
**Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
Conférence Suisse des Déléguées à l'Egalité entre Femmes et Hommes
Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini**

Eidg. Departement des Innern
Inselgasse
3003 Bern

Bern, 30. November 1998

**11. AHV-Revision; 1. BVG-Revision;
Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten – ein Zusammenschluss von kantonalen und kommunalen Fachstellen – äussert sich zum vorliegenden Entwurf, weil eine diskriminierungsfreie Verteilung von Ressourcen auf beide Geschlechter zu den prioritären Zielen der gesamten Gleichstellungspolitik gehört. Wir bitten Sie deshalb, in der Zukunft die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (c/o Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Eigerplatz 5, 3003 Bern) regelmässig in die Vernehmlassungsverfahren Ihres Departements einzubeziehen. Wir äussern uns ausschliesslich zu gleichstellungsrelevanten Aspekten der Vorlage sowie zu einigen Punkten, die in der Vorlage nicht behandelt werden, unseres Erachtens aber Gegenstand der Revision bilden sollten.

Rentenalter

Der Bundesrat schlägt sowohl für Frauen wie auch für Männer das (einheitliche) Rentenalter 65 Jahre vor. Die Erhöhung des Rentenalters für Frauen würde sukzessive eingeführt: erste Erhöhungen im Zuge der 10. AHV-Revision, die im Jahr 2003 in Kraft tritt, und eine weitere Erhöhung auf 65 Jahre mit der 11. AHV-Revision im Jahr 2009.

Das unterschiedliche Rentenalter wird häufig als Musterbeispiel angeblicher Frauenprivilegien angeführt und deshalb als verfassungswidrig bezeichnet. Bei der Prüfung aber, ob eine Regelung der Verfassung widerspricht oder nicht, muss beachtet werden, dass Art. 4 Abs. 2 BV nicht nur die formale Gleichberechtigung garantiert, sondern – theoretisch - auch die tatsächliche Gleichstellung gewährleistet. Ein Abbau von sogenannten Privilegien führt wegen nach wie vor bestehenden Ungleichheiten zu einer massiven Verschlechterung der Gesamtsituation von Frauen und wirkt somit der tatsächlichen Gleichstellung entgegen.

Bei der Erhöhung des Rentenalters für Frauen erfolgt eine solche Benachteiligung der Frauen, die faktisch dem Gleichstellungsgedanken widerspricht: Durch die formale Gleichbehandlung wird die bestehende Benachteiligung der Frauen verstärkt, solange nicht die Diskriminierungen im Erwerbsbereich verschwinden oder solange die Männer nicht ihren Anteil an der unbezahlten, gesellschaftlich notwendigen Arbeit übernehmen.

Bei der Anhebung des Rentenalters für Frauen werden gleichwohl viele Frauen frühzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden. Die Kosten werden weitgehend auf andere Sozialversicherungszweige (Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung) oder auf die Fürsorgeeinrichtungen verschoben. Ein Teil der älteren Arbeitnehmerinnen wird weder die Arbeitslosen- noch die Invalidenversicherung beanspruchen, sondern "sich im Haushalt eingliedern". Zu dieser Problematik äussert sich der Bericht nur rudimentär.

Einer Vereinheitlichung des Rentenalters könnten wir deshalb aus gleichstellungs- und sozialpolitischen Überlegungen nicht zustimmen. Wir befürworten für beide Geschlechter eine Ruhestandsrente ab 62 Jahren.

Hinterlassenenrenten

Hinterlassenenrenten stellen historisch gesehen einen Ersatz für die Versorgung der nichterwerbstätigen, für Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit zuständigen Ehefrau durch den Ehemann dar. Witwenrenten werden grundsätzlich auch dann ausgerichtet, wenn die Witwe keine Kinder (mehr) hat oder über ein eigenes Einkommen verfügt, auf diese Ersatzversorgung also nicht angewiesen ist. Diese Leistung ist den veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen nie angepasst worden. Die in der 10. AHV-Revision eingeführte Witwerrente wurde hingegen differenzierter ausgestaltet.

Die Voraussetzungen für den Bezug einer Hinterlassenenrente sollen in der 11. AHV-Revision für Witwen und Witwer vereinheitlicht werden. Ein Rentenanspruch soll für beide Geschlechter nur bestehen, solange Kinder unter 18 Jahren zu betreuen sind. Witwen und Witwer sollen weiterhin eine Hinterlassenenrente erhalten, wenn sie 50 Jahre oder älter sind und das jüngste Kind das 18. Lebensjahr erreicht hat. Wenn Witwen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts älter als 50 Jahre sind, sollen sie die Witwenrente behalten können. Für Ansprüche jüngerer Witwen (laufende Renten und neue Ansprüche) soll eine Übergangsfrist von drei Jahren gelten. Danach behalten bzw. erhalten sie ihre Witwenrente nur, wenn es die neuen Bestimmungen auch zulassen.

Wir stehen nun vor folgendem Dilemma:

Aus *Gleichstellungssicht* müssen wir festhalten, dass es nicht Angelegenheit der Versicherungsgemeinschaft ist, für Personen, die keine Erziehungsaufgaben mehr erfüllen, ein Ersatz Einkommen zu finanzieren. Dies ist nur während einer Zeitspanne gerechtfertigt, in der gesellschaftlich notwendige Arbeit geleistet wird. Ein sozialversicherungsrechtliches Konzept, das auf der Versorgerehe basiert, hat ausgedient.

Angesichts der *heutigen ökonomischen Verhältnisse* sind die Konsequenzen des reduzierten Witwenrentenanspruchs für diejenigen Frauen gravierend, die über eine veraltete oder gar keine Berufsausbildung verfügen oder die ihre Erwerbstätigkeit während längerer Zeit unterbrochen oder stark reduziert haben. In der heutigen Arbeitssituation können sie kaum ins Arbeitsleben zurückkehren. Auch eine Weiter- oder Neuausbildung garantiert ihnen keinen Arbeitsplatz. Aufgrund der traditionellen Rollenverteilung sind sie, verglichen mit Witnern,

die in den seltensten Fällen ihre Erwerbstätigkeit wegen der Kindererziehung unterbrochen haben, benachteiligt.

Wir schliessen uns trotz grossen Bedenken der Ansicht des Bundesrates an, dass die Hinterlassenenrenten vereinheitlicht werden sollten.

Flexibilisierung des Altersrücktritts

In den Vernehmlassungsunterlagen werden verschiedene Ruhestandsmodelle vorgestellt, die es den Männern erlauben, früher als heute in Rente zu gehen, und den Frauen im günstigsten Fall das Beibehalten des jetzigen Rentenalters (62) ermöglichen. Zwei Modelle berücksichtigen soziale Kriterien (lange Erwerbsdauer und kleines Einkommen), eines sieht im Fall eines Rücktritts vor dem 65. Altersjahr für alle Versicherten einen einheitlichen Kürzungssatz vor.

Modell mit AHV-Rentenvorbezug bei langer Erwerbsphase

Mit diesem Modell werden Personen begünstigt, die bereits früh ins Erwerbsleben eingetreten sind und keine weiterführende (Vollzeit-)Ausbildung absolviert haben. Das Modell weist folgende Merkmale auf: Rentenvorbezug ohne Kürzung der Altersrente ab dem 62. Altersjahr, sofern die Erwerbstätigkeit aufgegeben und die betreffende Person eine Erwerbsphase von 41 Jahren aufweisen kann. In diesen 41 Jahren werden auch die Erziehungs- und Betreuungsjahre sowie die Krankheits-, Unfall- oder entschädigten Arbeitslosenperioden berücksichtigt. Nicht als Erwerbsjahr vorgesehen ist die Mitarbeit (ohne Barlohn) im Betrieb des Ehemannes.

Damit ein Jahr als Erwerbsjahr angerechnet werden kann, muss das Einkommen eine bestimmte Höhe erreichen. Der Bundesrat geht dabei von einem monatlichen Einkommen von Fr. 1500.-- aus (Fr. 18'000 im Jahr; Wert im Jahr 1997).

Diese Voraussetzung kann aufgrund der tiefen Frauenlöhne bei einer Teilzeitbeschäftigung häufig nicht erfüllt werden. Die nötige Anzahl Jahre aufzuweisen ist für Frauen ebenfalls schwieriger als für Männer, weil der Einstieg ins Erwerbsleben nach der Erziehungsperiode vielfach nicht mehr möglich ist. Dementsprechend geht auch der Bundesrat in seinem Bericht davon aus, dass von den heutigen Rentnerinnen und Rentnern pro Jahrgang rund 60 Prozent

der Männer, hingegen nur 20 Prozent der Frauen in den Genuss der ungekürzten Ruhestandsrente kommen würden. Obwohl die Erwerbsquote der Frauen steigt, ist sie – unter anderem aufgrund der wirtschaftlichen Situation – immer noch tiefer als diejenige der Männer. So gehen heute 40 Prozent der 55–61jährigen Frauen keiner Erwerbsarbeit nach.

Aufgrund des Gleichstellungsgebots in der Verfassung sollten die gesetzgebenden Behörden bei der Rechtsetzung sowohl direkte wie auch indirekte Diskriminierungen vermeiden. Es ist daher unverständlich, dass der Bundesrat ein Modell vorschlägt, das vordergründig nicht zwischen Frauen und Männern unterscheidet, in Realität aber nur einem Fünftel der Frauen (im Gegensatz zu zwei Dritteln der Männer) die kürzungsfreie Frühpensionierung ermöglicht. Ebenso wenig einleuchtend ist es, dass Personen, ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, um eine längere Ausbildung zu absolvieren, in bezug auf Rentenvorbezug schlechter behandelt sein sollten als Personen, die nie eine berufliche Neuorientierung nötig hatten.

Wir lehnen das Modell mit AHV-Rentenvorbezug bei langer Erwerbsphase ab, weil es indirekt frauendiskriminierend wirkt. Sollte dieses Modell bei den weiteren Konkretisierungsarbeiten weiterverfolgt werden, müsste das für die Anrechnung der Erwerbsjahre massgebliche Einkommen gesenkt und die berufliche Weiterbildung, welche zu einem Unterbruch der Erwerbskarriere führt, der Erwerbszeit gleichgestellt werden.

Modell mit einer einkommensabhängigen Rentenkürzung

Dieses Modell beruht auf dem Grundsatz, dass auch Personen, die sich eine Rentenkürzung finanziell nicht leisten können, ein Rücktritt mit 62 ermöglicht werden soll. Bei einer vollständigen oder teilweisen Aufgabe der Erwerbstätigkeit wird geprüft, inwiefern eine Kürzung der AHV-Rente im Einzelfall tragbar ist. Personen mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 2000 Franken wird eine ungekürzte Frührente ausbezahlt. Liegt das Einkommen darüber, findet eine nach dem Einkommen und der Dauer des Vorbezugs abgestufte Kürzung Anwendung. Die volle Kürzung käme bei einem Monatseinkommen von über 5220 Franken und einem Vorbezug von 3 Jahren zum Tragen.

Das für die Beurteilung massgebliche Einkommen nach der Pensionierung setzt sich zusammen aus Renteneinkünften der AHV, der zweiten Säule und aus übrigen Einkünften. Vermögensanteil und Vermögensertrag würden neu ebenfalls berücksichtigt.

Bei verheirateten Personen wird nur das eigene Einkommen angerechnet, nicht aber dasjenige des Partners oder der Partnerin. Dieses Modell kommt also Frauen entgegen, die nach der Kindererziehung keine Erwerbstätigkeit mehr aufgenommen haben, sowie Frauen, die im Betrieb ihres Ehemannes mitgearbeitet haben, ohne dafür einen AHV-pflichtigen Lohn zu beziehen.

Mit der Berücksichtigung des Einkommens wird in einem *Versicherungssystem* ein Bedarfskriterium eingeführt. Bedarfskriterien sind aber nur für Ergänzungsleistungen und für Sozialleistungen massgeblich, nicht für Versicherungssysteme. Dieses Vorgehen stellt in der AHV eine wesentliche Änderung dar. Eine solche Systemänderung könnte eine äusserst gefährliche Signalwirkung haben, denn bisher werden die AHV/IV-Leistungen immer einkommensunabhängig ausgerichtet. Wir verkennen die sozialpolitische Stossrichtung einer einkommensabhängigen Lösung nicht, sind aber der Meinung, dass ein ähnliches Resultat mit Bedarfsleistungen der EL erreicht werden könnte.

Wir stehen auch diesem Modell negativ gegenüber, weil wir kein allmähliches Abbröckeln des Versicherungsprinzips riskieren wollen.

Modelle mit linearer Kürzung

Das von der AHV-Kommission vorgeschlagene Modell mit linearer Kürzung sieht einen einheitlichen Kürzungssatz für alle Versicherten vor. Die rein versicherungstechnische Kürzung beträgt ab Jahr 2003 aufgrund der Ausdehnung der Lebenserwartung 5,4 Prozent. Erwogen wird eine weitere Senkung des Kürzungssatzes, für welche die mit der Anhebung des Frauen-Rentenalters gemachten Einsparungen aufgewendet würden. Sollten die sozial motivierten Modelle (lange Erwerbsdauer und einkommensabhängige Kürzung) nicht realisiert werden, könnten die dafür vorgesehenen Mittel für eine weitere Reduktion des Kürzungssatzes aufgewendet werden.

