Aufbruch zu einer grossen AHV-Reform

Erstmals Betreuungsgutschriften und individuelle Renten auch für verheiratete Frauen

Unsere Altersvorsorge steht an einem wichtigen Wendepunkt: Am Dienstag und Mittwoch entscheidet sich im Nationalrat, ob das einseitig auf die Männer ausgerichtete AHV-System endlich auch den Frauen besser gerecht werden soll. Der geplante Systemwechsel würde die Arbeit der Frauen ausserhalb und innerhalb des Hauses aufwerten. Kernpunkte der zehnten Revision sind die Abkehr von der Ehepaarrente zugunsten von individuellen Renten für alle sowie die Einführung von Betreuungsgutschriften. Aber auch das Rentenalter steht zur Diskussion.

■ VON VERENA THALMANN

Fast wäre es nochmals schiefgelaufen. Obwohl die Frauen seit den siebziger Jahren auf einer echten Gleichstellung in der AHV bestanden, wollte der Bundesrat mit der zehnten Revision erneut nur punktuelle Verbesserungen vornehmen. Während der Ständerat im März 1991 noch mitmachte, nahm dann aber die Vorberatende Kommission des Nationalrats die Sache in die eigenen Hände und arbeitete entschlossen auf einen Systemwechsel hin.

Um dringende Anliegen der heutigen Rentnerinnen und Rentner nicht zu verzögern, wurde die Vorlage für die zehnte AHV-Revision geteilt. Ein befristeter Bundesbeschluss brachte ihnen drei wesentliche Verbesserungen (die ersten beiden per 1. Januar 1993, die dritte ab 1. Januar 1994):

- eine neue Rentenformel, die Bezügerinnen und Bezüger von kleineren Einkommen etwas besserstellt,
- Hilflosenentschädigungen mittleren Grades für Personen, die erst im Rentenalter pflegebedürftig werden,
- Erziehungsgutschriften für geschiedene Rentnerinnen.

Dieser erste Teil der zehnten AHV-Revision soll später ins ordentliche Recht übernommen werden, denn der geplante Systemwechsel berührt die laufenden Renten nicht mehr.

Verheiratete Frauen sollen kein Anhängsel mehr sein

Mit dem zweiten, gewichtigeren Teil der Vorlage beantragt die Nationalratskommission unter dem Vorsitz von Heinz Allenspach (FDP, Zürich) dem Plenum nun den entscheidenden Systemwechsel. Dieser drängt sich auf, weil die heutige AHV ungerechtfertigte Privilegien und Benachteiligungen aufweist.

So fahren Ehepaare mit traditioneller Rollenteilung am besten, auch wenn sie keine Kinder haben. Der Mann erhält nämlich für seine Beiträge die anderthalbfache (Ehepaar-)Rente. Seine Frau hat keinen eigenständigen Rentenanspruch und kann seine Zahlungen höchstens aufbessern. Das ist an sich schon unzeitgemäss. Katastrophal wirkt sich das geltende System aber im Falle einer Scheidung aus: Dann zählen für die Frau nur noch ihre eigenen, wegen der Haus- und Erziehungsarbeit oft bescheiden gebliebenen AHV-Beiträge. Entsprechend klein ist dann auch ihre Rente, während der geschiedene Mann keine Einbusse erleidet.

Das neue System geht davon aus, dass alle Versicherten einen eigenständigen Rentenanspruch haben. Dieser beruht grundsätzlich auf den eigenen Beiträgen. Während einer Ehe bezahlte Beiträge

Steiniger Weg zur zehnten AHV-Revision

Keine der bisherigen AHV-Revisionen ist bisher so mühsam verlaufen wie die zehnte. Das 1948 begründete Sozialwerk wurde bis in die siebziger Jahre sehr zügig entwickelt – im sprichwörtlichen «Tschudi-Tempo». In der Rezession, unter Bundesrat Hans Hürlimann, wurde das Gefährt dann jäh gebremst. Die neunte Revision (1979), ursprünglich als «Frauenrevision» geplant, diente fast nur noch der Sanierung der ersten Säule.

Schon damals verlangten fortschrittliche Frauen die Einführung des Splittingsystems. Aber auch nachdem das Volk 1981 dem Gleichberechtigungsartikel in der Bundesverfassung zugestimmt hatte, sprach sich die eidgenössische AHV-Kommission dagegen aus. Begründung: Die Nachteile des Systemwechsels liessen sich nicht ausmerzen. Als der Bundesrat 1986 das Rentenalter der Frauen ohne grundlegende Reform um ein Jahr heraufsetzen wollte, drohte die Linke mit dem Referendum.

In den beiden folgenden Jahren veröffentlichten nacheinander die SPS, die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen und eine FDP-Arbeitsgruppe je eigene Modelle für eine AHV-Reform: Alle zielten in die gleiche Richtung und verlangten den jetzt geplanten Systemwechsel. Trotzdem hielt der Bundesrat in seiner Botschaft zur zehnten AHV-Revision (1990) noch immer am hergebrachten Modell fest und plante nur eine formale Gleichstellung von Mann und Frau, welche die grundlegenden Mängel nicht beseitigte. Unter Flavio Cottis Führung bekämpfen vor allem Exponenten der CVP die Neuerung, weil sie die traditionelle Familie gefährdet wähnten. Darauf genehmigte der Ständerat im März 1991 die Vorlage – doch die Nationalratskommission machte nicht mehr mit.

Dort erarbeiteten zwei Frauen aus oppositionellen Lagern, Gret Haller (SP) und Lili Nabholz (FDP), mit grossem persönlichem Einsatz eine Projektskizze, mit der es ihnen gelang, die Kollegen von der Notwendigkeit des Systemwechsels zu überzeugen. Unter dem Vorsitz von Heinz Allenspach (FDP, Zürich) wurde dann die eigentliche Reform eingeleitet. Im April 1992 widersetzte sich auch Bundesrat Flavio Cotti nicht länger; in einem TA-Gespräch sagte er, die Kommission habe eine Splittinglösung gefunden, die viele Vorteile aufweise. Inzwischen hat das Bundesamt für Sozialversicherung engagiert mitgeholfen, den neuen Gesetzesentwurf zu erstellen.

Im letzten Herbst entstand aber nochmals Unruhe, als Cotti plötzlich öffentlich von Plänen für eine AHV-Einheitsrente sprach. Prompt tauchten Stimmen auf, die eine Prüfung dieser neuen Idee forderten. Der Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, Walter Seiler, bestätigte damals, dass ein solches Modell vorliege, für die zehnte AHV-Revision aber noch nicht spruchreif sei. Als sich die eidgenössische AHV-Kommission danach erkundigte, lieferte das Departement lediglich eine äusserst rudimentäre Skizze. *(vth.)*

werden aber hälftig auf die beiden AHV-Konti aufgeteilt (Splitting). Auf diese Weise sind beide Gatten einander gleichgestellt, unabhängig davon, wie sie die Haus- und Erwerbsarbeit untereinander aufteilen. Ein solches partnerschaftliches Verständnis liegt auch dem neuen Eherecht zugrunde.

Die Teilung wird aber nicht jährlich vorgenommen, sondern erfolgt erst, wenn die Ehe durch Tod oder Scheidung aufgelöst wird oder wenn beide Ehegatten rentenberechtigt sind. Das kann beispielsweise bedeuten, dass der rentenberechtigte Mann zunächst allein eine höhere Rente erhält als später, wenn seine Frau auch das AHV-Alter erlangt.

Betreuungsarbeit wenigstens indirekt abgelten

Statt wie bisher mit einer Ehepaarrente generell die Ehe zu begünstigen, soll nun gezielter die Kindererziehung und Betreuung honoriert werden. Die Kommission schlägt zwei wichtige Neuerungen vor:

- Erziehungsgutschriften, die so lange angerechnet werden, als jemand die Obhut über Kinder unter 16 Jahren hat. Diese fiktiven Einkommen entsprechen der dreifachen jährlichen Minimalrente, also zurzeit 33 840 Franken pro Jahr, wodurch sie die spätere AHV-Rente spürbar aufbessern können. Während der Ehe werden die Gutschriften aufgeteilt; Alleinerziehende erhalten sie voll. Eine Aufgabe der Erwerbstätigkeit ist nicht erforderlich.

- Gutschriften für die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger. Vorausgesetzt wird, dass die betreute Person im gleichen Haushalt lebt, erheblich auf Hilfe angewiesen ist und unentgeltlich betreut wird. Der Anspruch muss in diesen Fällen jährlich geltend gemacht werden. Während der Ehe werden auch diese Gutschriften hälftig geteilt. Erziehungs- und Betreuungsgutschriften können nicht gleichzeitig geltend gemacht werden, sich aber folgen.

Rascher auf der Höchstrente

Das Einkommenssplitting kann in bestimmten Fällen zu einer Schlechterstellung führen, die auch durch Erziehungs- und Betreuungsgutschriften nicht ausgeglichen wird. Die Kommission schlägt daher eine erneute Änderung der Rentenformel vor, die bereits bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 50 760 Franken zu einer Höchstrente führt. Heute wird diese bei 67 680 Franken erreicht (wobei frühere Einkommen mit einem Faktor aufgewertet werden). Die neue Rentenformel bewirkt, dass statt 45 Prozent künftig ungefähr 60 Prozent der Altersrentnerinnen und -rentner eine Maximalrente erreichen.

Obwohl eigentlich systemwidrig, werden die Renten der Ehepaare weiterhin begrenzt, und zwar auf 150 Prozent der maximalen Einzelrente. Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Plafonierung aus finanziellen Gründen weiterhin nötig ist. Ihre Aufhebung würde pro Jahr Mehrkosten von gegen 2 Milliarden Franken verursachen. Schon eine Begrenzung auf 160 Prozent käme auf 100 Millionen Franken zu stehen.

Ehemänner mit Frauen, die noch nicht rentenberechtigt sind, haben heute einen Anspruch auf eine Zusatzrente, sofern die Frau mindestens 55jährig ist. Dieser Zuschlag von 30 Prozent soll bei der AHV allmählich abgeschafft werden. Bei der IV wird er aus sozialen Gründen beibehalten und geschlechtsunabhängig ausgestaltet.

Bessere Aussichten für künftige Rentnerinnen und Rentner? (Bild Dominic Büttner)

Kompromiss bei der Witwerrente

Eingehend hat sich die Kommission mit der Gleichstellung von Witwen und Witwern befasst. Sie entschied sich dann für einen Kompromiss, den sie für vertretbar hält: Die Witwenrente soll unverändert bleiben, während Witwer nur eine Rente erhalten, solange sie Kinder unter 18 Jahren zu betreuen haben.

Geschiedene Frauen, deren Ex-Mann stirbt, sind den Witwen heute nur dann gleichgestellt, wenn sie bei der Scheidung Unterhaltszahlungen zugesprochen erhalten hatten. Diese Bedingung soll nun fallengelassen werden, um schuldig Geschiedene bei der AHV nicht ein weiteres Mal zu strafen. Das gleiche gilt für Witwer.

Sämtlichen Hinterlassenenrenten (Witwen-, Witwer- und Waisenrenten) werden die ungeteilten Einkommen der verstorbenen Person zugrunde gelegt, um den Einkommensverlust angemessener auszugleichen. Dasselbe gilt auch für die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.

Dank höherem Frauen-Rentenalter «annähernd kostenneutral»

Das neue AHV-System könnte vermutlich 1996 in Kraft treten, aber nur für Versicherte, die neu ins Rentenalter eintreten. Die rückwirkende Anwendung auf laufende Renten wäre mangels detaillierter Daten kaum möglich. So wird man während einer Generation zwei Rentensysteme nebeneinander anwenden müssen. Die Kommission sieht darin aber keine unüberwindlichen Probleme.

Die Gesamtkosten der zehnten AHV-Revision betragen, auf den Endstand gerechnet, rund 940 Millionen Franken pro Jahr (768 Millionen für die AHV, 172 Millionen für die IV). Davon entfallen 690 Millionen auf den vorgezogenen Bundesbeschluss, der die bereits im Rentenalter stehenden Versicherten begünstigt. Den Mehraufwand möchte die Kommission dadurch auffangen, dass das Rentenalter der Frauen auf 64 Jahre erhöht wird (vgl. Kasten). Das würde 800 Millionen einsparen und die Revision «annähernd kostenneutral» machen.

Auch so werde die AHV wegen der demographischen Entwicklung ab dem Jahr 2004 in die roten Zahlen rutschen, warnt die Kommission in einem von Präsident Heinz Allenspach unterzeichneten Bericht. Für einige Jahre könnten die Fehlbeträge noch aus dem AHV-Fonds finanziert werden, der heute mit seinen 23 Milliarden Franken 105 Prozent einer Jahresausgabe deckt. Diese Reserve würde gemäss den vorliegenden Berechnungen bis zum Jahr 2010 auf 27 Prozent einer Jahresausgabe sinken. Dass nach der «Frauen-Revision» eine «Finanz-Revision» folgen muss, um die längerfristige Finanzierung der AHV sicherzustellen, war denn auch von Anfang an klar.

Streitpunkt Rentenalter

«Frauen-Opfer» stösst auf Widerstand

Erst an ihrer letzten Sitzung hat die Nationalratskommission beschlossen, dass die Frauen die AHV-Rente ab dem Jahr 2000 erst mit 63 und ab 2004 mit 64 Jahren erhalten sollen. Das Rentenalter der Männer will sie bei 65 Jahren belassen. Beiden Geschlechtern soll aber stufenweise der Rentenbezug ab 62 Jahren ermöglicht werden – gegen eine lebenslange Kürzung um 6,8 Prozent pro Jahr. Und wer noch im Rentenalter arbeitet, kann damit andererseits die Rente aufbessern (was heute nicht möglich ist).

Zu diesen Vorschlägen liegen mehrere Abänderungsanträge vor. Vor allem die Erhöhung des Rentenalters der Frauen ist stark umstritten; sie hat auch in der Öffentlichkeit zu zahlreichen Protesten von Frauenorganisationen und einzelnen Bürgerinnen und Bürgern geführt. Nach Ansicht der Kommission drängt sich diese Massnahme aber auf. Nur so könne dem Gleichheitsgebot entsprochen und ein Beitrag an die Finanzierung der künftigen Mehrkosten geleistet werden. Im Jahre 2004 sei dann zu entscheiden, wann und bei welchem Rentenalter die Gleichstellung erfolgen soll.

Eine Reduktion des Rentenalters der Männer komme aus Kostengründen nicht in Frage, da ein Jahr rund 800 Millionen Franken kosten würde, schreibt die Kommission in ihrem Bericht. Im übrigen sei das Rentenalter 65 der Männer «europäische Minimalnorm» geworden. Erwähnt werden Schweden und Irland mit Rentenalter 66 sowie Norwegen, Island und Dänemark, wo die Renten mit 67 fällig werden.

Einer Liste im Anhang ist allerdings zu entnehmen, dass die «Minimalnorm» in einigen Ländern kräftig unterschritten wird: In Belgien, Frankreich und Italien erhalten die Männer die Rente bereits mit 60 Jahren. Bei den Frauen sind die Abweichungen nach unten noch zahlreicher: In Italien liegt ihr Rentenalter bei 55 Jahren, in Belgien, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Österreich bei 60 und in Portugal bei 62 Jahren.

Dazu kommt, dass die meisten EG-Länder die Möglichkeit kennen, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. In den meisten Fällen zielen diese Angebote allerdings weniger darauf ab, den älteren Arbeitnehmern entgegenzukommen, sondern sie dienen in erster Linie der Entlastung des Arbeitsmarktes. Auch das gleitende Ausscheiden aus dem Erwerbsleben wird gefördert. All dies führt dazu, dass in allen europäischen Ländern die Beschäftigungsquote nach dem 60. Altersjahr stark absinkt. In Dänemark beträgt sie beispielsweise noch etwa 40 Prozent, in Westdeutschland 20 Prozent, in den Niederlanden 15 Prozent.

Zwar gebe es aus Kostengründen eine Tendenz, das ordentliche Rentenalter zu erhöhen, schreiben die EG-Sozialminister in einem vor Monatsfrist verfassten Bericht. Dem stehe allerdings entgegen, dass die Unternehmen «sehr zurückhaltend» seien, über Fünfzigjährige zu beschäftigen. *(vth.)*