



Frau Jacqueline Fehr, Nationalrätin
Vizepräsidentin SP Schweiz
Ackeretstrasse 19
8400 Winterthur

Prof. Dr. iur. Thomas Gächter
Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Sozial-
versicherungsrecht
Telefon +41 44 634 30 62
thomas.gaechter@rwi.uzh.ch

lic. iur. Esther Amstutz
Assistentin am Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs-
und Sozialversicherungsrecht
eshter.amstutz@rwi.uzh.ch

Zürich, 19. Juni 2013

Referenz-Rententalter der Frauen / Koppelung mit Lohngleichheit

Sehr geehrte Frau Nationalrätin Fehr

Sie haben vor einigen Monaten angefragt, ob es gesetzgeberische Möglichkeiten gäbe, die geplante Anhebung des AHV-Referenzrentenalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre mit dem Anliegen nach einer faktischen Herstellung von Lohngleichheit, wie diese von der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 3) gefordert wird, zu verbinden.

Gemäss unseren telefonischen Besprechungen unterbreite ich Ihnen beiliegend zwei Regelungsvarianten, mit denen Ihr Anliegen aufgenommen werden könnte. Die erste Variante formuliert ein Lohngleichheitsziel und in Funktion dazu die Anhebung des Referenzrentenalters, die zweite Variante geht von einer baldigen Anhebung des Frauenrentenalters aus, soll den Frauen aber einen schematischen Ausgleich für die frühere Lohnungleichheit gewährleisten. Sie enthält zudem einen Finanzierungsvorschlag für die entstehenden Mehrkosten.

Es ist vorauszuschicken, dass die Koppelung von Rententalter und Stellung der Frauen in der Erwerbsarbeit keine Novität ist. Wurde die Senkung des Frauenrentenalters von ursprünglich 65 auf 63 bzw. 62 Jahre (1957 und 1964) zwar primär mit physiologischen Erwägungen und der häufigen Doppelbelastung der Frauen begründet, so führte der Bundesrat in seiner Botschaft zur 10. AHVG-Revision gleichwohl aus, „dass die Frage der Gleichberechtigung von Mann und Frau beim Rententalter ... nicht losgelöst von der Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes in anderen wichtigen gesellschaftlichen Bereichen behandelt werden kann.“ (BBI 1990 II 25) Dies gelte insbesondere „für den Bereich der Erwerbsarbeit. ... Dies schlägt sich auch im Vergleich der Einkommen nieder, betrug doch das durchschnittliche Einkommen der Arbeitnehmerinnen 1988 28 Prozent weniger als jenes der Arbeitnehmer.“ (BBI 1990 II 25 f.).

Bei den nachfolgend vorgestellten Varianten handelt es sich um blossе Diskussionsgrundlagen, die den gesetzgeberischen Aufwand dokumentieren sollen, mit dem eine Koppelung von Lohngleichheitszielen mit dem Frauenrententalter erreicht werden könnte. Dabei werden nur die Normen, die ins AHVG aufgenommen werden sollen, ausformuliert. Auf weitere – aus Koordinationsgründen etc. erforderliche – Regelungen wird in den Anmerkungen verwiesen, ebenso auf allfällige Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe.



I. Variante 1: Anhebung des Frauenrentenalters gekoppelt an die Lohngleichheit

1. Normtextentwurf mit Übergangsbestimmung

Art. 21 AHVG Referenzalter für die Altersrente

¹ Anspruch auf eine Altersrente haben Personen, welche das Referenzalter von 65. Jahren erreicht haben.¹

² Der Anspruch auf die Altersrente entsteht am ersten Tag des Monats, welcher der Vollendung des gemäss Absatz 1 massgebenden Altersjahres folgt. Er erlischt mit dem Tod.²

¹ Fassung gemäss Ziff. ... des BG vom ...

² Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 7. Okt. 1994 (10. AHV-Revision), in Kraft seit 1. Jan. 1997 (AS 1996 2466; BBl 1990 II 1).

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... (künftige AHV-Revision)

Ziff. ... Referenzalter der Frauen

Als Referenzalter für die Altersrente der Frauen gilt dasjenige nach Artikel 21 in der Fassung vom 7. Oktober 1994. Dies gilt bis:

- a. die generelle Lohnungleichheit i.S.v. Artikel 8 Absatz 3 Satz 3 der Bundesverfassung, d.h. der nicht durch objektive Kriterien erklärbare generelle Lohnunterschied, im privaten und im öffentlichen Sektor unter 3 Prozent gesunken ist;
- b. und dies vom Bundesrat anhand der Lohnstrukturerhebung festgestellt wurde.

Ab dem 1. Januar des vierten (Variante: x-ten) Jahres, das auf die Feststellung des Bundesrats zum Erreichen der Lohnunterschiedsgrenze folgt, steigt das Referenzalter für die Frauen schrittweise um einen Monat pro Jahr (Variante: drei Monate pro Jahr) an, bis das Referenzalter nach Artikel 21 [AHVG] in der Fassung des Bundesgesetzes vom ... erreicht ist.

2. Erläuterungen zur Variante 1

- Da anhand der Statistik nach wie vor sachlich nicht erklärbare Lohnunterschiede zuungunsten der Frauen auszumachen sind, soll das Referenzalter der Frauen erst dann angehoben werden, wenn diese Lohnunterschiede auf ein bestimmtes Mass reduziert worden sind.
- Der Bundesrat kann sich für die Feststellung der verringerten Lohnunterschiede auf die Lohnstrukturerhebung stützen, die ohnehin alle zwei Jahre durchgeführt wird.



- Da die drei Säulen der Vorsorge hinsichtlich des Referenzalters für die Altersrente koordiniert werden müssen, würde dieser Regelungsvorschlag auch Anpassungen des BVG sowie der BVV 3 nach sich ziehen. Auch weitere Erlasse, die auf das ordentliche Rentenalter der AHV Bezug nehmen, müssten angepasst oder mit einem entsprechenden Verweis ausgestattet werden. Zudem müsste der Bundesrat im Rahmen seiner allgemeinen Vollzugskompetenz in der AHVV konkretisieren, nach welchen Kriterien er die Lohnstrukturerhebung auswertet.
- Der Vorteil der Regelung bestünde darin, dass nicht zum Nachteil der Frauen das Rentenalter angehoben würde, ohne dass die Lohnungleichheit erreicht ist. Zudem wäre die Regelung relativ einfach umsetzbar.
- Einzuräumen ist allerdings, dass jene Frauen, die ihr ganzes Erwerbsleben lang weniger als ihre männlichen Kollegen verdient haben, gleichwohl ein Jahr länger arbeiten müssten, ohne für ihr geringeres Einkommen bzw. die geringere Rentenanwartschaft eine Kompensation zu erhalten.
- Zu diskutieren wäre, ob die vorgeschlagene Anhebung des Rentenalters über zwölf Jahre hinweg (jedes Jahr ein Monat) in weniger Teilschritte zusammengefasst werden könnte, um insbesondere auch die Koordination mit anderen Sozialversicherungszweigen (v.a. der beruflichen Vorsorge) zu erleichtern. Eine längere Übergangszeit hätte immerhin den Vorteil, dass die versicherten Frauen nach dem Wegfall der (statistischen) Lohnungleichheit die Möglichkeit hätten, während bis zu insgesamt 16 Jahren (vier Jahre bis zum Inkrafttreten, 12 Jahre bis zur Anhebung auf 65 Jahre) ihre Rentenanwartschaft aufzubessern.
- Im Hinblick auf die Sparziele der laufenden AHV-Revision ist zudem darauf hinzuweisen, dass diese Variante erst mittel- bis langfristig zu einer finanziellen Entlastung der AHV führen würde.



II. Variante 2: Separater Aufwertungsfaktor für Frauenrenten bis zur Erreichung der Gleichstellungsziele

1. Normtextentwurf mit Übergangsbestimmung

Art. 21 AHVG Referenzalter für die Altersrente

¹ Anspruch auf eine Altersrente haben Personen, welche das Referenzalter von 65. Jahren erreicht haben.¹

² Der Anspruch auf die Altersrente entsteht am ersten Tag des Monats, welcher der Vollendung des gemäss Absatz 1 massgebenden Altersjahres folgt. Er erlischt mit dem Tod.²

¹ Fassung gemäss Ziff. ... des BG vom ...

² Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 7. Okt. 1994 (10. AHV-Revision), in Kraft seit 1. Jan. 1997 (AS 1996 2466; BBl 1990 II 1).

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... (künftige AHV-Revision)

Ziff. ... Referenzalter der Frauen

¹ Ab Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung wird die Summe der Erwerbseinkommen der Frauen im Sinne von Artikel 30 Absatz 1 [AHVG] für die Zeiträume, in welchen kein Splitting nach Artikel 29^{quinquies} Abs. 3 [AHVG] erfolgt, mit einem Lohngleichheitsfaktor aufgewertet.

² Der Bundesrat legt den Lohngleichheitsfaktor alle zwei Jahre auf der Grundlage der jüngsten Lohnstrukturerhebung fest. Er berücksichtigt dabei die nicht durch objektive Kriterien erklärbaren Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen während der letzten 45 Jahre. Der Lohnungleichheitsfaktor kompensiert (oder: wiegt ... auf) mindestens die in mit der jüngsten Lohnstrukturerhebung ausgewiesene Lohnungleichheit und beträgt höchstens 1.3 (Variante: 1,x).

³ Der Lohngleichheitsfaktor kommt zur Anwendung, bis

- a. die generelle Lohnungleichheit i.S.v. Artikel 8 Absatz 3 Satz 3 der Bundesverfassung, d.h. der nicht durch objektive Kriterien erklärbare generelle Lohnunterschied, im privaten und im öffentlichen Sektor unter 3 Prozent gesunken ist;
- b. und dies vom Bundesrat anhand der jüngsten Lohnstrukturerhebung festgestellt wird.

⁴ Ab dem 1. Januar des Jahres (Variante: „Ab dem 1. Januar des x-ten Jahres...“), das auf die Feststellung des Bundesrats zum Erreichen der Lohnunterschiedsgrenze folgt, entfällt der Lohngleichheitsfaktor bei der Neuberechnung von Renten. Die bis dahin festgelegten Renten bleiben davon unberührt.

⁵ Der Bundesrat ermittelt gleichzeitig mit der Festlegung des Lohngleichheitsfaktors die durch die Aufwertung mit dem neuen Lohngleichheitsfaktor voraussichtlich entstehenden Mehrkosten. Er legt die Höhe des Zuschlags, den der Arbeitgeber auf seinem Beitrag gemäss Art. 13 [AHVG] entrichtet so fest, dass diese Mehrkosten gedeckt sind, soweit die auszugleichenden Einkommensunterschiede auf eine unselbständige Beschäftigung zurückgehen.

⁶ Der Zuschlag, den der Arbeitgeber auf seinem Beitrag gemäss Art. 13 [AHVG] entrichtet, entfällt gleichzeitig mit dem Lohngleichheitsfaktor.

2. Erläuterungen zur Variante 2

- Die Variante basiert auf dem System, dass das Frauenrentenalter im Rahmen der Gesamtrevision erhöht wird (ev. mit einer gewissen Vorlauf- bzw. Übergangszeit wie bei der 10. AHVG-Revision), die Frauen jedoch für ihre auf Lohnungleichheit basierende geringere Rentenanwartschaft eine Kompensation erhalten.
- Das entscheidende Element dieser Variante bildet ein separater Aufwertungsfaktor (Lohngleichheitsfaktor) der Fraueneinkommen. Da die verheirateten Frauen während der Dauer ihrer Ehe aufgrund des Splittings (am u.U. höheren) Einkommen des Ehegatten partizipieren, soll dieser Aufwertungsfaktor nur für jene Beitragsjahre zu Anwendung gelangen, in denen das Splitting gemäss Art. 29^{quinquies} Abs. 3 AHVG nicht greift.
- Aus Praktikabilitätsgründen sollte der Lohngleichheitsfaktor für diese Beitragsjahre pauschal bzw. schematisch gestaltet sein (z.B. mindestens nach Massgabe der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform durchschnittlich noch bestehenden Lohnungleichheit).
- Dieser zusätzliche Faktor würde die Rentenberechnung, die heute relativ einfach gestaltet ist, um einen Zwischenschritt ergänzen, der aber noch immer „von Hand“ zu bewältigen wäre.
- Das vorgeschlagene Modell würde zu Mehrausgaben der AHV führen, was dem Sparziel der Gesamtrevision zuwider läuft. Es ist deshalb eine spezielle Finanzierungsweise vorgesehen: Diejenigen, welche die Lohnungleichheit durch die Bezahlung ungleicher Löhne zu verantworten haben, d.h. die Arbeitgeber, sollen verpflichtet werden, die durch die beschriebene Aufwertung entstehenden Mehrkosten zu finanzieren. Dieser (vorübergehende und ausserordentliche) Arbeitgeberbeitrag soll auch Anreiz zur aktiven Herstellung der Lohnungleichheit durch die Arbeitgeber sein.
- Die vorgeschlagene Massnahme könnte auf die AHV beschränkt werden. In der beruflichen Vorsorge würde das Referenzrentenalter demnach ebenfalls auf 65 Jahre angehoben. Aufgrund der Finanzierungsweise der beruflichen Vorsorge eignet sich das vorgeschlagene System weniger, um eine Kompensation der beschriebenen Art zu verwirklichen.
- Die Mehrkosten dieser Aufwertung um einen Lohngleichheitsfaktor wären noch zu berechnen, wofür uns aber die entsprechenden Zahlen (und Fertigkeiten) fehlen. Zu berücksichtigen ist auf jeden Fall, dass das Erwerbseinkommen nur den variablen Rententeil gem. Art. 34 Abs. 2 AHVG beeinflusst. Zudem dürfte die Aufwertung in zahlreichen Fällen ohne direkte finanzielle Auswirkungen bleiben, weil das Rentenmaximum ohnehin bereits erreicht ist oder die Plafonierung gem. Art. 35 Abs. 1 AHVG greift (150 Prozent des Höchstbetrags der Altersrente für Ehepaare), d.h. die (beiden) Renten eines pensionierten Ehepaares insgesamt auf maximal CHF 3'510 begrenzt sind.
- Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass das Abstellen auf die Lohnungleichheit die Verhältnisse bei den unselbständig Beschäftigten zum Ausgangspunkt nimmt, aber auch auf Erwerbseinkommen Selbständiger Anwendung findet, obwohl die empirische Basis hier weniger gesichert ist.



Vermutungsweise kann davon ausgegangen werden, dass auch selbständige Fraueneinkommen tiefer waren und sind als selbständige Männereinkommen.

- Damit die Arbeitgeber mit dem Zuschlag zu ihrem Beitrag nicht auch die Kosten tragen müssen, die durch die Aufwertung selbständiger Fraueneinkommen verursacht werden, kann der Bundesrat dies bei der Festlegung des Zuschlags berücksichtigen.
- Ein Vorteil der vorgeschlagenen Regel könnte sein, dass ein Anreiz für Arbeitgeber geschaffen wird, die Lohngleichheit herzustellen, um den Beitragszuschlag wieder abschaffen zu können.
- Aus der Sicht der versicherten Frauen wird der Ausgleich allerdings nur unvollkommen hergestellt: Diejenigen, die bei der Berentung vom Lohngleichheitsfaktor profitieren konnten, tun dies zwar auch weiterhin. Jene aber, die den grösseren Teil ihres Erwerbslebens geringere Einkommen in Kauf nehmen mussten, wegen des statistischen Erreichens der Lohngleichheit aber nicht mehr vom Lohngleichheitsfaktor profitieren können, wenn dieser aufgehoben wird, werden nicht mehr kompensiert. Solche Schematisierungen lassen sich allerdings kaum vermeiden.

Freundliche Grüsse

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut

Prof. Dr. iur. Thomas Gächter und lic. iur. Esther Amstutz