



*Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Uffizi federal da las assicuranzas socialas*

*Bericht des Eidgenössischen
Departementes des Innern*

*zur heutigen Ausgestaltung und
Weiterentwicklung der schweizerischen
3-Säulen-Konzeption der Alters-,
Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge*

Oktober 1995

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Vertrieb:
Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale,
3000 Bern

318.012.1/95 d 11.95 700

***Bericht des Eidgenössischen
Departementes des Innern***

***zur heutigen Ausgestaltung und
Weiterentwicklung der schweizerischen
3-Säulen-Konzeption der Alters-,
Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge***

Oktober 1995



Einleitung und Überblick

Im Bereich der Sozialen Sicherheit befinden wir uns in einer Phase der Neuorientierung: Nach der dynamischen Entwicklung in den Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs und einer Phase der Konsolidierung in den 80er Jahren steht das System vor neuen Herausforderungen: Der eingetretene **Wandel der Lebensformen** verlangt nach Anpassungen an die neue gesellschaftliche Wirklichkeit. Im Bereich der AHV-Vorsorge wurde mit der 10. AHV-Revision ein wesentlicher Systemwechsel vorgenommen, welcher der veränderten Stellung der Frauen Rechnung trägt. Allerdings sind weitere Änderungen notwendig, um der Gleichstellung von Frau und Mann, der Individualisierung der Lebensformen und den neuen Tendenzen im Berufsleben - Reduktion der Erwerbsarbeitszeit, vermehrte Teilzeitarbeit, lebenslange Weiterbildung, stufenweiser Altersrücktritt - gerecht zu werden. Gleichzeitig hat sich das **wirtschaftliche Umfeld** wesentlich verändert: Nach der letzten wirtschaftlichen Rezession kommt der wirtschaftliche Aufschwung nur zögernd in Gang. Die stark gestiegene Anzahl von Arbeitslosen reduziert sich nur langsam und eine zunehmende Zahl verliert ihr Recht auf die Lohnfortzahlung durch die Arbeitslosenversicherung und wird ausgesteuert. Sie sind auf die Unterstützung durch kantonale Arbeitslosenhilfen oder die Sozialhilfe angewiesen. Zudem reduzieren sich durch den Rückgang der Erwerbstätigkeit und die Stagnation der Löhne auch die Einnahmen der lohnprozentual finanzierten Sozialversicherungszweige. Parallel dazu wurde in verschiedenen Studien festgestellt, dass auch in der Schweiz - trotz eines relativ ausgebauten Systems der Sozialen Sicherheit - ein nicht zu vernachlässigender Anteil von 5 bis 15%¹ der Bevölkerung, also zwischen 350'000 und 1 Mio Menschen, von **Armut** betroffen ist. Die meisten Untersuchungen wurden dabei zu einem Zeitpunkt durchgeführt, in dem das wirtschaftliche Umfeld noch relativ günstig war. Es ist zu befürchten, dass sich die Situation seither noch verschlechtert hat. Schliesslich sind wir in den nächsten Jahrzehnten voraussichtlich mit einem langfristigen Prozess der **demographischen Alterung** konfrontiert, der sich insbesondere auf die Altersvorsorge auswirkt. Es ist zu erwarten, dass die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner steigt, während die Anzahl der Erwerbstätigen zurückgeht.

Diese Herausforderungen wurden von verschiedenen Seiten thematisiert: Auf wissenschaftlicher Ebene wurden in den 80er Jahren zahlreiche - meist kantonale - Studien zur neuen Armut veröffentlicht. Der Bundesrat hat 1987 bzw. 1990 den Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung beauftragt, die Forschungsprogramme 29 und 32 zu den Themen "Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit" und "Alter" durchzuführen. Die meisten im Rahmen des Programmes 29 durchgeführten Studien sind heute abgeschlossen, zahlreiche Ergebnisse des Programmes 32 werden für dieses Jahr erwartet. Im Bereich des Alters hat die eidgenössische Kommission "Neuer Altersbericht" im Frühjahr 1995 den 3. Altersbericht vorgelegt, der die Themen im Umfeld des Alters weit ausleuchtet und zu verschiedenen Bereichen wie Rentenalter, Altersvorsorge, Wohnsituation usw. konkrete Empfehlungen enthält. Seit dem letzten wirtschaftlichen Einbruch sind die Kantone und Gemeinden mit einer steigenden Anzahl ausgesteuerter Erwerbsloser konfrontiert, die auf kantonale oder kommunale Hilfen angewiesen sind. Der Problemdruck und die Einsicht, dass eine nachhaltige soziale und berufliche Wiedereingliederung das Ziel der Hilfe sein muss, haben Anstoss zu neuen Überlegungen, Modellversuchen und Gesetzesänderungen im Bereich der Arbeitslosen- und Sozialhilfe gegeben. Schliesslich wurden in den Jahren 1989 und 1990 mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht, die eine Überprüfung der 3-Säulen-Konzeption verlangten: Ausgehend von der zu beobachtenden oder zu erwartenden demographischen und sozio-ökonomischen Entwicklung

¹ Der Anteil variiert je nach verwendeter Methode und untersuchter Region.

wurde die Frage nach der Zukunft der schweizerischen AHI-Vorsorge - insbesondere was die Beziehung von 1. und 2. Säule und deren Finanzierung betrifft² - gestellt. In neueren parlamentarischen Vorstössen³ wurde zudem die Überprüfung der Finanzierung aller Sozialversicherungen unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Wirtschaft gefordert.

Der vorliegende Bericht ist als ein Beitrag des Departementes im weiten Feld dieser Diskussion zu verstehen. Im Rahmen der Überprüfung der 3-Säulen-Konzeption der schweizerischen AHI-Vorsorge haben wir 5 Experten eingesetzt, die ihre Arbeiten bereits 1991 abschliessen konnten⁴. Die Erarbeitung des vorliegenden Berichtes hat sich in der Folge aus verschiedenen Gründen verzögert: Einerseits sollte die Entwicklung der 3-Säulen-Konzeption in einem globalen Rahmen der Entwicklung der Sozialversicherungen dargestellt werden, andererseits mussten die Arbeiten im Rahmen der 10. AHV-Revision vorangetrieben und die dort vom Parlament beschlossenen grundlegenden Änderungen mitverarbeitet werden.

Der Bundesrat hat den Bericht des EDI an seiner Sitzung vom 25. Oktober 1995 zur Kenntnis genommen. Der Drei-Säulen-Bericht ist kein Gesetzgebungsprogramm, sondern sein Schwergewicht liegt in der Skizzierung möglicher *Lösungsansätze* im Leistungsbereich. Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Optimierungen des Leistungssystems können somit nicht detailliert aufgezeigt werden, weil solche Aussagen stark von der konkreten Detailregelung abhängen. Der Bundesrat behält sich eine spätere Beurteilung vor; er wird materiell erst dann Stellung nehmen, wenn die Kostenfolgen der vorgeschlagenen Massnahmen (je nach den unterschiedlichen Umsetzungsvarianten und nach Umfang) geklärt sind und dannzumal feststeht, welchen Handlungsspielraum die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zulassen. Er erachtet deshalb die im Bericht skizzierten Anpassungen im Leistungsbereich zur Zeit als finanziell nicht gesichert. Er wird die zukünftig auszuarbeitenden konkreten Lösungen im Rahmen der zu beschliessenden Gesetzesvorlagen nicht nur auf ihre sozialpolitischen, sondern auch auf die finanziellen Auswirkungen hin eingehend zu überprüfen haben.

Die Überprüfung der mittel- und langfristigen Sicherung der bisherigen Leistungen innerhalb des Systems ist Aufgabe einer durch den Bundesrat eingesetzten interdepartementalen Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen" (IDA FiSo), die dem Bundesrat einen ersten Bericht bis Anfang 1996 unterbreiten soll. Die IDA FiSo soll die Auswirkungen der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen im AHV/IV-Bereich und auf die übrigen Sozialversicherungsbereiche darstellen sowie mögliche Finanzierungsalternativen und deren wirtschaftliche Auswirkungen aufzeigen. Ferner ermittelt sie den Finanzbedarf der im Drei-Säulen-Bericht vorgeschlagenen Anpassungen und klärt deren Finanzierungsmöglichkeiten. Basis hierzu bilden die heute und in absehbarer Zeit für die Finanzierung der Sozialversicherungen verfügbaren finanziellen Mittel. Innerhalb dieses Finanzrahmens dürfen Anpassungen die langfristige Finanzierung der bereits bestehenden Sozialwerke nicht gefährden. Der Drei-Säulen-Bericht behandelt die Grundsatzfragen zum Finanzierungssystem der AHI-Vorsorge, welche als ein Element

² Postulate Gadiant (n89.611), Günter (n89.772), Allenspach (n90.640), einfache Anfrage Hildbrand (n90.1066). Das Postulat Allenspach verlangt eine Gesamtkonzeption der Sozialen Sicherheit unter besonderer Berücksichtigung der Effizienz und Effektivität der Sozialleistungen. Der vorliegende Bericht beschränkt sich schwergewichtig auf die AHI-Vorsorge. Zum Wortlaut der Vorstösse vgl. Anhang A21.

³ Postulat Bortoluzzi (n93.3628); Postulat Raggenbass (n94.3205); Motion Kommission für Wirtschaft und Abgaben (n94.3323), vgl. Anhang A22.

⁴ Eidgenössisches Departement des Innern 1991.

in die Arbeiten der IDA FiSo einfließen werden. Der Auftrag der IDA FiSo ist weiter gefasst, indem sie die Finanzierung sämtlicher Sozialversicherungszweige zu untersuchen hat.

Zudem wird gegenwärtig die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen durch eine weitere interdepartementale Arbeitsgruppe überprüft, deren Arbeiten von der IDA FiSo miteinbezogen werden. Die Ergebnisse dieser Arbeiten können sich in verschiedenen Bereichen - vor allem in organisatorischer und finanzieller Hinsicht - auswirken (z.B. Ergänzungsleistungen). Allerdings dürften die zentralen Aussagen des Berichtes davon nicht betroffen sein.

Im vorliegenden Bericht wird zunächst die 3-Säulen-Konzeption in ihrer heutigen Ausgestaltung dargestellt (Ziffer 1). Ausgehend von der demographischen und sozio-ökonomischen Entwicklung wird der Anpassungsbedarf analysiert (Ziffer 2). In Bezug auf das Rentensystem wird von zwei Modellen - "Verfassungsauftrag" und "Zielhierarchie" - ausgegangen, die in ihren Konsequenzen dargestellt werden (Ziffer 22). Danach wird die von der Modellwahl unabhängige Problematik der Anpassung der Leistungen an die wirtschaftliche Entwicklung wie auch der weitere Veränderungsbedarf aufgezeigt (Ziffer 23 bzw. 24). Neben weniger tiefgreifenden Veränderungen innerhalb der 3-Säulen-Konzeption werden auch grundsätzliche Alternativen - Umgewichtung der Säulen, Volkspension, Modelle der Grundsicherung für die ganze Bevölkerung - diskutiert (Ziffer 3). Die Entwicklung des Finanzierungsbedarfs der AHV-Vorsorge wird nach dem heutigen System und den beiden dargestellten Optionen sowie unter der Annahme von zwei wirtschaftlichen Szenarien - moderates Wachstum und Nullwachstum - dargelegt (Ziffer 4). Schliesslich werden die Ergebnisse zusammengefasst und bewertet (Ziffer 5).

1. Das heutige System der AHI-Vorsorge

Im Folgenden wird das heutige System der AHI-Vorsorge in seinen Grundzügen dargestellt. Nach einem kurzen geschichtlichen Abriss wird auf das Leistungs- und Finanzierungssystem der drei Säulen eingegangen.

11. Geschichte

Die 3-Säulen-Konzeption der schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversorgung wurde 1972 in der Bundesverfassung verankert. Allerdings reichen ihre Wurzeln viel weiter zurück, wobei sich die drei Säulen bis dahin weitgehend voneinander unabhängig entwickelt haben. Ein erster parlamentarischer Vorstoss zur Schaffung der **Alters- und Hinterlassenenversicherung** wurde 1912 eingereicht. 1918 nahm das Oltener Generalstreikkomitee die Schaffung der AHV in sein Aktionsprogramm auf. Im Jahr darauf legte der Bundesrat eine Botschaft "über die Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung" vor. In der Volksabstimmung 1925 wurde der entsprechende Verfassungsartikel 34^{quater} mit deutlichem Mehr angenommen. In der Referendumsabstimmung 1931 scheiterte ein erster Gesetzesentwurf deutlich, der nur bescheidene Renten und Beiträge vorsah. Erst 1946 legte der Bundesrat eine neue Botschaft mit Gesetzesentwurf vor. Diese Vorlage konnte sich wesentlich auf die Erfahrungen mit der Lohn- und Verdienstausfallentschädigung für Wehrmänner im 2. Weltkrieg abstützen und wurde in einer neuerlichen Referendumsabstimmung mit überwältigendem Mehr angenommen. Das Gesetz konnte auf den 1. Januar 1948 in Kraft treten. Obwohl mit dem Verfassungsartikel 34^{quater} von 1925 auch die Verfassungsgrundlage für die **Invalidenversicherung** geschaffen wurde, trat das entsprechende Gesetz erst 1960 in Kraft. Ein erster Versuch scheiterte zusammen mit der AHV-Vorlage in der erwähnten Volksabstimmung im Jahre 1931.

Die historischen Wurzeln der **beruflichen Vorsorge** reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück, wo mit der Industrialisierung Fabriken und Bahnen Einrichtungen errichteten zum Schutz der Arbeiter und ihrer Hinterlassenen gegen gewisse Risiken. In der Folge wurde der Grundsatz, dass der Arbeitgeber beim Aufbau und der Durchführung der beruflichen Vorsorge für seine Arbeitnehmer mitwirkt, im Arbeitsvertragsrecht verankert und die berufliche Vorsorge 1916 von der Steuerpflicht befreit. Ende der 60er Jahre verfügten erst 2/3 der Arbeitnehmer und lediglich 1/4 der Arbeitnehmerinnen - insgesamt rund 50% der unselbständig erwerbenden Personen - über eine berufliche Vorsorge. Deshalb wurde die Forderung laut, ein Obligatorium für alle Arbeitnehmer einzuführen, um so Lücken im Vorsorgeschutz zu schliessen.

Die **individuelle Vorsorge** schliesslich war seit jeher die ursprüngliche Vorsorgeform überhaupt, bei der jeder einzelne für sich und seine Familie für die Wechselfälle des Lebens, insbesondere für Alter, Tod und Invalidität einen "Notgroschen" auf die Seite legte. Deshalb wurde die individuelle Vorsorge als fester Bestandteil der 3-Säulen-Konzeption verankert, auch wenn sie durch die Entwicklung der 1. und 2. Säule an Bedeutung eingebüsst hat.

Die **3-Säulen-Konzeption** wurde erstmals 1964 in der Botschaft zur 6. AHV-Revision erwähnt, in der die Aufgaben der verschiedenen Säulen umschrieben wurden: Die 1. Säule hat die Existenzsicherung zu garantieren, die 2. Säule soll die Weiterführung der gewohnten Lebenshaltung ermöglichen, während die 3. Säule die private Vorsorge umfasst. Dieses System war zu diesem Zeitpunkt in der Schweiz aufgrund der historischen Entwicklung bereits weitgehend verwirklicht, wenn auch teilweise

Lücken und Koordinationsmängel zwischen den einzelnen Säulen bestanden. Da die Renten den Existenzbedarf nicht deckten, wurden zu diesem Zweck im Jahr 1965 im Umfeld der 6. AHV-Revision die **Ergänzungsleistungen zur AHV/IV** eingeführt.

Im Gegenentwurf zur Volksinitiative der Partei der Arbeit "für eine wirkliche Volkspension" schlug der Bundesrat vor, den Artikel 34^{quater} Bundesverfassung (BV) neu zu fassen und das 3-Säulen-Konzept der AHI-Vorsorge zu verankern⁵. Die Verfassungsänderung wurde 1972 vom Volk angenommen. Gleichzeitig wurde die Finanzierung der Ergänzungsleistungen in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung (Art. 11 Abs. 1) geregelt in der Meinung, dass diese nur vorübergehenden Charakter hätten, nämlich solange, bis die Renten der 1. Säule den Existenzbedarf decken. Gestützt auf den Verfassungsartikel konnte 1985 das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) in Kraft gesetzt werden, das ein Obligatorium für alle Arbeitnehmer ab einem bestimmten Jahreseinkommen für eine gesetzlich garantierte Mindestvorsorge vorschreibt. Im Bereich der 3. Säule - der Selbstvorsorge - sieht der Verfassungsartikel vor allem fiskal- und eigentumspolitische Massnahmen vor (Art. 34^{quater} Abs. 6 BV). Diese sind besonders für die Selbständigerwerbenden von Vorteil, die sich in der 2. Säule nur freiwillig versichern lassen können (Art. 34^{quater} Abs. 3 lit. d BV).

12. 1. Säule

Innerhalb der 1. Säule wird zwischen den eigentlichen Versicherungen AHV und IV einerseits und den Ergänzungsleistungen unterschieden: Während die Renten der AHV/IV in einem bestimmten Ausmass von den geleisteten Beiträgen abhängen, handelt es sich bei den Ergänzungsleistungen um reine Bedarfsleistungen, die eine Differenz zwischen den (anerkannten) Ausgaben und den Einnahmen der Bezugsberechtigten ausgleichen.

121. AHV/IV

Aufgrund des Verfassungsauftrages sollen die Renten der 1. Säule den Existenzbedarf angemessen decken:

"Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ein. Diese gewährt Geld- und Sachleistungen. Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken..."

Art. 34^{quater} Abs. 2 Bundesverfassung

⁵ "Der Gegenentwurf will nach seiner Grundidee die sogenannte Dreisäulenkonzeption, von welcher sich Parlament und Bundesrat seit 1964, d.h. seit der 6. AHV-Revision, leiten liessen, in der Verfassung verankern. Es geht folglich nicht darum, die bestehende Ordnung aufzubauen, sondern sie harmonisch weiterzuentwickeln und durch entscheidende Verbesserungen auszubauen". Botschaft des Bundesrates vom 10. November 1971 zum Entwurf betreffend die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiete der Alters- Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge und Bericht über das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension, BBl 1971 II 1612.

Die **Leistungen** von AHV und IV bestehen schwergewichtig in Renten. Daneben übernehmen diese Versicherungen auch Sachleistungen, insbesondere in der IV. Überdies unterstützen sie Institutionen, die Dienstleistungen für die Versicherten anbieten, und richten Hilflosenentschädigungen bei Pflegebedürftigkeit aus.

Bei der **AHV** steht die Ausrichtung von Altersrenten im Vordergrund. Bei der **IV** hingegen der Grundsatz "Eingliederung vor Rente". Diese Versicherung übernimmt zunächst Kosten für Eingliederungsmassnahmen, zu welchen medizinische und berufliche sowie Massnahmen für die Sonderschulung und die Betreuung hilfloser Minderjähriger gehören. Sie gibt Hilfsmittel ab. Während der Eingliederung besteht zudem Anspruch auf Taggelder. Führen die Eingliederungsmassnahmen nicht zum Ziel, werden Renten ausgerichtet. Benötigen Versicherte bei den täglichen Lebensverrichtungen die Hilfe von Drittpersonen, steht ihnen eine Hilflosenentschädigung zu.

Die **Renten der AHV/IV** sind teilweise vom in der aktiven Phase erzielten durchschnittlichen Einkommen abhängig: Bis zu einem Jahreseinkommen von Fr. 11'640 wird eine monatliche Minimalrente von Fr. 970 ausgerichtet⁶. Ab Einkommen in der Höhe von Fr. 69'840 besteht ein Anspruch auf eine Maximalrente von Fr. 1940. Die Maximalrente entspricht der doppelten Minimalrente (vgl. Abbildung 15/1).

Die Renten der AHV/IV sind Ersatzeinkommen. Deshalb interessiert auch, welchen Anteil am Einkommen diese Renten ersetzen (Ersatzquote). Grundsätzlich nimmt die Ersatzquote der AHV/IV-Renten mit zunehmendem Einkommen deutlich ab. Bei Einkommen unterhalb der Minimalrente liegt die Ersatzquote über 100%. Bei einem Einkommen, mit dem gerade die AHV/IV-Maximalrente erreicht wird, liegt sie noch bei 33%, um anschliessend weiter zu sinken (vgl. Abbildung 15/2).

Im Rentensystem der AHV/IV wird die Lohn- und Preisentwicklung seit der 9. AHV-Revision 1979 mit dem sogenannten Mischindex berücksichtigt. Dieser stellt den Mittelwert zwischen dem BIGA-Lohn- und dem Konsumentenpreisindex dar. Die Anpassung wird in der Regel alle zwei Jahre durch den Bundesrat vorgenommen.

AHV und IV werden im **Umlageverfahren** finanziert. Mit anderen Worten werden die Einnahmen eines Jahres im selben Jahr in Form von Renten ausbezahlt. Der AHV-Fonds dient dazu, Schwankungen auszugleichen und die notwendige Liquidität der Versicherung zu garantieren. Die Summe der Beiträge und die Summe der ausbezahlten Renten müssen sich deshalb mindestens mittelfristig die Waage halten.

Die **Finanzierung der AHV** wird heute im wesentlichen durch Beiträge von Versicherten und Beiträge der öffentlichen Hand sichergestellt. Bei unselbständiger Erwerbstätigkeit werden die Beiträge lohnprozentual und paritätisch durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einerseits und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit je 4,2% des massgebenden Lohnes andererseits finanziert. Auf dem Erwerbseinkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit wird ein Beitrag von 7,8% erhoben. Nicht erwerbstätige Personen bezahlen einen Jahresbeitrag je nach ihren finanziellen Verhältnissen⁷. Der Beitrag der öffentlichen Hand (20,5% der Ausgaben) wird durch Bund (17,5%⁸) und Kantone (3%) aufgebracht.

Die **IV** wird gleich finanziert, allerdings mit unterschiedlichen Gewichtungen: Die öffentliche Hand trägt hier 50% der Kosten, wobei 12,5% zulasten der Kantone und

⁶ Alle Angaben bezüglich massgebendem Einkommen und Rentenhöhe beziehen sich auf die geltende Ordnung 95.

⁷ Fr. 299 bis Fr. 8'400.

⁸ Ab 1996 beträgt der Beitrag des Bundes wieder 17%.

37,5% zulasten des Bundes gehen. Der Beitragssatz für Erwerbstätige beträgt 1,4%, wobei dieser bei unselbständig Erwerbstätigen paritätisch durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einerseits und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer andererseits finanziert wird.

Tabelle 12/1: Einnahmen und Ausgaben von AHV und IV 1992 -1994

Mio Fr.	AHV			IV		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Einnahmen, Total	23'160	23'856	23'923	5'262	5'567	5'571
Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber	18'005	18'321	18'307	2'591	2'636	2'634
Beiträge der öffentlichen Hand	4'241	4'523	4'585	2'625	2'881	3'078
Bund	3'605	3'832	3'884	1'969	2'133	2'279
Kantone	636	691	701	656	748	799
Einnahmen aus Regress	9	13	12	45	50	59
Ertrag der Anlagen, Kapitalzinsen	905	999	1'019	1	-	-
Ausgaben, Total	21'206	23'046	23'363	5'251	5'987	6'396
Geldleistungen	20'823	22'658	22'992	3'190	3'654	3'944
Kosten für individuelle Massnahmen	40	50	53	856	1'015	1'046
Beiträge an Institutionen	256	254	236	1'020	1'126	1'189
Durchführungs- und Verwaltungskosten	87	84	82	185	184	185
Kapitalzinsen	-	-	-	-	8	32
Ergebnis	1'954	810	561	11	-420	- 625

Am 1. Januar 1997 wird die **10. AHV-Revision** in Kraft treten. Mit ihr werden Frauen und Männer weitgehend gleichgestellt. Die Einführung des Splittings schafft ein neues Rentensystem. Jede Person erhält unabhängig vom Zivilstand einen eigenen Rentenanspruch. Das Erwerbseinkommen, das für die Höhe der späteren Rente massgebend ist, wird während der Zeit, in denen die Personen verheiratet sind, je zur Hälfte dem individuellen Konto der Ehegatten gutgeschrieben. Mit der Einführung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften werden sozial bedeutsame Aufgaben wie Kindererziehung und Betreuung pflegebedürftiger Verwandter bei der Rentenberechnung berücksichtigt. Damit ist dem Parlament eine Neuerung gelungen, welche auch international Beachtung finden wird. Die Schweiz erfüllt hiermit eine Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates, welche die Berücksichtigung von Erziehungs- und

Betreuungszeiten für den Rentenanspruch und die Rentenberechnung anregt⁹. Bestehen bleibt die Plafonierung der Renten von Ehepaaren: Im Gegensatz zum heutigen System, bei welchem die Ehepaarrente auf 150% der einfachen Rente für Männer (unter Anrechnung der Einkommen der Frauen) festgesetzt ist, wird neu die Summe der Renten der Ehepartner auf höchstens 150% der Maximalrente begrenzt. Nebst der Witwerrente wird ein Verwitwetenzuschlag von 20% auf die Alters- und IV-Renten von verwitweten Altersrentnern eingeführt. Mit der Revision soll aber auch das Rentenalter der Frauen schrittweise von 62 auf 64 Jahre angehoben werden. Gleichzeitig wird der Rentenvorbezug für Frauen (ab 62 Jahren) und Männer (ab 63 Jahren) eingeführt. Der Vorbezug ist mit einer versicherungstechnischen Kürzung der Rente verbunden.

122. Ergänzungsleistungen

Die Ergänzungsleistungen (EL) haben die Aufgabe, bei ungenügenden Einkünften aus der 1., 2. und 3. Säule den Existenzbedarf zu decken. Sie sind in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung verankert.

"Solange die Leistungen der eidgenössischen Versicherung den Existenzbedarf im Sinne von Artikel 34^{quater} Absatz 2 nicht decken, richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus..."

Art. 11 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung

Sie werden ausgerichtet, wenn die anerkannten und im Gesetz festgelegten Ausgaben nicht durch die Einnahmen gedeckt werden können. Bei der Berechnung der **Ausgaben** ist zwischen der Situation der zu Hause lebenden Rentnerinnen und Rentner und den Heimbewohnerinnen und -bewohnern zu unterscheiden: Bei Personen zu Hause wird von einem Grundbedarf (= heutige Einkommensgrenze) ausgegangen. Zusätzlich werden die Ausgaben für das Wohnen, Gewinnungskosten bei Erwerbstätigkeit und familienrechtliche Unterhaltsbeiträge berücksichtigt, wobei teilweise Maximalbeträge für die anrechenbaren Kosten bestehen. Bei Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern werden als Ausgaben die Heimtaxe, die die Kantone begrenzen können, sowie ein Betrag für persönliche Auslagen anerkannt. Gesondert vergütet werden bestimmte krankheitsbedingte Kosten. Bei den **Einnahmen** werden alle Einnahmequellen (mit Ausnahme fürsorgeähnlicher Bedarfs- oder Unterstützungsleistungen) berücksichtigt. Hinzugerechnet wird noch ein Teil des Vermögens, das einen bestimmten Freibetrag übersteigt. Die Ergänzungsleistungen gleichen im Prinzip den Fehlbetrag zwischen Ausgaben und Einnahmen aus. Allerdings sind die Ergänzungsleistungen durch gesetzliche Maximalbeträge begrenzt, wodurch ein **ungedeckter Restbetrag** entstehen kann. Dieser belief sich 1994 durchschnittlich auf Fr. 34 für alleinstehende Nicht-Heimbewohner und auf Fr. 6'231 für alleinstehende Heimbewohner pro Jahr¹⁰. Dabei sind im Rentenalter Frauen deutlich häufiger auf Er-

⁹ Empfehlung Nr. R (91)-2 des Ministerkomitees des Europarates über die soziale Sicherheit der Erwerbstätigen ohne beruflichen Status (Helfer, im Haushalt Tätige mit familiären Verpflichtungen und ehrenamtlich Tätige).

¹⁰ Dieser ungedeckte Restbetrag bei Heimbewohnern ist zwischen verschiedenen Kantonen stark unterschiedlich und hängt davon ab, ob die Heimkosten bei der Berechnung der Tagespauschalen voll oder nur teilweise angerechnet und damit den Heimbewohnern belastet werden.

gänzungsleistungen angewiesen als Männer: Während rund 14% aller alleinstehenden AHV-Renter Ergänzungsleistungen erhalten, sind es rund 21% aller alleinstehenden AHV-Rentnerinnen¹¹.

Die Ergänzungsleistungen werden vollständig durch die **Steuereinnahmen der öffentlichen Hand finanziert**. Dabei tragen die Kantone je nach Finanzkraft zwischen 65 und 90% der Kosten, der Bund übernimmt den Rest. Insgesamt finanzieren die Kantone etwa 3/4 und der Bund 1/4 der gesamten Kosten.

Tabelle 122/1: Prozentuale Veränderung der Anzahl EL-Bezüger und der Ausgaben für EL seit 1987

	AHV		IV	
	Zu Hause	Im Heim	Zu Hause	Im Heim
Bezüger				
1990	3%	13%	16%	15%
1994	1%	27%	45%	43%
Kosten				
1990	23%	43%	35%	53%
1994	45%	122%	117%	192%

Zwischen Personen mit einer Altersrente einerseits und solchen mit einer IV-Rente andererseits sowie zwischen Zu-Hause- und Heim-Fällen sind unterschiedliche Tendenzen festzustellen (vgl. Tabelle 122/1): So nimmt seit 1992 die Anzahl Altersrentnerinnen und Altersrentner, die zu Hause leben und EL beziehen, ab (1991: 88 700 und 1994: 80'900). Die bereits eingeführten Verbesserungen der 10. AHV-Revision (Rentenformelkorrektur, Erziehungsgutschriften für geschiedene Frauen) sowie die Auswirkungen des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge dürften zu den Gründen dieser erfreulichen Entwicklung gehören. Dagegen nimmt die Anzahl der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner zu, die auf EL angewiesen sind. Dies ist nicht nur auf die Zunahme der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner zurückzuführen: Waren 1980 18,6% auf EL angewiesen, ist dieser Anteil auf 25,8% im Jahr 1994 gestiegen.

Hingegen steigt sowohl bei den Alters- wie bei den Invalidenrentnerinnen und -rentnern die Anzahl Personen, die im Heim leben und EL beziehen. Da die Höhe der EL bei Heimaufenthalt (1994 durchschnittlich Fr. 20'470) bedeutend höher als zu Hause (Fr. 6'390) ist, führt der Heimbereich zu einer starken Zunahme der EL-Ausgaben, die weit über der Teuerung liegt. Rund ein Drittel der EL beziehenden Personen wohnen in Heimen und verursachen ca. zwei Drittel der Aufwendungen für EL. Die Ausgaben für den Heimbereich sind der Hauptgrund für die Verdoppelung der EL-Ausgaben seit 1987.

¹¹ Berechnungen des Bundesamtes für Sozialversicherung, Märzerhebung 1991.

13. 2. Säule

Die 2. Säule soll gemäss Verfassungsauftrag auf die Existenzsicherung der 1. Säule aufbauen und die **Fortführung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise** ermöglichen.

"Der Bund trifft im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf dem Wege der Gesetzgebung (...) Massnahmen, um Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit der eidgenössischen Versicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen..."

Art. 34^{quater} Abs. 3 Bundesverfassung

Dieser Verfassungsauftrag wurde vom Bundesrat so verstanden, dass die Renten der AHV und der beruflichen Vorsorge zusammen ca. 60% des jährlichen Bruttoeinkommens erreichen sollen¹².

Mit der Einführung des BVG 1985 wurde eine Minimalvorsorge verwirklicht, welche für Arbeitnehmer obligatorisch und für Selbständigerwerbende freiwillig ist (Säule 2a). Die darüber hinausgehenden Leistungen werden als überobligatorische Vorsorge bezeichnet (Säule 2b). Die Vorsorge besteht wie in der 1. Säule aus Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen, welche in der Regel als Rente, zum Teil aber auch als Kapitalabfindung ausgerichtet werden. Da sich das erwähnte Leistungsziel auf die gemeinsamen Leistungen der 1. und 2. Säule bezieht, sind beide Leistungssysteme koordiniert: Das Obligatorium (BVG) setzt bei einem Einkommen ein, das der doppelten AHV-Minimalrente entspricht (Koordinationsabzug). Bei tieferen Einkommen wird das Leistungsziel bereits durch die 1. Säule vollumfänglich gedeckt. Die BVG-Rente steigt nun von diesem Mindesteinkommen von zur Zeit Fr. 23'280 linear bis zu einem Einkommen von Fr. 69'840 und verbleibt dann auch bei weiter steigendem Einkommen auf dieser Höhe. Trotz des Koordinationsabzuges verfügen heute fast alle Arbeitnehmer und über 80% der Arbeitnehmerinnen über eine berufliche Vorsorge.

Die volle Rente kann jedoch nur bei einer vollen Versicherungszeit von 40 Jahren für Männer und 37 Jahren für Frauen erreicht werden, welche für beide Geschlechter vom 25. Altersjahr an beginnt. Personen, die diese Versicherungszeit nicht erreichen können, weil das BVG-Obligatorium für sie zu spät eingeführt worden ist, gehören zur sog. **Eintrittsgeneration**. Die Verfassung schreibt in Artikel 11 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen deshalb vor, dass die Vorsorge dieser Personen je nach ihrem Einkommen zu fördern ist. So sieht das BVG für Versicherte mit kleinen Einkommen vor, dass ihre Renten durch besondere Zusatzgutschriften verbessert werden.

Eine **Anpassung der Renten an die Preisentwicklung** ist nur für die Invaliden- und Hinterlassenenrenten obligatorisch, bis der Versicherte das ordentliche Rücktrittsalter erreicht hat oder erreicht hätte. Nach diesem Alter ist sie jedoch nicht mehr gewährleistet. Die Altersrenten werden vielmehr nur im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung der Preisentwicklung angepasst.

Die Altersleistungen der beruflichen Vorsorge werden im **Kapitaldeckungsverfahren** finanziert: Für jeden Versicherten wird ein Alterskapital angespart, aus dem die ihm

¹² Botschaft vom 10.11.1971, BBl 1971 II 1619.

später ausgerichteten Leistungen finanziert werden. Die Finanzierung der 2. Säule stützt sich auf die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (diese müssen mindestens die Hälfte finanzieren) und auf die Erträge aus dem Vermögen. 1992 leisteten Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen in der gesamten beruflichen Vorsorge Beiträge im Betrag von über 24 Mrd. Franken; davon wurden rund ein Drittel durch die Arbeitnehmer und zwei Drittel durch die Arbeitgeber aufgebracht. Dem standen lediglich etwa 11 Mrd. Franken an Sozialleistungen gegenüber. Dieser Einnahmenüberschuss ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass heute den zahlreichen Erwerbstätigen, für die das Alterskapital aufgebaut wird, noch relativ wenig Rentenbezüger gegenüberstehen. Entsprechend stark steigt auch das Vermögen.

Tabelle 13/1: Einnahmen und Ausgaben in der beruflichen Vorsorge 1990,1992

Mio Fr.	1990	1992 ¹³
Einnahmen, Total	36'906	42'879
Beiträge	22'280	24'694
Arbeitnehmer	7'778	8'619
Arbeitgeber	14'502	16'075
Eintrittseinlagen inkl. Freizügigkeitsleistungen	4'756	4'700
Nettovermögensertrag	9'870	13'485
Ausgaben, Total	15'397	19'191
Renten und Kapitalleistungen	8'737	10'830
Renten	7'246	9'000
Kapitalien	1'491	1'830
Austrittsleistungen	6'660	8'361
Bilanzsumme	215'156	256'680

Mit der 10. AHV-Revision wird das Rentenalter der Frau schrittweise von 62 auf 64 Jahre angehoben. In der Folge ist das Rücktrittsalter in der 2. Säule nicht mehr mit demjenigen der AHV koordiniert¹⁴.

14. Das heutige Rentensystem 1. und 2. Säule

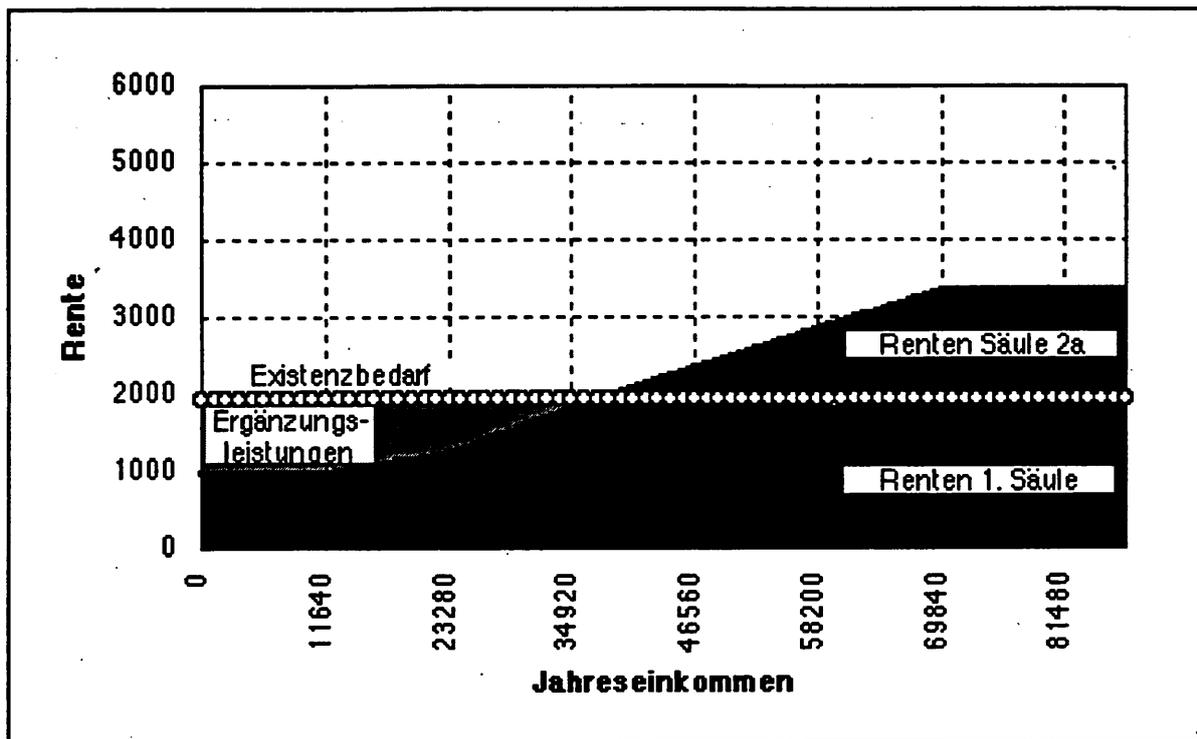
Zusammenfassend kann das Rentensystem für die 1. und 2. Säule wie folgt dargestellt werden: Bis zu einem Jahreseinkommen von Fr. 11'640 - d.h. in der Höhe der AHV/IV-Minimalrente - wird die AHV/IV-Minimalrente ausgerichtet. Bis zu einem Einkommen in der Höhe des Koordinationsabzugs (Fr. 23'280) wird eine AHV/IV-Rente ausgerichtet, die mit dem Einkommen steigt. In diesem Bereich sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht im BVG versichert. Darüber bis zum Einkommen von Fr. 69'840 - d.h. in der Höhe der 6-fachen Minimalrente AHV/IV - erhalten Rentner sowohl eine AHV/IV- wie eine BVG-Rente, die mit zunehmendem Einkommen steigt.

¹³ Die Angaben für 1994 werden erst 1996 vorliegen.

¹⁴ Vgl. Ziffer 244.2.

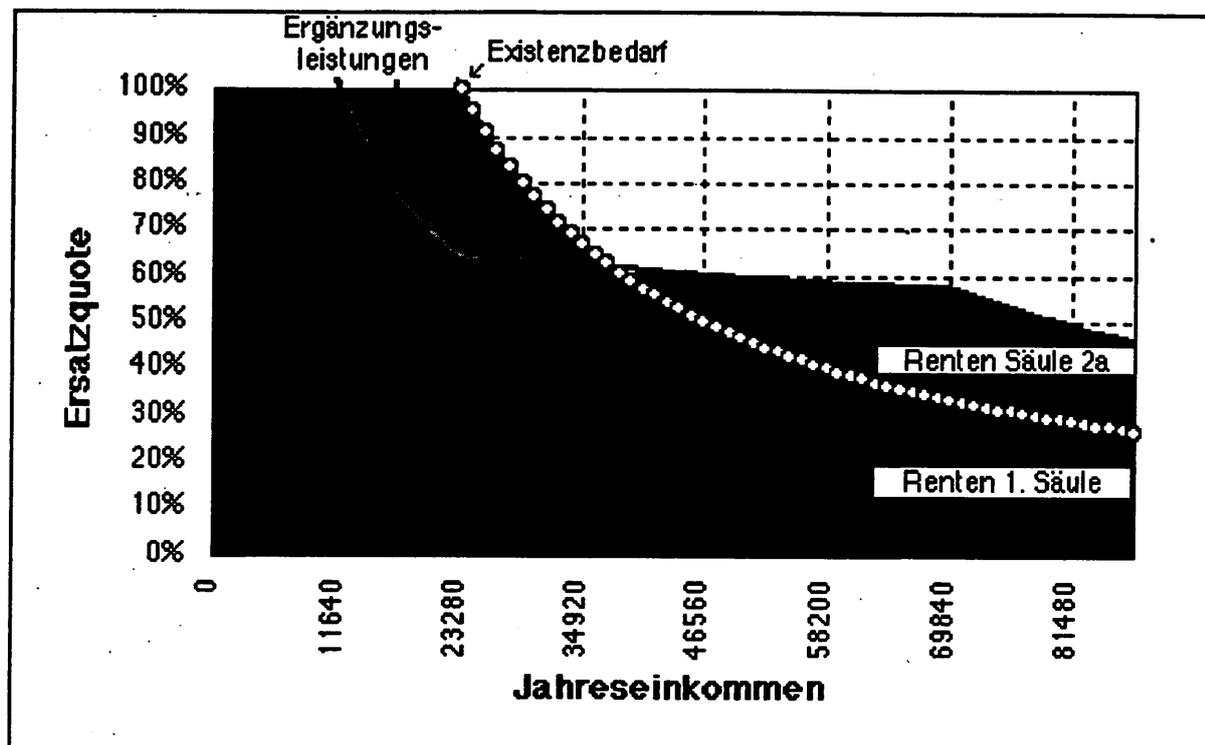
Bei höherem Einkommen steigen dann AHV- und BVG-Renten nicht mehr weiter an (vgl. Abbildung 14/1).

Abbildung 14/1: AHV- und BVG-Rente in Abhängigkeit des Einkommens



Aufgrund des dargestellten Zusammenhangs zwischen durchschnittlichem Jahreseinkommen und Höhe der AHV-Rente, sinkt die Ersatzquote der AHV-Rente relativ schnell und liegt bei der Erreichung der Maximalrente bei 33%. Durch die Ergänzung der Renten der 1. Säule durch die Renten des BVG sinkt die Ersatzquote weniger schnell. Im Bereich des BVG-Obligatoriums kann das Ziel einer Ersatzquote von rund 60% als erreicht gelten (vgl. Abbildung 14/2).

Abbildung 14/2: Ersatzquote der AHV- und BVG-Rente in Abhängigkeit des Einkommens



15. 3. Säule

Die Vorsorgesysteme der 1. und 2. Säule decken den Vorsorgebedarf des einzelnen im Alter, bei Tod und Invalidität im Kollektiv. In der Selbstvorsorge ist es den Privaten überlassen, sowohl ihr Leistungsziel zu bestimmen, als auch für die entsprechende Finanzierung zu sorgen. Die Bundesverfassung schreibt in Artikel 34^{quater} Absatz 6 vor, dass der Bund diesen Vorsorgebereich insbesondere durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik fördern muss.

"Der Bund fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge, insbesondere durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik."

Art. 34^{quater} Abs. 6 Bundesverfassung

Dabei ist zwischen der **gebundenen** und der **freien** Selbstvorsorge zu unterscheiden. Während die erstere (Säule 3a) eine steuerliche Begünstigung erfährt, kommt der zweiten (Säule 3b) diese Begünstigung nicht oder zumindest nicht in diesem Mass zu.

Zudem hat der Gesetzgeber im Bereich der 3. Säule zu beachten, dass die Bundesverfassung¹⁵ den Selbständigerwerbenden das Recht einräumt, sich zu gleichwertigen Bedingungen wie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die berufliche

¹⁵ Der Bund "... sorgt dafür, dass Selbständigerwerbende freiwillig und zu gleichwertigen Bedingungen wie die Arbeitnehmer sich bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern können."
Art. 34^{quater} Abs. 3 lit. d BV.

Vorsorge zu versichern. Da diese sich aber nur unter bestimmten Bedingungen¹⁶ in der 2. Säule versichern können, muss für die übrigen eine gleichwertige Möglichkeit für ihre Berufsvorsorge im Rahmen der 3. Säule geboten werden.

151. Die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a)

Dieses seit 1987 bestehende Vorsorgesystem stützt sich neben der erwähnten Verfassungsbestimmung namentlich auf Artikel 82 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)¹⁷. Konkret wird die Säule 3a in der Verordnung vom 12. November 1985 über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen ausgestaltet. Dabei stehen zwei Vorsorgeformen zur Verfügung: Die gebundene Vorsorgepolice und das gebundene Vorsorgekonto¹⁸. Die gebundene Vorsorgepolice stellt eine versicherungsmässige Vorsorgeform dar, die bei einer Versicherungsgesellschaft abgeschlossen werden kann. Das gebundene Vorsorgekonto ist hauptsächlich dem Banksparen im Rahmen einer Bankstiftung gewidmet.

Nach Artikel 7 BVV 3¹⁹ sind die steuerlichen Abzüge im Rahmen der gebundenen Selbstvorsorge unterschiedlich hoch, je nachdem ob die betreffende Person bei einer Einrichtung der 2. Säule versichert ist oder nicht²⁰. Nicht erwerbstätige Personen haben keinen Zugang zur Säule 3a. Davon sind insbesondere nicht erwerbstätige Frauen mit Erziehungs- und Betreuungspflichten betroffen.

Die im Rahmen der Säule 3a für die Vorsorge eingesetzten Mittel stiegen seit 1987 schnell an (vgl. Tabellen 15/1 und 15/2).

Tabelle 15/1: Entwicklung des in der gebundenen Vorsorge vorhandenen Kapitals

Jahr	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Mio. Franken	2'700	4'100	5'700	7'200	9'500	11'700	14'500	17'500

¹⁶ Sie müssen entweder Arbeitnehmer beschäftigen oder einem Berufsverband angehören. Selbständigerwerbende können sich zwar bei der Auffangeinrichtung versichern, jedoch nur bis zu einem Einkommen von Fr. 97'200 (Art. 44 Abs. 2 BVG). Den besser verdienenden Selbständigerwerbenden ohne Arbeitnehmer und ohne Berufsverband muss deshalb in der Säule 3a eine gleichwertige Möglichkeit für ihre Berufsvorsorge angeboten werden.

¹⁷ Steuerrechtliche Behandlung der Vorsorge: "Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende können auch Beiträge für weitere, ausschliesslich und unwiderruflich der beruflichen Vorsorge dienende, anerkannte Vorsorgeformen abziehen" (Art. 82 Abs. 1 BVG).

¹⁸ Nebst der gebundenen Vorsorgepolice und dem gebundenen Vorsorgekonto gibt es noch Mischformen, indem ein Vorsorgekonto mit einer Risikoversicherung ergänzt wird.

¹⁹ Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen, SR 831.461.3.

²⁰ Art. 7 Abs. 1 BVV 3 legt fest, wie hoch die jährlichen steuerlichen Abzüge für Beiträge an anerkannte Vorsorgeeinrichtungen im Rahmen der Säule 3a maximal sein können. Es sind 8% des oberen Grenzbetrages für Personen, die einer Vorsorgeeinrichtung der beruflichen Vorsorge angehören, für die anderen Erwerbstätigen 20% des Erwerbseinkommens, maximal jedoch 40% des oberen Grenzbetrages.

Tabelle 15/2: Anlagepolicen und -konti im Rahmen der gebundenen Vorsorge

Art	1993	1994	Zuwachs 93/94	Anteile 1994
Policen	428'097	487'220	13,8 %	50,8 %
Konti	412'084	471'932	14,5 %	49,2 %
Total	840'181	959'152	14,2 %	100 %

152. Die freie Selbstvorsorge (Säule 3b)

Die freie Selbstvorsorge, d.h. die an keine öffentlich-rechtliche Auflage gebundene Vorsorge besteht im wesentlichen im privaten Sparen und Versichern. Im Gegensatz zu den Säulen 1, 2 und 3a dient sie nur teilweise auch der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Da diese Vorsorgeform völlig frei ist, können angesparte Gelder grundsätzlich jederzeit bezogen und konsumiert werden. Artikel 34^{quater} BV findet deshalb auf diese Sparform nur beschränkt Anwendung, so dass hier steuerliche Erleichterungen nicht im Vordergrund stehen sollten. Dennoch wird auch in diesem Bereich ein limitierter Steuerabzug vorgesehen²¹. Eine steuerlich privilegierte Behandlung genießt in diesem Bereich ferner die rückkaufsfähige private Kapitalversicherung, indem der daraus fließende Ertrag nach den Steuergesetzen der Kantone und auch des Bundes steuerlich vollumfänglich freigestellt wird. Diese Privilegierung erfasst teilweise auch Versicherungen, die nicht der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zuzurechnen sind und geht insoweit über das von Artikel 34^{quater} BV Gebotene hinaus. Wie hoch das gesparte Kapital im Rahmen der freien Vorsorge ist, kann ohne aufwendige Untersuchungen nicht zuverlässig ermittelt werden. Doch dürfte es das Mehrfache der Vorsorge im Rahmen der 2. Säule und der Säule 3a zusammen sein; Schätzungen gehen von 1 bis 2 Billionen Franken aus. Diese Grössenordnung zeigt die enorme Bedeutung der freien Vorsorge nicht nur in staatspolitischer, sondern auch in sozial- und wirtschaftspolitischer Hinsicht. Deshalb ist bei der Gesetzgebung in den Bereichen der Fiskal- und der Eigentumspolitik der sozialpolitische Aspekt mitzuberücksichtigen.

16. Andere Sozialversicherungen in engem Zusammenhang mit der AHI-Vorsorge

Neben den 3 Säulen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (AHI-Vorsorge), die sich auf Artikel 34^{quater} BV abstützen, sind im vorliegenden Zusammenhang die obligatorische Unfallversicherung und die Militärversicherung zu erwähnen. Sie haben ihre Verfassungsgrundlage in Artikel 34^{bis} und Artikel 18 Absatz 2 BV und lei-

²¹ Im Recht der direkten Bundessteuer und der kantonalen Einkommensteuern besteht ein Abzug für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen. Für diejenigen Steuerpflichtigen, welche weder Beiträge an die berufliche Vorsorge noch an die gebundene Vorsorge erbringen, erhöhen sich diese Ansätze beim Bund und bei vielen Kantonen. Die Ansätze erhöhen sich ferner beim Bund und etlichen Kantonen um einen festen Betrag für jedes Kind und für jede unterstützungsbedürftige (und auch tatsächlich unterstützte) Person.

sten durch die Ausrichtung von Hinterlassenen- und Invalidenrenten²² einen Beitrag an die AHV-Vorsorge.

Das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die **obligatorische Unfallversicherung**²³ versichert die Arbeitnehmer gegen Berufsunfälle, Berufskrankheiten und Nichtberufsunfälle. Die obligatorische Unfallversicherung richtete 1992 75'529 Invalidenrenten und 37'176 Hinterlassenenrenten²⁴ im Umfang von rund 750 Millionen Franken aus²⁵. Die Unfallversicherung erbringt ihre Renten als Komplementärrente, falls die verunfallte Person Anspruch auf eine AHV- oder IV-Rente hat. Leistungsziel ist es, ein Einkommen bis 90% des bisherigen Lohnes (versicherter Verdienst) sicherzustellen. Im Verhältnis zu den Leistungen der 2. Säule gehen die Renten der Unfallversicherung vor. Die Renten der obligatorischen Unfallversicherung werden der Teuerung aufgrund der Veränderung des Landesindexes der Konsumentenpreise angepasst. Für die Bereitstellung der notwendigen Kapitalien zur Ausrichtung der Invaliden- und Hinterlassenenrenten wird das Rentenwertumlageverfahren angewandt. Finanziert wird die Unfallversicherung über risikogerechte Prämien der Arbeitgeber (Berufsunfall und Berufskrankheit) und Arbeitnehmer (Nichtberufsunfall).

Die **Militärversicherung** richtet mit der Unfallversicherung vergleichbare Leistungen aus.

17. Ausländische Systeme und internationales Recht

171. Ausländische Versicherungssysteme

In den meisten Ländern Westeuropas und in Kanada basiert das Einkommen im Rentenalter normalerweise auf einem 3-Säulen-System, ähnlich wie es in der Schweiz besteht, nämlich auf einer Grundvorsorge, einer Zusatzvorsorge und der individuellen Vorsorge. Das Vorsorgeziel ist meist ähnlich definiert. Danach soll in der Regel nicht nur ein Ruhestandseinkommen zur Sicherung des Lebensunterhaltes gewährleistet, sondern der während des Berufslebens gewohnte Lebensstandard aufrechterhalten werden. In der Art der Verwirklichung dieses Ziels haben die Länder aber verschiedene Wege eingeschlagen. Der Gesamtaufbau der jeweiligen Vorsorge, die Gewichtung der einzelnen Säulen innerhalb der Ländersysteme und auch die Finanzierung weisen ausgeprägte Unterschiede auf.

Vergleicht man zunächst den Kreis der **geschützten Personen**, so erfassen einige Systeme die gesamte Wohnbevölkerung (Dänemark, Finnland, Grossbritannien, Island, Kanada, Liechtenstein, Niederlande, Norwegen und Schweden). Die Vorsorgeordnungen der anderen Länder (Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Oesterreich, Portugal und Spanien) schützen hingegen nur die Erwerbsbevölkerung und hier zum Teil wiederum nur die unselbständig Erwerbenden. Nichterwerbstätige haben dann aber im allgemeinen die Möglichkeit, sich in der Grundversorgung freiwillig zu versichern.

22 Invalidenrenten der Unfallversicherung werden lebenslänglich, d.h. über das Rentenalter hinaus, ausgerichtet. Auch die Militärversicherung sieht Altersrenten vor, allerdings nur in Ablösung einer IV-Rente (Art. 47 MVG).

23 SR 832.20.

24 SUVA 1994.

25 Bundesamt für Sozialversicherung. 1994. Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit der Schweiz.

Die **Zusatzversorgungen** decken grundsätzlich nicht die ganze Erwerbsbevölkerung. Die Zugehörigkeit zu einem System kann von verschiedenen Faktoren abhängen, wie z.B. davon, ob die Person unselbständig oder selbständig erwerbstätig ist bzw. in welchem Beruf, Wirtschaftszweig oder Unternehmen sie tätig ist. Eine obligatorische Zusatzversorgung besteht dort, wo die Grundversorgung eher Bedarfscharakter hat bzw. Einheitsleistungen ausgerichtet werden. Solche Systeme bestehen beispielsweise in Dänemark, Finnland, Grossbritannien, Kanada und Schweden. In der anderen Ländergruppe ist die Zusatzversorgung freiwillig. Die Leistungen der Grundversorgung werden hier im Verhältnis zu den Einkommen während des Berufslebens ermittelt. Solche Systeme gibt es in Belgien, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Oesterreich, Portugal und Spanien. Frankreich ist ein Sonderfall. Es gehört hinsichtlich der Leistungsermittlung zur zweiten Gruppe, sieht andererseits aber eine obligatorisch zweite Säule vor.

In den meisten Staaten besteht für Frauen und Männer das gleiche **Rentenalter**. Die allgemeine Altersgrenze ist aber recht unterschiedlich: sie beträgt 60 Jahre in Frankreich, wahlweise 60-65 Jahre in Belgien, 65 Jahre in Deutschland (derzeit bestehen aber noch unterschiedliche Vorbezugsmöglichkeiten für Frauen und Männer), ebenfalls 65 Jahre in Finnland, Kanada, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und Spanien, 65 (Ruhestandsrente) bzw. 66 (Erwerbstätigkeit möglich) Jahre in Irland, 67 Jahre in Dänemark und Norwegen. Andere Staaten kennen für Frauen und Männer ein unterschiedliches Rentenalter, nämlich Portugal (62 für Frauen, 65 für Männer) Grossbritannien (60 für Frauen, 65 für Männer), Italien (derzeit 56 für Frauen, 61 für Männer; die Erhöhung auf 60 /65 Jahre ist aber bereits beschlossen), Oesterreich (60 für Frauen, 65 für Männer - die Erhöhung auf 65 Jahre für beide Geschlechter ist auch hier beschlossen).

In den Ländern, in denen die erste Säule auf dem Einheitsrentensystem beruht, werden die Leistungen meistens aus dem Steueraufkommen **finanziert**. So werden in Dänemark und Kanada im Grundrentensystem keine Beiträge erhoben. In den meisten anderen dieser Länder unterliegen jedoch Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Beitragspflicht, so in Finnland, Grossbritannien, Norwegen und Schweden. Lediglich in den Niederlanden erfolgt die Finanzierung ausschliesslich durch Beiträge.

In den anderen Staaten Westeuropas wird die Finanzierung einerseits durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (wobei letztere teilweise einen erheblich höheren Beitrag zu entrichten haben) und andererseits durch staatliche Zuschüsse in Form von Festbeträgen sichergestellt (Belgien, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Oesterreich und Spanien). In Frankreich und Portugal erfolgt die Finanzierung hingegen ausschliesslich durch Beiträge. Im Beitragsbereich sehen einzelne Staaten so wie die Schweiz keine Plafonierung vor (Belgien, Italien, Portugal, und Schweden; in Grossbritannien gilt dies in einem gewissen Umfang für die Arbeitgeber).

In den Ländern Westeuropas werden die staatlichen Grundvorsorgesysteme nach dem **Umlageverfahren** finanziert. Gewisse Länder haben gleichzeitig auch eine Komponente des Kapitaldeckungsverfahrens integriert, indem sie einen Rückstellungsfonds für künftige Risiken vorsehen (Luxemburg, Portugal, Schweden und Spanien). Ein Abrücken vom Umlageverfahren erscheint angesichts der Kostenerhöhung, die daraus für die Erwerbsbevölkerung resultieren würde, indessen kaum wahrscheinlich.

Die Zusatzrentensysteme sind dagegen zumeist nach dem **Kapitaldeckungsverfahren** ausgestaltet. Ausnahmen bilden die entsprechenden Systeme von Schweden

und Frankreich, wo auch in diesem Bereich das Umlageverfahren gilt. In Frankreich erlaubte dieses System, den Arbeitnehmern von der Einführung der ARCCO, d.h. des allgemeinen Zusatzrentensystems für Arbeitnehmer an, einen vollen Schutz zu gewähren und auf den Einkauf von zurückliegenden Beitragsjahren zu verzichten; deshalb bedurfte es eines Obligatoriums.

Die **Leistungen der ersten Säule** sind sehr unterschiedlich in den verschiedenen Ländern²⁶. Im allgemeinen kann festgestellt werden, dass die Ersatzquote für Bezüger niedriger Einkommen in den staatlichen Versicherungen relativ hoch sind, während hohe Einkommen eine kleinere Ersatzquote erreichen.

Eine **Vereinheitlichung** dieser Systeme selbst in den Ländern der Europäischen Union steht indessen in weiter Ferne, werden diese Systeme doch als Ausdruck von Entwicklungen, Traditionen sowie sozialen und kulturellen Errungenschaften eines jeden Staates betrachtet, die nicht in Frage gestellt werden können. Dies schliesst freilich nicht aus, dass die Finanzierungsschwierigkeiten, die jeden Staat zu Massnahmen zwingen, dennoch mit der Zeit zu einer vermehrten Angleichung der Systeme führen können.

172. Internationales Recht

Im Bereich der Sozialen Sicherheit bestehen für die Schweiz eine Reihe von internationalen Verpflichtungen. Diese ergeben sich einerseits aus den Instrumenten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und des Europarates, die ein gewisses Mindestleistungsniveau vorschreiben. Andererseits ist unser Land durch ein Netz direkt anwendbarer Staatsverträge mit über zwanzig europäischen und z. T. aussereuropäischen Staaten verbunden. Weitere Verpflichtungen würden sich im Rahmen eines Abkommens mit der Europäischen Union (EU) oder im Falle eines Beitritts zur EU ergeben.

172.1 IAO und Europarat

Die von der Schweiz ratifizierte **Übereinkommen 102 und 128 der IAO** verpflichten zur Einhaltung von Mindestnormen, u. a. über den zu schützenden Personenkreis, die Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungshöhe. Das Übereinkommen Nr. 102 sieht grundlegende Mindestnormen vor, das Übereinkommen Nr. 128 etwas höhere Ansätze, beschränkt sich jedoch auf Leistungen bei Invalidität und Alter sowie an Hinterbliebene.

Die **Europäische Ordnung** der Sozialen Sicherheit des Europarates vom 14. April 1964, die für die Schweiz 1978 in Kraft getreten ist, nimmt die Mindestforderungen des IAO-Übereinkommens Nr. 102 auf, geht aber im Bereich der Finanzierung weiter, indem sie verlangt, dass die Beteiligung der Arbeitnehmer 50% der für die Leistungsdeckung erforderlichen Mittel nicht übersteigen darf.

Unterzeichnet, aber nicht ratifiziert hat die Schweiz die **Europäische Sozialcharta** vom 18. Oktober 1961. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten, ihr System der Sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen und die Gleichbehandlung zwischen den Angehörigen anderer Charta-Staaten und den eigenen Staatsan-

²⁶ Vgl. Anhang A3.

gehörigen zu gewährleisten. Da dies im Rahmen zwischenstaatlicher Abkommen geregelt werden kann, entstünden hier grundsätzlich keine neuen Verpflichtungen.

Daneben bestehen noch eine Reihe von **Entschliessungen und Empfehlungen** des Ministerkomitees des Europarates, die bei der Weiterentwicklung der Sozialen Sicherheit beachtet werden sollten. Sie verlangen die Anerkennung des wirtschaftlichen Wertes der häuslichen Arbeit (Entschliessung 1975/28), die Förderung des flexiblen Altersrücktritts bzw. die Erleichterung der freien Wahl zwischen Pensionierung oder Weiterführung der beruflichen Tätigkeit (Entschliessung 1976/32) und empfehlen die Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Rentenberechnung (Empfehlung 1987/5) sowie den Schutz nichtberufstätiger Personen, die sich unentgeltliche Aufgaben (Haushalt, gemeinnützige Tätigkeiten) widmen (Empfehlung 1991/2).

172.2 Direkt anwendbare Sozialversicherungsabkommen

Die Schweiz ist derzeit mit allen EU-Staaten ausser Irland und allen EFTA-Staaten ausser Island sowie mit den USA und Israel durch direkt anwendbare **bilaterale Abkommen** über Soziale Sicherheit und z. T. durch ergänzende **multilaterale Verträge** verbunden. Sie beschränken sich im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge auf die AHV/IV. Die berufliche Vorsorge ist von den Verträgen nicht erfasst, weil deren Hauptanliegen - die Gleichbehandlung und der Rentenexport - schon im schweizerischen Recht selbst verwirklicht sind. Auch die Ergänzungsleistungen werden, vom Abkommen mit Liechtenstein abgesehen, von den Verträgen nicht berührt.

Ziel und Zweck der zwischenstaatlichen Regelungen ist dafür zu sorgen, dass die erworbenen Anwartschaften auf Vorsorgeleistungen der schweizerischen Versicherung wie der entsprechenden ausländischen Einrichtungen gewahrt bleiben und die Leistungen auch ausserhalb des jeweiligen Landes, d.h. zumindest in der Schweiz und im betreffenden Vertragsstaat bezogen werden können.

172.3 EU-Recht

Die Schweiz müsste im Falle eines Beitritts zur Europäischen Union (EU) deren Rechtsbestand im Bereich der Sozialen Sicherheit übernehmen. Die **Europäische Union** kennt Verordnungen, die durch direkt anwendbare Bestimmungen die unterschiedlichen Sozialversicherungsgesetzgebungen der Mitgliedstaaten koordinieren. Andererseits verpflichten Richtlinien die Mitgliedstaaten, ihr nationales Recht in eine bestimmte Richtung weiterzuentwickeln. Die **Verordnungen**²⁷ verfolgen den Zweck, die zwischenstaatlichen Schranken innerhalb der Union abzubauen und die nationalen Systeme so zu verweben, dass die geschützten Personen, die innerhalb der Union ihren Arbeitsplatz oder Aufenthaltsort wechseln, keine Lücken im Vorsorge-schutz erleiden. Im Bereich der AHI-Vorsorge gelten die Grundsätze der Gleichbehandlung der Ausländer und Ausländerinnen aus den anderen Mitgliedsstaaten mit Inländer und Inländerinnen, das Gebot der Zahlung von Versicherungsleistungen in das Gebiet aller Mitgliedsstaaten und die Anrechnung ausländischer Versicherungszeiten zur Begründung von Leistungsansprüchen.

Für die Leistungsberechnung gilt der Grundsatz der Totalisierung und Proratisierung: Versicherte mit Versicherungszeiten in mehreren Staaten erhalten von jedem dieser

27 Verordnungen 1408/71, und 574/72.

Länder eine Teilleistung im Verhältnis der Gesamtversicherungszeit zur Versicherungszeit im betreffenden Land. Ist die nach nationalem Recht berechnete Rente aber gleich hoch oder höher, so wird die nationale Leistung gewährt. Die dargelegten Koordinierungsregelungen würden schweizerischerseits die AHV/IV und die obligatorische berufliche Vorsorge betreffen. Nicht berührt wird die ausserobligatorische Vorsorge. Durch **Richtlinien** wurde bisher nur die schrittweise Verwirklichung der Gleichbehandlung von Mann und Frau geregelt²⁸.

In einem allfälligen sektoriellen Vertrag mit der EU über den Freien Personenverkehr würden die Sozialversicherungssysteme der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten voraussichtlich ebenfalls im wesentlichen auf der Grundlage der genannten Verordnungen koordiniert.

Die "**Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer**" von 1989 enthält weitere Grundsätze. Insbesondere verlangt sie, dass Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die in den Ruhestand gehen, über die notwendigen Mittel verfügen sollen, um einen angemessenen Lebensstandard gesichert zu haben. Für Personen ohne Rentenanspruch soll die Existenz den spezifischen Bedürfnissen entsprechend angemessen gesichert sein.

Betreffend die **Gleichbehandlung von Mann und Frau** sind hier die Richtlinie Nr. 79/7 - sie bezieht sich auf die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme - und die Richtlinie Nr. 86/378 - welche die betrieblichen Systeme erfasst - von Bedeutung. Aufgrund dieser Instrumente müssen die einzelnen Staaten in ihrem nationalen Recht bei den Altersleistungen ausser beim Rentenalter und bei den Hinterlassenenleistungen jegliche Diskriminierung beseitigen. Mehrere Bestimmungen der Richtlinie 86/378 sind jedoch in bezug auf Arbeitnehmer durch ein Urteil vom 17. Mai 1990 des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften hinfällig geworden (Urteil Barber). Darin wurde festgelegt, dass betriebliche Vorsorgeleistungen, die von einem Arbeitgeber an den Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ausbezahlt werden, unter den Geltungsbereich des Artikels 119 des Vertrages von Rom fallen (Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen). Ein weiterer Richtlinienvorschlag (Nr. 87/309) für die Einführung der Gleichbehandlung bei den Hinterlassenenleistungen und beim Rentenalter liegt vor, dürfte aber erst in einiger Zeit verabschiedet werden und namentlich für das Rentenalter gewisse Übergangslösungen gestatten.

²⁸ Richtlinien 79/7 (gesetzliche Sozialversicherungen) und 86/378 (betriebliche Systeme).

2. Beurteilung des heutigen Systems der AHI-Vorsorge und seine Weiterentwicklung

Die AHI-Vorsorge steht in einem sich wandelndem Umfeld. Mit den Entwicklungen in Demographie, Wirtschaft, Gesellschaft und auf internationaler Ebene verändern sich auch die Anforderungen an die AHI-Vorsorge. Im folgenden werden deshalb zunächst diese Entwicklungen in ihren wichtigsten Auswirkungen auf die AHI-Vorsorge dargestellt um anschliessend die notwendigen Anpassungen anhand von Optionen zu entwickeln. Es wird aber auch die Frage gestellt, ob sich grundsätzliche Änderungen in der 3-Säulen-Konzeption der AHI-Vorsorge aufdrängen, beispielsweise ob die 3-Säulen-Konzeption durch eine Grundsicherung ergänzt oder ersetzt werden muss.

21. Anforderung an eine zukunftsgerichtete AHI-Vorsorge

Die **Altersstruktur der schweizerischen Wohnbevölkerung** wird sich in den nächsten Jahrzehnten voraussichtlich grundlegend verschieben: Im Jahre 2010 werden rund 1,3 Millionen über 65jährige Menschen in der Schweiz leben, im Vergleich zu etwa einer Million im Jahre 1990. Demgegenüber nimmt der Anteil der potentiellen Erwerbsbevölkerung, d.h. der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren, an der Wohnbevölkerung ab²⁹. Da ein wesentlicher Anteil der Sozialversicherungsleistungen den Rentnerinnen und Rentnern zugute kommt - insbesondere in Form von Altersrenten, Ergänzungsleistungen und Leistungen der Krankenversicherung -, ist hier mit steigenden Kosten zu rechnen.

Die AHI-Vorsorge muss so ausgestaltet sein, dass sie durch diese Entwicklung nicht gefährdet wird. Insbesondere muss die **Finanzierung im Hinblick auf die demographiebedingten Mehrkosten** optimal ausgestaltet werden.

Gleichzeitig ist eine Änderung bei den **Lebens- und Arbeitsformen** festzustellen. Die Heiratshäufigkeit ist nach einer starken Zunahme in den 80er Jahren in den Jahren 1992 und 1993 wieder etwas gesunken. Andererseits werden Ehen deutlich häufiger und nach kürzerer Ehedauer geschieden. Die mittlere Anzahl Kindergeburten pro Frau (Geburtenziffer) ist zwischen 1965 und Ende der 70er Jahre stark gesunken und hat sich auf tiefem Niveau stabilisiert³⁰. Der Anteil der Einpersonenhaushalte und der Paare ohne Kinder steigt, während der Anteil der Familienhaushalte mit Kindern sinkt. Zudem hat die Anzahl Kinder in den Familienhaushalten abgenommen.

Zunehmend mehr Frauen gehen einer Erwerbstätigkeit nach. Sie haben im Vergleich zu den Männern deutlich häufiger eine Teilzeitstelle, aber auch der Anteil teilzeitlich erwerbstätiger Männer steigt. Während Frauen vor allem dann ihre Arbeitszeit reduzieren, wenn sie Kinder zu betreuen haben, spielt dieser Faktor bei den Männern selten eine Rolle.

Im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Mann und Frau wird auch die fehlende bzw. ungenügende gesellschaftliche Anerkennung der unentgeltlichen Haus-, Be-

²⁹ Bundesamt für Statistik. 1992b. Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz. 1991-2040. Bern. S. 46:

³⁰ Die zusammengefasst Geburtenziffer liegt zwischen 1,5 und 1,6 (Mittlere Kinderzahl pro Frau). Statistisches Jahrbuch 1995, S. 42.

treuungs- und Erziehungsarbeit kritisiert. Während die Erwerbsarbeit als "produktiv" in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einfließt, wird die unentgeltliche, gesellschaftlich jedoch ebenso bedeutsame Arbeit, die in der Regel von den Frauen geleistet wird, nicht erfasst. Gleichzeitig geht das heutige System der Sozialen Sicherheit weitgehend von traditionellen Familien- und Erwerbskarrieren aus. Kongruent dazu knüpfen auch viele Sozialversicherungszweige an der Erwerbsarbeit an (Berufliche Vorsorge, obligatorische Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung), indem als Versicherte nur Erwerbstätige erfasst werden oder aber indem die Ansprüche mitversicherter Familienangehöriger vom Erwerbseinkommen des (erwerbstätigen) Ehemannes oder Vaters abgeleitet werden. Unterbrüche in der Erwerbstätigkeit - von denen vor allem Frauen aus familiären Gründen häufig betroffen sind, aber auch aufgrund von Arbeitslosigkeit oder von Weiterbildung - führen zu Einbussen beim Leistungsumfang oder zu einem Wegfall des Versicherungsschutzes. Dadurch, dass oft erst durch Erwerbsarbeit bzw. Erwerbseinkommen ein Leistungsanspruch begründet wird, werden Frauen aufgrund der herrschenden Rollenteilung in der Familie faktisch benachteiligt. Obwohl sich innerhalb der Familienorganisation ein gewisser Wandel beobachten lässt, stellt er diese Rollenaufteilung nicht grundsätzlich in Frage: "Generell lässt sich feststellen, dass Ehen und Familien in den letzten Jahrzehnten im Durchschnitt partnerschaftlicher geworden sind. Entscheidungen werden häufiger von beiden Ehepartnern getroffen. (...) Die Grenzen der Partnerschaft zeigen sich heute allerdings in der immer noch stark geschlechtsspezifisch geprägten Verteilung der Haushaltsarbeiten"³¹.

Das Verfassungs- und das Zivilrecht haben dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung getragen. 1981 stimmten Volk und Stände dem Verfassungsartikel "Gleiche Rechte für Mann und Frau" zu (Artikel 4 Absatz 2). 1988 trat das neue Eherecht in Kraft. Frauen und Männer sind in der Ehe gleichberechtigt und organisieren die Familiengemeinschaft frei nach ihren Bedürfnissen und Wünschen. Jeder trägt zum Unterhalt der Familie bei, sei es durch Ausübung einer Erwerbstätigkeit, durch die Besorgung des Haushaltes, durch die Betreuung der Kinder oder die Mithilfe im Betrieb des anderen Ehegatten (Artikel 159-163 ZGB). Von besonderer Bedeutung ist die seit 1. Januar 1995 aufgrund von Artikel 22 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG) bestehende Möglichkeit, im Falle der Scheidung einem Ehegatten - insbesondere der Frau - einen Teil der vom anderen Ehegatten während der Ehe erworbenen Austrittsleistung zu übertragen. Dadurch wird jenem eine angemessene berufliche Vorsorge ermöglicht.

Es gilt, auch im Bereich der AHI-Vorsorge die **Gleichstellung von Frau und Mann** zu verwirklichen und direkte oder indirekte Diskriminierungen zu beseitigen. Es ist darauf zu achten, dass eine partnerschaftliche Arbeitsteilung in der Familie nicht durch die Ausgestaltung der AHI-Vorsorge behindert wird. Insbesondere müssen auch Benachteiligungen von Teilzeitarbeitenden beseitigt werden.

Die 10. AHV-Revision bewirkt einen grossen Fortschritt in dieser Richtung. Einerseits ermöglicht es das Splitting allen Frauen, eigene Rentenanwartschaften und einen davon abgeleiteten eigenen Rentenanspruch zu erwerben. Dies ist insbesondere nach einer Ehescheidung von grosser Bedeutung. Mit der Einführung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften im Rahmen der Revision wird erstmals im Rahmen einer Sozialversicherung die Unterscheidung zwischen entlohnter und nichtentlohnter Arbeit aufgehoben.

³¹ Sommer, J. H., Höpflinger, F. 1989. Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit in der Schweiz. Forschungsstand und Wissenslücken. Grösch. S. 29.

Der generelle Wandel der Lebensformen, die Individualisierung der Vorsorgebedürfnisse und die veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes verlangen eine noch **weitergehende Flexibilisierung** der Vorsorge, insbesondere in der 2. Säule.

Erste Massnahmen sind auch hier bereits in Kraft getreten: So wurde die volle Freizügigkeit beim Stellenwechsel eingeführt und die Möglichkeit geschaffen, Mittel der 2. Säule für das eigene Wohneigentum als neue Vorsorgeform einzusetzen.

Die AHI-Vorsorge muss ferner den veränderten **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** Rechnung tragen. Expertinnen und Experten erwarten, dass auch in Zukunft - mindestens was die nächsten Jahre betrifft - ein gewisser Teil der Erwerbstätigen von Arbeitslosigkeit betroffen sein wird - sei es aus konjunkturellen oder strukturellen Gründen³². Der strukturelle wirtschaftliche Wandel stellt erhöhte Anforderungen an die Erwerbstätigen und verlangt eine lebenslange Fort- und Weiterbildung. Aus diesen Gründen ist zu erwarten, dass Unterbrüche in der Erwerbstätigkeit zunehmen werden.

Die AHI-Vorsorge muss so ausgestaltet sein, dass der Vorsorgeschutz und das **Vorsorgeziel auch bei Unterbrüchen in der Erwerbstätigkeit erreicht werden** können.

Verschiedene Faktoren können dazu führen, dass Erwerbstätige vor dem in der Altersvorsorge vorgesehenen Rentenalter aus dem Erwerbsprozess ausscheiden: So wird sich voraussichtlich der Strukturwandel in der Wirtschaft weiter beschleunigen, was zu wachsenden Anforderungen an die Qualifikation und Flexibilität der Beschäftigten führt. Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer könnten deshalb einem höheren Risiko des Arbeitsplatzverlustes ausgesetzt sein³³. Weiter ist ein Teil der Erwerbstätigen gegen Ende der beruflichen Karriere aus gesundheitlichen Gründen gezwungen, aus dem Erwerbsprozess auszuschneiden³⁴. Schliesslich spielen auch die Ruhestandsregelungen der Arbeitgeber sowie individuelle Präferenzen eine wichtige Rolle.

Bei der Festsetzung des Rentenalters in der Altersvorsorge muss den Problemen älterer Arbeitnehmer durch eine **Flexibilisierung des Rentenalters** Rechnung getragen werden³⁵.

Wirtschaft und Soziale Sicherheit sind eng miteinander verknüpft. Die Frage der möglichen negativen Auswirkungen der Sozialen Sicherheit auf die Wirtschaft wird in jüngster Zeit auf politischer Ebene intensiv diskutiert. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund: Gefährdet die Einkommensumverteilung durch die Soziale Sicherheit die Wirtschaft, indem sie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit Sozialabgaben belastet? Und führt die Belastung der Einkommen durch Sozialabgaben dazu, dass entlohnte Arbeit unattraktiv wird? Auf der anderen Seite sind jedoch die positiven Aspekte der Sozialen Sicherheit nicht zu

32 Blatter, N. 1993, Wolter, St. C. 1994, GBI. 1994, Acket, J. W. et al. 1994 (mit weiteren Hinweisen).

33 Vgl. Bäcker, G., Naegele, G. 1993.

34 Im Alter zwischen 60 und 65 Jahren verdoppelt sich die Anzahl Invalidenrentner von rund 10 auf 20%. 15% der Erwerbslosen über 40 Jahre mussten 1993 ihre Stelle aus gesundheitlichen Gründen aufgeben (Ergebnisse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Statistisches Jahrbuch 1995, S. 94f).

35 Vgl. auch: Daykin, C.D. 1992.

verkennen: Sie ist ein wesentlicher Faktor des Sozialen Friedens und sichert mit ihren Leistungen die Kaufkraft der Empfängerinnen und Empfänger.

Die AHI-Vorsorge muss so ausgestaltet sein, dass die **negativen Auswirkungen minimiert und die positiven maximiert** werden. Dies gilt insbesondere für die Bewältigung der Folgen der demographischen Alterung.

Die Schweiz ist aufgrund ihrer geographischen und wirtschaftlichen Lage eng mit anderen Ländern verflochten und deshalb von Entwicklungen auf **internationaler Ebene** zentral betroffen. Als Mitglied des Europarates und der IAO hat sie sich zusammen mit den Mitgliedsstaaten dieser Organisationen verpflichtet, sich für den sozialen Fortschritt einzusetzen. Es ist selbstverständlich Sache der Schweiz, die von ihr ratifizierten Abkommen umzusetzen.

Die Schweiz wird sich bemühen, weitere Abkommen zu ratifizieren und sich an die im Rahmen dieser Organisationen herausgegebenen Empfehlungen zu halten. Bei der Ausgestaltung der AHI-Vorsorge muss darauf geachtet werden, dass **keine Probleme bei einer Annäherung an die EU** entstehen. Bei der Prüfung möglicher Änderungen der schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ist zudem zu berücksichtigen, dass die schweizerischen Gesetzesbestimmungen im Bereich der AHV/IV wie der beruflichen Vorsorge und die **internationalen Verpflichtungen** miteinander vereinbar sind.

Dies betrifft insbesondere folgende Verpflichtungen: Das IAO-Übereinkommen Nr. 128 verlangt im wesentlichen, dass entweder alle Arbeitnehmer oder mindestens 75% der erwerbstätigen Bevölkerung, alle Einwohner oder die Einwohner, deren Mittel gewisse Grenzen nicht übersteigen, geschützt werden und dass die Rentenzahlungen für bestimmte Familiengruppen gewisse Mindestprozentsätze des Bemessungslohnes (Jahreslohn des männlichen qualifizierten Arbeiters oder des männlichen Hilfsarbeiters je mit oder ohne Kinderzulagen) betragen. Der Leistungssatz beträgt bei Alter 45% (Ehemann mit Ehefrau im Rentenalter) bzw. bei Invalidität 50% (Ehemann mit Ehefrau und 2 Kindern). Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 14. April 1964 verlangt, dass die Beiträge für die Arbeitnehmer einschliesslich des Schutzes der Familienangehörigen 50% der für die Leistungsdeckung erforderlichen Mittel nicht übersteigen dürfen.

Bei den bi- sowie multilateralen Abkommen ist vor allem im Rahmen der Umsetzung der einen oder anderen geprüften Optionen darauf zu achten, dass die vereinbarten Regelungen für Vertragsausländer in gleicher Weise wie für Schweizer Bürger gelten d.h., dass die Leistungsberechnung weiterhin nach den gleichen Regelungen wie für Schweizer erfolgt und dass die Leistungen, die Schweizer Bürgern in der Schweiz oder im Ausland zustehen, Vertragsausländern in der Schweiz oder im Ausland jeweils grundsätzlich im gleichen Umfang zuteil werden.

Auch bei der Durchführung der vereinbarten Regelung gilt es gegebenenfalls darauf zu achten, mit der Gesetzgebung der Europäischen Union kompatibel zu bleiben, unabhängig vom Ausgang der laufenden bilateralen Verhandlungen und ungeachtet der Tatsache, dass die Schweiz früher oder später der Union beitreten wird oder nicht. Was den Bereich der *Koordinierung* anbelangt bedeutet dies, dass die anteilmässige Leistungszahlung ins Ausland möglich sein muss³⁶, dass sich hinsichtlich der Lei-

³⁶ Die Gleichbehandlung zwischen In- und Ausländern ergibt sich direkt aus dem zwischenstaatlichen Recht und die Beschränkung der Ergänzungsleistungen auf den Schutz der in der Schweiz lebenden Personen ist aufgrund neuer EG-Vorschriften ebenfalls gewährleistet.

stungsberechnung keine Probleme ergeben dürfen, dass auch den EU-Vorschriften über die *Gleichbehandlung von Mann und Frau* im Bereich der Sozialen Sicherheit sowie bezüglich der Vorsorgeleistungen im ausserobligatorischen Bereich und den aufgezeigten Begehren der EU-Sozialcharta entsprochen werden muss.

Die OECD hat verschiedene Expertenvorschläge sowie von verschiedenen Ländern durchgeführte Reformen geprüft. Sie bleibt auf jeden Fall der Ansicht, dass das staatliche Rentensystem weiterhin eine entscheidende Rolle spielen wird. Gegenüber der Tendenz, zunehmend auf den privaten Sektor zurückzugreifen, um die beschränkteren Ressourcen der öffentlichen Rentensysteme auszugleichen³⁷, macht sie insbesondere auf die Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft aufmerksam³⁸. Was die Finanzierung der staatlichen Rentensysteme anbelangt, so rät die OECD grundsätzlich von keiner Reformstrategie ab, obwohl die Auswirkungen bestimmter Methoden als fragwürdig³⁹ bzw. teilweise noch unbekannt⁴⁰ erscheinen. Für die OECD kann unter den möglichen Strategien nicht eine allein zu einer befriedigenden mittel- oder langfristigen Lösung führen. Aus diesem Grund ist die Organisation der Ansicht, dass durch eine effiziente Anwendung aller zur Verfügung stehenden Strategien die Last auf die zukünftigen Generationen Erwerbstätiger nicht allzu gross sein wird. Für die Durchführung der Reformen hält die OECD generell fest, dass die Koordination der Bestimmungen des öffentlichen sowie des privaten Sektors von Bedeutung ist⁴¹, dass zudem eine bessere Koordination zwischen der Steuerpolitik und den Sozialversicherungssystemen unumgänglich ist⁴², und schliesslich, dass die sehr eingeschränkte Anpassungsfähigkeit von bestimmten Gruppen von älteren Menschen oder solchen, die kurz vor ihrer Pensionierung stehen, zu berücksichtigen ist⁴³.

Weiter gilt es nicht zu vergessen, dass ein Leistungsabbau im Bereich der sozialen Sicherheit der allgemeinen Entwicklung in den westeuropäischen Ländern widerspricht, die sowohl vom Europarat⁴⁴ als auch von der Europäischen Union⁴⁵ befürwortet wird. Es gilt hervorzuheben, dass sich die Schweiz mit dem internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dazu verpflichtet hat, die ungleiche Behandlung zwischen In- und Ausländern schrittweise zu eliminieren, sei es durch interne Gesetzesrevisionen oder durch internationale Koordinierungsabkommen.

37 Vgl. zu dieser Problematik: OECD, 1992b, insbesondere Howard Young, *Retraites privées et niveau de vie*, S. 59 ff. und Leslie Hannah, *Croissance et structure de régimes privés dans les pays de l'OCDE: analogies et différences*, S. 25 ff.

38 OECD 1988a, S. 115.

39 Z.B. gleichzeitig eine Senkung der Sozialbeiträge sowie eine Erhöhung entweder der Steuern natürlicher Personen oder der MWST vorzunehmen (OCDE 1988a, S. 106).

40 Vgl. OCDE 1988a S. 107, betreffend die Erweiterung der Berechnungsgrundlage für die Beiträge auf bestimmte oder alle Elemente des Mehrwerts.

41 OECD, 1994, S. 16.

42 OECD, 1988a, S. 15. Die OECD ist ebenfalls der Auffassung, dass eine bessere Kenntnis der Zusammenhänge zwischen Steuerpolitik und Pensionspolitik es ermöglichen würde, die wirtschaftliche Situation der Pensionierten im Vergleich zu den Berufstätigen besser einzuschätzen.

43 OCDE 1988a.

44 In Texten wie der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit (vgl. Abschnitt 70, Abs. 3) oder der Europäischen Sozialcharta (von der Schweiz unterschrieben aber nicht ratifiziert).

45 In der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, im Aktionsprogramm zur Anwendung der genannten Charta sowie vor allem in der Empfehlung 92/441 CEE des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung.

Die AHI-Vorsorge muss so ausgestaltet sein, dass sie ihr **Leistungsziel auch längerfristig erreichen** kann.

Es ist dabei einsichtig, dass es bei der Ausgestaltung der AHI-Vorsorge darum geht, ein Optimum zwischen wünschbaren Leistungen und den angeführten anderen Anforderungen zu finden.

22. Verfassungsauftrag und Existenzsicherung im Rentensystem der 3-Säulen-Konzeption

Im Folgenden werden zwei Grundmodelle im Leistungsbereich der 3-Säulen-Konzeption dargestellt: Lückenfüllende Änderungen zur Erreichung eines neuen Verfassungsziels ("Zielhierarchie") und die Orientierung des Systems am Verfassungsauftrag ("Verfassungsauftrag"). Zunächst wird das heutige Rentensystem der 3-Säulen-Konzeption am Verfassungsauftrag gemessen und mögliche Änderungen werden hinsichtlich der Optionen "Verfassungsauftrag" und "Zielhierarchie" dargestellt. Weiter wird die Anpassung des Rentensystems an die wirtschaftliche Entwicklung diskutiert und schliesslich werden notwendige Änderungen dargestellt, die sich aufgrund der oben dargestellten Analyse aufdrängen, aber unabhängig von der gewählten Option durchzuführen sind.

221. Das Leistungssystem

221.1 Das Leistungssystem nach der Option "Verfassungsauftrag"

Nach Artikel 34^{quater} Absatz 2 BV sollen die Renten der AHV und der IV den Existenzbedarf angemessen decken. Dieser Verfassungsauftrag gilt aber nicht absolut, sondern nur für den Normalfall, d.h. beim Eintritt der Risiken Alter, Tod des Versorgers oder Invalidität. Kommen weitere Risiken dazu, beispielsweise Pflegebedürftigkeit, so ist es nicht Sache der Renten der 1. Säule, den erhöhten Existenzbedarf in diesen Fällen zu decken. Ausserdem ist das Leistungsziel auf Vollrenten beschränkt⁴⁶ und schliesslich geht die in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 eingeführte Verfassungsbestimmung davon aus, dass dieses Leistungsziel nur schrittweise erreicht werden kann⁴⁷, weshalb Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden, solange die Renten der AHV und der IV noch nicht existenzsichernd sind.

In der Botschaft zum 3-Säulen-Konzept führt der Bundesrat zum Begriff des Existenzbedarfs folgendes aus: "Man versteht darunter nicht das biologische Existenzminimum schlechthin, sondern einen unter den heutigen Gegebenheiten vertretbaren höheren Betrag, der erforderlich ist, um den alten Leuten einen einfachen, aber menschenwürdigen Lebensabend zu ermöglichen. Zwischen den einzelnen Individuen können Unterschiede bestehen, weshalb der Gegenentwurf den Existenzbedarf nicht absolut, sondern 'angemessen' garantiert. Diese Formulierung lässt dem Gesetzgeber einen gewissen Ermessensbereich"⁴⁸. Damit wird klar, dass sich der angemessene Existenzbedarf nicht wissenschaftlich bestimmen lässt. Es handelt sich vielmehr um eine politisch festgelegte Grenze.

46 Botschaft des Bundesrates vom 10.11.1971, BBl 1971 II 1617.

47 a.a.O. S. 1613.

48 a.a.O. S. 1616.

Wie hoch ist der angemessene Lebensbedarf jedoch anzusetzen? Als Vergleich können verschiedene Einkommensgrenzen herangezogen werden, die in verschiedenen Bereichen zur Anwendung kommen: Die Bestimmungen der Ergänzungsleistungen, die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKÖF) und die betriebsrechtlichen Einkommensminima stellen solche Grenzen dar. Ein Vergleich zeigt, dass diese deutlich über den heutigen monatlichen Minimalrenten in der AHV liegen. Diese müssten nach unseren Berechnungen im Bereich von Fr. 1'560 bis Fr. 1'860 liegen, damit sie den Existenzbedarf angemessen deckten⁴⁹. Damit wird deutlich, dass die 1. Säule heute ihren Verfassungsauftrag nicht erreicht.

Da der Existenzbedarf in der Nähe der heutigen Maximalrente (Fr. 1940) liegt, könnte der Verfassungsauftrag nur erfüllt werden, wenn die Minimalrente auf die Höhe der heutigen Maximalrente angehoben wird. Die Deckung des Existenzbedarfs stellt aber nicht nur die untere, sondern auch die obere Grenze für die Leistungen der 1. Säule dar. Damit müsste mindestens das heute geltende Verhältnis zwischen Minimal- und Maximalrente stark reduziert oder gar eine Einheitsrente eingeführt werden. Die Ergänzungsleistungen hätten damit im Normalfall keine Funktion mehr.

Der Verfassungsauftrag für die 1. und 2. Säule ist die **Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung**. Er wurde bisher so verstanden, dass die Renten der AHV und der beruflichen Vorsorge zusammen ca. 60% des jährlichen Bruttoeinkommens erreichen sollen⁵⁰. Zwar kann man heute davon ausgehen, dass eine Ersatzquote von 60% im allgemeinen die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung erlaubt. So beläuft sich das durchschnittliche Einkommen von Rentnerhaushalten sowohl bei den 1-Personen- als auch bei den 2-Personen-Haushalten auf 60% der durchschnittlichen Einkommen der Nicht-Rentnerhaushalte, wobei die Einnahmen der Rentnerhaushalte deren Ausgaben im Durchschnitt gerade decken⁵¹. Bei Haushalten mit tieferen Einkommen trifft dies jedoch nicht zu. In der Nähe des angemessenen Existenzbedarfs ist nicht die Ersatzquote sondern das absolute Niveau der Renten massgebend: Liegen die verfügbaren finanziellen Mittel unter dieser Grenze, so muss der Haushalt als einkommensschwach bzw. arm bezeichnet werden.

Aber auch bei etwas höheren Einkommen ist eine Ersatzquote von 60% ungenügend. Für die Aufwendungen eines solchen Haushaltes liegen Budgetzahlen von Nicht-Rentnerhaushalten vor. Auch hier decken die Einnahmen gerade die Ausgaben. Mit anderen Worten dürfen in diesem Bereich die Renten nicht wesentlich tiefer liegen als das Einkommen, ohne dass deutliche Einnahmelücken entstehen. Aus diesem Grund muss bei tieferen Einkommen von einer Ersatzquote von 80% ausgegangen werden.

Die **Selbstvorsorge** soll weitere Bedürfnisse abdecken. Ein Leistungsziel wird dabei nicht direkt umschrieben. Es stellt sich allerdings die Frage, in welchem Umfang die Selbstvorsorge durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik speziell gefördert werden soll⁵². Heute wird bei unselbständig Erwerbstätigen unabhängig von den über das Obligatorium hinausgehenden Leistungen ihrer 2. Säule die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) steuerlich begünstigt. Unselbständigerwerbende, die über keine berufliche Vorsorge verfügen, weil sie nicht unter das Obligatorium fallen und sich auch nicht freiwillig im Rahmen der 2. Säule versichert haben oder sich dort nicht freiwillig versichern können, haben ebenfalls wie die Selbständigerwerbenden

49 Vgl. Ziffer A4.

50 Botschaft vom 10.11.1971, BBI 1971 II 1619.

51 Verbrauchserhebungen 1990 bis 1992 des Bundesamtes für Statistik.

52 Art. 34^{quater} Abs. 6 BV.

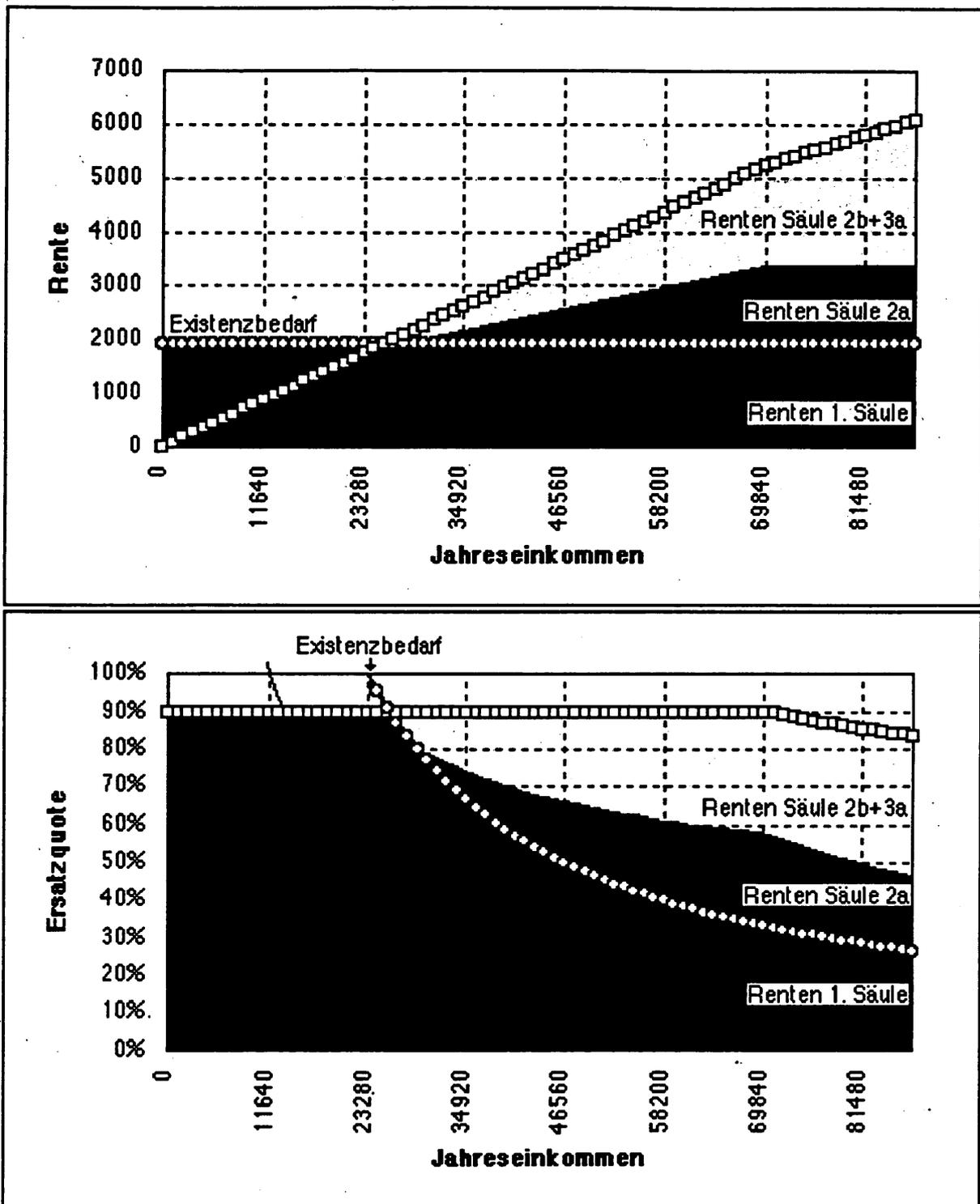
die Möglichkeit, eine Vorsorge in der Säule 3a als Ersatz für ihre fehlende 2. Säule aufzubauen.

Im Sinne eines Gesamtkonzeptes ist heute allerdings auch eine obere Grenze für die steuerliche und eigentumspolitische Förderung der Selbstvorsorge festzulegen. Diese hat sich für Erwerbstätige daran zu orientieren, dass im Rentenalter bis zu einem Einkommen von Fr. 69'840 eine **Ersatzquote von maximal 90%** erreicht werden soll. In seinem Bericht "Über die Bemessung der Sozialversicherungsleistungen nach dem Brutto- oder Nettolohn" (1980) kam das BSV zum Schluss, dass zur Vermeidung von Überentschädigungen wahrscheinlich eine Höchstleistungsgrenze von 95 % des entgangenen mutmasslichen Jahresverdienstes angemessen wäre. Mit der Inkraftsetzung des BVG dürfte deshalb neu ein Satz von 90% als angemessen zu bezeichnen sein. Bei höheren Einkommen sollen die Leistungen der 1. und 2. Säule sowie der Säule 3a zusammen für Unselbständig Erwerbende die Grenze nicht übersteigen, die heute bereits für Selbständigerwerbende gilt. Dies führt bei Einkommen über Fr. 69'840 zu einer sinkenden Ersatzquote.

Soll der Verfassungsauftrag erfüllt werden, so müssten also in erster Linie die Renten der 1. Säule bei kleinen und mittleren Einkommen stark angehoben werden. Wir gehen im folgenden davon aus, dass der Verfassungsauftrag mit der Einführung einer Einheitsrente in der Höhe der heutigen Maximalrente erfüllt würde. In Abbildung 22/1 sind das heutige Leistungssystem und dasjenige gemäss der Option "Verfassungsauftrag" dargestellt. Die zusätzlichen Renten der 1. Säule entsprächen der Fläche "Renten 1. Säule Verfassungsauftrag". Gleichzeitig würden die Ergänzungsleistungen von der Aufgabe entlastet, die Lücke zwischen den AHV/IV-Renten heute und dem Existenzbedarf zu schliessen. Mit der Einführung existenzsichernder AHV/IV-Renten würde das gesamte Rentensystem AHV/IV/BVG angehoben, und die heutige existenzsichernde Funktion der BVG-Renten fiel dahin. Damit nun aber die Ersatzquote im unteren Einkommensbereich nicht zu stark stiege, könnte der Koordinationsabzug im BVG so angehoben werden, dass das Obligatorium ab einem Einkommen (Fr. 29'100) beginnen würde, wo die Ersatzquote der AHV/IV-Rente allein unter 80% sänke.

Die Säule 3a würde darauf beschränkt, bis zu einem Einkommen von Fr. 69'840 maximal die Lücke zwischen der 2. Säule (Säule 2a und gegebenenfalls 2b) und der Ersatzquote von 90% zu schliessen bzw. bei höheren Einkommen die Lücke zwischen der 2. Säule (Säule 2a und gegebenenfalls 2b) und den heute geltenden maximalen Leistungen für Selbständigerwerbende.

Abbildung 22/1: Das Leistungssystem heute und in der Option "Verfassungsauftrag"



221.2 Das Leistungssystem nach der Option "Zielhierarchie"

Artikel 34^{quater} BV sieht zwischen den Zielen der Existenzsicherung und der Fortführung der gewohnten Lebenshaltung keine Prioritätenordnung vor. Allerdings orientiert

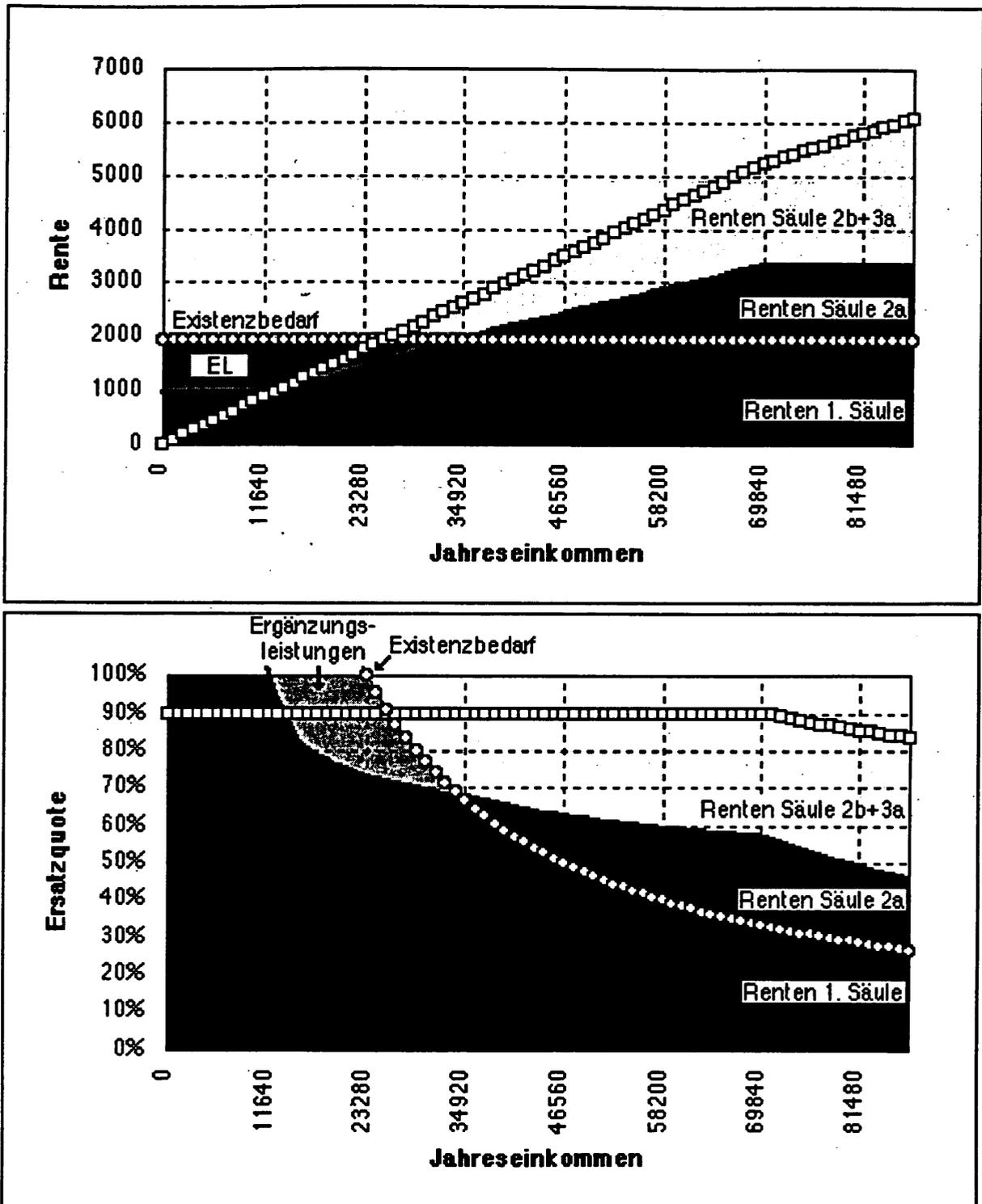
sich das heutige System implizit an einer Zielhierarchie⁵³: Die Existenzsicherung ist prioritär, d.h. für alle zu erreichen. Erst in zweiter Linie ist die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung sicherzustellen. Zum Schluss ist der darüber hinausgehende Bedarf zu berücksichtigen. Mit anderen Worten hat die Existenzsicherung den Vorrang vor den anderen beiden Zielen, wobei diese im Rahmen des Möglichen auch berücksichtigt werden sollen. Diese Option "Zielhierarchie" versteht die AHI-Vorsorge als **Gesamtsystem**, in dem sich die verschiedenen Säulen in der dargestellten Zielhierarchie sinnvoll ergänzen sollen: Auch die Renten der 2. und 3. Säule sollen - soweit notwendig - zur Existenzsicherung beitragen.

In Abbildung 22/2 sind das heutige Leistungssystem und dasjenige nach der Option "Zielhierarchie" dargestellt. Die Renten der 1. Säule verbleiben auf dem gegenwärtigen Niveau. Der Koordinationsabzug in der 2. Säule (BVG) wird soweit gesenkt, dass das Obligatorium ab einem Einkommen (Fr. 15'520) beginnt, wo die Ersatzquote der AHV/IV-Renten allein unter 80% sinkt. Damit schliessen die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV im untersten Einkommensbereich wie heute die Lücke zwischen den Renten und dem Existenzbedarf. Da die obligatorische 2. Säule bereits bei kleineren Einkommen einsetzt, werden die Ergänzungsleistungen entlastet und die 2. Säule übernimmt die Funktion der Existenzsicherung. Die Säule 3a wird darauf beschränkt, bis zu einem Einkommen von Fr. 69'840 die Lücke zwischen der 2. Säule (Säule 2a und gegebenenfalls 2b) und einer maximalen Ersatzquote von 90% zu schliessen.

53

So werden die Ergänzungsleistungen nur soweit ausgerichtet, als alle anderen Einkünfte (also auch Renten der 2. oder 3. Säule) den Existenzbedarf nicht zu decken vermögen.

Abbildung 22/2: Das Leistungssystem heute und in der Option "Zielhierarchie"



222. Auswirkungen der Option Verfassungsauftrag

222.1 Auswirkungen der Option Verfassungsauftrag auf die 1. Säule

Die Einführung einer Einheitsrente⁵⁴ hätte einen **tiefgreifenden Systemumbau in der AHV** zur Folge: Im Einheitsrentensystem erhielte jede Person mit gleicher Versicherungsdauer unabhängig vom Erwerbseinkommen den gleichen Rentenbetrag. Eine individuelle Äquivalenz, d.h. eine Entsprechung der individuellen Beiträge und späteren Renten, die schon heute nur bedingt vorliegt, wäre überhaupt nicht mehr vorhanden, es sei denn, es würde ein Einheitsbeitrag erhoben. Das Niveau dieses Betrages läge grundsätzlich im freien Ermessen des Gesetzgebers.

Da die Höhe der Rente nicht von der Höhe der Beitragsleistungen abhänge, würde die Finanzierung der Einheitsrente zum reinen Transfersystem: Die AHV/IV-Beiträge hätten dann nicht mehr den Charakter von Versicherungsbeiträgen, sondern jenen von Steuern. Dies hätte zur Folge, dass nach Einsparungsmöglichkeiten für die AHV-Beiträge gesucht würde. Fiele die Rentenwirksamkeit von Beitragsleistungen weg, dürfte dies zu einer bedeutsamen Verlagerung in die Schattenwirtschaft führen. Zum Ausdruck käme dies insbesondere bei Nebenerwerbstätigkeiten und geringfügigen Entgelten. Eine Verschlechterung der Zahlungsmoral dürfte deshalb nicht ausgeschlossen werden. Dies würde den Vollzug aufwendiger gestalten und hätte zunehmende Einnahmehausfälle für die AHV sowie die mit ihr verbundenen Sozialversicherungswerke zur Folge. Damit könnte aber eine Erhöhung des AHV-Beitragsatzes sogar unabhängig von der Frage einer Beitragsplafonierung notwendig werden.

Mittelbar und eher mittel- bis langfristig dürfte die Einführung einer Einheitsrente weitere Auswirkungen mit sich bringen:

- Der Druck in Richtung einer **Beitragsplafonierung** würde sich verstärken. Eine Plafonierung besteht bereits heute in der obligatorischen beruflichen Vorsorge, der Arbeitslosenversicherung und der Unfallversicherung wie übrigens auch in den meisten ausländischen Staaten. Sie würde nicht nur den Solidaritätsgedanken erheblich schwächen, sondern je nach Grenze auch zu massiven Beitragsausfällen führen. Nämlich man beispielsweise eine Plafonierung in Höhe des maximalen versicherten Verdienstes der Unfallversicherung an (Fr. 97'200), kämen 9% der beitragspflichtigen Personen in den Genuss der Beitragsplafonierung. Dies hätte allein in der AHV einen Beitragsausfall von 8,5% oder 1'600 Mio. Franken zur Folge. Dieser Beitragsausfall müsste mit einer Beitragserhöhung für alle Versicherten von 7 Lohnpromille ausgeglichen werden.
- Ausserdem wäre mit Begehren nach Schaffung von **Ausnahmetatbeständen** zu rechnen. Ähnlich wie heute im Steuerrecht dürfte die Aufhebung der Rentenwirksamkeit der Beiträge zu Vorstössen führen, gewisse Einkommensbestandteile vom massgebenden Lohn auszunehmen. Das würde zu einer Verminderung des gesamten Beitragssubstrates führen. Ebenso wäre denkbar, dass gewisse Personenkategorien von der Beitragspflicht überhaupt befreit würden (nicht-erwerbstätige Ehegatten, Behinderte, Arbeitslose etc.).

Mit der Einführung einer Einheitsrente auf der Höhe der heutigen Maximalrente könnte das Leistungssystem vereinfacht und der Verfassungsauftrag grösstenteils erfüllt werden. Das bedeutet aber nicht, dass damit auch die **Ergänzungsleistungen** über-

⁵⁴ Die Einheitsrente stand in der Geschichte schon öfters zur Diskussion, vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 1993.

flüssig würden. Die EL-Kosten für Personen, die zu Hause leben, könnten zwar im Zeitpunkt der Einführung der Einheitsrente um rund 80% gesenkt werden. Bei Personen in Heimen läge das EL-Einsparungspotential aber lediglich bei 25%. Inwieweit diese Einsparungen auch längerfristig wirksam wären, hinge aber wesentlich von der Anpassung der Einheitsrente an die wirtschaftliche Entwicklung ab. Würde sie nur an die Preisentwicklung angepasst, dürften die Ausgaben der EL wieder rascher ansteigen als bei einer Anpassung an den heutigen Mischindex⁵⁵.

Die **Kosten** der Einheitsrente wären aber beträchtlich.

Tabelle 222/1: Finanzielle Auswirkungen der Einheitsrente auf der Höhe der heutigen Maximalrente (Fr. 1'940)

AHV	3'700 Mio. Fr.
IV	840 Mio. Fr.
EL	- 840 Mio. Fr.
Total	3'700 Mio. Fr.

Die Kostenschätzung geht von der Beibehaltung der Plafonierung der Renten für Ehepaare bei 150% der Einzelrente aus. Würde dieser Plafond aufgehoben, wäre mit zusätzlichen Mehrkosten von **3'400 Mio. Franken** zu rechnen.

222.2 Auswirkungen der Option Verfassungsauftrag auf die 2. Säule

Mit der Einführung einer existenzsichernden AHV/IV-Rente würde das gesamte Rentensystem der 1. und 2. Säule angehoben. Die heutige existenzsichernde Funktion der BVG-Renten vor allem für Personen mit kleinen Einkommen fiel dahin, so dass sich die 2. Säule auf ihren eigentlichen Verfassungsauftrag beschränken könnte. Andererseits wäre darauf zu achten, dass die Ersatzquote im unteren Einkommensbereich nicht übermässig ansteigen würde. Dem könnte dadurch begegnet werden, dass der **Koordinationsabzug** im BVG so angehoben würde, dass das Obligatorium ab einem höheren Mindesteinkommen als heute begänne. Allerdings würde damit gleichzeitig auch die Eintrittsschwelle in die 2. Säule gehoben. Dadurch kämen gegenüber heute also noch weniger Arbeitnehmer mit kleinen Einkommen in den Genuss des Vorsorgeschatzes in der 2. Säule. Auf der anderen Seite würden gerade diese von der Einführung einer solchen AHV/IV-Maximalrente profitieren, so dass eine Unterstellung unter das BVG nicht mehr zwingend erschiene. Weiter wäre für Teilzeitbeschäftigte der Koordinationsabzug dem Beschäftigungsgrad entsprechend anzupassen. Damit würden auch sie in den Genuss der höheren Ersatzquote kommen.

Im Rahmen des BVG wäre aufgrund der Erhöhung des Koordinationsabzuges mit kleineren Kosten zu rechnen. Umgekehrt wären andere vorgeschlagene Verbesserungen des Versicherungsschutzes (Erhöhung der durchschnittlichen Altersgutschriften für die weiterhin BVG-Versicherten, Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung⁵⁶) stark kostenwirksam.

⁵⁵ Vgl. Ziffer 23.

⁵⁶ Vgl. Ziffer 23.

Diese bedeutenden Leistungsverbesserungen in der 2. Säule kämen allerdings erst allmählich (voll im allgemeinen nach Ablauf einer Versicherungszeit von in der Regel 40 Jahren) zum Tragen, wenn sie im Kapitaldeckungsverfahren finanziert würden. Würde jedoch beispielsweise die Teuerungsanpassung der Altersrenten im (Ausgaben-) Umlage- oder Rentenwertumlageverfahren finanziert, so ergäben sich keine Übergangsfristen für diese Leistungsverbesserung.

222.3 Auswirkungen der Option Verfassungsauftrag auf die 3. Säule

Das gesamte Rentensystem der 1. und 2. Säule würde derart angehoben (vgl. Ziff. 221.1), dass vor allem Personen mit kleinen Einkommen auf eine Ersatzquote von mindestens 80% des letzten Einkommens gelangten, wogegen Personen mit höheren Einkommen eine nur leicht höhere Ersatzquote hätten. Das Bedürfnis nach einer ergänzenden Vorsorge in der gebundenen Selbstvorsorge dürfte demzufolge höchstens leicht abnehmen. Dementsprechend dürfte weiterhin von der Säule 3a im heute bekannten Ausmass Gebrauch gemacht werden. Dies träfe vor allem bei jenen Erwerbstätigen zu, die über keine Vorsorge in der 2. Säule verfügen, wie insbesondere die Selbständigerwerbenden. Für sie behielte die Vorsorge der Säule 3a als Ersatz der fehlenden Vorsorge in der 2. Säule nach wie vor ihre Bedeutung. Generell sollte jedoch die Säule 3a auf das Mass beschränkt werden, bei dem die Ersatzquote aus Leistungen der 1., 2. und der Säule 3a maximal 90% erreicht.

223. Auswirkungen der Option Zielhierarchie

223.1 Auswirkungen der Option Zielhierarchie auf die 1. Säule

Hinter dem Verfassungsauftrag steht das Ziel des Verfassungsgebers, betagten und behinderten Personen eine würdige Existenzgrundlage zu sichern. In den letzten Jahren wurden im Bereich der 1. Säule wichtige Gesetzesänderungen verabschiedet und zu einem grossen Teil bereits in Kraft gesetzt, welche die Leistungen der 1. Säule erheblich verbessert haben oder noch verbessern werden⁵⁷.

Das Ziel der Existenzsicherung liegt in Reichweite, wenn man neben den Renten der AHV und der IV auch noch die Ergänzungsleistungen berücksichtigt. Aus diesem Grund haben **Verbesserungen des generellen Leistungsni-veaus in der 1. Säule** für uns **keine Priorität**.

Damit das Ziel der Existenzsicherung zusammen mit Renten und Ergänzungsleistungen erreicht werden kann, müssen aber noch weitere Lücken geschlossen werden, und zwar sowohl im Bereich der Renten als auch bei den Ergänzungsleistungen.

Eine erste Lücke besteht im Bereich der **Festsetzung der für die Rente massgeblichen Einkommen**. Sämtliche Einkommen werden dazu mit einem gleichen Faktor aufgewertet. Diese pauschale Methode führt aber zu Verzerrungen bei Erwerbsunterbrüchen und einer unregelmässigen Entwicklung der individuellen Lohnkarriere. Tatsächlich benachteiligt werden durch die heutige Aufwertung insbesondere:

⁵⁷ Inkrafttreten der 2. EL-Revision (1987), Änderung von Artikel 33ter AHVG (1992), Bundesbeschluss über Leistungsverbesserungen in der AHV und der IV (1994), Inkrafttreten der 10. AHV-Revision (1997), Überführung der laufenden Renten in das neue System (2001).

- Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit zur Übernahme von Betreuungsaufgaben unterbrochen haben,
- Ausländische Arbeitnehmer/innen, die vor dem Erreichen des Rentenalters in ihr Heimatland zurückkehren,
- Personen, die in den letzten Jahren vor dem Rentenalter tiefere Einkommen erzielt haben als in früheren Jahren.

Diese Verzerrungen könnten mit einem Wechsel von der heute geltenden pauschalen zu einer **jahresweisen Aufwertung der Einkommen** behoben werden. Mit der jahresweisen Aufwertung wird für jedes Jahr ein besonderer Aufwertungsfaktor ermittelt. Im Ergebnis würden weiter zurückliegende Einkommen stärker aufgewertet als heute, neuere Einkommen dagegen schwächer.

Die jahresweise Aufwertung der Einkommen führt somit nicht zu einem generellen Leistungsausbau in der AHV/IV, sondern zu einer gerechteren Berücksichtigung der Einkommen bei der Rentenberechnung. Der Bundesrat bezeichnete die jahresweise Aufwertung bereits in seiner Botschaft zur 9. AHV-Revision als die "genaueste und gerechteste Methode" zur Aufwertung der Einkommen. Er sprach sich aber letztendlich dagegen aus, weil er sie als zu kompliziert erachtete⁵⁸. Dieses Argument hat heute seine Gültigkeit verloren, da die AHV-Ausgleichskassen heute auf einem technischen Stand sind, der es ihnen erlaubt, die jahresweise Aufwertung der Einkommen ohne grössere administrative Probleme umzusetzen.

Der Übergang von der pauschalen zur jahresweisen Aufwertung der Einkommen hätte längerfristig Mehrkosten in der Höhe von 500 Mio. Franken zur Folge, was rund 2% der gesamten Ausgaben entspricht. Die Mehrkosten würden sich aber erst nach einer längeren Übergangsfrist voll auswirken.

Schliesslich stellt sich das Problem der **periodischen Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung**⁵⁹.

223.2 Auswirkungen der Option Zielhierarchie auf die 2. Säule

In der Option "Zielhierarchie" hat die **Sicherung der Vorsorge von Personen mit kleinen Einkommen** durch die berufliche Vorsorge eine besondere Bedeutung, da die 2. Säule in diesem Einkommensbereich zusätzlich die Funktion der Existenzsicherung übernimmt.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Jahreseinkommen bis zur Höhe des Koordinationsabzuges (Fr. 23'280) sind nicht dem BVG unterstellt. Dies führt dazu, dass diese häufig über keinen Vorsorgeschutz im Rahmen der 2. Säule verfügen. Besonders betroffen sind Teilzeiterwerbstätige - vorab Frauen - oder bei mehreren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern teilzeitlich Erwerbstätige. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass in den unteren Einkommensbereichen die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung als Leistungsziel erst erfüllt werden kann, wenn die Leistungen der 1. und 2. Säule zusammen mindestens 80% des letzten Einkommens erreichen (vgl. Ziffer 221.1). Diese Leistungsverbesserung kann dadurch erzielt werden, dass der Koordinationsabzug für den Einstieg in die obligatorische Minimalvor-

58 BBI 1976 III. 17.

59 Vgl. Ziffer 23.

sorge gesenkt wird. Somit erhalten einerseits mehr Erwerbstätige Zugang zur 2. Säule und wird andererseits der koordinierte Lohn, welcher für die Leistungshöhe massgebend ist, gezielt für Versicherte in den unteren Einkommensbereichen erhöht werden. Zusätzlich soll bei der Versicherung der Teilzeitbeschäftigten dem Beschäftigungsgrad Rechnung getragen werden. Die Auswirkungen einer entsprechenden Leistungsverbesserung auf die weitergehende Vorsorge der Säule 2b können nicht abschliessend dargelegt werden, da in diesem Vorsorgebereich die Leistungen je nach Vorsorgeeinrichtung teilweise erheblich variieren. Tendenziell wird eine Leistungserhöhung im Bereich der Säule 2a jedoch zu einer Entlastung der Säule 2b führen.

223.3 Auswirkungen der Option Zielhierarchie auf die 3. Säule

Haben Personen, gemessen an ihrem Vorsorgebedürfnis, keine oder nur eine ungenügende Vorsorge aus der 2. Säule, so können sie mit Hilfe der gebundenen Selbstvorsorge der Säule 3a ihre Vorsorge ergänzen. Diese hat für sie insofern eine Bedeutung, als sie dadurch eine fehlende oder ungenügende Vorsorge der Säule 2b bis auf eine Ersatzquote von 90% des letzten Einkommens ergänzen können. Bereits heute ist diese Vorsorgeform faktisch allerdings nur für Unselbständige mit einem mindestens mittleren Einkommen und Selbständigerwerbende ohne 2. Säule von Bedeutung. Die Säule 3a dürfte somit von der vorliegenden Option nur wenig betroffen sein.

224. Beurteilung der Optionen "Verfassungsauftrag" und "Zielhierarchie"

Die *Anpassung des heutigen Systems an den Verfassungsauftrag* wäre mit einer wesentlichen Anhebung der Renten der 1. Säule in den unteren und mittleren Einkommensbereichen verbunden (Option "Verfassungsauftrag"). Dies hätte folgende Auswirkungen:

- Das Versicherungsprinzip in der 1. Säule würde weiter reduziert oder ganz aufgegeben. Die Gefahr besteht, dass damit eine Verlagerung in die Schattenwirtschaft stattfinden, was zu einer Verminderung der Beitragszahlungen führen würde.
- Die 1. Säule würde zulasten der 2. Säule verstärkt. Damit würde das Umlage- gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren verstärkt, was gerade in Phasen der demographischen Alterung zu einer starken Kostendynamik und unerwünschten wirtschaftlichen Auswirkungen führt. Zudem war eine solche Gewichtsverschiebung in der Volksinitiative "zum Ausbau von AHV und IV" vorgesehen, die am 25.6.1995 vom Volk abgelehnt wurde.
- Global müsste das Leistungsvolumen wesentlich erhöht werden. Die damit verbundene Mehrbelastung der Wirtschaft und der öffentlichen Hand ist mindestens im jetzigen Zeitpunkt problematisch.
- Trotz dieser Mehrausgaben könnte auf die Ergänzungsleistungen nicht verzichtet werden. Während die Renten⁶⁰ der 1. Säule zwar die Risiken Alter, Tod des Versorgers und Invalidität decken würden, trifft dies nicht für zusätzliche Risiken, wie dies etwa die Pflegebedürftigkeit darstellt, zu. In diesen Fällen wären die Ergänzungsleistungen auch in Zukunft unabdingbar und müssten definitiv in der Verfassung verankert werden.

Da die Erfüllung des Verfassungsauftrags mit wesentlichen Schwierigkeiten und unerwünschten Auswirkungen verbunden wäre, sind wir der Meinung, dass auf eine **Anpassung des 3-Säulen-Systems an den Verfassungsauftrag** in absehbarer Zeit **verzichtet** werden muss.

Das **heutige System kann auf der Grundlage einer neuen Interpretation des Verfassungsziels weiterentwickelt** werden (Option "Zielhierarchie"). Zwar nimmt der Anteil der Rentnerinnen und Rentner, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, mit zunehmender Höhe der Rente deutlich ab: Sind es rund 40% der AHV-Rentnerinnen und -Rentner mit einer Minimalrente, die Ergänzungsleistungen beziehen, sind es noch rund 5%, wenn sie über eine Maximalrente verfügen⁶¹. Aber längst nicht alle Rentnerinnen und Rentner, die nur eine Minimalrente von der 1. Säule erhalten, verfügen lediglich über den Existenzbedarf. Dies zeigt sich auch bei den Mehrausgaben, die durch eine Anhebung der Minimalrente entstehen und wesentlich über den Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen liegen.

Mit der neuen Interpretation des Verfassungsziels würde sich die 3-Säulen-Konzeption an der im heutigen System implizit vorhandenen Zielhierarchie orientieren: Damit hätte die Existenzsicherung die Priorität vor der Fortführung der gewohnten Lebenshaltung und dem darüber hinausgehenden Bedarf. Die Säulen ergänzen sich dabei sinnvoll: Auch die Renten der 2. und 3. Säule sollen - soweit notwendig - zur Existenzsicherung beitragen. Wo dies nicht zur Deckung des Existenzbedarfs ausreicht, füllen die Ergänzungsleistungen die Finanzierungslücke. Da die Ergänzungsleistungen eine dauernde Aufgabe - insbesondere bei Pflegebedürftigkeit - innerhalb der AHV-Vorsorge übernehmen müssen (vgl. hierzu Ziffer 243.3), drängt sich eine definitive Verankerung der Ergänzungsleistungen in der Verfassung auf. In diesem Zusammenhang könnte gleichzeitig geprüft werden, inwieweit einerseits eine Neuabstimmung der Leistungsziele der ersten Säule, der beruflichen Vorsorge und der Ergänzungsleistungen, andererseits eine Definition der Funktion der Ergänzungsleistungen bei Eintritt der Pflegebedürftigkeit positivrechtlich verankert werden sollen.

Die Erfüllung des Ziels, die Existenz durch die Renten aller drei Säulen und durch Ergänzungsleistungen zu sichern, setzt aber voraus, dass verschiedene Lücken im heutigen System geschlossen werden:

- Für die Festsetzung der Rente müssen die massgeblichen Einkommen jahresweise aufgewertet werden.
- Der Koordinationsabzug in der 2. Säule (BVG) muss so gesenkt werden, dass das Obligatorium dort beginnt, wo die Ersatzquote der AHV/IV-Renten allein unter 80% sinkt.
- Schliesslich soll die Säule 3a darauf beschränkt werden, bis zu einem Einkommen von Fr. 69'840 die Lücke zwischen der 2. Säule (Säule 2a und gegebenenfalls 2b) bis zu einer maximalen Ersatzquote von 90% zu schliessen.

Wir befürworten die **Weiterentwicklung der 3-Säulen-Konzeption** auf der Grundlage einer **neuen Interpretation des Verfassungsauftrages**.

61 Unveröffentlichte Berechnungen des Bundesamtes für Sozialversicherung.

23. Anpassung der Leistungen an die wirtschaftliche Entwicklung

Die Leistungsziele der Existenzsicherung und der Fortführung der gewohnten Lebenshaltung setzen unabhängig vom gewählten Rentensystem voraus, dass die Renten der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden. Allerdings stellt sich das Problem in der 1. und 2. Säule unterschiedlich.

231. Anpassung der Renten der 1. Säule an den Einkommenszuwachs

Nach dem geltenden Gesetzeswortlaut werden die Renten nach dem Mischindex an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Der Mischindex ist das Mittel zwischen dem Lohn- und Preisindex und wird seit 1980 angewendet. Für die erstmaligen Rentenfestsetzungen wird dabei das gleiche Rentensystem verwendet wie bei den laufenden Renten. "Der Preis dafür ist das Sinken der Ersatzquote: Der Wert der AHV-Renten nimmt im Vergleich zum erzielten Einkommen ab"⁶². Verglichen mit einer Rente, welche entsprechend dem Lohnniveau festgesetzt und danach nur noch der Preisentwicklung angepasst wurde, wird diese Entwertung der neuen Renten gegenüber dem letzten Lohnniveau heute noch kompensiert, da die laufenden Renten nicht nur der Teuerung angepasst werden, sondern im Rahmen des Mischindexes auch von der Lohnentwicklung profitieren. In zwei bis drei Jahren wird diese Kompensation jedoch ungenügend sein. Seit 1980 haben die (neuen) Renten der AHV rund 5% an Wert verloren. Dieser Wertverlust müsste durch eine Anpassung an den erreichten Einkommenszuwachs ausgeglichen werden⁶³.

Diese Entwicklung ist aus verfassungsrechtlichen Gründen bedenklich: Der Existenzbedarf bezieht sich nämlich nicht auf ein absolutes Niveau, sondern ist in Bezug zu den "heutigen Gegebenheiten"⁶⁴, d.h. zum allgemeinen Wohlstandsniveau zu setzen. Zudem birgt das Sinken der Ersatzquote auch die Gefahr in sich, dass die Schweiz längerfristig die von ihr eingegangenen internationalen Verpflichtungen⁶⁵ nicht mehr erfüllen kann. Im Zusammenhang mit der Ersatzquote ist das Übereinkommen Nr. 128 der Internationalen Arbeitsorganisation von Bedeutung⁶⁶.

Bei der Option "Verfassungsauftrag" wird der Zusammenhang zwischen vorher erzieltm Einkommen und Rente ganz (oder weitgehend) aufgehoben. Die Argumentation aufgrund der Ersatzquote macht hier keinen Sinn mehr. Vielmehr müsste die Anpassung der Rente in Anlehnung an den angemessenen Existenzbedarf erfolgen.

Bei der Option "Zielhierarchie" muss im Rahmen der 11. AHV-Revision die Rentenberechnung und die **Anpassung der Renten nach dem heute geltenden AHV-Mischindex überprüft** werden.

62 Bericht des Bundesrates über den Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Finanzierung der AHV, Anhang zur Botschaft vom 5. März 1990 über die 10. AHV-Revision, BBI 1990 II 209ff.

63 vgl. auch Szenario "Periodische Voldynamisierung" im Bericht "Der Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Finanzierung der AHV", Anhang zur Botschaft zur 10. AHV-Revision, BBI 1990 II 209ff.

64 Botschaft vom 10.11.1971, BBI 1971 II 1616.

65 Vgl. Ziffer 17.

66 Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 17. November 1976, BBI 1976 III 1317ff.

Mögliche Alternativen zur Korrektur dieses Effektes sind ein gesetzlich zu verankernder periodischer Ausgleich bei der Rentenanpassung oder eine Teildynamisierung der Renten⁶⁷.

232. Anpassung der Renten der 2. Säule an die Teuerung

Soll das Ziel der Fortführung der gewohnten Lebenshaltung erreicht werden, so ist es notwendig, auch die **Altersrenten der 2. Säule der Teuerung anzupassen**, damit die Vorsorgesubstanz auch in der 2. Säule aufrechterhalten bleibt.

Dabei sind jedoch drei Problemkreise von Bedeutung: Zunächst ist die Teuerung **nicht im voraus kalkulierbar** und damit auch **nicht vollumfänglich vorfinanzierbar**. Lediglich ein Teil der Teuerung (z.B. 1% oder 2%) könnte im Kapitaldeckungsverfahren vorfinanziert werden⁶⁸. Die Kosten aufgrund der verbleibenden, nicht voraussehbaren Teuerung können aber in jedem Fall nur im (Ausgaben-) Umlage- oder Rentenwertumlageverfahren finanziert werden. Weiter können **Kassen mit einer ungünstigen Altersstruktur** solche Leistungen nicht finanzieren. Für die umlagemässig zu finanzierenden Kosten der Teuerungsanpassung der Renten müsste deshalb ein kassenübergreifender Ausgleich geschaffen werden. Dies kann durch die Schaffung eines Ausgleichsfonds erreicht werden, dem alle Vorsorgeeinrichtungen angeschlossen sind. Schliesslich sind die **Kosten** für die Ausrichtung des vollen Teuerungsausgleichs sehr hoch⁶⁹.

Aus diesen Gründen erachtet es die Eidg. Kommission für die berufliche Vorsorge als realisierbar, dass die Vorsorgeeinrichtungen mindestens folgende Mittel zur Anpassung der Altersrenten an die Teuerung bereitstellen:

- 10% der Jahresausgabe für BVG-Altersrenten, höchstens 1% des entsprechenden Deckungskapitals,
- 1% der koordinierten Löhne aller Versicherten, welche für die Altersleistungen Beiträge entrichten.

Damit sollten die Altersrenten im Allgemeinen zur Hälfte der Teuerung angepasst werden können.

Wir sind der Auffassung, dass die **Teuerungsanpassung der Altersrenten der 2. Säule** im Rahmen der 1. BVG-Revision verwirklicht werden soll. Es muss geprüft werden, ob ein voller Teuerungsausgleich erreicht werden kann.

⁶⁷ Bei einer Teildynamisierung wird die Rente entsprechend dem Lohnniveau festgesetzt, die Rente selbst wird nur noch der Preisentwicklung angepasst.

⁶⁸ Wobei diese Leistungen aufgrund des Finanzierungssystems erst nach einer sehr langen Übergangsfrist erreicht werden könnten.

⁶⁹ Vgl. Ziffern 422 und 423.

24. Der weitere Anpassungsbedarf in der 3-Säulen-Konzeption

241. Der weitere Anpassungsbedarf in der AHV

241.1 Demographiebedingte Kostensteigerungen

Die Ausgaben in der AHV werden bis ins Jahr 2010 demographiebedingt rund um 35% steigen⁷⁰.

Die 11. AHV-Revision muss **die Finanzierung der AHV auf eine neue solide Basis** stellen.

241.2 Rentenalter

Das Rentenalter der Frauen wird mit der 10. AHV-Revision in zwei Schritten in den Jahren 2001 und 2005 auf 64 Jahre angehoben. Da das Rentenalter der Männer weiterhin bei 65 Jahren liegt, verbleibt in einem wichtigen Bereich eine Ungleichbehandlung. Das Parlament hat eine Motion angenommen, die eine Angleichung der Rentenalter im Rahmen der 11. AHV-Revision verlangt⁷¹ (Mo SRK 90.021 vom 24.5.1994, 94.3175). Die Frage des Rentenalters und seiner Flexibilisierung ist deshalb generell noch einmal zu überprüfen. Es müssen Lösungsmöglichkeiten analysiert werden, wonach neben einer Altersgrenze auch weitere Bedingungen für den Anspruch auf die Altersrente entscheidend sind: Dabei ist sowohl an versicherungsspezifische Kriterien wie beispielsweise die Anzahl Versicherungsjahre zu denken wie auch an Kriterien, die die besonderen Risiken älterer Arbeitnehmerinnen und -nehmer auf dem Arbeitsmarkt (Invalidität, Langzeitarbeitslosigkeit) berücksichtigen. Daneben soll der Zeitpunkt des Rentenbezugs durch ein entsprechendes Anreizsystem soweit flexibilisiert werden, dass ein Vorbezug der Rente auch für finanziell schlechter gestellte Versicherte tragbar bleibt. Die getroffene Lösung muss den finanziellen Möglichkeiten der AHV entsprechen.

Wir vertreten die Auffassung, dass für die Festlegung des Rentenalters die Einführung **zusätzlicher Kriterien neben dem Lebensalter** sowie eine **Flexibilisierung aufgrund eines sozial verträglichen Anreizsystems** geprüft werden muss.

241.3 Witwen- und Witwerrenten

Mit der 10. AHV-Revision wurde die Witwerrente eingeführt. Der Anspruch auf eine Witwenrente ist grundsätzlich unbefristet und kann unter bestimmten Voraussetzungen auch für kinderlose Witwen entstehen. Der Anspruch auf die Witwerrente entsteht demgegenüber nur, wenn und solange der Witwer Kinder unter 18 Jahren hat. Der Bundesrat hat im April 1988 eine Vereinheitlichung von Witwen- und Witwerrente zur Diskussion gestellt. Danach wären beide Renten an das Vorhandensein von Kindern unter 18 Jahren gebunden gewesen. Im Falle des Fehlens von Kindern oder bei

⁷⁰ Vgl. Ziffer 41.

⁷¹ Motion der Ständeratskommission für die 10. AHV-Revision vom 24.5.1994 (s94.3175), vgl. Anhang A26.

Erlöschen des Rentenanspruchs hätte der berufliche Wiedereinstieg mit einer einmaligen Abfindung in Höhe des fünffachen Jahresbetrages der Witwen-/Witwerrente erleichtert werden sollen. Dieser Vorschlag wurde vom Bundesrat zurückgezogen⁷².

Es wird Aufgabe der 11. AHV-Revision sein, die *Ansprüche auf eine Witwen- und Witwerrente zu vereinheitlichen*.

241.4 Aufwertung der Einkommen

Die Notwendigkeit einer jahresweisen Aufwertung der Einkommen wurde in Ziffer 223.1 dargestellt. Es sei hier aber noch darauf verwiesen, dass diese Aufwertungs-methode nicht nur eine für das Erreichen des Ziels der Existenzsicherung wichtige Mass-nahme darstellt. Ihre Einführung ist auch aufgrund des Gleichberechtigungsartikel der Bundesverfassung geboten. Es sind immer noch in erster Linie Frauen, welche ihre Erwerbskarriere aus familiären Gründen abbrechen. Dass auch ihre Einkommen nach einer Methode aufgewertet werden, welche eine ununterbrochene Erwerbskarriere voraussetzt, stellt eine indirekte Diskriminierung der Frauen dar, welche beseitigt werden muss.

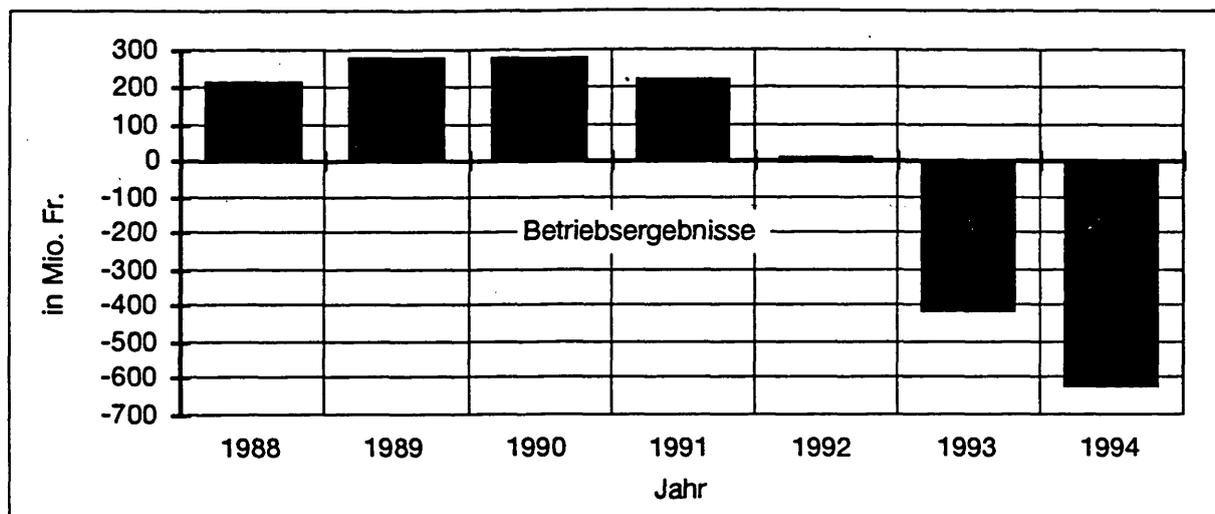
242. Der weitere Anpassungsbedarf in der IV

242.1 Kostensteigerungen und Handlungsspielräume

Von 1988-92 haben sich die Ausgaben in der IV jährlich um rund 10% erhöht, wäh- rend die Einnahmen um 7% gestiegen sind. Geht man den Kostensteigerungen in den einzelnen Leistungsrubriken nach, so zeigt sich, dass die Kosten bei den Taggeldern am deutlichsten gestiegen sind. Hier betrug die Kostensteigerung im Schnitt 17% pro Jahr. Aber auch bei den Betriebsbeiträgen (14%) lagen die Zuwachsraten deutlich über der Zunahme der gesamten Kosten. Insgesamt sind die Ausgaben stärker ge- wachsen als die AHV-Lohnsumme (5%), die letztlich massgebend für die Einnahmen ist.

Die Veränderungen im jährlichen Rechnungssaldo zeigen deutlich, dass die Beitrags- satzerhöhung von 1987 lediglich eine temporäre Entlastung gebracht hat (vgl. Abbil- dung 24/3). Deshalb wurde der Beitragssatz in der IV auf den 1.1.1995 zusätzlich um 2 Lohnpromille angehoben. Allerdings war diese Erhöhung ungenügend, weil die Ko- stensteigerungen im System angelegt sind.

Abbildung 24/3: Entwicklung des Rechnungssaldos in der IV



Worauf sind diese Kostensteigerungen zurückzuführen? Dafür gibt es einerseits Gründe, die im Leistungsauftrag der IV selbst liegen (systemimmanente Gründe). Dazu gehören zunächst das überproportionale Wachstum der Rentenberechtigten, die Zunahme der Eingliederungsmassnahmen⁷³, neue Technologien im Bereich der medizinischen Massnahmen und der Hilfsmittel sowie die Ausgabensteigerung bei den Betriebsbeiträgen. Alle diese Leistungen finden ihre Rechtsgrundlage im geltenden IVG und entsprechen der gesetzlichen Zielsetzung. Andererseits wirken sich auch IV-fremde Ursachen auf die Kostenentwicklung aus. So haben in den letzten Jahren die Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten mit psychogenen Störungen, Neurosen, funktionellen Störungen des Nervensystems sowie psychosomatischen Störungen markant zugenommen. Gleichzeitig gibt es deutliche Hinweise darauf, dass vor allem Langzeitarbeitslosigkeit zu psychischen Erkrankungen führen kann. Damit besteht die Gefahr, dass mit der Erwerbslosigkeit verbundene Probleme in die Invalidenversicherung verschoben werden und das Ziel, nämlich die Reintegration der Erwerbslosen in den Arbeitsprozess, nicht erreicht wird.

Die IV-Ausgaben variieren insgesamt auffällig parallel mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung. Die verschlechterte wirtschaftliche Lage hat aber nicht nur bei den Renten, sondern auch in den übrigen Leistungsbereichen negative Auswirkungen (Rückgang behindertengerechter Arbeitsplätze in der freien Wirtschaft, abnehmendes Auftragsvolumen für geschützte Werkstätten). Diese Faktoren verursachen nicht nur Mehrausgaben, sondern auch Mindereinnahmen. Die systemfremden Ursachen können nicht von der IV beeinflusst werden.

Auch die IV-immanenten Ursachen sind im geltenden Recht nur beschränkt steuerbar. Die Verwaltung hat entsprechende Schritte unternommen und führt diese weiter. Es geht dabei um die Vereinfachung des Systems und der administrativen Abläufe, die Straffung des Vollzugs und die Verbesserung der Eingliederungsmöglichkeiten für Behinderte durch die Reorganisation im Rahmen der ab 1995 wirksamen 3. IV-Revision. Ferner sind Bestrebungen zur finanziellen Konsolidierung durch Rationalisierungs- und Sparmassnahmen und die Verstärkung einer einheitlichen Durchführung der IV in den Kantonen im Gange. Eine grundsätzliche Überprüfung und Anpassung der IV ist mit einer 4. Gesetzesrevision geplant (Legislaturperiode 1995-1999). Ein Handlungsbedarf besteht bei der **Kostensteuerung**. Es müssen Wege gefunden wer-

den, die ein "sachzwangähnliches" Kostenwachstum einzudämmen vermögen. Insbesondere sind Massnahmen im kollektiven Bereich und in den bereits erwähnten Gebieten (System, Organisation, Koordination) zu prüfen. Dies setzt jedoch vertiefte Analysen voraus, die einige Zeit beanspruchen werden, da auch das dazu erforderliche Instrumentarium erst noch aufgebaut werden muss.

Die **Kostensteuerung** in der IV wird ein zentraler Punkt der 4. IV-Revision sein. Gleichzeitig muss das **Zusammenwirken** von Arbeitslosenversicherung, kantonaler Arbeitslosenhilfe, Invalidenversicherung und Sozialhilfe überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

242.2 Einführung eines zivilstandsunabhängigen Taggeldsystems in der IV

Die Entschädigungsarten und die Berechnung der IV-Taggelder leiten sich aus dem Leistungssystem der Erwerbbersatzordnung ab. Heute sind die verschiedenen Entschädigungen der EO vom Zivilstand abhängig. So beträgt die Entschädigung für alleinstehende Personen 45% des vordienstlichen Einkommens, jene für verheiratete Personen dagegen 70%. Der Bundesrat hat im Frühjahr 95 das Vernehmlassungsverfahren für eine 6. EO-Revision eröffnet. Darin soll für die Erwerbbersatzordnung unter anderem ein zivilstandsunabhängiges Entschädigungssystem eingeführt werden. Er verzichtet aber einstweilen darauf, das Taggeldsystem in der IV entsprechend anzupassen. Die Übernahme der neuen EO-Entschädigungen in den Taggeldbereich der IV hätte nämlich eine grundsätzliche Umgestaltung des Leistungsgefüges in der IV zur Folge. Wir sind daher der Ansicht, dass diese Frage zu bedeutsam ist, als dass sie als Folge einer EO-Revision geregelt werden sollte.

Das gesamte **Taggeldsystem der IV** bedarf einer Neugestaltung und soll im Rahmen der 4. IV-Revision durchgeführt werden⁷⁴.

242.3 Assistenzentschädigung

Ferner sollen Behinderte ein möglichst autonomes Leben führen können. Dies kann aber nur erreicht werden, wenn sie über die Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Dritthilfe verfügen. Zu letzterer gehören nicht nur die medizinische Pflege und die Grundpflege (Hilfe beim Anziehen, bei der Körperpflege, beim Essen etc.), sondern auch die notwendige Hilfe bei der Haushaltsführung wie auch bei den üblichen sozialen Betätigungen (Fortbewegung, Kontaktaufnahme, Besuch von Veranstaltungen etc.). Mit den geltenden Hilflosenentschädigungen (zwischen Fr. 194 und Fr. 776 im Monat, je nach Grad der Hilflosigkeit) kann nur ein Teil der anfallenden Kosten gedeckt werden.

Wir sehen vor, innerhalb der **4. IV-Revision** die Überführung der Hilflosenentschädigung in eine sogenannte **Assistenzentschädigung** zu prüfen.

Dabei soll ebenfalls die Möglichkeit untersucht werden, die Entschädigung nicht mehr wie bisher nach dem Grad der Hilflosigkeit, sondern nach dem zeitlichen Bedarf einer versicherten Person an behinderungsbedingter notwendiger Assistenz zu be-

⁷⁴ Erläuternder Bericht zum Vorentwurf zur 6. Revision des Bundesgesetzes über die Erwerbbersatzordnung für Dienstleistende in Armee und Zivilschutz, S. 16.

messen. Auch ist abzuklären, ob ein Teil der Assistenzentschädigung ins EL-System integriert werden sollte.

Gegenwärtig beziehen rund 20'500 Personen in der Schweiz eine Hilflosenentschädigung der IV⁷⁵. Dies führte im vergangenen Jahr zu Ausgaben in der Höhe von insgesamt 115 Mio Franken⁷⁶. Allerdings wäre bei der Einführung einer gegenüber der Hilflosenentschädigung ausgebauten Assistenzentschädigung mit beträchtlichen **Mehrausgaben** zu rechnen, über deren Höhe jedoch noch keine genauen Kostenschätzungen vorliegen. Angesichts der bereits heute bestehenden Unterfinanzierung der IV wird den zu erwartenden Kosten eine besondere Beachtung geschenkt werden müssen.

243. Der weitere Anpassungsbedarf bei den Ergänzungsleistungen

Obwohl die Leistungen der ersten Säule seit Einführung der Ergänzungsleistungen verbessert worden sind, sind heute rund 14% der Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten und 26% der IV-Rentner/innen immer noch auf EL angewiesen. Die Annahme des Bundesrates und des Verfassungsgebers hat sich damit nicht bestätigt: Die Botschaft zum 3-Säulen-Konzept⁷⁷ geht noch von einem langsamen Wegfall der EL aus; die Rechnungsergebnisse zeigen indessen eine stetige Zunahme der Ausgaben für die EL. Die EL sind damit ein Dauerinstrument der Altersvorsorgekonzeption geworden. Es ist deshalb absolut notwendig, dass sie laufend den Erfordernissen der Zeit angepasst werden. In absehbarer Zeit ist deshalb mit zwei Gesetzesrevisionen zu rechnen.

243.1 Optimierung des bestehenden Systems (3. EL-Revision)

In allen Optionen zur Weiterentwicklung der AHV haben die EL wichtige Aufgaben zu erfüllen. Sie sollen vor allem helfen, dass das Verfassungsziel des angemessenen Existenzbedarfs in allen Fällen erreicht werden kann. Selbst beim Modell einer Einheitsrente wird es z.B. Fälle mit fehlenden Beitragsjahren und ungenügendem Einkommen geben, in denen EL unerlässlich sind.

Darum dürfte es unbestritten sein, dass notwendige Änderungen im an sich bewährten EL-System realisiert werden können. Denn es soll so ausgestaltet sein, dass es seine Aufgabe bestmöglich erfüllen kann. Es sind einige Änderungen notwendig, die eine 3. EL-Revision erfordern. Nämlich:

- Von verschiedener Seite wird eine verbesserte Information der Rentnerinnen und Rentner im Hinblick auf eine mögliche EL-Berechtigung verlangt⁷⁸. Armutsstudien stellen immer wieder Fälle von Altersrentnern fest, die ein ungenügendes Einkommen aufweisen, da sie aus Unkenntnis keine EL beziehen. Neu soll den Steuerunterlagen ein EL-Selbstberechnungsblatt beigelegt werden, das mit dem Einsetzen einiger weniger Zahlen einen EL-Anspruch aufzeigen kann.

75 BSV. Invaliditätsstatistik, Stand März 1994.

76 Betriebsrechnung der IV 1994 (Jahresbericht 1994 des Verwaltungsrates des Ausgleichsfonds der AHV an den Bundesrat).

77 Botschaft des Bundesrates vom 10.11.1971, BBl 1971 II 1629.

78 Motion Hänsenberger (s90.714); Motion Gadiant (s89.606); Postulat Zölch (n91.3232); Parlamentarische Initiative Zisyadis (n91.432); Interpellation Grossenbacher (n92.3033); Motion nationalrätliche Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (n93.3007).

- Die verbesserte Information verlangt zugleich ein einfacheres und klareres EL-System. Deshalb sollen zwei unbedeutende Abzüge aufgehoben, der Mietzinsabzug transparenter und das Gesetz klarer formuliert werden.
- Einige Leistungskorrekturen sollen die Situation der EL-Bezügerinnen und -Bezüger verbessern (Übergang von Netto- zur Bruttomiete; Aufhebung des EL-Maximums; Erleichterung bei der eigenen, selbstbewohnten Liegenschaft; Einführung eines fixen Betrages für die Vergütung ausgewiesener Krankheitskosten).

Diese **3. EL-Revision** ist in der Legislaturplanung 1991-95 enthalten und soll demnächst dem Parlament unterbreitet werden.

Angesichts der schwierigen finanzpolitischen Lage sollen die Revisionskosten auf rund 122,5 Mio Franken (3/4 Kantone, 1/4 Bund) beschränkt werden.

243.2 Leistungen im Bereich der Pflege (4. EL-Revision)

Die EL haben eine wichtige Aufgabe bei der **Sicherstellung der Finanzierung der Pflegekosten im Alter und bei Invalidität**. Sie haben praktisch die Aufgabe einer Pflegerestkostenversicherung übernommen. Da die EL langsam und unmerklich in diese Aufgabe hineingewachsen sind, wird es nötig sein, anlässlich einer 4. EL-Revision verschiedene mit der Pflege verbundene Grundsatzfragen zu behandeln und zu lösen. Hauptrevisionspunkte dürften sein:

- **Bessere Bewältigung des Kostenwachses**. Die starke Steigerung der EL-Ausgaben der letzten Jahre ist in erster Linie auf die Heimkosten zurückzuführen. Es müssen deshalb Wege gesucht werden, die Kostenentwicklung in den Griff zu kommen. Es wird auch geprüft werden müssen, bis zu welchen Taxen das System der EL zu greifen hat und von wann an Kantone und Gemeinden stärker in die Kostenverantwortung einzubinden sind, da diese in der Regel für Planung und Betrieb der Heime zuständig sind.
- **Koordination mit anderen Leistungen der Sozialversicherung, namentlich mit der Hilflosenentschädigung der AHV und IV**. Es wird sich die Frage stellen, ob für den Pflegebereich bei Heimaufenthalt auf die Hilflosenentschädigung verzichtet werden kann, damit man sich auf ein Vergütungssystem beschränken kann.
- **Festlegung von Pflegestufen** (Vor- und Nachteile; Grundlage für ein einheitlicheres System).
- **Behandlung des Vermögens in Pflegefällen**.

Da diese 4. EL-Revision umfangreiche Abklärungen und wichtige Grundsatzentscheide erfordert, muss für die Vorarbeiten ein genügend grosser Zeitraum vorgesehen werden.

Die Vorarbeiten zur **4. EL-Revision** sollen in der Legislaturperiode 1995/99 so vorangetrieben werden, dass die Botschaft im ersten Teil der nachfolgenden Legislaturperiode (1999-2003) dem Parlament unterbreitet werden kann.

243.3 Die Verankerung der Ergänzungsleistungen in der Verfassung

Unabhängig von den gewählten Optionen beim Rentensystem⁷⁹ werden die Ergänzungsleistungen dauernde Aufgabe im Bereich der AHI-Vorsorge übernehmen müssen: Sei es bei der Option "Zielhierarchie" zur Deckung des Existenzbedarfs auch im Normalfall, wenn Renten und übrigen Einkommen diesen nicht zu decken vermögen, sei es beim Eintritt anderer Risiken, insbesondere bei Pflegebedürftigkeit bei beiden Optionen.

Da die **Ergänzungsleistungen** dauerhafte Aufgaben im Bereich der AHI-Vorsorge haben, sind sie **definitiv in der Verfassung zu verankern**⁸⁰.

Gegenwärtig wird eine Totalrevision der Bundesverfassung vorbereitet. Im Vernehmlassungsentwurf vom Juni 1995 sind die Ergänzungsleistungen im Artikel 92 über die Eidgenössische Versicherung (AHV/IV) aufgenommen worden. Es handelt sich um eine wünschenswerte Überführung aus den Übergangsbestimmungen.

Bis jetzt steht es rein juristisch den Kantonen frei, EL auszurichten. Es wäre theoretisch möglich, dass ein Kanton auf EL verzichten und zur Lösung des Problems einen anderen Weg gehen würde. Da die EL in der Sozialversicherung eine nationale Aufgabe zu erfüllen haben, besteht ein starkes Interesse, dass sie in allen Kantonen ausgerichtet werden und dass in der Ausgestaltung eine gewisse Einheitlichkeit (Höhe der möglichen Leistungen, Organisationsform) besteht.

244. Der weitere Anpassungsbedarf in der 2. Säule

244.1 Sicherung der Vorsorgeeinrichtung bei Zahlungsunfähigkeit

Die Garantie des verfassungsmässigen Leistungsziels umfasst auch die **Sicherstellung der Leistungen**, wenn die Vorsorgeeinrichtung zahlungsunfähig geworden ist. Heute garantiert der Sicherheitsfonds die gesetzlichen Mindestleistungen. Weil aber für die meisten Versicherten die vor- und überobligatorische Vorsorge weitaus bedeutender ist, muss die Sicherung auch auf diese Bereiche ausgedehnt werden⁸¹.

Wir schlagen vor, die heute bestehende **Sicherstellung der BVG-Leistungen** durch den Sicherheitsfond teilweise **auf die vor- und überobligatorischen Leistungen auszudehnen**.

Die dadurch entstehenden Kosten können heute nicht geschätzt werden, hängen sie doch wesentlich von der Ausgestaltung der Sicherstellung und der jeweiligen allgemeinen Wirtschaftslage ab.

244.2 Gleichstellung Frau - Mann

Die **Gleichstellung von Mann und Frau** im BVG ist zu verwirklichen.

79 Vgl. Ziffer 221.

80 Motion Hänsenberger (s90.714), vgl. Ziffer A24.

81 Motion Rechsteiner (n92.3198), vgl. Ziffer A26.

Die Vorsorgeeinrichtungen sollen verpflichtet werden, **für Frau und Mann das gleiche Rentenalter** festzulegen sowie neben der Witwen- auch eine **Witwerrente** zu jeweils gleichen Voraussetzungen und in gleicher Höhe einzuführen.

Die Koordination des Rentenalters mit der 1. Säule wird im Rahmen der 1. BVG-Revision sicherzustellen sein⁸². Eine mögliche Option stellt die weitgehende Flexibilisierung des Rentenalters in der 2. Säule dar, die es jedem Versicherten erlaubt, die Koordination mit der 1. Säule nach seinen individuellen Bedürfnissen herzustellen.

Der indirekten Diskriminierung vor allem der Frauen soll im Rahmen der Verbesserung der Stellung von Teilzeitbeschäftigten begegnet werden⁸³. Im weiteren sollen bei der Ehescheidung die während der Ehe erworbenen Anwartschaften der beruflichen Vorsorge unter den Ehegatten hälftig aufgeteilt werden⁸⁴.

244.3 Individualisierung der beruflichen Vorsorge

Aufgrund der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung drängt sich die Frage nach einer weitergehenden Flexibilisierung und Individualisierung der 2. Säule auf. Dies umso mehr, als die Existenzsicherung auf jeden Fall durch die Renten der 1. Säule und die Ergänzungsleistungen sichergestellt ist. Die 2. Säule hat bei den unteren Einkommen in der Option "Zielhierarchie" zwar eine Aufgabe bei der Existenzsicherung. Fehlen diese Leistungen, wird die Existenzsicherung jedoch auf jeden Fall durch die Ergänzungsleistungen garantiert.

Ist aber die Grundsicherung durch die 1. Säule garantiert, fragt es sich, ob die 2. Säule nicht weitgehend **individualisiert und flexibilisiert** werden sollte⁸⁵. So könnte die enge Bindung des Versicherten an die Vorsorgeeinrichtung seines Arbeitgebers gelockert oder gar gelöst werden.

Aus ökonomischer Sicht werden durch einen Wettbewerb unter den Vorsorgeeinrichtungen positive Effekte für die Versicherten wie die Wirtschaft erwartet. Allerdings könnten bei diesem Modell kasseninterne Solidaritäten bei Vorsorgeeinrichtungen nicht aufrechterhalten werden, insbesondere nicht in Einrichtungen mit einer unausgewogenen Risikostruktur ihres Versichertenbestandes. Deshalb würde ein gesamtschweizerischer Risikostrukturausgleich zwischen den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen unabdingbar. Andernfalls ist mit den Phänomenen der Risikoselektion und der Risikoentmischung zu rechnen, wie sie aus der freiwilligen sozialen Krankenversicherung bekannt waren. Allerdings sind die Auswirkungen einer solchen grundlegenden Änderung in der 2. Säule heute noch nicht abschätzbar. Insbesondere wären damit auch die heute vorhandenen und auch akzeptierten Solidaritäten gefährdet.

Wir werden eine auf lange Sicht angelegte **weitergehende Individualisierung und Flexibilisierung der 2. Säule** prüfen, erachten dies jedoch nicht als vordringlich.

82 Einfache Anfrage Rechsteiner (n94.1146), vgl. Ziffer A26.

83 Vgl. Ziff. 222.2.

84 Vgl. Vorentwurf zur Revision des Zivilgesetzbuches (Eheschliessung und Scheidung, Personenstand, Verwandtenunterstützungspflicht, Vormundschaft, Heimstätten und Ehevermittlung).

85 Vgl. Kohli 1991; S. 59.

245. Der weitere Anpassungsbedarf in der 3. Säule

Die berufliche Vorsorge ist aufgrund ihrer Organisationsstruktur nur Erwerbstätigen zugänglich. Dies stellt Personen mit einer unregelmässigen Berufskarriere (v.a. Erwerbsunterbrüche wegen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben) vor Probleme, da damit Lücken im Vorsorgeschutz durch die 2. Säule entstehen. Diese Lücken können im geltenden System auch nicht im Rahmen der gebundenen Selbstvorsorge - der Säule 3a - gefüllt werden, ist diese Vorsorgeform heute doch ebenfalls Erwerbstätigen vorbehalten. Immerhin haben jedoch die Nicht-Erwerbstätigen schon heute die Möglichkeit, ihre Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge individuell über zahlreiche Formen der Säule 3b zu betreiben⁸⁶.

Die Säule 3a soll auch *Nicht-Erwerbstätigen zugänglich* gemacht werden.

Allerdings nicht allen Personen im erwerbsfähigen Alter schlechthin, weil dies den Vorsorgegedanken sprengen würde. Anzustreben ist vielmehr eine gezielte Öffnung der Säule-3a-Vorsorge auf Personen, die aus bestimmten Gründen eine Erwerbstätigkeit nicht (mehr) ausüben können, in der 1. Säule aber weiterhin versichert bleiben. Zu diesem Personenkreis können folgende Kategorien gezählt werden:

- Personen, die ohne Entlohnung Erziehungs- und Pflegeaufgaben wahrnehmen. Es handelt sich hier um dieselben Personen, welche aufgrund der 10. AHV-Revision für die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften berücksichtigt werden.
- Personen, welche bis anhin eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben, diese aber massgeblich reduzieren oder aufgeben mussten, so dass ihr Ersatzeinkommen aus 1. und 2. Säule zusammen zu klein wäre. Dabei ist zunächst an Personen zu denken, welche arbeitslos geworden sind und später allenfalls von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden. Im weiteren kommen sodann auch Personen in Frage, die aus gesundheitlichen Gründen ihre Erwerbstätigkeit reduzieren oder aufgeben mussten.

Diese Personen im erwerbsfähigen Alter sollen bis zu einem jährlichen Höchstbetrag der einfachen Altersrente die Möglichkeit haben, im Rahmen der Säule 3a anstelle ihrer fehlenden oder ungenügenden 2. Säule vorzusorgen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Öffnung der Säule 3a auf einen fest umschriebenen Personenkreis beschränkt bleibt. Die dabei entstehenden Kosten können weder ermittelt noch geschätzt werden, da es sich um die Entscheidung jedes Einzelnen handelt, sich in der Säule 3a zu versichern.

3. Soll die 3-Säulen-Konzeption grundsätzlich umgestaltet werden?

31. Umgewichtung der Säulen oder Volkspension

In den Jahren 1989 und 1990 wurden mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht, die eine Überprüfung der 3-Säulen-Konzeption verlangten: Ausgehend von der zu beobachtenden oder zu erwartenden demographischen und sozio-ökonomischen Entwicklung wurde die Frage nach der Zukunft der schweizerischen AHV-Vorsorge gestellt, insbesondere was die Beziehung von 1. und 2. Säule und deren Finanzierung betrifft⁸⁷. Teilweise wurde auch die Ablösung der heutigen, auf drei Säulen beruhenden Vorsorge durch eine Volkspension vorgeschlagen, die gemischt im Umlage- wie im Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden soll⁸⁸. Als Vorteile einer solchen Volkspension werden die durch diese umfassend garantierte Existenzsicherung und für kleinere und mittlere Einkommen garantierte Fortführung der gewohnten Lebenshaltung sowie die einfachere Administration genannt. Andere Vorschläge zielen auf einen Ausbau der 1. zulasten der 2. Säule⁸⁹. Die 2. Säule wird insbesondere dahingehend kritisiert, dass die Altersrenten heute nicht obligatorisch der Teuerung angepasst werden.

Um die Frage der Beziehung der verschiedenen Säulen in der 3-Säulen-Konzeption, ihrer verschiedenen Finanzierungsverfahren sowie einer allfälligen Gewichtsverschiebung zwischen den Säulen zu beantworten, müssen die spezifischen Vor- und Nachteile der drei Säulen und insbesondere der unterschiedlichen Finanzierungsverfahren - Umlage- und Kapitaldeckungsverfahrens - einander gegenübergestellt werden.

311. Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren

Beim **Umlageverfahren**⁹⁰ der 1. Säule werden die Renten zu jedem Zeitpunkt durch die Beitragszahlungen der aktiven Bevölkerung finanziert. Die Zunahme der Anzahl Rentnerinnen und Rentner im Vergleich zur aktiven Bevölkerung bei der demographischen Alterung führt zu entsprechend steigenden Kosten und Belastungen der aktiven Bevölkerung. Im Gegensatz zum Kapitaldeckungsverfahren ist das Umlageverfahren jedoch weitgehend unabhängig von der Zinsentwicklung.

Beim **Kapitaldeckungsverfahren** der 2. (und 3.) Säule hat sich jede und jeder Versicherte das Alterskapital, von dem seine Rente finanziert wird, bereits angespart. Die demographische Alterung spielt deshalb hier eine kleinere Rolle. Da die eigenen Beiträge unmittelbar für die eigenen Renten verwendet werden, erhöht diese Finanzierungsmethode die Beitragsbereitschaft⁹¹. Dieses Finanzierungsverfahren ist jedoch zentral von der Teuerung und der Zinsentwicklung betroffen: Teuerung und Zinsentwicklung bestimmen nämlich, wie gross das angesparte Alterskapital am Ende des Berufslebens ist und wieviel die davon finanzierte Rente wert ist.

87 Postulate Gadiant (n89.611), Günter (n89.772), Allenspach (n90.640), einfache Anfrage Hildbrand (n90.1066).

88 Postulat Gadiant (n89.611), Postulat Günter (n89.772).

89 Volksinitiative "zum Ausbau von AHV und IV".

90 Wenn wir hier den Begriff "Umlageverfahren" verwenden, ist damit genauer das Ausgabenumlageverfahren im Gegensatz zum Rentenwertumlageverfahren gemeint.

91 Genaugenommen hängt dies jedoch nicht so sehr mit der Finanzierungsmethode sondern mit dem mehr oder weniger verwirklichten Äquivalenzprinzip innerhalb der verschiedenen Säulen zusammen.

Die Schweiz wird in den nächsten Jahrzehnten voraussichtlich eine ausgeprägte demographische Alterung erfahren. Dies wird entsprechende höhere Kosten in der 1. Säule zur Folge haben⁹². Eine zusätzliche Verstärkung der 1. Säule im Sinne eines Ausbaus ihrer Leistungen würde diese Belastung weiter erhöhen. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass die Erwerbstätigen vermehrt versuchen würden, sich dieser Belastung zu entziehen, indem sie in die Schattenwirtschaft ausweichen.

Allerdings ist auch das Kapitaldeckungsverfahren nicht völlig unabhängig von der demographischen Alterung. Realwirtschaftlich gesehen bedingt nämlich auch das Kapitaldeckungsverfahren einen Konsumverzicht der aktiven Bevölkerung zugunsten der Rentnerinnen und Rentner⁹³: Das angesparte Alterskapital muss in eine Rente umgewandelt werden, damit die Rentner schliesslich ihre Konsumbedürfnisse decken können. Dies setzt voraus, dass die Aktiven bereit sind zu sparen und die Anlagen, in die das Deckungskapital investiert wurde, zu übernehmen.

Ein weiteres Argument gegen eine Verstärkung des Umlage- zulasten des Kapitaldeckungsverfahrens liegt in den unterschiedlichen Auswirkungen der Verfahren auf die volkswirtschaftliche Sparquote: Jeder Ausbau der Altersvorsorge wirkt sich auf das private Sparen aus. Während beim Kapitaldeckungsverfahren die Reduktion des privaten Sparens ungefähr durch die Bildung des Deckungskapitals im Rahmen der kollektiven Vorsorge kompensiert werden dürfte, findet beim Umlageverfahren kein solcher Ausgleich statt⁹⁴. Die Herabsetzung der volkswirtschaftlichen Sparquote bewirkt längerfristig ein geringeres Niveau des Kapitalstockes⁹⁵. Eine geringere Kapitalausstattung der Wirtschaft bedeutet jedoch eine geringere Produktivität und damit im Durchschnitt ein geringeres Realeinkommen⁹⁶.

Daneben sind noch andere typische Unterschiede zwischen den beiden Finanzierungsverfahren zu erwähnen:

- Ein Ausbau der Leistungen kann beim Umlageverfahren sofort ausgelöst werden, während beim Kapitaldeckungsverfahren zuerst das dazu notwendige Kapital aufgebaut werden muss. Das bedeutet, dass die Übergangsgeneration im Umlageverfahren sofort von den erweiterten Leistungen profitiert, während sie im Kapitaldeckungsverfahren erst allmählich - nach Massgabe des Aufbaus ihres Deckungskapitals - höhere Leistungen erhält. Ein allfälliger Abbau von Leistungen hätte beim Umlageverfahren zur Folge, dass die Übergangsgeneration im Vergleich zu den bereits geleisteten Beiträgen geringere Leistungen erhalten wird, während im Kapitaldeckungsverfahren die geleisteten Beiträge als Kapital jederzeit zur Verfügung stehen.
- Ein auf das Umlageverfahren abgestütztes Altersrentensystem beruht auf einer direkten Umverteilung zwischen den Generationen, was voraussetzt, dass immer (genügend) Beitragszahler zur Verfügung stehen (Perennität). Diese notwendige Stabilität kann - in einem gewissen Umfang⁹⁷ - im Rahmen einer staatlichen Versicherung garantiert werden. Demgegenüber finanzieren sich die Versicherten-

92 Vgl. Ziffer 41.

93 Vgl. Schmid 1991, S. 60.

94 Allerdings ist diese Hypothese nicht ganz unbestritten. Vgl. Schips 1991, S. 25ff.

95 Teil des Volksvermögens, der der Leistungserstellung im Rahmen der Produktion dient, ohne Vorratsbestände und ohne Grund und Boden.

96 Vgl. Schneider 1991, S. 26f.

97 So ist ein gleichbleibendes Verhältnis von Aktiven und Rentnern auch in einer staatlichen Versicherung nicht garantiert.

gruppen im Kapitaldeckungsverfahren selbst, was eine privatrechtliche, dezentrale Organisation ermöglicht.

- Der Anspruch der Versicherten im Umlageverfahren ist vom Staat gesetzlich garantiert. Er kann sich mit entsprechenden Gesetzesänderungen verändern. Im Kapitaldeckungsverfahren beruht der Anspruch auf dem privatrechtlich garantierten Alterskapital. Dieses unterliegt Wertschwankungen.

Die beiden Finanzierungsverfahren haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile, die sich in vielen Bereichen komplementär ergänzen. Alle im Rahmen der Überprüfung der AHI-Vorsorge beigezogenen Experten halten deshalb an der 3-Säulen-Konzeption in ihren Grundzügen fest und beurteilen die Mischung beider Verfahren als grundsätzlich optimal. Allerdings gehen die Meinungen bezüglich der Gewichtung der Säulen auseinander.

- Schmid (1991, S. 1ff) plädiert dafür, in der 1. Säule eine Einheitsrente auf der Höhe der heutigen Maximalrente einzuführen, um damit die Existenzsicherung durch die 1. Säule zu gewährleisten. Gleichzeitig soll die 2. Säule nur in einem kleinen Bereich obligatorisch sein: Der maximal versicherte Verdienst soll deshalb gesenkt werden. Insgesamt resultiert daraus eine Verschiebung der Gewichtung zugunsten der 1. Säule.
- Schips (1991, S. 56ff) argumentiert auch eher in Richtung einer Verstärkung der 1. zulasten der 2. Säule. Dies deshalb, weil die Anpassung an den demographischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel in der 1. Säule leichter erfolgen könne als in der 2. Säule. Zudem sei der Auf- und Abbau des Kapitalstockes in der 2. Säule mit Unsicherheiten behaftet, so dass auf einen Ausbau der 2. Säule verzichtet werden solle.
- Schneider (1991, S. 1ff) und Kohli (1991, S. 49ff) vertreten die Ansicht, dass das heutige System in seiner Gewichtung nahezu ideal sei. Sie verweisen insbesondere auf die mit der demographischen Entwicklung zu erwartenden steigenden Kosten im Umlageverfahren.

Offensichtlich gibt es gute Argumente, in der Altersvorsorge sowohl die Umlage- als auch die Kapitaldeckungsfinanzierung anzuwenden. Allerdings lässt sich wissenschaftlich nicht ermitteln, wie die Gewichte genau zwischen den Säulen zu verteilen sind. Dies hängt vielmehr davon ab, welche Vor- und Nachteile der Systeme in den Vordergrund gestellt werden. Zwar muss das heutige System den neuen Anforderungen angepasst werden (vgl. Ziffer 2). Dies kann jedoch ohne grundlegende Verschiebung der Gewichtung der Säulen untereinander gelöst werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ergeben sich zudem keine zwingenden Gründe, das heutige System grundsätzlich in Frage zu stellen. Vielmehr kommt es einer idealen Lösung recht nahe.

Wir würden es als gefährlich ansehen, angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung heute die 1. Säule zulasten der 2. zu verstärken.

312. Volkspension

Die Postulanten, die die Prüfung der Einführung einer Volkspension verlangen, zielen mit ihrem Vorschlag darauf ab, für die gesamte Bevölkerung einen umfassenden Vorsorgeschutz zu gewährleisten, indem die Volkspension eine angemessene Existenz-

sicherung (ohne Ergänzungsleistungen) wie auch die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung sicherstellt⁹⁸.

Wie die vorhergehenden Ausführungen gezeigt haben, decken zwar die Renten der 1. Säule den Existenzbedarf nicht, das Verfassungsziel wird jedoch zusammen mit den Ergänzungsleistungen erreicht. Soll die Volkspension also den Existenzbedarf decken, so ist damit im Vergleich zu heute ein deutlicher Leistungsausbau verbunden (vgl. Option "Verfassungsauftrag", Ziffer 222.1). Darüber hinaus soll jedoch die Volkspension für die gesamte Bevölkerung auch die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung sicherstellen. Während heute nur Arbeitnehmer ab einem bestimmten Einkommen durch die berufliche Vorsorge erfasst werden, würde der Vorsorgeschutz mit der Volkspension auch auf Arbeitnehmer mit kleinen Einkommen, auf Selbständigerwerbstätige sowie Nicht-Erwerbstätige ausgedehnt. Hält man allerdings am Leistungsziel im Bereich der gewohnten Lebenshaltung fest, so würden auch im neuen System Nicht-Erwerbstätige und Personen mit kleinen Einkommen keine über den Existenzbedarf hinausgehende Leistungen erhalten. Neu wäre die Integration der selbständig Erwerbenden in das System. Die Finanzierung einer Volkspension müsste aufgrund der oben angeführten Argumente (vgl. Ziffer 311) gemischt erfolgen, teils im Umlage- und teils im Kapitaldeckungsverfahren.

Die Einführung einer Volkspension hätte durchaus **Vorteile**: Vermutlich wäre das System transparenter als die heutige Lösung mit zwei bzw. drei Säulen. Wahrscheinlich würde sich auch die Administration vereinfachen. Weiter würden auch die Selbständigerwerbenden über einen ausreichenden Vorsorgeschutz verfügen. Schliesslich wären Stellenwechsel zwischen verschiedenen Arbeitgebern nicht mehr mit einem Wechsel der Vorsorgeeinrichtung in der beruflichen Vorsorge verbunden. Dieses letzte Argument ist allerdings mit der Einführung des Freizügigkeitgesetzes weitgehend hinfällig geworden.

Diesen Vorteilen stehen aber wesentliche und schwerwiegende **Nachteile** gegenüber: Es fragt sich grundsätzlich, ob der damit verbundene Leistungsausbau adäquat ist. Jedenfalls lässt er sich mit einer Volkspension nicht leichter finanzieren als im heutigen System. Die Finanzierungsprobleme wegen der Alterung der Bevölkerung würden - bei einer Verstärkung der Umlagefinanzierung - indessen noch grösser. Zudem kann sich die heutige Vielfalt der Vorsorgeeinrichtungen in Zukunft als Vorteil erweisen: Sollte sich aufgrund der zukünftigen Entwicklung der beruflichen Vorsorge die Bindung des Arbeitnehmers an die Vorsorgeeinrichtung seines Arbeitgebers lockern, so kann mit einer volkswirtschaftlich erwünschten Konkurrenz zwischen den Vorsorgeeinrichtungen gerechnet werden.

In Abwägung der Argumente bringt eine **Volkspension** keine wesentlichen Vorteile hingegen schwerwiegende Nachteile gegenüber der heutigen Lösung. Wir ziehen deshalb einen solchen grundlegenden Systemwechsel **nicht in Erwägung**.

32. Ergänzung oder Ersetzung des Systems der Sozialen Sicherheit durch eine Grundsicherung?

Die Ausgestaltung der AHV-Vorsorge hängt eng mit dem gesamten System der Sozialen Sicherheit zusammen. Einerseits stellt sich die grundsätzliche Frage, wieweit

⁹⁸ Postulat Gadiant (n89.611), Postulat Günter (n89.772).

nicht das gesamte System der Sozialen Sicherheit durch eine Grundsicherung ergänzt oder ersetzt werden soll. Auf dieser Ebene ist dann auch die Frage zu stellen, wie eine solche Grundsicherung für den Bereich der AHI-Vorsorge allein zu beurteilen sei. Andererseits muss beachtet werden, dass zwar die hier untersuchte AHI-Vorsorge einen zentralen Platz im System der Sozialen Sicherheit der Schweiz einnimmt, dass aber auch in anderen Bereichen der Sozialen Sicherheit sozialpolitische Bedürfnisse bestehen.

321. Zur Neuen Armut in der Schweiz

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurde das Thema der "Neuen Armut" auch in der Schweiz thematisiert. Die entsprechenden wissenschaftlichen Untersuchungen⁹⁹ zeigten, dass auch in der Schweiz unabhängig von der Konjunkturlage stets ein Teil der Bevölkerung als einkommensschwach bzw. arm zu bezeichnet werden muss. Seither sind zahlreiche kantonale und kommunale Armutsstudie erstellt worden. Ihre konzeptionellen Grundlagen und die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen¹⁰⁰:

- Die Studien gehen von einem **relativen Armutsbegriff** aus. Sie definieren also Armut unter Bezugnahme des in der Schweiz "üblichen" Lebensstandard¹⁰¹.
- Bei der Festlegung der **verwendeten Armutsgrenze** bestehen jedoch wesentliche Unterschiede zwischen den Studien: Soweit sie sich auf das steuerbare Einkommen beziehen, werden die tatsächlichen Einkommensverhältnisse unterschätzt. Andere ermitteln das Bruttoeinkommen anhand der Angaben in der Steuererklärung. Auch mit dieser Methode werden jedoch - je nach kantonaler Steuergesetzgebung - wichtige Einkommensbestandteile wie Fürsorgeleistungen, Ergänzungsleistungen zu AHV und IV oder Alimentenzahlungen nicht oder nur teilweise erfasst. Schliesslich werden die Gewinnungskosten und der zumutbare Vermögensverzehr unterschiedlich berücksichtigt¹⁰².
- **Ein nicht zu vernachlässigender Teil der Bevölkerung in der Schweiz muss als arm bezeichnet werden.** Die Schätzungen gehen aus den angeführten Gründen auseinander, doch dürfte der Anteil zwischen 5% und 15% der Bevölkerung liegen.
- **Von Armut besonders betroffen sind spezifische Bevölkerungsgruppen:** Chronisch Kranke, Behinderte, Personen ohne festen Wohnsitz oder ohne gesicherten Arbeitsplatz, Personen mit Qualifikationslücken, Alleinstehende, Rentner. Wieweit AHV- und IV-Rentner tatsächlich einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, ist allerdings strittig. Möglicherweise ist dieses Ergebnis der Armutsstudien auch auf eine ungenügende Erfassung der Ergänzungsleistungen zurückzuführen (vgl. oben). Besonders häufig von Armut betroffen sind Frauen. Dies scheint insbesondere damit zusammenzuhängen, dass Frauen überdurchschnittlich häufig zur Gruppe der alleinerziehenden sowie älteren und alleinstehenden Personen gehören, für welche eine hohe Armutsgefährdung besteht¹⁰³.

99 Buhmann 1988, Enderle 1987, Marazzi 1986.

100 Vgl. dazu auch Farago, Füglistaler 1992. Mit weiteren Hinweisen.

101 Vgl. Anhang A4.

102 Vgl. dazu auch Anhang A4.

103 Füglistaler, P., Hohl, M. 1992, S. 180ff.

- Während die ersten Armutsstudien sich vorwiegend auf eine Untersuchung der **Einkommens- und Vermögenssituation** konzentrierten, thematisierten neuere Studien zunehmend auch die **Lebenslage** der von Armut betroffenen Gruppen, d.h. deren Lebensbedingungen in zentralen Bereichen und versuchen, beide Aspekte zu integrieren.

Im Rahmen des nationalen Forschungsprogrammes 29 "Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit" wird zur Zeit eine gesamtschweizerisch repräsentative Untersuchung über die Armut in der Schweiz durchgeführt, die verschiedene offene Fragen in diesem Bereich beantworten sollte. So wurde besondere Sorgfalt darauf verwendet, die Einkommenssituation vollständig zu erfassen wie auch die Lebensbedingungen der Betroffenen zu erfassen.

Obwohl also zwischen den verschiedenen Armutsstudien teilweise gewichtige Unterschiede in der verwendeten Methode wie auch bei den Ergebnissen bestehen, und verschiedene Aspekte noch ungeklärt sind, machen die bis heute vorliegenden Ergebnisse doch deutlich, dass auch in der Schweiz ein Teil der Bevölkerung als arm bezeichnet werden muss. Das Problem wurde auch in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen aufgegriffen¹⁰⁴.

322. Alternative Formen der Grundsicherung

Die Frage, ob anstelle oder in Ergänzung zum kausal orientierten Sozialversicherungssystem nicht eine Grundsicherung notwendig wäre, ist schon alt¹⁰⁵. In jüngerer Zeit hat die Idee einer Grundsicherung aufgrund der Diskussion um die Neue Armut erneut Auftrieb erhalten, wobei im wesentlichen drei Argumentationslinien vertreten werden:

- Das heutige System der Sozialen Sicherung habe die sozialen Probleme der Armut und der Langzeitarbeitslosigkeit trotz Wohlstand nicht lösen können.
- Die heutige Soziale Sicherung sei intransparent und ineffizient, wobei gleichzeitig die Finanzierbarkeit des Sozialstaates in Frage gestellt sei.
- Unserer Gesellschaft gehe die Arbeit aus. Aus diesem Grund müsse die materielle Existenzsicherung von der Arbeit entkoppelt werden, wodurch auch eine ökologischere Wirtschaftsweise ermöglicht würde. Gleichzeitig könne so die geschlechtsspezifische Verteilung von bezahlter Erwerbs- und unbezahlter Reproduktionsarbeit erreicht werden.

Bei den verschiedenen vorgeschlagenen Modellen der Grundsicherung können im wesentlichen fünf Modelltypen unterschieden werden:

- Mit der **Einführung einer Einheitsrente** auf der Höhe der heutigen Maximalrente in der AHV/IV soll der Existenzbedarf der AHV-/IV-Rentnerinnen und Rentner gedeckt werden.
- Bei der **negativen Einkommenssteuer** wird ein Schwellenwert für das Einkommen definiert. Einkommen über dieser Schwelle werden besteuert, Einkommen darunter werden durch eine staatliche Leistung ("negative Steuer") ergänzt. Dieses Modell

¹⁰⁴ Vgl. Anhang A25.

¹⁰⁵ Für einen historischen Überblick vgl. Gerhardt, Weber 1984, Milano 1989.

hat zum Ziel, das System der Sozialen Sicherheit durch einen einzigen Mechanismus zu ersetzen, der den Markt möglichst wenig verzerrt.

- Die **Sozialdividende** ist eine staatliche Leistung von einheitlicher Höhe, die an alle Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet wird. Besteuert werden Einkommen, die zusätzlich zur Sozialdividende erzielt werden. Dadurch wird ein sehr grosses Volumen umverteilt.
- Bei der **bedürfnisorientierten Grundsicherung** geht es im wesentlichen darum, das bestehende System der Sozialen Sicherheit durch normierte Bedarfsleistungen nach dem Modell der Ergänzungsleistungen zu ergänzen. Dadurch soll - meist für besondere Bevölkerungsgruppen - eine Mindestsicherung erreicht werden¹⁰⁶.
- Den verschiedenen Formen von **Wiedereingliederungsleistungen** liegt die Idee eines Vertrages zwischen dem Staat und den Bezügerinnen und Bezüger zugrunde. Der Staat gilt dabei die Aktivitäten zur sozialen oder beruflichen Eingliederung, zu denen sich die Bezügerinnen und Bezüger verpflichtet haben, finanziell ab.

Diese Modelle unterscheiden sich hinsichtlich verschiedener Kriterien: Während sich die einen als Ergänzungen zum heutigen System verstehen, die bestehende Lücken füllen (Einheitsrente, bedürfnisorientierte Grundsicherung, Wiedereingliederungsleistungen), sollen die anderen das heutige System grundsätzlich ablösen (negative Einkommenssteuer, Sozialdividende). Der Bezügerkreis und die Zugangskriterien sind mehr oder weniger restriktiv, je nach dem, ob das Modell die ganze Bevölkerung oder nur bestimmte Teile sichern soll, ob es das bestehende System ersetzen oder ergänzen soll und wieweit die Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft als Bedingung für die Ausrichtung der Leistungen notwendig ist (Wiedereingliederungsleistungen einerseits und die Sozialdividende andererseits, die gerade auf eine Entkoppelung von Einkommen und Erwerbsarbeit und damit auf eine Umverteilung der [bezahlten und unbezahlten] Arbeit abzielt).

Gerade dieser Zusammenhang zwischen Grundsicherung und Erwerbsarbeit bietet Anlass zu einer zentralen Kritik an diesen Modellen, soweit sie ein Mindesteinkommen garantieren. Werden die Leistungen hoch genug angesetzt, um ein angemessenes Niveau der Sozialen Sicherheit zu gewährleisten, ist der Finanzierungsbedarf sehr hoch. Gleichzeitig reduziert sich der Anreiz (zusätzliches) Erwerbseinkommen zu erzielen und damit das Arbeitsangebot¹⁰⁷. Werden hingegen die Leistungen tief angesetzt, können die Kosten und Auswirkungen auf das Arbeitsangebot (relativ) klein gehalten werden. Wahrscheinlich werden aber die Leistungen ungenügend sein.

Es fragt sich zudem, ob die administrativen Vereinfachungen, die mit den Modellen der negativen Einkommenssteuern und der Sozialdividende erwartet werden, sich tatsächlich realisieren lassen. Da hier ein relativ grosser Anreiz zur Transfererschleichung besteht, besteht die Gefahr, dass die Schattenwirtschaft wächst und es müsste ein grosser Aufwand zur Erfassung der Einkommenssituation der Haushalte betrieben werden¹⁰⁸.

Mit der Einführung einer Einheitsrente in der AHV würde in diesem Bereich ein garantiertes Einkommen verwirklicht. Die Argumente, die dagegen sprechen, wurden be-

106 Postulat Hildbrand (n91.3085), Motion Bircher (n91.3111), vgl. Ziffer A26.

107 Schneider, H. 1991, S. 3; Schmid, H. 1991, S. 33; Kohli, U. 1991, S. 52.

108 Schmid, H. 1991, S. 32f.

reits andernorts dargelegt und brauchen hier nicht wiederholt zu werden¹⁰⁹. Zudem garantieren die Ergänzungsleistungen schon heute in diesem Bereich, dass der Lebensbedarf gedeckt wird. Die negative Einkommenssteuer und die Sozialdividende stellen Formen der Grundsicherung dar, deren Realisierung eine radikale Umgestaltung des heutigen Systems der Sozialen Sicherheit mit sich bringen würde und grössere negative Auswirkungen insbesondere auf das Arbeitsangebot sind nicht auszuschliessen.

Hingegen würde die bedürfnisorientierte Grundsicherung für besondere Bevölkerungsgruppen direkt am Modell der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV anknüpfen: Sie könnte auf Personen beschränkt werden, von denen die Erbringung von Arbeitsleistungen nicht erwartet wird bzw. welche gesellschaftliche wertvolle Leistungen erbringen, die nicht bezahlt werden (etwa Erziehungs- oder Betreuungsaufgaben). Das Modell von Leistungen zur Wiedereingliederung könnte an die Erfahrungen in einigen Kantonen anknüpfen und würde dazu dienen, z.B. arbeitslosen Personen während einer vorübergehenden Phase Aktivitäten finanziell abzugelten, die ihrer beruflichen und / oder sozialen Wiedereingliederung dienen. Zwar liegen diese beiden Modelle ausserhalb der Grenzen der AHI-Vorsorge und damit auch ausserhalb des Kernbereichs dieses Berichtes. Aufgrund der bestehenden Probleme im Umfeld der neuen Armut und der Langzeitarbeitslosigkeit schlagen wir an dieser Stelle trotzdem ihre Prüfung vor.

Die Einführung einer Einheitsrente in der AHV, einer negativen Einkommenssteuer und einer Sozialdividende lehnen wir ab. Hingegen vertreten wir die Auffassung, dass die Einführung einer **bedürfnisorientierten Grundsicherung für besondere Bevölkerungsgruppen** ausserhalb der AHI-Vorsorge nach dem Modell der Ergänzungsleistungen der 1. Säule sowie von **Leistungen zur Wiedereingliederung** mittelfristig geprüft werden müssen.

¹⁰⁹ Vgl. Ziffern 222.1 und 5 sowie: Bundesamt für Sozialversicherung: Bericht über die Grundsätze und Auswirkungen einer Einheitsrente.

4. Entwicklung des Finanzierungsbedarfs

Im folgenden wird die Entwicklung des Finanzierungsbedarfs in der ersten und zweiten Säule behandelt. Die Berechnungen beruhen auf dem demographischen Szenario "Kontinuität" des Bundesamtes für Statistik. Es geht von einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung sowie einer Geburtenziffer auf dem heutigen tiefen Niveau aus. Dabei verläuft die Wirtschaftsentwicklung günstig und die Erwerbsbevölkerung wächst, wozu ausländische Arbeitskräfte wesentlich beitragen. Aufgrund dieser Annahmen ist mit einer Zunahme der Anzahl Personen über 64 Jahren von heute rund 1 Mio gegen 1,3 Mio im Jahr 2010 zu rechnen. Im gleichen Zeitraum wird sich gemäss Szenario der Alterslastquotient¹¹⁰ von 24% auf 29% erhöhen¹¹¹.

Die Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmequellen wird in realen Werten bis ins Jahr 2010 gezeigt und zwar getrennt nach den wirtschaftlichen Szenarien "Moderates Wachstum" (1% Reallohnwachstum) und "Null-Wachstum" (kein Reallohnwachstum). Die Berechnungen basieren auf einer Preisentwicklung von 3,5% und auf einer Lohnentwicklung von 4,5% bzw. 3,5% und werden teuerungsbereinigt dargestellt in Preisen von 1995.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den hier gezeigten Entwicklungen um Berechnungen handelt, die auf Annahmen über die demographische und wirtschaftliche Entwicklung beruhen. Trotz dieser Unsicherheit geben sie Hinweise über das Ausmass und die Bedeutung von Änderungen, die im betrachteten Zeitraum in ihrer Tendenz mit hoher Wahrscheinlichkeit zutreffen dürften.

4.1. Entwicklung des Finanzierungsbedarfs in der ersten Säule

In den folgenden Tabellen werden die Ausgaben (gesamter Finanzierungsbedarf) bei der AHV und der IV in Fünfjahresschritten dargestellt. Entscheidend für die Beurteilung der finanziellen Lage der Versicherung ist nicht allein der absolute Frankenbetrag sondern auch das Verhältnis der Ausgaben zur Lohnsumme und der Mehrwertsteuer sowie der Index der Ersatzquote. Die Ersatzquote ist das Verhältnis von Rente zu Einkommen und somit auch das Verhältnis von Leistung zu Beitrag. Dieser Index zeigt die Veränderung der Ersatzquote für eine neue Rente im entsprechenden Jahr gegenüber 1980, dem Basisjahr des Mischindexes. Das Szenario Null-Wachstum zeigt direkt den Einfluss der Demographie auf die AHV und IV, da der Mischindex hier keine Wirkung entfaltet.

Im Anhang befinden sich die Finanzhaushalte mit den Ausgaben und Einnahmen gemäss der geltenden Finanzierung, bei welchen auch der Stand der Kapitalkonten nachgeführt wird. Bei den Einnahmen ist die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die vom Stimmvolk im Grundsatz bereits angenommen worden ist, eingerechnet worden, wobei von der Arbeitshypothese ausgegangen worden ist, dass ab 2000 0,5% und ab 2003 1% eingesetzt würden. Die Graphiken erklären den Verlauf des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs (Ausgaben minus Einnahmen) und den Gleichgewichtsbeitragssatz. Der Gleichgewichtsbeitragssatz zeigt den Beitragssatz auf, der unter Berücksichtigung der Leistungen der öffentlichen Hand (20 Prozent der Ausgaben bei der AHV, 50 Prozent bei der IV) erforderlich ist, um die Ausgaben effektiv zu decken.

110 Verhältnis der 65-Jährigen und älteren zu den 20-64jährigen.

111 -Bundesamt für Statistik. 1992. Szenario zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1991-2040.

411. Geltende Ordnung und Option "Zielhierarchie"

Da bei der Option "Zielhierarchie" keine Änderungen am Rentensystem vorgeschlagen werden, ist der systembedingte Finanzbedarf derselbe wie in der geltenden Ordnung.

Die Tabelle 411/1 erläutert die Entwicklung der Ausgaben der AHV (teuerungsbereinigte Werte, Preisbasis 1995) bis ins Jahr 2010. Die Berechnungen gehen vom Rentensystem aus, wie es von den eidgenössischen Räten im Rahmen der 10. AHV-Revision beschlossen wurde (inkl. Anhebung des Rentenalters der Frauen auf 63 Jahre im Jahr 2001 bzw. 64 Jahre im Jahr 2005). Heute werden 20 Prozent der Ausgaben durch die öffentliche Hand finanziert und 80 Prozent durch Beiträge.

Tabelle 411/1: Entwicklung der Ausgaben der AHV bis 2010, geltende Ordnung 95

Jahr	Moderates Wachstum: Lohnentwicklung 4,5%; Preisentwicklung 3,5%				Null-Wachstum: Lohnentwicklung 3,5%; Preisentwicklung 3,5%			
	Ausgaben			Ersatzquote in %	Ausgaben			Ersatzquote in %
	in Mio. Franken	in Lohn- prozenten	in MWST- Prozenten		in Mio. Franken	in Lohn- prozenten	in MWST- Prozenten	
1994	23'363	10.6	13.8	93.5	23'363	10.6	13.8	93.5
1995	24'530	10.9	14.2	95.1	24'530	10.9	14.2	95.1
2000	27'339	11.3	14.7	94.2	26'853	11.6	15.0	95.2
2005	29'999	11.7	15.2	88.3	28'970	12.3	16.0	92.1
2010	35'309	13.1	17.0	90.0	32'989	14.0	18.2	95.2

Die Ausgaben steigen ab 1995 um 10,8 bzw. 8,5 Mrd Franken an. Entscheidend für die Finanzierung ist jedoch die Veränderung der relativen Grössen in Lohnprozenten bzw. Mehrwertsteuerprozenten. Die Lohnprozente steigen von heute 10,9 auf 13,1 ("Moderates Wachstum") bzw. 14,0 ("Nullwachstum"). Entsprechend ist das Wachstum in Mehrwertsteuerprozenten. Der Ersatzquotenindex zeigt aber, dass die bessere finanzielle Lage des Szenario "Moderates Wachstum" mit der relativen Entwertung der neuen Renten verbunden ist, welche rund fünf Prozent beträgt.

Obwohl der Anstieg der Ausgaben in Lohnprozenten von heute 10,9% auf 13,1 bzw. 14,0% im Jahr 2010 als viel erscheint, werden wir auch dann noch von einer Zunahme der aktiven Bevölkerung profitieren. Müsste die AHV individuell von jeder Generation finanziert werden, so läge dieser Satz bei ca. 14,5%. Oder anders ausgedrückt: Der Gegenwert, den wir vom heutigen AHV-System erwarten können, ist 14,5 Lohnprozente "wert".

Die Tabelle 411/2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben der IV. Die Entwicklung ab dem Jahr 2000 ist, was die Demographie anbelangt, nur noch gering. Weitere Kostensteigerungen infolge anderer Einflüsse sind nicht mehr berücksichtigt. Die Ausgaben sind ohne die Schuldzinsen ausgewiesen, da sie von den zukünftigen Finanzierungsmaßnahmen abhängen.

Tabelle 411/2: Entwicklung der Ausgaben der IV bis 2010, geltende Ordnung 95 (ohne Zinsausgaben)

Jahr	Moderates Wachstum: Lohnentwicklung 4,5%; Preisentwicklung 3,5%				Null-Wachstum: Lohnentwicklung 3,5%; Preisentwicklung 3,5%			
	Ausgaben (ohne Zins)			Ersatzquote in %	Ausgaben (ohne Zins)			Ersatzquote in %
	in Mio. Franken	in Lohn- prozenten	in MWST- Prozenten		in Mio. Franken	in Lohn- prozenten	in MWST- Prozenten	
1994	6'361	2.9	3.8	93.5	6'361	2.9	3.8	93.5
1995	6'879	3.1	4.0	95.1	6'879	3.1	4.0	95.1
2000	7'869	3.3	4.2	94.2	7'661	3.3	4.3	95.2
2005	8'674	3.4	4.4	88.3	8'190	3.5	4.5	92.1
2010	9'467	3.5	4.5	90.0	8'596	3.6	4.7	95.2

Der Finanzhaushalt im Anhang belegt, dass trotz der Erhöhung des Beitragssatzes auf den 1.1.1995 die Einnahmen ungenügend sind. Der heutige Beitragssatz von 1,4 Lohnprozent wurde nicht verändert, was zu entsprechenden Schulden führt.

412. Option "Verfassungsauftrag"

Die Berechnungen dieser Option wurden aufgrund einer Einheitsrente auf der Höhe der heutigen Maximalrente vorgenommen. Die Tabellen 412/1 und 412/2 zeigen den zusätzlichen Finanzbedarf gegenüber der geltenden Ordnung (Tabellen oben).

Tabelle 412/1: Mehrkosten der Option "Verfassungsauftrag" in der AHV im Vergleich zur geltenden Ordnung 95

Jahr	Auswirkungen gegenüber dem Splitting bei einem moderaten Wachstum			Auswirkungen gegenüber dem Splitting bei einem Null-Wachstum		
	Zusatzkosten in			Zusatzkosten in		
	Mio. Franken	Lohnprozenten	MWST-Prozenten	Mio. Franken	Lohnprozenten	MWST-Prozenten
1997	3'649	1.6	2.1	3'649	1.6	2.1
2000	3'845	1.6	2.1	3'777	1.6	2.1
2005	3'821	1.5	1.9	3'690	1.6	2.0
2010	4'615	1.7	2.2	4'312	1.8	2.4

Tabelle 412/2: Mehrkosten der Option "Verfassungsauftrag" in der IV im Vergleich zur geltenden Ordnung 95

Jahr	Auswirkungen gegenüber Splitting bei einem moderaten Wachstum			Auswirkungen gegenüber Splitting bei einem Null-Wachstum		
	Zusatzkosten in			Zusatzkosten in		
	Mio. Franken	Lohnprozenten	MWST-Prozenten	Mio. Franken	Lohnprozenten	MWST-Prozenten
1997	834	0.4	0.5	834	0.4	0.5
2000	929	0.4	0.5	912	0.4	0.5
2005	970	0.4	0.5	937	0.4	0.5
2010	1'070	0.4	0.5	1'000	0.4	0.5

42. Entwicklung des Finanzierungsbedarfs in der 2. Säule

Während in der 1. Säule die Finanzierung vollständig durch Beiträge (der Versicherten, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand) erfolgt¹¹², stellt die 2. Säule auf zwei Finanzierungsquellen ab, nämlich Beiträge (der Versicherten und ihrer Arbeitgeber) und Kapitalerträge (auf den geäußerten Kapitalien). Nachstehend werden jeweils nur die vorgeschriebenen und versicherungstechnisch notwendigen Kapitalerträge (Verzinsung der Altersguthaben mit 4% gemäss Art. 12 BVV2, der Deckungskapitalien mit dem technischen Zinsfuss, Zinserträge für die Anpassung der laufenden Altersrenten an die Teuerung u.s.w.) angegeben. Zusätzliche Kapitalerträge sind möglich, können aber nicht zum voraus beziffert werden.

Um die Einnahmen in ihren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einerseits und im Vergleich zur 1. Säule andererseits beurteilen zu können, werden nicht nur die Beiträge, sondern auch die notwendigen Kapitalerträge in Prozenten nicht der zugrundeliegenden Summe der BVG-Löhne, sondern der AHV-Lohnsumme der BVG-Versicherten angegeben.

In beiden Wirtschaftsszenarien steigen die Einnahmen sowohl nominell als auch relativ zur AHV-Lohnsumme an. Dabei nehmen die versicherungstechnisch notwendigen Kapitalerträge ungewöhnlich stark zu. Dies ist nicht überraschend, ist doch das BVG erst seit 1985 in Kraft. In einer im Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Versicherung wird aber zu Beginn der geäußerte Kapitalstock aussergewöhnlich stark zunehmen; entsprechend trifft das für die Kapitalerträge zu.

421. Geltende Ordnung

Die Tabelle 42/1 zeigt die Entwicklung der Einnahmen auf, wie sie sich ergeben würde, wenn das heute geltende BVG unverändert weitergeführt würde.

¹¹²

Der Zinsertrag des AHV-Fonds dient heute nicht mehr zur Finanzierung der Leistungen, sondern wird zur Kaufkraftreicherung des Fonds benötigt, dessen Volumen gemäss den gesetzlichen Vorschriften das Volumen einer Jahresausgabe umfassen muss (Art. 107 Abs. 3 AHVG).

Tabelle 42/1: Entwicklung der Einnahmen in der obligatorischen beruflichen Vorsorge (BVG) bis 2010, geltende Ordnung 1995

Jahr	Moderates Wachstum: Realwachstum 1 Prozent Lohnentwicklung 4,5% ; Preisentwicklung 3,5%			Nullwachstum: Realwachstum 0 Prozent Lohnentwicklung 3,5% ; Preisentwicklung 3,5%			in Millionen Franken, zu Preisen von 1995			in Prozenten der AHV-Lohnsumme		
	Beiträge	Kapitalerträge	Total	Beiträge	Kapitalerträge	Total	Beiträge	Kapitalerträge	Total	Beiträge	Kapitalerträge	Total
1995	13'468	3'642	17'110	6.79	1.84	8.63	13'468	3'642	17'110	6.79	1.84	8.63
2000	14'646	5'971	20'617	6.77	2.76	9.53	13'884	5'925	19'809	6.95	2.96	9.91
2005	15'615	8'004	23'619	6.76	3.46	10.22	14'340	7'737	22'077	7.06	3.81	10.87
2010	16'721	9'789	26'510	6.93	4.06	10.99	14'717	9'262	23'979	7.29	4.59	11.88

422. Option "Zielhierarchie"

Die Tabelle 42/2 zeigt die Entwicklung der zusätzlichen Einnahmen unter folgenden Annahmen:

- Das heute geltende BVG wird bis 1998 unverändert weitergeführt.
- Die von der Eidg. BVG-Kommission vorgeschlagenen 17 Massnahmen zur 1. BVG-Revision treten per 1.1.1999 in Kraft. Dabei fallen aber nur gerade drei dieser Massnahmen finanziell ins Gewicht:
 - Teuerungsanpassung laufender BVG-Altersrenten im Rahmen folgender finanziellen Mittel:
 - a) 10% der Jahresausgabe für BVG-Altersrenten, höchstens 1% des entsprechenden Deckungskapitals,
 - b) 1% der koordinierten Löhne aller Versicherten, welche für die Altersleistungen Beiträge entrichten;
 - Herabsetzung des Koordinationsabzuges (auf 2/3 der maximalen einfachen AHV-Rente) und Anpassung des Koordinationsabzuges an den Beschäftigungsgrad bei Teilzeitarbeitenden;
 - Herabsetzung der Altersgutschriften für ältere Versicherte.

Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen wurden ohne die bei einigen Massnahmen allfällig vorzusehenden Übergangsfristen berechnet.

Tabelle 42/2: Entwicklung der Mehreinnahmen im Vergleich zur geltenden Ordnung in der obligatorischen beruflichen Vorsorge (BVG) bis 2010, geltende Ordnung bis 1998, Option "Zielhierarchie" ab 1999.

Jahr	Moderates Wachstum: Realwachstum 1 Prozent Lohnentwicklung 4,5% ; Preisentwicklung 3,5%						Nullwachstum: Realwachstum 0 Prozent Lohnentwicklung 3,5% ; Preisentwicklung 3,5%					
	in Millionen Franken, zu Preisen von 1995			in Prozenten der AHV-Lohnsumme			in Millionen Franken, zu Preisen von 1995			in Prozenten der AHV-Lohnsumme		
	Beiträ- ge	Kapital- erträge	Total	Beiträ- ge	Kapital- erträge	Total	Beiträ- ge	Kapital- erträge	Total	Beiträ- ge	Kapital- erträge	Total
2000	2'124	1'019	3'143	0.83	0.41	1.23	2'130	1'008	3'137	0.88	0.43	1.31
2005	2'394	1'560	3'954	0.91	0.61	1.52	2'412	1'578	3'990	1.03	0.69	1.72
2010	2'940	2'027	4'967	1.08	0.75	1.83	2'871	1'982	4'853	1.23	0.86	2.09

423. Option "Verfassungsauftrag"

Die Tabelle 42/3 zeigt die Entwicklung der zusätzlichen Einnahmen unter folgenden Annahmen:

- Das heute geltende BVG wird bis 1998 unverändert weitergeführt.
- Die 1. BVG-Revision tritt per 1.1.1999 in Kraft. Die dabei vorgesehenen Massnahmen entsprechen jenen der Option "Zielhierarchie", mit folgenden Anpassungen:
 - Aufhebung der Ergänzungsgutschriften anstelle ihrer Weiterführung;
 - Volle anstelle einer teilweisen Teuerungsanpassung laufender BVG-Altersrenten;
 - Heraufsetzung des Koordinationsabzuges (auf 5/4 der maximalen einfachen AHV-Rente).

Auch hier wurde wie in der Option "Zielhierarchie" allfällig vorzusehenden Übergangsfristen keine Rechnung getragen, so dass die Auswirkungen gleich von Beginn weg in ihrem vollen Umfang aufgezeigt werden konnten.

Tabelle 42/3: Entwicklung der Mehreinnahmen im Vergleich zur geltenden Ordnung in der obligatorischen beruflichen Vorsorge (BVG) bis 2010, geltende Ordnung bis 1998, Option "Verfassungsauftrag" ab 1999

Jahr	Moderates Wachstum: Realwachstum 1 Prozent Lohnentwicklung 4,5% ; Preisentwicklung 3,5%						Nullwachstum: Realwachstum 0 Prozent Lohnentwicklung 3,5% ; Preisentwicklung 3,5%					
	in Millionen Franken, zu Preisen von 1995			in Prozenten der AHV-Lohnsumme			in Millionen Franken, zu Preisen von 1995			in Prozenten der AHV-Lohnsumme		
	Beiträ- ge	Kapital- erträge	Total	Beiträ- ge	Kapital- erträge	Total	Beiträ- ge	Kapital- erträge	Total	Beiträ- ge	Kapital- erträge	Total
2000	1'516	271	1'787	0.63	0.10	0.73	1'420	250	1'670	0.64	0.10	0.74
2005	1'808	632	2'440	0.73	0.25	0.98	1'676	618	2'294	0.77	0.27	1.04
2010	2'245	1'096	3'341	0.87	0.41	1.28	1'961	935	2'896	0.90	0.41	1.31

5. Zusammenfassende Würdigung

Die heute erkennbaren Auswirkungen der Alterung unserer Bevölkerung und die wirtschaftlichen Perspektiven haben dazu geführt, dass die Zukunft der schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in der Politik und in der Öffentlichkeit zunehmend und umfassend hinterfragt wird: Ist an der 1972 vom Volk angenommenen 3-Säulen-Konzeption festzuhalten? Wie ist diese Konzeption weiterzuentwickeln?

Wir möchten grundsätzlich am 3-Säulen-Konzept festhalten.

Die 3-Säulen-Konzeption der schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge hat sich bewährt; dies vor allem wegen der Verknüpfung des Umlage- und des Kapitaldeckungsverfahrens bei der 1. und der 2. Säule. Damit werden die bei beiden Finanzierungsverfahren bestehenden Risiken (zunehmende Alterung, Teuerung) in optimaler Weise verteilt.

Zwar muss das heutige System an die neuen gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Anforderungen angepasst werden. Dies kann jedoch ohne grundlegende Verschiebung der Gewichtung zwischen den drei Säulen geschehen (vgl. Ziff. 311). In Anbetracht der zu erwartenden demographischen Kosten würde eine wesentliche Verstärkung der 1. Säule zulasten der 2. Säule grosse finanzielle Probleme bei der 1. Säule mit sich bringen, **weshalb wir eine wesentliche Verschiebung der Gewichte zwischen der 1. und der 2. Säule ablehnen.**

Das Volk hat 1972 die Einführung einer **Volkspension** abgelehnt. Diese Idee wurde vor einigen Jahren wieder aufgenommen. Ihre Nachteile sind indessen offenkundig (Ziff. 312), **weshalb wir diese Idee nicht weiterverfolgen.**

Ein **garantiertes Mindesteinkommen für alle** im Sinne einer negativen Einkommenssteuer oder einer Sozialdividende **lehnen wir ab.** Denn damit würde das System der Sozialen Sicherung von der Erwerbsarbeit und vom Einkommen abgekoppelt und der Leistungsanreiz nachteilhaft beeinflusst. Ferner würde der Finanzierungsbedarf sehr hoch sein, um ein angemessenes Niveau der Sozialen Sicherung zu erreichen. Hingegen werden mittelfristig eine **bedürfnisorientierte Grundsicherung** für besondere Bevölkerungsgruppen auch ausserhalb der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge nach dem Modell der Ergänzungsleistungen der 1. Säule sowie ein **Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung** zu prüfen sein (Ziff. 32).

Die Rahmenbedingungen der Sozialen Sicherung haben sich in den letzten Jahren gewandelt. Die gesellschaftliche Entwicklung, die Alterung unserer Bevölkerung und die veränderten Arbeitsformen stellen neue Anforderungen an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Daraus entsteht ein hoher Anpassungsbedarf für die Soziale Sicherung. **Die Anpassung des heutigen Systems an den Wortlaut des Verfassungsauftrages** (Existenzsicherung durch Versicherungsleistungen) würde das Versicherungsprinzip der 1. Säule in Frage stellen, das Gewicht der 1. Säule stark erhöhen, ihr Leistungsvolumen und damit auch die Kosten wesentlich und global ausweiten, ohne dass - wie ursprünglich erhofft - auf Ergänzungsleistungen ganz verzichtet werden könnte. Insbesondere ist die Einführung einer **Einheitsrente abzulehnen** (Ziff. 224).

Wir sind der Ansicht, dass zur Zeit auf eine Anpassung des 3-Säulen-Systems an den Wortlaut der Verfassungsauftrages verzichtet werden

muss. Statt dessen soll das System aufgrund einer neuen Interpretation des Verfassungsziels und einer Orientierung an einer Zielhierarchie an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden.

Dies kann nur durch **sachlich und zeitlich vernetzte Revisionen** der einzelnen Sozialwerke der drei Säulen geschehen:

Mit der **11. AHV-Revision** ist

- die Finanzierung der AHV und der IV, vor allem im Hinblick auf die demographiebedingten Mehrkosten zu optimieren (Ziff. 21, 241.1); damit befasst sich zur Zeit die eingangs erwähnte interdepartementalen Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherung";
- die Gleichstellung der Geschlechter in der 1. Säule vollumfänglich zu verwirklichen (Ziff. 21, 241.3);
- das Rücktrittsalter und dessen Flexibilisierung neu zu ordnen (Ziff. 21, 241.2);
- die Anpassung der Renten nach dem heute geltenden AHV-Mischindex zu überprüfen (Ziff. 231).

Mit der **4. IV-Revision** soll

- ein zivilstandsunabhängiges Taggeldsystem eingeführt werden (Ziff. 242.2);
- eine Assistenzentschädigung anstelle der Hilfslosenentschädigung geprüft (Ziff. 242.3);
- und die Kostensteuerung verbessert werden (Ziff. 242.1).

Im Zuge von **Revisionen des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen** sollen

- mit der **3. EL-Revision** das bestehende System optimiert werden (Ziff. 243.1); dazu gehören die verbesserte Information der Rentner im Hinblick auf eine mögliche EL-Berechtigung sowie einige Leistungskorrekturen;
- mit einer **4. EL-Revision** das System an die Erfordernisse bei Pflegebedürftigkeit angepasst, die EL mit Leistungen anderer Sozialwerke, wie namentlich mit der Hilfslosenentschädigung der AHV und der IV, koordiniert und die Steuerung des Kostenzuwachses verbessert werden (Ziff. 243.2);
- mit einer **Verfassungsänderung** die EL dauerhaft in der Bundesverfassung verankert und mit dem Leistungsauftrag für die Renten der AHV und der IV sowie der beruflichen Vorsorge harmonisiert werden (Ziff. 243.3).

Im Rahmen der **1. und einer 2. Revision des BVG** soll

- die obligatorische Anpassung der Altersrenten an die Teuerung eingeführt (Ziff. 232);

- die Sicherstellung der Leistungen der beruflichen Vorsorge auf die vor- und überobligatorischen Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen ausgedehnt (Ziff. 244.1);
- die Gleichstellung der Geschlechter verwirklicht (Ziff. 244.2)
- und die Fragen einer Flexibilisierung der beruflichen Vorsorge geprüft werden (Ziff. 21,244.3).

Die Säule 3a soll auch Nichterwerbstätigen zugänglich gemacht werden (Ziff. 245).

Bei allen Revisionen ist darauf zu achten, dass daraus keine Probleme für eine **Annäherung an den europäischen Rechtsraum** entstehen und dass die bereits von unserem Land eingegangenen **internationalen Verpflichtungen** (Ziff. 17) eingehalten werden. Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen grundsätzlich diesen Verpflichtungen aufgrund der dargelegten internationalen Instrumente und liegen auf der Linie des EU-Rechts, soweit sich dessen Entwicklung heute absehen lässt.

Die Anpassungen der gesetzlichen Grundlage der Sozialwerke orientieren sich an einer neuen Interpretation des Verfassungsziels und stärken die 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Sie schliessen heute erkennbare Lücken in der Sozialen Sicherung. Der Bericht weist den Weg in eine gesicherte Zukunft der Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge unseres Landes.



Anhang

A1. Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Überblick	1
1. Das heutige System der AHI-Vorsorge	4
11. <i>Geschichte</i>	4
12. <i>1. Säule</i>	5
121. <i>AHV/IV</i>	5
122. <i>Ergänzungsleistungen</i>	8
13. <i>2. Säule</i>	10
14. <i>Das heutige Rentensystem 1. und 2. Säule</i>	11
15. <i>3. Säule</i>	13
151. <i>Die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a)</i>	14
152. <i>Die freie Selbstvorsorge (Säule 3b)</i>	15
16. <i>Andere Sozialversicherungen in engem Zusammenhang mit der AHI-Vorsorge</i>	15
17. <i>Ausländische Systeme und internationales Recht</i>	16
171. <i>Ausländische Versicherungssysteme</i>	16
172. <i>Internationales Recht</i>	18
172.1 <i>IAO und Europarat</i>	18
172.2 <i>Direkt anwendbare Sozialversicherungsabkommen</i>	19
172.3 <i>EU-Recht</i>	19
2. Beurteilung des heutigen Systems der AHI-Vorsorge und seine Weiterentwicklung	21
21. <i>Anforderung an eine zukunftsgerichtete AHI-Vorsorge</i>	21
22. <i>Verfassungsauftrag und Existenzsicherung im Rentensystem der 3-Säulen-Konzeption</i>	26
221. <i>Das Leistungssystem</i>	26
221.1 <i>Das Leistungssystem nach der Option "Verfassungsauftrag"</i>	26
221.2 <i>Das Leistungssystem nach der Option "Zielhierarchie"</i>	29
222. <i>Auswirkungen der Option Verfassungsauftrag</i>	32
222.1 <i>Auswirkungen der Option Verfassungsauftrag auf die 1. Säule</i>	32
222.2 <i>Auswirkungen der Option Verfassungsauftrag auf die 2. Säule</i>	33
222.3 <i>Auswirkungen der Option Verfassungsauftrag auf die 3. Säule</i>	34
223. <i>Auswirkungen der Option Zielhierarchie</i>	34
223.1 <i>Auswirkungen der Option Zielhierarchie auf die 1. Säule</i>	34
223.2 <i>Auswirkungen der Option Zielhierarchie auf die 2. Säule</i>	35
223.3 <i>Auswirkungen der Option Zielhierarchie auf die 3. Säule</i>	36
224. <i>Beurteilung der Optionen "Verfassungsauftrag" und "Zielhierarchie"</i>	36
23. <i>Anpassung der Leistungen an die wirtschaftliche Entwicklung</i>	38
231. <i>Anpassung der Renten der 1. Säule an den Einkommenszuwachs</i>	38
232. <i>Anpassung der Renten der 2. Säule an die Teuerung</i>	39
24. <i>Der weitere Anpassungsbedarf in der 3-Säulen-Konzeption</i>	40
241. <i>Der weitere Anpassungsbedarf in der AHV</i>	40
241.1 <i>Demographiebedingte Kostensteigerungen</i>	40
241.2 <i>Rentalter</i>	40

241.3	Witwen- und Witwerrenten.....	40
241.4	Aufwertung der Einkommen.....	41
242.	Der weitere Anpassungsbedarf in der IV.....	41
242.1	Kostensteigerungen und Handlungsspielräume.....	41
242.2	Einführung eines zivilstandsunabhängigen Taggeldsystems in der IV.....	43
242.3	Assistenzentschädigung.....	43
243.	Der weitere Anpassungsbedarf bei den Ergänzungsleistungen.....	44
243.1	Optimierung des bestehenden Systems (3. EL-Revision).....	44
243.2	Leistungen im Bereich der Pflege (4. EL-Revision).....	45
243.3	Die Verankerung der Ergänzungsleistungen in der Verfassung.....	46
244.	Der weitere Anpassungsbedarf in der 2. Säule	46
244.1	Sicherung der Vorsorgeeinrichtung bei Zahlungsunfähigkeit.....	46
244.2	Gleichstellung Frau - Mann	46
244.3	Individualisierung der beruflichen Vorsorge.....	47
245.	Der weitere Anpassungsbedarf in der 3. Säule	48
3.	Soll die 3-Säulen-Konzeption grundsätzlich umgestaltet werden?.....	49
31.	<i>Umgewichtung der Säulen oder Volkspension.....</i>	<i>49</i>
311.	Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren.....	49
312.	Volkspension.....	51
32.	<i>Ergänzung oder Ersetzung des Systems der Sozialen Sicherheit durch eine Grundsicherung?.....</i>	<i>52</i>
321.	Zur Neuen Armut in der Schweiz.....	53
322.	Alternative Formen der Grundsicherung.....	54
4.	Entwicklung des Finanzierungsbedarfs.....	57
41.	<i>Entwicklung des Finanzierungsbedarfs in der ersten Säule.....</i>	<i>57</i>
411.	Geltende Ordnung und Option "Zielhierarchie"	58
412.	Option "Verfassungsauftrag"	59
42.	<i>Entwicklung des Finanzierungsbedarfs in der 2. Säule</i>	<i>60</i>
421.	Geltende Ordnung.....	60
422.	Option "Zielhierarchie"	61
423.	Option "Verfassungsauftrag"	62
5.	Zusammenfassende Würdigung	63
Anhang.....	i
A1.	<i>Inhaltsverzeichnis.....</i>	<i>i</i>
A2.	<i>Parlamentarische Vorstösse im Umfeld des 3-Säulen-Konzeptes.....</i>	<i>iv</i>
A21.	Vorstösse zur Überprüfung der Drei-Säulen-Konzeption	iv
A22.	Vorstösse zur Finanzierung der Sozialversicherungen.....	vi
A23.	Vorstösse zur Pflege im Alter	vii
A24.	Vorstösse zu den Ergänzungsleistungen: Verfassungsgrundlage und verbesserte Information über die Anspruchsberechtigung	viii
A25.	Vorstösse zur Neuen Armut.....	x
A26.	Verschiedene Vorstösse.....	xii
A3.	<i>Die Leistungen der Altersvorsorge in verschiedenen europäischen Ländern.....</i>	<i>xiii</i>
A4.	<i>Zum Begriff der Existenzsicherung und der Höhe des angemessenen Existenzbedarfes</i>	<i>xvi</i>

A5.	<i>Finanzhaushalte der AHV/IV</i>	xix
A6.	<i>Literaturverzeichnis</i>	xxv

A2. Parlamentarische Vorstösse im Umfeld des 3-Säulen-Konzeptes

A21. Vorstösse zur Überprüfung der Drei-Säulen-Konzeption

Postulat Gadiant vom 21.9.1989. Sozialversicherung: Neue Finanzierungsgrundlage, Volkspension (n89.611)

Text des Vorstosses: "Die zunehmende Alterung unserer Bevölkerung wird den Sozialstaat vermehrt belasten. Auch muss davon ausgegangen werden, dass die Erwerbsarbeit mittel- und langfristig zurückgehen wird, so dass mit weniger Erwerbsarbeit mehr Renten finanziert werden müssen. Die enge Koppelung von Erwerbseinkommen und Sozialleistungsanspruch wird damit problematisch. Die Änderung der Finanzierungsgrundlagen erscheint insbesondere deshalb als zwingend. Unser Finanzierungssystem stellt zudem auf erhebliches wirtschaftliches Wachstum ab. Solches führt jedoch bei technologisch hochentwickelter Produktion nicht ohne weiteres zu höheren Erwerbseinkommen. Unser schwergewichtig lohnbezogenes Sicherungssystem droht durch solche und anderweitig sichtbar werdende Entwicklung beeinträchtigt zu werden.

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten:

1. Ob es richtig ist, dass der Anteil der lohnabhängigen Finanzierung nicht durch weitere Aufstockung der Lohnprozente erfolgen darf;
2. ob es zu verantworten ist, ein Finanzierungssystem beizubehalten, das auf erhebliches wirtschaftliches Wachstum ausgelegt ist;
3. ob mindestens als zusätzliches Finanzierungsinstrument nicht eine Mehrwertsteuer heranzuziehen ist oder was für andere nicht lohnabhängige Finanzierungsgrundlagen geschaffen werden können;
4. ob es mit Blick auf die sich wandelnden Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Tatsache, dass eine umfassende ökonomische und soziale Existenzsicherung zu gewährleisten ist, nicht machbar und richtig wäre, die erste und die zweite Säule zu vereinen und in eine allgemeine Volkspension mit möglichst einfacher Administration überzuführen."

Postulat Günter vom 13.12.1989. Strategiebericht Sozialversicherung und Altersvorsorge (n89.772)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird eingeladen, dem Parlament vor Beginn der Beratung der 10. AHV-Revision oder einer BVG-Revision in den Kommissionen einen Bericht über die Strategie der Sozialversicherung im Bereich Altersvorsorge vorzulegen.

Dieser Strategiebericht soll insbesondere die folgenden Punkte behandeln:

1. Langfristiger Ersatz des Zweisäulensystems (AHV/BVG) durch eine einheitliche Lösung auf der Basis des jetzigen AHV-Systems (Volkspension);
2. Vorteile einer AHV-Rente, die - zumindest für kleinere und mittlere Einkommen - die Fortsetzung der gewohnten Existenz gewährleistet gegenüber der jetzigen Doppellösung und der Krücke der Ergänzungsleistungen;

3. Einbau eines Kapitaldeckungselementes in ein erweitertes AHV-System im Sinne eines Kompromisses zwischen der heutigen Lösung und einer Volkspensionslösung;
4. Das Problem der zeitweiligen Fortführung des jetzigen zweiseitigen Systems (AHV / BVG) für die bereits erfassten Generationen beim gleichzeitigen Aufbau eines Volkspensionssystems bzw. das Problem der Überführung von BVG-Ansprüchen und -geldern in ein Volkspensionssystem.
5. das Problem der Krisenanfälligkeit (Inflation, Rezession, Preiszusammenbrüche auf dem Liegenschafts- bzw. Wertpapiermarkt) des AHV- bzw. BVG-Systems."

Einfache Anfrage Hildbrand vom 5.6.1990. Künftige Finanzierung der AHV (n90.1066)

Text des Vorstosses: "Gemäss demographischem Bericht des Bundesamtes für Statistik wird die AHV - erste Säule der Altersvorsorge - nach der Jahrtausendwende kaum mehr in der Lage sein, die Alters-Rentenbezüge zu garantieren, wenn nicht andere Finanzierungsmodalitäten erarbeitet werden. Die Erfahrung lehrt, dass langwierige Diskussionen im Sozialbereich ebenso lange Entscheidungsphasen nach sich ziehen. Angesichts der Tatsache, dass viele Komponenten, wie Frauenarbeit, Teilzeitarbeit, wirtschaftliche Voraussetzungen, Beitragssätze, Ausländerbeiträge usw. einen solchen Werdegang mehr oder weniger stark beeinflussen, frage ich den Bundesrat an:

1. Ob es nicht opportun wäre, bereits heute eine Kommission zu bestimmen, um mögliche Lösungen auszuarbeiten.
2. Ob die Beiträge und Reserven der zweiten Säule für einen Teilersatz miteinzubeziehen wären.
3. Ob bereits heute Massnahmen getroffen sind, die parallel zur zehnten AHV-Revision erarbeitet werden können."

Postulat Allenspach vom 22.6.1990. Gesamtkonzeption der sozialen Sicherheit (n90.640)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird ersucht, die Gesamtkonzeption der sozialen Sicherheit mit Blick auf die kommenden wirtschaftlichen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen zu überprüfen und dem Parlament darüber Bericht zu erstatten.

Dabei sind insbesondere

1. die soziale Effizienz der Sozialleistungen zu untersuchen;
2. Möglichkeiten zu erarbeiten, die Sozialleistungen besser und ausschliesslicher auf die drängenden sozialen Bedürfnisse zu konzentrieren;
3. der Selbstverantwortung ein höherer Stellenwert einzuräumen;
4. auf allen Ebenen der administrativen Vereinfachung besondere Aufmerksamkeit zu schenken."

A22. Vorstösse zur Finanzierung der Sozialversicherungen

Postulat Bortoluzzi vom 15.12.1993: Studie über eine Energiesteuer für den Sozialbereich (n93.3628)

Text des Vorstosses: "Studien belegen, dass die Finanzierung unserer Sozialversicherungen mittelfristig sichergestellt ist. Die demographischen Entwicklungen werden uns aber längerfristig Schwierigkeiten bereiten, weshalb auch andere Finanzierungsformen gesucht werden müssen. Gleichzeitig führt die ständige Verteuerung der Arbeitskraft zu einer Verlagerung der Investitionen; weg von der menschlichen Leistung und hin in Energie und Technik. Diese Entwicklung wird bei nochmaliger Verteuerung der Arbeitskraft, welche die demographische Entwicklung zweifellos fordern wird, angeheizt werden und könnte auch zu vermehrter Arbeitslosigkeit führen.

Als Ausweg könnte sich eine Verlagerung der Finanzierung der Sozialversicherungen von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen hin zu einer abgestuften Abgabe auf den verschiedenen Energieträgern anbieten. So könnte eine längerfristig kaum zu umgehende Produktionsverteuerung wie eine ständig stärkere Geringschätzung der menschlichen Arbeitskraft aufgefangen werden.

Der Bundesrat wird eingeladen, die Auswirkungen einer teilweisen oder vollständigen Ablösung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialwerke im Gleichschritt mit der Einführung einer abgestuften Energieabgabe in einer Studie auf die Punkte der Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen, die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft, die Arbeitsplätze und die Praktikabilität solcher Abgaben überhaupt zu untersuchen.

Begründung: "Die Sicherstellung mit den recht stark an den Arbeitsplatz gebundenen Abgaben für Sozialversicherungen sind längerfristig nicht gewährleistet. Auch werden, obwohl die Reizschwelle bereits überschritten ist, die Beiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmer noch ansteigen, da sich neben den Alterstrukturen auch die Arbeitslosenprobleme akzentuieren werden. Eine Ersatzquelle, die im weitesten Sinn als Verursacherin der schwindenden Arbeitsplätze verantwortlich gemacht werden kann, andererseits aber auch gegenüber wirtschaftlichen Arbeitsangebotsschwankungen gewappnet ist, stellt eine Energiesteuer, abgestuft zwischen erneuerbaren und nicht erneuerbaren Energien dar. Bei der angesprochenen Energiesteuer geht es nicht in erster Linie um zusätzliche Einnahmen zu Gunsten der Sozialversicherungen, sondern um eine teilweise oder vollständige Ablösung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge. Nur so kann eine künstlich erzeugte Produktionsverteuerung vermieden werden, die den Standort Schweiz in unverantwortlicher Art und Weise verschlechtern würde. Neben der Sicherung der Finanzierung unserer Sozialeinrichtungen könnte auch die menschliche Arbeitskraft aufgewertet werden. Dieser Vorschlag gibt viele Fragen auf. Gibt es neue, grössere Belastungen für gewisse Wirtschaftszweige? Werden dafür andere entlastet usw.? Wie steht es mit der Exportwirtschaft? Mittels einer Studie sollten diese drängenden Fragen geklärt werden."

Postulat Raggenbass vom 08.06.1994: Finanzierung der sozialen Sicherheit (n94.3205)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird ersucht, die soziale Sicherheit in ihrer Gesamtheit (AHV, IV, EL, EO, FL, KL, Fürsorge ÄLV, BVG, Stipendien, MV, UV, KV, Mutterschaftsversicherung) zu analysieren, ein kohärentes, aufeinander abgestimmtes

und ganzheitliches auf die Zukunft ausgerichtetes Finanzierungskonzept zu erarbeiten und dem Parlament Bericht zu erstatten."

Begründung: "1994 dürften die Sozialausgaben inklusive Fürsorge über 30% des BIP ausmachen. Die Tendenz ist weiterhin steigend. Eine Trendwende ist nach Wechsler/Savioz - "Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit" - erst im Jahre 2032 absehbar. Ursachen dieser Entwicklung sind die Veränderung demographischer und wirtschaftlicher Faktoren aber auch die institutionelle Ausgestaltung des Sozialversicherungssystems. Grosse Ausgabensteigerungen stehen noch an, vor allem verursacht durch die zunehmende Ueberalterung der Bevölkerung. Die im Verhältnis zur massgeblichen und aussagekräftigen Vergleichsgrösse BIP relevante Veränderung der Sozialausgaben wird wesentlich durch das Wirtschaftswachstum geprägt, womit auch schon der gefährliche Kreislauf aufgezeigt ist. Hohe Sozialausgaben beeinträchtigen das Wirtschaftswachstum. Geringes Wirtschaftswachstum führt zu im Verhältnis zum BIP hohen Sozialausgaben. Dieser Kreislauf zeigt auch auf, dass die Sozialausgaben nicht ins Unendliche wachsen dürfen, ansonst der Sozialstaat als solcher gefährdet ist. Die Entwicklungen in Schweden und den Niederlanden sprechen eine deutliche Sprache. Bezüglich der Höhe der Sozialausgaben wäre die Schweiz unter den EU-Staaten bereits unter den ersten 4 zu finden.

Schweden als mögliches neues EU-Land ist nach wie vor führend. Nicht ohne Grund hat die OECD dem schwedischen Versorgungsstaat Ineffizienz vorgeworfen und einen Systemwechsel zum Residualansatz empfohlen. Das Postulat soll die Beantwortung folgender Fragen bewirken: Wie soll die Finanzierung des "Sozialstaats" Schweiz der Zukunft aussehen? Unsere Sozialausgaben werden heute - geschichtlich gewachsen - über die klassischen Finanzquellen finanziert: Lohnprozente, direkte und indirekte Steuern (allgemeine Bundes-, Kantons- oder Gemeindemittel), Kopfprämien, Direktzahlungen. Mit welchen Finanzierungsquellen und in welchem Verhältnis zueinander sind in Zukunft die Sozialausgaben zu finanzieren? Wie stark kann der Produktionsfaktor Arbeit belastet werden, ohne dass die negativen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbslage überwiegen? Welche Auswirkungen zeitigt der stärkere Einbezug von Konsum, Energie, Emissionen etc. zur Finanzierung der Sozialausgaben? Wo und wie kann die soziale Sicherung kostengünstiger und effizienter gestaltet werden? Die Fragestellung ist nicht abschliessend. Sie ist vielmehr systematisch aufzuarbeiten und im Rahmen eines kohärenten, aufeinander abgestimmten und ganzheitlichen Finanzierungskonzeptes, welches die gesamten Sozialausgaben umfasst, zu beantworten."

Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 05.09.1994: Alternative Finanzierungsmöglichkeiten der Arbeitslosenversicherung (n94.3323)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob es angezeigt wäre, dem Parlament bis Ende 1996 die gesetzlichen und verfassungsmässigen Grundlagen zu unterbreiten für eine teilweise oder vollständige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung über eine Ressourcen- oder Konsumsteuer anstelle von Lohnprozente."

A23. Vorstösse zur Pflege im Alter

Parlamentarische Initiative Tschopp vom 30.11.1992: AHV-Plus (n92.442)

Text des Vorstosses: "Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes schlage ich - im Sinne einer parlamentarischen Initiative in Form einer allgemeinen

Anregung - vor, die in den Artikeln 34bis und quater der Bundesverfassung genannten Versicherungen (Kranken- und Unfallversicherung, AHV und berufliche Vorsorge) durch eine Einrichtung zu ergänzen, die die Gesundheits- und Betreuungskosten für Betagte übernimmt.

Bei der endgültigen Ausarbeitung der entsprechenden Vorlage ist insbesondere auf folgende Punkte zu achten:

1. Die Arbeiten von Experten sowie die parlamentarischen Beratungen im Hinblick auf die Schaffung einer solchen Einrichtung sind parallel und synchron zur laufenden Reform der Kranken- und Unfallversicherung durchzuführen, ohne deren Abschluss hinauszuzögern.
2. Bei der Abklärung der konkreten Ausgestaltung dieser Einrichtung sind der Kreis der Leistungsempfänger und die Art der übernommenen Leistungen mit besonderer Sorgfalt zu bestimmen.
3. Die neue Einrichtung sorgt für die Finanzierung der geriatrischen Behandlung, und zwar unabhängig davon, ob diese stationär oder ambulant durchgeführt wird. Lösungen wie Hauspflege (Spitex) oder Tageskliniken sind ausdrücklich anzuerkennen. Abgesehen von medizinischen Leistungen im engeren Sinne finanziert oder unterstützt die neue Einrichtung auch Leistungen der sozialen Betreuung zugunsten der Betagten, ob solche nun von Familienangehörigen oder durch Hilfswerke erbracht werden.
4. Der Leistungsauftrag der neuen Einrichtung beschränkt sich auf den administrativen und finanziellen Bereich; sie erbringt also nicht selber Pflege- oder Betreuungsleistungen.
5. Es ist darauf zu achten, dass die neue Einrichtung von den Institutionen, die die Aufgaben anerkannter Krankenkassen wahrnehmen, streng getrennt ist.
6. Für die Einrichtung ist eine gemischte, gemeinsame Finanzierung vorzusehen, wobei folgende Körperschaften bzw. Personen zur Leistung von Beiträgen verpflichtet werden: Bund, Kantone und Gemeinden, berufliche Vorsorgeeinrichtungen (2. Säule) sowie die betroffenen Betagten selber."

Postulat der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit vom 22.10.1993:
AHV-plus (n93.3530)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird gebeten, über die mit der Initiative Tschopp Nr. 92.442 (AHV-plus) angesprochene Problematik einen Bericht zu verfassen und allfällige neue Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen - sei dies im Rahmen der Ergänzungsleistungen oder im Sinne der Initiative."

A24. Vorstösse zu den Ergänzungsleistungen: Verfassungsgrundlage und verbesserte Information über die Anspruchsbe- rechtigung

Motion Hänsenberger vom 20.9.1990: Verfassungsgrundlage für die Ergänzungsleistungen (s90.714)

Text des Vorstosses: "Die Ergänzungsleistungen zur AHV sind wichtiger geworden und die zehnte AHV-Revision verstärkt voraussichtlich noch deren Bedeutung. Der Bundesrat wird beauftragt, die verfassungsmässige Grundlage (Art. 11 Uebergangsbestimmung Bundesverfassung) neu zu fassen."

Motion Gadiant vom 20.9.1989: Abklärung des EL-Anspruchs von Amtes wegen (s89.606)

Text des Vorstosses: "Die öffentliche Hand spart nach Schätzungen jährlich mindestens 30 bis 35 Millionen Franken durch nicht bezogene Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Auch wenn zu anerkennen ist, dass die Information über die Anspruchsberechtigung stark verbessert wurde, bleibt die Tatsache bestehen, dass damit besonders bedürftigen Mitbürgerinnen und Mitbürgern eine Ergänzungsleistung vorenthalten wird. Das Bundesamt für Sozialversicherung kann keine Angaben darüber machen, wieviele Rentner trotz Anspruch auf Ergänzungsleistungen leer ausgehen. Gegen eine Abklärung der Berechtigung von Amtes wegen werden vor allem administrative Gründe angeführt.

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Gesetzesrevision vorzuschlagen, wonach der Anspruch auf Ergänzungsleistungen von Amtes wegen zu prüfen ist und die Ergänzungsleistungen bei Berechtigung ohne Antrag auszurichten sind."

Postulat Zölch vom 20.6.1990: Prüfung der EL-Berechtigung mittels Steuererklärung (n91.3232)

Text des Vorstosses: "Ich lade den Bundesrat ein, Möglichkeiten zu prüfen, die es erlauben, die Berechtigung zum Bezug von Ergänzungsleistungen zur AHV anhand der Steuererklärung durch die Steuerbehörde prüfen zu lassen."

Parlamentarische Initiative Zysiadis vom 11.12.1991: Berechtigung für Ergänzungsleistungen. Automatische Information (n91.432)

Text des Vorstosses: "Nach Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes schlage ich eine parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung zur Bekämpfung der neuen Armut vor. Der Bund wird eingeladen, das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung durch eine Bestimmung zu ergänzen, die verlangt, dass 'die Kantone - in Zusammenarbeit mit den Gemeinden - verpflichtet sind, automatisch alle zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigten Personen zu informieren'.

Nach dem Grundsatz 'Anspruch auf Leistungen haben ist gut, sie zu bekommen ist besser' ermöglicht es die vorgeschlagene Bestimmung, einen Teil der Bevölkerung aus der Armut zu befreien.

Diese systematische Information entspricht auch den Anforderungen einer modernen Sozialhilfe, bei der die Anspruchsberechtigten mit der Unterstützung dennoch ihre Würde bewahren."

Interpellation Grossenbacher vom 31.1.1993: Ergänzungsleistungen (n92.3033)

Text des Vorstosses: "Steigende Wohnungskosten und Krankenkassenprämien sowie allgemein höhere Lebenskosten bringen viele ältere Menschen in finanzielle Bedrängnis. Gerade dieser Generation macht es Mühe, zu "Bittstellern" zu werden, oder sie wissen nichts von ihrer Anspruchsberechtigung.

1. Ist der Bundesrat bereit, benutzerfreundliche Informationen zu fördern, damit der Personenkreis, der Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat, über diesen Anspruch besser informiert ist?
2. Ist der Bundesrat bereit, darauf hinzuwirken, dass die Kantone die Formulare ihrer Steuererklärungen mit zusätzlichen Fragen ergänzen, welche sich an potentielle Ergänzungsleistungsbezüger richten? Es soll kein spezielles Gesuch für Ergänzungsleistungen mehr erforderlich sein und der Anspruch auf Ergänzungsleistungen soll von Amtes wegen festgestellt werden.
3. Ist der Bundesrat bereit, Schritte zu unternehmen, um die automatische Auszahlung der Ergänzungsleistungen zu realisieren?"

Motion nationalrätliche Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit vom 26.10.1992: Gezielte Information der Anspruchsberechtigten auf Ergänzungsleistungen (n93.3007)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird beauftragt, innert Jahresfrist eine Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vorzulegen, die eine gezielte Information der potentiellen Bezüger von Ergänzungsleistungen gewährleistet."

A25. Vorstösse zur Neuen Armut

Postulat nationalrätliche Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit vom 25.11.1986: Neue Armut (n86.979)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird ersucht, dem Parlament einen Bericht über das Ausmass und die Ursachen des Phänomens der neuen Armut in der Schweiz zu unterbreiten. Dabei soll er die Massnahmen aufzeigen, die zur Verbesserung der Situation führen."

Postulat Leuenberger-Solothurn vom 1.12.1986: Neue Armut (n86.980)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird eingeladen, einen Bericht über die Ursachen und Folgen des Phänomens neue Armut in der Schweiz erstellen zu lassen."

Insbesondere wären die Fragen zu klären:

1. Welche Ursachen führen zur neuen Armut?
 2. Welche gesellschaftlichen Gruppen oder Personen sind besonders betroffen? Gibt es regionale Unterschiede?
 3. Welches Ausmass hat die neue Armut in der Schweiz bereits angenommen?
 4. Welche Entwicklungen zeichnen sich angesichts des wirtschaftlichen Strukturwandels und der daraus resultierenden Folgen für die Beschäftigung ab?
 5. Welche Massnahmen könnten auf Bundesebene (Sozialversicherung, Beschäftigungspolitik) zur Linderung des Phänomens beitragen?
 6. Welche weiteren Massnahmen wären zu prüfen im Hinblick auf die Eindämmung der neuen Armut?
 7. Welche privaten Hilfswerke und ähnlichen Organisationen beschäftigen sich mit der neuen Armut? Gibt es Möglichkeiten der Unterstützung dieser Arbeit durch den Bund?"
-

Postulat Pini vom 17.6.1987: Armut in der Schweiz. Hilfs- und Präventionsplan (NR87.480)

Text des Vorstosses: "Wir beziehen uns auf die in den letzten Jahren vorgelegten parlamentarischen Berichte und durchgeführten Studien über das Problem der Armut in der Schweiz und ersuchen den Bundesrat, die Situation in der Schweiz erneut zu prüfen und der Bundesversammlung insbesondere vorzuschlagen:

- a. die Ausarbeitung eines Untersuchungsberichts über die derzeitigen sozialen Umstände der Armut in der Schweiz und ihre Ursachen;
- b. einen eidgenössischen Unterstützungsplan, der in Zusammenarbeit mit den interessierten Kantonen und Gemeinden zugunsten desjenigen Teils unserer Bevölkerung, der in anerkannter wirtschaftlicher und finanzieller Armut lebt, vorbereitet wird; gleichzeitig sollten Massnahmen zur Vorbeugung und zum Kampf gegen dieses traurige und dramatische soziale Phänomen geprüft werden."

Postulat Grüne Fraktion vom 6.2.1990: Einführung eines garantierten Mindesteinkommens (n90.315)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird gebeten, durch verwaltungsunabhängige Fachexpertinnen und -experten einen Bericht zu erarbeiten, wie die Einführung eines garantierten Mindesteinkommens für alle in der Schweiz realisiert werden könnte, welche Kosten der Allgemeinheit einerseits erwachsen würden, andererseits welche Einsparungen mit der Vereinfachung im Verwaltungsaufwand erzielt werden könnten. Insbesondere müssten die Entwicklungen zur Einführung eines garantierten Mindesteinkommens in der EG mitberücksichtigt werden."

Postulat FdP-Fraktion vom 10.12.1990: Nationaler Aktionsplan gegen die Armut (n90.926)

Text des Vorstosses: "Im Unterschied zu armen Ländern bleibt Armut in einer Wohlstandsgesellschaft wie der unsrigen zum grossen Teil verborgen. Erst allmählich dringt die quantitative und qualitative Problematik dieses Phänomens in das öffentliche Bewusstsein. Ausmass, Ursachen und Wirkungszusammenhänge dieser sozialen Realität bilden derzeit auch Gegenstand des NFP 29, 5. Serie <Wandlungen der Lebensformen und Zukunft der sozialen Sicherheit>. In jüngerer Zeit sind zudem von Wissenschaftlern und Praktikern Untersuchungsberichte publiziert worden, die eindringlich vor Augen führen, dass Armut ein ausserordentlich komplexes und hartnäckiges Problem darstellt, dessen Vielgestaltigkeit und Tragweite gewöhnlich unterschätzt wird. Armut heisst für die Betroffenen nicht nur finanzielle Mangelsituation. Das Fehlen ausreichender materieller Existenzgrundlagen ist meist begleitet von einer schmerzlichen immateriellen Not."

Die FdP-Fraktion erachtet es als dringlich, dass auf der Basis der bisherigen Erkenntnisse koordinierte Massnahmen zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und privaten Hilfswerken in die Wege geleitet werden. Wir laden daher den Bundesrat ein, im Jahre 1991 eine Konferenz zu diesem Thema einzuberufen und mit den zuständigen öffentlichen und privaten Institutionen einen nationalen Aktionsplan für die neunziger Jahre mit Unterstützungs- und Präventionsmassnahmen auszuarbeiten."

Postulat Comby vom 20.3.1992: Massnahmen gegen die "Neue Armut" (n92.3148)

Text des Vorstosses: "Mehrere Untersuchungen in verschiedenen Schweizer Kantonen über die Neue Armut haben gezeigt, dass zahlreiche Menschen in unserem Land in prekären Verhältnissen, ja in Armut leben. Betroffen sind besonders drei Personengruppen: Junge, alleinerziehende Frauen und Betagte.

Einzelne Kantone und Gemeinden haben bereits reagiert und entsprechende Massnahmen zur wirksamen Bekämpfung dieser Verarmungstendenzen ergriffen. Auch auf Bundesebene darf man nicht zuwarten, bis die Ergebnisse der in Angriff genommenen neuen gesamtschweizerischen Untersuchungen vorliegen. Im Gegenteil ist es dringend notwendig, schon jetzt zum Schutz der menschlichen Würde konkrete, gezielte Massnahmen zur Unterstützung von Einzelpersonen und Familien in Not zu beschliessen.

Deshalb schlagen wir dem Bundesrat vor, die folgenden zwei konkreten Massnahmen zu prüfen:

1. Eine substantielle Erhöhung der Bundesbeiträge zur Finanzierung der Verbilligung der Krankenkassenbeiträge für Menschen, die in Armut leben.
Der Betrag, der in Artikel 4 des Bundesbeschlusses vom 13. Dezember 1991 über befristete Massnahmen gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung vorgesehen ist, ist ungenügend. Zur Lösung der in den erwähnten Untersuchungen aufgezeigten Probleme muss er unbedingt merklich erhöht werden.
2. Die Gewährung von Subventionen an Kantone, die zusätzliche Zuschüsse zu den EL (Ergänzungsleistungen des Bundes) für Personen und Familien gewähren, die in äusserst schwierigen Verhältnissen leben.

Wir ersuchen den Bundesrat, eine Änderung der Gesetzgebung im Bereich der Krankenversicherung und der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV im Sinne unseres Postulates ins Auge zu fassen."

Postulat nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 19.5.1992. Richtlinienmotion 3 "Existenzminimum" (Ad n92.037)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird beauftragt, einen umfassenden Bericht zur Sicherung des finanziellen Existenzminimums zu erstellen und allenfalls Massnahmen vorzuschlagen."

A26. Verschiedene Vorstösse

Postulat Hildbrand vom 20.03.1991: Ergänzungsleistungen für Nicht-AHV/IV-Rentner (n91.3085)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird beauftragt, die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage zu prüfen, welche 1. eine generelle Aufhebung der Beschränkung des Anspruches auf Ergänzungsleistungen (EL) auf AHV/IV-Rentenbezüger oder 2. eine Ausdehnung der Anspruchsberechtigung auf weitere einkommensschwache Gruppen wie Alleinerziehende, Ausgesteuerte, Arbeitslose usw. vorsieht."

Motion Bircher Peter vom 22.03.1991: Ergänzungsleistungen als Erziehungs- und Betreuungsbonus für Familien und Alleinerziehende (n91.3111)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird eingeladen, ein einkommens- und betreuungsabhängiges Ergänzungsleistungs-System für Familien und Alleinerziehende in wirtschaftlichen Notlagen auszuarbeiten."

Motion Rechsteiner vom 04.06.1992: Sicherung der Ansprüche in der beruflichen Vorsorge (n92.3198)

Text des Vorstosses "Die gesetzlichen Bestimmungen über die berufliche Vorsorge seien so anzupassen und zu ergänzen, dass die Bestimmungen über den Sicherheitsfonds bei Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung auch im ausserobligatorischen Bereich zur Anwendung kommen."

Motion der Ständeratskommission für die 10. AHV-Revision vom 24.05.1994: 11: AHV-Revision. Gleiches Rentenalter (s94.3175)

Text des Vorstosses: "Der Bundesrat wird beauftragt, ohne Verzug die Vorarbeiten für eine 11. Revision der AHV an die Hand zu nehmen, in welcher die Altersstruktur der Bevölkerung berücksichtigt wird und das AHV- Alter der Frauen und der Männer angeglichen wird."

Einfache Anfrage Rechsteiner vom 01.12.994: AHV-Rentenalter und berufliche Vorsorge (n94.1146)

Text des Vorstosses: "Nachdem im Rahmen der 10. AHV-Revision das Frauenrentenalter schrittweise auf 64 Jahre heraufgesetzt werden soll, interessieren auch die Auswirkungen dieser Rentenaltererhöhung auf die berufliche Vorsorge. Obwohl im Rahmen der 10. AHV-Revision die Altersgrenzen im BVG nicht verändert worden sind, ist nicht anzunehmen, dass die Veränderungen bei der AHV ohne Rückwirkungen auf die berufliche Vorsorge bleiben, nachdem die heutige Regelung im BVG (Art. 13) wegen des engen Konnexes beider Säulen analog zur AHV ausgestaltet ist."

Ich ersuche den Bundesrat, die voraussichtlichen und möglichen Auswirkungen der Frauenrentenaltererhöhung auf die berufliche Vorsorge darzulegen. Ist mit einer Anpassung der Altersgrenzen im BVG zu rechnen? Lassen sich die finanziellen Auswirkungen einer Rentenaltererhöhung in der beruflichen Vorsorge gegebenenfalls beziffern?"

A3. Die Leistungen der Altersvorsorge in verschiedenen europäischen Ländern

Tabelle A3/1 orientiert über das Verhältnis zwischen Ruhestandseinkommen und dem letzten Verdienst vor Eintritt in den Ruhestand in der ersten Säule. Dabei werden sowohl Bruttorenten und Bruttoverdienste zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand wie auch Nettorenten den Nettoverdiensten gegenübergestellt. Nettobetrag bedeutet Bruttobetrag abzüglich der direkten Steuern und der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung.

Tabelle A3/1: Leistungen der ersten Säule der Altersvorsorge in verschiedenen Ländern

Repräsentative Ersatzquoten für Länder mit hoher Sozialversicherungsdeckung ¹⁾								
Durchschnittsverdienst bei Eintritt in den Ruhestand					Doppelter Durchschnittsverdienst bei Eintritt in den Ruhestand			
	Erfüllte Anwartschaftszeit		20-jährige Deckung		Erfüllte Anwartschaftszeit		20-jährige Deckung	
Land	Bruttoquote (%)	Nettoquote (%)	Bruttoquote (%)	Nettoquote (%)	Bruttoquote (%)	Nettoquote (%)	Bruttoquote (%)	Nettoquote (%)
GR	87	96	61	67	78	89	45	59
I	70	79	40	51	69	79	39	49
P	82	98	48	58	79	103	45	59
E	90	98	63	73	90	97	63	71
Repräsentative Ersatzquoten für Länder mit durchschnittlicher oder geringer Sozialversicherungsdeckung								
F ²⁾	45-69	54-83	24-38	29-46	31	40	17	21
D	53	69	23	31	39	55	18	24
IRL ³⁾	48	62	48	62	24	35	24	35
NL ³⁾	48	67	48	67	24	37	24	37
GB ⁴⁾	35-46	45-49	16-27	21-34	17	24	8	11
<p>Annahmen: - Verheirateter männlicher Arbeitnehmer - Erste Säule mit Pflichtdeckung - Verdienste im 1989, angemeldete Rentenansprüche 1.1.90</p> <p>1) Als hohe Deckung gelten Bruttoersatzleistungsquoten von über 70% 2) die zweite Ziffer jeder Spalte gibt die Quote unter Einschluss der <u>obligatorischen régimes complémentaires</u> an 3) Land mit Einheitsrenten 4) die zweite Ziffer jeder Spalte gibt die Quote unter Einschluss der verdienstbezogenen Leistungskomponente an (<u>obligatorische 2. Säule</u>)</p> <p>Angaben entnommen aus: Soziales Europa, Beiheft 3/94, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG</p>								

Geht man vom Lebensstandard aus, so wird deutlich, dass beispielsweise in **Grossbritannien** die Grundrente in etwa einen Drittel des Durchschnittslohnes eines Arbeitnehmers ausmacht. Auch zusammen mit der einkommensabhängigen obligatorischen Zusatzrente vermag sie keinen befriedigenden Lebensstandard zu gewährleisten. Die privaten Zusatzvorsorgesysteme spielen deshalb in Grossbritannien eine

gewichtige Rolle und sind dort sehr verbreitet. Trotzdem hat lediglich die Hälfte der Arbeitnehmer eine entsprechende Deckung.

In den **Niederlanden**, wo ebenfalls ein Einheitsrentensystem besteht, betragen die gesetzlichen Ruhestandsleistungen aus der ersten Säule für eine alleinstehende Person 70 Prozent des allgemeinen Durchschnittsverdienstes und für ein zusammenlebendes Paar pro Person 50 Prozent. Die meisten unselbständigerwerbenden Personen kommen in den Genuss von Leistungen von Zusatzsystemen. Die ergänzenden Renten der zweiten Säule erreichen im Durchschnitt einen Anteil von 45 Prozent an der gesamten Alterssicherung. Diese sogenannten Pensionsfonds wollen ihren Versicherten zusammen mit der Volksrente aus der ersten Säule ein Alterseinkommen in Höhe von 70 Prozent des letzten Einkommens garantieren. Um diese Ersatzquote zu erreichen, sind die Pensionsfonds auf eine sehr hohe Rendite ihres Vermögens angewiesen. Die Ergebnisse der letzten Jahre reichen für die Sicherung künftiger Ansprüche aber nur teilweise aus.

Vergleichen wir die Systeme, welche auf dem Erwerbseinkommen aufbauen: In **Frankreich** beträgt die gesetzliche Altersrente 50% des aufgewerteten Durchschnittsverdienstes der 10 Jahre mit dem höchsten Einkommen; damit soll ausschliesslich der Lebensunterhalt gewährleistet werden. Traditionelles Ziel der französischen Sozialpolitik ist indessen eine Ersatzleistungsquote, die unter Einschluss der obligatorischen Grund- und Zusatzversorgungssysteme dem für den Pensionsplan des öffentlichen Dienstes geltenden Standard von 75% des letzten Bruttoverdienstes bei erfüllten Anwartschaftszeiten entspricht. Wie aufgrund von Einkommenssteuertabellen festgestellt wurde, ist dieses theoretische Ziel bei Arbeitnehmern mit erfüllten Anwartschaften offenbar im grossen und ganzen verwirklicht. Viele französische Rentner weisen jedoch nicht eine volle Beitragszeit auf, sodass sie sich mit einer niedrigeren Altersrente bzw. mit der Mindestrente begnügen müssen.

Ziel der **deutschen** Rentenversicherung ist es, einen angemessenen Lebensstandard im Alter zu sichern. Darunter werden Leistungen in Höhe von 70% des letzten Nettoerwerbseinkommens nach einem vollen Erwerbsleben von 45 Jahren verstanden. Als Erwerbseinkommen gilt hierbei allerdings höchstens der Betrag, welcher der Beitragspflicht unterliegt. Personen mit höherem Einkommen wird über ihre Arbeitgeber daher in zunehmendem Masse die Möglichkeit einer betrieblichen Zusatzvorsorge geboten.

Das Grundsystem in **Italien** bezweckt, die Erwerbsbevölkerung, insbesondere Personen mit niedrigem Einkommen, von einem plötzlichen Absinken ihres Lebensstandards nach Aufgabe des Berufslebens zu bewahren. Die Bruttoersatzquote erreicht bei voller Versicherungszeit von 40 Jahren je nach vorherigem Einkommen 70 bis 80 Prozent. Durch die Rentenreform vom Jahre 1992 wurden strengere Bedingungen für den Erwerb von Anwartschaften, niedrigere Steigerungssätze und eine beträchtliche Anhebung des Rentenalters eingeführt. Dadurch wird die Ersatzquote künftig auf 56 bis 60 Prozent absinken. Weitere Reformprojekte sind in Bearbeitung. Sie dürften eine weitere Senkung der Ersatzquote zur Folge haben. Höhere Einkommen sind in Italien angesichts der geltenden Ansätze ungenügend abgedeckt. Eine gut ausgebaute zweite Säule fehlt weitgehend.

A4. Zum Begriff der Existenzsicherung und der Höhe des angemessenen Existenzbedarfes

Art. 34^{quater} BV hält fest, dass die Renten der 1. Säule den Existenzbedarf angemessen decken sollen. Es soll nicht nur das rein physische Überleben garantiert, sondern der **Existenzbedarf angemessen gedeckt** werden¹¹³. Damit wird implizit auch festgelegt, wer als arm zu gelten hat: Arm im absoluten Sinn wäre jemand, der nicht über genügend Mittel verfügt, um physisch zu überleben (Absoluter Armutsbegriff). Demgegenüber wird hier ein relativer Armutsbegriff vertreten: Arm ist jemand, der nicht über die notwendigen Mittel verfügt, die den Existenzbedarf angemessen decken¹¹⁴.

Was als in Bezug auf die heutigen Gegebenheiten als angemessen zu gelten hat, bleibt also immer interpretationsbedürftig¹¹⁵ und lässt sich wissenschaftlich nicht begründen¹¹⁶. Trotzdem lassen sich die folgenden Kriterien für die Festsetzung eines angemessenen Existenzbedarfes umschreiben:

1. Die Höhe von Sozialversicherungsleistungen wird in der Regel in gesetzlichen Erlassen festgelegt. Sie muss die Hürde der parlamentarischen Beratungen überwinden, wird also politisch zwischen unterschiedlichen Interessen ausgehandelt. Eine solche Grenze wird auf eidgenössischer Ebene explizit für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV festgelegt. Die Renten und übrigen Einkünfte sollen zusammen mit den Ergänzungsleistungen für Rentnerinnen und Rentner den angemessenen Existenzbedarf decken. Durch sie werden Mindesteinkommen garantiert, wobei bestimmte Auslagen je nach deren Höhe speziell hinzugerechnet werden¹¹⁷. Es handelt sich um individuell unterschiedliche Bedarfsleistungen. Damit eine generelle Grenze festgelegt werden kann, müssen für die anrechenbaren Auslagen Annahmen getroffen werden.

2. Im Rahmen des SchKG werden Grenzen für das Existenzminimum auf kantonaler Ebene festgelegt¹¹⁸. Die Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der

113 Vgl. Ziffer 221.1.

114 Zum Armutsbegriff vgl. Buhmann, B., Leu, R. 1988, S. 77ff. In: Frey, R., Leu, R. 1988, S. 75 - 122.

115 Dies gilt nicht nur für den relativen Armutsbegriff. Auch beim absoluten Armutsbegriff ist fraglich, ob ein Existenzminimum unabhängig von anderen als rein biologischen Faktoren festgelegt werden kann. Vgl. Buhmann, B., Leu, R. 1988, S. 78.

116 Hier stimmen die Autoren verschiedener Armutsstudien überein: "Die Festlegung einer Armutsgrenze ist ein rein politischer Entscheid, der durch wissenschaftliche Untersuchungen nicht vorweggenommen werden kann" (Buhmann, B., Leu, R. 1988, S. 81). "Ein zentrales Problem in der Armutsdiskussion ist die Abgrenzung zwischen Einkommenschwachen und Nichteinkommenschwachen. Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es keine objektiven Massstäbe." (Füglister, P., Hohl, M. 1992, S. 16) "Die Einkommenschwächequoten hängen erstens natürlich vom Massstab für Einkommenschwäche ab... Worin die 'richtigen' Massstäbe bestehen, ist keine objektiv beantwortbare Frage" (Ulrich, W., Binder, J. 1992, S. 17). Entsprechend zahlreich sind auch die Armutsgrenzen, die in Armutsstudien oder Gesetzeserlassen Eingang finden. Eine Zusammenstellung findet sich in Füglister, P., Hohl, M. 1992, S. 16ff.

117 Zahlreiche Armutsstudien verwenden denn (ev. neben anderen) dieses Kriterium als Armutsgrenze: "Auf dem ELG basierende Armutsgrenzen" (Buhmann, B., Leu, R. 1988, S.88, 95; "Höchsteinkommen für den Bezug von Ergänzungsleistungen" (Füglister, P., Hohl, M. 1992, S. 20f); "Vereinfachte EL-Grenze" (Ulrich, W., Binder, J. 1992, S. 10f).

118 Art. 92/93 SchKG.

Schweiz (KBKS) legt in Richtlinien fest, was im Falle von Pfändung und Konkurs als Existenzminimum zu gelten hat¹¹⁹.

3. Im Bereich der Sozialhilfe gibt es auf Bundes- und oft auch auf Kantonsebene keine gesetzlich festgelegten Beträge für den Existenzbedarf. Als anerkannte und weit verbreitete Richtgrössen können jedoch die "Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe" der schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge herangezogen werden¹²⁰. Schliesslich können diese Existenzminima aber auch dadurch auf ihre Plausibilität überprüft werden, indem man das so garantierte Einkommen mit den hypothetischen Ausgaben konfrontiert, also ein "Minimalbudget" aufstellt¹²¹. Unten wird dazu das Budget für tiefe Einkommen der Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Budgetberatungsstellen (ASB) verwendet.

Im Folgenden werden verschiedene Ansätze für die Berechnung des Existenzbedarfs für einen **Einpersonenhaushalt** verglichen. Dabei treffen wir folgende Annahmen:

1. Es handelt sich um eine Person, die im eigenen Haushalt lebt (also kein Heimbewohner ist)
2. Es handelt sich um einen Mieterhaushalt. Als monatliche Netto-Mietkosten werden Fr. 320 angenommen¹²².
3. Es handelt sich um eine Person, bei der keine ausserordentliche Krankheitskosten anfallen und auf keine spezielle Hilfsmittel angewiesen ist.

Es handelt sich also um den Existenzbedarf von Personen, die sich in einer optimalen Lage befinden (billige Wohnung und keine ausserordentlichen Krankheitskosten). **Bei einer Veränderung der Lebensumstände** (Renovation der Wohnung, Umzug, Krankheit) **dürfte der hier ausgewiesene minimale Bedarf nicht mehr ausreichen.**

119 Nach Auskunft des Präsidenten der Konferenz halten sich die Kantone an diese Richtlinien.

120 In der Stadt Bern gelangen die SKöF-Richtlinien zur Anwendung. In der Stadt Zürich ist dies seit dem 1. Februar 1993 der Fall.

121 Dieses Vorgehen haben auch Ulrich und Binder (1992) gewählt. Sie halten fest, "... dass mit diesem Budget [monatlich Fr. 1'250 bis 1500 für einen Einpersonenhaushalt, G] der Lebensunterhalt nur unter sehr günstigen Voraussetzungen bestritten werden kann und dass keine Reserven für Unvorhergesehenes darin Platz haben" (S. 21f). (Die detaillierten Angaben werden erst mit dem vollständigen Bericht, der noch nicht publiziert ist, verfügbar sein.) Wir greifen hier auf die Richtlinien der Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Budgetberatungsstellen (ASB) zurück.

122 Dieser Betrag erscheint sehr tief. Das Bundesamt für Statistik (BFS) weist denn auch für alte 1-Zimmer-Wohnungen (1992) einen durchschnittlichen Mietzins von Fr. 573 aus (BFS 1994, S. 228). Offenbar ist aber der Streubereich bei den Mieten sehr gross. Die Verbrauchserhebung des BFS (1990) hat gleichzeitig ergeben, dass Haushalte mit tiefen Ausgaben (bis Fr. 2499 pro Monat, durchschnittlich Fr. 1892) rund 15%, also Fr. 284 für die Miete ausgeben. Dies ist genau der Betrag, den EL-Bezügerinnen und -bezüger mit einer Minimalrente 1992 für die Miete aufgewendet haben. 1994 haben alleinstehende Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen, die zu Hause leben und über eine Minimalrente der AHV/IV verfügen, durchschnittlich Fr. 320 pro Monat für die Miete ausgegeben.

Tabelle A4/1: Vergleich verschiedener Ansätze zum Existenzbedarf (1994)

Ausgaben	EL	KBKS	SKöF	ASB
Allgemeiner Lebensbedarf	16'660	12'120 ¹²³	9'840 ¹²⁴	8'778 ¹²⁵
Kleider, Wäsche, Schuhe	---	---	960	840
Radio/TV/Tel.	---	---	780	240 ¹²⁶
Mietzins / Jahr ¹²⁷	3'840	3'840	3'840	6'960 ¹²⁸
Nebenkosten	600 ¹²⁹	1'070 ¹³⁰	1'070 ¹³¹	960 ¹³²
Selbstbehalt Wohnkosten	-800	---	---	---
Versicherungen	2'121 ¹³³	2'196 ¹³⁴	2'196 ¹³⁵	1'950 ¹³⁶
Rückstellungen	---	---	---	1'320
TOTAL	22'361	19'226	18'686	21'048
pro Monat	1'863	1'602	1'557	1'754

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die EL, die Fürsorge wie auch die Budgetberatungsstellen von einem minimalen Einkommen von Fr. 18'500 bis Fr. 22'500 pro Jahr (Alleinstehende) zur Deckung des angemessenen Existenzbedarfes ausgehen. Die untere Grenze ist jedoch nur unter optimalen Bedingungen ausreichend. Aufgrund der heute geltenden Ordnung (95) liegt die jährliche Mindestrente AHV/IV bei Fr. 11'640, also deutlich unter dem angemessenen Existenzbedarf.

123 Feste Verpflichtungen (ohne Wohnkosten), Haushalt und persönliche Auslagen.

124 Unterhalt und frei verfügbarer Betrag.

125 Nahrung/Getränke, Steuern, Fahrspesen, Coiffeur/Freizeit, Wasch- und Putzmittel, Drogerie, Körperpflege, Kleider und Schuhpflege, Entsorgungsgebühren, tägliche Kleinigkeiten Zeitungen u.a.

126 Vgl. Fussnote 113.

127 Wohnen/Auto/Ferien/Sparen

128 Pauschale

129 Ausgaben gemäss Verbrauchserhebung bei Haushalten der tiefsten Ausgabenklasse, unter Berücksichtigung der Teuerung 90/94 (Heizung und Beleuchtung, -2%).

130 Vgl. KBKS.

131 Elektrisch/Gas

132 1994 haben EL-Bezügerinnen und Bezüger mit einer Minimalrente rund Fr. 2'121 für Versicherungen (Krankenkasse, und andere wie Lebens-, Unfall und Invalidenversicherung) ausgegeben.

133 Gemäss Verbrauchserhebung des BFS haben Haushalte der tiefsten Ausgabenklasse Fr. 225 pro Monat für sämtliche Versicherungen (inkl. Sozialversicherungen) ausgegeben. Beim eingesetzten Betrag wurde eine Teuerung 90/94 von 14,7% angenommen und (vereinfachend) von 1,41 Personen (durchschnittliche Anzahl Personen pro Haushalt bei der Verbrauchserhebung) auf eine Person umgerechnet (dividiert durch 1,41). Dadurch erhält man Ausgaben in der Höhe von rund Fr. 183 pro Monat. Im Unterschied dazu werden bei den Ergänzungsleistungen diese Ausgaben nur teilweise angerechnet.

134 Vgl. KBKS.

135 Krankenkasse/Unfallversicherung, Hausrat-/Privathaftpflichtversicherung.

AHV-Finanzhaushalt

«Moderates Wachstum»

Teuerungsbereinigt (Preisbasis 1995)

Lohn-/Preisentwicklung in %:

1995:	1.0	2.0
1996:	2.0	1.5
ab 1997:	4.5	3.5

Beträge in Millionen Franken

Jahr	Ausgaben inkl. 10. AHV- Revision	Einnahmen					Kapitalkonto der AHV			Gleich- gewichts- beitrags- satz	Ersatz- quoten- index 1980=100
		Beiträge und Regress	Öffentliche Hand	Mehrwert- steuer	Zinsen	Total	Jährliche Verände- rung	Stand Ende Jahr	in Pro- zenten der Ausgaben		
1994	23'363	18'319	4'585	0	1'019	23'923	560	23'826	102.0	8.5	93.5
1995	24'530	18'724	4'814	0	1'025	24'563	33	23'859	97.3	8.8	95.1
1996	24'636	18'924	4'927	0	992	24'843	207	23'709	96.2	8.7	94.1
1997	25'112	19'189	5'184	0	937	25'310	198	23'106	92.0	8.6	95.1
1998	25'847	19'458	5'326	0	874	25'658	-189	22'139	85.7	8.8	94.7
1999	25'518	19'741	5'255	0	825	25'822	304	21'690	85.0	8.5	90.6
2000	27'339	20'033	5'614	948	764	27'358	20	20'976	76.7	8.6	94.2
2001	28'487	20'283	5'839	961	689	27'772	-715	19'555	68.6	8.9	93.7
2002	28'002	20'558	5'737	974	628	27'896	-107	18'787	67.1	8.6	89.7
2003	29'759	20'812	6'083	1'972	559	29'426	-334	17'814	59.9	8.7	92.8
2004	30'477	21'060	6'223	1'996	491	29'769	-708	16'506	54.2	8.8	92.3
2005	29'999	21'311	6'123	2'020	440	29'894	-105	15'844	52.8	8.5	88.3
2006	31'763	21'562	6'471	2'042	367	30'443	-1'320	13'988	44.0	9.0	91.6
2007	32'661	21'784	6'647	2'063	269	30'763	-1'898	11'617	35.6	9.1	91.3
2008	32'347	21'999	6'580	2'084	179	30'842	-1'505	9'720	30.0	8.9	87.4
2009	34'531	22'205	7'013	2'104	45	31'366	-3'165	6'227	18.0	9.5	90.3
2010	35'309	22'427	7'165	2'122	-122	31'593	-3'716	2'299	-6.5	9.6	90.0

BSV / 11.8.95

AHV-Finanzhaushalt

«Null-Wachstum»

Teuerungsbereinigt (Preisbasis 1995)

Lohn-/Preisentwicklung in %:

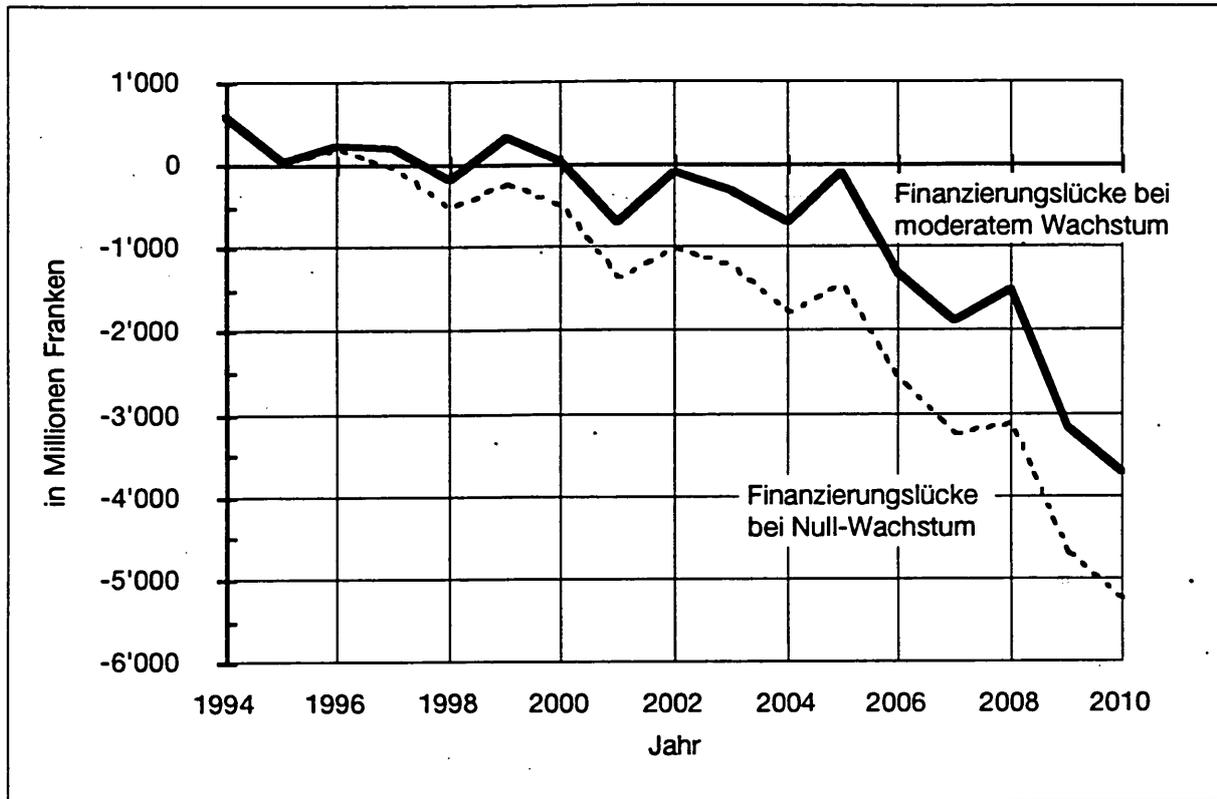
1995:	1.0	2.0
1996:	2.0	1.5
ab 1997:	3.5	3.5

Beträge in Millionen Franken

Jahr	Ausgaben inkl. 10. AHV- Revision	Einnahmen					Kapitalkonto der AHV			Gleich- gewichts- beitrags- satz	Ersatz- quoten- index 1980=100
		Beiträge und Regress	Öffentliche Hand	Mehrwert- steuer	Zinsen	Total	Jährliche Verände- rung	Stand Ende Jahr	in Pro- zenten der Ausgaben		
1994	23'363	18'319	4'585	0	1'019	23'923	560	23'826	102.0	8.5	93.5
1995	24'530	18'724	4'814	0	1'025	24'563	33	23'859	97.3	8.8	95.1
1996	24'636	18'924	4'927	0	974	24'826	189	23'691	96.2	8.7	94.1
1997	25'110	19'007	5'184	0	898	25'089	-21	22'870	91.1	8.7	95.1
1998	25'718	19'096	5'300	0	808	25'205	-513	21'587	83.9	8.9	95.1
1999	25'387	19'191	5'228	0	728	25'147	-240	20'613	81.2	8.7	91.9
2000	26'853	19'281	5'517	929	637	26'364	-489	19'426	72.3	8.8	95.2
2001	27'879	19'333	5'716	933	535	26'517	-1'362	17'411	62.5	9.1	95.3
2002	27'401	19'406	5'617	937	442	26'403	-998	15'824	57.7	8.9	92.1
2003	28'819	19'465	5'895	1'879	347	27'586	-1'233	14'052	48.8	9.0	95.2
2004	29'434	19'508	6'014	1'884	253	27'659	-1'775	11'804	40.1	9.2	95.3
2005	28'970	19'548	5'917	1'887	172	27'525	-1'446	9'959	34.4	9.0	92.1
2006	30'317	19'594	6'182	1'891	81	27'748	-2'569	7'053	23.3	9.4	95.3
2007	31'015	19'608	6'318	1'892	-30	27'788	-3'227	3'587	11.6	9.7	95.4
2008	30'712	19'612	6'253	1'893	-141	27'617	-3'095	371	1.2	9.6	92.2
2009	32'491	19'612	6'605	1'893	-286	27'823	-4'668	-4'309	-13.3	10.2	95.4
2010	32'989	19'618	6'701	1'891	-454	27'756	-5'234	-9'397	-28.5	10.3	95.2

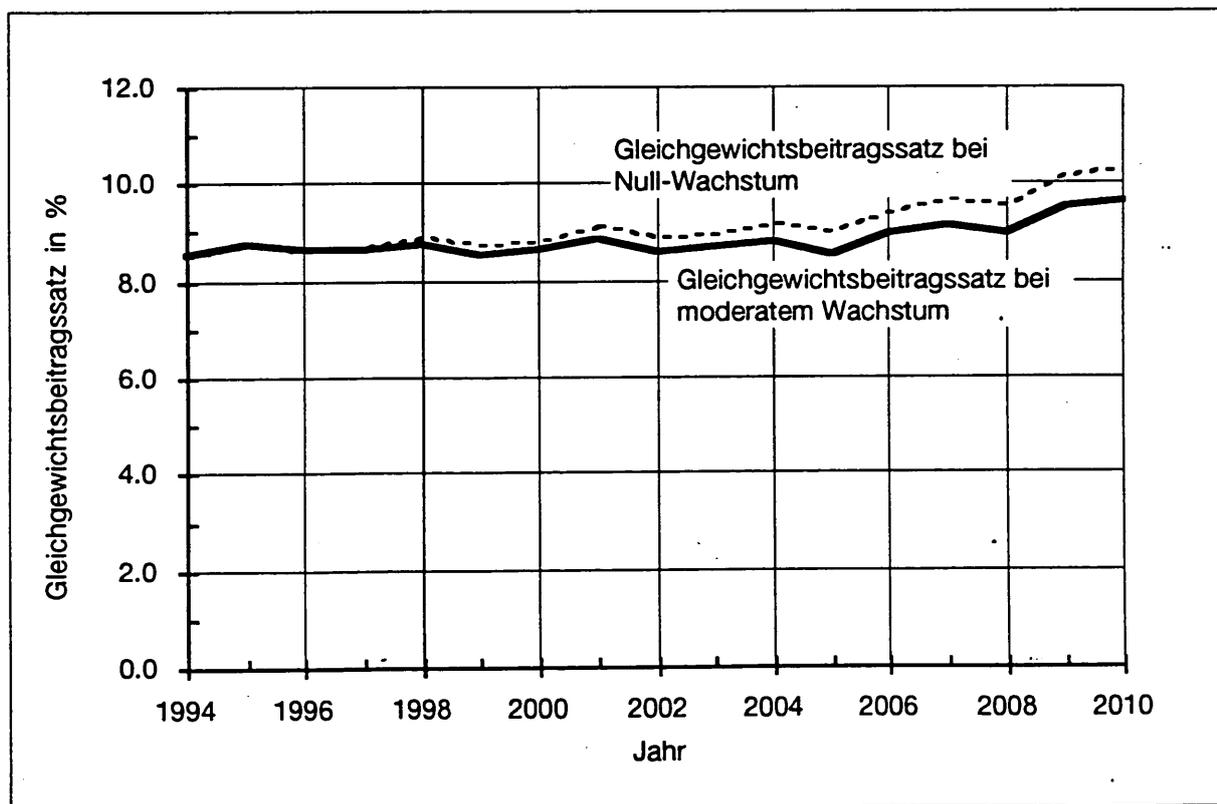
BSV / 11.8.95

Entwicklung der Finanzierungslücke bei der AHV (teuerungsbereinigt)



Gleichgewichtsbeitragssatz

Dies ist der Beitragssatz, der unter Berücksichtigung des Beitrages der öffentlichen Hand und der Mehrwertsteuer zur Deckung der jährlichen Ausgaben notwendig ist.



IV-Finanzhaushalt

«Moderates Wachstum»

Teuerungsbereinigt (Preisbasis 1995)

Lohn-/Preisentwicklung in %:

1995:	1.0	2.0
1996:	2.0	1.5
ab 1997:	4.5	3.5

Beträge in Millionen Franken

Jahr	Ausgaben			Einnahmen			Kapitalkonto der IV			Gleichgewichtsbeitragsatz	Ersatzquotenindex 1980=100
	inkl. 10. AHV-Revision	Zinsen	Total	Beiträge und Regress	Öffentliche Hand	Total	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr	in Prozenten der Ausgaben		
1994	6'361	32	6'393	2'693	3'076	5'769	-624	-804	-12.6	1.5	93.5
1995	6'879	58	6'937	3'201	3'338	6'539	-398	-1'202	-17.3	1.6	95.1
1996	7'072	74	7'146	3'234	3'573	6'807	-340	-1'524	-21.3	1.5	94.1
1997	7'283	89	7'372	3'281	3'685	6'966	-405	-1'878	-25.5	1.6	95.1
1998	7'497	106	7'603	3'329	3'801	7'130	-473	-2'287	-30.1	1.6	94.7
1999	7'551	123	7'674	3'374	3'837	7'211	-463	-2'672	-34.8	1.6	90.6
2000	7'869	143	8'012	3'426	4'006	7'432	-580	-3'162	-39.5	1.6	94.2
2001	8'155	168	8'323	3'479	4'161	7'640	-683	-3'739	-44.9	1.6	93.7
2002	8'125	191	8'316	3'523	4'158	7'681	-635	-4'247	-51.1	1.6	89.7
2003	8'457	217	8'674	3'568	4'336	7'904	-770	-4'872	-56.2	1.7	92.8
2004	8'615	245	8'860	3'611	4'430	8'041	-819	-5'527	-62.4	1.7	92.3
2005	8'674	274	8'948	3'657	4'474	8'131	-818	-6'158	-68.8	1.7	88.3
2006	9'032	305	9'337	3'699	4'668	8'367	-969	-6'919	-74.1	1.7	91.6
2007	9'176	340	9'516	3'738	4'757	8'495	-1'020	-7'705	-81.0	1.7	91.3
2008	9'087	372	9'459	3'772	4'729	8'501	-958	-8'403	-88.8	1.7	87.4
2009	9'380	406	9'786	3'810	4'893	8'703	-1'084	-9'203	-94.0	1.7	90.3
2010	9'467	442	9'909	3'844	4'954	8'798	-1'111	-10'002	-100.9	1.7	90.0

IV-Finanzhaushalt

«Null-Wachstum»

Teuerungsbereinigt (Preisbasis 1995)

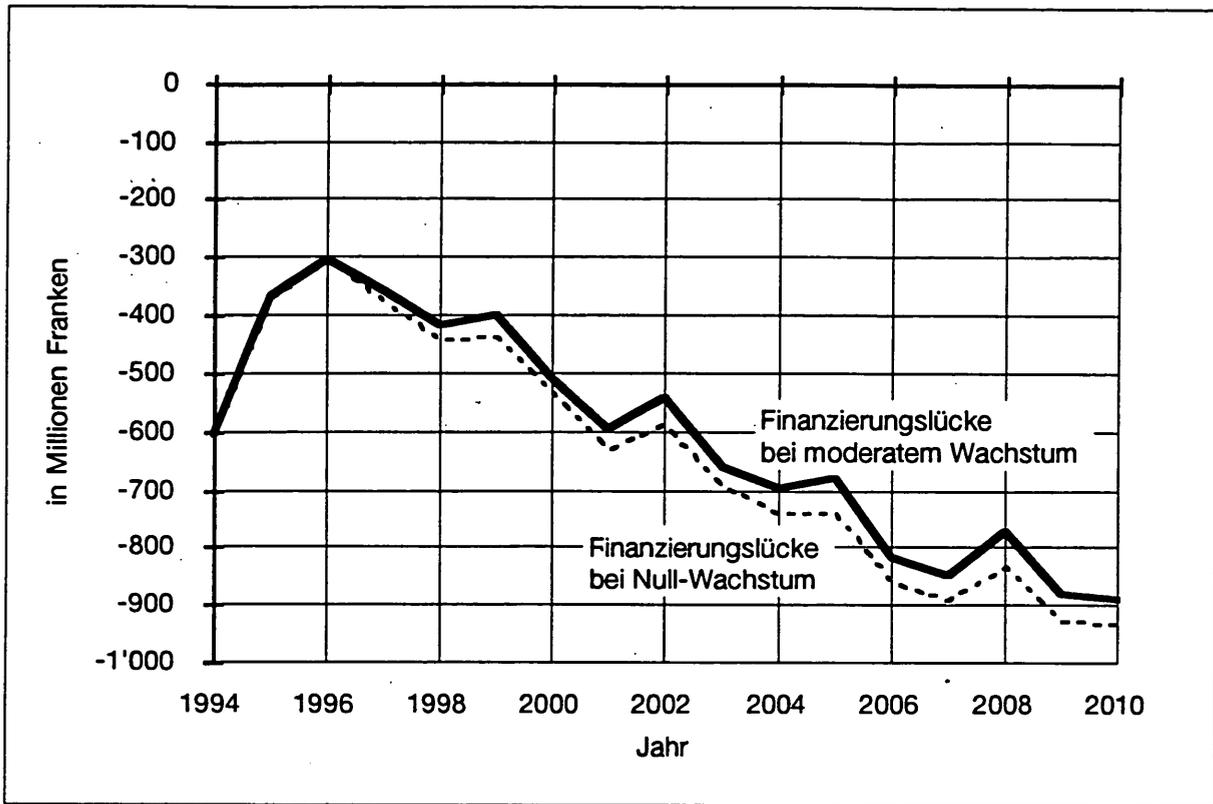
Lohn-/Preisentwicklung in %:

1995: 1.0 2.0
 1996: 2.0 1.5
 ab 1997: 3.5 3.5

Beträge in Millionen Franken

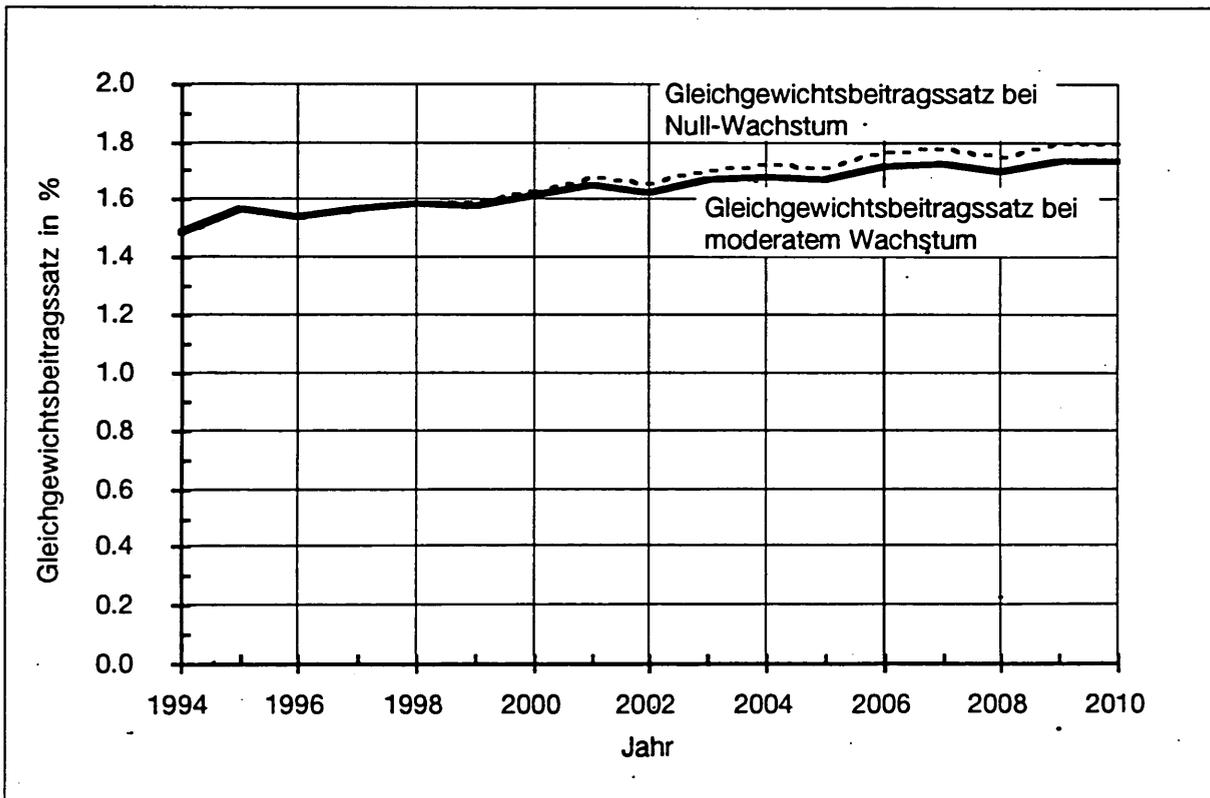
Jahr	Ausgaben		Einnahmen		Kapitalkonto der IV			Gleich- gewichts- beitrags- satz	Ersatz- quoten- index 1980=100		
	inkl. 10. AHV- Revision	Zinsen	Total	Beiträge und Regress	Öffentliche Hand	Total	Jährliche Verände- rung			Stand Ende Jahr	in Pro- zenten der Ausgaben
1994	6'361	32	6'393	2'693	3'076	5'769	-624	-804	-12.6	1.5	93.5
1995	6'879	58	6'937	3'201	3'338	6'539	-398	-1'202	-17.3	1.6	95.1
1996	7'072	73	7'145	3'234	3'573	6'807	-339	-1'523	-21.3	1.5	94.1
1997	7'253	87	7'340	3'250	3'669	6'919	-421	-1'892	-25.8	1.6	95.1
1998	7'416	103	7'519	3'268	3'759	7'027	-492	-2'320	-30.9	1.6	95.1
1999	7'436	120	7'556	3'282	3'778	7'060	-497	-2'738	-36.2	1.6	91.9
2000	7'661	138	7'799	3'299	3'899	7'198	-602	-3'247	-41.6	1.6	95.2
2001	7'891	160	8'051	3'317	4'026	7'343	-708	-3'846	-47.8	1.7	95.3
2002	7'826	181	8'007	3'328	4'003	7'331	-676	-4'393	-54.9	1.7	92.1
2003	8'068	204	8'272	3'340	4'135	7'475	-797	-5'040	-60.9	1.7	95.2
2004	8'172	228	8'400	3'348	4'200	7'548	-853	-5'723	-68.1	1.7	95.3
2005	8'190	252	8'442	3'357	4'221	7'578	-865	-6'394	-75.7	1.7	92.1
2006	8'440	277	8'717	3'364	4'358	7'722	-995	-7'173	-82.3	1.8	95.3
2007	8'514	304	8'818	3'368	4'409	7'777	-1'041	-7'972	-90.4	1.8	95.4
2008	8'392	329	8'721	3'367	4'360	7'727	-994	-8'696	-99.7	1.8	92.2
2009	8'588	353	8'941	3'369	4'471	7'840	-1'103	-9'506	-106.3	1.8	95.4
2010	8'596	378	8'974	3'366	4'487	7'853	-1'121	-10'304	-114.8	1.8	95.2

Entwicklung der Finanzierungslücke bei der IV (teuerungsbereinigt)



Gleichgewichtsbeitragssatz

Dies ist der Beitragssatz, der unter Berücksichtigung des Beitrages der öffentlichen Hand zur Deckung der jährlichen Ausgaben notwendig ist.



A6. Literaturverzeichnis

- Acket, J. W. et al. 1994. Arbeitslosigkeit - wieviel, weshalb, wie weiter? In: SBV/Der Monat 4/93. S. 14-15.
- Bäcker, G. Naegele, G. 1993. Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit. Modelle zum Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Köln: Bund.
- Barras, J., Jäger, N. 1994. Staat und soziale Sicherung. In: Bulletin SKA 1-2/1994.
- Blatter, N. 1993. Abschied von der "Insel der Glückseligen". In: SBV/Der Monat 4/93, S. 4-10.
- Buhmann, B. 1988. Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1992. Grösch: Rüegger.
- Buhmann, B., Leu, R. 1988. Ganz unten: Wer ist arm in der reichen Schweiz? In: Frey, R., Leu, R. 1988, S. 75 - 122.
- Bundesamt für Sozialversicherung. 1993. Bericht über Grundsätze und Auswirkungen einer Einheitsrente (unveröffentlicht).
- Bundesamt für Sozialversicherung. 1994. Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit der Schweiz.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (Hrsg.) 1990. Statistisches Jahrbuch der Schweiz. Zürich.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (Hrsg.) 1992a. Statistisches Jahrbuch der Schweiz. Zürich.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (Hrsg.) 1993. Statistisches Jahrbuch der Schweiz. Zürich.
- Bundesamt für Statistik. 1990. Der Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Finanzierung der AHV. Demographiebericht AHV. Zweite überarbeitete Fassung. Bern.
- Bundesamt für Statistik. 1992b. Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz. 1991-2040. Bern.
- Buschor, E. 1992. Risikogerechte Krankenversicherungsprämien. Lastenausgleich für Betagte als ein Hauptgrund des Prämienanstiegs. NZZ v. 16.10.92.
- Daykin, C.D. 1992. Demographische, wirtschaftliche und finanzielle Folgen der Anhebung des Ruhestandsalters. Bericht XVIII, XXIV. Generalversammlung der IVSS, Acapulco, 22. November - 1. Dezember 1992.
- Deiss, J. 1993. Aspects de la situation économique des familles en Europe. In: Familienfragen. Informationsbulletin der Zentralstelle für Familienfragen am Bundesamt für Sozialversicherung, 3/93, S. 30-39
- Deiss, J., Guillaume M.-L. et Lüthi A. 1988. Le coût de l'enfant en Suisse: analyse des échelles d'équivalence des revenus. Fribourg.
- Eggler, M., Rotzetter, E. 1992. Die schweizerische Steuerbelastung im internationalen Vergleich. In: Die Volkswirtschaft, 1992/11, S. 51-56. Bern.
- Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern (Eidg. Druckensachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, Nr. 318 009).
- Enderle, G. 1987. Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext. Eine wirtschaftsethische Studie. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Farago, P., Füglistaler, P. 1992. Armut verhindern. Die Zürcher Armutsstudien: Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge. Fürsorgedirektion des Kantons Zürich.
- Frey, R. L., Leu, R. E. 1988. Wohlfahrtsstaat Schweiz: Entwicklung und Probleme. In: Dies. 1988, S. 6-32.
- Frey, R., Leu, R. 1988. Der Sozialstaat unter der Lupe. Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz. Basel, Frankfurt a.M.
- Füglistaler, P., Hohl, M. 1992. Armut und Einkommensschwäche im Kanton St. Gallen. Bern und Stuttgart.
- Gerhardt, K.U., Weber, A. 1984. Garantiertes Mindesteinkommen - Für einen libertären Umgang mit der Krise. In: Schmid, T. (Hrsg.) 1984. Befreiung von falscher Arbeit - Thesen zum garantierten Mindesteinkommen. Berlin, S. 18-67.
- GBI. 1994. Arbeit umverteilen. GBI Publikation Nr. 2.
- Kohli, U. 1991. L'impact économique de la sécurité sociale. In: Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern.
- Krüsselberg, H.-G. 1988. Sozialpolitik. In: Gabler Wirtschaftslexikon, Bd. 5, S. 1557 - 1564.
- Leu, R. et. al. 1992. Armut in der Schweiz. In: Bulletin Nr. 3 des NFP 29: "Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit", S. 5 - 8.
- Marazzi, C. 1986. La povertà in Ticino. Bellinzona: Dipartimento delle opere sociali.
- Milano, S. 1989. Le revenu minimum garanti dans la C.E.E. Paris.
- OECD. 1985. The Role of the Public Sector, OECD Economic Studies. Paris.
- OECD. 1988a. La réforme des régimes publics de pensions. Paris.
- OECD. 1988b. Le vieillissement démographique. Conséquences pour la politique sociale. Paris.
- OECD. 1992a. Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1991. Paris.

- OECD. 1992b. Les régimes de retraite privés et la politique gouvernementale. Etudes de politique sociale n° 9. Paris.
- OECD. 1994. Les nouvelles orientations de la politique sociale. Etudes de politique sociale n° 12. Paris.
- Reinert, R. 1993. Lohnstückkosten und deren Bestimmungsfaktoren. In: Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen 93/1.
- Schips, B. 1991. Überlegungen und Umgestaltungsvorschläge zum System der Alterssicherung in der Schweiz. In: Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern.
- Schmid, H. 1991. Expertenbericht über die schweizerische Dreisäulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. In: Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern.
- Schneider, H. 1991. Gutachten zur Überprüfung der Dreisäulenkonzeption gemäss Artikel 34quater der Bundesverfassung. In: Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.). 1991. 5 Expertenberichte zur Drei-Säulen-Konzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern.
- Schweingruber, E. 1977. Sozialgesetzgebung der Schweiz.
- Sommer, J. H., Höpflinger, F. 1989. Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit in der Schweiz. Forschungsstand und Wissenslücken. Grösch.
- SUVA. 1994. Unfallstatistik der Arbeitnehmer in der Schweiz 1988-1992.
- Tschopp, P. 1992. AHV plus. Ein Vorschlag zur Lösung des Sanierungsfalls Krankenkassen. In: NZZ v. 12.11.1992, Nr. 264.
- Tschudi H. P. Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherung. In: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B, Öffentliches Recht, Band 29, Helbling und Lichtenhahn.
- Tschümperlin, P. 1993. Sozialhilfe im Ernstfall. Zwingt die Wirtschaftskrise zu einem neuen Verständnis von Sozialhilfe? In: Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKÖF) 1993. Projekte - Hinweise - Anregungen. Spezialbroschüre zur SKÖF-Informationstagung vom 4. November 1993 im Kongresshaus Zürich. S. 15-23.
- Ulrich, W., Binder, J. 1992. Armut im Kanton Bern. Bericht über die kantonale Armutsstudie (vereinfachte Fassung). Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- UNO 1988. Principes directeurs pour les politiques et programmes de protection sociale orientés vers le développement dans un avenir proche.
- Wechsler, M., Savioz, M. 1993. Soziale Sicherung nach 2000. Finanzielle Perspektiven und Szenarien für die Schweiz. Chur/Zürich.
- Wolter, St. C. 1994. Trendwende bei den Arbeitslosenzahlen - Bedeutung für den Arbeitsmarkt Schweiz. SBG/Economic Focus 4/94.