

## **11. AHV-Revision (Neufassung) Erste Botschaft betreffend:**

- **AHV-Ausgleichsfonds**
- **einheitliches Rentenalter 65 für Männer und Frauen**
- **Erweiterung der Vorbezugs- und Aufschubsregelungen**
- **Aufhebung des Freibetrags für Erwerbstätige im Rentenalter**
- **Massnahmen betreffend die Umsetzung der Versicherung**

vom 21. Dezember 2005

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

2000	P	00.3291	Rentenalter für Schwerstarbeiterinnen und Schwerstarbeiter (N 6.10.00, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei)
2002	P	00.3499	Flexible Pensionierung für den Mittelstand (N 17.4.02, Wandfluh)
2003	P	03.3470	Flexibilisierung der AHV-Renten (N 19.12.03, Studer Heiner)
2004	P	04.3234	Flexibles Rentenalter (N 8.10.04, Meyer Thérèse)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Dezember 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Die Ablehnung der ersten 11. AHV-Revision wie auch die im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zu dieser Vorlage durchgeführten Beratungen haben gezeigt, dass es verfrüht wäre, schon jetzt umfassende Reformvorschläge im Bereich der Finanzierung und der Leistungen der AHV zu unterbreiten, oder gar in beiden Bereichen zusammen. Grundlegende materielle Änderungen müssen in jedem Fall zuvor gründlich untersucht und durchdacht werden.*

*Die Reform der AHV ist deshalb schrittweise anzugehen. Eine erste Etappe wird nun mit dieser 11. AHV-Revision vollzogen, welche in Form von zwei Botschaften durchführungstechnische Verbesserungen und einige Änderungen im Leistungsbereich vorschlägt. Die vorliegende 11. AHV-Revision erhebt nicht den Anspruch, die schwer wiegenden strukturellen Probleme zu lösen, die in den nächsten Jahrzehnten auf die AHV zukommen werden. Tatsache ist aber, dass sich die finanzielle Situation der AHV zusehends verschlechtert und dass sich aufgrund der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung schon sehr bald Anpassungen bei den Leistungen und der Finanzierung aufdrängen.*

*In dieser Botschaft stehen der Fortbestand des Systems und die Erweiterung der Flexibilisierungsmöglichkeiten beim Altersrücktritt im Vordergrund. Ausserdem werden verschiedene technische Anpassungen vorgeschlagen, mit denen die Durchführung der Versicherung vereinfacht werden soll. Einige dieser Vorschläge waren bereits in der ersten 11. AHV-Revision enthalten und unbestritten.*

*Folgende Massnahmen werden vorgeschlagen:*

- Der Stand des AHV-Ausgleichsfonds soll bei 70 Prozent einer Jahresausgabe der AHV festgesetzt werden. Gleichzeitig soll ein Mechanismus eingeführt werden, durch den die Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung, je nach Fondsstand gebremst oder sogar ausgesetzt wird. Die automatische zweijährige Rentenanpassung gemäss Mischindex soll hinausgeschoben werden, wenn der Fondsstand unter 70 Prozent fällt. Die Renten sollen erst dann angepasst werden, wenn die seit der letzten Anpassung aufgelaufene Teuerung mehr als 4 Prozent beträgt. Sinkt der Stand des Fonds unter 45 Prozent, soll die Rentenanpassung ganz ausgesetzt werden.*
- Das Rentenalter soll für Frauen und Männer einheitlich bei 65 Jahren festgelegt werden.*
- Die aktuellen Vorbezugs- und Aufschubsregelungen mit versicherungstechnischer Kürzung bzw. Erhöhung sollen erweitert werden. Frauen und Männer sollen ihre ganze Altersrente ab Vollendung des 62. Altersjahres vorbeziehen können. Ausserdem soll ab dem vollendeten 60. Altersjahr der Vorbezug einer halben Rente ermöglicht werden. Auch beim Rentenaufschub soll es neu möglich sein, nur die halbe Rente aufzuschieben. Weiter ist es möglich, die Leistung weniger als ein Jahr aufzuschieben.*

- 
- *Der Freibetrag für erwerbstätige Rentner- und Rentnerinnen soll aufgehoben werden. Neu soll es aber möglich sein, durch Beitragszahlungen auf dem im Rentenalter erzielten Erwerbseinkommen höhere Altersrenten zu erzielen.*
  - *Die Durchführung der Versicherung, insbesondere der Beitragsbezug, soll mittels verschiedener technischer Massnahmen erleichtert werden. Vorgeslagen werden Änderungen beim Beitragsaufrechnungsverfahren sowie bei der Beitragserhebung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne beitragspflichtige Arbeitgeber oder bei der Kassenzugehörigkeit der Ehegatten von vorzeitig pensionierten Personen.*

*Die in dieser Botschaft vorgeschlagenen Änderungen sind der erste Teil der 11. AHV-Revision. Für das zweite Revisionspaket wird eine separate Botschaft verfasst, in der es einzig um die Einführung einer Vorruhestandsleistung geht. Diese neue Leistung stellt zwar eine Ergänzung zur Flexibilisierung des Rentenalters in der AHV dar, ist aber nach dem Modell der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV aufgebaut und nicht als eine Leistung der AHV. Deshalb ist eine separate Behandlung gerechtfertigt.*

*Diese Revisionsanträge entlasten den Finanzhaushalt der Versicherung und sind gleichzeitig konkrete auf den flexiblen Rentenanstritt ausgerichtete Massnahmen, welche die mit der 10. AHV-Revision begonnene Entwicklung hin zur Geschlechtergleichstellung in der Altersvorsorge abschliessen. Diese Massnahmen sind so ausgestaltet, dass sie den Übergang zu den grundlegenden Änderungen, die in nächster Zeit auf die AHV zukommen, erleichtern werden.*

*Die mit dieser Botschaft vorgelegten Änderungen hängen nicht von der Einführung einer Vorruhestandsleistung ab, die gleichzeitig mit einer zweiten Botschaft vorgeschlagen wird.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>1958</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage; Ausgangslage</b>	<b>1963</b>
1.1 Entwicklung seit der 10. AHV-Revision	1963
1.2 Auf spätere Gesetzesrevisionen verschobene Themenschwerpunkte	1964
1.3 Gründe für eine separate Botschaft für die Einführung der Vorruhestandsleistung	1965
1.4 Hängige Volksinitiativen	1965
1.5 Parlamentarische Vorstösse	1965
1.6 Zusammenhang mit anderen Gesetzesvorhaben	1966
1.6.1 Neuer Finanzausgleich	1966
1.6.2 Andere Gesetzesvorhaben	1967
1.6.3 Umgesetzte Bestimmungen aus der ersten Fassung der 11. AHV- Revision	1968
1.7 Vorbereitungsarbeiten	1969
1.8 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	1969
1.9 Stellungnahme der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission	1971
<b>2 Demografische Entwicklung und Finanzperspektiven der AHV bis 2020</b>	<b>1972</b>
2.1 Demografische Entwicklung	1972
2.2 Wahl der Szenarien	1974
2.2.1 Basisszenario	1975
2.2.2 Szenario «Schwachere Reallohnwachstum»	1976
2.2.3 Szenario «Stärkeres Wirtschaftswachstum»	1976
2.3 Finanzierungsperspektiven bis 2020	1976
<b>3 Inhalt der 11. AHV-Revision</b>	<b>1979</b>
3.1 Leistungsseitige Massnahmen	1979
3.1.1 Einheitliches Rentenalter 65 für Frauen und Männer	1979
3.1.1.1 Bedeutung des Rentenalters	1979
3.1.1.2 Entwicklung des Rentenalters in der AHV	1980
3.1.1.3 Gründe für die Vereinheitlichung des Rentenalters bei 65 Jahren	1980
3.1.2 Rentenvorbezug und Rentenaufschub	1981
3.1.2.1 Allgemeines	1981
3.1.2.2 Geltendes Recht	1982
3.1.2.3 Grundzüge des neuen Vorschlags für den Vorbezug	1983
3.1.2.4 Kürzung der Rente	1984
3.1.2.5 Aufschub der Rente	1985
3.1.2.6 Teilvorbezug und Teilaufschub der Altersrente	1985
3.1.3 Richtgrösse des AHV-Fonds	1986
3.1.4 Anpassungsrhythmus für die AHV/IV-Renten	1987
3.1.4.1 Ausgangslage	1987
3.1.4.2 Aufhebung der automatischen zweijährlichen Rentenan- passung zu Gunsten einer Anpassung entsprechend den vorhandenen Mittel	1988

3.1.5 Weitere Änderungen im Leistungsbereich	1992
3.1.5.1 Abschaffung des Freibetrages für erwerbstätige Altersrentnerinnen und -rentner	1992
3.1.5.2 Massgebende Staatsangehörigkeit für AHV/IV-Leistungen	1994
3.1.5.3 Ausdehnung des Anspruchs auf Betreuungsgutschriften	1995
3.2 Technische Massnahmen betreffend die Durchführung der Versicherung	1996
3.2.1 Prozentuale Beitragsaufrechnung	1996
3.2.2 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber	1998
3.2.3 Änderung der Kassenzugehörigkeitsbestimmungen	2000
3.2.4 Gesetzliche Verankerung des Realisierungsprinzips	2001
3.2.5 Beitragsbefreiung bei Entrichtung des doppelten Mindestbeitrages im Rentenalter	2003
3.2.6 Sicherung der Einführung einer neuen Versichertennummer	2004
3.2.7 Strafbestimmungen	2004
3.2.8 Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung wissenschaftlicher Auswertungen und für die Finanzierung von Informatikanwendungen	2005
3.2.9 Aufhebung der Berichterstattungspflicht des Bundesrates	2006
<b>4 Finanzielle Auswirkungen der Revisionsmassnahmen</b>	<b>2007</b>
4.1 Auswirkungen als Durchschnittswerte	2007
4.2 Auswirkungen mit Übergangseffekt	2008
4.3 Beurteilung der Finanzhaushalte der AHV	2009
<b>5 Besonderer Teil: Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen</b>	<b>2012</b>
5.1 Änderung des AHVG	2012
5.2 Änderung weiterer Bundesgesetze	2029
5.2.1 Änderung des ATSG	2029
5.2.2 Änderung des IVG	2029
5.2.3 Änderung des ELG	2030
5.2.4 Änderung des UVG	2031
5.2.5 Änderung des MVG	2031
5.2.6 Änderung des EOG	2032
5.2.7 Änderung des AVIG	2032
<b>6 Auswirkungen</b>	<b>2033</b>
6.1 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone	2033
6.2 Auswirkungen auf die anderen Sozialversicherungszweige	2034
6.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	2035
6.4 Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann	2035
6.5 Auswirkungen auf das Personal, die Informatik und die Vollzugsorgane sowie übrige Auswirkungen	2035
<b>7 Legislaturplanung</b>	<b>2036</b>
<b>8 Rechtliche Aspekte</b>	<b>2036</b>
8.1 Verfassungsmässigkeit	2036

8.2 Verhältnis zum ATSG	2036
8.3 Verhältnis zum internationalen Recht	2037
8.3.1 Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen	2037
8.3.2 Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation	2037
8.3.3 Das Recht der europäischen Gemeinschaft	2037
8.3.4 Die Instrumente des Europarates	2038
8.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	2039
8.5 Erlassform	2040
<b>Anhangtabellen 1–3</b>	<b>2041</b>
<b>Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (<i>Entwurf</i>)</b>	<b>2045</b>

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage; Ausgangslage

### 1.1 Entwicklung seit der 10. AHV-Revision

Mit der am 1. Januar 1997 in Kraft getretenen 10. AHV-Revision wurde ein grosser Schritt in Richtung Gleichbehandlung von Frau und Mann gemacht. Zivilstands-unabhängige Renten, Anspruch auf Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sowie eine Witwerrente sind neue Komponenten des AHV-Systems, die den heutigen gesellschaftlichen Vorstellungen unseres Landes Rechnung tragen und vor allem die neuen Familienformen berücksichtigen. Zudem konnte die finanzielle Aushöhlung der Versicherung durch die Anhebung des Rentenalters der Frauen auf 64 Jahre, die in erster Linie aus Gründen der Gleichbehandlung erfolgte, zumindest ein wenig aufgehalten werden. Hingegen hat diese Revision die Erwartungen hinsichtlich einer Flexibilisierung des Altersrücktritts nicht erfüllt. Die im Zusammenhang mit einem Vorbezug der Rente im Gesetz vorgesehenen Bedingungen haben sich für die an einem Vorbezug interessierten Versicherten als wenig attraktiv erwiesen.

In der Folge wurde das AHVG mehrmals punktuell geändert. Mit Artikel 49a und den ihm folgenden Artikeln, die am 1. Januar 2001 (AS 2000 2749) aufgrund des Datenschutzgesetzes eingefügt worden sind, wurde die Rechtsgrundlage für die Bearbeitung schützenswerter Personendaten geschaffen. Am 1. Januar bzw. 1. April 2001 trat die Revision der freiwilligen AHV/IV in Kraft (AS 2000 2677), welche im Wesentlichen die Versicherung auf Nicht-EU-/EFTA-Staaten begrenzte und die freiwillige Versicherung als Weiterführungsversicherung ausgestaltete. Ferner wurden die Beiträge generell um 0,6 Prozentpunkte erhöht, die sinkende Beitragskala abgeschafft und der Mindestbeitrag verdoppelt. Ebenfalls am 1. Januar 2001 wurde auf eine parlamentarische Initiative hin in Artikel 219 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs das Konkursprivileg für Sozialversicherungen wieder aufgenommen (AS 2000 2531). Die Beitragsforderungen der AHV stellen nun wiederum Forderungen der 2. Klasse dar und werden somit im Konkurs privilegiert behandelt. Am 1. Juni 2002 wurde in Artikel 153a AHVG aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit den Staaten der Europäischen Union das Verhältnis zum europäischen Recht geregelt und bestimmte EG-Verordnungen auch für die Schweiz für anwendbar erklärt (AS 2002 685). Im Vergleich zu den früheren bilateralen Sozialversicherungsabkommen ändert vor allem die Versicherungsunterstellung bei Mehrfachaktivitäten. Das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) am 1. Januar 2003 (AS 2002 3371) machte weitere Anpassungen erforderlich: In Artikel 1 AHVG wird das ATSG auf das AHVG für anwendbar erklärt und mehrere Verweise auf das neue Gesetz fanden Eingang ins AHVG. Neu in der AHV war das Einspracheverfahren, welches das ATSG grundsätzlich für alle sozialversicherungsrechtlichen Verfahren vorsieht. Ausserdem wurde Artikel 52 AHVG überarbeitet und eine zweijährige Verjährungsfrist für Schadenersatzforderungen eingeführt.

Die Bevölkerungsentwicklung wird die Versicherung vor ernsthafte finanzielle Probleme stellen. In einem ersten Entwurf zur 11. AHV-Revision (vgl. Botschaft vom 2. Februar 2000 über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden-

versicherung; BBl 2000 1865) wurde versucht, Lösungen sowohl für die finanziellen Probleme der Versicherung als auch für die neuen gesellschaftlichen Bedürfnisse zu finden. Gegen diesen Entwurf zur 11. AHV-Revision, der ein für mittlere Einkommensklassen günstiges Frühpensionierungsmodell mit Sparmassnahmen auf der Leistungsseite (Anhebung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre, Umgestaltung der Hinterlassenenrenten, Anpassung der Leistungen an die wirtschaftliche Entwicklung) und einer Erhöhung der MWST kombinierte, wurde jedoch das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 lehnten 67,9 Prozent der Stimmenden den Gesetzesentwurf ab. 68,6 Prozent sprachen sich gegen den Bundesbeschluss über die Finanzierung der AHV/IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze aus.

Die Umstände und die Beweggründe, die zu einem ersten Entwurf zur 11. AHV-Revision Anlass gaben, haben sich nicht grundlegend verändert. Die Alterung der Bevölkerung belastet die Versicherung immer stärker und die damals aufgestellten Prognosen werden daher bestätigt. Der flexible Altersrücktritt bleibt für zahlreiche Versicherte weiterhin unmöglich. Die allgemein kritische Wirtschaftslage lässt kaum auf eine Konjunkturerholung hoffen, von der die Finanzen der Versicherung profitieren können. Will man die AHV langfristig sichern, so ist eine umfassende Revision unumgänglich.

Allerdings haben die Beweggründe, welche zum Scheitern der ersten 11. AHV-Revision geführt haben, und die Diskussionen im Vorfeld der nun vorliegenden Revision gezeigt, dass die Zeit für die Lösung dieser strukturellen Probleme der Versicherung noch nicht reif ist. Für die Reform der AHV ist deshalb etappenweise vorzugehen. Ein erster Schritt dazu wird mit der neuen 11. AHV-Revision gemacht, die, in Form von zwei Botschaften, durchführungstechnische Verbesserungen und bestimmte Anpassungen im Leistungsbereich vorschlägt. In einem zweiten Schritt werden bis Ende dieses Jahrzehnts umfassende Reformvorschläge zu prüfen sein.

## **1.2 Auf spätere Gesetzesrevisionen verschobene Themenschwerpunkte**

Bei der vorliegenden Revision und der Revision über die Einführung einer Vorruhestandsleistung (vgl. zweite Botschaft zur 11. AHV-Revision [Neufassung] betreffend die Einführung einer Vorruhestandsleistung; BBl 2006 2061), geht es nicht darum, die AHV-Finanzierungsgrundlagen neu zu beurteilen. Die Einführung neuer Finanzierungsquellen zur Konsolidierung der AHV-Finanzen, und einige Fragen zum AHV-Ausgleichsfonds, insbesondere die mögliche Implementierung eines eigenen IV-Fonds, werden zu einem späteren Zeitpunkt in der 12. AHV-Revision oder einer anderen Gesetzesrevision behandelt. Die 12. AHV-Revision wird sich auch mit der Modernisierung der Strukturen und der Organisation der Versicherung befassen. Die in letzter Zeit oftmals angesprochene Entflechtung der Finanzhaushalte der Versicherung und des Bundes wird gemäss Bundesratbeschluss vom 30. Juni 2004 im Rahmen einer AHV-Revision zur langfristigen finanziellen Konsolidierung aufgenommen und zwar dann, wenn die IV in der Lage sein wird, ihre Schulden abzubauen.



### 1.3

### **Gründe für eine separate Botschaft für die Einführung der Vorruhestandsleistung**

Die vorliegende 11. AHV-Revision schlägt Massnahmen im Leistungs- und im Beitragsbereich sowie zur verbesserten Durchführung der Versicherung vor. Die hier vorgeschlagenen Änderungen lassen sich problemlos und ohne Struktur Anpassungen in das bestehende System einfügen. Bei der Vorruhestandsleistung, die parallel dazu eingeführt werden soll (vgl. zweite Botschaft zur 11. AHV-Revision [Neufassung] betreffend die Einführung einer Vorruhestandsleistung; BBl 2006 2061), handelt es sich hingegen um eine neue Leistung, die es so im allgemeinen Rentensystem noch nicht gegeben hat – obwohl sie auch für Personen bestimmt ist, die auf Grund ihres Alters Anspruch auf AHV-Leistungen hätten. Die neue Vorruhestandsleistung entspricht einem offenkundigen gesellschaftlichen Bedürfnis, passt aber von der Struktur her nicht in die AHV, da sich sowohl die Ausgestaltung als auch die Finanzierung nicht mit den Grundsätzen dieser Sozialversicherung vereinbaren lassen. Deshalb schien es zweckmässiger, die Vorschläge zur AHV von jenen zur Einführung einer Vorruhestandsleistung zu trennen und die beiden Revisionspunkte in separate Botschaften aufzunehmen.

### 1.4

### **Hängige Volksinitiativen**

Ein Initiativkomitee aus Arbeitnehmerkreisen hat eine Initiative «für ein flexibles AHV-Alter» lanciert, in der die Einführung einer Vorruhestandsregelung gefordert wird. Die Unterschriftensammlung läuft seit dem 21. Juni 2005. Anspruch auf eine vorzeitige ungekürzte Rente ab dem 62. vollendeten Altersjahr sollen gemäss Initiativtext Personen haben, deren Erwerbseinkommen unter dem Anderthalbfachen des maximalen rentenbildenden AHV-Einkommens lag und die ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben haben. Der Bundesrat wird zur gegebenen Zeit zum Inhalt der Initiative Stellung nehmen. Bezüglich der Finanzierung der Versicherung sei auf die am 9. Oktober 2002 vom Komitee sichere AHV (KOSA) eingereichte Initiative verwiesen, welche verlangt, dass der Reingewinn der Nationalbank (SNB) bis auf einen jährlichen Anteil von einer Milliarde Franken, der für die Kantone bestimmt ist, direkt dem AHV-Ausgleichsfonds überwiesen wird. In seiner Botschaft vom 20. August 2003 (BBl 2003 6133) empfiehlt der Bundesrat die Ablehnung dieser Initiative. Derzeit berät das Parlament über dieses Geschäft.

### 1.5

### **Parlamentarische Vorstösse**

Wir schlagen vor, vier parlamentarische Vorstösse zur AHV abzuschreiben. Alle vier betreffen den flexiblen Altersrücktritt. Das von der Schweizerischen Volkspartei am 16. Juni 2000 eingereichte Postulat 00.3291 «Rentenalter für Schwerstarbeiterinnen und Schwerstarbeiter» ersucht den Bundesrat, die Möglichkeit eines vorzeitigen Altersrücktrittes Erwerbstätiger zu prüfen, die körperliche Schwerarbeit verrichten. Eine Analyse dieser Problematik wurde im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten vorgenommen; die in der vorliegenden Revision präsentierte Flexibilisierungslösung erleichtert den im Postulat anvisierten Versicherten den vorzeitigen Altersrücktritt (vgl. Ziff. 3.1.2). Die Motion Studer vom 24. September 2003 (03.3470 «Flexibilisierung der AHV-Renten») legt das Schwergewicht auf eine

sozial abgefederte Flexibilisierung für Menschen mit tieferen Einkommen; gleichzeitig soll geprüft werden, ob die AHV-Rente bereits nach einer zu bestimmenden Zahl von Beitragsjahren bezogen werden kann. Diese Anliegen wurden in den Vorschlägen zur Einführung einer Vorruhestandsleistung (vgl. zweite Botschaft zur 11. AHV-Revision [Neufassung]; BBl 2006 2061) weitgehend berücksichtigt. Das Postulat Meyer Thérèse vom 6. Mai 2004 (04.3234 «Flexibles Rentenalter») formuliert einen ähnlichen Antrag, fordert aber darüber hinaus, die Möglichkeit zur Finanzierung dieser flexiblen Regelung über einen Sonderfonds zu prüfen. In der erwähnten Botschaft werden die Gründe für die Ablehnung eines solchen Systems erörtert. Mit der hier vorgeschlagenen Lösung wird den Anliegen im Postulat teilweise jedoch Rechnung getragen. Die Motion Wandfluh vom 4. Oktober 2000 (00.3499 «Flexible Pensionierung für den Mittelstand»), welche nicht nur die AHV, sondern auch die 2. Säule betrifft, kann ebenfalls abgeschrieben werden, da in den Vollzugsbestimmungen der 1. BVG-Revision sowie im vorliegenden Entwurf zur 11. AHV-Revision sozialverträgliche Flexibilisierungsmodelle vorgeschlagen werden.

## **1.6                            Zusammenhang mit anderen Gesetzesvorhaben**

### **1.6.1                        Neuer Finanzausgleich**

Die von Volk und Ständen am 28. November 2004 angenommenen Verfassungsänderungen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden die Finanzierungsgrundlagen der AHV tiefgreifend umgestalten. Durch die neuen, die AHV betreffenden Artikel 112 bis 112c BV und die Übergangsbestimmung zu Artikel 112c BV werden die Kantone künftig von ihrem Anteil an der Finanzierung der individuellen Leistungen der AHV befreit. Lediglich der Bund wird noch einen finanziellen Beitrag zu leisten haben, der aber die Hälfte der Versicherungsausgaben nicht übersteigen darf. Die mit den kollektiven Leistungen verbundenen Ausgaben, d.h. die zum «Spitex»-Bereich gehörende Hilfe und Pflege von Betagten zu Hause (heute Art. 101<sup>bis</sup> AHVG), werden aus der Versicherung herausgenommen und ausschliesslich von den Kantonen getragen, womit sich die Verpflichtungen des Bundes verringern. Dieser wird jedoch weiterhin die Möglichkeit haben, Projekte von nationaler Tragweite zu unterstützen. Diese, unter der Federführung des Eidgenössischen Finanzdepartementes vorgenommene Umgestaltung wird im Rahmen eines Pakets von Gesetzesänderungen umgesetzt, welches sämtliche durch die NFA bedingten Änderungen umfasst, einschliesslich derjenigen bei den verschiedenen Sozialversicherungszweigen (vgl. die Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [NFA] vom 7. September 2005; BBl 2005 6029). Die neuen Bestimmungen treten voraussichtlich am 1. Januar 2008 in Kraft.

Der neue Finanzausgleich wird keinen Einfluss auf das Beitrags- und Rentensystem der AHV oder auf deren Organisation haben. Abgesehen von Artikel 101<sup>bis</sup> sind lediglich die Artikel 102, 103 und 107 AHVG, das heisst die Bestimmungen zur Finanzierung der Versicherung, anzupassen. Zusätzlich zu diesen Änderungen juristischer Natur sind die Neuerungen bei der Aufstellung der Budgets und der Finanzperspektiven der Versicherung zu berücksichtigen.

Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30) wird im Rahmen der NFA total revidiert. Die wesentlichsten Änderungen betreffen die Neuaufteilung der Finanzierung zwischen Bund und Kantonen.

## 1.6.2                   Andere Gesetzesvorhaben

5. *IV-Revision*: Der Bundesrat hat im Mai und im Juni 2005 drei Botschaften zu grundlegenden Änderungen in der Invalidenversicherung und zur Schaffung neuer Finanzierungsquellen verabschiedet. Die 5. IV-Revision<sup>1</sup> bezweckt, durch eine Reduktion der Zahl der Neurenten um 20 Prozent (bezogen auf das Jahr 2003) die Ausgaben der IV zu senken und mittels Sparmassnahmen einen substanziellen Beitrag zur finanziellen Gesundung des Systems zu leisten und so die jährlichen Defizite der IV zu verringern. Die AHV wird durch diese Massnahmen nicht direkt tangiert. Doch werden die Bemühungen zur finanziellen Sicherung der IV, sobald sie ihre Wirkung entfaltet haben, letztlich dank dem Abbau der Schulden der IV auch dem Ausgleichsfonds der AHV zugute kommen (vgl. Ziff. 3.1.3). Auf der Leistungsseite werden die neuen Modalitäten für die Auszahlung der Hilflosenent-schädigungen ebenfalls eine Änderung des AHVG erfordern. Hingegen ist die AHV weder von der gemäss dem Entwurf zur «Zusatzfinanzierung der IV»<sup>2</sup> geplanten MWST-Erhöhung zugunsten der IV noch von den im Rahmen des Entwurfs «Ver-fahren IV»<sup>3</sup> vorgesehenen Verfahrensänderungen betroffen.

*Neue AHV-Nummer*: Bei der am 23. November 2005 verabschiedeten Botschaft (Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenen-versicherung [Neue AHV-Versichertennummer]; BBl 2006 501) geht es im Wesent-lichen darum, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um eine reibungslose Admi-nistration für die Zukunft zu gewährleisten. Das heutige System zur Vergabe der 11-stelligen Nummer basiert auf personenspezifischen Daten der Versicherten und stösst zunehmend an seine Grenzen. Es soll abgelöst werden durch ein neues Sys-tem, welches nicht nur den modernen Grundsätzen des Datenschutzes Rechnung trägt, sondern mit welchem auch die heutigen Möglichkeiten der Informatik besser genutzt und die unter dem alten System ab 2007 drohenden Verwechslungsgefahren ausgeschaltet werden können.

*Unternehmenssteuerreform II*: Diese Reform unter der Federführung des Eidgenös-sischen Finanzdepartements (vgl. Botschaft vom 23. Juni 2005 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen [Unternehmenssteuerreform II]; BBl 2005 4733) sieht vor, für Dividenden aus Beteiligungen im Privatvermögen eine Teilbesteuerung einzuführen. Die Dividenden sollen beim Bund zu 80 Prozent, bei den Kantonen nach dem Prozentsatz, den das kantonale Recht vorsieht, besteuert werden. Die Steuerfreiheit der Veräusserungsgewinne soll bestehen bleiben. Im Geschäftsvermögen sollen sowohl Dividenden als auch Veräusserungsgewinne der Teilbesteuerung unterliegen, und zwar beim Bund zu 60 Prozent und bei den Kantonen nach dem

<sup>1</sup> Botschaft vom 22. Juni 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversi-cherung (5. Revision) (BBl 2005 4215).

<sup>2</sup> Botschaft vom 22. Juni 2005 zur IV-Zusatzfinanzierung (BBl 2005 4215).

<sup>3</sup> Botschaft vom 4. Mai 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversiche-rung (BBl 2005 2899).

Prozentsatz, den das kantonale Recht vorsieht. Vorgesehen sind weiter Entlastungen für Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen. Die Teilbesteuerung wird dazu führen, dass vermehrt nicht beitragspflichtige Dividenden statt beitragspflichtige Löhne ausgerichtet werden. Für die Sozialversicherungen wird dies mit entsprechenden, in ihrer Höhe nicht abschätzbaren Einnahmenausfällen verbunden sein.

*Verteilung der Erlöse aus dem Verkauf des Nationalbankgoldes:* Der Bundesrat hat im Rahmen seiner Vorlage vom 20. August 2003<sup>4</sup> drei mögliche Verwendungszwecke für den Bundesanteil am Gold vorgesehen, wobei eine Variante die AHV begünstigt hätte. Nachdem diese Vorlage in den Räten gescheitert ist, hat der Bundesrat am 2. Februar 2005 beschlossen, den Erlös aus dem Verkauf des Goldes entsprechend dem geltenden Recht zwischen dem Bund und den Kantonen zu verteilen. Vorschläge über die Verwendung des Anteils des Bundes befinden sich gegenwärtig in den parlamentarischen Beratungen (vgl. dazu in Ziff. 5.1 den Kommentar zu Art. 33<sup>ter</sup> AHVG).

*Neuordnung der Pflegefinanzierung:* Der Bundesrat hat am 16. Februar 2005 ein neues Modell zur Finanzierung der Pflegeleistungen vorgeschlagen<sup>5</sup>. Im Rahmen dieser Reform soll für Personen zu Hause eine Hilflosenentschädigung zur AHV für Hilflosigkeit leichten Grades eingeführt werden. Die Vorschläge befinden sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung.

### 1.6.3 **Umgesetzte Bestimmungen aus der ersten Fassung der 11. AHV-Revision**

Die folgenden Gesetzesänderungen, die im Rahmen der ersten Auflage der 11. AHV-Revision vorgesehen waren, sind inzwischen in anderem Zusammenhang umgesetzt worden:

- *Artikel 14 Absatz 5 AHVG:* Die Befreiung aller geringen Löhne bis zum Betrag der maximalen monatlichen Altersrente vom Beitragsbezug wird im Rahmen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) umgesetzt. Das BGSA wurde am 17. Juni 2005 von den Räten verabschiedet. Die Referendumsfrist ist unbenutzt abgelaufen. Das BGSA tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.
- *Artikel 19a Absätze 1 und 1<sup>bis</sup> EOG:* Die Anpassung wurde im Rahmen der Änderung des EOG vom 3. Oktober 2003 vorgenommen.

Die Änderungen von Bestimmungen zur Finanzierung der AHV, die Bestandteil der ersten Vorlage zur 11. AHV-Revision waren, werden, abgesehen von der Änderung des Artikels 107 Absatz 3 AHVG, nicht in die neue Revision aufgenommen. Die Bestimmungen, die eine nachhaltige Finanzierung der AHV bis ins Jahre 2020 sicherstellen sollen, werden erst im Rahmen der geplanten umfassenden Revision im Jahre 2008 oder 2009 wieder eingebracht, da damit vertiefte Vorarbeiten verbunden sind. Dieses etappenweise Vorgehen wurde vom Bundesrat in seiner Aussprache vom 30. Juni 2004 (Panorama der Sozialversicherungen) als zweckmässig erachtet.

<sup>4</sup> Botschaft vom 20. August 2003 zur Verwendung von 1300 Tonnen Nationalbankgold und zur Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV» (BBl 2003 6133).

<sup>5</sup> Botschaft vom 16. Februar 2005 zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung (BBl 2005 2033).

## 1.7

### Vorbereitungsarbeiten

Besorgt über die Entwicklung der Altersvorsorge, beauftragte der Bundesrat Ende 2000 eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDA ForAlt), ein Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Altersvorsorge in der Schweiz durchzuführen. Die Forschungsergebnisse wurden im Mai 2003 in einem Synthesebericht veröffentlicht<sup>6</sup>. Im Herbst 2004 führte auch die Eidgenössische AHV/IV-Kommission Studien durch, die sich mit verschiedenen wirtschaftlichen und demografischen Szenarien befassten, um die Prognosen zur Entwicklung der AHV auf eine realistische Grundlage zu stellen (vgl. Ziff. 2.2) und drei Modelle für eine flexibles Rentenalter zu prüfen. Ausserdem hörte das Eidgenössische Departement des Innern im Verlaufe der Monate Januar und Februar 2005 die Kantone, die wichtigsten Parteien sowie die betroffenen Organisationen und Verbände zu den notwendigen Massnahmen in der AHV an. Schliesslich befasste sich das Seco im Rahmen der Förderung des Schweizer Wirtschaftswachstums mit der Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (58+) auf dem Arbeitsmarkt. Ziel all dieser Anstrengungen ist die Erhaltung der schweizerischen Arbeitsproduktivität durch eine im europäischen Vergleich hohe Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Unter anderem sollen zu diesem Zweck heute bestehende sozialversicherungsrechtliche Anreize, die eine Frühpensionierung fördern, beseitigt werden, so dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wieder bis zum gesetzlichen Rentenalter oder auch darüber hinaus erwerbstätig bleiben. Soweit dafür Gesetzesänderungen notwendig sind, werden diese in einer separaten Vorlage zur Diskussion gestellt. Die zwei Revisionen (11. AHV-Revision und separate Vorlage) sollen miteinander koordiniert werden und sich gegenseitig ergänzen. In der 11. AHV-Revision werden diese Anliegen mit der Ermöglichung eines Aufschubs der halben Altersrente sowie mit der Verbesserung der Altersrenten durch Beitragszahlungen auf dem im Rentenalter erzielten Erwerbseinkommen aufgegriffen.

## 1.8

### Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Wegen der sozialen und politischen Tragweite der Änderungsvorschläge wurde vom 14. April bis zum 31. Juli 2005 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Bei diesen Vorschlägen ging es um die zentralen Revisionspunkte, nämlich die Anhebung des Frauenrentenalters, die Ausweitung der nach geltendem Recht möglichen vorzeitigen Pensionierung, die Verlangsamung des Anpassungsrhythmus für Renten, die Streichung der Witwenrente für kinderlose Witwen, die Einführung einer Überbrückungsrente, die Aufhebung des Freibetrages für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner mit gleichzeitiger Verbesserung der Renten. Kantone, Gerichte, politische Parteien, Spitzenverbände der Wirtschaft, Sozialpartner sowie interessierte Organisationen hatten am 23. und 24. Mai 2005 ausserdem Gelegenheit, sich an einem Hearing zu den Vorschlägen zu äussern. Zusammenfassend haben sich aus der Vernehmlassung folgende Ergebnisse, die bereits in einem Bericht veröffentlicht wurden<sup>7</sup>, herauskristallisiert (Zahlen werden nur für die Kantone, die Parteien und die Spitzenverbände geliefert).

<sup>6</sup> Synthesebericht zum Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung, Forschungsbericht Nr. 13/03, BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern.

<sup>7</sup> Veröffentlicht auf der Internetseite des BSV: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch).

### *Uneinigkeit in Bezug auf das Prinzip der vorgeschlagene Revision*

Der Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer steht dem Entscheid, eine AHV-Revision mit den vorgeschlagenen Änderungen vorzunehmen, kritisch gegenüber. Die Gründe dafür sind sehr unterschiedlich. Für die politische Rechte und die Spitzenverbände der Wirtschaft (ausser den Gewerkschaften) sind Einsparungen absolut notwendig. Sie bejahen eine schrittweise Reform der AHV, wie dies der Bundesrat vorschlägt, bedauern aber, dass die Revision nicht weit genug gehe. Für die Linksparteien ist die Vorlage hingegen politisch nicht tragbar, vor allem nach dem Scheitern der ersten 11. AHV-Revision.

### *Geteilte Meinungen in Bezug auf die Erhöhung des Frauenrentenalters*

Ein einheitliches Rentenalters für Frauen und Männer heissen vierzehn Kantone, fünf politische Parteien und fünf Wirtschaftsverbände gut. Dagegen sind fünf Kantone, drei politische Parteien, ein Dachverband und fünf Vertreter der interessierten Kreise, darunter fünf Frauenverbände. Zwei Kantone, eine politische Partei, zwei Wirtschaftsverbände und acht Vertreter der interessierten Kreise könnten eine solche Massnahme gutheissen, unter der Bedingung, dass Lohngleichheit hergestellt wird oder dass ein wirklich flexibles Rentenalter eingeführt wird.

### *Unterschiedliche Auffassung in Bezug auf den neuen Modus für die Anpassung der AHV-Renten an die wirtschaftliche Entwicklung*

Die meisten Kantone heissen den Vorschlag gut (13 Kantone dafür, 7 Kantone dagegen). Die politischen Parteien (4 dafür, 5 dagegen) und die Wirtschaftsverbände sind hingegen geteilter Meinung. Die Rechtsparteien und die Arbeitgeberverbände sind für diese Massnahme, die Linke und die Gewerkschaften dagegen.

### *Vorbehalte in Bezug auf die Aufhebung der Witwenrente für kinderlose Witwen*

Der Grossteil der Kantone heisst diesen Vorschlag grundsätzlich gut, befürchtet aber, er führe zu Mehrausgaben bei den Ergänzungs- oder den Sozialhilfeleistungen, und folglich zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kantone oder Gemeinden. Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sind geteilter Meinung. Dass sich die Übergangsregelung auf eine längere Zeitperiode erstreckt, wird aber von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüsst.

### *Praktisch einhellige Zustimmung zur Aufhebung des Freibetrages für erwerbstätige Rentner und Rentnerinnen, gekoppelt an die Verbesserung der Altersrenten durch Beitragszahlungen auf dem im Rentenalter erzielten Erwerbseinkommen*

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer hatten indes insofern Bedenken, als die Umsetzung administrative Probleme nach sich ziehen könnte.

### *Befürwortung der Verbesserungen beim flexiblen Rentenalter*

Die meisten Stellungnahmen sind positiv, auch wenn gewisse Vorbehalte zu den technischen Details der vorgeschlagenen Lösung angebracht wurden.

### *Grundsätzliche Ablehnung der Vorruhestandsleistung*

Die Einführung einer Vorruhestandsleistung wird von den meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmern grundsätzlich abgelehnt. Die Kantone (4 dafür, 18 dagegen) räu-

men ein, dass diese Leistung die von Kantonen und Gemeinden ausgerichtete Sozialhilfe entlasten würde. Sie bedauern jedoch die Schwächung der Grundidee der AHV und die Tatsache, dass das System komplizierter würde. Die Parteien sind mehrheitlich gegen diese Massnahme (6 kontra, 1 pro), ebenso die Wirtschaftsverbände und zwar aus den gleichen Gründen. Die Linksparteien und die Gewerkschaften sehen in dieser Massnahme eine Entlastung der ALV, IV und Sozialhilfe. Ihnen geht die Regelung allerdings nicht weit genug, weil sie nicht eine vorzeitige Pensionierung für alle ermöglicht. Ausserdem weiche man mit einer solchen Lösung vom Versicherungsprinzip ab. Für die politische Rechte lässt die finanzielle Situation der AHV die Ausweitung des Leistungskatalogs durch die Einführung eines flexiblen Altersrücktritts keinesfalls zu, auch wenn eine Vorruhestandsleistung an sich Sinn mache.

### *Kritiken in Bezug auf die Finanzierung und die Voraussetzungen für den Bezug von Vorruhestandsleistungen*

Einige Kantone haben Vorbehalte gegen die Integration des Vorruhestandsleistungskonzepts in das Gesetz über die Ergänzungsleistungen. Sie befürchten, dass die Kantone finanziell einspringen müssen, wenn der Bundeskredit aufgebraucht ist. Mehrere Dachorganisationen teilen diese Befürchtungen und sehen mögliche finanzielle Engpässe. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer gehen gar davon aus, dass der Bund die Gelegenheit nutzt, um seine finanzielle Beteiligung an der AHV abzubauen. Dass die neue Leistung über die Erhöhung des Rentenalters für Frauen finanziert wird, gibt ebenfalls Anlass zu Kritik. Der Kreis der begünstigten Personen sei ausserdem zu wenig genau umrissen. Während die einen die Zielgruppe für eine Vorruhestandsleistung enger definieren möchten (z.B. ausgesteuerte Arbeitslose ab einem gewissen Alter), bevorzugen die anderen ein System, das insbesondere die Beitragsjahre berücksichtigt. Ein Leistungsexport kommt für die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht in Frage; allerdings scheint vielen diese Nichtexportierbarkeit der Leistungen angesichts der Entwicklung der europäischen Rechtsnormen nicht gesichert. Im Gegensatz dazu bedauern zwei Gewerkschaften und eine Partei, dass die Vorruhestandsleistungen nicht exportiert werden. Die meisten Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer kritisieren schliesslich auch, dass die Vorruhestandsleistung befristet ist.

## **1.9 Stellungnahme der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission**

Die Grundzüge der Vorlage wurden der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission am 14. April 2005 ein erstes Mal vorgelegt. Die Kommissionsmitglieder waren sich nicht einig darüber, ob es sinnvoll sei, weniger als ein Jahr nach der gescheiterten ersten 11. AHV-Revision bereits einen neuen Entwurf vorzulegen. Umstritten war auch der Inhalt der neuen Revision. Die Verwaltung hat die kritischen Äusserungen zur Kenntnis genommen und die Vorschläge entsprechend überarbeitet, insbesondere jene zu einer Überbrückungsrente.

Die Kommission hat die technischen Punkte der Revision am 30. Juni 2005 gutgeheissen und dem Bundesrat zur Annahme empfohlen.

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 19. August 2005 von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis genommen und dabei ihre Bedenken in Bezug auf die weiteren Arbeiten geäußert. Nach Meinung einiger Kommissionsmitglieder müsste das flexible Rentenalter Teil einer umfassenderen Reform sein, bei der auch die demografischen Auswirkungen auf die AHV einbezogen werden. Andere monierten, dass der Entwurf nur Leistungsrestriktionen enthalte und zuwenig Versicherte von einem flexiblen Altersrücktritt profitieren könnten. Eine solche Vorlage, so ihre Einschätzung, käme beim Volk nie durch. Die Kommission hat darauf verzichtet, Empfehlungen zuhanden des Bundesrates zu verabschieden.

## 2 Demografische Entwicklung und Finanzperspektiven der AHV bis 2020

### 2.1 Demografische Entwicklung

Die demografische Entwicklung ist gekennzeichnet durch eine weiterhin zunehmende Lebenserwartung und eine Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung. Sie kann ziemlich genau vorausgesagt werden. Die durchschnittliche Lebenserwartung in der Schweiz ist in der Vergangenheit alle zehn Jahre um ein Jahr angestiegen und wird weiter zunehmen. Auf der andern Seite wurden immer weniger Kinder geboren. Waren es im Jahr 1970 noch durchschnittlich 2,1 Kinder pro Frau, liegt diese Zahl heute (Stand 2002) bei 1,4 Kindern. Seit Beginn der 70er-Jahre verringert sich die Zahl der unter 20-Jährigen und die Geburtenrate ist demmassen gesunken, dass eine Erneuerung der Generationen nicht mehr garantiert ist. Diese Tendenz dürfte sich in den nächsten Jahrzehnten nicht verändern. Der Geburtenrückgang und die Verlängerung der Lebenserwartung bewirken, dass sich das Verhältnis zwischen Altersrentenberechtigten und Beitragszahlenden stetig verändert. 1970 zählte man noch 4,6 Beitragszahlende für eine rentenbeziehende Person. Heute ist diese Zahl auf unter 3,6 gefallen. Im Jahr 2035 müssten aller Wahrscheinlichkeit nach 2,3 Beitragszahlende für die Finanzierung einer Rente aufkommen. Danach dürfte sich die Lage stabilisieren.

*Tabelle*

#### Schlüsselzahlen der «Demografiefalle»

	1970	2002	2035
Anzahl Beitragszahlende für eine AHV-Rente	4,6	3,6	2,3
Anzahl Jahre der Lebenserwartung			
– eines 65-jährigen Mannes	13,3	16,9	18
– einer 65-jährigen Frau	16,3	20,9	22,2
Durchschnittliche Kinderzahl pro Frau	2,1	1,4	1,6

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass sich die Ausgaben der AHV seit 1980 fast verdreifacht haben und von 10,7 Milliarden Franken auf 30,4 Milliarden Franken gestiegen sind. Diese Zunahme ist nebst der wirtschaftlichen Entwicklung mit den dazugehörenden Rentenanpassungen sowie den Anpassungen im Rahmen der 10. AHV-Revision auch auf die Zunahme der Zahl der Altersrentnerinnen und -rentner zurückzuführen. Die Anzahl Personen im Rentenalter in der Schweiz hat in

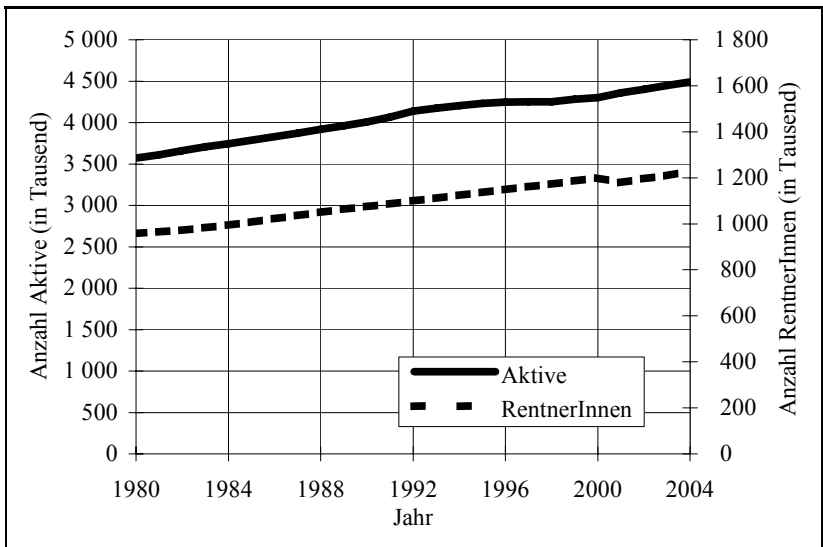


der Beobachtungsperiode von 956 000 auf 1 230 000 zugenommen (+29%). Gleichzeitig hat aber auch die Anzahl der sich im erwerbsfähigen Alter befindenden Personen in der Schweiz von 3 570 000 auf 4 492 000 zugenommen (+26%). Dies führte zusammen mit der wirtschaftlichen Entwicklung dazu, dass die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber seit 1980 von 8,6 Milliarden Franken um mehr als das 2,5-fache auf 22,8 Milliarden Franken gestiegen sind. Zusammen mit der Zunahme der Beiträge der öffentlichen Hand und dem Mehrwertsteuerprozent seit 1999 konnten damit die Mehrausgaben finanziert werden.

Nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der Personen im beitragspflichtigen Alter (Aktive) und jene im Rentenalter (Rentnerinnen und Rentner) von 1980 bis 2004:

*Grafik 2.1.1*

**Zahl der Aktiven und der Rentnerinnen und Rentner, Wohnbevölkerung in der Schweiz 1980–2004**



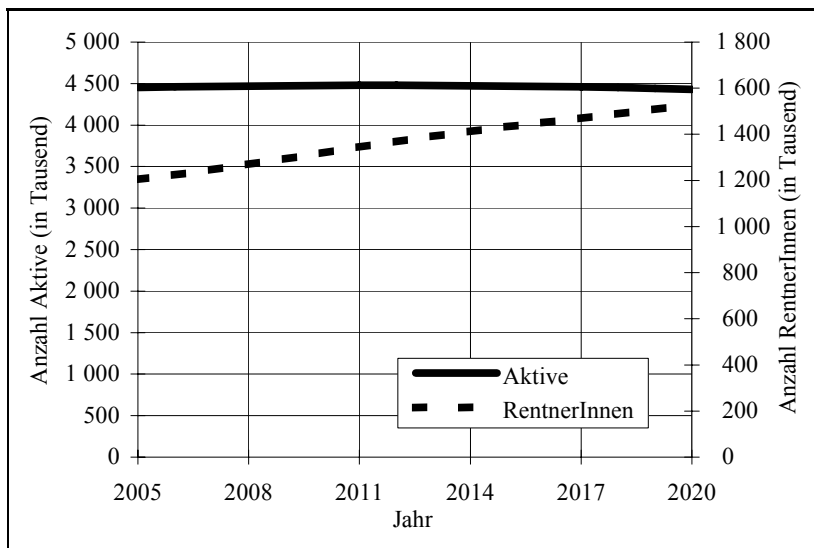
*Quelle:* Fortschreibungszahlen des BFS

Die Grafik zeigt, dass sich bis rund 1995 die Aktiven in einem ähnlichen Ausmass entwickelt haben wie die Rentnerinnen und Rentner. Dadurch konnte der Anstieg der Anzahl Rentnerinnen und Rentner mit der steigenden Anzahl der Beitragspflichtigen aufgefangen werden. Ab 1995 flachte die Zunahme der Aktiven ab, während sich das Wachstum der Anzahl Rentnerinnen und Rentner weiterhin fortsetzte. Der Rückgang der Anzahl Rentnerinnen und Rentner und der Anstieg der Anzahl der Aktiven im Jahre 2001 sind auf die Erhöhung des Rentenalters der Frau von 62 auf 63 im Rahmen der 10. AHV-Revision zurückzuführen.

Die Situation wird sich verschärfen, wie aus nachfolgender Grafik hervorgeht:

Grafik 2.1.2

### Zahl der Aktiven und der Rentnerinnen und Rentner, Wohnbevölkerung in der Schweiz in der Zukunft, nach Szenario «Trend» des BFS



Quelle: Szenario «Trend» des BFS

Die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner wird auch weiterhin ansteigen, während die Zahl der Aktiven stagniert und mit der Zeit sogar leicht abnimmt. Damit kann die steigende Anzahl Rentnerinnen und Rentner nicht mehr durch zusätzliche Beitragszahlende aufgefangen werden, weshalb ohne gesetzliche Änderung künftig eine Finanzierungslücke entstehen wird.

## 2.2 Wahl der Szenarien

Die finanzielle Lage der AHV hängt in grossem Masse von der wirtschaftlichen und der demografischen Entwicklung ab. Um die Finanzperspektiven der AHV abschätzen zu können, hat der Ausschuss für mathematische und finanzielle Fragen der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission einen Bericht<sup>8</sup> erstellt, in dem anhand von drei Szenarien untersucht wird, wie sich die finanzielle Lage der AHV in Abhängigkeit von den Wirtschaftsannahmen entwickelt, sofern keine gesetzlichen Änderungen vorgenommen werden. Dabei entspricht das Basisszenario dem aktuell gültigen Finanzhaushalt der AHV. Das Szenario «schwaches Reallohnwachstum»

<sup>8</sup> Ausschuss für mathematische und finanzielle Fragen der Eidg. AHV/IV-Kommission vom 3.9.2004, ergänzt durch die Eidg. AHV/IV-Kommission vom 23.9.2004: «Bericht für die Festlegung von Szenarien für die AHV», BSV (2004).

bildet die Situation bei einem Reallohnwachstum von 0,5 Prozent pro Jahr ab. Das Szenario «stärkeres Wirtschaftswachstum» basiert auf einer positiveren Wirtschaftsentwicklung und auf zeitlich variablen Erwerbsquoten. Es geht davon aus, dass sich die vollzeitaquivalenten Erwerbsquoten der Frauen erhöhen, während die Erwerbsquoten der Männer gleichzeitig etwas zurückgehen, jedoch in kleinerem Ausmass, sodass per Saldo die Zahl der Erwerbstätigen höher ist als im Basisszenario.

Das erhöhte Wirtschaftswachstum wird durch höhere Reallohnzuwachsrate sowie durch erhöhte Migration erreicht, da davon ausgegangen wird, dass der Arbeitsplatz Schweiz vermehrt junge Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuziehen vermag.

### 2.2.1 Basisszenario

Im Basisszenario geht man von folgenden Grundannahmen aus:

- Reallohnwachstum: 1 Prozent (ab 2010)
- Demografie: Szenario «Trend» A00-2000 des Bundesamtes für Statistik (BFS)
- Politische Parameter: heute geltende Ordnung
- Realer Anlageertrag: 2 Prozent, beschränkt auf das eigentliche Anlagevermögen.

Ein Reallohnwachstum von 1 Prozent pro Jahr wird in diesem Modell mit einem nominellen Lohnzuwachs von 3 Prozent und einer Inflation von 2 Prozent erreicht. Vor 2010 geht man von den Vorgaben des Bundesrates aus, die für den Voranschlag und die Finanzplanung festgelegt sind. Dies ergibt folgende Annahmen für die Lohn- und Preisentwicklung (in Prozenten):

Jahr	Lohn	Preis
2005	1,4	1,2
2006	1,8	1,1
2007–2009	2,3	1,5
Ab 2010	3,0	2,0

Die Rentenanpassungen finden ab 2005 alle 2 Jahre statt.

Bezüglich Mehrwertsteuer sind keine weiteren Erhöhungen miteingerechnet.

### **2.2.2 Szenario «Schwachere Reallohnwachstum»**

In diesem Szenario geht man von folgenden Grundannahmen aus:

- Reallohnwachstum: 0,5 Prozent
- Demografie: Szenario «Trend» A00-2000 des BFS
- Politische Parameter: heute geltende Ordnung
- Realer Anlageertrag: 2 Prozent, beschränkt auf das eigentliche Anlagevermögen.

Gegenüber dem Basisszenario wird somit eine Reallohnzuwachsrate von 0,5 Prozent pro Jahr unterstellt.

### **2.2.3 Szenario «Stärkeres Wirtschaftswachstum»**

In diesem Szenario geht man von folgenden Grundannahmen aus:

- Wachstum der AHV-Lohnsumme: 1,5 Prozent, erreicht durch ein Reallohnwachstum von 1,2 Prozent sowie zusätzlicher Migration
- Demografie: Szenario «Trend» A00-2000 des BFS
- Variable Quoten der Beitragszahlenden analog vollzeitaquivalenter Erwerbsquoten des BFS
- Politische Parameter: heute geltende Ordnung
- Realer Anlageertrag: 2 Prozent, beschränkt auf das eigentliche Anlagevermögen.

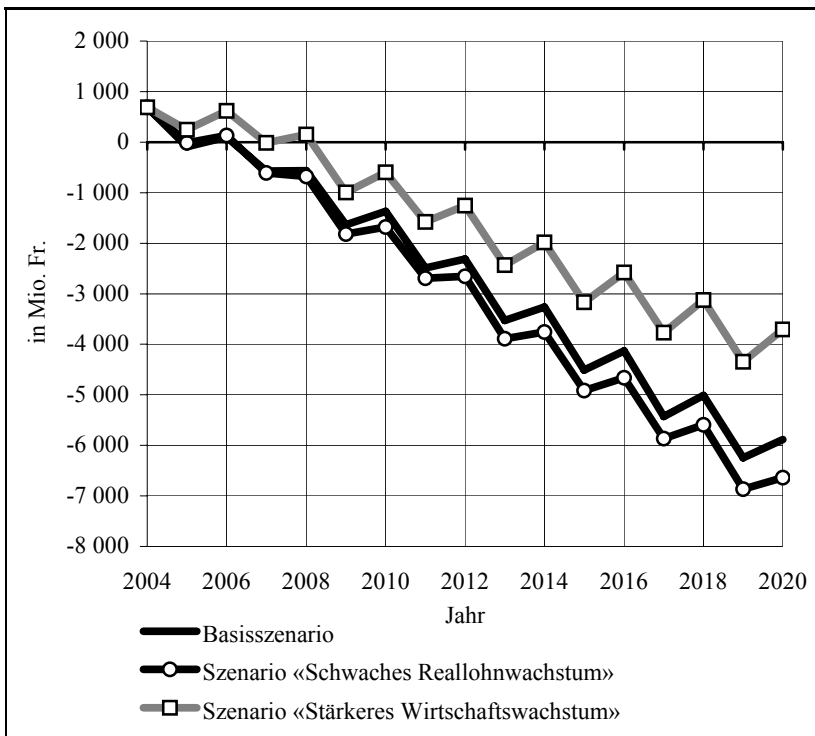
Gegenüber dem Basisszenario werden in diesem Szenario die Quoten der Beitragszahlenden nach Alter und Geschlecht analog den vollzeitaquivalenten Erwerbsquoten des BFS<sup>9</sup>, Szenario «Trend», dynamisiert. Ferner wird die Reallohnzuwachsrate mit 1,2 Prozent pro Jahr gewählt. Darüber hinaus wird von den Bevölkerungszahlen des BFS abgewichen, indem die Zahl von jungen Arbeitskräften so erhöht wird, dass für die AHV-Lohnsumme eine mittlere Zuwachsrate von 1,5 Prozent resultiert.

## **2.3 Finanzierungsperspektiven bis 2020**

In einer umlagefinanzierten Versicherung sollten die laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden können. Mit dem Umlageergebnis, definiert als Einnahmen ohne Zinserträge abzüglich Ausgaben, kann gezeigt werden, ob dieses Gleichgewicht erfüllt ist. Nachfolgend ist die Entwicklung des Umlageergebnisses nach den 3 Szenarien grafisch dargestellt.

<sup>9</sup> Bundesamt für Statistik: «Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000–2060» (2002).

## Umlageergebnis ohne Zinsen je nach Szenario



In allen Szenarien fällt das Umlageergebnis künftig negativ aus. Das bedeutet, dass die laufenden Ausgaben ohne gesetzliche Änderungen in absehbarer Zeit nicht mehr durch die laufenden Einnahmen (ohne Ertrag der Anlagen) gedeckt werden können. Es entsteht eine Finanzierungslücke.

Das Umlageergebnis verbessert sich etwas, wenn man von einem erhöhten Wirtschaftswachstum ausgeht. Ein Lohnsummenwachstum von jährlich 1,5 Prozent reicht indes nicht aus, um die Finanzen der AHV ohne gesetzliche Änderungen mittelfristig stabilisieren zu können.

Mit dem Kapitalkonto der AHV sollen temporäre Finanzierungslücken aufgefangen und die Liquidität sichergestellt werden. Nachfolgend wird die Entwicklung des Fondsstandes in den einzelnen Szenarien miteinander verglichen.

Tabelle 2.3.1

Jahr	Basisszenario		Schwachere Reallohnwachstum		Stärkeres Wirtschaftswachstum	
	Kapitalkonto	in % der Ausgaben	Kapitalkonto	in % der Ausgaben	Kapitalkonto	in % der Ausgaben
2004	27 008	88,8	27 008	88,8	27 008	88,8
2005	27 601	87,2	27 679	87,4	27 943	88,3
2006	28 071	88,5	28 183	88,8	28 948	91,2
2007	27 842	84,6	27 913	84,8	29 302	88,7
2008	27 613	83,2	27 568	83,0	29 828	89,5
2009	26 282	75,4	26 049	74,8	29 188	82,7
2010	25 159	72,2	24 601	70,6	28 902	81,9
2011	22 861	62,5	22 082	60,9	27 601	74,5
2012	20 695	56,4	19 551	53,7	26 599	71,6
2013	17 234	44,7	15 704	41,2	24 369	62,3
2014	13 981	36,3	11 918	31,3	22 554	57,7
2015	9 375	23,2	6 868	17,3	19 480	47,4
2016	5 072	12,6	1 975	5,0	16 949	41,4
2017	-650	-1,5	-4 248	-10,4	13 138	30,6
2018	-6 058	-14,5	-10 316	-25,3	9 918	23,2
2019	-12 846	-29,4	-17 805	-41,9	5 373	12,0
2020	-19 398	-44,7	-25 212	-59,7	1 389	3,1

Es zeigt sich, dass kurzfristig die Finanzierungslücken dank der Zinsen noch aufgefangen werden können. Mittelfristig verliert das Kapitalkonto jedoch in allen Szenarien rasch an Substanz.

Im Basisszenario sinkt der Stand des Kapitalkontos ab 2009 und im Jahre 2011 beträgt es weniger als 70 Prozent einer Jahresausgabe. Im Jahre 2017 wird der Fondsstand negativ sein und im Jahre 2020 einen Wert von -19,4 Milliarden Franken erreichen.

Das Szenario «schwaches Reallohnwachstum» verhält sich ähnlich wie das Basisszenario. Der Stand des Kapitalkontos geht jedoch noch stärker zurück als im Basisszenario und erreicht im Jahr 2020 einen Wert von -25,2 Milliarden Franken.

Die Ausgaben sind bei einer Senkung des Reallohnes tiefer als im Basisszenario, auf der Einnahmeseite wirkt sich eine solche Senkung jedoch noch stärker aus.

Bei Anwendung des Szenarios «starkes Wirtschaftswachstum» wirkt sich die Reallohnerrhöhung über den Rentenindex auch sofort auf der Ausgabe Seite aus, da die rentenberechtigten Personen durch den Rentenanpassungsmechanismus an den Reallohnsteigerungen teilhaben können. Zusätzlich zur Bestandserweiterung infolge einer höheren Quote der Beitragszahlenden sind durchschnittlich rund 14 000 zusätzliche Einwanderungen pro Jahr notwendig, um ein BIP-Wachstum von 1,5 Prozent zu erreichen. Dabei handelt es sich ausschliesslich um Arbeitskräfte, die zusätzlich noch Familiennachzüge auslösen würden.

Gegenüber dem Basisszenario verbessert sich die finanzielle Situation etwas, der Fonds wird erst nach dem Jahr 2020 vollständig aufgebraucht sein. Handlungsbedarf bezüglich der Finanzierung der AHV besteht jedoch auch hier.

Nachdem unterstellt wird, dass junge Arbeitskräfte einwandern, bleibt die Ausgabenseite im Beobachtungszeithorizont im Vergleich zum Basisszenario weitgehend unberührt. Diese Arbeitskräfte werden allerdings nach Erreichen des Rentenalters ebenfalls einen Rentenanspruch geltend machen können, weshalb sich auf der Ausgabenseite die Situation längerfristig verschärft.

Ferner wurde in allen Szenarien von der geltenden Ordnung ausgegangen. Kommt es aufgrund von Revisionen zu Einsparungen auf der Leistungsseite und/oder zu Mehreinnahmen, so verbessert sich die finanzielle Lage entsprechend.

Der Anlageertrag stellt eine weitere Finanzierungsquelle dar, die in den obigen Daten mit einer mittleren Annahme eingerechnet ist. Hier sind, wie die letzten Jahre mit aller Deutlichkeit gezeigt haben, von Jahr zu Jahr beträchtliche Schwankungen möglich. Gemessen an den steigenden Ausgaben ist sein Substrat jedoch zu klein, um den Verlauf des AHV-Fonds nachhaltig zu stützen. Sein Einfluss wird mit abnehmendem Fondsstand immer unbedeutender.

### **3 Inhalt der 11. AHV-Revision**

#### **3.1 Leistungsseitige Massnahmen**

##### **3.1.1 Einheitliches Rentenalter 65 für Frauen und Männer**

###### **3.1.1.1 Bedeutung des Rentenalters**

Das ordentliche Rentenalter ist die Schlüsselgrösse in der Altersvorsorge. Es entscheidet, wann eine Person eine Rente ohne Kürzung (Rentenvorbezug) aber auch ohne Zuschlag (Rentenaufschub) beziehen kann. Das Rentenalter ist auch der Endpunkt für die allgemeine Beitragspflicht in der AHV. Ebenso kann eine Rente der IV bis zu diesem Grenzalter bezogen werden. Das gesetzliche Rentenalter in der AHV gilt ebenfalls für die obligatorische berufliche Vorsorge (Art. 13 Abs. 1 BVG und Art. 62a Abs. 1 BVV 2). Es ist auch ausschlaggebend für Vorpensionierungsregelungen in der überobligatorischen beruflichen Vorsorge (AHV-Überbrückungsrenten der beruflichen Vorsorge).

Die Bedeutung des Rentenalters beschränkt sich aber nicht nur auf die Altersvorsorge. Ins Gewicht fallen insbesondere die Beziehungen zur Arbeitswelt. Das Rentenalter führt in der Regel zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Bei arbeitslosen Personen bildet es Schlusspunkt der Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Häufig ist es auch ausschlaggebend für Lösungen im Zusammenhang mit Sozialplänen. Eine Änderung des ordentlichen Rentenalters in der AHV hat also etliche Auswirkungen in andern Bereichen.

### **3.1.1.2 Entwicklung des Rentenalters in der AHV**

Für Männer liegt das Rentenalter seit der Einführung der AHV im Jahr 1948 unverändert bei 65 Jahren. Für Frauen wurde es dagegen mehrmals angepasst. 1948 galt grundsätzlich auch für Frauen das Rentenalter 65. Eine Ehepaarrente wurde aber bereits ausgerichtet, wenn der Mann 65, die Frau aber erst 60 Jahre alt war. 1957 wurde das Rentenalter der Frauen auf 63 Jahre und 1964 auf 62 Jahre gesenkt. Im Rahmen der Konsolidierungsmassnahmen der 9. AHV-Revision wurde 1979 das Grenzalter der Frauen für die Ehepaarrente auf 62 Jahre angehoben.

Der Bundesrat hat sich dann wieder im Rahmen der 10. AHV-Revision mit der Frage des Rentenalters befasst. Auf Grund einer Analyse, welche die immer noch vorhandenen Diskriminierungen der Frauen in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt belegt, sah er davon ab, in seiner Botschaft zur 10. AHV-Revision eine Erhöhung des Rentenalters vorzuschlagen. Er kündigte aber an, dass die Gleichstellung der Geschlechter beim Rentenalter Vorgabe für die nächste grössere AHV-Revision darstellen sollte. Dabei falle eine Herabsetzung des Rentenalters der Männer auf jenes der Frauen aus finanziellen Gründen ausser Betracht (Botschaft vom 5. März 1990, Ziff. 22, BBl 1990 II 25 f.).

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur 10. AHV-Revision beschlossen die Räte in Abweichung von der bundesrätlichen Botschaft, das Rentenalter der Frauen in einem ersten Schritt auf 63 Jahre (im Jahr 2001) und in einem zweiten Schritt auf 64 Jahre (im Jahr 2005) anzuheben. Gleichzeitig verpflichteten sie den Bundesrat durch Annahme einer Motion der Ständeratskommission für die 10. AHV-Revision («11. AHV-Revision. Gleiches Rentenalter», vom 24. Mai 1994, 94.3175), in seiner Botschaft zur 11. AHV-Revision die Vereinheitlichung des Rentenalters für Männer und Frauen vorzuschlagen. Der Bundesrat ist diesem Anliegen nachgekommen, indem er eine Vorlage unterbreitete, die vorsah, das Rentenalter der Frauen ab Januar 2009 auf 65 Jahre anzuheben (Botschaft vom 2. Februar 2000, Ziff. 3.1.3.2, BBl 2000 1865). Diese Massnahme hat, obschon sie im Parlament weitgehend Zustimmung fand, dazu beigetragen, dass die 11. AHV-Revision vom Volk abgelehnt worden ist.

### **3.1.1.3 Gründe für die Vereinheitlichung des Rentenalters bei 65 Jahren**

Bei der Diskussion über die Höhe des Rentenalters muss die demografische Entwicklung betrachtet werden (vgl. Ziff. 2.1). Angesichts der steigenden Lebenserwartung bei tiefer Geburtenrate könnte eine allgemeine Rentenaltererhöhung als Mittel zur finanziellen Konsolidierung der AHV in Betracht gezogen werden. Eine solche Massnahme steht indessen aktuell nicht zur Diskussion. Angestrebt wird aber ein einheitliches Rentenalter für Männer und Frauen auf dem heutigen Niveau der Männer (65 Jahre). Damit würde gleichzeitig eine der beiden noch bestehenden Ungleichbehandlungen<sup>10</sup> der Geschlechter in der AHV eliminiert. Aber auch Überlegungen zu den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (vgl. Ziff. 3.1.2.1) sind zu berücksichtigen. Die Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters ist dabei ein

<sup>10</sup> Die andere Ungleichbehandlung ergibt sich aus den unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen für Witwen- und Witwerrenten.



Faktor, der sich auf das faktische Rentenalter auswirkt, selbst wenn gewisse Schwierigkeiten älterer Menschen in der Arbeitswelt heute Tatsache sind.

Der Bundesrat kann sich weder den demografiebedingten Finanzierungsproblemen der AHV noch der Bedeutung des Rentenalters in anderen Bereichen, insbesondere auch im Arbeitsmarkt, verschliessen. Nach Abwägen der sich teilweise zuwiderlaufenden Effekte und im Bestreben, das Rentenalter zu vereinheitlichen, ist er überzeugt, dass die Anhebung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre ab dem Jahr 2009 nötig und richtig ist. Er schlägt daher vor, die gesetzlichen Bestimmungen entsprechend zu verändern<sup>11</sup>. Unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse älterer Personen und ihrer Situation auf dem Arbeitsmarkt schlägt er aber gleichzeitig vor, die Möglichkeiten des Vorruhestandes für alle Personen weiter auszubauen (Rentenvorbezug und Rentenaufschub, vgl. Ziff. 3.1.2) sowie den wirtschaftlich Schwächeren den frühzeitigen Altersrücktritt mit einer Vorruhestandsleistung (vgl. die zweite Botschaft zur (11. AHV-Revision [Neufassung]; BBl 2006 2061) zu erleichtern. Es ist zu erwähnen, dass 2009 rund 43 000 in der Schweiz wohnende Frauen 64-jährig werden. Davon sind 28 Prozent, also rund 12 000 Frauen, erwerbstätig.

Die Erhöhung des Rentenalters der Frauen ist im Übrigen auch in andern europäischen Ländern an der Tagesordnung. Auch dort geht es um die Harmonisierung mit dem Rentenalter der Männer. So wird beispielsweise in Belgien das Frauenrentenalter im Jahr 2006 auf 64 Jahre und im Jahr 2009 auf 65 Jahre angehoben; in Grossbritannien wird es zwischen 2010 und 2020 schrittweise von 60 Jahren auf 65 Jahre erhöht. In Deutschland, Spanien, Dänemark, Griechenland, in den Niederlanden sowie in Finnland, Portugal und Schweden liegt das ordentliche Rentenalter der Frauen bereits heute bei 65 Jahren und in Norwegen beträgt es gar 67 Jahre<sup>12</sup>.

### **3.1.2 Renten vorbezug und Rentenaufschub**

#### **3.1.2.1 Allgemeines**

Der erste Entwurf zur 11. AHV-Revision sah vor, eine sozial abgedeckte vorzeitige Pensionierung parallel zur Erhöhung des Rentenalters der Frauen einzuführen. Eine in diesem Zusammenhang in Auftrag gegebene Studie zeigt einerseits, welche Erfahrungen im Ausland mit dem vorgezogenen Ruhestand gemacht wurden. Andererseits werden darin die finanziellen Auswirkungen einer Änderung des AHV-Rentenalters auf die andern Sozialversicherungszweige, die Sozialhilfe, die Staatsfinanzen sowie auf den Arbeitsmarkt und die Waren- und Dienstleistungsmärkte analysiert<sup>13</sup>. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass die Festlegung des Rentenalters nur einer von mehreren ausschlaggebenden Faktoren dafür ist, wann jemand effektiv in den Ruhestand geht. Andere wichtige Faktoren wie die persönlichen Ressourcen (finanzielle Situation, Gesundheit, soziale Situation), die persönlichen Vorlieben, die Unternehmenspolitik bezüglich Alter und Personal, die Arbeitsmarktsituation, das soziale Klima sowie die Existenz einer Schattenwirtschaft

<sup>11</sup> Betroffen ist nicht nur der Leistungsanspruch, sondern auch die Beitragspflicht.

<sup>12</sup> MISSOC. La protection sociale dans les Etats membres de l'UE et de l'EEE.

<sup>13</sup> Stefan Spycher. Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. Forschungsbericht Nr. 5/97. EDMZ, 3003 Bern, Nr. 318.010.5/97 d.

fallen ebenso ins Gewicht. Ein tieferes faktisches Rentenalter und das maximale Ausschöpfen der Rentenvorbezugsmöglichkeiten sind tendenziell immer dann festzustellen, wenn die Situation auf dem Arbeitsmarkt angespannt ist.

Obwohl in der Schweiz die Jungen stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist es für ältere Personen dennoch häufig schwierig, bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters im Erwerbsleben zu bleiben. Sei es, weil sie sich den neuen Anforderungen nicht mehr gewachsen fühlen oder ihnen nicht mehr gewachsen sind oder sei es, weil sie Opfer von Restrukturierungsmaßnahmen werden. Wenn über 50-jährige Arbeitnehmerinnen und -nehmer die Arbeitsstelle verlieren, ist das Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, überdurchschnittlich hoch. Das Aussteuerungsrisiko ist damit ebenfalls höher als bei den jüngeren Personen. Die Betroffenen laufen Gefahr, nach der Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung bis zum Erreichen des Rentenalters sozialhilfeabhängig zu werden, falls nicht eine finanziell genügend abgesicherte Frühpensionierung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge und eigenen Ersparnissen möglich ist. Die Flexibilisierung des Rentenalters soll deshalb älteren Personen, welche mit Problemen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind, den Übergang in den Ruhestand erleichtern.

Auf Grund der Statistik der AHV-Einkommen leisteten 1996 noch 79,1 Prozent der in der Schweiz lebenden Männer im Alter zwischen 60 und 64 Jahren Beiträge als selbständig oder unselbständig Erwerbstätige. 1990 waren es 86,6 Prozent. Die Quote der Invalidenrentenbezüger in dieser Altersgruppe nahm im selben Zeitraum von 14,4 auf 16,3 Prozent zu (Rentenregister bzw. Fortschreibung des Bundesamts für Statistik). Von 1990 bis 1996 hat sich somit das Auseinanderfallen von institutionellem Rentenalter und Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben verstärkt. Eine solche Tendenz lässt sich in allen OECD-Ländern beobachten. Im internationalen Vergleich sind die Erwerbsquoten von älteren Arbeitnehmern in der Schweiz nach wie vor sehr hoch<sup>14</sup>. Die zukünftige Entwicklung wird im Wesentlichen vom konjunkturellen Verlauf abhängen.

Mit einer erhöhten Flexibilisierung gemäss Ziffer 3.1.2.3 sollen sozialversicherungsrechtliche Anreize für eine frühzeitige vollständige Aufgabe der Erwerbstätigkeit eingedämmt werden. Die in Ziffer 3.1.5.1 vorgesehene teilweise Umwandlung der zusätzlichen Beiträge der erwerbstätigen Senioren und Seniorinnen in Leistungsverbesserungen dient als finanzieller Anreiz zur Weiterarbeit nach dem Pensionierungsalter. Die Vorschläge im vorgesehenen Massnahmepaket zu Gunsten der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden noch weiter gehen und in einer separaten Vorlage zu prüfen sein.

### **3.1.2.2                    Geltendes Recht**

Das geltende Recht kennt bereits eine gewisse Flexibilität des Rentenalters. Die Altersrente kann ein Jahr oder zwei Jahre lang vorbezogen werden, das heisst, Männer können frühestens mit 63 und Frauen mit 62 Jahren in Rente gehen. Der Rentenbezug kann aber auch ein bis fünf Jahre lang aufgeschoben werden. Die vorbezogene Rente wird versicherungstechnisch gekürzt, die aufgeschobene Rente entsprechend erhöht.

<sup>14</sup> Bei den Männern im Alter 60 bis 64 Jahren liegt die Schweiz hinter Island auf dem zweiten Platz.

Derzeit beträgt die versicherungstechnische Kürzung 6,8 Prozent pro Vorbezugsjahr (Art. 56 Abs. 2 AHVV)<sup>15</sup>. Frauen, die 1947 oder früher geboren sind, können vom halben Kürzungssatz von 3,4 Prozent pro Vorbezugsjahr profitieren. Dieses Zugeständnis wurde ihnen mit der 10. AHV-Revision gemacht.<sup>16</sup>

Zahlreiche Versicherte haben ein legitimes Interesse an einer weiteren Flexibilisierung des Rentenalters. Auch der Ruf nach einem gleitenden Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand wird immer lauter. Angesichts der finanziellen Lage der AHV muss das flexible Rentenalter grundsätzlich kostenneutral ausgestaltet werden. Dieses Ziel wird erreicht, wenn sowohl die Kürzung der Rente beim Vorbezug, aber auch der Zuschlag beim Rentenaufschub ausschliesslich nach versicherungstechnischen Kriterien erfolgt.

### 3.1.2.3 Grundzüge des neuen Vorschlags für den Vorbezug

Die vorgeschlagene Lösung unterscheidet sich von der heute geltenden Regelung wie folgt:

- Nicht nur die Frauen, sondern auch die Männer können ihre ganze Altersrente ab Vollendung des 62. Altersjahres vorbezahlen. Weil das Rentenalter der Frauen demjenigen der Männer angeglichen wird, können nun beide Geschlechter die ganze Rente um maximal 3 Jahre (ergibt maximal 36 ganze Monatsrenten) vorbezahlen.
- Möglich ist nicht nur der Vorbezug der ganzen Rente, sondern auch ein Vorbezug der halben Rente (Teilvorbezug). Mit dem Vorbezug einer halben Rente kann frühestens ab Vollendung des 60. Altersjahres begonnen werden. Somit kann längstens 5 Jahre lang eine halbe Rente vorbezogen werden (ergibt maximal 60 halbe Renten). Vorbezug und Teilvorbezug können miteinander kombiniert werden, maximal jedoch nicht mehr als 36 ganze Monatsrenten umfassen.

Wie im geltenden Recht soll die vorzeitig ausbezahlte Rente gekürzt werden (vgl. Ziff. 3.1.2.2). Ebenso wird die Möglichkeit beibehalten, die vorbezugsbedingte Rentenkürzung durch Ergänzungsleistungen ganz oder teilweise auszugleichen (Art. 2a und 3c ELG).

Der Vorbezug mit einer gekürzten AHV-Altersrente, die ggf. mit Ergänzungsleistungen ergänzt wird, muss klar vom Bezug der neuen Vorruhestandsleistung, die im ELG verankert ist, getrennt werden (vgl. die zweite Botschaft zur 11. AHV-Revision [Neufassung]; BBl 2006 2061). Beide Systeme bestehen nebeneinander, können aber weder kombiniert noch kumuliert werden. Personen, die sich für eine Vorruhestandsleistung entscheiden, haben demnach keinen Anspruch auf eine vorzeitig ausbezahlte gekürzte Rente. Oder umgekehrt: Bezüger und Bezügerinnen

<sup>15</sup> Mit der 10. AHV-Revision wurde ein einheitlicher Kürzungssatz eingeführt. Es wurden keine Differenzierungen nach Geschlecht oder Vorbezugsdauer (das letzte Vorbezugsjahr müsste stärker gekürzt werden als das erste) vorgenommen. Dies hat zur Folge, dass die gegenüber Männern längere Lebenserwartung der Frauen eine Reduktion des Kürzungssatzes der Männer ermöglicht.

<sup>16</sup> Gemäss den Übergangsbestimmungen zur 10. AHV-Revision wird Frauen, die bis zum 31. Dezember 2009 vom Rentenvorbezug Gebrauch machen, die Rente nur um 3,4 Prozent anstatt um 6,8 Prozent gekürzt.

einer vorzeitig ausbezahlten Rente, die gleichzeitig noch Ergänzungsleistungen nach dem ordentlichen System beziehen, können keine Vorruhestandsleistung beanspruchen. Personen, die vorzeitig in Rente gehen wollen, müssen also die für sie günstigere Lösung wählen.

### 3.1.2.4 Kürzung der Rente

Durch die Kürzung der Rente beim Vorbezug soll der «Vorschuss auf die Altersrente» ratenweise voll zurückbezahlt werden. Nur so wird sicher gestellt, dass der Vorbezug für die Versicherung kostenneutral ist. Die vorbezogenen Renten müssen also nach versicherungstechnischen Kriterien gekürzt werden. Dabei muss die Anzahl der «vorgeschossenen» Renten oder, anders gesagt, die Vorbezugsdauer und die für die Rückzahlung zur Verfügung stehende Zeitspanne, d.h. die Restlebensdauer, bei Beginn des Vorbezuges berücksichtigt werden.

Im vorgeschlagenen Konzept wird der Beitragsausfall, der während der Vorbezugsdauer entsteht, nicht zum vornherein berücksichtigt. Die Beitragspflicht endet zwar (heute und künftig) auch beim Rentenvorbezug erst mit Erreichen des ordentlichen Rentenalters. Personen, welche die Rente vorbezahlen, bezahlen daher in der Regel weitere Beiträge, aber meistens nur noch als Nichterwerbstätige. Diese Beiträge sind normalerweise niedriger als diejenigen, welche sie als Erwerbstätige bezahlen müssen<sup>17</sup>. Ein allfälliger Beitragsausfall könnte zwar schematisch über höhere Kürzungssätze ausgeglichen werden. Dazu müssten aber für die Zeitspanne des Vorbezugs Prognosen vorgenommen werden. Korrekter und gerechter ist es, bei Beendigung des Vorbezugs, d.h. bei Erreichen des gesetzlichen Rentenalters, eine Neuberechnung der Rente vorzunehmen, wobei der Beitragsausfall während des Vorbezugs dann einbezogen werden kann. Diese spätere (korrigierende) Neuberechnung verhindert ausserdem eine Bevorteilung von Personen – schweizerische oder ausländische Staatsangehörige –, die während des Vorbezugs nicht in der Schweiz wohnen und daher überhaupt keine Beiträge mehr bezahlen. Bei diesen führt die Neuberechnung der Rente im Rentenalter zu einer erheblich tieferen Rente, weil sie Beitragslücken aufweisen. Bei einem schematischen Ausgleich des Beitragsausfalles nur über erhöhte Kürzungssätze, ist es nicht möglich, beitragslose Zeiten genügend zu berücksichtigen, sodass Personen, die im Ausland eine Rente vorbezahlen, vor allem bei einer langen Vorbezugsdauer besser gestellt wären als solche, die in der Schweiz leben.

Die Rentenkürzung wird daher nur nach der Dauer des Vorbezugs und der Restlebenserwartung bei Beginn des Vorbezuges<sup>18</sup> berechnet.

<sup>17</sup> Nichterwerbstätige bezahlen Beiträge «je nach ihren sozialen Verhältnissen» (Art. 10 Abs. 1 AHVG). Konkret bemessen sich die Beiträge aufgrund ihres Vermögens und ihres Renteneinkommens (vgl. Art. 28 AHVV). Bei Verheirateten wird je die Hälfte des Vermögens und des Renteneinkommens herangezogen. Versicherungseigene Leistungen (Renten der AHV und der IV sowie Ergänzungsleistungen) gehören nicht zum massgebenden Renteneinkommen.

<sup>18</sup> Die Restlebenserwartung entwickelt sich jedoch sehr langsam (pro 10 Jahre nimmt sie um ca. 1 Jahr zu) und kann daher über periodische Anpassungen der Kürzungssätze aufgefangen werden.

Bei einer durchschnittlichen Restlebenserwartung von 20 Jahren bei Vorbezugsbeginn (18 Jahre bei Männern und 23 Jahre bei Frauen), ergibt dies folgende Kürzungssätze:

Vorbezugsdauer	1 Jahr	2 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	5 Jahre
Kürzungssatz	5,5 %	10,0 %	14,4 %	18,4 %	22,0 %

Falls man den Unterschied zwischen der Restlebenserwartung von Männern und Frauen auch berücksichtigen wollte, müsste man obige Kürzungssätze bei Männern um ca. 11 Prozent erhöhen (entspricht bei einem Vorbezug von 1 Jahr rund 0,7 Prozent-Punkten) und bei Frauen um ca. 13 Prozent herabsetzen (entspricht bei einem Vorbezug von 1 Jahr rund 0,8 Prozent-Punkten).

### **3.1.2.5                    Aufschub der Rente**

Beim Rentenaufschub soll die Aufschubsdauer, die gegenwärtig maximal fünf Jahre beträgt, nicht verlängert werden (Art. 39 AHVG). Vom Rentenaufschub wird bereits heute relativ selten Gebrauch gemacht; eine Ausweitung der Aufschubsmöglichkeit dürfte keinem nennenswerten Bedürfnis entsprechen. Hingegen soll es neu auch möglich sein, die Rente nur teilweise oder für weniger als ein Jahr aufzuschieben. Die aufgeschobene Rente wird wie heute um den versicherungstechnischen Gegenwart der nicht bezogenen Leistungen erhöht.

### **3.1.2.6                    Teilvorbezug und Teilaufschub der Altersrente**

Im Gegensatz zu heute soll neu auch ein Teilvorbezug oder ein Teilaufschub der Altersrente ermöglicht werden. Diesen häufig geäußerten Wunsch nach einem gleitenden Übergang ins Rentenalter hält der Bundesrat für legitim. Mit dem teilweisen Vorbezug oder Aufschub der Rente kann ein abrupter Wechsel vom Erwerbsleben in den Ruhestand vermieden werden. Ein schrittweiser Ausstieg aus dem Erwerbsleben nützt einerseits den betroffenen Personen, die sich besser auf ihren neuen Lebensabschnitt vorbereiten können. Er liegt aber auch im Interesse der Betriebe, ist es doch so möglich, noch einige Jahre von den Kenntnissen einer Person zu profitieren. Ein allmählicher Übergang in den Ruhestand kann auch für die Regelung einer Nachfolge benutzt werden.

Bei der Realisierung dieses Anliegens muss aber auch die praktische Durchführung berücksichtigt werden, was der Abstufung der Rententeile, die vorbezogen oder aufgeschoben werden können, Grenzen setzt. Ermöglicht werden soll der Vorbezug und der Aufschub der halben Altersrente wie dies im Übrigen bereits in der ersten Auflage zur 11. AHV-Revision vorgesehen war und damals mehrheitlich positiv aufgenommen wurde.

Die Zeitspanne für den Vorbezug der halben Rente soll nicht länger sein als die maximale Dauer für einen Rentenaufschub. Mit dem Vorbezug einer halben Rente kann daher frühestens mit 60 Jahren begonnen werden. Der Vorbezug der halben Rente lässt sich mit dem Vorbezug der ganzen Rente kombinieren; insgesamt dürfen jedoch nicht mehr als 36 ganze Altersrenten vorbezogen werden.

## Vorbezugsmöglichkeiten der AHV-Rente nach dem Alter

(Teil-)Rücktritt im Alter von	ab 60	ab 61	ab 62	ab 63	ab 64
60	½				
61	½	½			
62	½	½	½ oder 1		
63	½	½ oder 1	½ oder 1	½ oder 1	
64	½ oder 1	½ oder 1	½ oder 1	½ oder 1	½ oder 1

Wer sich beispielsweise mit 60 Jahren für den Teilvorbezug entscheidet, kann noch mit 64 Jahren den Vorbezug der ganzen Rente wählen. Wer dagegen erst mit 61 mit dem Teilvorbezug beginnt, kann schon im Alter 63 die ganze Rente vorbeziehen.

Beim Teilvorbezug unterliegen nur die vorbezogenen Rententeile der Kürzung. Die später vorbezogenen Rententeile werden also mit einem tieferen Satz gekürzt, die gar nicht vorbezogenen Rententeile bleiben ungekürzt. Beim Teilaufschub gelten sinngemäss dieselben Regeln.

### 3.1.3 Richtgrösse des AHV-Fonds

Nach dem heutigen Recht soll das Kapital des Ausgleichsfonds der AHV eine Jahresausgabe decken. Ein tieferer Deckungsgrad ist nicht zum vornherein ausgeschlossen, muss aber die Ausnahme bilden (Art. 107 Abs. 3 AHVG). Seit 1994 erreichte der Deckungsgrad jedoch nie mehr das vorgeschriebene Ausmass. Aus diesem Grund war die Problematik des zu tiefen Fondsstandes schon Gegenstand der vom Volk abgelehnten ersten Fassung der 11. AHV-Revision. Aufgrund der Darlegungen von Professor Hans Schmid hatte das Parlament beschlossen, die Limite von 100 Prozent auf 70 Prozent einer Jahresausgabe zu senken. In seinem Gutachten «Bestimmung Ausgleichsfonds AHV/IV» vom 19. Mai 1998 kam dieser Experte nämlich zum Schluss, dass die zulässige Mindesthöhe des Kapitalkontos der AHV bei 45 Prozent der AHV-Jahresausgabe liegen müsse, aber dass ein Deckungsgrad von 70 Prozent den Optimalwert darstellen würde. Diese Werte werden folgendermassen bestimmt: Zunächst muss der Ausgleichsfonds eine Sicherheits- und Schwankungsreserve in Höhe von wenigstens 15 Prozent der Ausgaben enthalten, wobei ein Anteil von 20 Prozent optimal wäre. Zu diesem Betrag kommt eine Finanzierungs- und Überbrückungsreserve hinzu, die für den Fonds eine wichtige Funktion erfüllt. Diese wurde anhand von Modellen berechnet, die verschiedene Hypothesen bezüglich des Lohn- und Preisniveaus, der demografischen Entwicklung und des Rentenanpassungsmodus berücksichtigen. Nach den pessimistischen Szenarien entspricht die maximale Einbusse des Fonds pro Jahr im schlimmsten Fall ungefähr 10 Prozent der Jahresausgaben. Zudem muss die Zeitspanne für den Gesetzgebungsprozess im Hinblick auf die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts berücksichtigt werden, d.h. etwa drei Jahre, wenn man sich auf die durchschnittliche Dauer solcher Prozesse stützt. Folglich muss die Finanzierungs- und Überbrückungsreserve, damit sie wirklich als Überbrückung dienen kann, mindestens 30 Prozent der Jahresausgaben betragen (3 Jahre  $\times$  10 % Abnahme). 50 Prozent der Jahresausgaben (5  $\times$  10 %) würden aber den Idealwert darstellen und

sind als Vorsichtsmassnahme auch zu empfehlen. Aus der Addition dieser beiden Reserven (20 % Sicherheits- und Schwankungsreserve und 50 % Finanzierungs- und Überbrückungsreserve = 70 %) ergibt sich der optimale Wert für den Deckungsgrad des Fonds.

Gegenwärtig deckt der Fonds noch ungefähr 87 Prozent der Jahresausgaben. Es ist damit zu rechnen, dass der Fondsstand kontinuierlich abnimmt und um das Jahr 2011 (Basisszenario, vgl. Ziff. 2.2.1, und Szenario «schwaches Reallohnwachstum», vgl. Ziff. 2.2.2), respektive 2013 (Szenario «stärkeres Wirtschaftswachstum», vgl. Ziff. 2.2.3) unter 70 Prozent der Ausgaben sinkt. Danach nimmt der Ausgleichsfonds zunehmend schneller ab und fällt gegen 2014–2016 unter 45 Prozent einer Jahresausgabe, sofern nichts unternommen wird, um die Finanzen der AHV nachhaltig zu konsolidieren.

Wie verschiedentlich erwähnt, möchte der Bundesrat die Diskussion über die mittel- und längerfristige Finanzierung der AHV auf die kommende grössere Revision verschieben (wird dem Parlament voraussichtlich 2008/2009 unterbreitet).

Wenn man von der Möglichkeit absieht, den Anteil des Bundes aus dem Verkauf des Nationalbankgoldes für die AHV zu verwenden, ist es nicht realistisch, mit einer kurzfristigen Erhöhung des Fondsstands auf 100 Prozent einer Jahresausgabe zu rechnen. Zudem ist ein solcher hoher Deckungsgrad auch nicht nötig. Der Bundesrat schlägt daher vor, den Deckungsgrad des Ausgleichsfonds auf 70 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV zu senken, wie dies vom Parlament im Rahmen der Behandlung der ersten Vorlage zur 11. AHV-Revision schon beschlossen worden war. Zudem sieht der Bundesrat noch eine Änderung des Rentenanpassungsmodus vor (vgl. Ziff. 3.1.4). Damit soll die schnelle Erosion des Ausgleichsfonds, die ab 2014–2016 zu erwarten ist, gebremst und das Überleben des Systems sichergestellt werden, bis die grosse AHV-Reform greift.

Diese Massnahmen sind jedoch nur erfolgsträchtig, wenn die Finanzen der IV rasch und nachhaltig saniert werden. Andernfalls führt die ständig wachsende Schuld der IV, die den AHV-Ausgleichsfonds belastet, zu schwerwiegenden Liquiditätsproblemen, welche die Stabilität beider Versicherungen gefährden.

### **3.1.4 Anpassungsrhythmus für die AHV/IV-Renten**

#### **3.1.4.1 Ausgangslage**

Gemäss geltendem Recht (Art. 33<sup>ter</sup> AHVG) passt der Bundesrat die ordentlichen Renten in der Regel alle zwei Jahre zu Beginn des Kalenderjahres der Lohn- und Preisentwicklung an. Das Ausmass der jeweiligen Anpassung wird durch die Entwicklung des Mischindexes bestimmt, das heisst, durch das arithmetische Mittel zwischen dem Lohn- und dem Preisindex. Diese Anpassungsmethode bezweckt die Erhaltung der Kaufkraft und die Partizipation am Produktivitätsfortschritt. Bereits laufende Renten und neu entstehende Renten werden gleich behandelt; dadurch wird verhindert, dass für jeden Rentnerjahrgang ein anderes Rentensystem mit unterschiedlichen Minimal- und Maximalrenten entsteht. Diese Anpassungsmethode gilt seit dem Jahr 1980 (9. AHV-Revision).

Nach den heutigen Bestimmungen wird der Zweijahresrhythmus unterbrochen, wenn die Teuerung innerhalb eines Jahres um mehr als 4 Prozent angestiegen ist. Dieser Schwellenwert wurde auf den 1. Januar 1992 eingeführt<sup>19</sup>. Vorher war eine frühere Anpassung nur möglich, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise um mehr als 8 Prozent anstieg. Gleichzeitig wurde auf den Schwellenwert für eine Anpassungszeitspanne von mehr als 2 Jahren (Anstieg des Landesindex des Konsumentenpreise innert zwei Jahren um weniger als 5 Prozent) verzichtet.

### **3.1.4.2                   Aufhebung der automatischen zweijährlichen Rentenanpassung zu Gunsten einer Anpassung entsprechend den vorhandenen Mittel**

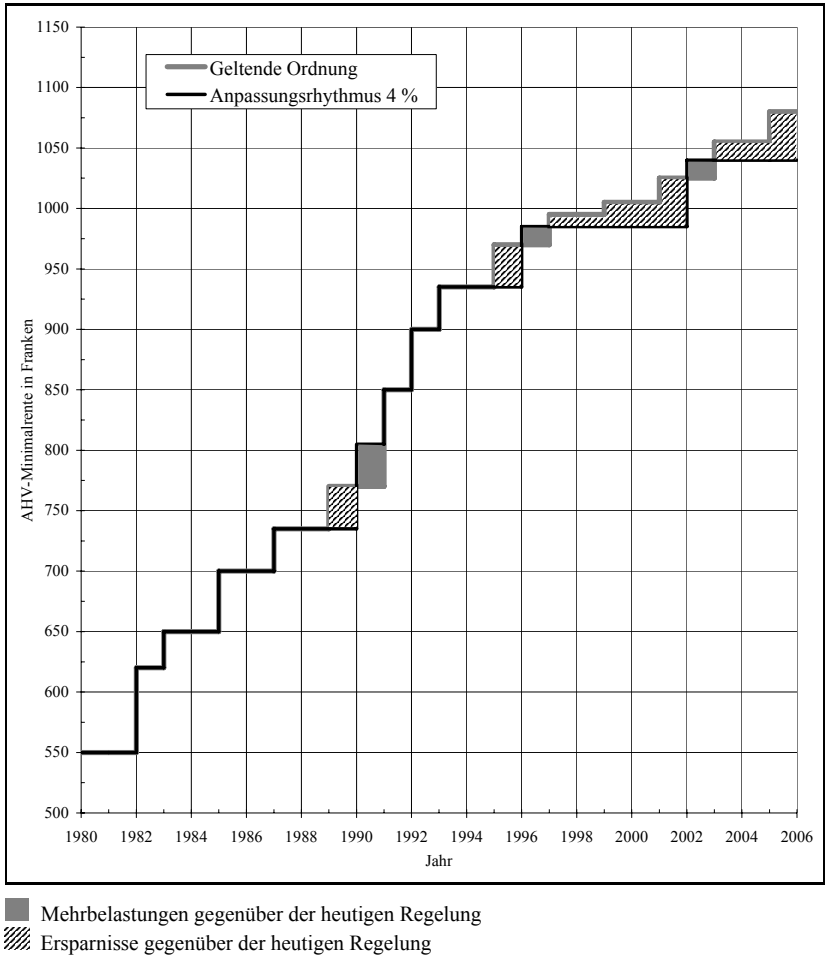
Die geltende Regelung geht davon aus, dass es den Rentnerinnen und Rentnern nicht zuzumuten ist, bei einer Teuerung von mehr als 4 Prozent auf eine Rentenanpassung zu verzichten. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass dieser Grenzwert aber andererseits auch eine Schwelle darstellen soll, unterhalb welcher es Rentnerinnen und Rentnern zugemutet werden kann, auf eine Anpassung zu verzichten, wenn sich die finanzielle Lage der AHV bedrohlich verschlechtert; und das unabhängig davon, ob es ein Jahr oder mehrere Jahre dauert, bis der Kaufkraftverlust der Renten das zumutbare Mass überschreitet. Mit einem Übergang von der automatischen zweijährlichen Rentenanpassung zu einer Anpassung, die ausschliesslich nach einer mehr als 4-prozentigen Steigerung der Teuerung erfolgt, können nämlich in Zeiten schwacher Inflation, wie dies in der Schweiz seit 1992 der Fall ist, die Ausgaben der AHV erheblich gebremst werden. Zudem ist das von den Rentenbezügern und Rentenbezügerinnen verlangte Opfer gering, denn die mittlere Kaufkraftanpassung der Renten wird mit einer solchen Massnahme nur geringfügig herabgesetzt.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der minimalen Vollrente, wie sie sich aus den seit 1980 beobachteten Lohn- und Preisindizes ergibt, je nachdem, ob die Renten nach der heute geltenden Regelung erhöht würden oder nur nach einer über 4-prozentigen Teuerung.

<sup>19</sup> BG vom 13. Dezember 1991 (BBl 1991 I 217).



## Betrag der minimalen Vollrenten seit 1980: Vergleich der Entwicklung bei Anpassungen gemäss heutigem Recht und bei Anpassungen nur nach 4-prozentiger Teuerung



Die ganze Periode lässt sich unterteilen in eine Teilperiode mit verhältnismässig hoher Teuerung (1980–1992, durchschnittliche jährliche Teuerung: 3,6 %) und eine Teilperiode mit verhältnismässig geringer Teuerung (1993–2005, durchschnittliche jährliche Teuerung: 1,1 %). In der ersten Teilperiode führen beide Renten Anpassungsregeln mit einer Ausnahme zu denselben Minimalrenten (im Jahre 1989 führt die reine 4-Prozent-Regel im Gegensatz zur geltenden Regelung zu keiner Renten-anpassung, was im darauffolgenden Jahr jedoch kompensiert wird). Während der Teilperiode mit niedriger Teuerung hätten mit der reinen 4-Prozent-Regel mehrere

Rentenadjustierungen ausgesetzt werden können, so zum Beispiel zwischen 1996 und 2001 sowie zwischen 2002 und 2005.

Mit der mittleren Kaufkraft kann festgestellt werden, bis zu welchem Prozentsatz die laufende Teuerung im Durchschnitt ausgeglichen ist. Wie folgende Tabelle zeigt, führen für die Periode zwischen 1980 und 1992 mit grosser Inflation beide Anpassungsregeln zu einer Teuerungsanpassung von durchschnittlich rund 97 Prozent. Für die Periode mit tiefer Inflation resultiert bei der reinen 4-Prozent-Regel eine mittlere Kaufkraft von 98 Prozent, obschon während längerer Phasen keine Rentenadjustierungen mehr vorgenommen werden. Die mittlere Kaufkraft ist somit immer noch besser ausgeglichen als in der Periode mit hoher Teuerung.

### Mittlere Kaufkraft nach Anpassungsmodus und Periode pro Jahr in Prozenten

	Geltende Anpassung	4-Prozent-Regel
Periode 1980–1992	97,0	97,1
Periode 1993–2005	98,9	98,0

Die Minderausgaben, welche mit einer Rentenadjustierung nur nach über 4-prozentiger Teuerung erzielt werden können, hängen in ihrem Umfang wesentlich von der zukünftigen effektiven Preisentwicklung ab. Aussagen über die Höhe der Minderausgaben sind daher mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Im Sinne eines Mittelwerts und unter der Annahme, dass sich die künftigen Durchschnittsteuerungen im Bereich von 1 bis 3 Prozent bewegen, können indes langfristig Minderausgaben im Umfang von rund 0,8 Prozent der jährlichen Rentensumme erwartet werden. Bezogen auf die Rentensumme 2007 (zu Preisen 2005) sind dies folgende Beträge:

### Durchschnittswerte jährlicher Minderausgaben in Millionen Franken

	Versicherung	Bund	Kantone	Total
AHV	208 (80 %)	43 (16,36 %)	9 (3,64 %)	260
IV	29 (50 %)	22 (37,5 %)	7 (12,5 %)	58

Die Beträge, welche auf dem Spiel stehen, zeigen klar, dass eine solche Änderung des Rentenadjustierungsmodus eine geeignete Massnahme ist, um die Entwicklung der Ausgaben der AHV zu bremsen.

Wie schon oben dargestellt, ist das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung nicht unmittelbar gefährdet, so lange der Deckungsgrad des AHV-Fonds über 70 Prozent einer Jahresausgabe liegt. Einschneidende finanzielle Sanierungsmassnahmen drängen sich nicht auf, so lange der Deckungsgrad nicht unter den noch tolerierbaren Mindestwert von 45 Prozent einer Jahresausgabe fällt.

Aus diesen Gründen ist der Bundesrat der Ansicht, dass die heutige Regelung der Rentenadjustierungen nicht gänzlich aufgehoben werden sollte. Er schlägt jedoch vor, die Regelung mit den zwei folgenden Vorsichtsmassnahmen zu ergänzen, wobei die erste greifen soll, wenn sich die finanzielle Lage der Versicherung bedrohlich verschlechtert und die zweite als äusserste Notmassnahme gedacht ist, falls die Liquidität des Systems auf dem Spiel steht:

*Renten Anpassung nur bei einer Teuerung von mehr als 4 Prozent, wenn der Stand des Fonds unter 70 Prozent fällt*

Die automatische zweijährliche Renten Anpassung gemäss Mischindex soll ausgesetzt werden, wenn der Fondsstand unter 70 Prozent fällt. In diesem Fall werden die Renten nur noch dann angepasst, wenn die Teuerung, die seit der letzten Anpassung aufgelaufen ist, mehr als 4 Prozent beträgt. Um die Entwicklung der Teuerung zu messen, ist einerseits der Stand des Landesindex der Konsumentenpreise massgebend, welcher für die vorangegangene Renten Anpassung herangezogen worden ist, und andererseits der Indexstand Ende Juni des laufenden Jahres. Ist die 4 Prozent-Grenze erreicht, werden die nötigen Massnahmen für eine Renten Anpassung auf den Beginn des folgenden Jahres in die Wege geleitet. Das Ausmass der Rentenerhöhung wird wie bisher anhand des Mischindex bestimmt. Diese Methode wird solange angewendet, bis der Stand des AHV-Fonds wieder die vorgeschriebenen 70 Prozent erreicht.

*Aussetzung der Renten Anpassung, wenn der Stand des AHV-Fonds unter 45 Prozent sinkt*

Für den Fall, dass der Stand des Fonds unter den noch vertretbaren Mindestwert von 45 Prozent sinkt, schlägt der Bundesrat vor, die Renten Anpassungen ganz auszusetzen und zwar solange, bis sich die Finanzen der Versicherung wieder soweit erholt haben, dass sie eine Renten Anpassung bei einer Teuerung von mehr als 4 Prozent erlauben. Kommt es zu einer Aussetzung der Rentenerhöhung, wird der Bundesrat ausserdem dem Parlament ohne Verzug Vorschläge zu den nötigen Sanierungsmassnahmen unterbreiten.

Mit einem solchen Massnahmenpaket wird von den Rentnerinnen und Rentnern kein finanzielles Opfer verlangt, wenn die finanzielle Situation der AHV dies nicht notwendig macht. Ein bescheidenes Opfer wird verlangt, wenn sich die Finanzen erheblich verschlechtern. Dann müssen die Rentenbezügerinnen und -bezüger länger als heute warten, bis ihre Renten erhöht werden. Wie schon heute wird die Erhöhung je zu Hälfte aufgrund der Entwicklung der Löhne und aufgrund der Preisentwicklung bestimmt, so dass die Rentenberechtigten auch weiterhin in bestimmten Grenzen am wirtschaftlichen Aufschwung teilhaben.

Gemäss der heutigen Einschätzung und unter Einbezug der finanziellen Auswirkungen der vorliegenden Revision könnten die Renten 2011 (Basisszenario und Szenario «schwaches Reallohnwachstum») oder spätestens 2013 (Szenario «stärkeres Wirtschaftswachstum») zum letzten Mal nach dem heutigen Zweijahresrhythmus angepasst werden. Danach würde der Fondsstand noch eine Renten Anpassung nach einem Teuerungsanstieg von über 4 Prozent erlauben. Gemäss dem Szenario «schwaches Reallohnwachstum» müssten die Renten Anpassungen schon ab 2015 ausgesetzt werden und gemäss dem Szenario «stärkeres Wirtschaftswachstum» könnte man damit bis 2017 zuwarten.

Wenn man nicht auf ausserordentliche Massnahmen zurückgreifen will, kann also eine Aussetzung der Renten Anpassungen nur dann vermieden werden, wenn die grosse Konsolidierungsrevision wie vorgesehen im Jahr 2012 oder 2013 in Kraft tritt. Es gibt nämlich keine Anzeichen, dass die kurz- oder mittelfristige wirtschaftliche Entwicklung so gut ist, dass die Einnahmen der AHV genügen würden, um den Stand des AHV-Fonds auf einem Niveau zu halten, das eine Renten Anpassung noch erlauben würde.

Bei der Berechnung des massgebenden Standes des AHV-Ausgleichsfonds sollen Beträge, welche aus einmaligen, ausserordentlichen Zuwendungen stammen wie etwa aus einem allfälligen Transfer des Bundesdrittels am Golderlös zugunsten der AHV, nicht berücksichtigt werden. Finanzspritzen dieser Art dürfen aus der Sicht des Bundesrats die notwendigen strukturellen Sanierungsmassnahmen bei der AHV nicht in Frage stellen.

### **3.1.5 Weitere Änderungen im Leistungsbereich**

#### **3.1.5.1 Abschaffung des Freibetrages für erwerbstätige Altersrentnerinnen und -rentner**

Seit 1979 sind erwerbstätige Versicherte im Rentenalter wieder beitragspflichtig. Der Bundesrat kann allerdings gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 AHVG deren Erwerbseinkommen bis zur Höhe des anderthalbfachen Mindestbetrages der Altersrente von der Beitragsbemessung ausnehmen. Dieser Rentnerfreibetrag sollte einerseits jene Altersrentner und -rentnerinnen entlasten, welche aus wirtschaftlichen Gründen zur Ergänzung der AHV-Rente auf ein Erwerbseinkommen angewiesen waren. Andererseits wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die im Rentenalter geschuldeten Beiträge sich nicht mehr auf die Rentenhöhe auswirken.

Der Freibetrag wurde seit 1996 nicht mehr angepasst und beträgt heute 1400 Franken im Monat oder 16 800 Franken im Jahr. Da er pro Arbeitsverhältnis gewährt wird, kommen Altersrentner und -rentnerinnen, sofern sie für mehrere Arbeitgeber oder Arbeitgeberinnen tätig sind, im Einzelfall sogar in den Genuss einer höheren Freigrenze. Einer Erwerbstätigkeit im Rentenalter gehen heute ungefähr 80 000 Personen nach (fast gleich viele Frauen wie Männer), wovon 30 Prozent aufgrund des Freibetrages keine Beiträge an die AHV/IV/EO entrichten. Die weiteren 70 Prozent leisten die üblichen Beiträge auf ihrem Einkommen abzüglich des Freibetrages. Die geltende gesetzliche Ordnung berücksichtigt ihre Beitragszahlungen jedoch weder für das Auffüllen allfälliger Versicherungslücken noch für die Verbesserung der Altersrente. Dies wird oft als stossend empfunden und hat im Rahmen der gescheiterten 11. AHV-Revision zu Diskussionen Anlass gegeben. Die ursprüngliche Botschaft, welche nur die Abschaffung des Freibetrages vorsah, wurde durch das Parlament mit einer Bestimmung ergänzt, die dem Bundesrat die Kompetenz übertrug, Regelungen zu erlassen, damit Personen im Rentenalter, welche nicht die Maximalrente erhalten, durch ihre Beitragszahlungen die Altersrenten aufbessern können.

Der Bundesrat schlägt vor, die Abschaffung des Altersfreibetrages in der vom Parlament im Rahmen der gescheiterten 11. AHV-Revision beschlossenen und damals unbestrittenen Form, also unter gleichzeitiger Möglichkeit der Rentenaufbesserung, in die neue Revision wieder aufzunehmen. Die AHV beruht generell auf dem Solidaritätsprinzip. Es ist daher gerechtfertigt, dass die ältere Generation wie die jüngere behandelt und im normalen Rahmen zur Finanzierung der AHV beigezogen wird. Zudem wirkt eine Solidarität der beitragspflichtigen Altersrentner und -rentnerinnen, die bereits über eine Maximalrente verfügen, zugunsten der übrigen Versicherten. Seit der Einführung des Rentnerfreibetrages haben sich die Rahmenbedingungen für erwerbstätige Altersrentner und -rentnerinnen geändert. Der Rentnerfreibetrag lässt sich heute nicht mit einem Verweis auf deren wirtschaftlich schlechtere Situation begründen. Die erwerbstätigen Personen im Rentenalter gehen

der Erwerbstätigkeit grösstenteils nicht mehr aus finanzieller Not nach. Die Unselbständigerwerbenden unter ihnen verfügen heute dank dem Obligatorium der beruflichen Vorsorge neben der AHV-Rente grösstenteils über eine Altersrente der 2. Säule. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass Altersrentner und -rentnerinnen im Vergleich mit den jüngeren Generationen nicht (mehr) überdurchschnittlich von Armut betroffen sind.

Durch einen generellen Freibetrag auf allfälligen Erwerbseinkommen lässt sich Armut im Alter auch kaum vermindern. Dazu bieten sich vielmehr die individuell bemessenen Ergänzungsleistungen zur AHV an. Ausserdem kann nach Ansicht des Bundesrates mit Hilfe der oben dargelegten Möglichkeit der Leistungsverbesserung durch Beiträge der Versicherten im Rentenalter eine nachhaltigere Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse erreicht werden. Diese Massnahme unterstützt die wirtschaftlich schwächeren Altersrentnerinnen und -rentner gezielter, wohingegen vom Rentnerfreibetrag alle erwerbstätigen Personen im Rentenalter, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Lage, profitieren. Auch Personen mit höheren und mittleren Einkommen können allerdings in den Genuss der vorgeschlagenen Massnahmen kommen: Sie bieten die Möglichkeit, Versicherungslücken (z.B. infolge von Erwerbstätigkeit sowie Aus- oder Weiterbildung im Ausland) durch Beitragszahlungen im Rentenalter zu kompensieren.

Infolge der Abschaffung des Freibetrages müssen in Zukunft auch auf Erwerbseinkommen von weniger als 1400 Franken im Monat oder 16 800 Franken im Jahr Beiträge abgerechnet werden. Dies führt bei Unselbständigerwerbenden, welche den Arbeitnehmeranteil zu tragen haben, zu einer jährlichen Mehrbelastung durch AHV/IV/EO-Beiträge von maximal rund 850 Franken, bei Selbständigerwerbenden, deren Einkommen mehr als 68 400 Franken beträgt (obere Grenze der sinkenden Skala zuzüglich Freibetrag), zu einer solchen von rund 1600 Franken. Die Abschaffung des Rentnerfreibetrages erscheint jedoch gerechtfertigt, wenn man bedenkt, dass die daraus folgenden Mehreinnahmen zur Deckung der Mehrausgaben herbeigezogen werden können, welche durch die Verbesserung der Altersrenten durch Beiträge im Rentenalter entstehen. Ausserdem können auch jene erwerbstätigen Altersrentner und -rentnerinnen, die einer Erwerbstätigkeit nur in reduziertem Umfang nachgehen, ihre nichterwerbstätigen Ehegatten von deren Beitragspflicht befreien (vgl. die Erläuterungen zum vorgeschlagenen Art. 3 Abs. 4), was die Mehrbelastung teilweise ausgleicht. Übersteigt das Einkommen einer Altersrentnerin oder eines Altersrentners einen vom Bundesrat nach Artikel 14 Absatz 5 festgelegten Betrag nicht (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 14 Abs. 5 in der Botschaft vom 16. Januar 2002 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, BBl 2002 3605), ist das Einkommen bis zu dieser Grenze vom Beitragsbezug ausgenommen.

Die Abschaffung des Rentnerfreibetrages wird für die AHV/IV/EO von Anfang an zu Mehreinnahmen führen, während die Mehrausgaben infolge der Leistungsverbesserung erst in den Folgejahren entstehen. Bis ins Jahr 2020 kann in der AHV mit Netto-Mehreinnahmen von durchschnittlich etwa 127 Millionen Franken pro Jahr gerechnet werden.

### 3.1.5.2

## Massgebende Staatsangehörigkeit für AHV/IV-Leistungen

Die Artikel 18 AHVG und 6 IVG regeln unter anderem den Leistungsanspruch von Ausländerinnen und Ausländern. Welche Staatsangehörigkeit für den Anspruch massgebend ist, wenn eine Person nacheinander mehrere Staatsbürgerschaften besessen hat, wird jedoch nicht festgelegt. Wir schlagen deshalb vor, die erwähnten Gesetzesbestimmungen zu ergänzen.

Hängt der Anspruch auf eine ordentliche Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente von der Staatsangehörigkeit einer versicherten Person ab, so ist nach neuerer Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) zu Artikel 18 AHVG die Staatsangehörigkeit massgebend, welche eine versicherte Person entweder im Zeitpunkt der Leistung der AHV-Beiträge oder bei Entstehung des Rentenanspruchs besessen hat (BGE 119 V 1). Besitzt eine Person gleichzeitig mehrere ausländische Staatsangehörigkeiten, so ist die Angehörigkeit zu einem Staat massgebend, mit welchem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, oder, in Anlehnung an die Grundsätze des internationalen Privatrechts, diejenige, welche überwiegt.

Problematisch wird die Anwendung der neuen EVG-Praxis bei sich ablösenden Staatsangehörigkeiten. Besass eine rentenberechtigte Person ursprünglich die schweizerische Staatsangehörigkeit oder jene eines Staates, mit welchem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, und erwirbt sie später die Angehörigkeit eines Nichtvertragsstaates, so muss die Rente bei einer Ausreise aus der Schweiz neu berechnet werden. Unterschieden werden muss dann zwischen rentenbildenden Beiträgen und solchen, die nicht rentenbildend sind. Exportiert werden kann nämlich nur der Rententeil, welcher auf Beiträgen beruht, die eine Person als Staatsangehörige eines Vertragslandes entrichtet hat. Die übrigen (nicht rentenbildenden) Beiträge können gegebenenfalls einen Anspruch auf Beitragsrückvergütung auslösen. Es liegt auf der Hand, dass solche Berechnungen äusserst aufwändig sind.

Diese Schwierigkeiten können vermieden werden, wenn auf die Staatsangehörigkeit während des Leistungsbezugs abgestellt wird. Ändert sich während des Leistungsbezugs die Nationalität, wird die Leistungsberechtigung neu überprüft.

Für die Möglichkeit der Rentenauszahlung ins Ausland wird auf die Staatsangehörigkeit im Zeitpunkt der Ausreise abgestellt. Entweder wird die bisherige Rente unverändert ins Ausland weitergewährt oder an die Stelle der Rentenzahlungen tritt ausschliesslich die Beitragsrückvergütung. Dieser Wechsel kann auch erst nach der Ausreise aus der Schweiz stattfinden, sofern die Staatsangehörigkeit erst später ändert<sup>20</sup>.

Die hier vorgeschlagene Massnahme war auch Bestandteil der vom Volk am 16. Mai 2004 abgelehnten Vorlage und war damals unbestritten.

<sup>20</sup> Bereits bezogene Renten sind vom Rückvergütungsbetrag abzuziehen (vgl. Art. 4 Abs. 3 RV-AHV; SR 831.131.12).

### 3.1.5.3

### Ausdehnung des Anspruchs auf Betreuungsgutschriften

Ein weiterer unbestrittener Vorschlag der gescheiterten ersten Vorlage zu einer 11. AHV-Revision, welcher hier wieder aufgenommen wird, betrifft die Ausdehnung des Anspruchs auf Betreuungsgutschriften.

Die Betreuungsgutschriften sind 1997 mit der 10. AHV-Revision eingeführt worden. Die ersten Wirkungsanalysen zeigen, dass die Anspruchsvoraussetzungen zu eng gefasst worden sind und sich eine Korrektur aufdrängt.

Nach dem Gesetzeswortlaut beschränkt sich die Gewährung von Betreuungsgutschriften auf die Pflege von Verwandten in auf- oder absteigender Linie und von Geschwistern mit einem Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV oder der IV für mittlere oder schwere Hilflosigkeit. In der Praxis war ein Anspruch auf Betreuungsgutschriften daher nicht gegeben, wenn Betreuungspflichten gegenüber Personen, die ausschliesslich Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der obligatorischen Unfallversicherung (UV) oder der Militärversicherung (MV) haben, wahrgenommen wurden. Diese Praxis erntete immer wieder Kritik. Denn ob eine Hilflosenentschädigung der AHV oder IV oder eine solche der UV oder der MV ausgerichtet wird, hat keinen Einfluss auf die Pflegeintensität. Es rechtfertigt sich daher, den betreuenden Personen auch in den letzteren Fällen Betreuungsgutschriften zu gewähren.

In mehreren im Jahr 2001 gefällten Entscheiden erklärte das Eidgenössische Versicherungsgericht diese Praxis denn auch als unvereinbar mit Artikel 29<sup>septies</sup> Absatz 1 AHVG (vgl. BGE 127 V 113, nicht publizierte Entscheide H 308/99 und H 34/00). Seither sind Betreuungsgutschriften auch dann anzurechnen, wenn die betreute Person die Anspruchsvoraussetzungen für eine Hilflosenentschädigung für Hilflosigkeit mindestens mittleren Grades der UV oder der MV erfüllt.

Der Bundesrat schlägt deshalb vor, den Gesetzestext formell so anzupassen, dass der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der UV oder der MV (für Hilflosigkeit mindestens mittleren Grades) als Voraussetzung ebenfalls ausdrücklich genannt wird.

Betreuungsgutschriften werden ausserdem nur gewährt, wenn die betreute Person im gemeinsamen Haushalt der betreuenden Person lebt oder doch wenigstens in deren unmittelbaren Nachbarschaft. Die Erfahrung zeigt, dass dieses Erfordernis den wirklichen Gegebenheiten zu wenig Rechnung trägt und deshalb den Kreis der Anspruchsberechtigten zu sehr einschränkt. Heute ist es in der Regel – zumindest in städtischen Gebieten – nicht mehr so, dass verschiedene Generationen unter einem Dach oder in unmittelbarer Nähe wohnen. Ausserdem ist die Mobilität gegenüber früher grösser, so dass es möglich ist, jemanden intensiv zu betreuen, auch wenn die Betreuerin oder der Betreuer nicht in enger Nachbarschaft mit der betreuten Person wohnt. Wir schlagen deshalb vor, Betreuungsgutschriften auch dann zu gewähren, wenn die betreuende Person nicht in unmittelbarer Nähe der betreuten Person wohnt. Voraussetzung ist allerdings, dass die betreute Person innert nützlicher Frist von der Betreuungsperson erreicht werden kann.

Mit diesen beiden Massnahmen gelingt es, den Kreis der Berechtigten für Betreuungsgutschriften leicht auszudehnen. Da die Anspruchsvoraussetzungen im Übrigen aber weiterhin restriktiv bleiben, sind die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen sehr gering. Mit Betreuungsgutschriften wird das Erwerbs-

einkommen zwar erhöht, die Anrechnung erfolgt aber erst zum Zeitpunkt der Rentenberechnung. Sie haben zudem keinerlei Auswirkungen, wenn das Durchschnittseinkommen für eine Maximalrente ohnehin schon erreicht worden ist. Dasselbe gilt, wenn Renten plafoniert werden müssen. Anzufügen bleibt, dass der Kreis der Berechtigten von Betreuungsgutschriften immer noch klein ist, obschon die Anzahl jährlich etwas ansteigt. Während es im Jahr der Einführung der Betreuungsgutschriften (1997) 1100 Antragstellerinnen und Antragsteller gab, ist diese Zahl bis zum Jahr 2004 auf 2675 angestiegen. Im Moment sind die Betreuungsgutschriften statistisch gesehen unbedeutend und eine Auswertung, welchen Einfluss sie auf die Entwicklung der durchschnittlichen Rentenhöhe der Altersrentenberechtigten haben werden, ist noch nicht möglich.

Diese kleine Erleichterung der Anspruchsvoraussetzungen wirkt sich im Übrigen zu Gunsten der Frauen aus. Denn es sind hauptsächlich Frauen, die Betreuungsaufgaben wahrnehmen und sich den hilfsbedürftigen Familienmitgliedern widmen.

## **3.2 Technische Massnahmen betreffend die Durchführung der Versicherung**

### **3.2.1 Prozentuale Beitragsaufrechnung**

Selbständigerwerbende können die von ihnen geleisteten persönlichen Beiträge an die AHV, die IV und die EO steuerlich in Abzug bringen (für die direkte Bundessteuer vgl. Art. 33 Abs. 1 Bst. d und f DBG). Bei der AHV ist dieser Abzug nicht zulässig. Zu dem von den kantonalen Steuerbehörden ermittelten Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit (Art. 9 Abs. 3 AHVG) ist daher der steuerseitig getätigte Abzug wieder aufzurechnen. Diese Beitragsaufrechnung gebietet sich allein schon aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Unselbständigerwerbenden, deren Beiträge von den Arbeitgebern auf dem Bruttoeinkommen (d.h. vor Abzug der AHV/IV/EO-Arbeitnehmerbeiträge) erhoben werden. Bei der Beitragsaufrechnung geht es also darum, eine steuerrechtlich, nicht aber ahv-rechtlich zulässige Operation wieder rückgängig zu machen.

Die Beitragsaufrechnung war früher primär Aufgabe der Ausgleichskassen. Man nahm damit in Kauf, dass der auf Steuerseite getätigte Abzug, den die Ausgleichskasse ja nicht kannte, mit den von ihr im entsprechenden Beitragsjahr verfügt bzw. von ihr tatsächlich in Rechnung gestellten Beiträgen nicht zwingend übereinstimmte. Man sprach daher auch von einer zum Teil «fiktiven» Aufrechnung. Auf den Zeitpunkt des Übergangs der AHV zur Gegenwartsbemessung auf den 1. Januar 2001 wurde die häufig als unbefriedigend bezeichnete Methode (Käser, Beitragswesen, 2. Aufl., Rz 8.11) neu diskutiert. Nach eingehenden Vorarbeiten, in welche auch die kantonalen Steuerbehörden miteinbezogen wurden, verpflichtete der Bundesrat diese am 1. März 2000 mit einer Änderung von Artikel 27 Absatz 1 AHVV (AS 2000 1441) zur Aufrechnung der steuerseitig abgezogenen persönlichen Beiträge. Entsprechend wurden auch die Vergütungen der Ausgleichskassen an die kantonalen Steuerbehörden pro Steuermeldung substanziell erhöht. Die gefundene Lösung erscheint sachgerecht: Was auf Steuerseite abgezogen wird, ist auch auf Steuerseite wieder aufzurechnen. Die Steuerbehörden ihrerseits erhielten damit eine gewisse Gewähr dafür, dass keine übersetzten Abzüge getätigt werden, weil diese ja zumindest für die Bemessung der AHV-Beiträge betragsmässig ins Gewicht fallen würden. Bedingung für dieses System ist allerdings, dass die Steuerbehörden die



abgezogenen persönlichen Beiträge (möglichst in der Steuererklärung) erfragen bzw. ermitteln müssen.

Nach der Einführungsphase zeigte sich in der Folge rasch ein uneinheitliches Bild: Verschiedenen kantonalen Steuerbehörden verursacht die Aufrechnung offenbar keine Probleme. Andere hingegen bekundeten damit Mühe und rechnen die Beiträge bloss unvollständig oder ansatzweise auf. Die durchgehende Umsetzung des neuen Beitragsaufrechnungssystems wurde auch nach Interventionen seitens der Bundesbehörden und der Ausgleichskassen nicht erreicht. Die Ausgleichskassen müssen daher in vielen Fällen die Beitragsaufrechnung gestützt auf ihre eigenen Daten vornehmen.

Die Schweizerische Steuerkonferenz beantragte den Bundesbehörden mehrfach, sie von der Pflicht zur Beitragsaufrechnung wieder zu entbinden. Auch wenn die heutige Regelung an sich eine sachgerechte Lösung darstellt, möchte der Bundesrat nicht an einer solchen festhalten, wenn sie sich (wenigstens teilweise) als nicht praxistauglich erweist. Er ist der Ansicht, dass aus Gründen der Rechtsgleichheit Handlungsbedarf besteht, die heute geltende Aufrechnungsmethode durch eine Methode abzulösen, welche tatsächlich gesamtschweizerisch einheitlich durchgeführt wird. Vorgaben für eine neue Lösung waren nebst garantierter Rechtsgleichheit auch Praxistauglichkeit, ein geringer Verwaltungsaufwand sowie grösstmögliche Transparenz. Die kantonalen Steuerbehörden sind von der Beitragsaufrechnung zu entlasten und der Meldungsverkehr zwischen Steuerbehörden und Ausgleichskassen von der Beitragsaufrechnung zu befreien. Überträgt man die Aufrechnung jedoch (wieder) den Ausgleichskassen, muss man sich bewusst sein, dass die auf Steuerseite tatsächlich abgezogenen Beiträge nicht zwingend mit den auf AHV-Seite aufgerechneten übereinstimmen. Denn die AHV-Ausgleichskassen kennen den steuerlichen Abzug nicht und er wird ihnen auch nicht mehr gemeldet. Anerkennt man diese Tatsache, gesteht man damit gleichzeitig ein, dass jede Aufrechnung durch die Ausgleichskassen bis zu einem gewissen Grade auf nicht mit der Realität übereinstimmenden Annahmen oder etwas pointierter ausgedrückt auf einer gewissen Fiktion beruht. Eine Aufrechnung, die auf der Ermittlung verschiedener bei der Ausgleichskasse vorhandener Daten (verfügte, geschuldete, bezahlte oder in Rechnung gestellte Beiträge) beruht, ist also zwar aufwändiger, im Ergebnis aber nicht genauer als eine einfache prozentuale Aufrechnung. Um Diskussionen bezüglich der nicht übereinstimmenden Beträge auf Steuer- und AHV-Seite im Einzelfall vorzubeugen, ist die neue Lösung auf Gesetzesstufe zu verankern, was ihr im Übrigen auch eine erhöhte Transparenz verschafft.

Die vom Bundesrat nun in einem neuen Absatz 4 von Artikel 9 AHVG vorgeschlagene prozentuale Beitragsaufrechnung geht davon aus, dass es sich bei dem von den Steuerbehörden gemeldeten Einkommen um ein Nettoeinkommen handelt, die AHV/IV/EO-Beiträge also bereits in Abzug gebracht wurden. Es wird daher im Sinne einer Prozentaufrechnung auf 100 Prozent aufgerechnet. Eine solche Aufrechnung erlaubt auch die Berücksichtigung der für die Selbständigerwerbenden gültigen sinkenden Beitragsskala. Oberhalb der sinkenden Skala wird das gemeldete Einkommen unter Berücksichtigung des zur Zeit geltenden AHV/IV/EO-Beitragsatzes von 9,5 Prozent einem Nettoeinkommen von 90,5 Prozent gleichgesetzt und anschliessend auf 100 Prozent aufgerechnet.

Die vorgeschlagene prozentuale Beitragsaufrechnung hat den Vorteil der Einfachheit und erleichtert somit die Durchführung. Über die gesamte Aktivitätsdauer hinweg führt sie zu gleichwertigen Ergebnissen wie die bis Ende 2000 praktizierte

Methode. Weil letztere aber wahlweise die Aufrechnung der tatsächlich bezahlten oder der geschuldeten (d.h. der verfügbaren bzw. in Rechnung gestellten) Beiträge zulässig, ist die hier vorgeschlagene Aufrechnungsart wegen ihrer Einheitlichkeit und Transparenz vorzuziehen.

### **3.2.2 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber**

Heute bezahlen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber (man spricht verkürzt auch von sog. ANOBAG) nach Artikel 6 Absatz 1 AHVG AHV-Beiträge in der Höhe von 7,8 Prozent des massgebenden Lohnes. Beträgt der Lohn weniger als 51 600 Franken pro Jahr, so vermindert sich der Beitragssatz nach einer sinkenden Beitragsskala auf 4,2 Prozent. Diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden also sowohl in Bezug auf den privilegierten Beitragssatz als auch auf die sinkende Beitragsskala den Selbständigerwerbenden gleichgestellt. Allerdings bezahlen sie im Unterschied zu diesen keine Verwaltungskostenbeiträge.

Der reduzierte Beitragssatz für Selbständigerwerbende wurde mit der 7. AHV-Revision eingeführt. Man sah wohl keinen Grund, für die geringe Anzahl der Betroffenen eine eigene Regelung zu treffen. Die ANOBAG werden daher gleich wie die Selbständigerwerbenden behandelt. Bei den ANOBAG handelt es sich um Personen, die:

- in der Schweiz tätig sind für Arbeitgeber mit Sitz im Ausland (zur speziellen Situation jener ANOBAG im EU-Raum vgl. unten) oder für Arbeitgebende mit Sitz in der Schweiz, welche hier aber von der Beitragspflicht befreit sind (z.B. diplomatische Missionen oder internationale Organisationen mit Sitzabkommen usw.);
- in der Schweiz wohnhaft sind, ihre Erwerbstätigkeit aber in einem Staat ausüben, mit dem die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat;
- gemäss Artikel 1a Absatz 4 Buchstabe a oder b AHVG freiwillig der obligatorischen Versicherung beitreten.

Mit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und ihren Mitgliedstaaten<sup>21</sup> und der Mitwirkung der Schweiz am Koordinationsrecht der EU haben sich aus dem Institut des ANOBAG gewisse Unzulänglichkeiten ergeben: Das EU-Recht geht vom Grundsatz aus, dass Arbeitgeber mit Sitz in einem EU-Staat, deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz versichert sind, auch gegenüber der schweizerischen Sozialversicherung beitragspflichtig sind. Dieselbe Regelung gilt grundsätzlich auch für Arbeitgeber in EFTA-Mitgliedstaaten aufgrund des EFTA-Übereinkommens. Die Beitragspflicht von ausländischen Arbeitgebern in der schweizerischen AHV ergibt sich somit direkt aus dem EU-Recht, was durch eine Ergänzung von Artikel 12 Absatz 3 AHVG nun im innerstaatlichen Recht ersichtlich gemacht wird. Das EU-Recht räumt für die erwähnte Konstellation aber auch die Möglichkeit ein, dass (bezogen auf das uns interessierende Beispiel mit den in der Schweiz versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) die ausländischen

<sup>21</sup> SR 0.142.112.681

Arbeitgeber mit ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vereinbaren, dass diese ihre Beiträge in der Schweiz selber abrechnen (Art. 109 der Verordnung [EWG] Nr. 574/72<sup>22</sup>). Die Schweiz konnte diesen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das bereits bestehende Institut der ANOBAG zur Verfügung stellen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche eine solche Vereinbarung abgeschlossen haben, bezahlen ihre Beiträge in der Schweiz somit wie ANOBAG.

In der Praxis ergeben sich daraus jedoch zum Teil schwer nachvollziehbare unerwünschte Folgen: Die ausländischen Arbeitgeber sind mit Abschluss einer Vereinbarung nach Artikel 109 der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 nämlich verpflichtet, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit dem Lohn die vollen Arbeitgeberbeiträge, einschliesslich der entsprechenden Verwaltungskostenbeiträge auszuführen, währenddem die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund des geltenden Artikel 6 Absatz 1 AHVG AHV-Beiträge von nur 7,8 Prozent abliefern müssen und sogar noch von der sinkenden Beitragsskala profitieren können. Fällt das Einkommen z.B. in den untersten Bereich der sinkenden Skala, sind nach dem heutigen Artikel 6 Absatz 1 AHVG nur 4,2 Prozent an Beiträgen auf dem massgebenden Lohn zu entrichten. Die Arbeitgeber übernehmen in diesem Fall mit dem Arbeitgeberbeitrag somit die gesamten AHV-Beiträge ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Diese Konsequenz des schweizerischen Rechts lässt sich kaum begründen und ist daher nach Meinung des Bundesrates zu beseitigen, indem die ANOBAG bezüglich Beitragshöhe gleich behandelt werden wie «normale» Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Selbst wenn die Arbeitgeber (abgesehen von den erwähnten Fällen von Arbeitgebern mit Sitz im EU/EFTA-Raum) nicht verpflichtet sind, mit den schweizerischen Durchführungsorganen abzurechnen und dabei den Arbeitgeberbeitrag zu entrichten, so dürfen die Folgen eines höheren Beitragssatzes für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht überinterpretiert werden. Oft wird nämlich eine Übernahme oder eine Beteiligung der Arbeitgeber im internen (arbeitsvertraglichen) Verhältnis ausdrücklich vereinbart. Somit ist die Situation der ANOBAG nicht vergleichbar mit derjenigen der Selbständigerwerbenden, welche tatsächlich alleine für ihre Beiträge aufzukommen haben. Die hier vorgeschlagene Änderung von Artikel 6 AHVG hat folglich auch keine präjudizielle Auswirkung auf die Höhe der Beiträge der Selbständigerwerbenden.

Auch in Bezug auf die Personen, die in Anwendung von Artikel 1a Absatz 4 Buchstabe a oder b AHVG freiwillig der obligatorischen Versicherung beitreten, lässt sich der privilegierte Beitragssatz nicht rechtfertigen. Diese Kategorie von ANOBAG, für welche die Versicherung in der Schweiz regelmässig eine Zusatzversicherung darstellt, profitiert nämlich von der Solidarität der Versichertengemeinschaft sowie der öffentlichen Hand und soll zu dieser Solidarität im gleichen Rahmen wie die übrigen Versicherten beitragen. Auch die nach Artikel 2 AHVG freiwillig versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezahlen seit dem 1. Januar 2001 den vollen Beitragssatz, ohne in den Genuss der sinkenden Skala zu kommen. Der Bundesrat schlägt daher vor, Artikel 6 Absatz 1 AHVG in dem Sinn zu ändern, dass für sämtliche Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit der gleiche Beitragssatz von 8,4 Prozent zur Anwendung gelangen soll. Sollten wirtschaftlich schwächere Versicherte ihre Beiträge nicht bezahlen können, steht ihnen

immer noch die Möglichkeit offen, eine Herabsetzung bzw. einen Erlass der Beiträge nach Artikel 11 AHVG zu verlangen.

Im Jahr 2000 rechneten rund 2500 Versicherte ihre Beiträge als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber ab. Sie erzielten ein durchschnittliches Einkommen von rund 65 000 Franken. Aufgrund dieser Zahlen kann davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung Mehreinnahmen von rund 2 Millionen Franken zur Folge haben wird.

Die ANOBAG sollen auch bezüglich der Verwaltungskostenbeiträge gleich behandelt werden wie die übrigen Versichertenkategorien. Deshalb schlägt der Bundesrat ausserdem vor, in Artikel 69 AHVG, welcher die Deckung der Verwaltungskosten regelt, für die ANOBAG eine Pflicht zur Bezahlung von Verwaltungskostenbeiträgen einzuführen.

### **3.2.3 Änderung der Kassenzugehörigkeitsbestimmungen**

Arbeitgeber und Selbständigerwerbende, die einem Gründerverband angehören, werden den Verbandsausgleichskassen angeschlossen (Art. 64 Abs. 1 AHVG). Die übrigen Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden sowie die Nichterwerbstätigen und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber gehören den kantonalen Ausgleichskassen an (Art. 64 Abs. 2 AHVG). Gestützt auf Artikel 64 Absatz 4 zweiter Satz AHVG können allerdings vorzeitig Pensionierte ab dem Kalenderjahr, in welchem sie das 60. Altersjahr vollenden, ihre Beiträge weiterhin der Verbandsausgleichskasse entrichten, welcher sie schon bisher Beiträge vom Erwerbseinkommen schuldeten. Die Erfassung der Nichterwerbstätigen durch die Verbandsausgleichskasse bedarf nach Artikel 118 Absatz 2 AHVV jedoch einer Zustimmung des Bundesamtes; eine solche Zustimmung haben bis heute über 30 von 70 Verbandsausgleichskassen (inkl. Zweigstellen) eingeholt. Der geltende Gesetzeswortlaut geht also nicht von einer generellen Kassenzugehörigkeit der vorzeitig Pensionierten zu ihrer bisherigen Verbandsausgleichskasse aus. Vielmehr räumt er der jeweiligen Kasse ein Optionsrecht ein. Ausserdem beschränkt sich der Verbleib bei der bisherigen Kasse auf Verbandsausgleichskassen. Diese Lösung ist, weil uneinheitlich, nicht sehr transparent. Schliessen Verbandsausgleichskassen keine vorzeitig Pensionierten an, ist ein Kassenwechsel kurz vor der Rentenberechnung ausserdem problematisch, weil die Verbandsausgleichskassen in der Erwerbsphase der Versicherten von Verwaltungskostenbeiträgen profitieren, der Aufwand der Leistungsberechnung und -erbringung jedoch später bei einer kantonalen Ausgleichskasse anfällt. Auch um dieses Ungleichgewicht zu beheben, soll daher zwingend und generell die weitere Zugehörigkeit von vorzeitig Pensionierten, die eine bestimmte Altersgrenze erreicht haben, zur bisher zuständigen Ausgleichskasse vorgeschrieben werden. Die erweiterte Regelung wird in einem neuen Absatz 2<sup>bis</sup> zu Artikel 64 AHVG ins Gesetz aufgenommen. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, das erforderliche Grenzalter zu bestimmen. Er kann dieses somit mit dem Mindestalter für den vorzeitigen Altersrücktritt in der beruflichen Vorsorge koordinieren.

Nach den geltenden Vorschriften bestimmt sich die Kassenzugehörigkeit für alle Versicherten individuell. Eine einheitliche Kassenzugehörigkeit für Ehepaare ist nur bei der Versicherungsunterstellung nach Artikel 1a Absatz 4 Buchstabe c AHVG vorgesehen (vgl. Art. 64 Abs. 3<sup>bis</sup> AHVG). Sie erscheint aber auch in den häufigen Fällen der frühzeitigen Pensionierungen gerechtfertigt und für eine vereinfachte

Beitragerhebung sinnvoll. Sind beide Ehegatten als Nichterwerbstätige beitragspflichtig, müssen nämlich bei einer unterschiedlichen Kassenzugehörigkeit für die Beitragsermittlung zwei Ausgleichskassen eine Steuermeldung einfordern. Ausserdem kann der Anschluss an verschiedene Kassen dazu führen, dass die Ehegatten unterschiedliche Verwaltungskostenbeiträge bezahlen müssen, was schwer verstanden wird. Bleibt ein Ehegatte nach vorzeitiger Aufgabe der Erwerbstätigkeit seiner bisherigen Ausgleichskasse weiterhin angeschlossen, soll deshalb dessen nichterwerbstätiger beitragspflichtiger Ehepartner bzw. dessen nichterwerbstätige beitragspflichtige Ehepartnerin derselben Ausgleichskasse angehören. Diese Kassenzugehörigkeit soll auch bestehen bleiben, nachdem der vorzeitig pensionierte Ehegatte das gesetzliche Rentenalter erreicht hat. Der in dieser Botschaft unterbreitete Artikel 64 Absatz 2<sup>bis</sup> AHVG ermächtigt den Bundesrat zum Erlass entsprechender Vorschriften.

In anderen Konstellationen drängt sich eine gesetzliche Regelung für die gemeinsame Kassenzugehörigkeit von Ehepaaren nicht auf. Nichterwerbstätige, welche nicht von der Bestimmung von Artikel 64 Absatz 2<sup>bis</sup> AHVG erfasst sind, gehören immer der kantonalen Ausgleichskasse ihres Wohnsitzkantons an, weshalb zwei nichterwerbstätige beitragspflichtige Ehegatten, von Einzelfällen abgesehen, aufgrund der allgemeinen Zugehörigkeitsvorschriften der gleichen Ausgleichskasse angeschlossen sind.

### **3.2.4 Gesetzliche Verankerung des Realisierungsprinzips**

Das AHVG kennt keine Bestimmung, welche die Verbuchung von Lohnbeiträgen im individuellen Konto (IK) regelt. Die geltende Praxis stützt sich weitgehend auf die Rechtsprechung. Danach wird das Einkommen unter demjenigen Jahr im IK gutgeschrieben, in welchem es erzielt wurde (sog. Realisierungsprinzip), es sei denn, dies wirke sich nachteilig auf eine spätere Rentenberechnung aus. Ist dies der Fall, wird das beitragspflichtige Einkommen im IK desjenigen Jahres verbucht, in welchem die entsprechende Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde (BGE *III* V 161). Für diese Praxis soll nun aus Gründen der Transparenz und Verständlichkeit eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage geschaffen werden. Der Bundesrat beantragt deshalb, in Artikel 30<sup>ter</sup> Absatz 3 AHVG das Realisierungsprinzip zu verankern. Dieses entspricht am ehesten der Realität, erhalten doch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Regel den Lohn in dem Zeitpunkt, in welchem sie die Tätigkeit auch ausüben. Aus administrativer Sicht erleichtert das Realisierungsprinzip den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Abrechnung der Lohnbeiträge. Da das Realisierungsprinzip auch Nachteile zur Folge haben kann, sind davon allerdings Ausnahmen vorzusehen. Zunächst kann ein Einkommen nicht in einem Jahr eingetragen werden, in welchem keine Arbeit geleistet wurde; denn dies würde bedeuten, dass die versicherte Person ihrer Beitragspflicht als Nichterwerbstätige entgehen könnte. Daher muss das Einkommen unter dem Erwerbsjahr eingetragen werden, wenn die betreffende Person im Jahr, in welchem ihr der Lohn ausbezahlt wird, nicht mehr für denselben Arbeitgeber oder dieselbe Arbeitgeberin tätig ist (Bst. a). Sodann kann die strikte Anwendung des Realisierungsprinzips zur Folge haben, dass in dem Jahr, in welchem die Arbeit tatsächlich geleistet wurde, kein Einkommen eingetragen wird, und dass dadurch für die versicherte Person Versicherungslücken entstehen. Dies ist zum Beispiel der Fall bei einem Agenten, welcher keinen festen Lohn bezieht und welchem die Provisionen für die im Jahre 2005 ausgeübte Tätigkeit erst im Jahre

2006 ausbezahlt werden. Nach dem Realisierungsprinzip wird ihm unter dem Jahr 2005 kein Einkommen verbucht. Um Beitragslücken zu vermeiden, scheint es daher gerechtfertigt, den nachträglich bezahlten Lohn dem Jahr der Arbeitsleistung gutzuschreiben, wenn der oder die Betroffene keine oder den Mindestbeitrag nicht erreichende Beiträge entrichtet hat. Da die Ausgleichskassen nicht in der Lage sind, solche Fälle zu erkennen, obliegt es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die nachträgliche Lohnzahlung und die sich aus der Verbuchung nach dem Realisierungsprinzip ergebende Beitragslücke nachzuweisen und die Verbuchung nach dem Erwerbsjahrprinzip spätestens bei Eintritt des Versicherungsfalles zu beantragen. Das Verfahren wird in der Ausführungsverordnung geregelt. Weitere Ausnahmen vom Realisierungsprinzip sind aus Praktikabilitätsgründen nicht vorgesehen, obwohl es auch in anderen Situationen nachteilige Folgen nach sich ziehen kann. Wird der Lohn zum Beispiel in dem Jahr, in welchem die arbeitnehmende Person das Rentenalter erreicht, oder später ausbezahlt, bezieht er sich aber auf ein dem Rentenalter vorangehendes Jahr, so wird er bei der Rentenberechnung nicht berücksichtigt. Eine Volksversicherung kann keine personalisierten Lösungen anbieten, sondern sie muss Lösungen vorsehen, welche den Bedürfnissen der Mehrheit der Arbeitgeber und der Versicherten entsprechen und zugleich einfach umzusetzen sind.

Die gesetzliche Verankerung des Realisierungsprinzips war bereits in der ersten Auflage zur 11. AHV-Revision vorgesehen und in den parlamentarischen Beratungen unbestritten. Die Formulierung der Bestimmung wird aus der Vorlage der gescheiterten Revision nahezu unverändert übernommen. Einzig steht in Buchstabe a nicht mehr «im Dienst des Arbeitgebers», sondern «für den Arbeitgeber tätig». Damit soll sichergestellt werden, dass für die IK-Verbuchung auf die tatsächliche Erwerbstätigkeit und nicht auf das blosse Vorliegen eines Vertrages abgestellt wird.

Enthält das Gesetz Regeln für die Verbuchung der Einkommen der Unselbständigerwerbenden, stellt sich automatisch die Frage, was hinsichtlich der Verbuchung von Einkommen der Selbständigerwerbenden, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber sowie der Nichterwerbstätigen gilt. Aus diesem Grund wird das Realisierungsprinzip auch für diese Versichertenkategorien ins Gesetz aufgenommen. Mit einem neuen Absatz 4 zu Artikel 30<sup>ter</sup> AHVG wird klargestellt, dass die Einkommen, welche den persönlichen Beiträgen zugrunde liegen, immer und ausnahmslos unter dem Jahr einzutragen sind, für welches die Beiträge festgesetzt werden. Für die Festsetzung der persönlichen Beiträge stellt die AHV in der Regel auf die Meldungen der Steuerbehörden ab. Die Beitragsperiode stimmt daher mit der Steuerperiode überein. Der Festsetzung der Beiträge für eine Beitragsperiode liegen daher die in der Steuerperiode erzielten Einkommen zu Grunde, welche bei den Selbständigerwerbenden aufgrund des Ergebnisses der in der Steuerperiode abgeschlossenen Geschäftsjahre ermittelt werden. Die Beiträge werden also für die in der Beitragsperiode realisierten Einkommen festgesetzt und die Einkommen werden im selben Jahr verbucht.

### 3.2.5

### Beitragsbefreiung bei Entrichtung des doppelten Mindestbeitrages im Rentenalter

Die Beiträge nichterwerbstätiger verheirateter Personen gelten nach Artikel 3 Absatz 3 AHVG grundsätzlich als bezahlt, sofern der erwerbstätige Ehegatte Beiträge in der doppelten Höhe des Mindestbeitrags entrichtet hat. In BGE 130 V 49 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht entschieden, die eigenen Beiträge einer nichterwerbstätigen Person würden dann nicht als bezahlt gelten, wenn der erwerbstätige Ehegatte Anspruch auf eine Altersrente hat. Das höchste Gericht ist dabei aus gesetzessystematischen Überlegungen vom klaren Wortlaut des AHVG abgewichen und hat befunden, die Beitragsbefreiung nach Artikel 3 Absatz 3 AHVG greife nur dann und solange, als die Voraussetzungen für die Teilung und hälftige Anrechnung des vom erwerbstätigen Ehegatten erzielten Einkommens (Splitting) gegeben seien. Die der neuen Rechtsprechung angepasste Praxis stösst auf grosses Unverständnis bei den Betroffenen. Tatsächlich werden die im Rentenalter erzielten Einkommen, auf die Abgaben entrichtet wurden, nicht mehr gesplittet, womit der jüngere nichterwerbstätige Ehegatte ohne eigene Beitragsleistung keine Eintragungen in sein individuelles Konto mehr erhält. Das ist aber nicht gleichzusetzen mit einer Beitragslücke, sondern hat höchstens zur Folge, dass das für die Rentenberechnung massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen nicht mehr erhöht wird. Wegen der Plafonierung der Renten von Ehegatten (Art. 35 Abs. 1 AHVG) werden die Leistungen für die betroffenen nichterwerbstätigen Personen durch die Bezahlung eigener Beiträge im Ergebnis kaum je verbessert. So bringt die Nichtbefreiung in aller Regel bloss eine zusätzliche Belastung des nichterwerbstätigen Ehegatten bzw. des Familienhaushalts. Die geltende Rechtsprechung widerspricht zudem der politischen Absicht, Versicherte möglichst lange im Erwerbsleben zu behalten. Eine Rückkehr zur alten Praxis erscheint umso mehr angezeigt, als mit dem vorliegenden Revisionspaket nicht nur der Altersfreibetrag für erwerbstätige Personen abgeschafft, sondern auch das Rentenalter der Frauen erhöht werden soll. Im Gegenzug sollen die höheren Beiträge der erwerbstätigen Altersrentnerinnen und -rentner auch beitragsbefreiend wirken können für den jüngeren nichterwerbstätigen Ehegatten. Das höhere Rentenalter der Frauen würde ohne die vorgeschlagene Korrektur das Anwendungsfeld der Rechtsprechung vergrössern und für weiteren Unmut sorgen. Dass der Zusammenhang zwischen den Beitragsbestimmungen und dem Leistungsrecht bzw. Splitting nicht zwingend ist, hat das Eidgenössische Versicherungsgericht im Übrigen in anderem Zusammenhang ausdrücklich hervorgehoben (vgl. BGE 126 V 421 Erw. 5b S. 428, BGE 127 V 289 Erw. 3 S. 292). Dabei erklärte es unter anderem, dass die Beitragsbefreiung von Artikel 3 Absatz 3 AHVG auch im Jahr der Eheschliessung und -auflösung zur Anwendung gelangen müsse. Gleich hatte das Parlament bereits in einem neuen Absatz 4 zu Artikel 3 AHVG in der vom Volk abgelehnten Vorlage vom 3. Oktober 2003 legiferiert. Damit hätte eine heute bereits auf Verordnungsstufe bestehende entsprechende Normierung abgelöst werden können. Diese Regelung soll in der vorliegenden Revision wieder aufgenommen, aufgrund des erläuterten zusätzlichen Änderungsvorschlags aber anders formuliert werden.

### 3.2.6

#### **Sicherung der Einführung einer neuen Versichertennummer**

Das System der heutigen AHV-Nummer kommt an die Grenzen seiner Kapazitäten, weil sich die Generierung der Nummer auf personenspezifische Daten stützt. Für eine effiziente Verwaltung drängt sich die Ablösung des heutigen Systems durch ein den modernen technischen Möglichkeiten Rechnung tragendes System spätestens ab 2008 auf. Aus diesem Grund hat das EDI bereits im Jahr 2002 ein zwischenzeitlich technisch bereits weit fortgeschrittenes Projekt gestartet. Ein Teilprojekt betrifft die gesetzlichen Grundlagen. Hier hat sich gezeigt, dass die heutige Regelung zur AHV-Versichertennummer den erst nach Einführung der AHV-Nummer entwickelten Grundsätzen des Datenschutzes nicht gerecht wird. Um das System der neuen AHV-Versichertennummer auf einer soliden gesetzlichen Grundlage einführen zu können, hat der Bundesrat den Räten eine separate Botschaft unterbreitet (Botschaft vom 23. November 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [Neue AHV-Versichertennummer], BBl 2006 501) Diese Vorlage sieht eine einlässliche Regelung zur Verwendung der AHV-Versichertennummer auch als «Sozialversicherungsnummer» und als «administrative Personenidentifikationsnummer» vor. Zudem weist sie gewisse Bezüge zur Botschaft vom 23. November 2005 zur Harmonisierung amtlicher Personenregister (BBl 2006 427) auf. Die Problemstellungen in den beiden Vorlagen sind hochkomplex und aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht unumstritten, weshalb unter Umständen die Inkraftsetzung der geplanten Neuerungen erst nach 2008 erfolgen kann. Weil jedoch die rein technische Ablösung der heutigen AHV-Versichertennummer mit einer neuen (nicht mehr sprechenden) Versichertennummer keinesfalls verzögert werden sollte, wird mit dem technischen Teil der 11. AHV-Revision eine minimale Anpassung von Artikel 92a AHVG beantragt. Damit könnte im Sinne einer gesetzgeberischen Minimalvariante die Ablösung der Nummer gesichert werden, ohne jedoch gewisse heute bestehende Probleme im Zusammenhang mit der breiten Nutzung der Nummer zu lösen.

### 3.2.7

#### **Strafbestimmungen**

Nach dem bisherigen Artikel 87 drittes Lemma AHVG wird die Zweckentfremdung von Arbeitnehmerbeiträgen als Vergehen geahndet und mit Strafe belegt. Die Rechtsprechung erachtet diese Tatbestand während Jahrzehnten als erfüllt, wenn der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin die tatsächlich vom Lohn abgezogenen Arbeitnehmerbeiträge nicht spätestens innert der angesetzten Mahnfrist an die Ausgleichskasse überwies. Seit Anfang der neunziger Jahre hat die Strafbestimmung jedoch aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts weitgehend an Bedeutung verloren (BGE 117 IV 78, bestätigt in BGE 119 IV 187 und 122 IV 270): Arbeitgeber, denen im Zeitpunkt der Lohnauszahlung die für die Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge notwendigen Mittel fehlen, sind nicht mehr strafbar. Im Strafverfahren gelingt es oft nicht, einer angeschuldigten Person nachzuweisen, dass sie im fraglichen Zeitpunkt über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt hätte. Strafanzeigen unterbleiben daher häufig. Der Bundesrat hält es für unannehmbar, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber folgenlos den Lohn ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer um die AHV-Beiträge kürzen und diese für eigene Zwecke verwenden dürfen. Immerhin entsteht die AHV-Beitragsschuld von Gesetzes wegen im Zeit-



punkt der Lohnzahlung und der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber kommt hinsichtlich Bezug, Ablieferung und Abrechnung der paritätischen Sozialversicherungsbeiträge die Stellung von gesetzlichen Vollzugsorganen der AHV zu (BGE 114 V 219 f. Erw. 3b, BGE 129 V 11). Wenn auch in der Regel nicht die einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Schaden kommen (vgl. Art. 30<sup>ter</sup> Abs. 2 AHVG), so hat doch die Versicherungsgemeinschaft und die Allgemeinheit den Verlust zu tragen. Diese unbefriedigende Situation soll beendet werden. Ausserdem werden im Rahmen des am 17. Juni 2005 vom Parlament verabschiedeten Gesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit den Arbeitgebern, welche aufgrund von Artikel 87 und 88 AHVG verurteilt wurden, Zuschläge von 50 bis 100 Prozent auf den geschuldeten Beiträgen auferlegt (neuer Art. 14<sup>bis</sup> AHVG). Damit diese neue Sanktion wirkt, müssen die Strafbestimmung unbedingt greifen.

Die vorgeschlagene Änderung entspricht derjenigen der in der Volksabstimmung verworfenen Revision vom 3. Oktober 2003. Der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates stellte die blossе Auszahlung des Lohnes durch den Arbeitgeber unter Strafe, falls dieser zum Zeitpunkt der Lohnentrichtung nicht über genügende Mittel zur Beitragsbegleichung verfügte. Das Parlament lehnte diesen Vorschlag als zu radikal ab und verständigte sich in der Differenzvereinbarung auf eine abgeschwächte Fassung. Nach dieser neuen Formulierung machen sich Arbeitgeber nicht bereits strafbar, wenn sie bei Liquiditätsschwierigkeiten, trotz Fehlen der nötigen Mittel zur Beitragsbegleichung, einen Nettolohn auszahlen. Die Strafbarkeit setzt erst ein, wenn sie nach Ausrichtung der Nettolöhne irgendwelche andere Forderungen begleichen. Mit dieser neuen Formulierung entfällt der gemäss heutiger Rechtsprechung erforderliche und in der Praxis oft kaum zu erbringende Beweis, dass Arbeitgeber im Zeitpunkt der Lohnauszahlung über genügend Mittel zur Beitragsbegleichung verfügten.

### **3.2.8                    Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung wissenschaftlicher Auswertungen und für die Finanzierung von Informatikanwendungen**

Die AHV verfügt nicht über die notwendigen Mittel, um wissenschaftliche Auswertungen durchzuführen, mit denen die Wirksamkeit des Gesetzes analysiert und evaluiert und gestützt darauf Anpassungen der gesetzlichen Regelungen vorschlagen werden können. Solche Instrumente stehen anderen Sozialversicherungen zur Verfügung: So enthält beispielsweise das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG; SR 837.0) eine Bestimmung, wonach die Arbeitslosenversicherung Beiträge zur Förderung der Arbeitsmarktforschung gewähren kann (Art. 73 AVIG). Auch im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) finden sich Bestimmungen über die Aufsicht und die Statistik (vgl. Art. 23 KVG sowie insbesondere Art. 32 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung [KVV; SR 832.102], der die Durchführung von Wirkungsanalysen regelt). In der Invalidenversicherung wurde ebenfalls eine entsprechende Bestimmung eingeführt (IVG; SR 831.20; Art. 68 IVG). Damit soll sichergestellt werden, dass die Versicherung selber in der Lage ist, die für ihre Weiterentwicklung erforderlichen Analysen zu finanzieren.

Ausserdem stehen der AHV auch keine finanziellen Mittel für Informatikprojekte zur Verfügung, mit denen die Durchführungsorgane die Abläufe der Versicherung vereinfachen könnten. Dabei geht es um grössere Projekte, die der Informatikdienst der zentralen Ausgleichsstelle ressourcenbedingt nicht realisieren kann.

Der Bundesrat schlägt daher in dieser Revision zwei neue gesetzliche Grundlagen vor. Mit dem neuen Artikel 95 Absatz 1<sup>ter</sup> könnte die AHV wissenschaftliche Auswertungen finanzieren, um das Gesetz zu evaluieren und so für eine zweckmässige, wirksame und rationelle Durchführung der Versicherung zu sorgen. Die IV verfügt bereits heute über diese Möglichkeit. So lassen sich grundlegende Kennzahlen der Versicherung zusammentragen, die unabhängig von der Budgetsituation des Bundes erhoben werden können. Mit der Einführung eines Absatzes 1<sup>quater</sup> zu Artikel 95 könnte die Versicherung auch kassenübergreifende Informatikanwendungen finanzieren, die sowohl für AHV-Ausgleichskassen als auch für Versicherte bzw. Beitragspflichtige Erleichterungen bringen würden. Beispielsweise könnten Projekte aus dem eGovernmentbereich verwirklicht werden. Solche Projekte müssen unabhängig von der finanziellen Lage des Bundes realisierbar sein. Eine zentralisierte Abwicklung sorgt dabei für Qualität und Sicherheit und gewährleistet den Zugang für alle Versicherten bzw. Beitragspflichtigen.

Ohne finanzielle Mittel der Versicherung lassen sich solche wissenschaftliche und Informatikprojekte kaum umsetzen.

### **3.2.9                   Aufhebung der Berichterstattungspflicht des Bundesrates**

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 04 hat der Bundesrat im Juni 2004 beschlossen, auch den Funktionsbereich der Verwaltung zu redimensionieren. Die vom Bundesrat am 13. April 2005 verabschiedete Aufgabenverzichtsplannung sieht bei den so genannten Residualkürzungen den Verzicht auf die jährliche Berichterstattung des Bundesrates über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) vor. Gemäss Absatz 1 dieser Bestimmung überwacht der Bundesrat die Durchführung der Sozialversicherungen und erstattet hierüber regelmässig Bericht. Diese Berichterstattungspflicht ist als eine solche gegenüber dem Parlament zu verstehen, welches gemäss Artikel 169 Absatz 1 BV die Oberaufsicht über den Bundesrat ausübt. Bedingt durch den Zeitbedarf für die Datenerhebung und durch die dezentrale Organisation der Sozialversicherungen erscheint der Bericht mit einem Jahr Verspätung (der Jahresbericht 2003 erschien Ende 2004). Mangels Aktualität ist sein Beachtungsgrad gering. Die regelmässige Berichterstattung über die Sozialversicherungen – zuhanden einer breiteren Öffentlichkeit – erfolgt faktisch mit dem Geschäftsbericht des Bundesrats<sup>23</sup>, den Sozialversicherungsstatistiken, regelmässig aktualisierten Finanzplänen zu den einzelnen Sozialversicherungszweigen und mittels spezieller Berichte (wie z.B. des Verwaltungsrats des Ausgleichsfonds der AHV/IV, der Zentralen Ausgleichsstelle [ZAS], der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt [SUVA] und des Seco zum Arbeitsmarkt und zur Arbeitslosenversicherung). Da der ATSG-Bericht keinen Informations-Mehrwert

<sup>23</sup> Vgl. bspw. den Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2004 vom 16. Februar 2005.

gegenüber diesen Publikationen zu bieten vermag, soll diese Berichterstattungspflicht im ATSG aufgehoben werden. Die Überwachungsaufgabe des Bundesrates als Aufsichtsbehörde über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 i.V.m. Artikel 77 ATSG wird dadurch nicht tangiert.

Durch die Aufhebung der Berichterstattungspflicht ergeben sich jährliche Einsparungen bei Personalkosten und Sachausgaben in der Verwaltung von rund 73 000 Franken.

## 4 Finanzielle Auswirkungen der Revisionsmassnahmen

### 4.1 Auswirkungen als Durchschnittswerte

Das Ausmass der Veränderungen bei den Leistungen und den Beiträgen ist für die einzelnen Revisionsmassnahmen als Durchschnittswerte in der Tabelle 4.1-1 aufgelistet. Der vorgesehene Zeitpunkt des Inkrafttretens der Revision ist das Jahr 2008 mit Rentenerhöhung im Jahr 2009.

Die Übergangseffekte beim Vorbezug mit versicherungstechnischer Kürzung werden bei den Durchschnittswerten nicht berücksichtigt, weil diese Massnahme langfristig kostenneutral ist. Denn die während der Vorbezugsdauer anfallenden Aufwendungen werden durch die individuellen Rentenkürzungen nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters kompensiert. Die Einsparungen infolge Änderung des Anpassungsrythmus, sobald der Fondsstand unter die 70-Prozent-Grenze fällt, sind nicht aufgeführt, weil deren Umfang wesentlich beeinflusst wird von der zukünftigen effektiven Preisentwicklung und den Massnahmen im Rahmen der 12. AHV-Revision zur Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichtes der AHV ab 2011.

*Tabelle 4.1-1*

#### **Finanzielle Auswirkungen der Revision (jährlicher Durchschnitt 2009–2020)**

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2005

	AHV	IV	EL	Total
<b>Veränderung der Ausgaben</b>				
Vereinheitlichung des Rentenalters auf 65 Jahre (ab 2009)	-558	86	-10	-482
Rentenverbesserung durch Berücksichtigung der Beiträge im Rentenalter	26		-1	25
<b>Total Veränderung der Ausgaben</b>	<b>-532</b>	<b>86</b>	<b>-11</b>	<b>-457</b>
<b>Veränderung der Einnahmen</b>				
Mehrbeiträge Rentenerhöhung	33	6		39
Aufhebung des Freibetrags für Altersrentner	153	26		179
<b>Total Veränderung der Einnahmen</b>	<b>186</b>	<b>32</b>		<b>218</b>
<b>Total Veränderung (jährliche Verbesserung)</b>	<b>718</b>	<b>-54</b>	<b>11</b>	<b>675</b>

Diese Zahlen verstehen sich ohne Auswirkungen der Änderungen beim Rentenanpassungsrhythmus und ohne NFA.

Die Erhöhung des Rentenalters der Frau von 64 Jahren auf 65 Jahre bringt zwischen 2009 und 2020 im Durchschnitt jährlich Minderausgaben von 558 Millionen Franken und Mehrbeiträge von 33 Millionen Franken. Der Freibetrag für erwerbstätige Altersrentnerinnen und -rentner wird aufgehoben, andererseits werden diese Beiträge für Rentenverbesserungen herangezogen. In der Beobachtungsperiode fallen Mehreinnahmen von durchschnittlich 153 Millionen Franken und Mehrausgaben von 26 Millionen Franken im Jahr an, so dass Nettoeinnahmen von durchschnittlich 127 Millionen Franken resultieren.

Die Revision führt damit im Bereich der AHV/IV/EL zu einer jährlichen Verbesserung von durchschnittlich 675 Millionen Franken. Sie entlastet die Betriebsrechnungen der Sozialwerke insgesamt um 601 Millionen Franken und die öffentliche Hand um 74 Millionen Franken (57 Mio. für den Bund und 17 Mio. für die Kantone). Die Vorruhestandsleistungen sind in dieser Betrachtung nicht enthalten.

## 4.2 Auswirkungen mit Übergangseffekt

Die folgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen der Revisionsmassnahmen in ihrer zeitlichen Entwicklung und mit Berücksichtigung der Übergangseffekte beim Vorbezug mit versicherungstechnischer Kürzung.

### Auswirkungen der Revisionspunkte

*Tabelle 4.2-1*

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2005

Jahr	Veränderung der Ausgaben				Veränderung der Einnahmen			
	Rentenalter	Vorbezug mit Kürzung	Rentenverbesserung wegen Beiträgen im Rentenalter	Total	Rentenalter	Vorbezug mit Kürzung	Abschaffung Freibetrag	Total
	1	2	3	4 = 1+2+3	5	6	7	8 = 5+6+7
2008		-16		-16			119	119
2009	-286	204	3	-79	16	-21	125	120
2010	-574	385	6	-183	33	-36	131	128
2011	-600	416	10	-174	33	-49	137	121
2012	-592	359	13	-220	33	-55	144	122
2013	-581	336	16	-229	33	-54	150	129
2014	-610	317	23	-270	33	-54	154	133
2015	-593	260	28	-305	33	-49	157	141
2016	-581	182	33	-366	34	-46	161	149
2017	-578	63	38	-477	34	-44	165	155
2018	-569	60	43	-466	35	-45	169	159
2019	-565	39	48	-478	36	-47	170	159
2020	-562	19	52	-491	37	-49	171	159
Durchschnitt 2009-2020	-558	220	26	-312	33	-46	153	140

Zusammen mit der Rentenaltererhöhung soll den Versicherten die Möglichkeit gegeben werden, den Altersrücktritt zwischen dem vollendeten 60. Altersjahr und dem ordentlichen Rentenalter flexibel wählen zu können. Spalte 2 umfasst die Personen, die ihre Rente mit einer versicherungstechnischen Kürzung vorbeziehen. Wird das Rentenalter der Frauen im Jahre 2009 erhöht, müssen ab Inkrafttreten im Jahr 2008 Frauen mit Jahrgang 1945 und jünger, die ab dem vollendeten 63. Altersjahr die AHV-Rente vorbeziehen wollen, gegenüber der heute geltenden Ordnung mit einer Vorbezugsdauer von 1 Jahr, die Rente 1 Jahr länger vorbeziehen. Damit erhöht sich auch der Kürzungsbetrag, was sich dämpfend auf die Quote der Vorbezüglerinnen auswirken dürfte. Deshalb entstehen im Jahr 2008 Einsparungen beim Vorbezug mit Kürzung. Der Kostenverlauf (Aufbau- und Abbauprozess) beim Rentenvorbezug mit versicherungstechnischer Kürzung ist darauf zurückzuführen, dass sowohl die Männer wie auch die Frauen nach der Revision ein Jahr früher den Rentenvorbezug beanspruchen können. Dadurch haben auch nicht mehr, wie nach der heute geltenden Ordnung, gleichzeitig zwei, sondern drei Jahrgänge die Möglichkeit, eine Altersrente vorzubeziehen. Ferner wird den Frauen bis und mit Jahrgang 1952 gemäss Übergangsbestimmungen für ein Vorbezugsjahr ein privilegierter Kürzungssatz (3,4 %) gewährt, so dass mit höheren Vorbezugsquoten gerechnet wird. In der Periode 2009 bis 2020 fallen im Durchschnitt 220 Millionen Franken an (Spalte 2). Personen, die ihre Rente vorbeziehen, bezahlen in der Regel AHV/IV/EO-Beiträge als Nichterwerbstätige. Gegenüber den Beiträgen als Erwerbstätige entsteht dadurch ein Beitragsausfall. In der Beobachtungsperiode beträgt dieser im Durchschnitt 46 Millionen Franken (Spalte 6). Die Mehreinnahmen für den Freibetrag für erwerbstätige Altersrentnerinnen und -rentner (Spalte 7) fallen infolge der erhöhten Beitragszahlungen sofort an. Diese Beiträge können zur Rentenverbesserung herangezogen werden. Die Mehrausgaben durch höhere Renten (Spalte 3) entstehen hingegen erst allmählich. Im Jahr 2020 werden sie auf 52 Millionen Franken geschätzt und entsprechen rund der Hälfte der im Endeffekt (Jahr 2030) zu erwartenden Mehrausgaben. Die Revision bringt auf der Ausgabe Seite durchschnittliche Einsparungen von jährlich 312 Millionen Franken (Spalte 4). Weil sich die öffentliche Hand an dieser Reduktion mit 20 Prozent beteiligt, entlastet die Revision unter Berücksichtigung der Beitragseinnahmen von 140 Millionen Franken die AHV-Betriebsrechnung jährlich um durchschnittlich 390 Millionen Franken und die öffentliche Hand um 62 Millionen Franken. Die Einsparungen infolge Änderung des Anpassungsrhythmus sind dabei nicht berücksichtigt.

### **4.3 Beurteilung der Finanzhaushalte der AHV**

Die Anhangtabellen 1–3 zeigen die Finanzhaushalte der AHV unter der geltenden Ordnung und mit der 11. AHV-Revision (1. bzw. 1. und 2. Teil). Dabei wird das «Basisszenario» gemäss Abschnitt 2.2.1 unterstellt. In der hintersten Spalte der Tabellen wird der Stand des Kapitalkontos in Prozenten der Ausgaben ausgewiesen. Dieser Wert ist ein guter Indikator zur Beurteilung der finanziellen Situation über mehrere Jahre.

Beim Finanzhaushalt mit der 11. AHV-Revision werden das Total der Ausgabenreduktionen und das der Mehrbeiträge aus der Tabelle 4.2-1 verwendet. Sie erscheinen bei den Ausgaben in der Spalte 11. AHV-Revision und bei den Einnahmen unter Beiträgen 11. AHV-Revision.

Weil der Kapitalkontostand nach der Rentenanpassung im Jahr 2011 unter 70 Prozent der Jahresausgabe fällt (siehe Tabelle 43-1), werden künftig die Renten nicht mehr im zweijährigen Rhythmus erhöht, sondern erst, wenn die aufgelaufene Teuerung seit der letzten Anpassung 4 Prozent beträgt (vgl. Ziff. 3.1.4.2). Der Zeitpunkt der Rentenanpassung ist unter dieser Voraussetzung abhängig von den Teuerungsannahmen. Mit dem Wechsel zwischen einer zwei- und dreijährigen Anpassungsperiode wird der unterstellten Teuerungsannahme von 2 Prozent Rechnung getragen, so dass erst im Jahr 2014 eine weitere Rentenanpassung erfolgt. Nach dieser Anpassung fällt der Kapitalkontostand sogar unter die erforderliche 45-Prozent-Grenze, sodass keine weiteren Rentenerhöhungen vorgenommen werden können. Trotz dieser einschneidenden Massnahme reduziert sich der Kapitalkontostand bis im Jahr 2020 auf 6,6 Prozent einer Jahresausgabe oder auf rund 2,5 Milliarden Franken (vgl. Anhangtabelle 2). Mit der Einführung der Vorruhestandsleistung sinkt er um rund 5 Milliarden Franken auf -2,5 Milliarden Franken (vgl. Anhangtabelle 3).

Die finanzielle Situation verschärft sich noch beim Szenario «schwaches Reallohnwachstum». In diesem Szenario ist der Fonds (ohne Vorruhestandsleistung) bis im Jahr 2018 aufgebraucht.

Beim Szenario «stärkeres Wachstum» könnten die Renten im heute gültigen Zweijahresrhythmus bis ins Jahr 2013 angepasst werden, danach wäre ein Wechsel auf die 4-Prozent-Regel erforderlich. Auch in diesem Szenario würde der Stand des Kapitalkontos nach der Rentenerhöhung im Jahr 2016 unter die 45-Prozent-Grenze fallen. Trotz Einfrieren der Renten auf dem Niveau des Jahres 2016 nimmt der Kapitalkontostand weiter ab und entspricht im Jahr 2020 noch rund 37 Prozent der Jahresausgabe.

*Tabelle 4.3-1*

### **Fondsstand in Prozent der Ausgaben nach den verschiedenen Szenarien**

Jahr	Basisszenario	Schwaches Reallohnwachstum	Stärkeres Wirtschaftswachstum
2005	87,2	87,4	88,3
2006	88,5	88,8	91,2
2007	84,6	84,8	88,7
2008	83,6	83,5	89,9
2009	76,5	75,9	83,8
2010	74,3	72,7	84,1
2011	65,2	63,6	77,3
2012	60,1	57,4	75,4
2013	55,5	51,4	66,8
2014	42,6	37,4	63,2
2015	34,3	27,2	61,0
2016	27,0	17,5	49,5
2017	20,6	8,3	44,3
2018	15,1	-0,4	40,5
2019	10,5	-8,8	38,1
2020	6,6	-16,9	37,3

Wie aus Tabelle 4.3-2 ersichtlich, ist die Kaufkraft der Rentner abhängig vom gewählten Szenario und vom Anpassungsrhythmus. Mit dem zweijährigen Anpassungsrhythmus liegt die Kaufkraft im Jahre 2020 beim Basisszenario um 4 Prozent, beim Szenario «schwaches Reallohnwachstum» um 1,2 Prozent und im Szenario «stärkeres Wachstum» um 6,9 Prozent über der Kaufkraft des Jahres 2005. Wird das Rentenniveau ab dem Jahre 2014 bzw. 2016 jedoch eingefroren, sinkt die Kaufkraft bei allen Szenarien unter das Niveau des Jahres 2005. Beim Basisszenario beträgt der Kaufkraftverlust im Jahr 2020 8,4 Prozent, beim Szenario «schwaches Reallohnwachstum» 9,4 Prozent und beim Szenario «stärkeres Wachstum» 1,3 Prozent.

Tabelle 4.3-2

**Monatliche Minimalrente in Franken in Abhängigkeit von Szenario und Anpassungsrhythmus (zu Preisen von 2005)**

Jahr	Basisszenario		Schwachere Reallohnwachstum		Stärkeres Wirtschaftswachstum	
	2-Jahres-Rhythmus	mit 11. AHV-Revision	2-Jahres-Rhythmus	mit 11. AHV-Revision	2-Jahres-Rhythmus	mit 11. AHV-Revision
2005	1075	1075	1075	1075	1075	1075
2006	1063	1063	1063	1063	1063	1063
2007	1077	1077	1077	1077	1082	1082
2008	1061	1061	1061	1061	1066	1066
2009	1088	1088	1088	1088	1102	1102
2010	1067	1067	1067	1067	1081	1081
2011	1096	1096	1086	1086	1109	1109
2012	1074	1074	1065	1065	1088	1088
2013	1106	1053	1093	1045	1123	1123
2014	1084	1110	1071	1097	1101	1101
2015	1118	1088	1097	1076	1139	1080
2016	1096	1067	1075	1054	1116	1149
2017	1131	1046	1102	1034	1155	1127
2018	1108	1025	1081	1013	1132	1104
2019	1141	1005	1110	993	1172	1083
2020	1118	985	1088	974	1149	1061

Mit dem ersten Teil der 11. AHV-Revision, insbesondere mit der Änderung des Anpassungsrhythmus, kann das Absinken des Kapitalkontostandes zwar verlangsamt, aber nicht gestoppt werden. Deshalb sind im Rahmen der 12. AHV-Revision unverzüglich Massnahmen zu ergreifen, die das finanzielle Gleichgewicht der AHV ab 2011 sicherstellen.

## 5 **Besonderer Teil: Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen**

### 5.1 **Änderung des AHVG**

#### *Art. 1a Abs. 2 Bst. c*

Absatz 2 Buchstabe c wurde bei der Einführung der AHV vor allem aus administrativen Gründen erlassen. Der Gesetzgeber betrachtete seinerzeit den Aufwand für eine Versicherungsunterstellung im Vergleich zum Beitragsaufkommen als unverhältnismässig. Dieses Argument behält seine volle Gültigkeit für die Selbständigerwerbenden sowie die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne beitragspflichtige Arbeitgeber. Mangels ausreichender Kontrollmittel soll die Befreiung für diese beiden Kategorien beibehalten werden, wenn sie die Versicherungsvoraussetzungen nur für eine verhältnismässig kurze Zeit erfüllen. Absatz 2 Buchstabe c wird in diesem Sinne präzisiert. Dagegen verursacht die Unterstellung und die Beitragshebung bei den Personen, die von einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber in der Schweiz entlohnt werden, keine nennenswerten Probleme mehr. Gestützt auf die Rechtsprechung (Zeitschrift für die Ausgleichskassen [ZAK] 1985 S. 567) können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in der Schweiz für eine hiesige Arbeitgeberin oder einen hiesigen Arbeitgeber in einer Weise tätig sind, die sich nicht von einem üblichen Arbeitsverhältnis unterscheidet, nicht für eine verhältnismässig kurze Zeit befreit werden. Schliesslich kann die Befreiung in gewissen Fällen die Angehörigen von Staaten benachteiligen, mit denen die Schweiz ein Abkommen betreffend Alters-, Hinterlassenen-, Invaliden- und Arbeitslosenversicherung abgeschlossen hat. Aus diesem Grunde wird die Befreiung wegen Erfüllen der Versicherungsvoraussetzungen nur für eine verhältnismässig kurze Zeit für Personen aufgehoben, die von einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber in der Schweiz entlohnt werden. Die vorgeschlagene Änderung entspricht im Wesentlichen derjenigen, die im Rahmen der ersten Auflage der 11. AHV-Revision vorgesehen und im Parlament unbestritten war. Einzig auf die Erwähnung der Nichterwerbstätigen wird in der Ausnahmebestimmung verzichtet, da Personen, welche die Voraussetzung des verhältnismässig kurzen Aufenthaltes erfüllen, für die Dauer dieses Aufenthaltes keinen Wohnsitz in der Schweiz begründen und somit bereits aufgrund der allgemeinen Unterstellungsregeln von der Versicherung ausgenommen sind.

Die Bestimmung steht unter Vorbehalt des Staatsvertragsrechts und ist daher insbesondere nicht anwendbar auf Personen, welche aufgrund der massgebenden Bestimmungen des EU-Rechts in der Schweiz versichert sind.

#### *Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz und 4 (neu)*

##### *Abs. 1*

Die Anhebung des ordentlichen Rentenalters für Frauen auf 65 Jahre hat zur Folge, dass die Beitragspflicht nun für alle nichterwerbstätigen Personen nach Ablauf des Monats endet, in welchem sie das 65. Altersjahr vollendet haben. Unter 65-jährige Versicherte, welche eine Rente vorbeziehen oder eine ausländische Rente beziehen und sich in der Schweiz niederlassen, sind hingegen nicht von der Beitragspflicht befreit.



#### *Abs. 4*

Die Beiträge nichterwerbstätiger verheirateter Personen gelten nach Artikel 3 Absatz 3 AHVG grundsätzlich als bezahlt, sofern der erwerbstätige Ehegatte Beiträge in der doppelten Höhe des Mindestbeitrags entrichtet hat. Diese Regel soll einerseits auch im Jahr der Eheschliessung und -auflösung gelten (*Bst. a*). Andererseits soll eine erwerbstätige Person auch nach Erreichen des Rentenalters ihren jüngeren, nichterwerbstätigen Ehegatten durch die Bezahlung des doppelten Mindestbeitrages befreien können (*Bst. b*). Artikel 3 wird entsprechend mit einem neuen Absatz 4 ergänzt (vgl. Ziff. 3.2.5).

#### *Art. 4 Abs. 2*

Der Freibetrag für erwerbstätige Altersrentnerinnen und -rentner hat seine Grundlage im geltenden Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b. Die Abschaffung des Altersfreibetrages (vgl. Ziff. 3.1.5.1) bedingt die Aufhebung der Bestimmung. In Buchstabe a von Absatz 2 ist zurzeit die Möglichkeit der Ausnahme von Erwerbseinkommen aus einer im Ausland ausgeübten Tätigkeit geregelt. Diese Regelung ist von der Revision materiell nicht betroffen, sondern wird nur aufgrund der Aufhebung von Buchstabe b neu formuliert.

#### *Art. 5 Abs. 3 Bst. b*

Das ordentliche Rentenalter wird für Frauen auf 65 Jahre angehoben. Absatz 3 Buchstabe b wird entsprechend angepasst.

#### *Art. 6 Abs. 1*

Die Erhöhung des Beitragssatzes und die Abschaffung der sinkenden Beitragsskala für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber (vgl. Ziff. 3.2.2) ziehen die Änderung von Artikel 6 Absatz 1 nach sich.

#### *Art. 7*                    3. Globallöhne

Globallöhne sollen bestimmten Kategorien von Unselbständigerwerbenden Anwartschaften auf angemessene Versicherungsleistungen sichern. Entsprechend dem gesetzlich verankerten Prinzip der Beitragserhebung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 4 AHVG) muss die Beitragsfestsetzung auf Grund von Globaleinkommen, d.h. aufgrund fiktiver Bemessungsgrundlagen, die Ausnahme bleiben. In den letzten Jahren ist die Bedeutung der Globallöhne stark zurückgegangen. Die effektiven Löhne liegen heutzutage fast ausnahmslos über den Globallohnansätzen. Der aktuelle Anwendungsbereich der Norm beschränkt sich denn auch auf mitarbeitende Familienmitglieder in der Landwirtschaft. Darüber hinaus ist die Bestimmung obsolet. Der Vorschlag des Bundesrats trägt diesem Umstand Rechnung. Diese Änderung war in der ersten Auflage der 11. AHV-Revision schon vorgesehen und damals unbestritten.

#### *Art. 8 Abs. 2*

Damit Versicherte, welche ausschliesslich eine selbständige Erwerbstätigkeit ohne oder bloss mit einem sehr bescheidenen Einkommen ausüben, keine Beitragslücken erleiden, müssen sie wenigstens den Mindestbeitrag entrichten (*Satz 1*). Dieses

Problem der drohenden Beitragslücken stellt sich indessen nicht bei Personen, die aus einer selbständigen Erwerbstätigkeit zwar nur ein geringes Einkommen erzielen, aber auf einem Arbeitnehmereinkommen bereits genügend hohe Beiträge bezahlen, so dass sie keine Beitragslücken erleiden. Es ist nicht nötig, den Mindestbeitrag von Selbständigerwerbenden zu verlangen, die den entsprechenden Betrag bereits auf dem Einkommen aus einer unselbständigen Erwerbstätigkeit entrichtet haben. Es genügt, wenn sie einen Beitrag zum niedrigsten Satz der sinkenden Beitragsskala bezahlen. Diese Unterscheidung ist für Personen von Bedeutung, deren jährliches Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit weniger als den unteren Wert der sinkenden Skala beträgt. Dieser Wert, der im Gesetzestext noch mit 7700 Franken ausgewiesen ist, wurde vom Bundesrat gestützt auf Artikel 9<sup>bis</sup> AHVG dem Rentenindex angepasst und liegt heute gemäss Verordnung 05 vom 24. September 2004 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO (SR 831.108) bei 8400 Franken. Versicherte, die den Mindestbeitrag, welcher nach der erwähnten Verordnung 353 Franken beträgt, bereits auf ihrem unselbständigen Einkommen entrichtet haben, sollen die Möglichkeit erhalten, als Selbständigerwerbende tiefere Beiträge zu leisten (*Satz 2*). Mit dieser Bestimmung, welche im Rahmen der gescheiterten Revision im Parlament unbestritten war, wird dem Postulat David 98.3599 vom 16. Dezember 1998 Rechnung getragen.

Die Ausnahme geringfügiger Einkommen aus Nebenerwerb vom Beitragsbezug gehört als solche in Artikel 14. Die entsprechende Regelung des bisherigen zweiten Satzes von Absatz 2 kann deshalb aufgehoben werden.

*Art. 9 Abs. 2 Bst. d, Bst. f zweiter Satz und Abs. 4*

*Abs. 2 Bst. d*

Artikel 9 Absatz 2 zählt die Abzüge, die vom Bruttoeinkommen getätigt werden dürfen, abschliessend auf. Im Sinne einer Ausnahme wurde bisher der steuerlich zulässige Abzug der Beiträge an die AHV, die IV und die EO in Buchstabe d für die Bemessung der AHV-Beiträge ausdrücklich ausgeschlossen. Diese Regelung bleibt materiell unverändert, sie soll aber im Rahmen der Neuregelung der Beitragsaufrechnung in den neuen Absatz 4 überführt werden. Zugleich wird der veraltete Begriff «Zuwendungen für Zwecke der Wohlfahrt des Personals» durch den aktuellen steuerrechtlichen Begriff der «Zuwendungen an Vorsorgeeinrichtungen zugunsten des eigenen Personals» ersetzt (vgl. Art. 27 Abs. 2 Bst. c DBG; SR 642.11).

*Abs. 2 Bst. f zweiter Satz*

Mit dem Zinsabzug auf dem im Betrieb investierten Eigenkapital soll der Vermögensertrag ausgeschieden werden, der im Unterschied zum Erwerbseinkommen in der AHV nicht beitragspflichtig ist. Die Höhe des Zinssatzes wurde früher vom Bundesrat auf Antrag der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission festgesetzt. Der Satz hat einen Einfluss auf die Höhe der Beiträge, welche die Selbständigerwerbenden bezahlen müssen. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung müssen die Grundzüge einer Regelung in einem Gesetz im formellen Sinne enthalten sein. Die massgebenden Kriterien zur Bestimmung des Zinssatzes sollen deshalb neu auf Gesetzesstufe, d.h. konkret in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe f umschrieben werden.

Seit dem Jahre 1983 gilt ein von der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission vorgeschlagener Automatismus für die Zinsfestsetzung: Der Satz bestimmte sich nach den von der Schweizerischen Nationalbank publizierten Durchschnittsrenditen von

Obligationen schweizerischer Industriefirmen. Seit dem 1. Januar 2001 ist der Festsetzungsmechanismus in Artikel 18 Absatz 2 AHVV festgeschrieben. Am bewährten Indikator wurde im Wesentlichen festgehalten. Damit die Satzbestimmungsgrundlage jedoch möglichst repräsentativ ist, wurde der Indikator auf die Durchschnittsrendite sämtlicher Anleihen inländischer Schuldner mit Ausnahme derjenigen der öffentlichen Hand ausgedehnt (AHI-Praxis, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis [AHI 2000] S. 109). Dieses Vorgehen drängte sich mit dem Übergang zur Gegenwartsbemessung schon aus zeitlichen Gründen auf. Mit dem heutigen Vorgehen kann der Satz jeweils im Februar des Folgejahres vom zuständigen Bundesamt aufgrund der Angaben der Schweizerischen Nationalbank berechnet und bekannt gegeben werden. Ohne einen feststehenden Automatismus müsste der Satz wohl vom Bundesrat nach Durchführung der üblichen Konsultation festgesetzt werden, was dessen Bekanntgabe und somit die Beitragsfestsetzung der Selbständigerwerbenden übermässig verzögern würde.

An dieser bewährten Festsetzungsmethode wird weiterhin festgehalten. So wird der Zinssatz auch künftig nach der üblichen Rendite berechnet, welche Anleger und Anlegerinnen mit einer dauerhaften Investition in Schweizer Firmen erzielen. Der für die Zinssatzbestimmung massgebende Indikator wird gleich wie im heutigen Artikel 18 Absatz 2 AHVV umschrieben. Einzelheiten wie die Rundungsregeln und den Verweis auf die Statistik der Schweizerischen Nationalbank wird weiterhin der Bundesrat regeln. Das heute faktisch schon überholte Antragsrecht der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission kann im Gesetz aufgehoben werden.

#### *Abs. 4*

Der neue Absatz 4 regelt die Beitragsaufrechnung (vgl. Ziff. 3.2.1).

#### *Art. 9<sup>bis</sup>* Anpassung und der sinkenden Beitragsskala und des Mindestbeitrages

Die bisherige Sachüberschrift vor Artikel 9<sup>bis</sup> ist unvollständig, da die Bestimmung nicht nur die Anpassung der sinkenden Skala, sondern auch jene des Mindestbeitrages enthält. Der Titel wird entsprechend angepasst. Der Verweis auf Artikel 6 wird gestrichen, da die sinkende Beitragsskala für die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber aufgehoben werden soll. Im Übrigen wird die Bestimmung dahingehend präzisiert, dass der Mindestbeitrag auch für die Nichterwerbstätigen an den Rentenindex angepasst werden kann. Damit sind sämtliche Delegationen zur Anpassung von Beitragswerten in der gleichen Bestimmung zusammengefasst, und der bisherige Verweis auf Artikel 9<sup>bis</sup> für die Nichterwerbstätigen in Artikel 10 Absatz 1 kann aufgehoben werden.

#### *Art. 10 Abs. 1, 2 und 2<sup>bis</sup>*

##### *Abs. 1*

Der letzte Satz von Absatz 1, welcher einen Verweis auf Artikel 9<sup>bis</sup> enthält, kann gestrichen werden. Die Anpassung des Mindestbeitrages für Nichterwerbstätige ist neu in Artikel 9<sup>bis</sup> geregelt.

##### *Abs. 2*

Nichterwerbstätige Studenten und Studentinnen bezahlen in der AHV den Mindestbeitrag. Der Begriff «Studierende» deckt eine Vielfalt von Verhältnissen ab: Es

werden darunter Personen verstanden, welche sich regelmässig und vollzeitlich oder bloss nebenberuflich der Ausbildung widmen und eine mittlere oder höhere Lehranstalt besuchen, und zwar zur Weiterbildung, zur Vorbereitung auf eine Berufstätigkeit, aus wissenschaftlichem Interesse oder auch bloss zur sinnvollen Lebensgestaltung. In dem Masse, als Buchstabe a von den allgemeinen Vorschriften über die Beitragsfestsetzung der Nichterwerbstätigen abweicht, ist seine Anwendung auf Studierende zu beschränken, die über keine eigenen Mittel verfügen. Aus diesem Grunde schlägt der Bundesrat vor, ein Höchstalter festzulegen, bis zu welchem die Studierenden nur den Mindestbeitrag schulden, nämlich 25 Jahre. Er ist der Meinung, dass nur junge Leute, die eine erste vollzeitliche Berufsausbildung absolvieren, in den Genuss des Mindestbeitrags kommen sollen. Das Alter 25 bildet in der Regel auch die oberste zeitliche Grenze für Sozialversicherungsleistungen an Personen in Ausbildung (zum Beispiel Art. 25 Abs. 5 AHVG; Art. 22 Abs. 3 BVG; Art. 30 Abs. 3 UVG; Familienzulagenordnungen). Studierende, welche die Altersgrenze von 25 Jahren überschritten haben, sollen nicht mehr in den Genuss dieser privilegierenden Ausnahmeregelung kommen, sondern Beiträge im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen nach Artikel 10 Absatz 1 leisten. Verfügen über 25-jährige in Ausbildung stehende Personen weder über Renteneinkommen noch über Vermögen, entrichten sie weiterhin den Mindestbeitrag. In Artikel 1a Absatz 3 Buchstabe a AHVG wird als obere Grenze für die Weiterführung der Versicherung von nichterwerbstätigen Studierenden ohne Wohnsitz in der Schweiz der 31. Dezember des Jahres vorgesehen, in dem sie das 30. Altersjahr vollenden. Dabei handelt es sich aber lediglich um eine etwas grosszügigere Regelung, um solche Personen auch während der Ausbildung im Versicherungsobligatorium behalten zu können. Leben sie in guten bis sehr guten sozialen Verhältnissen, müssten jedoch auch sie höhere Beiträge als den Mindestbeitrag entrichten.

Aus öffentlichen Mitteln unterstützte Versicherte schulden seit jeher den Mindestbeitrag. In einigen Kantonen gab es in den letzten Jahren Bestrebungen, die Sozialhilfe differenzierter auszugestalten. So werden teilweise neben Fürsorgeleistungen im traditionellen Sinn unter bestimmten Auflagen Mindesteinkommen der Sozialhilfe ausgerichtet. Diese Mindesteinkommen der Sozialhilfe gleichen hinsichtlich Berechnung der gewährten Leistungen jedoch der Fürsorge. Aus diesem Grunde schlägt der Bundesrat vor, dass Personen, die ein Mindesteinkommen der Sozialhilfe beziehen, wie die von der traditionellen Fürsorge unterstützten Personen lediglich den Mindestbeitrag entrichten sollen. Das Gesetz wird entsprechend präzisiert (*Bst. b*).

*Buchstabe c* übernimmt die bisherige Regelung. Er betrifft vor allem nichterwerbstätige Versicherte, die dauernd finanziell unterstützt werden, allerdings nicht vom Staat, sondern durch karitative Institutionen oder durch eine Kirche. Sie bezahlen ebenfalls den Mindestbeitrag. Nicht zu dieser Gruppe gehören Personen, die freiwillig und ohne wirtschaftlichen Zwang Leistungen von Dritten erhalten.

*Abs. 2<sup>bis</sup>*

Der bisherige zweite Satz von Absatz 2 wird neu in einem Absatz 2<sup>bis</sup> geregelt. Der neue Absatz enthält keine materiellen Änderungen.

Die Änderungen von Artikel 10 waren bereits in der am 16. Mai 2004 verworfenen Revision vorgesehen und in den betreffenden parlamentarischen Beratungen unbestritten.

### *Art. 12 Abs. 3*

Der heutige Artikel 12 AHVG geht davon aus, dass all jene Arbeitgeber»« beitragspflichtig sind, «die in der Schweiz eine Betriebsstätte haben». Auch wenn das innerstaatliche Recht dies nicht vorsieht, können nach dem EU-Recht auch ausländische Arbeitgebende in der AHV beitragspflichtig werden. Dies ist grundsätzlich immer dann der Fall, wenn eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber mit Sitz in einem EU/EFTA-Staat in der Schweiz versicherte Arbeitgeber beschäftigt (vgl. Ziff. 3.2.2). Aus Transparenzgründen ist es daher angezeigt, im innerstaatlichen Recht diese Konstellation aufzuzeigen. Die Anpassung drängt sich umso mehr auf, als für den gegenteiligen Fall, nämlich für eine Beitragsbefreiung von Arbeitgeber mit Sitz in der Schweiz, Absatz 3 bereits heute ausdrücklich das internationale Recht vorbehalten. Dieser Vorbehalt des internationalen Rechts soll nun auch für die Erfassung von ausländischen Arbeitgebern durch die schweizerische AHV sichtbar sein.

### *Art. 14 Abs. 6 (neu)*

Die Einkommensgrenze für die Befreiung geringfügiger Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit wird neu im Gesetz festgeschrieben. Die Höchstgrenze entspricht neu dem Betrag der monatlichen Höchstrente.

Im Rahmen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 17. Juni 2005 (BGSA) wird im Sinne einer administrativen Vereinfachung die Befreiung geringfügiger Löhne von der Beitragshebung in Artikel 14 Absatz 5 AHVG neu geregelt. Damit werden grundsätzlich alle geringfügigen Löhne bis zum Betrag der maximalen monatlichen Altersrente – und nicht mehr nur Einkommen aus Nebenerwerb – vom Beitragsbezug ausgenommen. Zudem entfällt das Erfordernis einer Verzichtserklärung. Die Befreiung von der Beitragserhebung hängt somit nur noch von einem einzigen Kriterium, dem Jahreslohn ab. Deshalb wird der Höchstlohn im Gesetz verankert (Art. 14 Abs. 5 AHVG).

Um die Kohärenz und Klarheit der Regelung zu bewahren, soll die gleiche Einkommensgrenze nun auch für die Befreiung geringfügiger Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit übernommen werden. Gleich wie für die Unselbständigerwerbenden soll sie in Artikel 14 zusammen mit den anderen Bestimmungen, die den Beitragsbezug betreffen, geregelt werden. Allerdings bleibt es im Unterschied zu den Unselbständigerwerbenden hier dabei, dass es sich um einen Nebenerwerb handeln muss: Bei den Unselbständigerwerbenden ist dieses Erfordernis faktisch bereits weitgehend sichergestellt, weil vollzeitlich erwerbstätige Personen erfahrungsgemäss Einkommen von mehr als 2100 Franken im Jahr erzielen. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch einen Haupterwerb haben bzw. als Nichterwerbstätige Beiträge bezahlen und so keine Beitragslücken riskieren. Bei den Selbständigerwerbenden kann es jedoch durchaus vorkommen, dass aus einer vollzeitlich ausgeübten selbständigen Erwerbstätigkeit nur ein geringes oder gar kein Einkommen resultiert. Bezahlt eine solche Person nicht bereits Beiträge auf dem Einkommen aus als unselbständiger Erwerbstätigkeit, bestünde das Risiko, dass ihr aus dem Verzicht auf die Beitragshebung für Einkommen bis 2100 Franken eine Beitragslücke entstehen würde. Um solche Lücken zu vermeiden, müssen Selbständigerwerbende auf ihrem Einkommen auf jeden Fall den Mindestbeitrag entrichten, es sei denn, der entsprechende Betrag sei bereits auf dem Einkommen aus einer unselbständigen Erwerbstätigkeit entrichtet worden (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 2). Die Befreiung von der Bei-

tragerhebung für geringfügige Einkommen wird daher für selbständige Erwerbseinkommen auf Nebentätigkeiten beschränkt.

*Art. 16 Abs. 1 erster und zweiter Satz, 2 vierter Satz und 3 zweiter und dritter Satz*

*Abs. 1*

Zur Wahrung der so genannten Festsetzungsverjährungsfrist (Verjährungsfrist für die Geltendmachung der Beitragsforderungen) muss die Beitragsverfügung nach der Rechtsprechung vor Ablauf der Frist dem Adressaten oder Adressatin ordnungsgemäss eröffnet worden sein (vgl. BGE 121 V 7 Erw. 3c). Im Gegensatz dazu hat das EVG entschieden, im Rahmen der Arbeitgeberhaftung sei für die Wahrung der Frist zur Geltendmachung der Schadenersatzforderung die rechtzeitige Übergabe der Schadenersatzverfügung an die Post massgebend (vgl. BGE 119 V 89). Zwar sind Beitrags- und Schadenersatzforderungen rechtlich nicht identische Forderungen, die Ausgleichskasse befindet sich aber hinsichtlich der Festsetzung in beiden Fällen häufig in derselben Lage (vgl. AHI 1996 S. 132 Erw. 3b). Absatz 1 soll daher so formuliert werden, dass die Verwirkungsfrist mit der rechtzeitigen Postaufgabe der Verfügung eingehalten werden kann. Präzisierend wird neu nicht mehr bloss auf Artikel 6, sondern auf dessen Absatz 1 verwiesen.

*Abs. 2*

Die Änderung von Absatz 2, nämlich der Verweis auf Artikel 149a Absatz 1 statt auf Artikel 149 Absatz 5 SchKG, ist nicht materieller Natur, sondern stellt bloss eine Anpassung an das revidierte SchKG dar.

*Abs. 3*

Mit der neuen Regel in Satz 2 soll die Verjährungsfrist für die Rückerstattung von zu viel bezahlten Beiträgen wieder mit derjenigen für die Festsetzung nach Absatz 1 in Einklang gebracht werden (vgl. dazu BBl 1971 II 1123). Wie bei der Rückerstattung in den Fällen, in denen von Kapitalgesellschaften als Löhne behandelte Vergütungen im Zuge der Steuerveranlagung als Gewinnausschüttungen dem Reinertrag zugerechnet werden (vgl. Satz 2 des geltenden Abs. 3), soll sich das Ende der Frist für den Rückforderungsanspruch zu viel bezahlter persönlicher Beiträge in jedem Fall in Abhängigkeit der Rechtskraft der massgebenden Steuerveranlagung bestimmen. In Anlehnung an die entsprechende Vorschrift im Rahmen der Festsetzungsverjährung soll schliesslich der Endpunkt der Frist immer mit dem Ende eines Kalenderjahres zusammenfallen (vgl. BBl 1953 II 119). In Satz 3 wird der Terminologie des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) Rechnung getragen. Der Begriff des Reinertrags ist darin von demjenigen des Reingewinns abgelöst worden (vgl. Art. 57 DBG).

Diese Änderung wird von der ersten, verworfenen Fassung der 11. AHV-Revision übernommen. Sie war unbestritten.

*Art. 18 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)*

Artikel 18 AHVG regelt unter anderem den Leistungsanspruch von Ausländerinnen und Ausländern. Welche Staatsangehörigkeit für den Anspruch massgebend ist, wenn eine Person nacheinander mehrere Staatsbürgerschaften besessen hat, wird jedoch nicht festgelegt. Die Rentenberechnung kann sich als sehr komplex erweisen, wenn eine Person, die ursprünglich die schweizerische Staatsangehörigkeit hat oder

jene eines Staates, mit welchem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, später die Angehörigkeit eines Nichtvertragsstaates erwirbt. Mit Absatz 2<sup>bis</sup> wird daher eine Regelung eingefügt, welche für Personen mit wechselnden Staatsangehörigkeiten die für den Leistungsbezug massgebende Staatsangehörigkeit festlegt.

*Art. 21 Abs. 1*

Neu besteht für Frauen und Männer das gleiche Rentenalter (vgl. Ziff. 3.1.1). Absatz 1 ist daher entsprechend anzupassen.

*Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 2 zweiter Satz (neu)*

Nach der geltenden Regelung wirken sich Beiträge, welche nach Erreichen des Rentenalters entrichtet werden, nicht auf die Rentenhöhe aus. Künftig sollen sich Beiträge und Beitragszeiten, die nach dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters entrichtet beziehungsweise zurückgelegt worden sind, auch auf die Rentenhöhe auswirken. Diese Massnahme war vom Parlament schon im Rahmen der abgelehnten 11. AHV-Revision beschlossen worden. Dem Bundesrat wird eine Kompetenz eingeräumt, die Anrechnung solcher Beiträge und Beitragszeiten zu regeln. Vorgeesehen ist, dass Beitragszeiten nach dem Rentenalter zur Füllung von Beitragslücken herangezogen werden können und dass die Beiträge, respektive die den Beiträgen zu Grunde liegenden Erwerbseinkommen, das durchschnittliche massgebende Jahreseinkommen erhöhen können. Die Anrechnung von Beiträgen und Beitragszeiten im Rentenalter kann jedoch nicht zu einer Rente führen, die über der Maximalrente liegt.

*Art. 29<sup>quinquies</sup> Abs. 4 Bst. B, 5 und 6 (neu)*

*Abs. 4 Bst. b*

Die Art und Weise der Lückenfüllung im Rahmen des Splittingverfahrens ist ein rein technisches Problem. Wenn einer der beiden Ehegatten Beitragslücken aufweist, können diese in Anwendung der allgemeinen Regeln mit Jugendjahren, mit Zusatzjahren oder mit Beitragsmonaten im Jahr des Eintritts des Versicherungsfalles aufgefüllt werden (Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 2 AHVG, Art. 52b–d AHVV). Werden Jugendjahre zur Auffüllung von Lücken während der Ehezeit herangezogen, unterliegen die entsprechenden Einkommen ebenfalls der Teilung.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Schliessung von Versicherungslücken im Rahmen des Splittingverfahrens in den meisten Fällen zu keiner spürbaren Verbesserung der Renten geführt hat. Ausserdem sind die entsprechenden Anwendungsbestimmungen sehr komplex und führen zu Verzögerungen beim Splittingverfahren. Wir schlagen daher vor, das System zu vereinfachen. Es soll möglich sein, die vor Vollendung des 20. Altersjahres geleisteten Beiträge zur Lückenfüllung heranzuziehen, ohne dass die für diese Jahre im individuellen Konto eingetragenen Einkommen der Einkommensteilung unterliegen. Der Vorbehalt in Artikel 29<sup>bis</sup> Absatz 2 AHVG entfällt deshalb. Diese Änderung war auch schon in der abgelehnten ersten Vorlage zu einer 11. AHV-Revision enthalten und vollkommen unbestritten.

### *Abs. 5*

Gegenwärtig findet sich die präzisierende Regelung, wonach die Einkommen im Jahr der Eheschliessung sowie der Auflösung der Ehe infolge Tod, Scheidung oder Ungültigerklärung nicht der Teilung unterliegen, lediglich in der Verordnung (Art. 50b Abs. 3 AHVV). Da es sich um ein Grundprinzip beim Splitting handelt, welches sich in der Praxis bewährt hat und dazu beiträgt, das Splittingverfahren und folglich auch die Rentenberechnung zu beschleunigen, soll diese Regel auf Gesetzesstufe verankert werden.

### *Abs. 6*

Absatz 6 nimmt nur den bisherigen Absatz 5 wieder auf.

### *Art. 29<sup>septies</sup> Abs. 1 und 3*

#### *Abs. 1*

Die geltende Regelung beschränkt die Gewährung von Betreuungsgutschriften auf Personen, die Verwandte mit einem Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV oder der IV für mittlere oder schwere Hilflosigkeit betreuen. Häufig haben die betreuten Personen aber ausschliesslich Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der obligatorischen Unfallversicherung oder der Militärversicherung. Nach neueren Urteilen des EVG sind Betreuungsgutschriften auch dann anzurechnen, wenn die betreute Person die Anspruchsvoraussetzungen für eine Hilflosenentschädigung für Hilflosigkeit mindestens mittleren Grades der Unfallversicherung erfüllt. Die Durchführungsorgane wenden diese Rechtsprechung schon an. Es handelt sich daher nur um eine formelle Gesetzesanpassung.

#### *Abs. 3*

Heute werden Betreuungsgutschriften nur gewährt, wenn die betreute Person im gemeinsamen Haushalt mit der betreuenden Person oder in deren unmittelbaren Nachbarschaft lebt. Die Erfahrung zeigt, dass dieses Erfordernis der Realität zu wenig Rechnung trägt und deshalb den Kreis der Anspruchsberechtigten zu sehr einschränkt. Angesichts der heutigen Mobilität ist es möglich, auch etwas weiter weg wohnende Personen intensiv zu betreuen. Betreuungsgutschriften sollen deshalb auch gewährt werden, wenn die zu betreuende Person nicht in unmittelbarer Nähe der Betreuungsperson wohnt, vorausgesetzt, die pflegebedürftige Person kann von der Betreuerin oder vom Betreuer ohne weiteres erreicht werden. Der Begriff der leichten Erreichbarkeit soll vom Bundesrat näher umschrieben werden. Dabei kann er sich auf die Vorschläge der Durchführungsorgane stützen, nach denen es ausschlaggebend sein muss, in welcher Zeitspanne die zu betreuende Person erreichbar ist, wobei die Obergrenze wohl bei einer Stunde angesetzt werden sollte.

### *Art. 30<sup>bis</sup> Sachüberschrift und erster Satz*      Berechnungsvorschriften

Die 10. AHV-Revision hat zu einer starken Automatisierung der Rentenberechnung geführt. Zahlreiche Rentenbeträge können nicht mehr den Rententabellen entnommen werden. Die bundesrätliche Kompetenz soll sich daher nicht mehr nur auf die Erstellung der Tabellen, sondern auf die ihnen zu Grunde liegenden Berechnungsvorschriften beziehen. Dies erlaubt auch eine grössere Flexibilität bei der Abstufung der Teilrenten und der Auf- oder Abrundung der Beträge.



### *Art. 30<sup>ter</sup> Abs. 3 (neu) und 4 (neu)*

In den neuen Absätzen 3 und 4 wird das Realisierungsprinzip verankert (vgl. Ziff. 3.2.4). *Absatz 3* enthält die Regelung für Unselbständigerwerbende, *Absatz 4* für Selbständigerwerbende.

### *Art. 33<sup>ter</sup> Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung*

#### *Abs. 1 und 2*

Diese zwei Absätze legen das Prinzip der periodischen Anpassung der ordentlichen Renten fest, welche entsprechend der Lohn- und Preisentwicklung gemäss Mischindex vorgenommen wird. *Absatz 2* ist formell an geänderte Zuständigkeiten anzupassen: Sowohl der Landesindex der Konsumentenpreise als auch der Nominallohnindex werden vom Bundesamt für Statistik ermittelt.

#### *Abs. 3*

Dieser Absatz bestimmt die Periodizität der Rentenanpassungen, sei es wie heute alle zwei Jahre, wenn der Stand des Ausgleichsfonds nicht unter 70 Prozent liegt (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 107) oder im Falle einer Unterschreitung dieses Werts nur dann, wenn die Teuerung seit der letzten Anpassung 4 Prozent überschritten hat, unabhängig von der Zeitspanne, die seither verstrichen ist. Siehe auch die Erläuterungen zu Ziff. 3.1.4.

#### *Abs. 4 und 5*

*Absatz 4* legt die untere Schwelle (45 % einer Jahresausgabe) des Standes des Ausgleichsfonds fest, ab welcher die Rentenanpassung ausgesetzt wird. Diese Aussetzung wird erst wieder aufgehoben, wenn sich die finanzielle Situation genügend erholt hat. Der Bundesrat wird im Übrigen verpflichtet, Sanierungsmassnahmen vorzusehen, wenn er feststellt, dass das Fondskapital wahrscheinlich unter die Schwelle fällt, welche eine Rentenanpassung noch zulässt (*Abs. 5*). Vgl. ferner Ziff. 3.1.4.2.

#### *Abs. 6*

Nach dem gegenwärtigen Stand der parlamentarischen Beratungen über die Verwendung des Bundesanteiles am Erlös des Verkaufes des Nationalbankgoldes steht eine Variante zur Diskussion, welche vorsieht, dass der Bundesanteil am Golderlös in den AHV-Fonds fliessen soll. Es würde sich dabei um eine einmalige, ausserordentliche Mittelzuteilung an den Fonds handeln. Derartige Finanztransfers dürfen bei einer allfälligen definitiven Zweckzuweisung der Mittel an die AHV keineswegs dazu führen, dass die zur mittel- bis längerfristigen finanziellen Konsolidierung der AHV und IV notwendigen Korrekturmassnahmen nicht angewendet oder hinausgeschoben werden. Dies entspräche keiner nachhaltigen Mittelverwendung für den Anteil des Bundes am Golderlös, wie sie vom Bundesrat angestrebt wird. Finanzspritzen dieser Art sollen die notwendigen strukturellen Sanierungsmassnahmen nicht in Frage stellen können. Deshalb ist der Bundesrat der Ansicht, dass einmalige, ausserordentliche Zuwendungen bei der Berechnung des massgebenden Fondstandes nicht berücksichtigt werden sollen.

### *Abs. 7*

Dieser Absatz entspricht dem bisherigen Absatz 5 (mit kleinen redaktionellen Anpassungen im französischen Text). Ergänzend festzulegen ist insbesondere nun auch der Zeitpunkt, der für die Höhe des Fondsstandes entscheidend ist.

### *Art. 39*      Aufschub des Bezuges der Altersrente

#### *Abs. 1 und 2*

Zurzeit kann nur die ganze Rente, neu auch die halbe Rente aufgeschoben werden. Möglich ist auch ein Wechsel vom Aufschub der ganzen Rente zum Aufschub der halben Rente, nicht jedoch ein Wechsel vom Aufschub der halben zum Aufschub der ganzen Rente. Ausgeschlossen wird der Aufschub für Personen, die vor Erreichen des Rentenalters eine ganze oder eine Dreiviertelsrente der IV beziehen. Der Aufschub der halben Rente ist hingegen für Bezüger und Bezügerinnen einer halben oder einer Viertelsrente der IV möglich. Vom Aufschub ausgenommen sind zudem Personen, die eine Hilflosenentschädigung beziehen.

Die Höchstdauer des Aufschubs beträgt wie im geltenden Recht 60 Monate. Hingegen soll die Rente jetzt auch für weniger als ein Jahr aufgeschoben werden können, was bisher nicht möglich war.

#### *Abs. 3*

Nach geltender Praxis wird der Aufschubszuschlag anteilmässig auf alle Renten aufgeteilt, die neben der Hauptrente ausgerichtet werden, insbesondere auch auf die Kinderrenten. Wird eine aufgeschobene Altersrente durch eine Hinterlassenenrente abgelöst, so wird heute der Aufschubszuschlag auch auf dieser Rente weitergewährt. Beim Rentenvorbezug werden die Hinterlassenenrenten, welche eine vorbezogene Altersrente ablösen, nicht mehr gekürzt (vgl. Erläuterungen zu Art. 40<sup>ter</sup>). Die Weitergewährung des Aufschubszuschlags auf Hinterlassenenrenten, welche eine aufgeschobene Altersrente ablösen, rechtfertigt sich daher nicht mehr.

### *Art. 40*      Vorbezug der Altersrente

#### *Abs. 1*

Vgl. die Erläuterungen in Ziff. 3.1.2.

#### *Abs. 2*

Der Wechsel vom Vorbezug einer ganzen zum Vorbezug einer halben Rente ist ausgeschlossen, da ein solcher Wechsel den Vorbezug ja teilweise rückgängig machen würde.

#### *Abs. 3*

Wie der Rentenaufschub kann auch der Vorbezug nur für die Zukunft geltend gemacht werden. Es ist deshalb nicht möglich, zum Beispiel mit 63 Jahren eine vorbezogene Rente für die Zeit nach dem vollendeten 60. Altersjahr zu beantragen. Der Vorbezug kann auch nicht rückgängig gemacht werden und es ist deshalb ausgeschlossen, nach ein paar Jahren oder Monaten auf die vorbezogene Rente zu verzichten, um sie nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters wieder zu beziehen.

#### *Abs. 4*

Wird die vorbezogene Rente nur in dem Zeitpunkt berechnet, in dem der Vorbezug zum ersten Mal geltend gemacht wird, kann dies zu stossenden Ungleichbehandlungen führen. Um eine wirkliche Gleichstellung zu erreichen, soll daher beim Grenzalter (65) die Altersrente in jedem Fall neu berechnet werden (vgl. auch Ziff. 3.1.2.3). Beim Wechsel von einer halben zu einer ganzen vorbezogenen Altersrente muss hingegen noch keine Neuberechnung vorgenommen werden. Die erstmalige Berechnung zu Beginn des Vorbezugs soll möglichst einfach sein, weil während der Vorbezugsdauer eigentlich nur ein Vorschuss auf die nach dem gesetzlichen Rentenalter geschuldete Leistung ausbezahlt wird. Deshalb wird dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, spezielle Regelungen aufzustellen, wobei er auch von den allgemeinen Regeln über die Einkommensteilung und/oder die Rentenplafonierung bei Ehepaaren abweichen kann.

*Art. 40<sup>bis</sup> (neu)* Vorbezug der Altersrente bei gleichzeitigem Anspruch auf eine Invaliden-, Witwen- oder Witwerrente

#### *Abs. 1*

Der Vorbezug der Altersrente ist insbesondere auch für gesundheitlich geschwächte Personen gedacht, die ihre Resterwerbsfähigkeit auf dem angespannten Arbeitsmarkt lange vor Erreichen des regulären Rentenalters nicht mehr einsetzen können. Deshalb besteht für Personen, welche die Anspruchsvoraussetzungen für eine Invalidenrente erfüllen (Invaliditätsgrad von mindestens 40 %), die Möglichkeit, bereits mit 60 Jahren an Stelle der Invalidenrente eine ganze Altersrente vorzubeziehen. Der Kürzung unterliegt nur der effektiv vorbezogene Teil der Altersrente, d.h. der Teil, welcher den Betrag der Invalidenrente übersteigt. Diese Regelung wird sowohl dann angewendet, wenn bei Beginn des Vorbezugs schon ein Anspruch auf eine Invalidenrente besteht, als auch dann, wenn dieser während des Vorbezuges erst neu entsteht. Mit dem Vorbezug der Altersrente ab dem vollendeten 60. Altersjahr geht der Anspruch auf eine Invalidenrente nicht unter, sondern bleibt gleichermassen im Hintergrund bestehen, bis das ordentliche Rentenalter erreicht ist. Bis zu diesem Zeitpunkt muss deshalb der Anspruch auf eine Invalidenrente überprüft werden, auch wenn eine Altersrente vorbezogen wird.

#### *Abs. 2*

Wenn Verwitwete das Rentenalter erreichen, haben sie in der Regel Anspruch auf eine Altersrente. Sind gleichzeitig auch die Voraussetzungen für eine Witwen- oder Witwerrente erfüllt, wird nur die höhere der beiden Leistungen ausgerichtet (Art. 24b AHVG). Wenn die Hinterlassenenrente tiefer ist als die Altersrente, kann ein Interesse am Vorbezug bestehen. In solchen Fällen wäre es aber störend, wenn die Betroffenen die Kürzung gemäss Artikel 40<sup>ter</sup> AHVG auf dem Gesamtbetrag der ihnen zustehenden Leistung in Kauf nehmen müssten und nicht nur auf dem effektiv vorbezogenen Betrag. Deshalb wird bei der Kürzung der Altersrente, die einer Witwe oder einem Witwer zusteht, nur der Teil der Altersrente gekürzt, der den Betrag der Hinterlassenenrente, die ohne den Vorbezug geschuldet wäre, überschreitet.

*Art. 40<sup>ter</sup> (neu)* Kürzung bei Vorbezug der Altersrente

Vgl. die Erläuterungen in Ziff. 3.1.2.3.

Im Gegensatz zur geltenden Regelung können neu auch Kinderrenten vorbezogen werden und unterliegen Witwen-, Witwer- und Waisenrenten, welche eine vorbezogene Rente ablösen, keiner Kürzung mehr.

*Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 1 zweiter Satz*

Diese Klarstellung ist nötig, weil nur der Vorbezug einer ganzen Rente, nicht jedoch der Vorbezug einer halben Rente, Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung zur AHV geben kann.

*Art. 44* Auszahlung von Renten und Hilflosenentschädigungen

Mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 44 wird wiederum eine nicht bestrittene Massnahme der vom Volk im Mai 2004 abgelehnten Vorlage neu aufgenommen.

Der Grundsatz, dass die Leistungen monatlich und im Voraus zu bezahlen sind, ist bereits in Artikel 19 ATSG geregelt. *Absatz 1* präzisiert, dass die Zahlungen der Renten und Hilflosenentschädigungen grundsätzlich auf ein Bank- oder Postkonto erfolgen. Ob solche Auszahlungsmodalitäten Gesetzesrang haben sollen, kann man sich zwar fragen. Die Erfahrungen haben aber gezeigt, dass ein verstärkter Druck in Richtung Auszahlung der Renten auf ein Bank- oder Postkonto auch immer wieder umstritten waren.

*Absatz 2* übernimmt den bisher geltenden Artikel 44, welcher – in Abweichung vom Grundsatz der monatlichen Auszahlung gemäss Artikel 19 Absätze 1 und 3 ATSG – erlaubt, sehr tiefe Teilrenten einmal jährlich nachschüssig auszuzahlen.

*Art. 52 Abs. 2 bis 4*

Die Arbeitgeberhaftung bildet das Korrelat zur öffentlichrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber als gesetzliche Vollzugsorgane der AHV die paritätischen Sozialversicherungsbeiträge abzuführen, abzuliefern und abzurechnen. Sie nimmt heute eine prominente Stellung im Beitragsrecht ein. Dies rührt einmal daher, dass auf Grund der Rechtsprechung des EVG seit dem Jahre 1970 nicht nur die Arbeitgeber, sondern subsidiär die für sie handelnden natürlichen Personen haften (vgl. namentlich BGE 114 V 219 sowie BGE 129 V 11).

Unbefriedigend scheint heute, dass nicht nur die Tatsache der subsidiären Organhaftung, sondern auch weitere wichtige Charakteristika der Haftung nicht im Gesetz selber geregelt sind und erst über ein Studium der umfangreichen Rechtsprechung erschlossen werden können. Im Sinne der Bürgerfreundlichkeit soll das Gesetz diesbezüglich transparenter gestaltet werden. An der Grundkonzeption wird indessen nichts geändert; die Haftung bleibt auf grobes Verschulden beschränkt. In den parlamentarischen Beratungen zur ersten Auflage der 11. AHV-Revision war diese Änderung unbestritten. Artikel 52 wurde bereits per 1. Januar 2003 im Rahmen der Einführung des ATSG grundsätzlich überarbeitet (vgl. AS 2002 3371). Die in der ersten Auflage der 11. AHV-Revision für Artikel 52 vorgeschlagenen Regelungen sind dabei teilweise umgesetzt worden. Andere erscheinen aufgrund dieser Änderung heute nicht mehr angezeigt und werden daher nicht wieder aufgegriffen.

## *Abs. 2*

Die subsidiäre Haftung der Organe einer juristischen Person entspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen und findet sich auch im Privatrecht (vgl. namentlich Art. 55 Abs. 3 ZGB und Art. 754 OR). Das EVG leitete sie ursprünglich aus Artikel 19 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (SR 170.32) ab (BGE 114 V 219 ff.). Inzwischen lässt es aber offen, ob sie nicht vielmehr als Ausfluss eines allgemeinen Privatrechtsgrundsatzes gilt, der auch im Sozialversicherungsrecht zu beachten ist (BGE 129 V 14). Die Organhaftung ist vor diesem Hintergrund nicht nur sachgerecht, sondern darüber hinaus notwendig, damit die Haftung nach Artikel 52 nicht toter Buchstabe bleibt. Selbständigerwerbende, die ihre kleinen und mittelgrossen Betriebe in Form einer Einzelfirma führen, haften im Übrigen nach der Konkursöffnung ebenfalls persönlich als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Schliesslich darf die präventive Bedeutung der persönlichen Organhaftung nicht unterschätzt werden. Aus diesen Gründen rechtfertigt es sich daher, die Organhaftung im AHVG ausdrücklich zu verankern. Die Formulierung bringt zum Ausdruck, dass – wie bisher – nicht nur formelle, sondern auch faktische Organe (d.h. Personen, welche Entscheidungen treffen, die eigentlich den Organen vorbehalten wären) haftbar sind.

Haben mehrere Organe einer juristischen Person einen Schaden verursacht, so haften sie solidarisch (BGE 119 V 87 Erw. 5a, 114 V 214 mit Hinweisen). Da die Schadenersatzpflicht gemäss Absatz 1 begrifflich ein qualifiziertes Verschulden voraussetzt (Absicht oder Grobfahrlässigkeit), handelt es sich um eine so genannte absolute Solidarität (AHI 1996 S. 291 Erw. 6). Auch diese auf Grund der Rechtsprechung bereits geltende Regelung ist im Gesetz ausdrücklich zu verankern. Eine allfällige Regressforderung haben die Haftpflichtigen auf dem zivilrechtlichen Weg (Art. 41 ff. und Art. 759 Abs. 2 OR) geltend zu machen.

## *Abs. 3 letzter Satz*

Absatz 3 wird mit einem neuen letzten Satz ergänzt, welcher inhaltlich den bisherigen Absatz 4 übernimmt (längere Verjährungsfrist bei strafrechtlicher Handlung).

## *Abs. 4*

Absatz 4 schreibt vor, dass die Schadenersatzforderung durch Verfügung geltend zu machen ist. Er entspricht dem bisherigen Absatz 2.

## *Art. 64 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu) und 4*

### *Abs. 2<sup>bis</sup>*

Der neu eingefügte Artikel 2<sup>bis</sup> regelt die Zugehörigkeit von Versicherten, die ihre Erwerbstätigkeit vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters aufgeben, zu ihrer bisher zuständigen Ausgleichskasse (vgl. Ziff. 3.2.3).

### *Abs. 4*

Satz 2 von Absatz 4 wird durch den neuen Absatz 2<sup>bis</sup> ersetzt und ist demnach aufzuheben.

#### *Art. 69* Deckung der Verwaltungskosten

Gemäss geltendem Artikel 69 haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber (ANOBAG) keine Verwaltungskostenbeiträge zu bezahlen. Diese Verpflichtung beschränkt sich heute auf Arbeitgebende, Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige. Obwohl die ANOBAG den Ausgleichskassen durch die Abrechnung der persönlichen Beiträge einen den Selbständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen vergleichbaren Aufwand generieren, tragen sie nichts zu den dadurch entstehenden Kosten bei. Eine Sonderbehandlung der ANOBAG bezüglich der Verwaltungskosten lässt sich somit kaum rechtfertigen. Versicherte, welche für einen Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin im EU/EFTA-Raum arbeiten und aufgrund einer Vereinbarung nach Artikel 109 VO [EWG] Nr. 574/72 ihre Beiträge in der Schweiz als ANOBAG abrechnen, erhalten ihre Verwaltungskostenbeiträge nach dem Freizügigkeitsabkommen vom Arbeitgeber oder von der Arbeitgeberin mit dem Lohn ausbezahlt. Jenen ANOBAG, deren Arbeitsverhältnis nicht vom Freizügigkeitsabkommen betroffen ist, steht es frei, mit ihrem Arbeitgeber oder ihrer Arbeitgeberin im Innenverhältnis deren Beteiligung an den Beiträgen und damit auch an den Verwaltungskostenbeiträgen zu vereinbaren. Artikel 69 wird daher in dem Sinne geändert, dass auch die ANOBAG Verwaltungskostenbeiträge zu leisten haben.

#### *Art. 87 drittes Lemma*

Der mit der Änderung der Rechtsprechung zur Zweckentfremdung von Arbeitnehmerbeiträgen (BGE 117 IV 78, bestätigt in BGE 119 IV 187 und 122 IV 270) einhergehende Verlust an abschreckender Wirkung soll kompensiert werden (vgl. Ziff 2.11). Neu machen sich Arbeitgeber strafbar, wenn sie nach Ausrichtung der Nettolöhne irgendwelche andere Forderungen, nicht aber die Beiträge begleichen. Mit dieser Formulierung entfällt der in der Praxis oft kaum zu erbringende Beweis, dass Arbeitgeber im Zeitpunkt der Lohnauszahlung über genügend Mittel zur Beitragsbegleichung verfügen.

#### *Art. 90* Zustellung von Urteilen und Einstellungsverfügungen

Gegenwärtig müssen die kantonalen Behörden ihre Strafentscheide der Bundesanwaltschaft einsenden. Daran gebunden ist auch die Rekurskompetenz der Bundesanwaltschaft. Nachdem diese von ihrer Befugnis, Rechtsmittel einzulegen, seit einigen Jahren keinen Gebrauch mehr macht, kann Buchstabe a aus Transparenzgründen aufgehoben werden. Die Bestimmung wird damit redaktionell neu formuliert. Wegen der Verweise in den entsprechenden Gesetzen wirkt sich die Massnahme auch auf die IV, die EO, die Familienzulagen in der Landwirtschaft und die EL aus. Damit wird der unbestrittene Änderungsvorschlag der ersten, verworfenen Fassung der 11. AHV-Revision übernommen.

#### *Art. 92a erster Satz*

Heute wird von Gesetzes wegen einer Person nur dann eine AHV-Versichertennummer zugewiesen, wenn sie im Zusammenhang mit Beiträgen oder Leistungen erfasst ist. Damit sind Kinder in aller Regel nicht erfasst. Die Arbeiten zur neuen Versichertennummer (spätestens ab 2008 soll das bisherige System durch ein neues abgelöst werden) haben gezeigt, dass es sinnvoll ist, die AHV-Versichertennummer

in Zukunft entweder gestützt auf automatisierte Meldungen des für die Beurkundung des Personenstands eingeführten Systems «Infostar» bereits bei der Geburt oder gestützt auf automatisierte Meldungen des zentralen Migrationsinformationssystems «ZEMIS» im Falle des Aufenthalts in der Schweiz zu vergeben. Die heute sich aus dem ersten Satz von Artikel 92a ergebende Einschränkung auf erfasste Personen «im Zusammenhang mit Beiträgen oder Leistungen» soll daher gestrichen werden.

Anzumerken bleibt, dass dieser Vorschlag als gesetzgeberische Minimalvariante zu verstehen ist, um die Ablösung der bisherigen Versichertenummer mit einer neuen Nummer sicherzustellen und – bei Verabschiedung durch das Parlament – vom Bundesrat nur in Kraft gesetzt würde, wenn nicht rechtzeitig die umfassenden Regelungen, wie sie im Rahmen der Botschaft vom 23. November 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zur «Neuen AHV-Versichertenummer» unterbreitet wurden, vorliegen würden.

#### *Art. 95 Abs. 1<sup>ter</sup> (neu), 1<sup>quater</sup> (neu) und 2 erster Satz*

Der *Absatz 1<sup>ter</sup>* schliesst eine Lücke und ermöglicht es, wissenschaftliche Auswertungen zur Evaluation und Weiterentwicklung des Gesetzes zu erstellen. Der Bund kann sich künftig auf eine gesetzliche Grundlage berufen und externe Experten beauftragen, mit Mitteln der Versicherung wissenschaftliche Auswertungen zu erstellen, um den Vollzug der Versicherung zu verbessern. Der einschränkende Wortlaut der Bestimmung entspricht der in der IV geltenden Regelung (Art. 68 IVG). Damit wird ausgeschlossen, dass wissenschaftliche Arbeiten finanziert werden, die für die Versicherung nur bedingt von Interesse sind oder deren Sachbezogenheit für die Vollzugsorgane und den Gesetzgeber nur im weitesten Sinne gegeben ist.

Der *Absatz 1<sup>quater</sup>* schliesst ebenfalls eine Lücke und ermöglicht es, kassenübergreifende Informatikprojekte zu realisieren, die für die Entwicklung der Versicherung notwendig und für AHV-Ausgleichskassen sowie Versicherte bzw. Beitragspflichtige nutzbringend sind. Der Bund kann sich künftig auf eine gesetzliche Grundlage berufen und nach Anweisung des Bundesamtes externe Experten beauftragen, mit Mitteln der Versicherung Informatikprojekte zur Optimierung des Versicherungsvollzugs zu realisieren. Mit dem einschränkenden Wortlaut der Bestimmung wird ausgeschlossen, dass Informatikprojekte finanziert werden, die für die Versicherung nur bedingt von Interesse sind oder deren Sachbezogenheit für die Vollzugsorgane und den Gesetzgeber nur im weitesten Sinne gegeben ist.

Die Änderung von *Absatz 2* ist rein formeller Natur.

#### *Art. 107 Abs. 3*

Der Deckungsgrad der AHV-Ausgleichsfonds wird von 100 Prozent auf 70 Prozent einer Jahresausgabe der Versicherung gesenkt, da der Fonds mit einem solchen Deckungsgrad seinen Zweck (Sicherheits- und Schwankungsreserve sowie Finanzierungs- und Überbrückungsreserve) hinreichend erfüllt. Vgl. auch Ziffer 3.1.3.

## *Übergangsbestimmungen*

### *Übergangsbestimmung zu Art. 9 Abs. 4*

Die Übergangsbestimmung stellt klar, dass die neue Aufrechnungsmethode auf alle Steuermeldungen anzuwenden ist, die ab Inkrafttreten von Artikel 9 Absatz 4 AHVG bei den Ausgleichskassen eingehen, unabhängig davon, welches Beitragsjahr sie betreffen.

### *Grundsatz betreffend Leistungen*

Die neuen Bestimmungen gelten grundsätzlich für alle, deren Rentenanspruch ab Inkrafttreten der vorliegenden Revision entsteht. Besondere Regeln sind für die Erhöhung des Rentenalters der Frauen und für die Kürzung beim Rentenvorbezug vorgesehen.

### *Erhöhung des Rentenalters der Frauen*

In Anlehnung an den vierjährigen Erhöhungsrhythmus der 10. AHV-Revision wird das Rentenalter der Frauen im Jahr 2009 auf 65 Jahre angehoben. Dies gilt sowohl für den Renten- als auch für den Beitragsbereich.

### *Rentenvorbezug*

#### *Abs. 1*

Mit der 10. AHV-Revision wurden für eine Übergangsgeneration von Frauen (bis und mit Jahrgang 1947) beim Rentenvorbezug tiefere Kürzungssätze eingeführt (3,4 % pro Vorbezugsjahr), was der Hälfte des heute geltenden Kürzungssatzes entspricht. Damit den betroffenen Frauen der Vorteil, der ihnen bei der 10. AHV-Revision zugestanden worden ist, nicht wieder entzogen wird, sehen die Übergangsbestimmungen vor, dass die Kürzungssätze ihrer vorbezogenen Renten 3,4 Prozent pro Vorbezugsjahr nicht übersteigen dürfen. Bei Rentenalter 65 ergibt das ab 60 Jahren 17,0 Prozent, ab 62 Jahren noch 10,2 Prozent.

#### *Abs. 2*

Zusätzlich zum erleichterten Vorbezug, der den Frauen mit der 10. AHV-Revision zugestanden wurde, können Frauen der Jahrgänge 1948 bis und mit 1952 die Rente im letzten Jahr vor dem ordentlichen Rentenalter zu einem privilegierten Kürzungssatz von 3,4 Prozent vorbeziehen. Für weitere Vorbezugszeiten wird der normale versicherungstechnische Kürzungssatz angewendet.

#### *Abs. 3*

Von der Heraufsetzung des Rentenalters auf 65 Jahre sind erstmals die Frauen des Jahrgangs 1945 betroffen. Sie erreichen neu das ordentliche Rentenalter erst im Jahr 2010. Nach dem geltenden Recht hätten sie hingegen ab dem Jahr 2009 ihre ordentliche Rente beziehen können. Es wird deshalb Frauen des Jahrgangs 1945 geben, die im Jahr 2007 (voraussichtliches Inkrafttreten der Revision) mit dem Vorbezug der Altersrente beginnen. Tritt die Gesetzesrevision erst später in Kraft, gilt für diese zwar das höhere Rentenalter, was zur Folge hat, dass sie die Rente ein Jahr länger vorbeziehen müssen. Im Sinne eines Besitzstandes wird ihnen die Rente deswegen nicht noch zusätzlich gekürzt.



#### *Abs. 4*

Wegen Nichteinrechnung eines Beitragsverlustes während des Vorbezugs sind die Kürzungssätze für die vorbezogenen Renten gemäss den neuen Regeln tiefer als beim geltenden Recht (vgl. die Erläuterungen in Ziff. 3.1.2.3). Damit auch Personen, die vor dem Inkrafttreten der vorliegenden Revision vom Vorbezug Gebrauch gemacht haben, in den Genuss dieser tieferen Kürzungssätze kommen, können sie auf Antrag eine Neuberechnung verlangen. Diese Neuberechnung umfasst die Berechnung mit den neuen Kürzungssätzen, aber auch eine definitive Rentenberechnung bei Alter 65, unabhängig davon, ob die Person das 65. Altersjahr bei Inkrafttreten der Revision schon vollendet hat oder nicht. Der neu gekürzte Rentenbetrag wird aber nur für die Zeit nach dem Inkrafttreten der Revision ausbezahlt.

#### *Abs. 5*

Die definitive Rentenberechnung bei Alter 65 findet in sämtlichen Fällen statt, in denen die Rente erst nach dem Inkrafttreten der Revision vorbezogen wird. Wer mit dem Vorbezug schon früher begonnen hat, unterliegt noch den bisherigen Bestimmungen. Kommt es hingegen zu einer Neuberechnung gemäss Absatz 4, gibt es keinen Grund, die Rente dieser Person nicht auch auf Alter 65 definitiv zu berechnen.

## **5.2 Änderung weiterer Bundesgesetze**

### **5.2.1 Änderung des ATSG**

#### *Art. 76 Abs. 1*

Mit der Streichung der Berichterstattungspflicht entfällt der spezielle ATSG-Bericht über die AHV, IV, EO, EL, KV, UV, Familienzulagen in der Landwirtschaft, MV und ALV. Der bis zum Inkrafttreten des ATSG jährlich publizierte Jahresbericht des Bundesamtes für Sozialversicherung über die AHV/IV/EO soll nicht wieder aufgenommen werden. Auf das Inkrafttreten dieser Änderung des ATSG hin wird daher Artikel 212<sup>bis</sup> AHVV, der die Berichterstattung durch das Bundesamt regelt, aufgehoben und Artikel 24 EOV entsprechend angepasst.

### **5.2.2 Änderung des IVG**

#### *Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)*

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 18 Absatz 2<sup>bis</sup> (neu) AHVG.

#### *Art. 10 Abs. 1 zweiter Satz*

Der Vorbezug der halben Altersrente wird oftmals mit einer Teilerwerbstätigkeit verbunden sein. Deshalb können Eingliederungsmassnahmen auch noch angezeigt sein, wenn eine Person schon eine halbe Altersrente bezieht. Wer hingegen die ganze Altersrente vorbezieht, wird in aller Regel die Erwerbstätigkeit aufgegeben haben. Eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist in dieser Situation kein Thema mehr, weshalb der Vorbezug der ganzen Altersrente einen Anspruch auf Eingliederung

rungsmassnahmen der IV ausschliesst. Artikel 10 Absatz 1 zweiter Satz wird deshalb dahingehend ergänzt, dass der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen mit dem Vorbezug einer ganzen Altersrente der AHV erlischt<sup>24</sup>.

#### *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. 1 zweiter Satz IVG).

#### *Art. 25 Abs. 1 Bst. c*

Die Bestimmung bleibt materiell unverändert. Sie wird lediglich redaktionell an die Änderung vom 3. Oktober 2003 des Erwerbsersatzgesetzes angepasst.

#### *Art. 30 Erlöschen des Anspruchs*

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 40<sup>bis</sup> AHVG.

### **5.2.3 Änderung des ELG**

#### *Art. 2a Bst. a<sup>bis</sup> und b*

Damit Betagte, welche anstelle einer Altersrente die höhere Witwen- oder Waisenrente beziehen (vgl. Art. 24b AHVG), durch die Einschränkung im Einleitungssatz zu Artikel 2b ELG (vgl. die Erläuterungen dazu unten) ihren EL-Anspruch nicht verlieren, braucht es diese neue Bestimmung.

#### *Art. 2b Hinterlassene*

Das ELG geht davon aus, dass nach dem Erreichen des AHV-Rentenalters höchstens noch ein Anspruch auf eine Altersrente der AHV bestehen kann. Vor dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision im Jahre 1997 war dies auch der Fall. Seit dieser Revision kann jedoch nach dem Erreichen des Rentenalters auch eine Hinterlassenenrente ausgerichtet werden, wenn diese höher ist als die Altersrente (neuer Art. 24b AHVG). Der Gesetzgeber übersah jedoch damals, dass diese Neuerung auch eine Änderung bei den Ergänzungsleistungen nötig gemacht hätte. Dieses Versehen wird nun korrigiert, sodass Hinterlassene nur einen EL-Anspruch haben, wenn sie das Rentenalter der AHV noch nicht erreicht haben. Nach Erreichen des Rentenalters der AHV können sie einen EL-Anspruch gestützt auf Artikel 2a ELG (EL für Betagte) geltend machen. Diese Abgrenzung ist wichtig, weil die Berechnung der EL für Betagte und für Hinterlassene unterschiedlich ist.

<sup>24</sup> Falls die in der Botschaft zur 5. IV-Revision (BBl 2005 4459) vorgeschlagene Änderung von Artikel 10 vom Parlament angenommen wird, muss die vorliegende Änderung in den Absatz 3 von Artikel 10 IVG aufgenommen werden.

*Art. 3c Abs. 1 Bst. d*

Um zu verhindern, dass der Teilvorbezug einer halben Rente faktisch zu einem vollen Vorbezug führt, indem die Ergänzungsleistungen den Einkommensverlust voll ausgleichen, ist in diesen Vorbezugsfällen an Stelle der tatsächlich ausgerichteten halben gekürzten Rente die entsprechende ganze gekürzte Rente als Einnahme anzurechnen.

## **5.2.4 Änderung des UVG**

*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 ordentliche Rentenalter in der AHV erreicht oder eine ganze Altersrente dieser Versicherung vorbezieht.

## **5.2.5 Änderung des MVG**

*Art. 29 Abs. 3 und 3bis*

Die Taggelder der Militärversicherung gelten als massgebender Lohn im Sinne des AHVG. Zur Vereinheitlichung der in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen verwendeten Formulierungen wird Artikel 29 Absatz 3 neu gefasst und mit einem Absatz 3<sup>bis</sup> ergänzt. Um bisherige Unklarheiten zu beseitigen, werden neu, anstelle des Begriffes «mit ihr verbundenen Versicherungszweige» die tatsächlich gemeinten Sozialversicherungszweige aufgeführt, an die Beiträge von den Taggeldern der Militärversicherung zu leisten sind. Die Änderung wird von der ersten Fassung der 11. AHV-Revision übernommen.

*Art. 43 Abs. 1, 47 Abs. 1 und 51 Abs. 4*

In der Militärversicherung wird verschiedentlich das «AHV-Rentenalter» als Stichdatum vorgesehen: Bei der Anpassung der Renten, die auf unbestimmte Zeit festgesetzt werden (Art. 43 Abs. 1 MGV), der Umwandlung der Invalidenrente in eine Altersrente (Art. 47 Abs. 1 MGV) und der Berechnung der Hinterlassenenrenten, wenn der Versicherte nach dem vollendeten 65. Altersjahr stirbt. Wegen der Möglichkeit des Rentenbezugs schon vor dem ordentlichen Rentenalter muss der Begriff «AHV-Rentenalter» näher definiert werden, um Missverständnisse zu vermeiden. Daher wird in den erwähnten Bestimmungen jetzt neu auf das AHV-Rentenalter im Sinne von Artikel 21 AHVG verwiesen.

## 5.2.6 Änderung des EOG

### *Art. 27 Abs. 1*

Die Unterstellung unter die Versicherungszweige der ersten Säule (AHV/IV/EO/ALV) muss im Interesse der Versicherten und zur Erleichterung der Beitragsabrechnung koordiniert werden. Der erste Satzteil von Absatz 1 wurde zu einer Zeit erlassen, in der die Alters- und Hinterlassenenversicherung noch keinen freiwilligen Beitritt zur obligatorischen Versicherung vorsah (vgl. Art. 1a Abs. 3 und 5 AHVG). Um möglichen Auslegungsproblemen im Zusammenhang mit dem Begriff «freiwillig versicherte Personen» vorzubeugen, wird die erwähnte Bestimmung detaillierter abgefasst. Der neuen Formulierung kann entnommen werden, dass alle in der AHV versicherten Personen EO-Beiträge zu leisten haben (*erster Satzteil*). Ausgenommen sind einzig Personen, die gemäss Artikel 2 AHVG freiwillig versichert sind (*zweiter Satzteil*).

In der gescheiterten ersten Auflage der 11. AHV-Revision war die Änderung bereits vorgesehen und unbestritten.

## 5.2.7 Änderung des AVIG

### *Art. 2 Abs. 1 Bst. a und 2 Bst. a, c, d und f (neu)*

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 27 EOG. Sie gelten sinngemäss auch für Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 Buchstabe f AVIG. Die Änderung entspricht grundsätzlich dem Vorschlag der ersten Fassung der 11. AHV-Revision. Zusätzlich wird Buchstabe a von Absatz 2 aufgehoben, da die Beiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht mehr mittels Beitragsmarken entrichtet werden können. Buchstabe d wird entsprechend angepasst. Die vorgeschlagene Neuformulierung von Buchstaben c enthält keine materielle Änderung. Es wird lediglich eine redaktionelle Anpassung vorgenommen.

### *Art. 8 Abs. 1 Bst. d*

Der Vorbezug einer halben Rente wird oft in Kombination mit einer reduzierten Erwerbstätigkeit stehen. Es besteht daher kein Grund, den Betroffenen keinen Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung einzuräumen. Deshalb soll dieser Anspruch erst mit dem Vorbezug einer ganzen Altersrente oder beim Erreichen des Rentenalters gemäss Artikel 21 AHVG ganz erlöschen.

### *Art. 13 Abs. 3*

Personen, die eine ganze AHV-Rente vorbeziehen, haben wie bisher keinen Anspruch mehr auf Leistungen der ALV.

Ausgehend von der Prämisse, dass beim vorzeitigen Altersrücktritt, d.h. beim halben AHV-Rentenvorbezug, beim Vorbezug einer BVG-Altersleistung und beim Bezug einer ausländischen Altersleistung kein Arbeitsverbot vorgesehen ist, kann nicht an der abweichenden Beitragsregelung gemäss Artikel 13 Absatz 3 AVIG festgehalten werden. Die bisherige in der Praxis nicht immer einfache Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger vorzeitiger Pensionierung in der beruflichen Vorsorge

soll kein massgebendes Kriterium mehr für den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung sein. Diese Streichung war bereits im Rahmen der gescheiterten 11. AHV-Revision vorgesehen. Bereits heute gilt die abweichende Beitragsregelung bei so genannt freiwillig pensionierten versicherten Personen, welche eine ausländische Altersleistung beziehen, nicht. Mit der Abschaffung der abweichenden Beitragsregelung wird somit dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung getragen, denn es ist nicht einzusehen, warum für absolut vergleichbare Sachverhalte verschiedene Koordinationsmethoden zur Anwendung gelangen sollen. Dazu kommt, dass die Koordination von ALV-Leistungen mit Altersleistungen mittels der bereits praktizierten Anrechnungsregel nach Artikel 18c AVIG adäquater und einfacher ist.

#### *Art. 18c* Altersleistungen

Wer von der Möglichkeit Gebrauch macht, eine halbe AHV-Rente vorzubeziehen, kann im Falle von Arbeitslosigkeit gegebenenfalls ein reduziertes Arbeitslosentag-geld beanspruchen. Die auf der Basis des bisherigen Verdienstes berechnete Arbeitslosenentschädigung wird um die «Einnahmen» aus der AHV und der beruflichen Altersvorsorge gekürzt. Dadurch wird erreicht, dass eine solche Person nicht besser gestellt wird als jemand, der vor Erreichen des Rentenalters die volle Arbeitslosenentschädigung erhält.

#### *Art. 22a Abs. 2 erster Satz*

Die unter Artikel 7 Absatz 1 und 2 vorgesehene Arbeitslosenentschädigung gilt als massgebender Lohn im Sinne des AHVG. Zur Vereinheitlichung der in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen verwendeten Formulierungen wird Artikel 22a Absatz 2 neu gefasst. Um bisherige Unklarheiten zu beseitigen, werden neu die Sozialversicherungszweige aufgeführt, an die Beiträge von der Arbeitslosenentschädigung zu leisten sind. Diese Änderung entspricht dem unbestrittenen Vorschlag der ersten Auflage der 11. AHV-Revision.

## **6 Auswirkungen**

### **6.1 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone**

Ohne Übergangseffekte beläuft sich die Entlastung des Bundes auf durchschnittlich 57 Millionen Franken, diejenigen der Kantone auf 17 Millionen Franken pro Jahr (vgl. Ziff. 4.1). Berücksichtigt man die Übergangseffekte beim Vorbezug mit versicherungstechnischer Kürzung periodengerecht, obschon diese Massnahme langfristig kostenneutral ist, ist die Entlastung anfänglich geringer.

Da der Bund 16,36 Prozent der Ausgaben der AHV trägt (Art. 103 AHVG), beteiligt er sich im selben Ausmass an den Auswirkungen der Revision auf die Ausgaben. Gemäss Tabelle 4.2-1 bringt die Revision bei der AHV im Durchschnitt über die Jahre zwischen 2009 und 2020 eine Reduktion der Ausgaben von insgesamt 312 Millionen Franken. Dies führt zu einer Entlastung des Bundes von jährlich 51 Millionen Franken. Die Erhöhung des Rentenalters der Frauen von 64 auf 65 verursacht dagegen bei der IV jährliche Mehrausgaben von 86 Millionen Franken. Davon übernimmt der Bund 37,5 Prozent (Art. 78 IVG), nämlich rund 32 Millionen Franken. Durch die Vereinheitlichung des Rentenalters und den Vorbezug mit

versicherungstechnischer Kürzung reduzieren sich die Ausgaben der EL im Durchschnitt um 8 Millionen Franken im Jahr und der Beitrag des Bundes um rund 2 Millionen Franken. Unter Berücksichtigung all dieser Massnahmen bringt die Revision für den Bund bei der AHV, IV und EL zusammen eine Entlastung von jährlich 21 Millionen Franken.

Der Anteil der Kantone an die AHV beträgt gemäss Artikel 103 AHVG 3,64 Prozent der jährlichen Ausgaben der Versicherung, an die IV gemäss Artikel 78 IVG 12,5 Prozent und an die EL rund 78 Prozent. Entsprechend beteiligen sie sich an den ausgabenseitigen Auswirkungen der Revision. Es entstehen somit für die Kantone bei der AHV eine jährliche Entlastung von 11 Millionen und bei der IV eine jährliche Belastung von 11 Millionen Franken und bei der EL jährliche eine Entlastung von rund 6 Millionen Franken. Die Nettoentlastung beläuft sich somit auf jährlich 6 Millionen Franken. Nach Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs (NFA) geht die Entlastung im Bereich AHV und IV teils auf den Bund über, da sein Beitragssatz neu festgelegt wird.

*Tabelle 6.1-1*

**Veränderungen der Beiträge für Bund und Kantone bei AHV/IV/EL (jährlicher Durchschnitt 2009–2020, ohne NFA)**

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2005

	AHV	IV	EL	Total
Bund	-51	32	-2	-21
Kantone	-11	11	-6	-6
<b>Total</b>	<b>-62</b>	<b>43</b>	<b>-8</b>	<b>-27</b>

Diese Zahlen verstehen sich inklusive Übergangseffekte, aber ohne Auswirkungen der Änderungen beim Rentenanpassungsrythmus.

**6.2 Auswirkungen auf die anderen Sozialversicherungszweige**

Auf die Finanzen der Arbeitslosenversicherung dürfte die Erhöhung des Rentenalters für Frauen kaum Einfluss haben. Es ist davon auszugehen, dass Frauen, die mit 64 Jahren noch erwerbstätig sind und die Erwerbswelt verlassen, einem Vorbezug der 2. Säule – wenn sie diese Möglichkeit haben – gegenüber der Arbeitslosenversicherung den Vorzug geben. Als Folgeerscheinung könnte sich einzig ergeben, dass durch die Verlängerung der Erwerbsperiode von 64- bis 65-jährigen Frauen jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer später in die Arbeitswelt integriert werden und dadurch länger Arbeitslosengeld beziehen. Mittelfristig dürfte sich diese Tendenz aber rückläufig entwickeln, da der Arbeitsmarkt demografiebedingt ausgetrocknet sein wird.

Die berufliche Vorsorge wird nur unwesentlich tangiert. Mit der Erhöhung des Rentenalters in der AHV wird auch das Rentenalter in der beruflichen Vorsorge

heraufgesetzt<sup>25</sup>. Jede Erhöhung hat zwei Auswirkungen. Zum einem beginnt die Rente ein Jahr später zu laufen, die Dauer der Rentenzahlungen verkürzt sich und bei gleicher jährlicher Rentenhöhe verringert sich das notwendige Deckungskapital. Zum anderen sind die Frauen ein Jahr länger versichert, sie zahlen somit länger Beiträge und haben bei der Pensionierung ein höheres Altersguthaben. Dies führt zu einer Erhöhung der Rente.

Zu den Auswirkungen auf die EL und die IV vgl. Ziff. 6.1.

### **6.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Die Revision dürfte kaum Einfluss auf das Angebot von Arbeitskräften haben. Mit dem höheren Frauenrentenalter steigt dieses jedoch leicht an. Gleichzeitig wirken sich die Möglichkeit eines Rentenvorbezugs – mit einer gekürzten AHV-Rente – und die Aufhebung des Freibetrages für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner gegenteilig aus. Weil die Anzahl der 64-jährigen erwerbstätigen Frauen relativ gering ist und nur wenige von diesen ihre Erwerbstätigkeit bis 65 weiterführen (vgl. Ziff. 3.1.1.3), kann man davon ausgehen, dass das Angebot von Arbeitskräften sich nicht ausweitet, zumal das von diesen Frauen ausgelöste Mehrangebot mit grosser Wahrscheinlichkeit durch Frühpensionierungen kompensiert wird, welche durch diese Revision – einschliesslich der Vorrughandleistung – ermöglicht werden.

### **6.4 Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann**

Die Vereinheitlichung des Rentenalters bei 65 Jahren trägt dazu bei, dass Männer und Frauen in der Altersvorsorge gleich behandelt werden. Dank dieser Massnahme verbleibt in der AHV nur noch die Ungleichbehandlung bei den Leistungen für Verwitwete. Die Ausweitung des Anspruchs bei den Betreuungsgutschriften (vgl. Ziff. 3.1.5.3) wird eher die Frauen begünstigenden, sind es doch vor allem die Frauen, die sich der Betreuung der Familienmitglieder annehmen. Die Massnahmen betreffend die Kassenzugehörigkeit (vgl. Ziff. 3.2.3) und die Beitragsbefreiung bei Entrichtung des doppelten Mindestbeitrages (vgl. Ziff. 3.2.5) kann die Ehepaare betreffen, führt aber zu keinerlei formeller oder materieller Diskriminierung der Frauen oder der Männer.

### **6.5 Auswirkungen auf das Personal, die Informatik und die Vollzugsorgane sowie übrige Auswirkungen**

Bezogen auf den Bund führt die Revision mit Ausnahme der unter Ziffer 6.1 erörterten Punkte nur zu geringfügigen Auswirkungen. Das gilt auch für die Informatik. Für die Vollzugsstellen, d. h. die Ausgleichskassen, ist die Einführung der neuen Regelung beim Rentenvorbezug in der AHV mit geringen administrativen Umtrieben verbunden. In Bezug auf die Auswirkungen der Einführung einer neuen Versi-

<sup>25</sup> Art. 62a BVV 2; SR 831.441.1.

chertenummer kann auf die Botschaft vom 23. November 2005<sup>26</sup> zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Neue AHV-Versichertenummer) verwiesen werden.

## **7                                   Legislaturplanung**

Im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 ist die Botschaft zu einer 12. AHV-Revision als Richtliniengeschäft angekündigt<sup>27</sup>. In der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 wurde eine erste Vorlage zur 11. AHV-Revision abgelehnt<sup>28</sup>. Mit dem vorliegenden Entwurf und dem gleichzeitig vorgelegten Entwurf zur Einführung einer Vorruhestandsleistung werden die Ziele der abgelehnten Vorlage zur 11. AHV-Revision und der angekündigten Vorlage zu einer 12. AHV-Revision teilweise erreicht. Die 12. AHV-Revision wollte die Finanzierung der AHV bis 2025 sicherstellen. Dazu sollte das Rentenalter gestaffelt erhöht werden. Flankierend hätte die Flexibilisierung des Rentenalters zu angemessenen Bedingungen eingeführt werden sollen. Für die Vorlage wurde auch ein neuer Modus für die Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung vorgeschlagen. Neue Finanzierungsquellen sollten geprüft und die Koordination zwischen 1. und 2. Säule sichergestellt werden.

## **8                                   Rechtliche Aspekte**

### **8.1                               Verfassungsmässigkeit**

Die Änderungen des AHVG stützen sich auf Artikel 112 BV.

### **8.2                               Verhältnis zum ATSG**

Das AHVG untersteht dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), das am 1. Januar 2003<sup>29</sup> in Kraft getreten ist. Alle vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind so ausgestaltet, dass sie mit dem ATSG in Einklang stehen.

<sup>26</sup> BBl 2006 501

<sup>27</sup> BBl 2004 1175, 1198

<sup>28</sup> BBl 2004 3943

<sup>29</sup> SR 830.1



## **8.3 Verhältnis zum internationalen Recht**

### **8.3.1 Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen**

Der Internationale Pakt von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) ist für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten<sup>30</sup>. Der Pakt anerkennt das Recht jeder Person auf soziale Sicherheit einschliesslich der Sozialversicherungen (Art.9). Ausserdem hat jeder Vertragsstaat zu gewährleisten, dass die im Pakt verkündeten Rechte ohne jegliche Diskriminierung, insbesondere aufgrund des Geschlechts, ausgeübt werden (Art. 2 Abs. 2). Sämtliche Punkte der vorliegenden Revision, einschliesslich der Erhöhung des Rentenalters der Frau auf 65 Jahre, sind mit den Anforderungen des Paktes vereinbar.

### **8.3.2 Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation**

Die Schweiz hat das Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene von 1967 am 13. September 1977 ratifiziert<sup>31</sup>. Teil III regelt die Leistungen bei Alter. Er definiert den gedeckten Schadenfall und bezeichnet den Anteil der zu schützenden Personen, die Voraussetzungen für den Anspruch auf Leistungen, die Höhe dieser Leistungen und die Leistungsdauer. Die vorliegende Revision ist mit dem Übereinkommen Nr. 128 vereinbar.

### **8.3.3 Das Recht der europäischen Gemeinschaft**

Das in Artikel 39 des EG-Vertrages verankerte grundlegende Prinzip der Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verlangt nach einer Koordination der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 42 EG-Vertrag). Dieses Prinzip wird mit der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71<sup>32</sup> des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und mit der einschlägigen Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 574/72<sup>33</sup> umgesetzt. Diese beiden Verordnungen bezwecken einzig die Koordination der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit und stützen sich auf die entsprechenden internationalen Koordinationsgrundsätze (insbesondere Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, Erhaltung der erworbenen Ansprüche und Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum). Das Gemeinschaftsrecht sieht 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 selber festlegen. Seit dem Inkrafttreten des mit der EG und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossenen Abkommens über den freien Personenverkehr<sup>34</sup> (1. Juni 2002) nimmt die Schweiz an diesem Koordina-

<sup>30</sup> AS 1993 725, SR 0.103.1

<sup>31</sup> AS 1978 1493, SR 0.831.105

<sup>32</sup> SR 0.831.109.268.1

<sup>33</sup> SR 0.831.109.268.11

<sup>34</sup> SR 0.142.112.681

tionssystem teil. Dieses System kann nur funktionieren, wenn sämtliche Parteien die gleichen Regeln anwenden.

Die Änderung der ANOBAG-Regelungen und der ausdrückliche Vorbehalt zugunsten der auf internationalem Recht beruhenden Beitragspflicht von ausländischen Arbeitgebern in der Schweiz (Art. 12 Abs. 3) stehen in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht.

Die übrigen Revisionspunkte werfen hinsichtlich des Koordinationsrechts keine besonderen Fragen auf.

Die EU-Richtlinien betreffend die Umsetzung der Gleichbehandlung von Mann und Frau gelten für die Schweiz nicht. Die Richtlinie 79/7 vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit<sup>35</sup> möchte im Sozialversicherungsrecht jede direkte oder indirekte Diskriminierung auf Grund des Geschlechts ausschalten; sie erlaubt jedoch den Mitgliedstaaten, ein unterschiedliches Rentenalter für Mann und Frau aufrechtzuerhalten. Der vorliegende Revisionsentwurf, der das gleiche Rentenalter für Mann und Frau vorsieht, steht in Einklang mit dem Hauptzweck der Richtlinie 79/7.

Das Gemeinschaftsrecht setzt für die übrigen, in der vorliegenden Revision behandelten Bereiche keine Normen fest. Die Staaten können diese Aspekte nach eigenem Ermessen regeln.

### **8.3.4 Die Instrumente des Europarates**

Im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte stellt die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 das Pendant zur europäischen Menschenrechtskonvention dar. In Artikel 12 ist das Recht auf soziale Sicherheit verankert. Die Schweiz hat die Charta unterzeichnet, aber nicht ratifiziert; dieses Übereinkommen ist demzufolge für unser Land nicht bindend.

Mit der (revidierten) Europäischen Sozialcharta vom 3. Mai 1996 wurde der materielle Inhalt der Charta von 1961 aktualisiert und angepasst. Damit ist ein neues Abkommen begründet worden, welches das alte nicht ersetzt. Es ist für die Schweiz nicht bindend.

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964 wurde am 16. September 1977 von der Schweiz ratifiziert<sup>36</sup>. Unser Land hat Teil V betreffend die Leistungen bei Alter angenommen. In Teil V wird weder ein bestimmtes Rentenalter festgelegt noch das gleiche Rentenalter für Mann und Frau verlangt. Der Betrag der laufenden wiederkehrenden Leistungen bei Alter, bei Invalidität und bei Tod ist nach namhaften Änderungen in der allgemeinen Verdiensthöhe, die sich aus namhaften Änderungen in den Lebenshaltungskosten ergeben, zu überprüfen (Art. 65 Abs. 10). Für die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme sieht die Ordnung vor, dass die Aufwendungen für die Leistungen und die damit zusammenhängenden Verwaltungskosten durch Beiträge oder Steuern oder aus beiden zusammen so gedeckt werden, dass Personen mit niedrigem Einkommen nicht über

<sup>35</sup> ABL L 6 vom 10.1.1979, S. 24.

<sup>36</sup> AS 1978 1491

Gebühr belastet werden und die wirtschaftliche Lage der Vertragspartei und der geschützten Personengruppen berücksichtigt wird (Art. 70 Abs. 1).

Die (revidierte) Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 6. November 1990 ist ebenfalls ein von der Europäischen Ordnung von 1964 zu unterscheidendes Abkommen; es ersetzt sie nicht. Durch die revidierte Ordnung werden die Normen der Europäischen Ordnung erweitert, namentlich durch die Ausdehnung des persönlichen Anwendungsgebietes, durch die Gewährung von neuen Leistungen sowie durch die Erhöhung des Betrags für Geldleistungen. Parallel wird eine grössere Flexibilität eingeführt, indem die Ratifizierungsbedingungen erleichtert und die Normen so formuliert wurden, dass den einzelstaatlichen Regelungen bestmöglich Rechnung getragen wird. Da die revidierte Ordnung bisher von keinem Staat ratifiziert wurde, ist sie noch nicht in Kraft getreten.

Die vorliegende Revision führt eine grössere Flexibilisierung des Rentenalters ein (Teilvorbezug und Teilaufschub) und steht damit in Einklang mit der Empfehlung des Ministerkomitees Nr. R (89) 3 über die Flexibilität des Rentenalters.

Das Recht des Europarates setzt für die übrigen, in der vorliegenden Revision behandelten Bereiche keine Normen fest. Die Staaten können diese Aspekte nach eigenem Ermessen regeln.

## **8.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die zur Durchführung der AHV/IV erforderlichen Regelungskompetenzen im technischen Bereich werden wie bisher an den Bundesrat delegiert. Im Einzelnen kann er zusätzlich zu seinen bestehenden Kompetenzen in folgenden Bereichen Bestimmungen erlassen:

- Ausnahme von der Versicherungsunterstellung für Personen, welche die Versicherungsvoraussetzungen nur für eine verhältnismässig kurze Zeit erfüllen: Es muss festgelegt werden, welcher Zeitraum als verhältnismässig kurz betrachtet wird und welche Personen von der Ausnahmebestimmung betroffen sind. (Art. 1a Abs. 2 Bst. c AHVG).
- Globallöhne: Die Höhe der Globallöhne muss bestimmt werden (Art. 7 AHVG).
- Auswirkungen der Beiträge und der Beitragszeiten, welche nach der Entstehung des Anspruchs auf die Altersrente zurückgelegt werden (Art. 29<sup>bis</sup> Abs. 2 zweiter Satz AHVG).
- Betreuungsgutschriften: Das Kriterium der örtlichen Nähe zwischen der pflegebedürftigen Person und der betreuenden Person muss präzisiert werden (Art. 29<sup>septies</sup> Abs. 3 erster Satz AHVG).
- Vorbezug der Altersrente: Es müssen besondere Regeln, die von der üblichen Rentenberechnung abweichen, erlassen werden (Art. 40<sup>ter</sup> AHVG).
- Auszahlung von Renten und Hilflosenentschädigungen: Die Auszahlungsmodalitäten sollen deutlich gemacht werden (Art. 44 AHVG).

- Kassenzugehörigkeit: Regelungen über die besondere Situation der Ehepaare müssen erlassen werden. Die Altersgrenze für die Zugehörigkeit Nichterwerbstätiger zur bisher zuständigen Ausgleichskasse muss bestimmt werden (Art. 64 Abs. 2<sup>bis</sup> AHVG).

## **8.5 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.

# AHV-Finanzhaushalt geltende Ordnung

Abrechnung 2004, Basisszenario

Beträge in Millionen Franken

Anhangstabelle I

zu Preisen von 2005

Jahr	Ausgaben		Einnahmen		Mehrwertsteuer 1)	Öffentliche Hand	Ertrag Anlagen	Total	Kapitalkonto der AHV		Stand Ende Jahr	in Prozenten der Ausgaben
	Geltende Ordnung	Beiträge und Regress	Beiträge und Regress	Jährliche Veränderung								
2004	30 423	22 811	1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88.8			
2005	31 656	22 941	1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87.2			
2006	31 732	23 155	1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88.5			
2007	32 899	23 372	2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84.6			
2008	33 197	23 572	2 072	6 990	745	33 379	182	27 613	83.2			
2009	34 843	23 775	2 112	7 323	710	33 920	-923	26 282	75.4			
2010	34 850	24 020	2 134	7 329	759	34 242	-608	25 159	72.2			
2011	36 581	24 260	2 155	7 678	683	34 776	-1 805	22 861	62.5			
2012	36 691	24 499	2 176	7 703	595	34 973	-1 718	20 695	56.4			
2013	38 533	24 729	2 197	8 076	475	35 477	-3 056	17 234	44.7			
2014	38 498	24 948	2 217	8 073	345	35 583	-2 915	13 981	36.3			
2015	40 369	25 169	2 236	8 450	182	36 037	-4 332	9 375	23.2			
2016	40 175	25 377	2 254	8 415	9	36 055	-4 120	5 072	12.6			
2017	42 073	25 577	2 272	8 798	-196	36 451	-5 622	-650	-1.5			
2018	41 820	25 771	2 289	8 751	-411	36 400	-5 420	-6 058	-14.5			
2019	43 629	25 957	2 306	9 117	-658	36 722	-6 907	-12 846	-29.4			
2020	43 406	26 122	2 321	9 076	-917	36 602	-6 804	-19 398	-44.7			

Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung in %:

Jahr	2005	2006	2007 bis 2009	ab 2010
Nominallohn	1,4	1,8	2,3	3,0
Preis	1,2	1,1	1,5	2,0

Rentenanpassungen: 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019

1) Mehrwertsteuer, mit Anteil Bund  
1.1.1999; 1.0 Prozentpunkte (proportional)

BSV / 4.11.2005

# AHV-Finanzhaushalt mit 11. AHV-Revision 1. Teil

Abrechnung 2004, Basisszenario

Beträge in Millionen Franken

Anhangstabelle 2

zu Preisen von 2005

Jahr	Ausgaben			Einnahmen			Kapitalkonto der AHV					
	Geltende Ordnung	11. AHV-Revision	Total	Beiträge und Regress	Beiträge 11. AHV-Revision	Mehrwertsteuer 1)	Öffentliche Hand	Ertrag Anlagen	Total	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr	in Prozenten der Ausgaben
2004	30 423		30 423	22 811		1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88.8
2005	31 656		31 656	22 941		1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87.2
2006	31 732		31 732	23 155		1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88.5
2007	32 899		32 899	23 372		2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84.6
2008	33 197	-16	33 181	23 572	119	2 072	6 986	747	33 496	315	27 746	83.6
2009	34 843	-79	34 764	23 775	120	2 112	7 308	718	34 033	-731	26 605	76.5
2010	34 850	-183	34 667	24 020	128	2 134	7 291	778	34 351	-316	25 767	74.3
2011	36 581	-174	36 407	24 260	121	2 155	7 643	713	34 892	-1 515	23 746	65.2
2012	36 691	-220	36 470	24 499	122	2 176	7 659	637	35 093	-1 377	21 904	60.1
2013	36 735	-229	36 506	24 728	129	2 197	7 670	568	35 292	-1 214	20 260	55.5
2014	39 396	-270	39 126	24 949	133	2 217	8 198	452	35 949	-3 177	16 686	42.6
2015	39 325	-305	39 020	25 168	141	2 236	8 180	319	36 044	-2 976	13 383	34.3
2016	39 135	-366	38 769	25 376	149	2 254	8 134	199	36 112	-2 657	10 464	27.0
2017	38 969	-477	38 492	25 576	155	2 272	8 083	95	36 181	-2 311	7 948	20.6
2018	38 735	-466	38 269	25 770	159	2 289	8 041	4	36 263	-2 006	5 786	15.1
2019	38 517	-478	38 039	25 955	159	2 306	7 999	-72	36 347	-1 692	3 980	10.5
2020	38 323	-491	37 832	26 121	159	2 321	7 961	-135	36 427	-1 405	2 497	6.6

Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung in %:

Jahr	2005	2006	2007 bis 2009	ab 2010
Nominallohn	1,4	1,8	2,3	3,0
Preis	1,2	1,1	1,5	2,0

1) Mehrwertsteuer, mit Anteil Bund  
1.1.1999: 1.0 Prozentpunkte (proportional)

Rentenanpassungen: 2005, 2007, 2009, 2011, 2014

BSV/4.11.2005

# AHV-Finanzhaushalt mit 11. AHV-Revision 1. und 2. Teil

Abrechnung 2004, Basisszenario

Beträge in Millionen Franken

Anhangstabelle 3

zu Preisen von 2005

Jahr	Ausgaben		Einnahmen		Kapitalkonto der AHV						Stand Ende Jahr	in Prozenten der Ausgaben
	Geltende Ordnung	11. AHV-Revision	Beiträge und Regress	Total	Beiträge 11. AHV-Revision 1) 2)	Mehrwertsteuer	Öffentliche Hand	Ertrag Anlagen	Total	Jährliche Veränderung		
2004	30 423		22 811	30 423		1 924	6 376	1 276	32 387	1 964	27 008	88.8
2005	31 656		22 941	31 656		1 959	6 666	683	32 249	593	27 601	87.2
2006	31 732		23 155	31 732		1 987	6 687	673	32 502	770	28 071	88.5
2007	32 899		23 372	32 899		2 031	6 926	755	33 084	185	27 842	84.6
2008	33 197	-16	23 572	33 181	119	2 072	6 986	747	33 496	315	27 746	83.6
2009	34 843	-89	23 775	34 754	-80	2 112	7 306	715	33 828	-927	26 409	76.0
2010	34 850	-201	24 020	34 649	-295	2 134	7 287	763	33 909	-741	25 150	72.6
2011	36 581	-199	24 260	36 382	-301	2 155	7 638	681	34 433	-1 949	22 708	62.4
2012	36 691	-245	24 499	36 445	-290	2 176	7 654	589	34 628	-1 818	20 445	56.1
2013	36 735	-254	24 728	36 481	-270	2 197	7 665	504	34 824	-1 656	18 388	50.4
2014	39 396	-293	24 949	39 103	-264	2 217	8 193	372	35 467	-3 636	14 391	36.8
2015	39 325	-324	25 168	39 001	-241	2 236	8 176	222	35 561	-3 440	10 669	27.4
2016	39 135	-381	25 376	38 754	-232	2 254	8 131	86	35 615	-3 139	7 321	18.9
2017	38 969	-487	25 576	38 482	-221	2 272	8 080	-35	35 672	-2 811	4 367	11.3
2018	38 735	-475	25 770	38 260	-217	2 289	8 039	-143	35 738	-2 522	1 760	4.6
2019	38 517	-484	25 955	38 033	-219	2 306	7 998	-236	35 804	-2 229	-504	-1.3
2020	38 323	-496	26 121	37 827	-220	2 321	7 961	-318	35 865	-1 962	-2 456	-6.5

Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung in %:

Jahr	2005	2006	2007 bis 2009	ab 2010
Nominallohn	1,4	1,8	2,3	3,0
Preis	1,2	1,1	1,5	2,0

1) ab 2009 Reduktion Bundesbeitrag wegen Vorruhestandsleistungen

2) Mehrwertsteuer, mit Anteil Bund  
1.1.1999; 1.0 Prozentpunkte (proportional)

Rentenanpassungen: 2005, 2007, 2009, 2011, 2014

BSV/4.11.2005

