

14.xxxx

Botschaft zur Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV»

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) will mit seiner Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV» die Altersrenten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) erhöhen. Auf diese Renten soll ein Zuschlag von 10 Prozent ausgerichtet werden. Damit soll der sinkenden AHV-Ersatzquote sowie einem befürchteten Leistungsdruck auf die Renten der beruflichen Vorsorge entgegengewirkt werden.

Inhalt der Initiative

Die Initiative verlangt die Erhöhung aller AHV-Altersrenten um 10 Prozent. Die Erhöhung soll als Zuschlag auf allen Altersrenten ausbezahlt werden.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative hätte auf einen grossen Teil der Bezügerinnen und Bezüger von AHV-Renten positive Auswirkungen: Bei Annahme der Initiative würden sie höhere Leistungen aus der AHV beziehen, wodurch sich ihre finanzielle Situation verbessern würde. Damit einher ginge eine einmalige Erhöhung der AHV-Ersatzquote. Des Weiteren wären durch die Initiative weniger Rentenbezügerinnen und -bezüger auf Ergänzungsleistungen angewiesen, was das Versicherungsprinzip der AHV gegenüber dem Bedarfsprinzip der Ergänzungsleistungen stärken würde.

Den positiven Folgen stehen jedoch auch negative Auswirkungen entgegen, insbesondere bezüglich der Finanzierung: Eine Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass bei Inkrafttreten 2018 die Ausgaben der Alters- und Hinterlassenenversicherung um jährlich rund 4,1 Milliarden Franken, bis ins Jahr 2030 sogar um etwa 5,5 Milliarden steigen würden. Zusätzliche Ausgaben in dieser Höhe würden die finanziellen Herausforderungen der AHV, die aufgrund der steigenden Lebenserwartung sowie des Übertritts der «Babyboom»-Generation ins Rentenalter zu erwarten sind, noch verschärfen. Bereits unter der geltenden Ordnung ist für die AHV bis ins Jahr 2030 von einem Umlagedefizit von jährlich 8,3 Milliarden Franken auszugehen. Die Finanzierung der zusätzlichen Kosten würde grössere Anpassungen in der Finanzierung der AHV nötig machen (beispielsweise durch eine Erhöhung der Beitragssätze) und den Bundeshaushalt zusätzlich stark belasten.

Zudem bedeutet ein solcher Zuschlag für Rentenbezügerinnen und -bezüger aus tiefen Einkommensklassen nicht zwingend eine finanzielle Verbesserung. Bei Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen, würde der Zuschlag durch tiefere Ergänzungsleistungen ganz oder teilweise wieder kompensiert. Bei Rentnerinnen und Rentnern aus höheren Einkommensklassen hingegen ist ein solcher Zuschlag sozialpolitisch kaum oder gar nicht gerechtfertigt.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf und ohne indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV» hat den folgenden Wortlaut:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung¹ werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 10² (neu)

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

¹ Bezügerinnen und Bezüger einer Altersrente haben Anspruch auf einen Zuschlag von 10 Prozent zu ihrer Rente.

² Der Zuschlag wird spätestens ab Beginn des zweiten Kalenderjahres ausgerichtet, das der Annahme dieser Bestimmung durch Volk und Stände folgt.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV» wurde am 26. Februar 2013 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und am 17. Dezember 2013 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 15. Januar 2014 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 111 683 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.⁴

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 17. Dezember 2014 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 17. Juni 2016 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

¹ SR 101

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

³ BB1 2013 1845

⁴ BB1 2014 961

⁵ SR 171.10

1.3

Gültigkeit

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

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

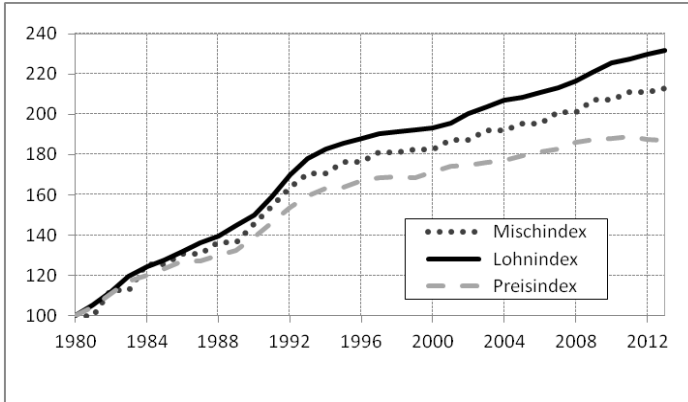
2

Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

Für die Initiantinnen und Initianten ist der für die Leistungen der AHV massgebende Verfassungsauftrag von zentraler Bedeutung: Die Altersrenten der 1. Säule sollen für die Rentnerinnen und Rentner den Existenzbedarf angemessen decken (Art. 112 Abs. 2 Bst. b BV). Die Initiantinnen und Initianten erachten den heutigen Betrag der AHV-Altersrenten jedoch für tiefe bis mittlere Einkommensklassen als zu tief (Stand 2014: Minimalrente 1170 Franken, Maximalrente 2340 Franken monatlich), um eine angemessene finanzielle Absicherung der Rentenbezügerinnen und -bezüger beim Übergang in den Ruhestand zu gewährleisten.

Die Notwendigkeit eines Zuschlags auf die Altersrenten wird gemäss den Initiantinnen und Initianten durch den Mechanismus bei der Rentenanpassung noch verstärkt: Der Bundesrat passt die Renten der AHV in der Regel alle zwei Jahre über den Mischindex der Lohn- und Preisentwicklung an. Der Mischindex zur Anpassung der Renten entspricht dem Durchschnitt von Lohn- und Preisindex seit 1980. Der Lohnindex stellt die jährliche Entwicklung der Löhne dar, der Preisindex bildet die Teuerung anhand des Landesindex für Konsumentenpreise ab. Im Mischindex werden die beiden Komponenten Lohnentwicklung und Teuerung je zur Hälfte berücksichtigt. Diese Berechnungsart hat zur Folge, dass sich die Höhe der Renten nicht im Gleichschritt mit den Löhnen entwickelt, sondern im Allgemeinen weniger stark wächst (siehe Grafik 1).

Grafik 1: Lohnindex, Preisindex, Mischindex [1980-2013, 1980 = 100]



Als Folge davon sinkt mit der Zeit die Ersatzquote der AHV, welche die AHV-Renten dem letzten Lohn gegenüberstellt. Somit wird trotz regelmässigen Rentenanpassungen für jeden künftigen Rentnerjahrgang beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ein immer kleinerer Teil des Einkommens durch die AHV-Rente ersetzt als für den vorherigen Jahrgang (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Minimalrenten, Lohnindex, Ersatzquote

Jahr	Minimalrente	Lohnindex	Ersatzquote (1980=100)
1980	550	1004	100
1985	690	1283	98
1990	800	1507	97
1995	970	1862	95
2000	1005	1938	95
2005	1075	2095	94
2010	1140	2266	92
2014	1170	2343	91

Dieser Entwicklung will die Initiative mit dem pauschalen Zuschlag entgegenwirken. Die Lücke zwischen den Altersrenten und dem Lohnindex soll dadurch verringert werden.

Die Initiative ist auch im Kontext der 2. Säule der Altersvorsorge, der beruflichen Vorsorge nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982⁶ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), zu sehen. Versicherte mit tiefen Erwerbseinkommen sind nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten relativ stärker

⁶ SR 831.40

auf die AHV angewiesen, weil sie oft eine schlechtere Absicherung in der 2. Säule aufweisen und weniger Vorsorgekapital ansparen können. Die Ursache könne beispielsweise darin liegen, dass diese Personen oft in Teilzeit-Arbeitsverhältnissen tätig sind, dass ihre Löhne die BVG-Eintrittsschwelle nicht überschreiten oder dass sie wegen eines tiefen durchschnittlichen Lohns nur kleine Sparbeiträge an die 2. Säule leisten können. Ein kleineres Vorsorgekapital der beruflichen Vorsorge erhöhe somit die Bedeutung der AHV-Renten für diese Personen, was einen Zuschlag auf die Altersrenten rechtfertige. Hinzu komme, dass die Renten der 2. Säule über einen Umwandlungssatz festgelegt werden. Während für den obligatorisch versicherten Lohn der gesetzlich festgelegte Mindestumwandlungssatz gilt, entstehe im überobligatorischen Bereich aufgrund tieferer Zinserträge am Kapitalmarkt ein Anpassungsdruck nach unten. Die Initiantinnen und Initianten befürchten eine Abnahme der Verzinsung des Sparkapitals in der beruflichen Vorsorge, weshalb die AHV auch gegenüber der beruflichen Vorsorge gestärkt werden soll.

Die Volksinitiative steht auch in einem inhaltlichen Zusammenhang mit den Plänen des Bundesrates für die Reform der Altersvorsorge 2020. Diese soll das Leistungsniveau der 1. und der obligatorischen 2. Säule erhalten. Gleichzeitig ist die Finanzierung an die demografische und die veränderte wirtschaftliche Entwicklung anzupassen und zu sichern. In der AHV soll insbesondere die Flexibilität beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand gewährleistet werden und das Leistungsniveau erhalten bleiben, bei einer Harmonisierung des Referenzalters für Männer und Frauen (65 Jahre) in beiden Säulen der Altersvorsorge. Weiter soll der Mindestumwandlungssatz der beruflichen Vorsorge gesenkt werden, was mit Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden soll, um auch in der 2. Säule das Leistungsniveau beibehalten zu können. Zudem soll der Bundesbeitrag an die AHV neu gestaltet werden, und die Finanzierungslücke in der AHV soll durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer geschlossen werden. Die Mehreinnahmen und die leistungsseitigen Massnahmen werden so miteinander verknüpft, dass das eine nicht ohne das andere in Kraft gesetzt werden kann. Ende 2014 soll die Botschaft ans Parlament verabschiedet werden. Im Unterschied zu den Reformvorschlägen des Bundesrates, die als ein zentrales Element den Erhalt der Rentenniveaus der AHV sicherstellen wollen, ist für die Initiantinnen und Initianten zusätzlich ein Leistungsausbau in der 1. Säule notwendig.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Von dem in der Initiative geforderten Zuschlag sollen insbesondere Rentnerinnen und Rentner mit tiefen Löhnen in ihrer Erwerbskarriere profitieren. Eine durchschnittliche AHV-Altersrente würde sich nach Berechnungen der Initiantinnen und Initianten bei einer Annahme der Initiative um 200 Franken monatlich erhöhen, diejenigen eines Ehepaares um 350 Franken. Diese Erhöhung soll dem Verfassungsauftrag der AHV, den Existenzbedarf der Rentnerinnen und Rentner angemessen zu decken, besser gerecht werden. Dadurch sollen weniger Personen auf Ergänzungsleistungen angewiesen sein, und das Risiko von Armut im Alter soll reduziert werden.

Durch die Erhöhung der Altersrenten der AHV möchten die Initiantinnen und Initianten das relative Gewicht zwischen den Renten der 1. Säule und den Renten der beruflichen Vorsorge stärker zur AHV verschieben.

3.2 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Der Zuschlag auf die Altersrenten würde die Höhe der ausbezahlten Renten verändern. Die Dynamik der Entwicklung von Rente und Lohn bliebe dabei jedoch bestehen: Die Ersatzquote der AHV-Altersrenten würde sich zwar durch den Zuschlag einmalig erhöhen, im Lauf der folgenden Jahre aber wieder absinken.

Die Altersrenten der AHV dienen für andere Leistungen der Sozialversicherungen als Referenzgrösse, beispielsweise für die abgeleiteten Renten der AHV, die Renten der Invalidenversicherung (IV) und – nach geltendem Recht – für den Koordinationsabzug in der beruflichen Vorsorge. Der Initiativtext fordert nur eine Erhöhung der effektiv ausbezahlten Altersrenten. Das hätte zur Folge, dass die AHV-Altersrenten und die von ihr abgeleiteten Renten zunächst auf der Grundlage einer Referenzrente ohne Zuschlag berechnet würden. Erst danach würde die zehnprozentige Erhöhung auf die Altersrente geschlagen, und zwar ausschliesslich auf diese. Somit wäre die Koordination zwischen den verschiedenen voneinander abhängig berechneten Renten nicht tangiert.

Für die Finanzierung des von der Initiative ausgelösten Mehraufwandes setzen die Initiantinnen und Initianten primär auf die Annahme der Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)»⁷. Die Initiantinnen und Initianten dieser Initiative gehen von einem Einnahmepotenzial in der Grössenordnung von 3 Milliarden Franken aus. Zwei Drittel des Ertrags, also gegen 2 Milliarden Franken, sollen gemäss dieser Initiative in die AHV fliessen.

Zusätzlich zu den Einnahmen aus der Erbschaftssteuer sollen laut Initiantinnen und Initianten der vorliegenden Initiative die gesamten Erträge des Demografieprozents der Mehrwertsteuer sowie die Erträge der Tabaksteuer und der Steuern auf gebrannten Wassern (unter Beibehaltung des normalen Bundesbeitrags) direkt der AHV und nicht mehr dem Bundeshaushalt gutgeschrieben werden. Die Initianten lassen die Frage offen, wie diese Einnahmefälle sowie die von der Initiative verursachte zusätzliche Mehrbelastung durch den höheren Bundesbeitrag im Bundeshaushalt gedeckt würden. Subsidiär sollen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die AHV erhöht werden.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Die Sicherung des Existenzbedarfs der Rentnerinnen und Rentner durch die AHV-Altersrenten ist ein Eckpfeiler des Systems der Altersvorsorge in der Schweiz. Die Initiative will mit der Erhöhung der Einkommen aus der 1. Säule die allgemeine finanzielle Situation der Altersrentnerinnen und -rentner verbessern. Es soll gewähr-

⁷ BB1 2014 125

leistet bleiben, dass alle Rentenbezügerinnen und -bezüger ihren Lebensunterhalt durch die AHV bestreiten können. Mit der Initiative würde auch die AHV-Ersatzquote, die seit Einführung des Mischindexes auf den 1. Januar 1980 um rund 9 Prozent gesunken ist, wieder angehoben. Dies entspräche dem Anliegen der Initiative, die 1. Säule mit ihrem zentralen Solidaritäts- und Umverteilungselement zu stärken.

