

Antrag des Regierungsrates vom 15. November 2006

KR-Nr. 7/2006

4363

**Beschluss des Kantonsrates
zur Einzelinitiative KR-Nr. 7/2006 betreffend
Einreichung einer Standesinitiative zu einer
Änderung der Bundesgesetzgebung über die AHV**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 15. November 2006,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 7/2006 betreffend Einreichung einer Standesinitiative zu einer Änderung der Bundesgesetzgebung über die AHV wird nicht definitiv unterstützt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat am 26. Juni 2006 folgende von Peter Marti, Zürich, am 29. Dezember 2005 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Dem Kantonsrat des Eidgenössischen Standes Zürich wird beantragt, eine Standesinitiative einzureichen mit dem Ziel, die Gleichbehandlung bei der Bemessung der AHV-Altersrenten zu erwirken, unabhängig von der Lebensform der Anspruchsberechtigten.

Begründung:

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG):

Art. 35 Abs. 1: Die Summe der beiden Renten eines Ehepaares beträgt maximal 150 Prozent des Höchstbetrages der Altersrente, wenn:

- a) beide Ehegatten Anspruch auf eine Altersrente haben;
- b) ein Ehegatte Anspruch auf eine Altersrente und der andere Anspruch auf eine Rente der Invalidenversicherung hat.

Abs. 2: Die Kürzung entfällt bei Ehepaaren, deren gemeinsamer Haushalt richterlich aufgehoben wurde.

Diese Bestimmungen führen zu einer stossenden Benachteiligung der Ehepaare gegenüber so genannten Konkubinatspaaren. Unter gleichen Voraussetzungen für die jeweiligen Partner kann die Differenz bis zu Fr. 1075 pro Monat betragen (zur Zeit max. Ehepaarrente Fr. 3225; Konkubinats max. $2 \times$ Fr. 2150). Die geltende AHV-Gesetzgebung verstösst vermutlich auch gegen das verfassungsmässig garantierte Gleichheitsgebot in Art. 8 Bundesverfassung, Abs. 2: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen (...) der sozialen Stellung, der Lebensform (...)» Die Herstellung der Verfassungsmässigkeit auch in diesem Bereich muss Vorrang haben vor finanziellen Überlegungen. Die derzeit geltende, auch etwa als «ehefeindlich» bezeichnete Bemessung der Ehepaar-Altersrenten beruht auf gesellschaftlichen Gegebenheiten und Vorstellungen der Vierzigerjahre des letzten Jahrhunderts. Mit der angestrebten Revision des AHV-Gesetzes ist dem seitherigen und unaufhaltsamen gesellschaftlichen Wandel Rechnung zu tragen. Die ganze Problematik ist nicht neu. Schon 1980 stellte die damalige Nationalrätin Cornelia Füeg-Hitz im Vorfeld der 10. AHV-Revision öffentlich fest: Der Zivilstand sei ein überholtes Kriterium und «die grundsätzlich unbestrittene Forderung laute deshalb, dass ein zivilstandsunabhängiger Rentenanspruch geschaffen werde.» (NZZ Nr. 203 vom 2. September 1980)

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Die Ehepaarrenten (AHV- und IV-Renten) wurden im Rahmen der 1997 eingeführten 10. AHV-Revision durch Einzelrenten mit Teilung der während der Ehe erzielten Einkommen (Splitting) ersetzt. Damit sollte dem neuen Eherecht von 1988 mit der Verankerung der Gleichstellung von Mann und Frau Rechnung getragen werden.

Gleichzeitig hat sich das Bundesparlament für die Plafonierung der Paarrenten entschieden, deren Obergrenze bei 150% der höchsten Einzelrente liegt und somit drei Viertel des Höchstbetrages von zwei Einzelrenten ausmacht. Die Plafonierung bildet vom Ergebnis her eine Fortschreibung der früheren Rentenberechnung. Der gesetzgeberische Entscheid für Splitting und Plafonierung erfolgte in Kenntnis des Umstands, dass beides je in eine andere Richtung weist. Während das Splitting die Unabhängigkeit der Ehegatten im Auge hat, schafft die Plafonierung wieder Abhängigkeiten.

Der Bundesgesetzgeber hat sich mit Rücksicht auf die erheblichen Belastungen der AHV in erster Linie aus finanziellen Gründen auf die Plafonierung festgelegt (vgl. dazu auch Amtliches Bulletin Nationalrat 1993, S. 259 ff., und Amtliches Bulletin Ständerat 1994, S. 600 ff.). In der Zwischenzeit hat sich die finanzielle Situation der AHV auf Grund der demografischen Entwicklung weiter verschlechtert. Bei einer Verringerung der Plafonierung bzw. deren Aufhebung wäre gemäss Zahlenquelle des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) für die AHV- und die IV-Renten, die im vorliegenden Sachzusammenhang gemeinsam zu betrachten sind, mit folgenden Zusatzkosten (in Mio. Fr.) zu rechnen:

Plafond	AHV	IV	Total
150% (aktuell)			
160%	589	21	610
170%	1032	37	1069
180%	1303	47	1350
Kein Plafond	1582	57	1639

Die geforderte Gleichstellung der Ehepaare mit den Konkubinatspaaren bei den Renten der AHV durch Aufhebung der heutigen Plafonierung für Ehepaare würde somit zu einer weiteren erheblichen finanziellen Belastung der ersten Säule der Altersvorsorge führen. Dies widerspräche den Vorstellungen des Regierungsrates, der letztmals in seiner Vernehmlassung vom 13. Juli 2005 zur 11. AHV-Revision (Leistungsrevision) festhielt, dass die Ausrichtung der AHV auf einer gesicherten finanziellen Grundlage erfolgen muss.

Die Einzelinitiative wird mit der Ungleichstellung von Ehepaaren mit Konkubinatspaaren begründet. Dazu ist festzuhalten, dass die Plafonierung der Renten zwar nur bei Ehepaaren angewendet wird, dass die AHV-Gesetzgebung gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) die Ehe ansonsten aber gegenüber dem Konkubinat privilegiert und schützt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Ehe als gegenwärtig einzige bundesrechtlich offiziell anerkannte Form des Zusammenlebens

gilt. Am 1. Januar 2007 kommt mit dem Inkrafttreten des Partnerschaftsgesetzes (SR 211.231) die registrierte Partnerschaft unter gleichgeschlechtlichen Paaren hinzu, die auch im Bereich AHV Wirkungen entfaltet. Gemäss geltender AHV-Gesetzgebung haben nur verheiratete Personen im Todesfall ihres Partners Anspruch auf eine Hinterlassenenrente (Art. 23–24 b AHVG) oder einen Verwitwetenzuschlag zu ihrer Altersrente (Art. 35^{bis} AHVG). Die Einkommens- teilung (Art. 29^{quinquies} AHVG) wird bei Konkubinatspaaren nicht angewendet. Eine erwerbstätige Person kann die nichterwerbstätige Partnerin oder den nichterwerbstätigen Partner nur dann von der persönlichen Beitragspflicht befreien (Art. 3 AHVG), wenn sie verheiratet sind. Konkubinatspartner haben auch keinen Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift, wenn sie eine Partnerin bzw. einen Partner mit einer schweren Behinderung betreuen (Art. 29^{septies} AHVG). Weiter ist anzumerken, dass der Prozentsatz bei der Plafonierung der Renten von Ehepaaren (150% der höchsten Einzelrente) im Einklang mit der jüngsten Einkommens- und Verbrauchserhebung des Bundesamtes für Statistik (EVE 2003) steht, wonach die Ausgaben eines Zweipersonenhaushaltes durchschnittlich drei Vierteln der Kosten zweier Einpersonenhaushalte entsprechen. Berücksichtigt werden kann aber auch, dass verheiratete Pensionierte in der Regel vermöglicher sind als alleine lebende Renterinnen und Rentner (siehe dazu unter anderem Statistisches Amt des Kantons Zürich, statistikinfo 01/2006, Einkommen und Vermögen der Generationen im Lebenszyklus, sowie Bundesamt für Sozialversicherung, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 13/05, Lage der Personen vor und nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters).

Die Einzelinitiative ist auf die Aufhebung der Plafonierung bezüglich der Renten von Ehepaaren gerichtet. Nicht umsetzbar wäre hingegen eine entsprechende Plafonierung der Renten von Konkubinatspaaren. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass das Konkubinatspaar in der Schweiz zivilrechtlich nicht anerkannt ist, weshalb es nicht möglich wäre, für die Plafonierung der Renten unverheirateter Paare auf Zivilstandsausweise zurückzugreifen, die das Konkubinatspaar bestätigen. Es wären aufwendige und oftmals nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führende Abklärungen erforderlich, um zu beweisen, dass die betroffenen Personen nicht nur zusammenwohnen, sondern auch einen gemeinsamen Haushalt bilden.

Der Bundesrat ist in seiner Stellungnahme vom 13. September 2006 zum Postulat 06.3311 von Nationalrätin Lucrezia Meier-Schatz betreffend Koordiniertes Vorgehen; Modellwahl in der Steuergesetzgebung und AHV-Revision, das der Nationalrat am 6. Oktober 2006 ablehnte, zum Schluss gelangt, dass Mehrkosten in der erwähnten Grössenordnung zur Besserstellung verheirateter Ehepaare mit einer

vernünftigen Sozialpolitik nicht vereinbar seien. Zudem hielt er fest, dass nach seiner Ansicht die Ungleichbehandlung von Konkubinatspaaren in der AHV nicht noch durch die Plafonierung ihrer Renten verstärkt werden sollte.

Abschliessend ist noch einmal auf die grossen finanziellen Belastungen der AHV hinzuweisen, die mit einer Umsetzung der Forderung der Einzelinitiative verbunden wären. Auch ist der erwähnten grundsätzlichen Privilegierung der Ehe gegenüber dem Konkubinat im Rahmen der geltenden AHV-Gesetzgebung Rechnung zu tragen. Die Gleichstellung der Ehepaare mit den Konkubinatspaaren kann entgegen der Vorstellung der Einzelinitiative nicht ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt der für Ehepaare plafonierten Rente betrachtet werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht angezeigt, die mit der Einzelinitiative geforderte Standesinitiative einzureichen.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 7/2006 nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi