichtigt, dann ändert sich für die Unfallversicherung nichts und die betroffenen Personen erhielten insgesamt höhere Renten. Der Gesetzgeber wollte Invaliditätsrenten von insgesamt 90 Prozent des versicherten Verdiensts gewähren. Dies spricht dafür, bei deren Berechnung auch den Zuschlag auf die AHV-Altersrenten zu berücksichtigen, da ansonsten unfallversicherte Personen höhere Renten als bisher erhielten, obwohl dies nicht Ziel der Initiative ist.

Überbrückungsleistungen

Der Bezug einer Altersrente der ersten Säule schliesst den Bezug von Überbrückungsleistungen nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 2020¹³ über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜLG) aus, einerseits, wenn die Altersrente vorbezogen wird, und andererseits, indem das ordentliche Rentenalter den Anspruch auf die Überbrückungsleistung beendet. Die Ausrichtung einer zusätzlichen Altersrente hätte daher keinen Einfluss auf die Überbrückungsleistungen.

4.2.2 Auswirkungen auf die privaten Haushalte

Rentenbezügerinnen und -bezüger

Durch den Zuschlag würden alle aktuellen und neuen AHV-Altersrentenbezügerinnen und -bezüger begünstigt. Ihnen würde dadurch eine höhere Altersrente ausbezahlt, wodurch sich das Gesamteinkommen und somit die finanzielle Situation der betroffenen Personen verbessern würde. Bei Personen mit tiefen Pensionskassenleistungen, die tendenziell stärker auf die AHV angewiesen sind, würde der Zuschlag den Anteil der AHV-Altersrente am Gesamteinkommen erhöhen. Bei den zukünftigen Rentnerinnen und Rentnern, die auch Renten aus der beruflichen Vorsorge beziehen, könnten sich der Zuschlag auf die AHV-Rente und eine Kompensation der Senkung des Mindestumwandlungssatzes in Form eines Zuschlages, wie sie gegenwärtig in der Reform BVG 21 (vgl. Kapitel 2 «Reformen der Altersvorsorge») diskutiert wird, kumulieren. Die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV-Altersrente erhielten ebenfalls einen Zuschlag, der bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen nicht miteinbezogen würde und die Betroffenen deshalb besserstellen würde (vgl. Ziffer 3.3 «Verhältnis zu den Ergänzungsleistungen»).

Beitragspflichtige

Der Zuschlag würde den Finanzierungsbedarf für die AHV noch weiter erhöhen. Bei Annahme der Initiative müsste die Zusatzfinanzierungsquelle zwar erst noch bestimmt werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Versicherten auf jeden Fall finanziell zusätzlich belastet würden. Sollten die Mehrausgaben, die bei einer Annahme der Initiative entstünden, vollständig über die Beiträge und die Beteiligung des Bundes von heute 20,2 Prozent der Ausgaben (vgl. Ziffer 4.2.4 «Bund») finanziert

¹³ SR 837.2

werden, müssten gemäss den aktuellen Bevölkerungsszenarien die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeberinnen im Jahr 2032 um je rund 0,4 Prozentpunkte erhöht werden. Für jede beitragszahlende, nicht selbstständigerwerbende Person würde sich der Beitragssatz somit auf rund 4,75 Prozent erhöhen. Aufgrund der divergierenden Entwicklung zwischen den Rentenbezügerinnen und -bezügern sowie der beitragszahlenden, erwerbstätigen Bevölkerung müssten die Beiträge zudem sukzessive erhöht werden. Auch die Beitragsskala der selbstständigerwerbenden Personen müsste erhöht werden. Da die nichterwerbstätige Bevölkerung ebenfalls AHV-beitragspflichtig ist, wären auch ihre Beiträge im entsprechenden Verhältnis zu erhöhen.

Eine Umsetzung der aktuell im Parlament diskutierten Reform BVG 21 gemäss Vorschlag des Bundesrates hätte zusätzlich Einfluss auf die beitragspflichtige Bevölkerung: Einerseits sollen in dieser Reform die Lohnbeiträge erhöht werden, um die Verstärkung des Sparprozesses zu finanzieren. Andererseits soll der BVG-Rentenzuschlag finanziert werden, indem zusätzliche Beiträge auf dem AHV-Lohn berechnet werden (paritätisch aufgeteilt zwischen Arbeitgeberinnen sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern). Je nach Lohnhöhe werden die gesamten zusätzlichen Lohnbeiträge zulasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund der Reform BVG 21 zwischen 0,5 und 1,5 Prozent des Bruttolohns geschätzt. Das Modell, das vom Nationalrat beschlossen wurde, bewirkt ebenfalls eine Beitragserhöhung, die allerdings weniger stark ausfällt. Bei Personen, die obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert sind oder sich freiwillig unterstellt haben, würden sich diese Beitragserhöhungen mit denjenigen addieren, die nach einer Annahme der Initiative potentiell erhoben werden könnten. Insgesamt würde eine höhere Beitragsbelastung zu tieferen Nettolöhnen und somit zu tieferen Haushaltseinkommen bei der beitragspflichtigen Bevölkerung führen.

4.2.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es ist davon auszugehen, dass bei einer Annahme der Initiative auch die Arbeitgeberinnen finanziell zusätzlich belastet würden. Wenn die Mehrausgaben, die durch die Annahme der Initiative entstehen würden, vollständig durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeberinnen sowie den ausgabengebundenen Bundesbeitrag finanziert würden, wären die Unternehmen im gleichen Umfang wie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen. Der Beitragssatz der Arbeitgeberinnen würde im Jahr 2032 ebenfalls um rund 0,4 Prozentpunkte auf rund 4,75 Prozent erhöht werden müssen. Wie erwähnt (vgl. Ziffer 4.2.2 «Beitragspflichtige») müssten aufgrund der divergierenden Entwicklung zwischen den Rentenbezügerinnen und -bezügern sowie der beitragszahlenden, erwerbstätigen Bevölkerung die Beiträge sukzessive gesteigert werden. Durch die höheren Lohnnebenkosten würden auch die Arbeitskosten insgesamt steigen, was die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigen würde, voraussichtlich jedoch nur in geringem Masse. Die höheren Lohnkosten würden zudem die Arbeitsnachfrage durch die Unternehmen dämpfen. Durch die Verteuerung der Arbeit würde auch der Anreiz steigen, Personalkosten zu sparen und den Kapitalanteil an der Produktion zu erhöhen.

In den meisten Fällen würde das verfügbare Einkommen der Rentnerinnen und Rentner mit dem Zuschlag ansteigen. Ein Teil dieses zusätzlichen Renteneinkommens dürfte für Konsumausgaben verwendet werden, was sich positiv auf die Wirtschaft

auswirken dürfte. Dem stünde der Umstand entgegen, dass die verfügbaren Einkommen der erwerbstätigen Bevölkerung durch die höheren Beiträge sinken würden, wodurch ein negativer Effekt auf die Konsumausgaben zu erwarten wäre.

4.2.4 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Bund

Mit dem heutigen Finanzierungsmix der AHV hätte eine Annahme der Initiative auch Auswirkungen auf die Bundesfinanzen. Der Bund leistet nach der geltenden Ordnung einen Beitrag an die AHV in der Höhe von 20,2 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung. Im Jahr 2032 würden sich die jährlichen Mehrausgaben der AHV bereits auf rund 5 Milliarden belaufen und der auf diese Mehrausgaben anfallende Bundesanteil entsprechend rund 1 Milliarde Franken betragen (vgl. Anhang 3). Entweder wären dafür anderweitige Mehreinnahmen notwendig, oder dies wäre mit entsprechenden Sparmassnahmen bei anderen Aufgabengebieten verbunden. Weiter würden bei einer Finanzierung über die Beiträge (vgl. Ziffer 4.2.3) die Ausgaben des Bundes als Arbeitgeber für Lohnnebenkosten steigen. Basierend auf dem Personalbestand von 2020 würden sich diese im Jahr 2032 schätzungsweise um über 25 Millionen Franken erhöhen.

Die Initiantinnen und Initianten setzen sich indessen für einen geänderten Finanzierungsmix ein. Sie verlangen, dass neben der Erhöhung der Lohnprozente ein Teil der Gewinne der Nationalbank zur Finanzierung der AHV verwendet wird. Der Bilanzgewinn der Nationalbank, der die Dividendenausschüttung übersteigt, fällt zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone (Art. 31 des Nationalbankgesetzes vom 3. Oktober 2003¹⁴). Der Anteil für die Kantone ist in der Bundesverfassung garantiert (Art. 99 Abs. 4 BV). Ohne Verfassungsänderung würde eine Finanzierung aus dem Nationalbankgewinn daher auch den Bund belasten, weil dieser auf seinen Anteil an der Ausschüttung verzichten müsste. Gemäss geltender Vereinbarung kann die Nationalbank (je nach der Höhe des Gewinns) maximal 6 Milliarden Franken pro Jahr ausschütten, davon 2 Milliarden Franken an den Bund. Diese Mittel fliessen in die allgemeine Bundeskasse und dienen der Finanzierung der jährlichen Ausgaben des Bundes.

Insgesamt könnte die Mehrbelastung des Bundes bei Annahme der Initiative somit gegen 3 Milliarden Franken betragen (Anstieg des Bundesbeitrags sowie Wegfall der Nationalbankausschüttung). Die Schuldenbremse gibt vor, dass die Ausgaben des Bundes mittelfristig nicht über den Einnahmen liegen dürfen (Art. 126 BV). Diese Vorgabe könnte kaum mit einem entsprechenden Entlastungsprogramm eingehalten werden, sondern es müssten höchstwahrscheinlich Mehreinnahmen erschlossen werden. Zur Deckung der Belastung wäre zum Beispiel eine proportionale Erhöhung der Mehrwertsteuer um mindestens 1 Prozentpunkt nötig. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer würde jedoch ebenfalls eine Verfassungsänderung voraussetzen.

¹⁴ SR 951.11

Kantone und Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden wären im Fall einer Finanzierung über die Beiträge auch als Arbeitgeberinnen betroffen und hätten entsprechende Mehrausgaben bei den Personalkosten zu tragen. Ansonsten beteiligen sich die Kantone nicht an der Finanzierung der AHV und sind deshalb nur indirekt betroffen wie beispielsweise durch Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer. Da die Ergänzungsleistungen bei Annahme der Initiative unverändert bleiben würden, wären die Kantone auch diesbezüglich nicht betroffen.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

4.3.1 Rentenbezügerinnen und -bezüger

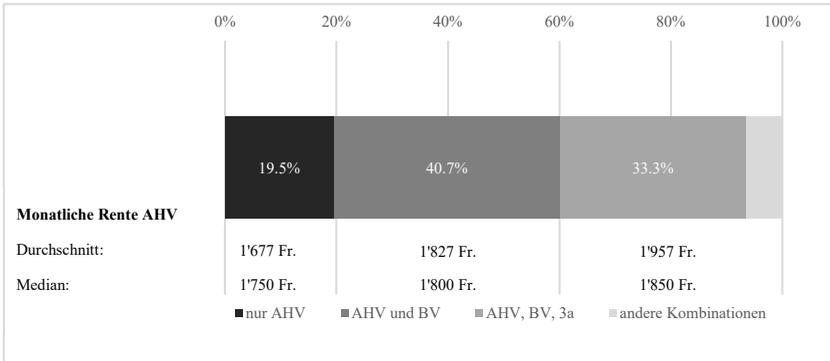
Finanzielle Situation der Altersrentnerinnen und -rentner

Auf Grundlage einer Stichprobenerhebung im Jahr 2019 (vgl. Grafik 2) ergaben sich folgende Bezugskombinationen aus den drei Säulen des Rentensystems¹⁵: 19,5 Prozent der Rentenbezügerinnen im Alter von 64 bis 69 Jahren und Rentenbezüger im Alter von 65 bis 70 Jahren bezogen im Jahr 2019 nur eine AHV-Rente, ohne Leistung aus der beruflichen Vorsorge oder Säule 3a. Dabei fliessen Altersleistungen, die bis zum Befragungszeitpunkt noch nicht erfolgt sind und später noch bezogen werden, nicht in die Analyse mit ein. Ihre durchschnittliche AHV-Rente betrug 1677 Franken und war damit rund 150 Franken tiefer als bei Personen, die zusätzlich eine BVG-Leistung bezogen und 280 Franken tiefer als bei Personen, die zusätzlich eine Leistung aus BVG und 3a bezogen. Für eine grosse Mehrheit der Personen bis fünf Jahre nach dem gesetzlichen AHV-Alter kommen Leistungen aus der 2. Säule (40,7 %) oder 2. und 3. Säule (33,3%) hinzu.

¹⁵ Bundesamt für Statistik: Syntheseerhebung soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (SESAM), Juli 2020 (www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]).

Grafik 2: *Bezugskombinationen aus den drei Säulen des Rentensystems, 2019*

Anteil der Bezügerinnen und Bezüger in Prozent und monatliche Rente aus der AHV für 64–69-jährige-Rentnerinnen und 65–70-jährige Rentner



Quelle: BFS – Syntheserhebung Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (SESAM)

Bei Neurentnerinnen und -rentnern in allen Altersklassen ist die monatliche Rentenhöhe nur leicht unterschiedlich. Die AHV-Altersneurente betrug im Jahr 2019 1786 Franken, die Neurente aus der beruflichen Vorsorge 1713 Franken (Medianwerte).

Da die Senkung des Mindestumwandlungssatzes BVG von 7,2 Prozent auf 6,8 Prozent zwischen 2005 und 2015 durch eine Erhöhung des koordinierten Lohnes in der 1. BVG-Revision kompensiert worden ist und seither keine weitere Senkung erfolgt ist, bezieht sich die vom Initiativkomitee beklagte Anpassung der Umwandlungssätze an die höhere Lebenserwartung und die Renditesituation nicht auf die Renten der obligatorischen beruflichen Vorsorge, sondern nur auf diejenigen der überobligatorischen beruflichen Vorsorge.

Die Einkommen von allen AHV-Altersrentnerinnen und -rentnern würden durch die Annahme der Initiative erhöht und ihre wirtschaftliche Situation würde verbessert. Da die Neurentnerinnen und Neurentner einen von Jahrgang zu Jahrgang stets kleiner werdenden Teil ihres Lohnes als Altersrente erhalten, kritisieren die Initiantinnen und Initianten, dass der Zweck der AHV gemäss Bundesverfassung, also die Existenzsicherung, nicht erfüllt wird. Die rückläufige Ersatzquote in der ersten Säule wird jedoch durch die Entwicklung in der zweiten Säule teilweise kompensiert (vgl. Ziffer 4.1 «Ersatzquote»). Zudem kann der Zweck der Existenzsicherung in Kombination mit den Ergänzungsleistungen zur AHV als erfüllt betrachtet werden. Ein Grossteil der Personen im Rentenalter ist überdies finanziell gut abgesichert. So erhalten in der Schweiz beispielsweise 26 Prozent der AHV-Rentenbezügerinnen und -bezüger (ohne rentenbeziehende Partner oder Partnerinnen) eine Maximalrente und 58 Prozent der Ehepaare eine plafonierte Maximalrente (Stand 2021). Die meisten dieser Personen, die eine Maximalrente und zusätzlich zur AHV-Rente Leistungen aus der 2. oder 3. Säule beziehen, sollten erwartungsgemäss weniger stark auf eine Erhöhung der Rente

angewiesen sein als die Personen, die nur eine AHV-Rente im Bereich der Minimalrente beziehen. Ein grosser Teil der Personen im Ruhestand verfügt in der Regel zudem zusätzlich über Einkommen aus Vermögen.¹⁶

Ein Teil der Rentnerinnen und Rentner kann ihren Existenzbedarf nicht selbst sichern, weshalb sie Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben. Dabei liegen die anerkannten Ausgaben für den allgemeinen Lebensbedarf bei den Ergänzungsleistungen deutlich höher als bei der Sozialhilfe oder beim betriebsrechtlichen Existenzminimum. Ende 2020 waren von den neuen Altersrentnerinnen und -rentnern 8,4 Prozent auf Ergänzungsleistungen angewiesen. Gut die Hälfte davon hat allerdings bereits zuvor eine Ergänzungsleistung zur IV bezogen und hat sich wegen der Invalidität keine ausreichende Altersvorsorge aufbauen können.

Dank dem bestehenden Sozialversicherungssystem inklusive Ergänzungsleistungen ist die Armutsproblematik im Alter geringer als in anderen Bevölkerungskreisen wie Alleinerziehenden oder Grossfamilien. Es kann in Frage gestellt werden, ob die Initiative für die anvisierten Bevölkerungsgruppen zielführend ist. Da die Initiative keine Differenzierung zwischen den Rentenbezügerinnen und -bezügern vornimmt, würden durch die gleichsame Begünstigung von besser situierten Rentenbezügerinnen und -bezügern verhältnismässig viele Ressourcen für diejenigen Bevölkerungs- und Rentnergruppen aufgewendet, die kaum oder gar nicht darauf angewiesen sind. Zudem würde die Existenzsicherung von Bezügerinnen und Bezügerern einer IV- oder Hinterlassenenrente nicht verbessert, obwohl die Bundesverfassung für diese die gleiche Vorgabe wie für AHV-Bezügerinnen und -bezüger macht.

Reformvorlage BVG 21

In der Reformvorlage BVG 21 ist unter anderem eine effektive Verbesserung der beruflichen Vorsorge bei tiefen Löhnen vorgesehen. Einerseits schlägt der Bundesrat vor, den Koordinationsabzug zu halbieren, wodurch ein höherer Lohn versichert wird, was für einen Teil der künftigen Rentenbezügerinnen und -bezüger zu höheren Renten führen würde. Andererseits sollen künftige Rentenbezügerinnen und -bezüger Anspruch auf einen Rentenzuschlag erhalten, dessen Betrag unabhängig von der Höhe ihrer Alters- oder Invalidenrente ist. Dank diesen beiden Massnahmen würde das aktuelle Rentenniveau trotz der Senkung des Umwandlungssatzes gesichert und teilweise sogar ab Inkrafttreten erhöht werden. Sowohl die Erhöhung des versicherten Lohns als auch der von der Rentenhöhe unabhängige Rentenzuschlag würden bei kleinen Löhnen und tiefen Renten verhältnismässig stärker ins Gewicht fallen, als dies bei höheren Löhnen und Renten der Fall wäre. Versicherte mit kleineren Löhnen, darunter insbesondere Frauen und Teilzeitbeschäftigte, erhielten dadurch generell eine bessere soziale Absicherung. Die Verbesserung durch den Rentenzuschlag soll zudem solidarisch finanziert werden und sie soll unmittelbar nach Inkrafttreten der Reform für die Bezügerinnen und Bezüger neuer Alters- und Invalidenrenten wirksam werden. Allerdings würden die Erhöhung des versicherten Lohns und die solidarische Finanzierung des Rentenzuschlags auch eine verstärkte Belastung der aktiven Versicherten und ihrer Arbeitgeberinnen bewirken.

¹⁶ Bundesamt für Sozialversicherungen: Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, Februar 2008 (www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen).

Der Nationalrat hat ein Modell beschlossen, das vom Bundesratsvorschlag abweicht. Auch bei diesem Modell soll die berufliche Vorsorge bei tiefen Löhnen verbessert werden. Insbesondere soll neben dem Koordinationsabzug auch die Eintrittsschwelle gesenkt werden. Damit würde nicht nur die berufliche Vorsorge von bereits heute versicherten Personen mit tiefen Löhnen gestärkt werden, sondern es würden auch mehr Personen mit tiefen Löhnen obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert werden und in Zukunft eine Rente der 2. Säule erhalten. Zudem soll der Sparprozess statt ab 25 Jahren bereits ab 20 Jahren laufen. Hingegen soll kein Rentenzuschlag wie im Bundesratsvorschlag eingeführt werden, sondern eine gewisse Rentenerhöhung für einen Teil der Versicherten der Übergangsgeneration von 15 Jahrgängen. Der Ausgang der parlamentarischen Beratung ist zwar noch nicht absehbar, doch die vom Bundesrat und dem Nationalrat vorgesehenen Modelle sehen beide eine mehr oder weniger starke Verbesserung der beruflichen Vorsorge bei kleinen Löhnen vor. Somit käme es zu einer Kumulation mit den zusätzlichen Leistungen und der zusätzlichen Beitragslast aufgrund der vorliegenden Initiative.

Einheit der Renten der 1. Säule

Der verfassungsmässige Zweck der Renten der 1. Säule, den Existenzbedarf angemessen zu decken, umfasst explizit die Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung. Die Renten der Invalidenversicherung entsprechen aus diesem Grund den Altersrenten der AHV (Art. 37 Abs. 1 IVG). Mit der Annahme der Initiative würden innerhalb der 1. Säule aber unterschiedliche Renten ausbezahlt. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb für die Existenzsicherung von Altersrentnerinnen und -rentnern einerseits sowie von Invalidenrentnerinnen und -rentnern und Hinterlassenenrentnerinnen und -rentnern andererseits unterschiedliche Ansätze gelten sollten. Zudem sind IV-Rentnerinnen und -rentner häufiger auf Ergänzungsleistungen angewiesen als Altersrentnerinnen und -rentner. Das Ziel der Initiative, dass gerade die ärmsten Personen eine Verbesserung spüren sollen, wird damit verfehlt.

Generationengerechtigkeit

Ein Zuschlag für die AHV-Altersrentnerinnen und -rentner wäre auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit problematisch. Denn die heutigen und die zukünftigen Erwerbstätigen werden im Verlauf der Zeit eine immer höhere Last zu tragen zu haben, damit nur schon das bisherige Leistungsniveau sichergestellt ist. Diese Lasten sind zudem höher als diejenigen, welche die Mehrheit der heutigen Rentenbezügerinnen und -bezüger während ihrer Erwerbstätigkeit tragen musste. Ob den heutigen Altersrentnerinnen und -rentnern auf den bereits laufenden Renten zusätzlich ein Zuschlag verschafft werden soll, den diese nicht oder nur zu einem kleinen Teil finanzieren, kann deshalb unter dem Aspekt der Gerechtigkeit in Frage gestellt werden.

4.3.2 Finanzierung

Kosten der Initiative

Eine Annahme der Initiative hätte weitgehende Auswirkungen auf die Finanzierung der AHV: Der mit der Volksinitiative beabsichtigte Leistungsausbau würde die aufgrund der demografischen Entwicklung bestehenden finanziellen Herausforderungen

für die AHV wesentlich verschärfen und einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von rund 5 Milliarden Franken im Jahr 2032 auslösen (vgl. Anhang 3). Dies entspricht rund 0,8 Lohnprozenten, beziehungsweise 1,1 Mehrwertsteuernpunkten. Das höhere Umlagedefizit in der AHV (vgl. Ziffer 4.2.1 «AHV-Finzen») würde ein zusätzliches Risiko für die finanzielle Stabilität der AHV darstellen, denn mit der Annahme der Initiative würden die Leistungen erhöht, ohne dass die Finanzierung entsprechend angepasst würde. Gemäss der heute geltenden Finanzierungsregelung müsste der Bund rund einen Fünftel der Mehrausgaben aufbringen. Ohne anderweitige Mehreinnahmen wäre dies mit entsprechenden Sparmassnahmen bei anderen Bundesausgaben verbunden (vgl. Ziffer 4.2.4 «Bund»). Für den verbleibenden Finanzierungsbedarf, der von der Initiative ausgelöst wird, gibt es verschiedene denkbare Lösungsansätze.

Erhöhung der Beiträge

Falls die Finanzierung über höhere Beiträge erfolgen würde, würden die Lohnnebenkosten ansteigen. Die im Lauf der Zeit mit den Rentenanpassungen steigenden Kosten würden einen weiteren Erhöhungsdruck auf die Beiträge und somit auch auf die Lohnkosten ausüben. Die Stabilität der Beitragssätze ist ein nicht zu vernachlässigender Faktor für die Stärke des Arbeitsmarktes und die hohe Erwerbsbeteiligung in der Schweiz. Des Weiteren machen die in der Reform BVG 21 vorgeschlagenen Massnahmen zum Ausgleich der Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes und zur Verbesserung der Vorsorge bei kleinen Löhnen bereits eine Erhöhung derjenigen Lohnbeiträge, die auf dem koordinierten Lohn berechnet werden, und – je nach Version – zusätzlich dazu die Einführung eines neuen Beitrags zur Finanzierung des Rentenzuschlages, der auf dem AHV-Lohn berechnet wird, notwendig. Deshalb würde eine gleichzeitige Anhebung der AHV-Beiträge diese Belastung noch erhöhen, womit sie zu vermeiden ist.

Nationalbankgewinne

Sollte die Finanzierung gemäss dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten über die Verwendung eines Teils der Nationalbankgewinne erfolgen, würde dies ohne Verfassungsänderung ebenfalls den Bund belasten. Dieser Vorschlag stellt daher keine echte Finanzierungslösung dar, sondern würde zu einer unmittelbaren Mehrbelastung des Bundeshaushalts führen (vgl. Ziffer 4.2.4 «Bund»). Die Verwendung von Nationalbankgewinnen für die Finanzierung von Sozialversicherung tangiert zudem die Unabhängigkeit der Nationalbank.

4.3.3 Laufende Reformen der Altersvorsorge

AHV 21

Die in Zukunft absehbaren Mehrkosten für die AHV stellen bereits das heutige System vor grosse Herausforderungen, weshalb das Parlament mit der Vorlage AHV 21 eine Reform angenommen hat, die sich aufgrund der finanziellen Situation der AHV und der Dringlichkeit einer Reform auf die wesentlichen Elemente zum Erhalt des Leistungsniveaus und zur Sicherung der Finanzierung der AHV beschränkt. Auch haben sich beide Räte mit der Annahme der Motion 21.3462 über den Zeitplan für die nächste Reform der AHV ausgesprochen. Diese Motion beauftragt den Bundesrat, bis am 31. Dezember 2026 eine Vorlage zur Stabilisierung der AHV für die Zeit von 2030

bis 2040 zu unterbreiten. In diesem Zusammenhang müssen weitere Massnahmen zur Sicherung und Finanzierung der AHV-Renten definiert werden. Schon unter der geltenden Ordnung ist der Reformbedarf in der AHV gross und es muss dabei die finanzielle Stabilisierung im Vordergrund stehen. Dies gilt umso mehr unter dem steigenden Druck auf die Leistungen der AHV im Zuge der demografischen Entwicklung. Mit der Umsetzung der Initiative würden die mit der Reform verfolgten Ziele beeinträchtigt.

BVG 21

Auf die Reform BVG 21 hätte eine Annahme der Initiative nur indirekt Einfluss. Würde beispielsweise der Zuschlag über die Beiträge finanziert, würde die Erhöhung der Beiträge der Erwerbstätigen allenfalls mit Beitragserhöhungen im Rahmen der Reform BVG 21 kumuliert. Des Weiteren würde sich ein allfälliger Rentenzuschlag in der beruflichen Vorsorge als Ausgleichsmassnahme für einen tieferen Umwandlungssatz mit dem Zuschlag auf die AHV-Altersrente ebenfalls kumulieren. Aktuell findet die parlamentarische Beratung zur Reform BVG 21 statt.

4.3.4 Fazit

Der bestehende Rentenanpassungsmechanismus in der ersten Säule hat zur Folge, dass die Ersatzquote der AHV-Renten langsam, aber stetig zurückgeht. Insofern sind Forderungen nach einer Verbesserung der AHV-Leistungen nachvollziehbar. Eine Fokussierung auf die Entwicklung der AHV-Ersatzquote würde aber zu kurz greifen. Es gilt zu beachten, dass alle AHV-Renten – auch jene von bestehenden AHV-Rentenbezügerinnen und -bezüger – regelmässig an das Mittel aus Teuerung und Lohnentwicklung angepasst werden. Zudem sorgen die Ergänzungsleistungen dafür, dass das schweizerische Sozialsystem den Auftrag der Existenzsicherung in seiner Gesamtheit erfüllen kann. Solange die heutigen und die zukünftigen Leistungen finanziell nicht gesichert sind, kann ein Leistungsausbau nicht in Frage kommen.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

4.4.1 Instrumente der Vereinten Nationen

Der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966¹⁷ 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 Sozialversicherungen ein.

4.4.2 Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation

Die Schweiz hat das Übereinkommen Nr. 128 vom 29. Juni 1967¹⁸ über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene am 13. September 1977 ratifiziert. Teil

¹⁷ SR 0.103.1

¹⁸ SR 0.831.105

III regelt die Leistungen im Alter. Das Übereinkommen definiert den gedeckten Schadenfall und bezeichnet die zu schützenden Personen, die Leistungsvoraussetzungen sowie die Mindesthöhe und die Dauer der Leistungen. Es sieht weiter im Teil V (Berechnung der regelmässig wiederkehrenden Zahlungen) vor, dass der Betrag der laufenden Barleistungen nach erheblichen Änderungen in der allgemeinen Verdiensthöhe oder nach erheblichen Änderungen in den Lebenshaltungskosten zu überprüfen ist (Art. 29 Abs. 1).

4.4.3 Instrumente des Europarats

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964¹⁹ wurde am 16. September 1977 von der Schweiz ratifiziert. Die Schweiz hat namentlich Teil V über die Leistungen bei Alter angenommen. Dieser Teil definiert den gedeckten Versicherungsfall und bezeichnet die zu schützenden Personen, die Leistungsvoraussetzungen sowie die Mindesthöhe und die Dauer der Leistungen. Die Europäische Ordnung sieht zudem im Teil XI (Berechnung der regelmässig wiederkehrenden Zahlungen) vor, dass der Betrag der laufenden Zahlungen nach namhaften Änderungen in der allgemeinen Verdiensthöhe, die sich aus namhaften Änderungen in den Lebenshaltungskosten ergeben, zu überprüfen ist (Art. 65 Abs. 10). Die Ordnung regelt zudem im Teil XII (Gemeinsame Bestimmungen) die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme, indem sie die Staaten verpflichtet, erforderlichenfalls dafür zu sorgen, dass die notwendigen versicherungstechnischen Untersuchungen und Berechnungen über das finanzielle Gleichgewicht vor jeder Änderung der Leistungen, der Sätze der Versicherungsbeiträge oder der zur Deckung der in Betracht kommenden Fälle in Anspruch genommenen Steuern angestellt werden (Art. 70 Abs. 3).

4.4.4 Recht der Europäischen Union

Die EU hat zwecks Erleichterung der Personenfreizügigkeit Regelungen zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit geschaffen. Die Schweiz nimmt seit dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999²⁰ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) am 1. Juni 2002 an diesem Koordinationssystem teil. Das EU-Recht sieht keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Einzelheiten ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinierungsgrundsätze selber festlegen. Dies gilt aufgrund des revidierten Übereinkommens vom 4. Januar 1960²¹ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten.

Die Schweiz wendet aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit der EU sowie des revidierten EFTA-Übereinkommens die Verordnung (EG) Nr. 883/2004²² sowie die

¹⁹ SR 0.831.104

²⁰ SR 0.142.112.681

²¹ SR 0.632.31

²² 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; **SR 0.831.109.268.1**.

Verordnung (EG) Nr. 987/2009²³ an. Diese beiden Verordnungen bezwecken einzig die Koordinierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit und stützen sich auf die entsprechenden internationalen Koordinationsgrundsätze, insbesondere die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum.

4.4.5 Fazit: Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht

Die in der Volksinitiative vorgesehene Erhöhung aller Altersrenten ist bezogen auf das Ergebnis mit den von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen der UNO, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und des Europarates insofern vereinbar, als diese Instrumente Mindesthöhen festhalten. Die aktuelle Rentenhöhe in Verbindung mit deren regelmässiger Anpassung gemäss der bestehenden Regelung (Art. 33^{ter} AHVG) ermöglicht bereits, die Anforderungen des Übereinkommens Nr. 128 der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit des Europarats bezüglich des Leistungsniveaus und der Anpassung der laufenden Zahlungen zu erfüllen. Bezüglich der Vorgaben in Art. 70 Abs. 3 der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit wird auf die Ausführungen unter Ziffer 4.4.3 verwiesen.

Die Altersrenten fallen in den sachlichen Geltungsbereich der erwähnten Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU. Die Rentenerhöhung gemäss der Initiative ist jedoch insbesondere diskriminierungsfrei ausgestaltet. Die Initiative bietet daher bezüglich des Koordinierungsrechts der EU keine Probleme.

5 Schlussfolgerungen

Eine zusätzliche AHV-Altersrente würde die ausbezahlten Altersrenten erhöhen und alle Altersrentnerinnen und -rentner finanziell besserstellen. Sie würde zudem dazu beitragen, das stetige Absinken der Ersatzquote aufgrund des Rentenindex zu bremsen. Eine Annahme der Initiative würde jedoch insbesondere voraussetzen, dass die Finanzierung der Mehrkosten sichergestellt bzw. finanziell tragbar ist. Insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, mit der die AHV konfrontiert ist, scheint eine solche Mehrbelastung zu hoch zu sein. Der Zuschlag auf die AHV-Renten wäre bei Rentnerinnen und Rentnern aus höheren Einkommen zudem sozialpolitisch kaum oder gar nicht gerechtfertigt. Auf individueller Ebene existiert mit den Ergänzungsleistungen zur AHV ein System, das den Rentnerinnen und Rentner hilft, ihre Grundbedürfnisse zu decken. Für eine Leistungssteigerung der AHV über diese Unterstützung hinaus besteht keine Notwendigkeit. Auch das Zusammenwirken von AHV und beruflicher Vorsorge ist ausgewogen. Ein solcher Leistungsausbau ist daher

²³ 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, ABl. L 284 vom 30.10.2009; SR **0.831.109.268.11**.

abzulehnen. Mangels Finanzierbarkeit eines Ausbaus der AHV-Altersrenten kommt auch kein indirekter Gegenvorschlag zur Initiative in Frage.

Mit den Reformen AHV 21 und BVG 21 wollen Bundesrat und Parlament die Herausforderungen der Altersvorsorge in der 1. und der 2. Säule parallel angehen. Das finanzielle Gleichgewicht der beiden Säulen soll dadurch erhalten und mittelfristig gesichert werden. Mit der Mehrwertsteuer als zusätzlicher Finanzierungsquelle in der Reformvorlage AHV 21 soll erreicht werden, dass die zusätzliche finanzielle Last solidarisch auf die gesamte Bevölkerung verteilt wird, statt nur die Aktiven zu belasten. Dies vermeidet eine Erhöhung der Arbeitskosten und eine Benachteiligung beschäftigungsintensiver Wirtschaftszweige. Einseitige Massnahmen, wie die Initiative sie vorsieht, berücksichtigen den gesamtheitlichen Ansatz der laufenden Reformen nicht. Die Mehrkosten, die sich aus diesen beiden Reformen für die Versicherten, die Arbeitgeberinnen und den Bund ergeben, lassen nicht genügend finanziellen Spielraum für die von der Initiative verlangte Leistungserhöhung.

Diese Argumente sprechen deutlich für eine Ablehnung der Initiative ohne direkten Gegenentwurf und ohne indirekten Gegenvorschlag. Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen und der Initiative keinen direkten Gegenentwurf und keinen indirekten Gegenvorschlag entgegenzusetzen.

Anhang 1

Finanzperspektiven der AHV gemäss geltender Ordnung

Beträge in Millionen Franken / Zu Preisen von 2022 (1)

Stand: definitive Abrechnung 2021

Jahr	Ausgaben		Einnahmen				Umlage- ergebnis	Kapital- ertrag	Betriebs- ergebnis	Stand des AHV-Fonds		Indikatoren					
	Total Ausgaben	Beiträge	MWST	Bundesbeitrag	Andere Einnahmen	Total Einnahmen				Kapital	Kapital ohne IV-Schuld	Ausgaben in % der AHV-Lohnsumme	Umlage- ergebnis in 100- Punkten	Umlage- ergebnis in Prozenten	Kapital in % der Ausgaben	Kapital o. IV- Schuld in % der Ausgaben (1980=100)	
	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)										
2021	47 027	35 130	3 040	9 499	238	47 907	880	1 703	2 583	49 741	39 457	11.6	0.3	0.2	106	84	89.1
2022	47 875	36 156	3 161	4 0	9 671	49 223	1 349	1 345	2 694	52 435	42 151	11.5	0.4	0.3	110	88	88.6
2023	49 350	36 990	3 225	2.0	9 969	50 416	1 066	1 002	2 068	54 139	43 926	11.6	0.3	0.2	110	89	89.4
2024	50 229	37 502	3 295	2.2	10 126	51 152	1 023	1 122	2 135	55 950	45 799	11.6	0.3	0.2	112	91	87.8
2025	52 283	37 968	3 356	1.9	10 561	52 111	-172	1 101	929	56 601	46 469	11.9	-0.1	0.0	108	89	88.9
2026	53 275	38 429	3 413	1.7	10 762	52 828	-448	1 111	663	56 982	46 931	12.0	-0.1	-0.1	107	88	88.1
2027	54 742	38 992	3 463	1.5	11 058	53 735	-1 007	1 294	287	56 705	46 753	12.2	-0.3	-0.2	104	85	88.2
2028	55 753	39 555	3 513	1.4	11 262	54 550	-1 203	1 290	77	56 220	46 398	12.2	-0.3	-0.3	101	83	86.7
2029	56 564	40 123	3 563	1.4	11 478	55 251	-1 509	1 234	1 569	56 075	46 009	12.7	-0.8	-0.6	92	77	82.6
2030	59 366	40 704	3 615	1.4	12 092	56 366	-3 080	1 174	-1 888	51 714	43 694	12.7	-0.8	-0.6	87	73	86.3
2031	62 403	41 292	3 667	1.4	12 605	48	-4 625	1 086	-3 539	47 662	40 621	13.1	-1.3	-1.0	76	65	87.4
2032	63 345	41 892	3 720	1.5	12 796	1.5	-4 726	975	-3 751	43 459	37 651	13.1	-1.3	-1.0	69	59	85.8



Erklärungen

(1) Abrechnungsjahr zu laufenden Preisen
 (2) Aufwandskriterien gemäss dem Prozess
 (3) Spaltenabgabe; Ertrag für Regress und weitere Erträge

Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung vom 24.3.2024, in %

Jahr	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresindex	0.5	0.2	0.2	0.0	0.0
Preis	1.9	0.7	0.6	0.0	0.0

Rentenansparungen: alle zwei Jahre
 BSV, 25.05.2022
 Szenario A-00-2020 Bundesamt für Statistik BFS

Anhang 2

Finanzperspektiven der AHV gemäss der Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente

Nur Altersrenten

Beträge in Millionen Franken / Zu Präsen von 2022 (1)

Stand: definitive Abrechnung 2021

Jahr	Ausgaben		Einnahmen			Umlage- ergebnis	Kapital- ertrag	Betriebs- ergebnis	Stand des AHV-Fonds		Indikatoren		Kapital o. IV- Schuld in % der Ausgaben (1980=100)	Ersatz- quoten-Index (1980=100)
	Total Ausgaben	Beträge	MWST	Bundesbeitrag	Andere Einnahmen				Total Einnahmen	Umlage- ergebnis	Umlage- ergebnis	Umlage- ergebnis in % der AHV- Lohnsumme		
	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)	(2)	Kapital ohne IV-Schuld	Umlage- ergebnis in MWST- Punkten	Umlage- ergebnis in Lohn- Prozenten	Kapital in % der Ausgaben		
2021	47 027	35 130	3 040	9 499	238	47 907	880	1 703	2 583	49 741	116	0.3	106	84
2022	47 875	36 556	2.9	9 671	1.8	49 223	1 389	1 345	2 694	52 455	115	0.4	110	88
2023	49 330	39 209	2.3	9 969	3.1	50 416	1 065	1 022	2 938	49 320	116	0.3	110	89
2024	50 785	40 526	1.6	10 146	4.5	51 672	741	708	3 135	46 181	117	0.2	111	92
2025	52 288	37 868	1.2	10 561	4.3	52 111	-1 172	1 101	3 239	46 699	11.9	-0.1	108	89
2026	57 441	38 429	1.2	11 603	9.9	53 669	-3 771	1 059	-2 713	43 555	13.0	-1.1	99	76
2027	59 030	38 892	1.5	11 924	2.8	54 601	-4 429	1 129	-3 300	49 775	13.1	-1.3	94	67
2028	61 120	39 535	1.4	12 156	1.9	55 426	-5 069	1 008	-3 774	45 775	13.2	-1.3	84	59
2029	63 429	40 333	1.4	12 387	5.2	56 254	-5 650	850	-4 250	41 775	13.3	-1.4	76	49
2030	64 261	40 704	1.4	12 981	1.7	57 515	-6 746	671	-6 076	33 028	13.7	-1.9	51	39
2031	67 331	41 292	1.4	13 601	4.8	58 773	-8 558	456	-8 101	24 599	14.1	-2.3	37	26
2032	68 355	41 892	1.3	13 808	1.5	59 631	-8 725	214	-8 511	15 865	14.2	-2.3	23	15

Erläuterungen

- (1) Abrechnungsjahr zu laufenden Preisen
- (2) Altersrentenangehörigen in Prozent
- (3) Spielbahnabgabe, Ertrag aus Regress und weitere Erträge



Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung vom 26.3.2022, in %

Jahr	2022	2023	2024	2025	2026
Lohnindex	3.6	3.5	3.2	3.0	2.8
Preis	1.9	0.7	0.6	0.5	0.5

Rentenerwartungen: alle zwei Jahre
 Szenario A-00-2020 Bundesamt für Statistik BFS

Anhang 3

Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen der der Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente
Nur Altersrenten

Beträge in Millionen Franken / Zu Preisen von 2022 **Stand: definitive Abrechnung 2021**

Jahr	AHV-Renten-zuschlag	Veränderung Ausgaben	Bundes-beitrag	Veränderung Einnahmen	Wirkung Total
	1)	Saldo aller Massnahmen	Einnahmen	Saldo aller Massnahmen	Einnahmen - Ausgaben
2021	0	0	0	0	0
2022	0	0	0	0	0
2023	0	0	0	0	0
2024	0	0	0	0	0
2025	0	0	0	0	0
2026	4165	4165	841	841	-3324
2027	4288	4288	866	866	-3422
2028	4376	4376	884	884	-3492
2029	4606	4606	930	930	-3676
2030	4695	4695	948	948	-3746
2031	4928	4928	996	996	-3933
2032	5011	5011	1012	1012	-3999

BSV, 25.05.2022

Erläuterungen

1) AHV-Rentenzuschlag von 8,33% ab 2026.

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

Anhang 4

Finanzperspektiven der AHV gemäss AHV 21 mit der Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente

Beschluss des Parlaments vom 17.12.2021, Inkrafttreten der AHV 21 in 2024

Beträge in Millionen Franken / Zu Preisen von 2022 (1)

Stand: definitive Abrechnung 2021

Jahr	Ausgaben		Einnahmen				Umlage- ergebnis	Kapital- ertrag	Betriebs- ergebnis	Stand des AHV-Fonds		Indikatoren					
	Total Ausgaben	Beträge	MWST	Bundesbeitrag	Andere Einnahmen	Total Einnahmen				Kapital ohne IV-Schuld	Kapital IV-Schuld	Ausgaben in % der AHV- Lohnsumme	Umlage- ergebnis in MWST- Punkten	Umlage- ergebnis in Lohn- Prozenten	Kapital in % der Ausgaben	Kapital in % der Ausgaben der Ausgaben (1980=100)	Ersatz- quoten-Index (1980=100)
	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)										
2021	47 027	35 130	3 040	9 499	238	47 907	880	1 703	2 583	49 741	39 457	11,6	0,3	0,2	106	84	89,1
2022	47 875	36 156	2,9	9 671	1,8	49 223	2,7	1 349	2 694	52 435	42 151	11,5	0,4	0,3	110	88	88,6
2023	49 350	36 990	2,3	9 969	3,1	50 416	2,4	1 066	2 088	54 139	43 926	11,6	0,3	0,2	114	89	89,4
2024	50 196	37 591	1,6	10 190	1,7	52 296	3,3	7 068	2 280	56 036	46 884	11,6	0,6	0,5	114	93	92,9
2025	52 137	39 637	1,2	10 532	3,9	55 493	2,3	1 326	2 499	59 251	49 149	11,9	0,4	0,3	114	94	93,9
2026	57 004	38 533	1,3	11 515	9,3	55 050	2,9	1 144	-8,10	58 146	48 095	12,9	-0,6	-0,4	102	84	88,1
2027	58 337	39 134	1,6	11 784	2,3	55 988	1,7	-3 049	-1 057	56 513	46 501	13,0	-0,7	-0,5	97	80	88,2
2028	60 215	40 372	1,6	12 088	1,4	57 466	1,5	-1 066	-1 066	57 347	46 305	13,0	-0,7	-0,5	97	80	88,2
2029	62 310	41 891	1,4	12 529	1,5	58 420	1,4	-1 066	-1 066	57 347	46 305	13,0	-0,7	-0,5	97	80	88,2
2030	63 538	40 903	1,5	12 835	2,0	59 013	1,6	-4 525	-3 476	47 253	39 233	13,5	-1,3	-1,0	74	62	86,3
2031	66 722	41 494	1,4	13 478	5,0	60 319	2,2	4 402	907	41 291	34 289	14,0	-1,7	-1,3	62	51	87,4
2032	67 862	42 000	1,5	13 708	1,7	61 248	1,5	-6 634	-5 898	34 984	29 196	14,0	-1,8	-1,4	52	43	85,0
2033																	

Erläuterungen

- (1) Abrechnungsjahr zu laufenden Preisen
- (2) Vorjahresänderungsrate in Prozent
- (3) Spielbankabgabe, Ertrag aus Regress und weitere Erträge



Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung vom 24.3.2022, in %

Jahr	2022	2023	2024	2025	2026
Lehndindex	1,8	1,8	1,2	1,0	1,0
Preis	1,9	0,7	0,6	0,5	0,5

Rentenpassungen: alle zwei Jahre

Senario A-00-2020 Bundesamt für Statistik BFS

Anhang 5

Finanzielle Auswirkungen der Massnahmen der AHV 21 mit der Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente

Beschluss des Parlaments vom 17.12.2021, Inkrafttreten der AHV 21 im 2024

Beträge in Millionen Franken / Zu-/Preis von 2022

Stand: definitive Abrechnung 2021

Jahr	Referenzalter		Kürzung bei Vorbezug	Zuschlag bei Auschluss	Rentenverbesserung	Franchise	HE	AHV-Rentenzuschlag	Ausgleichsmassnahmen		Veränderung Ausgaben	Bundesbeitrag	Veränderung Einnahmen	Zusatzfinanzierung	Totale Veränderung Einnahmen	Wirkung Total
	Abgaben	Einnahmen							Abgaben	Einnahmen						
	31		21	31	41	51	61	71	81	91		101		111		
2021	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2023	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2024	0	0	0	0	0	89	0	69	0	0	69	14	103	1041	1144	1075
2025	-236	36	0	2025	0	2	90	71	0	13	-146	-30	39	1342	1382	1528
2026	-576	83	0	94	5	94	72	4165	28	35	-73	3729	753	857	1365	2233
2027	-930	134	18	5	12	4298	43	4298	86	86	-88	3595	726	868	1385	2253
2028	-1276	190	35	23	3	100	74	4376	61	157	-103	3453	697	884	1405	2289
2029	-1342	202	54	1	39	96	77	4606	101	221	-105	3756	759	951	1425	2316
2030	-1333	204	70	-1	55	100	78	4695	139	269	-105	3972	802	1001	1446	2447
2031	-1334	206	89	-3	72	102	81	4928	181	304	-105	4319	872	1075	1467	2542
2032	-1307	207	106	-5	86	107	81	5011	219	326	-105	4518	913	1121	1488	2609

Erläuterungen

- Das Referenzalter für Männer und Frauen beträgt neu 65 Jahre. Frauen erhalten die orientierte AHV-Rente ein Jahr später (Mindererhalten) und bezahlen ein Jahr länger AHV-Beträge (Mehrerhalten).
- Die Kürzungssätze werden angepasst.
- Die Kürzungssätze werden angepasst, wenn die Altersgrenze für den Rentenzuschlag über die Altersgrenze für den Zuschlag bei Auschluss liegt. Die Kürzungssätze werden angepasst, wenn die Altersgrenze für den Zuschlag bei Auschluss über die Altersgrenze für den Zuschlag bei Auschluss liegt.
- Die Beiträge werden neu berechnet, wenn die Altersgrenze für den Zuschlag bei Auschluss über die Altersgrenze für den Zuschlag bei Auschluss liegt.
- Die Beiträge können auch unterhalb der Franchise entrichtet werden.
- Die Karenzfrist für den Bezug einer Hinterlassenschaft wird auf sechs Monate gesenkt.
- AHV-Rentenzuschlag von 8,33% ab 2026.
- Ausgleichsmassnahmen mit Volumen 701 Millionen Franken im 2023. Erleichterter Vorbezug bis 2033.
- Rentenzuschlag von 100/100/20/1 Franken pro Monat mit entkommensabhängiger Abzinsung und ohne Korrektur von Schwelleneffekten.
- Die Beiträge werden neu berechnet, wenn die Altersgrenze für den Zuschlag bei Auschluss über die Altersgrenze für den Zuschlag bei Auschluss liegt.
- Für die Stabilisierung der AHV sollen zusätzlich 0,4% MWST erhoben werden (2024, 0,4%).

857_25.05.2022