Diese Regelung unterscheidet sich nicht wesentlich von der heute geltenden. Schon jetzt kann die Altersrente bis zu fünf Jahre aufgeschoben oder um maximal zwei Jahre vorbezogen werden. Rentnerinnen und Rentner in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen und können damit die Kürzung ganz oder teilweise ausgleichen.

Auch dieses Modell überzeugt nicht, weil die Finanzierung zu einem grossen Teil durch die Erhöhung des Frauenrentenalters geschieht.

Zusammenfassend möchten wir zur Flexibilisierung folgendes festhalten: Die Konferenz unterstützt eine Flexibilisierung des Altersrücktritts. Sie hält eine Regelung, welche den unterschiedlichen Bedürfnissen von älteren Personen besser Rechnung trägt, für eine sozialpolitisch dringende Massnahme. Sollte bei der weiteren Konkretisierung der 11. AHV-Revision vom Rentenalter 65 ausgegangen werden, befürwortet sie eine Lösung, die die Vorbezugsdauer auf 3 Jahre verlängert und den Vorbezug und den Aufschub der halben Rente ermöglicht.

Jahreweise Aufwertung der Einkommen der ersten Säule

Bei der jahreweisen Aufwertung werden die effektiv erzielten Erwerbseinkommen jedes einzelnen Jahres aufgewertet und dann der Durchschnitt ermittelt.

Wir begrüssen ausdrücklich diese Gesetzesänderung, die dazu führt, dass Versicherte mit bescheidener Lohnentwicklung und mit Beitragslücken am Ende der Beitragsdauer im Vergleich zu Versicherten, deren Lohnkarriere der allgemeinen Lohnentwicklung folgt, nicht mehr diskriminiert werden.

Einführung der Witwerrenten im BVG

Auch das BVG soll dahingehend geändert werden, dass sowohl Witwen- als auch Witwerrenten gewährt werden. Vorgesehen ist eine Witwerrente, welche den Bedingungen der Witwenrente voll entspricht. Ein Abbau (im Sinne der AHV) kommt gemäss den Ausführungen

des Bundesrates nicht in Frage, weil nichterwerbstätige Ehefrauen keinen eigenen Altersrentenanspruch aus der zweiten Säule haben und die Witwenrente im Todesfall des Ehemannes die einzige Vorsorgeleistung bleibt, die überhaupt zur Ausrichtung kommt. Weiter begründet der Bundesrat die Ausdehnung der Hinterlassenerente auf Witwer mit privatrechtlichen Aspekten der beruflichen Vorsorge. Hier soll eine beschränkte "Vererbung" der Ansprüche auf Ehepartnerinnen und Ehepartner gerechtfertigt sein. In diesem Zusammenhang möchten wir auf unsere Ausführungen zur Witwenrente in der AHV hinweisen. Es stimmt weder für die AHV noch für das BVG, dass "ein Abbau der Witwenrenten systembedingt nicht in Frage" komme (Bericht S. 71). Die geschilderten Probleme (keine Vorsorge für nichterwerbstätige Ehefrauen) haben ihren Ursprung nicht im BVG, sondern in der traditionellen Rollenteilung während der Ehe.

Aus Gleichstellungssicht präsentiert sich nur eine Lösung der Vorsorge nichterwerbstätiger Ehefrauen, nämlich ein eigenständiger Rentenanspruch. Auch in der zweiten Säule wird sich deshalb früher oder später die Frage des Splittings und eventuell der Erziehungsgutschriften stellen, obwohl die 2. Säule anders finanziert wird als die AHV/IV.

Wir beantragen deshalb, dass die Möglichkeiten eines (laufenden) Splittings und der Erziehungsgutschriften in der 2. Säule geprüft wird.

Bei der BVG-Hinterlassenenrente befürworten wir eine für Frauen und Männer gleiche Lösung. Diese soll die Anspruchsvoraussetzungen der AHV (Leistungen grundsätzlich nur während der Erziehungsperiode) übernehmen.

Zivilstandsabhängigkeit der Leistungen

Das Splitting kommt nur verheirateten Personen zugute. Die Hinterlassenenrenten sollen weiterhin nur verheiratet gewesenen Personen zustehen. Männer und Frauen, die mit ihren Partnerinnen bzw. Partnern ohne Trauschein zusammengelebt haben, können dagegen keine Hinterlassenenrenten beanspruchen oder das angesparte Kapital "vererben". Auch die Teilung der Erziehungsgutschriften ist nur in der Ehe möglich, nicht hingegen in einem Konkubinat.

Die zivilstandsunabhängige Ausgestaltung von Gesetzen ist ein Gleichstellungspostulat, das von Frauenkreisen seit Jahren vertreten wird. Während früher mit einem bestimmten Zivilstand meistens auch tatsächlich eine bestimmte Lebensform verbunden war, sagt der Zivilstand heute immer weniger über die tatsächliche Lebensform aus und sollte deshalb kein Anknüpfungskriterium von sozialversicherungsrechtlichen - und anderen - Regelungen mehr bilden.

Wir beantragen deshalb, dass die Zivilstandsabhängigkeit der Sozialversicherungsleistungen grundsätzlich überprüft wird, und dass ein System entwickelt wird, das die tatsächliche Lebenssituation berücksichtigt und nicht auf das Bestehen oder Nichtbestehen einer Ehe abstellt.

Ausdehnung des Anspruchs auf Betreuungsgutschriften

Versicherte, welche Personen betreuen, haben Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift. Der Anspruch ist in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt: Vorausgesetzt wird eine Verwandtschaft zwischen der betreuten und betreuenden Person, der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV/IV und ein gemeinsamer Haushalt. Diese Bedingungen werden der Vielfalt der Betreuungsverhältnisse nicht gerecht.

Wir beantragen eine Ausweitung des Anspruchs auf Betreuungsgutschriften in dem Sinn, dass auch die unbezahlte Pflege Nichtverwandter und eine Betreuung ausserhalb des eigenen Haushalts den Anspruch auf eine Betreuungsgutschrift auslösen kann. Die Hilflosenentschädigung der AHV oder der IV als Kriterium für die Hilflosigkeit der betreuten Person muss durch ein anderes ersetzt werden, das nicht an der Versicherteneigenschaft der betreuten Person, sondern an deren Pflegebedürftigkeit anknüpft.

BVG: Weitere Vorschläge, die zur Diskussion gestellt werden

Teilzeitbeschäftigte und Personen mit niedrigen Einkommen (unter oder wenig über dem Koordinationsabzug BVG, grossmehrheitlich Frauen) können in der zweiten Säule keine Anwartschaften aufbauen. Der Bundesrat hat es leider versäumt, die nötigen Anpassungen des

Koordinationsabzugs in der beruflichen Vorsorge als konkreten Vorschlag zu unterbreiten, obwohl er im Drei-Säulen-Bericht die sozial- und gleichstellungspolitische Dringlichkeit dieser Massnahme deutlich gemacht hat. Diese Massnahmen sind aus Gleichstellungssicht unerlässlich. Aufgrund der durchschnittlich niedrigeren Erwerbseinkommen von Frauen, ihrem hohen Anteil an Teilzeibeschieftigung und der überwiegend von ihnen geleisteten Gratisarbeit in der Familien bauen die Frauen keine oder eine weniger gute BVG-Vorsorge auf.

Wir beantragen, dass die Vorlage durch ausgearbeitete Vorschläge zur Senkung des Koordinationsabzugs, Gleichstellung von Teilzeibeschieftigung und Vollzeitbeschäftigung und Beseitigung der indirekten Diskriminierung durch Verbesserung der Stellung von Teilzeibeschieftigten und Personen mit kleinen Einkommen ergänzt wird. Diese Vorschläge müssen in die Vorlage aufgenommen werden und nicht nur unverbindlich zur Diskussion gestellt werden.

Gesamtbeurteilung der Vorlage

Die Vorlage des Bundesrates überzeugt nicht. Angestrebt wird die formale Gleichberechtigung, ohne der gesellschaftlichen Entwicklung und der Situation auf dem Arbeitsmarkt genügend Rechnung zu tragen. Die mit der Flexibilisierung (die Frauen nur zu einem kleineren Teil zugute kommt) verbundenen Mehrkosten sollen zu einem grossen Teil den Frauen überbunden werden. Notwendige Rechtsänderungen, die den Frauen zugute kämen, werden nur unverbindlich zur Diskussion gestellt. Die Vorlage ist aus Gleichstellungssicht unbefriedigend und wird als Ganzes zur Überarbeitung empfohlen.

November 1998

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten