

Sélection d'article sur la politique suisse

Requête	20.04.2024
Thème	Sans restriction
Mot-clés	Femmes et politique de parité
Acteurs	Ettlin, Erich (mitte/centre, OW) SR/CE
Type de processus	Sans restriction
Date	01.01.1965 - 01.01.2022

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Heidelberger, Anja

Citations préféré

Heidelberger, Anja 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Femmes et politique de parité, 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 20.04.2024.

Sommaire

Chronique générale	1
Politique sociale	1
Assurances sociales	1
Assurance-vieillesse et survivants (AVS)	1

Abréviations

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SNB	Schweizerische Nationalbank
EL	Ergänzungsleistungen
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
BNS	Banque nationale suisse
PC	Prestations complémentaires
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants

Chronique générale

Politique sociale

Assurances sociales

Assurance-vieillesse et survivants (AVS)

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 15.03.2021
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrsession 2021 begann mit der Beratung im **Ständerat** «endlich» die **Behandlung der AHV 21-Reform** – endlich weil die Dauer der Vorbereitung durch die SGK-SR zuvor medial stark kritisiert worden war. Kommissionssprecher Erich Ettlín (mitte, OW) stellte in seiner Rede insbesondere die demografischen Herausforderungen für die AHV in den Mittelpunkt und fasste ihre Situation in Zahlen zusammen: Dank der STAF habe das kumulierte Umlagedefizit des AHV-Ausgleichsfonds für die Jahre 2022 bis 2030 von CHF 39 Mrd. auf CHF 19 Mrd. reduziert werden können, für eine 100-prozentige Deckung des Ausgleichsfonds im Jahr 2030 liege der Finanzierungsbedarf entsprechend «nur» noch bei CHF 26 Mrd. (ohne STAF: 53 Mrd.). Dieser Finanzierungsbedarf solle durch die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre und die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.7 Prozentpunkte gedeckt werden. Gleichzeitig seien auch Ausgleichsmassnahmen für Übergangsjahrgänge der Frauen sowie Massnahmen für eine Flexibilisierung des Rentenbezugs zwischen 62 und 70 Jahren vorgesehen. Dennoch sei damit für Mitte der 2020er Jahre eine erneute Revision vonnöten, welche die Finanzierung der AHV über das Jahr 2030 hinaus sichern soll.

Eintreten war unbestritten und auch die erste Änderung, die auf der Fahne mit Abstand am meisten Platz einnahm, die Ersetzung des Begriffs «Rentenalter» durch «Referenzalter» in sämtlichen betroffenen Gesetzestexten, nahm der Ständerat stillschweigend an.

Eine «zentrale Bestimmung der Vorlage» (Ettlín) stellte die **Erhöhung des Referenzalters der Frauen auf 65 Jahre** dar, wie sie auch die Kommissionmehrheit befürwortete. Eine Minderheit Carobbio Guscetti (sp, TI) beantragte hingegen die Streichung der Erhöhung. Die Minderheitensprecherin wies auf die ungleich schlechtere Situation der Frauen bei den Renten verglichen mit den Männern hin: Frauen erhielten etwa ein Drittel weniger Altersrenten als Männer; die Hälfte der 2018 pensionierten Frauen erhielt eine AHV-Altersrente unter CHF 1'754 pro Monat; fast ein Drittel der aktuell pensionierten Frauen erhalte kein Geld aus der Pensionskasse; die Pensionskassenrenten der Frauen seien überdies durchschnittlich nur halb so gross wie diejenigen der Männer; insgesamt müssten doppelt so viele Frauen wie Männer Ergänzungsleistungen beziehen. «Tous les indicateurs financiers et les inégalités entre les femmes et les hommes nous permettent d'affirmer que l'âge de la retraite ne doit pas être relevé tant que les conditions nécessaires à assurer une pension décente aux femmes ne sont pas remplies», argumentierte Marina Carobbio Guscetti. Mit den von der Kommissionmehrheit zusätzlich gekürzten Ausgleichsmassnahmen erwarteten die Frauen der Übergangsjahrgänge damit reale Rentenkürzungen. Da die Rentenaltererhöhung der Frauen bereits zweimal in Volksabstimmungen abgelehnt worden sei, solle nicht auch die aktuelle Revision durch Aufnahme dieser Massnahme gefährdet werden. Kommissionssprecher Ettlín verwies bezüglich Bekämpfung der Lohnungleichheit darauf, dass diese nicht im AHVG, «sondern anders zu lösen sei», allenfalls im BVG. In der AHV bestehe «kein Problem in der Rentenhöhe», insbesondere im Hinblick auf die längere Lebensdauer der Frauen, auf die Witwenrenten, auf das Splitting oder die Erziehungsgutschriften. Gesundheitsminister Berset verwies darauf, dass diese Erhöhung – auch wenn man gute Gründe dafür habe – für die Frauen dennoch «une année de travail et de cotisations en plus et une année de rente en moins» darstelle. Dies müsse man mit entsprechend grosszügigen Ausgleichsmassnahmen berücksichtigen. Mit 30 zu 12 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) sprach sich der Ständerat in der Folge für die Erhöhung des Referenzalters der Frauen aus.

Die meisten Sprechenden waren sich einig, dass die **Ausgleichsmassnahmen für die Frauen** den Knackpunkt der Reform darstellen, entsprechend umfangreich war die Anzahl der hier eingebrachten Anträge. Diese liessen sich gemäss Kommissionssprecher Ettlín in drei Kategorien aufteilen: Das Bundesratsmodell, das Trapezmodell und das Modell Müller.

Das Bundesratsmodell sah zwei verschiedene Elemente vor, zwischen denen sich die betroffenen Frauen entscheiden müssten. Einerseits sollten die Renten der Frauen aus den Übergangsjahrgängen durch eine alternative Rentenformel lebenslang erhöht werden. Minimal- und Maximalrente würden dabei gleich bleiben, aber die Renten dazwischen würden erhöht – am meisten würden Frauen mit einem Jahreseinkommen von ca. CHF 43'000 profitieren (CHF 163), der durchschnittliche Zuschlag käme bei CHF

76 zu liegen. 54 Prozent aller Frauen in den Übergangsjahrgängen erhielten dadurch höhere Renten. Andererseits sollten sich die betroffenen Frauen aber auch für eine Frühpensionierung entscheiden können, wobei ihre Renten weniger stark gekürzt würden als normalerweise. Bis zu einem Einkommen von ca. CHF 57'000 pro Jahr sollte die Rente bei einer Frühpensionierung von einem Jahr gar nicht gekürzt werden. Dieses Modell verfolgten neben dem Bundesrat auch die Kommissionsmehrheit sowie die Minderheit I Stöckli und die Minderheit II Graf (gp, BL), wobei die Kommissionsmehrheit deutlich tiefere Ausgaben plante und weniger Jahrgänge teilhaben lassen wollte (max. CHF 440 Mio., 6 Jahrgänge) als der Bundesrat (max. CHF 700 Mio., 9 Jahrgänge) oder gar die beiden Minderheiten (max. CHF 1.4 Mrd., 9 Jahrgänge respektive max. CHF 2.6 Mrd., 14 Jahrgänge). Als Vorteil dieses Modells nannte Bundesrat Berset insbesondere die Kombination der zwei Elemente «Rentenerhöhung» und «Vorbezug». Als Nachteil führte Peter Hegglin (cvp, ZG) als Anhänger des Trapezmodells auf, dass die Rentenformel sehr kompliziert sei und dass die Mindestrenten nicht angepasst würden und somit gerade diejenigen Personen, die eine Verbesserung am stärksten nötig hätten, nicht profitieren könnten. Andererseits erhielten Personen, die bereits die Maximalrenten beziehen, ebenfalls keine höheren Renten.

Alternativ wurde in der SGK-SR das sogenannte Trapezmodell diskutiert, das statt einer Anpassung der Rentenformel einen Rentenzuschlag vorsah. Dabei erhielt das Modell seinen Namen aus der anfänglich progressiven Erhöhung des Rentenzuschlags und der zum Schluss degressiven Senkung des Zuschlags. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das Rentenalter in vier Jahresschritten à je drei Monaten erhöht würde. Die Frauen des ersten Jahrgangs würden somit «nur» drei Monate später pensioniert als bisher und sollten entsprechend nicht in den Genuss eines vollen Rentenzuschlags kommen. Damit weise das Modell weniger und schwächere Schwelleneffekte auf als das Bundesratsmodell, wurde argumentiert. Zudem erhielten alle Betroffenen dieselben Zuschläge, auch Personen mit niedrigen Einkommen könnten folglich von einem Rentenzuschlag profitieren – umgekehrt hingegen auch Personen, welche bereits die Maximalrente erzielten. Dieses Modell verfolgten die Minderheiten III Hegglin, IV Stöckli und V Graf, wobei sie die Rentenzuschläge einer unterschiedlichen Anzahl Jahrgänge zukommen lassen wollten, unterschiedliche Abstufungen vorsahen und wiederum unterschiedliche Höchstausgaben planten (Hegglin: max. CHF 430 Mio., 9 Jahrgänge; Stöckli: max. CHF 700 Mio., 9 Jahrgänge; Graf: max. CHF 2.6 Mrd., 14 Jahrgänge). Vorteile bei einer frühzeitigen Pensionierung waren in diesem Modell nicht vorgesehen.

Eine Minderheit VI Müller (fdp, LU) sah ebenfalls einen Zuschlag ausserhalb der Rentenformel vor, wollte diesen aber nach Einkommenshöhe abstufen. So sollten Frauen mit tiefen Einkommen (Einkommen bis zu der vierfachen minimalen Altersrente) zusätzlich CHF 150 erhalten, Frauen mit hohem Einkommen (über derselben Schwelle) CHF 50. Hingegen sollte es keine Abstufungen nach Jahrgängen geben. Wie beim Bundesratsmodell sollten sich die Frauen jedoch auch beim Modell Müller zwischen einer höheren Rente oder einem gekürzten Abzug beim Rentenvorbezug entscheiden können. Als Nachteil des Modells nannte Kommissionsprecher Ettlín die Schwelleneffekte, hingegen profitierten diejenigen Frauen am meisten, welche die Hilfe am nötigsten hätten. Das Modell sah Ausgaben in der Höhe von maximal CHF 600 Mio. und eine Berücksichtigung von 6 Jahrgängen vor.

In den dazugehörigen Abstimmungen setzte sich das Modell der Kommissionsmehrheit zuerst gegen alle anderen Bundesratsmodelle durch. Anschliessend entschied sich der Rat bei den Trapezmodellen für das sparsamste Modell der Minderheit III Hegglin, welches sich in der Folge auch gegen das Modell Müller und gegen dasjenige der Kommissionsmehrheit durchsetzte (19 zu 12 Stimmen bei 13 Enthaltungen). Damit sah der Ständerat in der Hauptstreitfrage einen zuerst progressiv ansteigenden und anschliessend degressiv absteigenden Zuschlag für 9 Jahrgänge mit Ausgaben von CHF 430 Mio. im teuersten Jahr vor.

Umstritten war auch das Thema **Flexibilisierung des Rentenantritts**, das sich aus dem viel diskutierten Rentenvorbezug und dem mehrheitlich unbeachteten Rentenaufschub zusammensetzt. Ein Rentenvorbezug war bisher für Frauen ab einem Alter von 62 Jahren und für Männer ab 63 Jahren möglich, für die Zukunft sah der Bundesrat einen Vorbezug für alle ab 62 Jahren vor. Da zudem der Kürzungssatz für einen Vorbezug seit langer Zeit nicht mehr angepasst worden war, lag dieser in der Zwischenzeit viel zu hoch. Entsprechend sollte der Bundesrat diesen zukünftig alle zehn Jahre den versicherungsmathematischen Begebenheiten anpassen. Dabei soll der Kürzungssatz jeweils so ausgestaltet werden, dass Personen, die ihre Renten vorbezogen, diesen Vorbezug durch die Kürzung ihrer Renten selbst finanzieren. Vorbezug – sowie Aufschub der Rente – sollten damit mittelfristig kostenneutral sein. Dennoch beantragte die Kommissionsmehrheit, den Vorbezug erst ab 63 Jahren möglich zu

machen. Man wolle den Vorbezug nicht zusätzlich fördern, zumal er durch die Anpassung des Kürzungssatzes bereits finanziell bessergestellt werde und bereits heute vor allem von Personen mit höheren Renten genutzt würde. Deshalb schlug die Kommissionsmehrheit vor, dass der Kürzungssatz für Personen mit tieferen Einkommen (bis zu einer vierfachen Minimalrente) um 40 Prozent reduziert werden soll. Marina Carobbio Guscetti wehrte sich gegen den Antrag der Mehrheit, den Rentenvorbezug erst ab 63 Jahren zu ermöglichen. Die Flexibilisierung zwischen dem 62. und dem 70. Lebensjahr entspreche der Realität, zudem solle man die Situation für die Frauen nicht noch weiter verschlechtern und diese nicht doppelt bestrafen. Gesundheitsminister Berset kritisierte, dass der Vorbezug ab 62 Jahren einer der einzigen Punkte gewesen sei, der in der Altersvorsorge 2020 von allen unterstützt worden sei. Man solle das aktuelle Projekt entsprechend mit dieser Änderung, die keinen finanziellen Nutzen bringe, nicht überladen. Mit 23 zu 19 Stimmen erhöhte der Ständerat den Bundesrat jedoch nicht und nahm den Mehrheitsantrag der Kommission an.

Stillschweigend stimmte der Ständerat dem neuen Passus des Bundesrates zu, wonach AHV-Beiträge nach Erreichung des Referenzalters zukünftig rentenbildend sein sollen. Dies habe man in der Altersvorsorge 2020 nicht berücksichtigt, was für viele Diskussionen gesorgt habe, wie Hans Stöckli betonte. Umstrittener war hingegen der Freibetrag nach Erreichen des Referenzalters, den der Bundesrat und eine Minderheit Stöckli wie bisher beim anderthalbfachen Mindestbetrag der Altersrente belassen (CHF 16'800), die Kommissionsmehrheit jedoch auf CHF 24'000 erhöhen wollte. Zwar sei die Streichung des Freibetrags im Rahmen der Altersvorsorge 2020 stark kritisiert worden, eine Erhöhung habe jedoch – «ausser Economiesuisse und vielleicht dem Arbeitgeberverband», wie Paul Rechsteiner (sp, SG) einwand – niemand gefordert, argumentierte Stöckli. Von einer Erhöhung profitierten denn auch hauptsächlich die Arbeitgebenden, die dadurch Sozialkosten sparen könnten, kritisierte Stöckli. Erich Ettlín verteidigte den Kommissionsantrag, indem er betonte, dass dadurch mehr Anreize für einen Rentenaufschub von Personen geschaffen werden sollten, die bereits die Maximalrente erhielten. Mit 27 zu 18 Stimmen folgte der Ständerat der Kommissionsmehrheit und erhöhte den Freibetrag.

Die übrigen Aspekte waren zwar teilweise ebenfalls umstritten, führten aber zu deutlich weniger Diskussionen. So hatte der Bundesrat beabsichtigt, den **Ehepaarplafond**, also die Summe der Renten für Ehepaare, bei 150 Prozent zu belassen, die SGK-SR schlug hier jedoch eine Erhöhung auf 155 Prozent vor. Dieses Anliegen der «Mitte» war zuvor in den Medien ausführlich diskutiert worden. Eine Minderheit Müller beantragte, dem Bundesrat zu folgen, zumal eine Analyse des Bundesrates gezeigt habe, dass Ehepaare in der AHV (wegen der Witwen- und Witwerrente oder dem «Beitragsprivileg von nicht berufstätigen Ehepartnern») sowie allgemein in den Sozialversicherungen noch immer bevorzugt würden. Zudem sollte der Plafond nur für diejenigen Ehepaare erhöht werden, die den heutigen Plafond erreichen. Somit würden nur Personen mit mittleren und höheren Einkommen profitieren, nicht aber Ehepaare mit tiefen Einkommen. Für die Kommission zog Erich Ettlín einen Vergleich mit Konkubinatspaaren, die 200 Prozent der Rente erhielten, und verwies darauf, dass gerade Personen mit höheren Einkommen auch «solidarisch in die AHV einbezahlt[en]», zumal die AHV-Rente nach oben begrenzt sei. Mit 18 zu 13 Stimmen (bei 13 Enthaltungen) folgte der Ständerat jedoch der Minderheit Müller und lehnte die Erhöhung des Ehepaarplafonds ab.

Stillschweigend schuf der Ständerat auf Antrag seiner Kommission auch eine Verpflichtung für den Bundesrat, bis **Ende 2026 eine neue AHV-Revision** zur Stabilisierung der AHV für die Jahre 2030 bis 2040 vorzulegen. Umstritten war zum Abschluss der Debatte der Revision des AHVG auch die Frage, ob die entsprechende Revision **mit dem Bundesbeschluss über die Erhöhung der Mehrwertsteuer verknüpft** werden soll, ob also Erstere nur bei Annahme Letzterer in Kraft treten soll. Gegen den Willen des Bundesrates hatte die SGK-SR eine solche Verknüpfung geschaffen, eine Minderheit Stöckli beantragte ihre Streichung. Diese Verknüpfung sei bereits bei der Altersvorsorge 2020 massiv kritisiert worden und habe damals einen wichtigen Ablehnungsgrund dargestellt, argumentierte Stöckli. Kommissionssprecher Ettlín verteidigte die Verknüpfung insofern, als es «keine Leistung gebe, wenn die Finanzierung nicht gesichert sei». In der Folge gab es einen kurzen Wortwechsel zwischen Paul Rechsteiner, der darauf hinwies, dass es mit dieser Revision keine zusätzlichen Leistungen, nur Leistungsabbau gebe, und Erich Ettlín, der auf die Kosten für die Ausgleichsmassnahmen der Frauen verwies, welche durch die Mehrwertsteuererhöhung finanziert werden müssten. Mit 30 zu 14 Stimmen folgte der Ständerat seiner Kommissionsmehrheit.

Mit 31 zu 13 Stimmen sprach sich der Ständerat in der Folge für den von ihm geänderten Entwurf der Revision des AHVG aus. Geschlossen lehnten die Mitglieder der SP und der Grünen den Entwurf ab.

Im Anschluss an die Revision des AHVG beschäftigte sich der Ständerat mit dem **Bundesbeschluss über die Erhöhung der Mehrwertsteuer**, zu dem ebenfalls zahlreiche Minderheitsanträge vorlagen. Die Kommissionsmehrheit hatte die vom Bundesrat vorgeschlagene Mehrwertsteuererhöhung um 0.7 Prozentpunkte (des Normalsatzes) auf 0.3 Prozentpunkte reduziert, aber eine Möglichkeit für eine einmalige weitere Erhöhung um 0.4 Prozentpunkte geschaffen, falls der AHV-Ausgleichsfonds 90 Prozent einer Jahresausgabe unterschreitet. Zudem knüpfte die Kommission die Mehrwertsteuererhöhung an die Annahme der AHV-Revision. Minderheiten I Carobbio Guscetti (0.8%) und II Müller (0.3%) sahen weitere Varianten vor. Damian Müller argumentierte, dass «keine Steuern auf Vorrat» erhoben werden sollten. Dieses Argument teilte auch Kommissionssprecher Ettlín, der entsprechend das zweistufige Verfahren der Mehrheit lobte. Bundesrat Berset freute sich darüber, dass niemand die Zusatzfinanzierung gänzlich infrage stellte, und wies darauf hin, dass in der Tat weniger Geld benötigt werde, wenn die Ausgleichsmassnahmen tiefer angesetzt würden, als es der Bundesrat vorgeschlagen hatte: Mit dem bundesrätlichen Projekt hätte der Deckungsgrad des AHV-Ausgleichsfonds im Jahr 2030 bei 101 Prozent gelegen, mit der Reduktion der Ausgleichsmassnahmen, wie sie der Ständerat vorgenommen hatte, würde eine Mehrwertsteuererhöhung um 0.7 Prozentpunkte im Jahr 2030 zu einem Deckungsgrad von 106 Prozent führen. Mit den Beschlüssen des Ständerats und der zweistufigen Mehrwertsteuererhöhung käme der Deckungsgrad 2030 bei 89 Prozent zu liegen, mit dem Vorschlag Müller bei 84 Prozent. Mit dieser Unterfinanzierung des Ausgleichsfonds würde man die zukünftigen Reformen stark erschweren, zudem gefährdeten die tiefen Ausgleichszahlungen bereits die aktuelle Reform. Folglich bat Bundesrat Berset den Rat noch einmal um Zustimmung zum bundesrätlichen Vorschlag und um ein Rückkommen auf die höheren Ausgleichsmassnahmen im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens. Auch hier sprach sich der Ständerat jedoch mit 29 zu 13 Stimmen für die sparsamste Variante aus, nämlich für die Minderheit Müller, welche die Mehrwertsteuer nur um 0.3 Prozentpunkte erhöhen wollte. Einstimmig nahm der Ständerat den Bundesbeschluss in der Gesamtabstimmung an (40 zu 0 Stimmen, 4 Enthaltungen).¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 14.09.2021
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2021 startete der **Ständerat ins Differenzbereinigungsverfahren der AHV 21-Reform**, bei der die beiden Kammern sich in verschiedenen zentralen Punkten bereits einig waren – etwa bei der Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre oder der Verknüpfung der Mehrwertsteuererhöhung und der AHV-Reform –, aber auch noch zahlreiche, auch sehr weitreichende Differenzen bestanden. Erich Ettlín (mitte, OW) erläuterte als Kommissionssprecher noch einmal den Rahmen der Revision: Die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre soll jährlich CHF 1.4 Mrd. und bis ins Jahr 2030 CHF 10 Mrd. einbringen. Davon abgezogen werden müssten die Ausgleichsmassnahmen für besonders betroffene Jahrgänge, über deren Höhe und Ausgestaltung sich Bundesrat, Nationalrat und Ständerat noch nicht einig waren: Der Bundesrat hatte Ausgleichsmassnahmen in der Höhe von einem Drittel der Gesamteinsparungen (CHF 3.3. Mrd.) vorgesehen, der Ständerat in seiner ersten Beratung Massnahmen über CHF 2.1 Mrd. und der Nationalrat solche von CHF 4.1 Mrd.

Bezüglich der **Ausgleichsmassnahmen** lagen dem Ständerat zwei neue Modelle vor, ein Modell der Kommissionsmehrheit sowie dasjenige einer Minderheit Müller (fdp, LU), das jedoch nicht mit Müllers Modell aus der ersten ständerätlichen Debatte übereinstimmte. Sowohl die Kommissionsmehrheit als auch die Minderheit wollten dabei prinzipiell das bisherige Trapezmodell des Ständerates mit dem bisherigen Nationalratsmodell kombinieren. Ersteres hatte Abstufungen der Rentenzuschläge nach Jahrgang der Frauen vorgesehen, Letzteres beinhaltete Abstufungen nach Einkommensgruppen – nun sollten die Rentenzuschläge folglich in beiden Modellen sowohl nach Jahrgängen als auch nach Einkommen abgestuft werden. Die Kommissionsmehrheit blieb bei der progressiv-degressiven Ausgestaltung in Trapezform, wonach die ersten drei und die letzten zwei Jahrgänge nur jeweils einen Teil des Zuschlags, nicht den vollständigen Zuschlag erhalten sollten. Die Minderheit Müller sah hingegen nur bei den ersten drei Jahrgängen gekürzte Zuschläge vor. Beide Modelle wollten jedoch die Rentenzuschläge ausserhalb des AHV-Plafonds gewähren, womit also auch Frauen, welche bereits ohne Zuschlag die Maximalrente erhielten, davon profitieren sollten. Die Unterstellung des Zuschlags unter den Plafonds war zuvor am bundesrätlichen sowie am nationalrätlichen Modell stark kritisiert worden. Insgesamt zeigte sich die Kommissionsmehrheit bei den Zuschlägen deutlich grosszügiger als die Minderheit Müller, die sowohl tiefere Grundzuschläge als auch grössere Reduktionen dieser Zuschläge (nach Jahrgängen und Einkommen) vorsah.

Ähnlich waren sich die beiden Modelle beim Gesamtbetrag, der für die Ausgleichsmassnahmen eingesetzt werden sollte: Hier hatte man sich in der Kommission zuvor mit CHF 3.2 Mrd. in etwa auf den Betrag des Bundesrates geeinigt – man wählte also einen Mittelweg zwischen den CHF 2.1 Mrd. des ersten Vorschlags des Ständerates und den CHF 4.1 Mrd. des Nationalrats. Hingegen unterschieden sich die beiden Modelle bezüglich der Anzahl zu berücksichtigender Jahrgänge: Die Kommissionsmehrheit blieb beim ständerätlichen (und bundesrätlichen) Vorschlag von neun Jahrgängen, die Minderheit Müller machte einen Schritt auf den Nationalrat zu, der sechs Jahrgänge begünstigen wollte, und schlug sieben Jahrgänge vor. Neun Jahrgänge seien nötig, weil sonst «viele tausend Frauen betroffen sind, die keine Möglichkeit mehr für einen Ausgleich haben», begründete Pirmin Bischof (mitte, SO) die Position der Kommissionsmehrheit. Damian Müller wies jedoch darauf hin, dass ab dem achten Jahrgang bereits «der nächste Reformschritt greifen» müsse, welchen die SGK-NR mit ihrer Motion in die Wege geleitet hatte.

Besonders umstritten war in der Kommission nun die Frage des Rentenvorbezugs. Der Bundesrat hatte in seinem ursprünglichen Modell vorgesehen, dass die betroffenen Jahrgänge entweder zwischen dem Rentenzuschlag oder einem Rentenvorbezug zu besseren Konditionen wählen können. Die Minderheit Müller wollte bei dieser Wahlmöglichkeit bleiben und den reduzierten Kürzungssatz bei Rentenvorbezug noch nach Einkommensgruppen abstufen. Somit sollten Frauen mit geringen Einkommen in den Übergangsgenerationen ihre Rente ohne oder nur mit geringen Einbussen vorzeitig beziehen, dabei aber nicht vom Rentenzuschlag profitieren können. Die Kommissionsmehrheit hingegen sah vor, dass die betroffenen Frauen bei einem Rentenvorbezug zwar nicht von besseren Konditionen profitieren können sollten – für sie würden somit bei einem Vorbezug dieselben Konditionen gelten wie für alle anderen Frauen –, jedoch sollten sie auch bei einem Vorbezug in den Genuss des vollen Rentenzuschlags kommen. Hier waren sich Kommissionsmehrheit und -minderheit nicht einig, welches Modell fairer sei. Minderheitensprecher Müller störte sich am Vorschlag der Kommissionsmehrheit, da die Vorbeziehenden damit «für ihren Rentenvorbezug mit einer unter dem Strich höheren Rente belohnt werden». Dagegen wehrte sich Pirmin Bischof und argumentierte, dass rentenvorbeziehende Frauen in allen Varianten der Mehrheit immer eine tiefere Rente bekämen als Frauen, die bis 65 arbeiteten. Hingegen sehe das Modell Müller, dem Modell des Nationalrats folgend, geringere Kürzungssätze beim Rentenvorbezug vor als das bundesrätliche Modell. Damit setze die Minderheit mehr Geld für Personen mit hohem Einkommen ein, da eine Senkung der Kürzungssätze gemäss Bischof «bei den hohen Einkommen betragsmässig natürlich am meisten ausmache!». Zudem verursachten die Rentenvorbeziehenden im nationalrätlichen Modell ähnlich hohe Kosten an Ausgleichsmassnahmen wie Personen, die bis ins Alter von 65 Jahren arbeiteten und den Rentenzuschlag wählten – dies sei mit dem Kampf gegen den Fachkräftemangel nicht zu vereinbaren, erklärte Kommissionssprecher Ettlín.

Bundesrat Berset zeigte sich in der Folge von beiden Ausgleichsmodellen für die Übergangsgenerationen nicht begeistert, nannte das Kommissionsmodell jedoch «une solution équilibrée». Der Gesundheitsminister betonte insbesondere, dass die Ausgleichsmassnahmen bei der letzten erfolgreichen AHV-Revision 1994 nicht einen Drittel, sondern ganze 80 Prozent der Einnahmen betragen hätten, und warb in diesem Sinne für eine möglichst grosszügige Ausgestaltung der Massnahmen, um diese in der nötigen Volksabstimmung durchzubringen. In der Folge entschied sich der Ständerat mit 27 zu 15 Stimmen für das Modell der Kommissionsmehrheit.

Bezüglich der **Mehrwertsteuererhöhung** beantragte die Kommission, dem Nationalrat bei einer Erhöhung um 0.4 Prozentpunkte (beim Normalsatz sowie um je 0.1 Prozentpunkte beim reduzierten Satz und beim Sondersatz) zu folgen – der Ständerat hatte sich in seiner ersten Behandlung für eine Erhöhung um 0.3 Prozentpunkte (und je 0.1 Prozentpunkte) ausgesprochen, der Bundesrat hatte für eine Erhöhung um 0.7 Prozentpunkte plädiert. Die von der Kommission vorgeschlagene Erhöhung würde der AHV CHF 1.37 Mrd. pro Jahr einbringen, bei 0.3 Prozentpunkten wären es CHF 1.03 Mrd. Zudem lag dem Ständerat bei seiner Beratung ein Einzelantrag Noser (fdp, ZH) vor. Noser schlug eine Erhöhung um 0.3 Prozentpunkte vor, zumal er es als schwierig erachtete, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine verglichen mit der Altersvorsorge 2020 stärkere Erhöhung der Mehrwertsteuer bei einer ansonsten kleineren Revision zu erklären. Zudem sei es sinnvoll, diese Differenz zum Nationalrat offen zu halten, um weiterhin eine Diskussion dazu zu ermöglichen. Erich Ettlín präsentierte diesbezüglich den voraussichtlichen Stand des AHV-Fonds im Jahr 2030 bei den verschiedenen Szenarien, wobei 100 Prozent die AHV-Ausgaben eines Jahres darstellten und vom Bundesrat als Ziel der Revision anvisiert worden waren. Mit dem Modell der Kommission würde der Fondsstand 2030 bei 87 bis 90 Prozent liegen (je

nach Zeitpunkt des Inkrafttretens der Revision), mit dem Antrag Noser wären es zwischen 82 und 85 Prozent. Der Gesundheitsminister kritisierte den Verzicht der beiden Kammern, die Revision auf eine 100-prozentige Fondshöhe auszurichten, und argumentierte ebenfalls mit der Wirkung auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger: Bei der nächsten Revision sei es schwierig zu erklären, wieso man härtere Massnahmen ergreifen müsse, nur weil man Jahre zuvor nicht bereit gewesen sei, mit einer Fondshöhe von 100 Prozent zu planen. Von den beiden Anträgen bevorzugte er folglich die stärkere Erhöhung der Kommissionsmehrheit. Diese setzte sich anschliessend mit 22 zu 20 Stimmen (bei 1 Enthaltung) knapp durch, womit die Frage der Mehrwertsteuererhöhung zwischen den beiden Räten bereinigt werden konnte.

Der Nationalrat hatte in seiner Beratung zudem eine **einmalige Einlage des Bruttoertrags aus den Negativzinsen der Schweizerischen Nationalbank** in den AHV-Ausgleichsfonds vorgeschlagen und dazu einen eigenen Bundesbeschluss geschaffen. Die Mehrheit der SGK-SR lehnte jedoch Eintreten auf diesen Beschluss ab, während sich eine Minderheit Germann (svp, SH) für Eintreten und für den Bundesbeschluss aussprach. Hannes Germann argumentierte, dass die Unabhängigkeit der Nationalbank mit einer einmaligen Einlage nicht beeinträchtigt werde – ansonsten würde das entsprechende Geld einfach «über die normale Gewinnverteilung laufen» und damit Kantonen und Bund zugute kommen. Über die Verrechnung der Kosten, welche den Banken anfallen, und über die Kosten für die Pensionskassen seien die Bürgerinnen und Bürger indirekt stark von den Negativzinsen betroffen. Anstatt daher die Gewinne daraus dem Bund und den Kantonen zukommen zu lassen, sollten sie über die AHV direkt der Bevölkerung zugutekommen. Paul Rechsteiner (sp, SG) unterstützte den Minderheitensprecher – neben Germann und Rechsteiner hatten auch Marina Carobbio Guscetti (sp, TI) und Maya Graf (gp, BL) den Antrag vorgängig unterzeichnet – und verwies darauf, dass zwischen 2015 und 2020 CHF 10 Mrd. an Gewinnen aus den Negativzinsen angefallen seien – bis zum Inkrafttreten der Revision würden es gar CHF 12 oder 13 Mrd. sein –, die man nun der AHV zuweisen könne. Das entspreche der Grössenordnung des Betrags, den «man den Frauen wegnimmt». Daher sei es schwierig zu erklären, wieso man auf diesen Betrag verzichten wolle, insbesondere da man das mit dem Nationalbankgold bereits einmal gemacht habe.

Erich Ettlín gab für die Kommission die Aussagen von Fritz Zurbrügg, Mitglied des Direktoriums der Nationalbank, wieder, der sich im Namen der SNB gegen dieses Vorhaben wehrte. So müsse bedacht werden, dass auch die Nationalbank Negativzinsen bezahle, etwa bei den Covid-19-Krediten, und dass «über die Hälfte der Devisenanlagen eine negative Verfallrendite» aufweise. Zudem befürchtete die Kommission, dass sich die SNB durch eine solche Auszahlung unter Druck gesetzt fühle, weil der Finanzierungsbedarf der AHV auch weiterhin bestehen bleibe. Zudem bestehe auch in anderen Bereichen entsprechender Bedarf, wobei unklar sei, wieso diese Gewinne genau für die AHV einzusetzen seien. Man schaffe damit eine Erwartungshaltung für die Zukunft. Darüber hinaus nehme man damit den Kantonen Geld weg – diese erhalten normalerweise zwei Drittel der Gewinnausschüttungen. Mit 27 zu 14 Stimmen (bei 1 Enthaltung) sprach sich der Ständerat in der Folge gegen Eintreten aus.

Ansonsten verabschiedete der Ständerat zahlreiche kleinere Regelungen stillschweigend. Abgestimmt wurde zudem über die Frage, ob der Rentenzuschlag von der Berechnung des Einkommens zum Anspruch von Ergänzungsleistungen ausgenommen werden soll oder nicht. Eine Minderheit Carobbio Guscetti beantragte diese Ausnahme, damit auch Frauen mit Ergänzungsleistungen vollständig von dem Zuschlag profitieren könnten. So müssten fast 11 Prozent aller Frauen ab dem Renteneintritt Ergänzungsleistungen beziehen, insbesondere geschiedene, alleinerziehende oder verwitwete Frauen. Erich Ettlín argumentierte für die Kommissionsmehrheit, dass eine solche Ausnahme dem Grundprinzip der EL zuwiderlaufe und man den Rentenzuschlag daher nicht von der Einkommensberechnung ausnehmen solle. Mit 28 zu 12 Stimmen folgte die Ratsmehrheit seinem Antrag.

Diskutiert wurde ebenfalls darüber, ob der Anspruch auf Hilflosenentschädigung wie bisher nach einer ein Jahr dauernden Hilflosigkeit oder bereits nach drei Monaten gewährt werden soll. Eine Minderheit Graf beantragte, diesbezüglich dem Nationalrat zu folgen und die Wartefrist zu verkürzen. Die meisten Beziehenden von Hilflosenentschädigungen seien über 80 Jahre alt und da sich ihr Zustand üblicherweise eher verschlechtere, solle man ihnen bereits nach drei Monaten die entsprechende Hilfe zukommen lassen. Damit könne man sicherstellen, dass sie solange wie möglich zuhause betreut werden können. Kommissionsprecher Ettlín verwies darauf, dass damit aber auch Personen, die sich nach einer über dreimonatigen Krankheit wieder erholten, Hilflosenentschädigungen beziehen könnten, wodurch man die Kontrollen

verstärken müsste. Insgesamt führe dies zu Mehrkosten von CHF 124 Mio. Mit 30 zu 13 Stimmen lehnte der Ständerat die Verkürzung der Wartefrist ab. Mit diesen Änderungen ging der Entwurf zur AHV 21 zurück an den Nationalrat.²

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 17.12.2021
ANJA HEIDELBERGER

In der Wintersession 2021 setzte sich das Parlament nochmals ausgiebig mit der **AHV-21-Reform** auseinander und **bereinigte** diese. Bevor der Nationalrat aber die Details der Reform besprechen konnte, musste er sich mit einer grundsätzlicheren Frage auseinandersetzen. So verlangte eine Minderheit Mettler (glp, BE) eine Rückweisung der Vorlage an die Kommission und eine Verknüpfung der Inkraftsetzung der AHV-21- mit derjenigen der BVG-21-Reform, deren Beratung das Parlament in der Wintersession 2021 ebenfalls aufnahm. Eine Verknüpfung sei nötig, weil eine Anpassung des Frauenrentenalters an dasjenige der Männer eine Senkung des Koordinationsabzugs im BVG voraussetze, betonte Melanie Mettler. Eine gleich lange Arbeitszeit für Frauen und Männer bedinge demnach «eine gleich gute Versicherung ihrer Einkommen». Dieser Antrag stiess jedoch nur in der GLP-, bei Teilen der SP- sowie bei einzelnen Mitgliedern der Grünen-Fraktion auf Zustimmung; er wurde mit 136 zu 28 Stimmen (bei 29 Enthaltungen) abgelehnt. Barbara Gysi (sp, SG) etwa erachtete eine solche Verknüpfung als gefährlich, da man zum Zeitpunkt der anvisierten Referendumsabstimmung zur AHV 21 noch nicht wisse, «wie die BVG-Revision herauskommt». Zentral sei stattdessen eine Verhinderung der Rentenaltererhöhung. Auch die Mitglieder der anderen Parteien lehnten eine Verknüpfung der zwei Vorlagen unter anderem mit Verweis auf die kritischen Voten zum Einbezug beider Säulen in die Altersvorsorge 2020 ab.

In der Detailberatung war vor allem noch die Frage nach dem **Modell der Ausgleichsmassnahmen** für direkt betroffene Frauenjahrgänge offen. In beiden Räten waren zuvor zahlreiche unterschiedliche Modelle diskutiert worden, zuletzt hatte sich der Ständerat für eine Kombination der verschiedenen Modelle ausgesprochen, gemäss der die Frauen aus neun betroffenen Jahrgängen Rentenzuschläge erhalten sollen, die nach Jahrgängen und nach Einkommen abgestuft werden. Zudem wollte der Ständerat den betroffenen Frauen als Alternative zu den höheren Rentenzuschlägen keine tieferen Kürzungssätze bei Rentenvorbezug anbieten, wie es der Bundesrat und der Nationalrat beabsichtigt hatten.

Die Mehrheit der SGK-NR schlug nun vor, dem Ständerat zwar bezüglich des Modells der Rentenzuschläge und der betroffenen neun Jahrgänge zu folgen, die Zuschläge jedoch für sämtliche Kategorien deutlich zu reduzieren. Im Gegenzug bestand die Kommissionsmehrheit auf den reduzierten Kürzungssätzen bei Rentenvorbezug, erhöhte diese aber quasi als Kompromissvorschlag im Vergleich zu ihrem ersten Vorschlag deutlich. Ein «zielgerichteteres» Modell wollte eine Minderheit Sauter (fdp, ZH) einführen: Mit diesem bliebe zwar das Kompensationsvolumen gegenüber der Mehrheit gleich, jedoch würden nur sieben Jahrgänge vom Rentenzuschlag profitieren, während die Kürzungssätze im Gegenzug nicht erhöht würden. Damit könnten sich gerade auch Frauen mit tieferen Einkommen eine Frühpensionierung eher leisten, bewarb die Minderheitensprecherin das Modell. Zudem sollten die Zuschläge dadurch die Maximalrente oder den Ehepaarplafond nicht übersteigen können, womit ein «grobe[r] Systemfehler» behoben werden könne. Damit werde jedoch ein Rentenvorbezug attraktiver, was man eigentlich habe verhindern wollen, kritisierte etwa Ruth Humbel (mitte, AG) den Vorschlag der Minderheit. In der Folge entschied sich der Nationalrat mit 167 zu 28 Stimmen, seiner Kommissionsmehrheit zu folgen, wobei einzig die FDP.Liberalen-Fraktion den Minderheitsantrag unterstützte.

Damit hatte das Parlament auch bezüglich der Ausgleichsmassnahmen einen Grundsatzentscheid gefällt. In den folgenden Behandlungsrunden bemühten sich die Räte um einen Kompromiss bei der **konkreten Ausgestaltung der Regelung**. So lenkte der Ständerat in der Folge zwar bezüglich der Schaffung einer Wahlmöglichkeit zwischen einem Rentenzuschlag und einer Reduktion der Kürzungssätze bei Vorbezug ein. Er schlug aber gleichzeitig eine Erhöhung der vom Nationalrat stark gekürzten Rentenzuschläge sowie der vom Nationalrat bereits leicht erhöhten Kürzungssätze vor. Mit diesem Kompromiss zeigte sich der Nationalrat in der Folge einverstanden, womit die Ausgestaltung der Ausgleichsmassnahmen noch vor der Einigungskonferenz beschlossen werden konnte.

Offen waren zu Beginn der Wintersession auch die vom Nationalrat eingebrachte **Zusatzfinanzierung der AHV durch die Nationalbank** sowie die Frage, ab wann **Hilflosenentschädigungen** ausgesprochen werden sollen. Bei der ersten Differenz waren die Meinungen in den Räten gemacht, wobei der Ständerat am längeren Hebel sass: Dadurch, dass er zweimal auf Eintreten auf den entsprechenden Bundesbeschluss verzichtete, verunmöglichte er die Weiterverfolgung dieser durch den Nationalrat

eingebrauchten Idee – zumindest im Rahmen der aktuellen AHV-Revision, denn ein ähnliches Ziel verfolgte auch eine zum damaligen Zeitpunkt noch hängige Kommissionsinitiative (Pa.lv. 20.432). Bezüglich der Hilflosenentschädigungen einigten sich die Räte auf einen Kompromissvorschlag: Anstelle der Dauer eines Jahres, in welcher eine Hilflosigkeit bisher zum Anspruch auf Hilflosenentschädigung vorliegen musste, sollte neu nur noch eine sechsmonatige Hilflosigkeit nötig sein.

Bis zum Schluss keine Einigkeit zwischen den Räten gab es bei der Frage, ob die **Rentenzuschläge bei den EL als Einnahmen angerechnet** werden sollen oder nicht. Der Nationalrat wollte die Rentenzuschläge von der EL-Berechnung ausnehmen, damit auch Frauen, die EL beziehen, davon profitieren können. Im Ständerat wurde hingegen argumentiert, dass eine solche Regelung dem Grundprinzip der EL widerspreche und deshalb abzulehnen sei, wie beispielsweise Kommissionssprecher Ettlín (mitte, OW) erläuterte. Die Einigungskonferenz entschied sich mit 17 zu 8 Stimmen für den nationalrätlichen Vorschlag, woraufhin die grosse Kammer ihren Antrag mit 121 zu 61 Stimmen annahm. Mit den Mitgliedern der SP- und der Grünen-Fraktion sprachen sich indes genau diejenigen Personen gegen diese Ausnahme bei den EL aus, welche diese zuvor am häufigsten gefordert hatten. Diese Ablehnung zielte wohl eher auf die Revision an sich und nicht auf die Regelung bezüglich der EL. Auch der Ständerat nahm den Vorschlag der Einigungskonferenz mit 31 zu 10 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) an. Kommissionssprecher Ettlín hatte zuvor betont, dass man ob dieser Bestimmung nicht die ganze, sehr wichtige Reform gefährden wolle.

Damit standen die **Schlussabstimmungen zur AHV-21-Reform** an, wobei SGK-NR-Sprecher de Courten (svp, BL) das Ergebnis der parlamentarischen Debatte nochmals zusammenfasste: Durch die Frauenrentenaltererhöhung auf 65 Jahre und die Mehrwertsteuererhöhung könnten bei der AHV jährlich CHF 1.4 Mrd. gespart werden, wovon CHF 130 Mio. für Kürzungen beim Rentenvorbezug, CHF 534 Mio. als Ausgleichsmassnahmen für die Frauen und CHF 80 Mio. für die Reduktion der Karenzfrist bei der Hilflosenentschädigung gleich wieder eingesetzt würden. Mit den verbliebenen CHF 583 Mio. jährlich sollte der AHV-Fonds im Jahr 2030 ein Umlageergebnis von CHF -2,4 Mrd. und einen Fondsbestand von 89 Prozent aufweisen.

In den Schlussabstimmungen drohte den beiden Bundesbeschlüssen über die AHV-Revision und über die Zusatzfinanzierung durch eine Mehrwertsteuererhöhung schliesslich keine Gefahr mehr: Mit 125 zu 67 Stimmen (bei 1 Enthaltung) respektive 126 zu 40 Stimmen (bei 27 Enthaltungen) sprach sich der Nationalrat, mit 31 zu 12 Stimmen und 43 zu 0 Stimmen der Ständerat für die Revision aus. Die ablehnenden Stimmen und Enthaltungen stammten allesamt aus der SP- und der Grünen-Fraktion. Doch dass die AHV-21-Reform damit noch nicht vollständig abgeschlossen war, war zu diesem Zeitpunkt wohl den meisten klar: Die SP hatte bereits früh ein Referendum gegen die Rentenaltererhöhung der Frauen angekündigt und bekräftigte diese Absicht auch nach den Schlussabstimmungen gegenüber den Medien erneut.³

1) AB SR, 2021, S. 232 ff.; Lib, 13.3.21; SoZ, 14.3.21; AZ, CdT, 15.3.21; AZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, 16.3.21; AZ, LT, NZZ, SGT, TG, 17.3.21; WOZ, 18.3.21; LT, 20.3.21

2) AB SR, 2021, S. 783 ff.

3) AB NR, 2021, S. 2391 ff.; AB NR, 2021, S. 2538 ff.; AB NR, 2021, S. 2604 f.; AB NR, 2021, S. 2755; AB SR, 2021, S. 1297 ff.; AB SR, 2021, S. 1385 f.; AB SR, 2021, S. 1442; Blick, 7.12.21; Blick, LT, NZZ, 8.12.21; TA, 10.12., 11.12.21; NZZ, 14.12.21; AZ, CdT, LT, Lib, NZZ, WW, 16.12.21; Blick, LT, TA, 17.12.21; WOZ, 23.12.21