Durch den Zuschlag auf den AHV-Renten würde sich für die Rentenbezügerinnen und -bezüger aus tiefen Einkommensklassen zudem die Abhängigkeit von den Ergänzungsleistungen verringern. Wenn die Altersrenten um 10 Prozent stiegen, könnte die Existenzsicherung dieser Personen vermehrt durch die AHV gewährleistet werden, und es wären weniger Personen auf Ergänzungsleistungen angewiesen. Entsprechend würden der Bund und die Kantone, welche die Ergänzungsleistungen finanzieren, finanziell entlastet (wobei allerdings auf Stufe Bund die Mehrbelastung durch die Initiative bei Weitem überwiegt; vgl. Kapitel 4.2.4).

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die Auswirkungen der Initiative auf einzelne Bevölkerungsgruppen und auf die Volkswirtschaft hängen von der Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben ab. Diese ist in der Initiative nicht festgelegt. Diesbezüglich müssten weitere politische Beschlüsse gefällt werden. Für die folgende Beurteilung wird deshalb zunächst davon ausgegangen, dass für die Kosten der Initiative die heute vorhandenen Finanzierungsquellen eingesetzt werden, das heisst, dass der Finanzierungsbedarf durch den höheren Bundesbeitrag sowie durch eine Anhebung der AHV-Beitragssätze gedeckt wird. Der Anhang enthält nebst der geltenden Ordnung die Berechnungen für dieses Szenario für die Jahre 2013–2030⁸. Dabei wird davon ausgegangen, dass bei einer Annahme der Initiative die Bestimmung im Jahr 2018 in Kraft träte. Im Kapitel 4.2.5 wird dargelegt, welche Konsequenzen eine Finanzierung gemäss den Vorstellungen der Initiantinnen und Initianten hätte.

4.2.1 Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

AHV

Eine Erhöhung der Altersrenten um 10 Prozent würde die Ausgaben der AHV im Jahr 2018 um 4,1 Milliarden Franken erhöhen. Da aufgrund der höheren Ausgaben der AHV auch der Beitrag des Bundes und somit die Einnahmen der AHV um 800 Millionen Franken stiegen, würde sich das Umlageergebnis nicht in der gleichen Höhe, sondern um 3,3 Milliarden Franken verschlechtern. Das Umlagedefizit entspräche dann insgesamt 0,85 Lohnprozenten oder gut einem Mehrwertsteuerpunkt (bei proportionaler Erhöhung). Die AHV würde somit bei unveränderter Finanzierungsregelung unmittelbar nach Inkrafttreten der Initiative in ein hohes strukturelles Umlagedefizit abgleiten.

⁸ Die Berechnungen basieren auf dem AHV-Finanzhaushalt Version 2 des BSV vom 12.6.2014. Abrufbar unter www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Kennzahlen > AHV

Mit den zweijährlichen Rentenanpassungen würden die zusätzlichen Ausgaben zudem kontinuierlich zunehmen. Das Umlagedefizit würde bis ins Jahr 2030 des Weiteren aufgrund der steigenden Lebenserwartung und des Übertritts der «Babyboom»-Generation ins Rentenalter auf 12,7 Milliarden Franken steigen (vgl. Anhang). Der Finanzierungsbedarf der AHV im Jahr 2030 läge somit um 4,4 Milliarden höher als ohne Annahme der Initiative.

Ergänzungsleistungen zur AHV

Die Ergänzungsleistungen zur AHV würden bei einer Umsetzung der Initiative entlastet, da infolge des Zuschlags auf den AHV-Altersrenten weniger Personen Ergänzungsleistungen beziehen und die Ergänzungsleistungen um die Höhe des Zuschlags reduziert würden. Die Ausgaben der Ergänzungsleistungen zur AHV würden im Jahr 2018 2,8 Milliarden Franken betragen, was eine Entlastung um 329 Millionen Franken bedeutet. Im Jahr 2030 würde die Entlastung 428 Millionen Franken betragen.

Koordination mit anderen Sozialversicherungen

Verschiedene Leistungen anderer Sozialversicherungen werden in Abhängigkeit von der Höhe der AHV-Altersrenten berechnet. So werden innerhalb der 1. Säule die Höhe der Hinterlassenenrenten (Witwen- und Witwerrenten, Verwitwetenzuschlag, Waisenrenten) und der Kinderrenten als Anteile der AHV-Altersrente berechnet (Art. 35^{bis}, 35^{ter}, 36 und 37 des Bundesgesetzes vom 20. Dez. 1946⁹ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung). Aus den Erläuterungen der Initiantinnen und Initianten geht allerdings hervor, dass nur die AHV-Altersrenten erhöht werden sollen. Dadurch bliebe das Verhältnis der Grundrente der AHV (ohne den Zuschlag) zu den übrigen Renten erhalten. Das Verhältnis zwischen den effektiv ausbezahlten Altersrenten und den Hinterlassenenrenten würde hingegen verändert.

In der beruflichen Vorsorge wird beim nach dem BVG versicherten Lohn, dem sogenannten koordinierten Lohn, ein Koordinationsabzug für jenen Teil des Lohnes getätigt, der bereits durch die AHV versichert ist. Dieser Abzug wird abhängig vom AHV-Rentensystem festgelegt: Er beträgt nach geltendem Recht 7/8 der maximalen AHV-Jahresrente (Art. 8 Abs. 1 BVG). Die Initiative hat auf das BVG keinen Einfluss, weil das AHV-Rentensystem, nicht angepasst wird. Durch den Zuschlag würde die ausbezahlte AHV-Rente zwar steigen, der Abzug nach dem BVG für den Teil des Lohnes, der durch die AHV versichert ist, jedoch nicht. Im Rahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 soll der Koordinationsabzug im BVG ohnehin abgeschafft werden.

Beim gleichzeitigen Bezug einer Altersrente und von Versicherungsleistungen der Unfallversicherung richtet die Unfallversicherung nach geltendem Recht eine Komplementärrente bis zur Höhe von 90 Prozent des versicherten Verdienstes aus (Art. 20 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981¹⁰ über die Unfallversicherung, UVG). Im Falle einer Annahme der Initiative entsteht dadurch Koordinationsbedarf: Es kann sich entweder eine Entlastung der Unfallversicherung (bei Anpassung der Komplementärrente) oder eine Überversicherung der Bezügerinnen und Bezüger (beim Verzicht auf eine Anpassung der Komplementärrente) ergeben.

⁹ SR 831.10

¹⁰ SR 832.20

4.2.2

Auswirkungen auf die privaten Haushalte

Rentenbezügerinnen und -bezüger

Der Zuschlag auf die Altersrenten würde für alle AHV-Rentnerinnen und -Rentner gelten. Sie erhielten durch den Zuschlag eine höhere Altersrente ausbezahlt, wodurch sich in den meisten Fällen das Gesamteinkommen und somit die finanzielle Situation der betroffenen Personen verbessern würde. Bei Rentenbezügerinnen und -bezügern ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen würde das Einkommen um den vollständigen Zuschlag steigen. Bei Personen mit tiefen Pensionskassenleistungen, die tendenziell stärker auf die AHV angewiesen sind, würde der Zuschlag den Anteil der AHV-Altersrente am Gesamteinkommen erhöhen. Eine Erhöhung der ausbezahlten Altersrenten würde auch eine einmalige Erhöhung der AHV-Ersatzquote zur Folge haben. Es würde also wieder ein höherer Teil des Erwerbseinkommens durch die Altersrente der AHV abgedeckt.

Durch den Zuschlag würde das Einkommen von Rentnerinnen und Rentnern der mittleren und hohen Einkommen erhöht, nicht aber in jedem Fall das von Rentenbezügerinnen und -bezügern mit einem tiefen Durchschnittslohn während ihrer Erwerbslaufbahn. Diese haben teilweise zusätzlich Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV. Die Ergänzungsleistungen sind eine Bedarfsleistung und richten sich nach den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen der Empfängerinnen und Empfänger. Eine Erhöhung der Altersrente um 10 Prozent würde die Ergänzungsleistungen in vielen Fällen um den gleichen Betrag reduzieren, wie die Altersrente erhöht wird. Für 88 Prozent der Personen, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben, würde sich die finanzielle Situation deshalb mit dem von der Initiative verlangten Zuschlag auf der AHV-Rente nicht verbessern. Es würde nur eine Leistungsverlagerung von den Ergänzungsleistungen hin zur AHV stattfinden.

12 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen würden durch die höheren AHV-Renten den Anspruch auf Ergänzungsleistungen vollständig verlieren. Für diese würde sich die finanzielle Situation sogar verschlechtern, insbesondere, weil die Ergänzungsleistungen steuerbefreit sind. Personen mit Ergänzungsleistungen im Bereich der Minimalgarantie erhalten mindestens die durchschnittliche Krankenkassenprämie ihres Kantons als Ergänzungsleistung ausbezahlt. Wenn diese Personen nun knapp nicht mehr anspruchsberechtigt sind, fällt ihr Anspruch auf die Durchschnittsprämie weg und sie erhalten eine geringere Prämienverbilligung. Auch andere Vergünstigungen wie der Erlass der Billag-Gebühren oder die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten würden wegfallen.

Beitragspflichtige

Sollten die Mehrausgaben, die bei einer Annahme der Initiative entstehen, vollständig über die Beiträge und die Beteiligung des Bundes von heute 19,55 Prozent der Ausgaben (vgl. Ziff. 4.2.4) finanziert werden, würden gemäss Finanzhaushalt der AHV die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und -nehmer und der Arbeitgeber 2018 um je 0,42 Prozentpunkte steigen. Für jede beitragszahlende Person würde sich der Beitragssatz bei Inkrafttreten somit auf 4,62 Prozent erhöhen. Bei einem Median-

lohn von 6118 Franken im Monat¹¹ würde sich der AHV-Beitrag pro Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer und Arbeitgeber dadurch um 25.70 Franken auf 282.65 Franken monatlich erhöhen, und der Nettolohn würde um den gleichen Betrag sinken. Bis ins Jahr 2030 müsste der Beitragssatz gemäss den aktuellen Bevölkerungsszenarien insgesamt um je 0,5 Prozentpunkte ansteigen und würde in obigem Beispiel 287.55 Franken betragen. Auch die Beitragsskala der selbstständig-erwerbenden Personen müsste erhöht werden.

Da die nichterwerbstätige Bevölkerung ebenfalls AHV-beitragspflichtig ist, wären auch ihre Beiträge im entsprechenden Verhältnis zu erhöhen.

4.2.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Bei einer vollständigen Finanzierung der Mehrausgaben, die bei einer Annahme der Initiative entstehen, über die Beiträge und den ausgabengebundenen Bundesbeitrag wären die Unternehmen im gleichen Umfang wie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen. Der Beitragssatz der Arbeitgeber würde ebenfalls um 0,42 Prozentpunkte auf 4,62 Prozent steigen. Durch die höheren Lohnnebenkosten würden auch die Arbeitskosten insgesamt steigen, was die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigen würde, voraussichtlich jedoch nur in geringem Masse. Die höheren Lohnkosten würden zudem die Arbeitsnachfrage durch die Unternehmen dämpfen. Durch die Verteuerung der Arbeit würde auch der Anreiz steigen, Personalkosten zu sparen und den Kapitalanteil an der Produktion zu erhöhen.

In den meisten Fällen steigt das verfügbare Einkommen der Rentnerinnen und Rentner mit dem Zuschlag an. Ein grosser Teil dieses zusätzlichen Renteneinkommens dürfte für Konsumausgaben verwendet werden. Obwohl ein Teil dieser zusätzlichen Konsumnachfrage über den Import ins Ausland abfliesst (das BFS schätzt den Anteil der importierten Konsumgüter und Dienstleistungen auf gut einen Viertel¹²), dürfte sich der Effekt auf die Nachfrage dennoch positiv auf die Wirtschaft auswirken.

4.2.4 Auswirkungen auf Bund, Kantone, Gemeinden

Eine Annahme der Initiative hätte bei der bestehenden Finanzierungsregelung direkte Auswirkungen auf den Beitrag des Bundes an die AHV. Bei Inkrafttreten der Initiative im Jahr 2018 würden die AHV-Ausgaben um 4,1 Milliarden Franken steigen. Dies würde einen um rund 800 Millionen Franken höheren Bundesbeitrag bedeuten, da der Bund heute 19,55 Prozent aller AHV-Ausgaben finanziert (in seiner Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 beantragt der Bundesrat eine Senkung des Bundesbeitrags). Im Jahr 2030 würden sich die Mehrausgaben der AHV auf 5,5 Milliarden Franken belaufen, und der Bundesbeitrag läge entsprechend um 1,1 Milliarden Franken höher.

¹¹ Bundesamt für Statistik: Lohnstrukturerhebung 2012. Abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Themen > 03 – Arbeit und Erwerb

¹² Bundesamt für Statistik: Landesindex der Konsumentenpreise (Gewichtung 2014). Abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Themen > 05 – Preise > Landesindex der Konsumentenpreise

Weiter würden bei einer Finanzierung über die Beiträge die Ausgaben des Bundes für Lohnnebenkosten um über 20 Millionen Franken steigen.

Demgegenüber würde bei den Ergänzungsleistungen eine Entlastung für den Bundeshaushalt von 178 Millionen Franken anfallen (vgl. Tabelle 2). Unter der geltenden Finanzierungsregelung ergäbe sich für den Bund im Jahr 2018 somit aus dem höheren Bundesbeitrag, den höheren Arbeitgeberbeiträgen sowie der Entlastung bei den Ergänzungsleistungen eine Mehrbelastung von insgesamt über 600 Millionen Franken.

Bei den Kantonen könnte im Bereich der Ergänzungsleistungen ebenfalls mit einer finanziellen Entlastung gerechnet werden. Die Kantone finanzieren die Ergänzungsleistungen zur AHV im Jahr 2018 gemäss geltender Ordnung mit 2 Milliarden Franken. Bei einer Annahme der Initiative würde auf diesem Betrag eine Einsparung von 151 Millionen Franken resultieren (vgl. Tabelle 2).

Wenn an die Bezügerinnen und -bezüger von Ergänzungsleistungen bei einer Annahme der Initiative höhere AHV-Renten ausbezahlt werden, reduzieren sich die Ergänzungsleistungen entsprechend (vgl. Ziff. 4.2.2). Ergänzungsleistungen sind im Gegensatz zu AHV-Renten steuerbefreit. Im Bereich der direkten Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern würden sich für die öffentliche Hand dadurch Mehreinnahmen ergeben.

Die Kantone und Gemeinden wären im Fall einer Finanzierung über die Beiträge auch als Arbeitgeber betroffen und hätten entsprechende Mehrausgaben bei den Personalkosten zu tragen.

Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Beträge in Millionen Franken, zu Preisen von 2014

Jahr	Mehrkosten Bund	Entlastung Bund (EL)	Entlastung Kantone (EL)
2018	797	178	151
2019	821	184	152
2020	825	190	153
2021	864	196	155
2022	870	203	156
2023	911	209	157
2024	917	216	158
2025	959	224	159
2026	966	231	160
2027	1009	239	161
2028	1018	247	162
2029	1067	255	163
2030	1074	264	164

4.2.5 Auswirkungen einer Finanzierung gemäss Initiantinnen und Initianten

Die Initiantinnen und Initianten wollen den bei einer Annahme der Initiative entstehenden finanziellen Mehrbedarf in erster Linie durch die Erbschaftssteuer und eine Umwidmung von Bundeseinnahmen (vgl. Ziff. 3.2) an die AHV decken. Subsidiär sollen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an die AHV erhöht werden.

Die Volksabstimmung über die Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)» kann frühestens Anfang 2015 durchgeführt werden. Der Bundesrat empfiehlt jene Initiative zur Ablehnung, da sie einen Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone darstellt und diese trotz ihres Anteils am Ertrag der nationalen Erbschaftssteuer mit Einnahmeausfällen rechnen müssen.

Der Bund finanziert heute rund einen Viertel seiner Beiträge an die Sozialversicherungen mit zweckgebundenen Erträgen aus der Besteuerung von Alkohol und Tabak sowie einem 17-prozentigen Anteil am Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV. Sollen diese Einnahmen direkt an die AHV überwiesen werden, ist eine Verfassungsänderung notwendig, da die Erträge aus der Besteuerung von Alkohol und Tabak gemäss Artikel 112 Absatz 5 der Bundesverfassung¹³ ausdrücklich für die Finanzierung des Bundesbeitrags vorgesehen sind.

Eine Finanzierung gemäss diesem Vorschlag hätte für den Bund im Jahre 2018 Einnahmeausfälle in der Grössenordnung von real 2,9 Milliarden Franken zur Folge.

¹³ SR 101

Zusammen mit dem höheren Bundesbeitrag käme es zu einer Mehrbelastung des Bundeshaushalts in der Grössenordnung von real 3,6 Milliarden Franken (vgl. Ziff. 4.2.4). Die Finanzierung würde dadurch auf den Bundeshaushalt abgewälzt. Die Schuldenbremse des Bundes gibt jedoch vor, dass die Ausgaben des Bundes mittelfristig nicht über den Einnahmen liegen dürfen. Damit diese Vorgabe trotz der von der Initiative verursachten Mehrbelastung im Umfang von 3,6 Milliarden eingehalten werden kann, wäre ein entsprechendes Entlastungsprogramm oder eine proportionale Erhöhung der Mehrwertsteuer um gut 1 Prozentpunkt nötig. Darüber hinaus würde diese Finanzierungsvariante die zusätzlichen Ausgaben, die bei einer Annahme der Initiative entstehen würden, nicht vollständig decken. Um die gesamten Mehrausgaben von 4,1 Milliarden Franken aufzubringen, müssten die verbleibenden 500 Millionen Franken voraussichtlich dennoch über eine Beitragserhöhung (von voraussichtlich je 0,2 Prozentpunkten) finanziert werden.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

4.3.1 Rentenbezügerinnen und -bezüger

Die Einkommen der AHV-Bezügerinnen und -Bezüger ohne Ergänzungsleistungen würden durch die Annahme der Initiative erhöht, und ihre wirtschaftliche Situation würde verbessert. Da gemäss Bundesverfassung der Zweck der AHV die Existenzsicherung ist, die Neurentnerinnen und Neurentner aber einen immer kleineren Teil ihres Lohnes als Altersrente erhalten, kann man dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten eine gewisse Berechtigung nicht absprechen. Die höhere Ersatzquote sorgt zudem für einen kleineren Einkommensrückgang beim Übergang ins Rentenalter. Durch die Verlagerung von den Ergänzungsleistungen hin zur AHV würde zudem das Versicherungsprinzip der AHV gegenüber dem Bedarfsprinzip der Ergänzungsleistungen gestärkt. Es müssten weniger Altersrentnerinnen und Altersrentner Ergänzungsleistungen beantragen und ihre finanziellen Verhältnisse offenlegen.

Die finanzielle Situation der Betroffenen mit tiefen und mittleren Einkommen in ihrer Erwerbslaufbahn, die besonders im Fokus der Initiative stehen, würde bei einer Annahme der Initiative hingegen nicht zwingend verbessert (vgl. Ziff. 4.2.2). Für sie würden sich in erster Linie die Ergänzungsleistungen reduzieren. So erhalten in der Schweiz beispielsweise 31 Prozent der AHV-Rentenbezügerinnen und -bezüger (ohne rentenbeziehende Partner oder Partnerinnen) eine Maximalrente und 58 Prozent der Ehepaare eine plafonierte Maximalrente. Ein grosser Teil dieser Personen sollte erwartungsgemäss weniger stark auf eine Erhöhung der Rente angewiesen sein als die Personen im Bereich der Minimalrente. Die finanzielle Situation der Rentnerinnen und Rentner in der Schweiz ist zudem gesamthaft gesehen gut. Ein grosser Teil der Personen im Ruhestand verfügt zusätzlich über Einkommen aus Vermögen. Dank dem bestehenden Sozialversicherungssystem ist die Armutproblematik im Alter geringer als in anderen Bevölkerungskreisen wie Alleinerziehende

oder Grossfamilien¹⁴. So sind beispielsweise verhältnismässig wenig Rentnerinnen und Rentner auf Sozialhilfe angewiesen¹⁵.

Der verfassungsmässige Zweck der Renten der 1. Säule, den Existenzbedarf angemessen zu decken, umfasst explizit die Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung. Die Renten der Invalidenversicherung entsprechen aus diesem Grund den Altersrenten der AHV (Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959¹⁶ über die Invalidenversicherung). Mit der Annahme der Initiative würden innerhalb der 1. Säule aber unterschiedliche Renten ausbezahlt. Es ist schwer zu begründen, weshalb für die Existenzsicherung von Altersrentnerinnen und -rentnern andere Ansätze gelten sollen als für Invalidenrentnerinnen und -rentner. Ähnliches gilt auch für die Hinterlassenenrenten.

Weiter gilt es den Generationenaspekt zu beachten. Denn die heutigen und die zukünftigen Erwerbstätigen werden im Verlauf der Zeit eine immer höhere Last zu tragen zu haben, um für die Rentnerinnen und Rentnern das bisherige Leistungsniveau weiterhin sicherstellen zu können. Diese Lasten sind zudem höher als diejenigen, welche die Mehrheit der heutigen Rentenbezügerinnen und -bezüger während ihrer Erwerbstätigkeit tragen musste.

4.3.2 Finanzierung

Eine Annahme der Initiative hätte weitgehende Auswirkungen auf die Finanzierung der AHV: Der mit der Volksinitiative beabsichtigte Leistungsausbau würde die aufgrund der demografischen Entwicklung bestehenden finanziellen Herausforderungen für die AHV wesentlich verschärfen. Das höhere Umlagedefizit in der AHV (vgl. Ziff. 4.2.1) würde ein zusätzliches Risiko für die finanzielle Stabilität der AHV darstellen, denn mit der Annahme der Initiative würden die Leistungen erhöht, ohne dass die Finanzierung entsprechend angepasst würde.

Gemäss der heute geltenden Finanzierungsregelung müsste der Bund rund einen Fünftel der Mehrausgaben aufbringen. Ohne anderweitige Mehreinnahmen wäre dies mit entsprechenden Sparmassnahmen bei anderen Bundesausgaben verbunden (siehe Ziff. 4.2.4). Für den verbleibenden Finanzierungsbedarf, der von der Initiative ausgelöst wird, gibt es verschiedene denkbare Lösungsansätze:

Falls die Finanzierung über höhere *Beiträge* erfolgen würde, würden die Lohnnebenkosten ansteigen – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Stärke des Arbeitsmarktes und die Erwerbsbeteiligung. Die im Lauf der Zeit mit den Rentenanpassungen steigenden Kosten würden einen Erhöhungsdruck auf die Beiträge und somit ebenfalls auf die Lohnkosten ausüben.

Die Finanzierung gemäss dem *Vorschlag der Initiantinnen und Initianten* ist mit einer Reihe von Nachteilen verbunden: Das erste Element, die Umwidmung der Einnahmen aus der Besteuerung von Alkohol und Tabak sowie dem Bundesanteil

¹⁴ Bundesamt für Sozialversicherungen 2008: Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand. Abrufbar unter: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Forschungspublikationen

¹⁵ Bundesamt für Statistik: Sozialhilfestatistik 2012. Abrufbar unter www.statistik.admin.ch > Themen > 13 – Soziale Sicherheit > Bedarfabhängige Leistungen > Sozialhilfe

¹⁶ SR 831.20

am AHV-Mehrwertsteuerprozent stellt keine echte Finanzierungslösung dar, sondern würde zusammen mit dem höheren Bundesbeitrag zu einer unmittelbaren Mehrbelastung des Bundeshaushalts in der Grössenordnung von 3,6 Milliarden Franken führen (vgl. Ziff. 4.2.4). Diese Summe entspricht 5,7 Prozent der Bundesausgaben von 2013 bzw. über 10 Prozent der nicht gebundenen Ausgaben, also der Ausgaben, bei denen das Parlament über einen kurzfristigen Handlungsspielraum verfügt. Betragsmässig entspricht dies etwa den Bundesausgaben für die Landwirtschaft oder gut der Hälfte der Bundesausgaben für Bildung und Forschung, die vom Bund anderweitig beschafft oder aber eingespart werden müssten.

Aus Sicht des Bundesrats ist auch das zweite Element des Finanzierungskonzepts – die nationale Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Bundesebene – aufgrund ihres Eingriffs in die föderalistische Kompetenzordnung, der für die Kantone anfallenden Mindereinnahmen sowie wegen ungeklärter Ausgestaltungsprobleme abzulehnen.

Eine Zusatzfinanzierung über die Mehrwertsteuer wird im Kontext der Reform der Altersvorsorge 2020 im nächsten Kapitel dargestellt.

4.3.3 Reform der Altersvorsorge 2020

Die Initiative darf nicht nur isoliert für sich betrachtet werden, sondern sie ist im Kontext der laufenden Reform der Altersvorsorge 2020 zu beurteilen. Die in der Reform der Altersvorsorge 2020 vorgesehene Zusatzfinanzierung über die Mehrwertsteuer könnte den von der Initiative vorgesehenen Leistungsausbau nicht decken. Erforderlich wäre anstatt der 1,5 Mehrwertsteuerprozentpunkte, die in der Reform vorgesehen sind, eine Anhebung der Mehrwertsteuer um insgesamt 2,5 Prozentpunkte (vgl. Ziff. 4.2.1). Dadurch könnte die der Reform der Altersvorsorge 2020 zugrunde liegende Methode gefährdet werden (vgl. Ziff. 2).

Im Fall einer Finanzierung durch eine Erhöhung der Beiträge kämen die höheren Lohnprozente zusätzlich zu den in der Reform der Altersvorsorge 2020 vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen im Zusammenhang mit der Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes hinzu, die eine Erhöhung der BVG-Sparbeiträge vorsehen. Eine gleichzeitige Anhebung der AHV-Beiträge würde diese Belastung noch erhöhen. Eine Finanzierung über die Beiträge hätte zudem den Nachteil, dass ausschliesslich die beitragspflichtige Bevölkerung belastet würde, wogegen bei der Reform der Altersvorsorge 2020 mit der Wahl der Mehrwertsteuer als Finanzierungsquelle die zusätzliche finanzielle Last auf die gesamte Bevölkerung verteilt werden soll.

In der Reform ist eine Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes vorgesehen. Die höheren Renten der AHV bei einer Annahme der Initiative dürften jedoch nicht als Kompensation für diese Reformmassnahme dienen, da mit der Initiative ein Ausbau der Leistungen angestrebt wird. Die Anpassung des BVG-Mindestumwandlungssatzes soll in der Reform ohnehin durch zielgerichtete, separate Massnahmen innerhalb der 2. Säule kompensiert werden. Die Senkung des Mindestumwandlungssatzes betrifft überdies nur einen Siebtel der Erwerbstätigen, während die Initiative alle Personen einbezieht, darunter insbesondere auch die jetzigen Rentenbezüglerinnen und -bezügler, die von einer Senkung des Mindestumwandlungssatzes gar nicht betroffen sind.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

4.4.1 Instrumente der Vereinten Nationen

Der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966¹⁷ über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) ist für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten. In seinem Artikel 9 sieht er das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit vor; diese schliesst die Sozialversicherungen ein¹⁸.

4.4.2 Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation

Die Schweiz hat das Übereinkommen Nr. 128 vom 29. Juni 1967¹⁹ über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene am 13. September 1977 ratifiziert. Teil III regelt die Leistungen bei Alter. Das Übereinkommen definiert den gedeckten Schadenfall und bezeichnet die zu schützenden Personen, die Leistungsvoraussetzungen sowie die Mindesthöhe und die Dauer der Leistungen. Es sieht weiter vor, dass der Leistungsbetrag nach erheblichen Änderungen in der allgemeinen Verdiensthöhe oder nach erheblichen Änderungen in den Lebenshaltungskosten zu überprüfen ist (Art. 29 Abs. 1).

4.4.3 Instrumente des Europarats

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964²⁰ wurde am 16. September 1977 von der Schweiz ratifiziert. Die Schweiz hat insbesondere Teil V über die Leistungen bei Alter angenommen. Dieser Teil definiert den gedeckten Versicherungsfall und bezeichnet die zu schützenden Personen, die Leistungsvoraussetzungen sowie die Mindesthöhe und die Dauer der Leistungen. Die Europäische Ordnung sieht zudem vor, dass der Leistungsbetrag nach namhaften Änderungen in der allgemeinen Verdiensthöhe, die sich aus namhaften Änderungen in der Lebenshaltungskosten ergeben, zu überprüfen ist (Art. 65 Abs. 10).

Die Ordnung regelt die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme, indem sie die Staaten verpflichtet, erforderlichenfalls dafür zu sorgen, dass die notwendigen versicherungstechnischen Untersuchungen und Berechnungen über das finanzielle Gleichgewicht vor jeder Änderung der Leistungen, der Sätze der Versicherungsbeiträge oder der zur Deckung der in Betracht kommenden Fälle in Anspruch genommenen Steuern angestellt werden (Art. 70 Abs. 3).

¹⁷ SR 0.103.1

¹⁸ Vgl. dazu die Allgemeine Bemerkung Nr. 19 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, E/C.12/GC/19, 4. Febr. 2008.

¹⁹ SR 0.831.105

²⁰ SR 0.831.104

4.4.4 **Rechtsvorschriften der Europäischen Union**

Artikel 48 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (EU) verlangt die Errichtung eines Koordinationssystems der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zur Erleichterung der Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Selbstständigen und ihrer Familienangehörigen. Diese Koordination wird durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004²¹ sowie durch die Verordnung (EG) Nr. 987/2009²² geregelt. Diese beiden Verordnungen bezwecken einzig die Koordination der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit und stützen sich auf die entsprechenden internationalen Koordinationsgrundsätze, insbesondere die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum. Das EU-Recht sieht keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Ausgestaltung, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze selber festlegen. Seit das Abkommen vom 21. Juni 1999²³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist, nimmt die Schweiz an diesem Koordinationssystem teil und wendet in diesem Zusammenhang heute die beiden oben erwähnten Verordnungen an (vgl. Anhang II des FZA, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit).

4.4.5 **Fazit: Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht**

Die in der Volksinitiative vorgesehene Erhöhung aller Altersrenten ist bezogen auf das Ergebnis mit den von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen der UNO, der IAO und des Europarates insofern vereinbar, als diese Instrumente Mindesthöhen festhalten. Allerdings fehlen im Besonderen die versicherungstechnischen Untersuchungen und Berechnungen, welche die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vor jeder Änderung der Leistungen verlangt.

Die Initiative bietet bezüglich des Koordinationsrechts der EU keine Probleme.

5 **Schlussfolgerungen**

Ein Zuschlag von 10 Prozent auf die AHV-Altersrenten würde die ausbezahlten Altersrenten und auch die Ersatzquoten der Rentnerinnen und Rentner erhöhen. Für die Beurteilung der Initiative ist allerdings die Ressourcenfrage entscheidend, denn eine Annahme der Initiative würde eine Erhöhung des Umlagedefizits um 3,3 Milliarden Franken nach sich ziehen. Vor dem Hintergrund der demografischen

²¹ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, SR **0.831.109.268.1**

²² Verordnung (EG) Nr. 987/2009²² des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, SR **0.831.109.268.11**

²³ SR **0.142.112.681**

Entwicklung, mit der die AHV in Zukunft konfrontiert sein wird, würde eine Annahme der Initiative die finanziellen Herausforderungen für die AHV noch viel stärker akzentuieren. Voraussichtlich müsste der Mehraufwand über Beitragssatzerhöhungen gedeckt werden; damit würden die Arbeitskosten erheblich belastet. Die Finanzierungsvorschläge der Initiantinnen und Initianten stellen ebenfalls keine zufriedenstellende Lösung dar. Gegen die Einführung einer nationalen Erbschaftsteuer (die Gegenstand einer Volksabstimmung sein wird), sprechen die damit verbundenen Einnahmefälle bei den Kantonen, Umsetzungsprobleme sowie föderalistische Bedenken, weshalb der Bundesrat die Vorlage zur Ablehnung empfiehlt. Eine Umwidmung der Erträge der Tabak- und der Branntweinsteuer würde faktisch bedeuten, dass die entstandene Finanzierungslücke von der AHV in den Bundeshaushalt verschoben würde.

Der Zuschlag auf die AHV-Renten würde zudem bei den tiefen Einkommen durch einen Rückgang der Ergänzungsleistungen neutralisiert, während er bei Rentnerinnen und Rentnern aus höheren Einkommensklassen sozialpolitisch kaum oder gar nicht gerechtfertigt wäre. Der vorgeschlagene Leistungsausbau käme somit aus Sicht des Bundesrates nicht der gewünschten Zielgruppe zugute.

Bereits unter der geltenden Ordnung ist Reformbedarf bei der AHV auszumachen. Dabei muss neben der Flexibilisierung des Altersrücktritts die finanzielle Stabilisierung im Vordergrund stehen. Der Bundesrat hat mit der Reform der Altersvorsorge 2020 eine umfassende und ausgewogene Revision der 1. und der 2. Säule eingeleitet. Damit soll das finanzielle Gleichgewicht der beiden Säulen erhalten und langfristig gesichert werden. Einseitige Massnahmen, wie die Initiative «AHVplus: für eine starke AHV» sie vorsieht, berücksichtigen den gesamtheitlichen Ansatz der Reform nicht.

Somit überwiegen die Argumente, die für eine Ablehnung der Initiative ohne direkten Gegenentwurf und ohne indirekten Gegenvorschlag sprechen. Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV» Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen und der Initiative keinen direkten Gegenentwurf und keinen indirekten Gegenvorschlag entgegenzusetzen.

Anhang : Finanzhaushalt der AHV

AHV-Finanzhaushalt geltende Ordnung

Beträge in Millionen Franken

zu Preisen von 2014

Jahr	Ausgaben		Einnahmen			Umlage- ergebnis		Kapitalkonto der AHV				Ohne IV- Schulden		Ersatzquo- tenindex	Ausgaben in % der AHV- Lohnsumme
	Geltende Ordnung	Total	Beiträge und Regress	MWST ¹⁾	Bund g. O.	Total	In MWST Punkten	Ertrag der Anlagen	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr	in % der Ausgaben	in % der Ausgaben	1980=100		
2013	39 976	39 976	29 548	2 318	8 123	39 989	14	0.0	894	908	43 081	108	73	92	11.2
2014	40 884	40 884	30 187	2 372	8 293	40 852	- 32	0.0	718	686	43 767	107	75	91	11.2
2015	41 766	41 766	30 728	2 437	8 464	41 629	- 137	0.0	871	734	44 327	106	78	91	11.3
2016	42 246	42 246	31 114	2 493	8 555	42 162	- 84	0.0	1 013	929	44 817	106	81	90	11.3
2017	43 456	43 456	31 617	2 541	8 789	42 947	- 509	-0.2	1 030	521	44 894	103	82	90	11.4
2018	43 924	43 924	32 098	2 594	8 877	43 569	- 355	-0.1	1 190	835	45 285	103	82	89	11.4
2019	45 306	45 306	32 577	2 633	9 149	44 359	- 947	-0.3	1 227	280	44 896	99	79	90	11.5
2020	45 621	45 621	33 037	2 670	9 213	44 920	- 701	-0.2	1 217	516	44 748	98	80	88	11.5
2021	47 839	47 839	33 470	2 705	9 649	45 824	-2 015	-0.6	1 185	- 830	43 257	90	73	89	11.9
2022	48 218	48 218	33 885	2 739	9 725	46 349	-1 869	-0.6	1 137	- 732	41 886	87	71	87	11.8
2023	50 498	50 498	34 266	2 769	10 172	47 207	-3 291	-1.0	1 062	-2 229	39 038	77	63	89	12.2
2024	50 928	50 928	34 638	2 799	10 258	47 695	-3 233	-1.0	968	-2 265	36 196	71	59	87	12.2
2025	53 459	53 459	34 987	2 828	10 755	48 570	-4 889	-1.4	838	-4 051	31 610	59	49	88	12.7
2026	53 924	53 924	35 336	2 856	10 849	49 041	-4 883	-1.4	685	-4 198	26 945	50	41	86	12.7
2027	56 383	56 383	35 678	2 884	11 332	49 894	-6 489	-1.9	496	-5 993	20 554	36	30	88	13.1
2028	56 928	56 928	36 038	2 913	11 440	50 391	-6 537	-1.9	280	-6 257	13 993	25	20	86	13.1
2029	59 664	59 664	36 413	2 943	11 977	51 333	-8 331	-2.3	23	-8 308	5 478	9	7	87	13.6
2030	60 117	60 117	36 803	2 975	12 068	51 846	-8 271	-2.3	-	-	-	-	-	85	13.6

Abrechnung 2013 - Szenario A-17-2010

Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung, in %

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	ab 2019
Lohnindex	0.9	1.0	1.2	1.6	1.6	2.2
Strukturwandel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Preis	0.2	0.4	1.0	1.0	1.0	1.5

1) 1,0 Prozentpunkt (proportional) ; Anteil des Bundes 17 %;

Anteil der Versicherung 83 %

Rentenanpassungen: alle zwei Jahre

BSV / Version 2 / Stand 12.6.2014

AHV-Finanzhaushalt mit Leistungen gemäss Initiative

Beträge in Millionen Franken

zu Preisen von 2014

Jahr	Ausgaben		Einnahmen			Umlage- ergebnis	Kapitalkonto der AHV				Ohne IV- Schulden		Ersatzquo- tenindex 1980=100	Ausgaben in % der AHV- Lohnsumme	
	Geltende Ordnung	Total	Beiträge und Regress	MWST ¹⁾	Bund g. O.		Total	In MWST Punkten	Ertrag der Anlagen	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr	in % der Ausgaben			in % der Ausgaben
2013	39 976	39 976	29 548	2 318	8 123	39 989	14	0.0	894	908	43 081	108	73	92	11.2
2014	40 885	40 885	30 187	2 372	8 293	40 852	- 33	0.0	718	685	43 766	107	75	91	11.2
2015	41 767	41 767	30 728	2 437	8 464	41 629	- 138	0.0	871	733	44 325	106	78	91	11.3
2016	42 247	42 247	31 114	2 493	8 555	42 162	- 85	0.0	1 013	928	44 814	106	81	90	11.3
2017	43 457	43 457	31 617	2 541	8 789	42 947	- 510	-0.2	1 030	520	44 890	103	82	90	11.4
2018	47 998	47 998	32 098	2 594	9 674	44 366	-3 632	-1.2	1 118	-2 514	41 932	87	68	98	12.4
2019	49 504	49 504	32 577	2 633	9 970	45 180	-4 324	-1.4	1 037	-3 287	38 025	77	59	99	12.6
2020	49 843	49 843	33 037	2 670	10 038	45 745	-4 098	-1.3	905	-3 192	34 271	69	52	96	12.5
2021	52 261	52 261	33 470	2 705	10 513	46 688	-5 573	-1.7	745	-4 828	28 936	55	40	98	13.0
2022	52 671	52 671	33 885	2 739	10 595	47 219	-5 452	-1.7	564	-4 888	23 621	45	31	96	12.9
2023	55 156	55 156	34 266	2 769	11 083	48 118	-7 038	-2.1	350	-6 687	16 585	30	17	98	13.4
2024	55 620	55 620	34 638	2 799	11 176	48 613	-7 007	-2.1	110	-6 897	9 442	17	6	96	13.3
2025	58 366	58 366	34 987	2 828	11 714	49 529	-8 837	-2.6	-	-	-	-	-	97	13.9
2026	58 867	58 867	35 336	2 856	11 815	50 007	-8 860	-2.6	-	-	-	-	-	95	13.8
2027	61 547	61 547	35 678	2 884	12 341	50 903	-10 644	-3.1	-	-	-	-	-	96	14.3
2028	62 137	62 137	36 038	2 913	12 459	51 410	-10 727	-3.1	-	-	-	-	-	94	14.3
2029	65 120	65 120	36 413	2 943	13 044	52 400	-12 720	-3.6	-	-	-	-	-	96	14.8
2030	65 609	65 609	36 803	2 975	13 142	52 920	-12 689	-3.5	-	-	-	-	-	94	14.8

Abrechnung 2013 - Szenario A-17-2010

Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung, in %

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	ab 2019
Lohnindex	0.9	1.0	1.2	1.6	1.6	2.2
Strukturwandel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Preis	0.2	0.4	1.0	1.0	1.0	1.5

1) 1,0 Prozentpunkt (proportional) ; Anteil des Bundes 17 % ;
Anteil der Versicherung 83 %

Rentenanpassungen: alle zwei Jahre

BSV / Version 2 / Stand 12.6.2014

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV»

vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung¹,
nach Prüfung der am 17. Dezember 2013² eingereichten Volksinitiative
«AHVplus: für eine starke AHV»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...³,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 17. Dezember 2013 «AHVplus: für eine starke AHV» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Sie lautet:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 10⁴ (neu)

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

¹ Bezügerinnen und Bezüger einer Altersrente haben Anspruch auf einen Zuschlag von 10 Prozent zu ihrer Rente.

² Der Zuschlag wird spätestens ab Beginn des zweiten Kalenderjahres ausgerichtet, das der Annahme dieser Bestimmung durch Volk und Stände folgt.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

¹ SR 101

² BBl 2014 961

³ BBl 2014 ...

⁴ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.