

Flexibilität und soziale Sicherung in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Alterssicherung

Rudolf Rechsteiner¹

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1. Das schweizerische Sozialversicherungssystem – ein Kurzportrait	6
1.1 Sozialpolitik und Staatsrecht	6
1.2 Sozialgesetzgebung im Überblick	6
1.3 Sozialziele der Bundesverfassung	9
1.4 Das Dreisäulenkonzept der Alterssicherung	9
1.5 Gute Noten in der Alterssicherung – keine Weiterentwicklung in anderen Sicherungsbereichen.....	11
2. Die Elemente des Dreisäulenkonzepts der Alterssicherung	13
2.1 Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV 1. Säule)	13
2.1.1 Grundversicherung mit Solidaritätskomponenten	13
2.1.2 Das Splitting der AHV-Ansprüche	14
2.1.3 Erziehungs- und Betreuungsgutschriften	15
2.1.4 Ergänzungsleistungen.....	15
2.2 Die berufliche Vorsorge (2. Säule).....	16
2.2.1 Struktur der beruflichen Vorsorge	16
2.2.2 Der Koordinationsabzug.....	17
2.2.3 Freizügigkeit beim Stellenwechsel	18
2.2.4 Administration	19
2.2.5 Leistungen der berufliche Vorsorge	19
2.2.6 Zusammensetzung der Rentnereinkommen	21
2.3 Die 3. Säule.....	21
2.3.1 Gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a).....	22
2.3.2 Freie Selbstvorsorge (Säule 3b)	22
2.4 Steuerliche Behandlung der 2. und 3. Säule	23
2.5 Das Zusammenspiel der drei Säulen	23

¹ Dr. Rudolf Rechsteiner, Nationalrat, Basel, Schweiz.

3. Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse in der Schweiz – Ursachen und Trends	26
3.1 Flexibilisierung der Beschäftigung und wirtschaftspolitisches Umfeld.....	26
3.2 Ungenügender Versicherungsschutz bei diskontinuierlichen Erwerbsbiographien	28
3.3 Verbreitung von flexiblen Arbeitsformen	29
3.4 Zahlenmässige Entwicklung.....	30
3.4.1 Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung.....	30
3.4.2 Bedeutung selbständiger Erwerbstätigkeit.....	31
4. Stellung flexibler Arbeitsverhältnisse und diskontinuierlicher Erwerbsbiographien in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	32
4.1 Flexible Arbeitsverhältnisse und Beitragspflicht	32
4.1.1 Die Stellung der abhängig Beschäftigten	32
4.1.2 Die Stellung der Selbständigen in der AHV.....	33
4.1.3 Kombination selbständiger und unselbständiger Tätigkeit	33
4.1.4 Versicherungspflicht von Nichterwerbstätigen	33
4.1.5 Beitragspflicht im Rentenalter	34
4.1.6 Versicherung bei Arbeitslosigkeit	34
4.1.7 Versicherungsschutz bei Auslandsaufenthalt	34
4.1.8 Erwerbsunterbrechungen und fehlende Beitragsjahre	35
4.1.9 Erziehungs- und Betreuungsgutschriften	35
4.2 AHV-Leistungsseite.....	36
4.2.1 Rentenanspruch.....	36
4.2.2 Rentenbemessung.....	36
4.3 Beurteilung der 1. Säule der Alterssicherung	37
5. Flexible Arbeitsverhältnisse und diskontinuierliche Erwerbsbiographien in der beruflichen Vorsorge	39
5.1 Die Beitragspflicht in der beruflichen Vorsorge	39
5.1.1 Koordinationsabzug	39
5.1.2 Versicherung von Selbständigen	39
5.1.3 Beitragsregelung bei befristeten Arbeitsverhältnissen	39
5.1.4 Eigentliche Teilzeitarbeitsverhältnisse	40
5.1.5 Uneigentliche Teilzeitarbeitsverhältnisse	40
5.1.6 Parallele Arbeitsverhältnisse.....	40
5.2 Die Leistungen der beruflichen Vorsorge	41
5.2.1 Leistungsansprüche gemäß BVG	41
5.2.2 Leistungsbemessung gemäß BVG	41
5.2.3 Überobligatorische Vorsorge.....	42
5.3 Der Koordinationsabzug als zentrale Ursache der Benachteiligung flexibler Arbeitsverhältnisse.....	43
5.3.1 Ursprünge des Koordinationsabzugs	43
5.3.2 Auswirkung des Koordinationsabzugs	43
5.3.3 Betroffene in Zahlen.....	44
5.3.4 Freiwillige Korrekturen des Koordinationsabzugs durch die Vorsorgeeinrichtungen	45
5.4 Beurteilung der beruflichen Vorsorge.....	46
5.5 Sicherungslücken der Selbständigen	48

6. Reformbestrebungen	48
6.1 Wirksamkeit des Dreisäulensystems.....	48
6.2 Reformbestrebungen in der AHV (11. AHV-Revision).....	49
6.3 Reformvorschläge in der beruflichen Vorsorge	50
6.4 Beseitigung administrativer Hürden	53
7. Zusammenfassung	54
7.1 Beurteilung der 1. Säule.....	55
7.2 Beurteilung der 2. Säule.....	57
Anhang	59
Literaturverzeichnis	60

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten

Nr.	Titel	Jahr	Seite
Tabelle 1	Obligatorische Altersgutschriften pro Jahr nach Altersklassen (BVG Art. 16)		21
Tabelle 2	Drei-Säulen-System: Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber	1998	27
Tabelle 3	Entwicklung der Erwerbsquoten in der Schweiz	1970-1998	32
Tabelle 4	Durchschnittliche AHV - Rentenhöhe nach Zivilstand im Jahre 2000	2000	41
Tabelle 5	Einkommensverteilung und vom Koordinationsabzug Betroffene	1997	47
Tabelle 6	Versicherte mit abweichendem Koordinationsabzug 1998		48
Abbildung 1	Gesamtrentenversorgung bei voller Beitragskarriere	2001	12
Abbildung 2	AHV-Rentenpolygon	2001	15
Abbildung 3	Koordinationsabzug und koordinierter (=obligatorisch versicherter) Lohn gemäß BVG	2001	19
Abbildung 4	Einkommensanteil der beruflichen Vorsorge	1976 und 1992	23
Abbildung 5	Gesamtrentenversorgung aus AHV und BVG bei voller Beitragskarriere	2001	26
Abbildung 6	Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz	1985-2001	28
Abbildung 7	Rentnereinkommen im Verhältnis zum Einkommen der Gesamtbevölkerung nach Dezilen, 1992		51
Abbildung 8	Gesamtrentenversorgung mit gleitendem Koordinationsabzug		55
Übersicht 1	Das soziale Sicherungssystem der Schweiz		7
Übersicht 2	Verknüpfung von Versicherungsschutz und Erwerbsarbeit		9
Übersicht 3	Merkmale der Schweizerischen Alterssicherung	2001	11
Übersicht 4	Berechnung der Höhe der Ergänzungsleistungen	2001	17
Übersicht 5	Strukturelle Charakteristika der drei Säulen		27
Übersicht 6	Vor – und Nachteile der 1. Säule und der 2. Säule für flexible Arbeitsverhältnisse		59
Übersicht A.1	Das Drei-Säulen-Konzept im Wortlaut		64

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenen-Versicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz (Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BVG	Gesetz über die berufliche Vorsorge
BVV	Verordnung über die berufliche Vorsorge
CHSS	Soziale Sicherheit, Zeitschrift des Bundesamt für Sozialversicherung
EL	Ergänzungsleistungen (zur AHV und IV)
EO	Erwerbsersatzordnung für Militärdienst- und Zivildienstleistende
IV	Invalidenversicherung
KV	Krankenversicherung
MSV	Mutterschaftsversicherung
PV	Prämienversicherungen zur Krankenversicherung
UVG	Unfallversicherungsgesetz

1. Das schweizerische Sozialversicherungssystem – ein Kurzportrait

1.1 Sozialpolitik und Staatsrecht

Das schweizerische Staatsrecht weist eine Reihe von Besonderheiten auf. Die ausgeprägt föderalistische Verfassung erlaubt es nur dann, bundesweite Regelungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu erlassen, wenn zuerst dem Bund durch einen Verfassungsauftrag die entsprechende Kompetenz erteilt wird.

Sämtliche Gesetze oder Gesetzesänderungen sind einem fakultativen Referendum – einer Volksabstimmung, erzwungen durch 50.000 beglaubigte Unterschriften – unterstellt. Verfassungsänderungen, die die Kompetenzen des Bundes definieren, unterstehen einer obligatorischen Volksabstimmung.

Diese direktdemokratischen Mitspracherechte der Bevölkerung bringen es mit sich, dass Neuerungen in der Sozialgesetzgebung zumeist nur im Konsens der tragenden gesellschaftlichen Kräfte (Sozialpartner, Parteien) durchgesetzt werden können, was zu einer Weiterentwicklung in nur kleinen Schritten führt und zuweilen auch Blockierungen Vorschub leistet. Sperrt sich ein wichtiger Teil des politischen Spektrums gegen Neuerungen, kann dies zur Folge haben, dass Lücken (z.B. Mutterschaftsversicherung) oder parallele Sicherungssysteme auf unterschiedlichem Sicherungsniveau (z.B. Versicherungsschutz bei Berufsunfähigkeit) über Jahrzehnte fortbestehen.

Die Schweiz kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Ist ein Gesetz verabschiedet und – gegebenenfalls unter Durchführung einer Volksabstimmung – rechtskräftig geworden, kann es vom Bundesgericht nicht als solches umgestossen werden.

1.2 Sozialgesetzgebung im Überblick

Im Jahre 1848 fand die liberaldemokratische Revolution in der Schweiz statt. Die freiheitliche Verfassung begünstigte eine frühe Industrialisierung im 19. Jahrhundert. Erste soziale Schutzgesetze entwickelten sich ab ca. 1875, wobei die einzelnen Kantone (Länder) oft eine Pionierrolle übernahmen, lange bevor der Bund zentralstaatliche Einrichtungen schuf.

Die historische Entwicklung verlief sprunghaft, geprägt vom Diktat direktdemokratischer Entscheide. Die schweizerische Unfallversicherung (Verfassungsartikel: 1890) und Krankenversicherung (Gesetz: 1911) entstanden früh, die Alterssicherung blieb indessen lange Zeit Sache der Kantone.

Ein Gesetz zur Schaffung einer allgemeinen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) wurde erst 1948 wirksam. Die AHV beruht auf dem Umlageverfahren und konnte dank des Lohnanstiegs der Nachkriegsjahre nach ihrer späten Schaffung sehr zügig ausgebaut werden. Mangels des allgemeinen Versicherungsobligatoriums vor 1948 hatten viele Arbeitgeber in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts oder schon zuvor betriebliche Wohlfahrtsstiftungen und Fürsorgekassen eingeführt, die die Beschäftigten mittels Kapitaldeckungsverfahren sicherten. Diese Kassen wurden auch nach der Schaffung der staatlichen AHV als ergänzende Alterssicherung weitergeführt.

Kennzeichnend für die schweizerische Sozialgesetzgebung sind gewisse obligatorische Basisversicherungen auf Bundesebene, die die ganze Wohnbevölkerung abdecken und durch private Zusatzversicherungen und (vorwiegend) kantonale Bedarfsleistungen ergänzt werden (Übersicht 1).

Übersicht 1

Das soziale Sicherungssystem der Schweiz					
		Bundes- gesetz	Rahmen- gesetz des Bundes	Kompetenz der Kanto- ne	
Sozialrecht auf Bundesebene					
Erwerbsersatz- systeme	Alters- und Hinterlassenen- versicherung (AHV)	X			
	Invalidenversicherung (IV)	X			
	berufliche Vorsorge (BV)	X			
	Arbeitslosenversicherung (ALV)	X			
	Erwerbsersatzordnung (EO) Unfallversicherung (UVG)	X X			
Kostenersatzsysteme	Krankenversicherung (KV)	X			
	Unfallversicherung (UVG) (Heilbehandlung, Kostenver- gütungen)	X			
	Invalidenversicherung (medi- zin. Maßnahmen)	X			
	Leistung bei Mutterschaft (med. Behandlung)	X			
Sozialhilfe des Bundes	Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	X		(X)	
Sozialrecht der Kantone					
Prämienbeihilfen zur Krankenversicherung	Prämienverbilligungen der Kantone		X	X	
Familienpolitik	Kinderzulagen			X	
	Mutterschaftsschutz	X			
	Leistungen der KV (med. Geburtshilfe)	X X			
	Mutterschaftsurlaub	X			
Bedarfsabhängige Sozial- leistungen der Kantone und Gemeinden	Sozialhilfe (generell)			X	
Besondere bedarfsab- hängige Sozialleistungen	Ausbildungsbeihilfen			X	
	Rechtshilfe			X	
	Opferhilfe		X		
Ergänzende bedarfsab- hängige Sozialleistungen	Beihilfen zur AHV, IV und EL			X	
	Arbeitslosenhilfe			X	
	Geburtshilfen, Mutterschafts- beihilfen, Unterhaltszuschüs- se für Familien mit Kindern			X	
	Beihilfen//Zuschüsse für Suchttherapien, bei Krank- heit und Hauspflege			X X	
	Alimenten-Bevorschussung			X	
	Individuelle Wohnkostenzu- schüsse/-beihilfen			X	

Quelle: Eigene Darstellung.

Der schweizerische Sozialstaat hat sich im vergangenen Jahrhundert kaum durch revolutionäre Umwälzungen ausgezeichnet. Als bisher größter Schritt kann die Einführung der AHV im Jahre 1948 bezeichnet werden; sie wurde durch die Erfahrungen der Kriegszeit begünstigt. Nach und nach sind weitere Sozialsysteme in Einzelschrit-

ten dem Bund übertragen worden. Das so entstandene System erscheint nicht als harmonisch ineinander gefügtes Gebilde. Insbesondere in der Familienpolitik sind bundesrechtliche Lösungen (Mutterschaftsversicherung, Kinderkostenausgleich) nicht verwirklicht.

Getreu dem staatspolitischen Subsidiaritätsgedanken haben die Kantone für das materielle und soziale Wohl ihrer Einwohner zu sorgen, soweit die Aufgabe nicht explizit dem Bund übertragen wurde. Die Kantone sind federführend in der Sozialhilfe, der Familienpolitik (Kinderzulagen, familienexterne Kinderbetreuung), dem Gesundheitswesen und der Bildung. Bundesrechtliche Minimalgarantien im Bereich der Sozialhilfe existieren nur punktuell, namentlich zugunsten betagter und behinderter Personen (einzige Anspruchsgruppe mit einklagbarem, definiertem Rechtsanspruch auf Sozialhilfe) sowie in Form von allgemeinen Obligatorien mit definiertem Leistungskatalog (z.B. Krankenversicherung). Die Durchführung dieser Obligatorien und die soziale Abfederung der höchst unterschiedlichen Kostenbelastungen mittels Beihilfen oder Stipendien usw. ist Sache der Kantone geblieben.

In zentralen Sozialversicherungen des Bundes ist die Mitgliedschaft für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz nicht an die Existenz eines Arbeitsverhältnisses gebunden. Zumeist jedoch weisen die Leistungen starke Bezüge zum (früheren) Erwerbseinkommen auf, wobei für Nichterwerbstätige ein minimaler Schutz, für die übrigen Versicherten die Dauer der Beitragsleistung, die Summe der geleisteten Beiträge und soziale Kriterien wie Familiengröße, Erbringung von Erziehungs- oder Betreuungsaufgaben bei der Bemessung der Leistungen maßgeblich sind (Übersicht 2).

Übersicht 2

Verknüpfung von Versicherungsschutz und Erwerbsarbeit					
	Mitgliedschaft nur für abhängig Beschäftigte obligatorisch	Leistungen mit hauptsächlichem Bezug auf Erwerbseinkommen	Leistungen mit Bezug auf Erwerbseinkommen und weitere Kriterien	Leistungen unabhängig von (früherem) Erwerbseinkommen	Nichterwerbstätige mitversichert
Alters- und Hinterlassenen-Versicherung (AHV)			X		X
Invalidenversicherung (IV)			X		X
Ergänzungsleistungen (EL)				X	X
Krankenversicherung (KV)				X	X
Militärversicherung (MV)		X			X
Erwerb ersatzordnung für Dienstleistende der Armee und Zivildienst (EO)		X			X
Unfallversicherungsgesetz (UVG)		X			X
Arbeitslosenversicherung	X		X		
berufliche Vorsorge	X	X			

Quelle: Eigene Darstellung.

Einzig die Leistungen der Krankenversicherung und die Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV stehen in keinem versicherungsrechtlichen Zusammenhang zur (früheren) Erwerbstätigkeit. Die Arbeitslosenversicherung und die berufliche Vorsorge sind nur für abhängig Beschäftigte obligatorisch. Personen in flexiblen Arbeitsverhältnissen besitzen formal gesehen häufig die gleiche Mitgliedschaft in bundesrechtlichen Sozialversicherungen wie Personen in „normalen“ Arbeitsverhältnissen.² Ebenso werden Nichterwerbstätige miterfasst.

1.3 Sozialziele der Bundesverfassung

In der Präambel der Bundesverfassung bekennt sich die Schweiz u.a. zu den folgenden Prinzipien:

- Zum „Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und zur Verantwortung gegenüber künftigen Generationen“,
- Zur Gewissheit, „dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen“.

Eine übergreifende „Sicherungsphilosophie“ gibt es in der schweizerischen Sozialpolitik nicht. Ansätze zu einem Gesamtsystem sind zwar in der neuen Bundesverfassung (=schweizerisches Grundgesetz) niedergelegt, allerdings ergänzt um den viel-sagenden Zusatz, wonach aus den Sozialzielen „keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden“ können (Art. 41 Abs. 4). Eine Berufung auf die Schutzziele bleibt damit ausgeschlossen. Die Sozialziele machen den Bund vielmehr handlungsfähig; die Rechtssetzung selber ist nicht den Gerichten, sondern dem Parlament vorbehalten.

1.4 Das Dreisäulenkonzept der Alterssicherung

Ein zentraler Bestandteil des Schweizer Sozialsystems ist der im folgenden näher beleuchtete Bereich des Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenschutzes, der auf der sogenannten Dreisäulenkonzeption aufbaut.

- Erste Säule: Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie Invalidenversicherung (AHV und IV)
- Zweite Säule: Berufliche Altersvorsorge (BV)
- Dritte Säule: Private Vorsorge

Das Dreisäulenkonzept wurde 1972 in der schweizerischen Bundesverfassung verankert. Das Bundesgesetz mit dem Obligatorium für die berufliche Vorsorge trat 1985 in Kraft. Die "Dreisäulenkonzeption" besteht weniger aus drei gleichberechtigten Säulen, sondern stellt eher eine Pyramide mit drei Ebenen dar (Übersicht A.1 im Anhang):

- Die AHV ist die Grundsicherung. Sie umfasst die gesamte Wohnbevölkerung. Es gibt in der Schweiz keine Sondersysteme für Beamte, Bauern, Selbständige.
- Die berufliche Vorsorge ist als Pflichtversicherung nur für abhängig Beschäftigte obligatorisch. Selbständige haben die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern.

² Sowohl die Invalidenversicherung als auch das Unfallversicherungs-Gesetz stellen auf die Lohndefinition der AHV ab. Auch Nichterwerbstätige sind versichert. Die Arbeitslosenversicherung orientiert sich ebenfalls an der Definition der AHV-Löhne (Ausnahme: Selbständige), allerdings bestehen hier Beitragsbemessungsgrenzen nach oben. Nichterwerbstätige sind nicht versichert. In der beruflichen Vorsorge beginnt das Obligatorium erst ab einem Mindesteinkommen von SFr 24.720.

- Die dritte Säule steht allen Bürgerinnen und Bürgern offen und ist keine Sozialversicherung, sondern regelt das steuerbegünstigte Vorsorgesparen.

Übersicht 3

Merkmale der schweizerischen Alterssicherung (2001)		
1. Säule Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie Invalidenversicherung	2. Säule Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (BVG)	3.Säule Individuelle Vorsorge (Steuerbegünstigtes Sparen)
Obligatorium für sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner Beitragspflicht: Erwerbseinkommen 20% Zuwendung aus öffentlichen Haushalten Beiträge aus der Mehrwertsteuer Umlageverfahren Sichert Grundbedarf Maximalrente = 2x Minimalrente Rentensplitting bei Ehepaaren Mischindexiert (50% Lohn-50% Preisindex)	Obligatorium für abhängig Beschäftigte ab einer bestimmten Lohnhöhe Versichert werden die Lohnbestandteile zwischen SFr. 24.720 und SFr. 74.160 Kapitaldeckungsverfahren steuerabzugsfähig Vorsorgeeinrichtungen = selbständige, vom Unternehmen getrennte Rechtsträger Paritätische Verwaltung Keine Indexierung, nur Mindestverzinsung der Beiträge Insolvenzversicherung	steuerlich abziehbar: Arbeitnehmer mit 2. Säule: Einzahlungen bis SFr. 5.933 Selbständige: Das Vierfache Gebundene Mittel bis zum Rentenalter Keine Einkommens-, Vermögens-, Ertragssteuer; privilegierter Kapitalbezug im Rentenalter
Ergänzungsleistungen Finale Konzeption orientiert an Einkommen, Vermögen und Lebensbedarf, steuerfinanziert	Überobligatorium Für Erwerbstätige sehr große steuerlich privilegierte Einzahlungen möglich (Faustregel: bis zu 20% des Erwerbseinkommens, wenn das Kassenreglement dies vorsieht)	Säule 3b Steuerbegünstigtes individuelles Versicherungssparen
Quelle: Eigene Darstellung.		

Die drei Säulen ergänzen sich in ihren Leistungszielen:

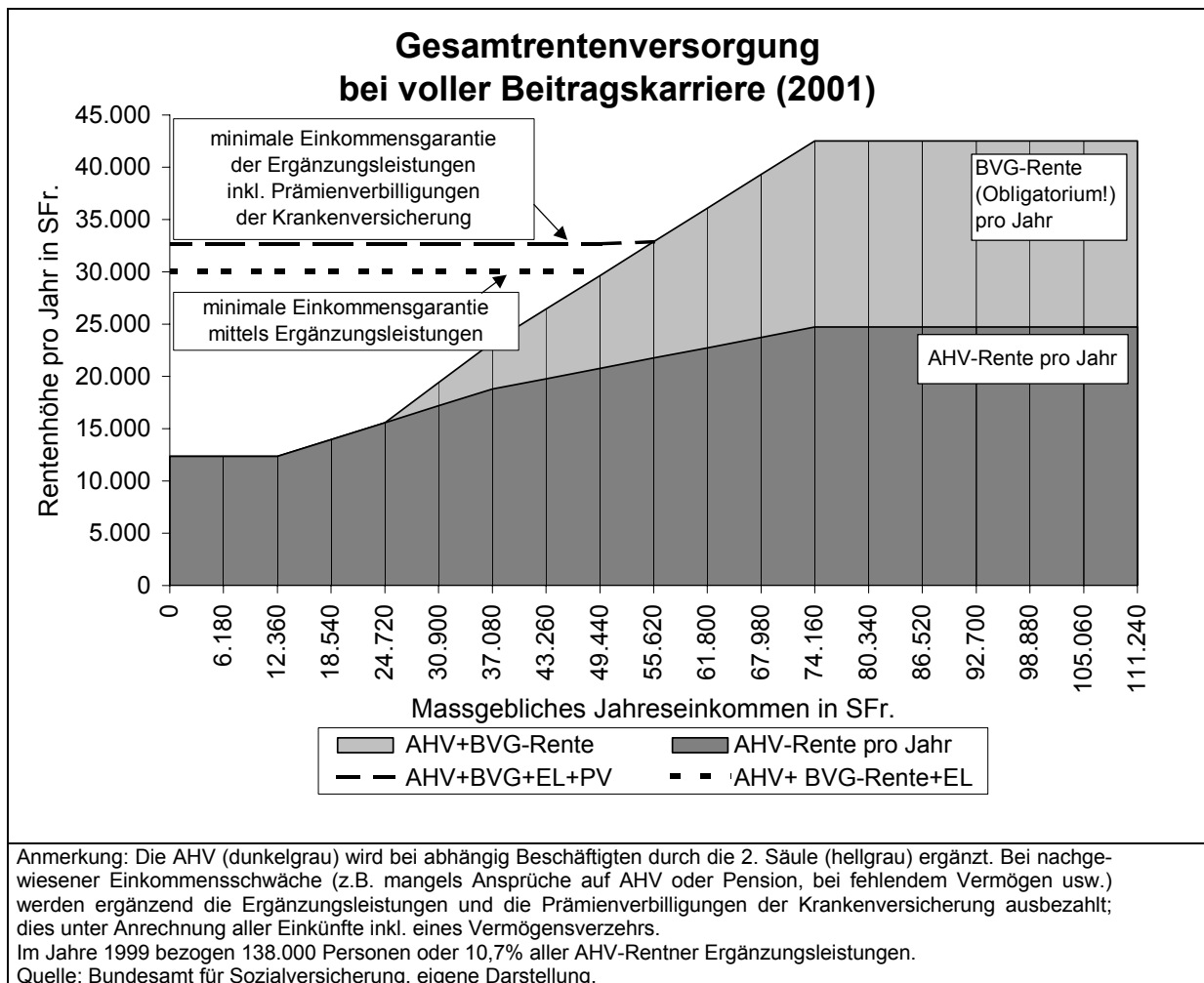
Die AHV soll den Existenzbedarf sichern. Man versteht darunter einen einfachen, aber menschenwürdigen Lebensabend. Wer aus den erworbenen Rentenansprüchen dieses Leistungsziel nicht erreicht, hat einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Ergänzungsleistungen, die sich an den individuellen Ausgaben zur Deckung des Lebensbedarfs³ und den zur Verfügung stehenden Einkünften bemisst, wobei ein Teil des Vermögens („Vermögensverzehr“) als Einnahme anrechenbar ist.

³ Eingeschlossen: Miete, Nebenkosten, Gesundheitskosten, medizinische Hilfsmittel usw.

Mit der beruflichen Vorsorge soll die „Fortsetzung der gewohnten Lebensweise in angemessener Weise“ garantiert werden. Dieses Ziel galt lange offiziell als erfüllt, wenn die Renten aus AHV und BVG zusammen 60% des letzten Einkommens abdecken. Dieses Leistungsziel wurde allerdings revidiert. Inzwischen wird anerkannt, dass für kleine und mittlere Einkommen eine höhere Ersatzquote als 60% notwendig ist (Eidgenössisches Departement des Innern 1995, S. 27).

Die dritte Säule soll für "weiteren Bedarf" zur Verfügung stehen. Sie ermöglicht ein steuerbegünstigtes Vorsorgesparen mittels Vorsorgekonto bei einer Bank oder Abschluss einer Vorsorgepoliche. Arbeitnehmer und Selbständige die einer Pensionskasse angeschlossen sind, können jährlich maximal SFr. 5.933 in der dritten Säule anlegen. Bei Selbständigen, die sich keiner Vorsorgeeinrichtung angeschlossen haben, beläuft sich dieser Betrag auf 20% des Einkommens, höchstens aber auf SFr. 29.664.

Abbildung 1



1.5 Gute Noten in der Alterssicherung – keine Weiterentwicklung in anderen Sicherungsbereichen

Mit dem Dreisäulenkonzept existiert zumindest für die Altersvorsorge ein anerkanntes Gesamtsystem. Leitend ist die Idee, dass eine ausreichende Grundsicherung durch eine (obligatorische) kollektive und eine (freiwillige) individuelle Selbstvorsorge ergänzt werden soll.

Verschiedenste Studien und Statistiken zeigen, dass dank des Dreisäulenkonzepts die Armut im Alter erfolgreich eingedämmt wird, jedenfalls im Vergleich zur Armut innerhalb der aktiven Generation, namentlich der Familienarmut und den „working poor“ (Leu 1997, S. 320).

Armut ist in der Schweiz trotz bestehender sozialstaatlicher Sicherungssysteme eine Realität. Leu (1997) kommt in seinem Vergleich der Ergebnisse verschiedener Armutsstudien zu dem Ergebnis, dass bei einer vergleichbaren Untersuchungsanordnung praktisch alle Studien zu einer Armutsquote zwischen 5% und 15% gelangen. Der Trend zur „Zwei-Drittel-Gesellschaft“, wonach eine Tendenz zur Herausbildung von zwei deutlich voneinander getrennten Bevölkerungsteilen bestehe, kann für die Schweiz nicht klar nachgewiesen werden. Bisher liegen nur für die Stadt Zürich dynamische Armutsstudien vor, die systematisch Auskunft geben über die zeitliche Entwicklung der Armutsquote und von sozialen Mobilitätsprozessen insbesondere über die Armutsschwelle hinweg. Die Studien kommen zum Schluss, dass innerhalb der unterstützten armutsbetroffenen Bevölkerung eine beträchtliche Dynamik im Sinne von Ein- und Austritten in die Sozialhilfe besteht. In den letzten Jahren zeigte sich allerdings ein deutlicher Trend zu einer längeren Unterstützungsdauer, was mit ein Grund ist für die zunehmenden Fallzahlen und die steigenden Kosten. Trotz dieses Trends war bisher die Sozialhilfe keine generelle Sackgasse (Bundesamt für Statistik 1998a, S. 121).

Der Armutsbericht identifiziert folgende Problemgruppen, die sich „durch das Vorhandensein überdurchschnittlich vieler Probleme und besonders negativer Lebenslagen“ auszeichnen: „Wirtschaftlich Schwache, Betagte, Ausländer, alleinlebende Frauen, alleinlebende Männer, Alleinerziehende, kinderreiche Familien, junge Familien, Erwerbslose, Ungelernte, Invalidenrentner, Sozialhilfebezieher“ (Leu 1997, S. 320). Es spricht für das Dreisäulensystem, dass die Betagten innerhalb der von Armut bedrohten Gesellschaftsschichten unterproportional vertreten sind.

Die Verbindung von solidarischer Sicherung des Grundbedarfs durch die AHV mit der Selbstverantwortung durch die Zweite und Dritte Säule sowie den bedarfsabhängigen Ergänzungsleistungen könnte ein richtungsweisendes System für andere gefährdete Personengruppen sein. Besonders die Familienpolitik wird in der Schweiz kritisch beurteilt. Ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko weisen gemäß Leu (1997, S. 140) die alleinlebenden Frauen und Männer sowie die Alleinerziehenden auf.

In der Familienpolitik könnte die Anwendung des Dreisäulensystems heißen: Eigenverantwortung durch die Erwerbsarbeit, Basis-Kinderzulage und zusätzlich bedarfsabhängige Ergänzungsleistungen. Die schweizerische Familienpolitik ist allerdings weit entfernt davon, ein solches System zu konkretisieren. Bedarfsabhängige Ergänzungsleistungen mit definiertem Leistungsziel für Familien gibt es nicht, die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft ist lückenhaft und die Einführung einer Mutterschaftsversicherung wurde vom Volk bisher dreimal verworfen. Die fehlende Mutterschaftsversicherung ist ein maßgeblicher Faktor, der die Lohndiskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz begünstigt. Die Kinderzulagen sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich (Bandbreite 1:4). Dasselbe gilt für die familienexterne Kinderbetreuung. Sie wird in vielen Kantonen an die Gemeinden weiterdelegiert, die das Problem angesichts der höchst unterschiedlichen Finanzkraft auf sehr unterschiedlichem Niveau lösen.

2. Die Elemente des Dreisäulenkonzepts der Alterssicherung

2.1 Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV 1. Säule)

2.1.1 Grundversicherung mit Solidaritätskomponenten

Die AHV als erste Säule der Schweizer Alterssicherung, in der die gesamte Bevölkerung unabhängig vom Erwerbsstatus vertreten ist, weist zahlreiche Solidaritätskomponenten auf. Beitragspflichtig in der AHV ist das gesamte Erwerbseinkommen. Es gibt keine Beitragsbemessungsgrenze. Die Leistungen sind dagegen begrenzt. Es gibt eine Maximalrente in der Höhe von SFr. 2.060 pro Monat und eine garantierte Minimalrente von SFr. 1.030. Da Versicherte mit einem hohen Einkommen von einem Teil ihrer Beiträge nicht mehr profitieren können, resultiert hieraus eine Umverteilung von oben nach unten. Der Schnittpunkt zwischen Solidaritätsspendern und -empfängern liegt laut Schlupe bei einem Erwerbseinkommen von SFr. 104.300. „Für 11,8% der gesamten Rentensumme leisteten die Personen mit höherem Einkommen die entsprechenden Beiträge zugunsten der tieferen.“ (Schlupe 1999, S. 63). Weitere 17,9% der Rentensumme werden – nach Abzug der Verwaltungskosten – von der öffentlichen Hand getragen.

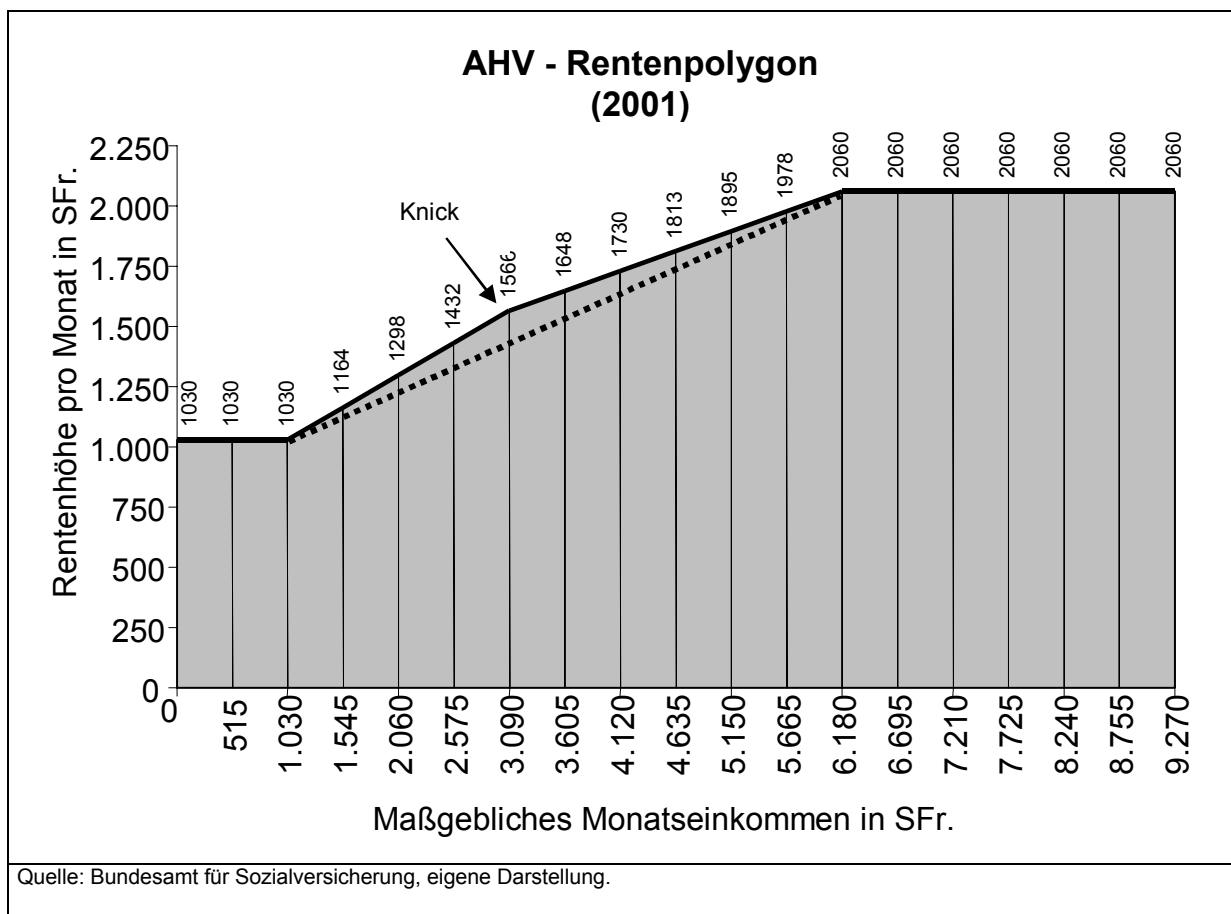
Die AHV beruht seit 1997 auf einem Individualrentenkonzept. Die Höhe der Renten in der AHV errechnet sich aus der Beitragsdauer, dem durchschnittlichem Jahreseinkommen während des Erwerbslebens sowie den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Fehlende Beitragsjahre führen zu einer Teilrente, wenn, beispielsweise wegen eines Auslandsaufenthaltes, die Mindestbeiträge an die AHV nicht geleistet worden sind. Die Beitragsdauer für eine Vollrente gilt als erfüllt, wenn zwischen der Vollendung des 20. Lebensjahres bis zur Pensionierung ununterbrochen Beiträge gezahlt worden sind. Nur bei Frauen werden bei der Berechnung der Altersrente auch die vor dem 31. Dezember 1996 zurückgelegten beitragslosen Jahre oder die Witwenjahre berücksichtigt.

Das maßgebliche durchschnittliche Jahreseinkommen, welches für die Höhe der Vollrente entscheidend ist, ergibt sich aus der Summe der Erwerbseinkommen und den anzurechnenden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Für die Nichterwerbstätigen werden die entrichteten Beiträge in ein entsprechendes Jahreseinkommen umgerechnet. Neben den Versicherten tragen auch der Bund und die Kantone zur Finanzierung der AHV bei. 20% der Ausgaben werden aus der allgemeinen Bundeskasse und durch die Kantone getragen. Dazu kommt eine Zuwendung aus der Mehrwertsteuer.⁴

Neben der Minimal- und der Maximalrente beinhaltet die Rentenformel weitere Elemente zur Begünstigung von kleinen und mittleren Einkommen. 1997 wurde der so genannte „Knick“ in der Rentenformel verankert. Die Beiträge von Empfängern kleiner Einkommen begründen höhere Leistungen (Abbildung 2).

⁴ Derzeit 0,83 Mehrwertsteuerprozent.

Abbildung 2



2.1.2 Das Splitting der AHV-Ansprüche

Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der AHV und der IV war ein wichtiges Ziel der 10. AHV-Revision, die im Jahre 1997 in Kraft trat. Die AHV beruhte bis 1997 auf einem traditionellen Familienbild. Der Mann galt als Ernährer der Familie, eine verheiratete Frau konnte in der AHV nur in sehr beschränktem Ausmaß eigene Leistungsansprüche erwerben. Das AHV-Gesetz ging von einer Stabilität der Ehe aus, die von den Scheidungsraten seit langem widerlegt wurde. Folge davon war, dass geschiedene Frauen zu Lebzeiten ihres ehemaligen Mannes ausgesprochen niedrige AHV-Renten hatten und zu rund einem Drittel auf Ergänzungsleistungen angewiesen waren. Auf der anderen Seite wurden verheiratete Personen in der AHV/IV unabhängig von der Dauer der Ehe und dem Vorhandensein von Kindern durch Beitragsbefreiungen und andere Begünstigungen sehr gut gestellt. Wollte man diese Grundmängel des AHV-Systems beheben, so blieb keine andere Möglichkeit als das Leistungssystem auf eine andere Grundlage zu stellen.

An die Stelle der Ehepaarrente trat 1997 ein System mit einer zivilstandsneutralen Rente auf der Grundlage eines Einkommenssplittings, ergänzt durch Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Beiträge, die der Ehemann und die Ehefrau während der Ehe einbezahlt haben, werden hälftig auf beide AHV - Konten aufgeteilt. Anstelle der früheren Ehepaar-Altersrente erhalten beide Ehepartner je eine Einzelrente. Diese wird auf Grund der eigenen Beitragsdauer und des Einkommens festgelegt und nach dem sogenannten Splitting-System berechnet. Die Einkünfte, welche beide Personen während der gemeinsamen Ehejahre erzielt haben, werden ihnen je zur Hälfte gutgeschrieben wie auch die Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften. Damit

profitiert beispielsweise eine Ehegattin von der hohen Erwerbstätigkeit und den Beitragspflichten ihres Mannes und umgekehrt.

Die Einkommensverteilung wird aber erst vorgenommen, wenn beide Eheleute eine AHV- oder IV-Rente erhalten. Ist vorläufig nur der Ehemann oder die Ehefrau rentenberechtigt, wird die Rente auf Grund des eigenen Einkommens berechnet.⁵ Die beiden Individualrenten (=Ehepaarrente) bleiben zudem stets auf 150% der maximalen Einzelrente begrenzt.

2.1.3 Erziehungs- und Betreuungsgutschriften

Erziehungsgutschriften werden für jene Jahre angerechnet, in denen eine versicherte Person eines oder mehrere Kinder unter 16 Jahren erzogen hat. Betreuungsgutschriften erhalten Versicherte, die im gemeinsamen Haushalt pflegebedürftige Verwandte in auf- oder absteigender Linie, Geschwister oder den Ehegatten betreuen. Erziehungs- und Betreuungsgutschriften können nicht kumuliert werden, werden aber additiv, d.h. unabhängig von dem durch Erwerbstätigkeit erworbenen massgebenden Einkommen für die Rentenbildung angerechnet.

Die Gutschriften führen zu fiktiven Zuschlägen zum Erwerbseinkommen, die rentenwirksam sind. Sie werden bei bestehender Erwerbstätigkeit additiv angerechnet. Die Gutschriften entsprechen dem Wert der dreifachen jährlichen Minimalrente zum Zeitpunkt des Renteneintritts und begründen ein Einkommen, das rund 20% unter dem schweizerischen Durchschnittseinkommen liegt. Die Gutschriften werden bei verheirateten Personen während der Kalenderjahre der Ehe hälftig aufgeteilt.

2.1.4 Ergänzungsleistungen

Die Schweiz kennt keine offiziell anerkannte Armutsgrenze. Dennoch haben sich in der Praxis einige Standards herausgebildet. Eine untere Armutsschwelle beruht auf den Richtsätzen für die Bemessung der Sozialhilfe (Sköf). Die Obergrenze liegt bei der Bezugsberechtigung für Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, welche großzügigere Einkommensgrenzen kennt.

Laut Bundesverfassung sollen die Leistungen der AHV den Existenzbedarf im Alter angemessen decken. Es gibt jedoch immer wieder Fälle, in denen die Renten der 1. Säule nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu finanzieren. Dies betrifft nicht nur die Mindestrentner, die zuweilen wegen ihrer speziellen Verhältnisse gar keine Ergänzungsleistungen beanspruchen könnten (z.B. Erwerbstätige mit eigenem Hof in der Landwirtschaft, Mönche, vermögende Nichterwerbstätige usw.). Andererseits können auch Maximalrentner der AHV Anspruch auf Ergänzungsleistungen erheben, beispielsweise wenn sie in einem Pflegeheim betreut werden.

Ergänzungsleistungen werden beitragsunabhängig gewährt und gelten wegen ihres eindeutig definierten und einklagbaren Rechtsanspruchs als Zwitter zwischen versicherungsähnlicher Leistung und Sozialhilfe.

⁵ Ein Splitting der Einkommen zum Zeitpunkt des ersten Rentenfalls hätte für den zuerst in Rente gehenden Gatten tendenziell eine Rentenreduktion zur Folge. In der Regel sind die Männer älter als ihre Ehefrauen. Die bestehende Lösung bringt es mit sich, dass die Männer zuerst eher eine hohe Rente und danach die Frauen eine Rente mit Splitting erhalten, während umgekehrt im selteneren Fall die älteren Ehefrauen mit jüngeren Ehegatten niedrigere Renten erhalten, wenn sie weniger als die Hälfte zum gesamten Einkommen der beiden beitragen. Der Gesetzgeber hat in diesem Fall die eher großzügige Variante beschlossen. Da ohnehin mehr als die Hälfte aller AHV-Rentner eine Maximalrente erhalten, sind diese Überlegungen in der Praxis allerdings nur für jene Minderheit der Versicherten relevant, die keine Maximalrente beanspruchen können.

Es gibt eine erhebliche Zahl Betagter, die von den Ergänzungsleistungen keinen Gebrauch machen und auf einen Antrag verzichten, obschon ein Rechtsanspruch vorhanden wäre (sog. verschämte Arme) und der Staat eine Leistungspflicht hätte (Schweizer 1980, S. 69; Leu 1997, S. 174/187-188).

Entsprechend dem Bedarfscharakter dieser Leistungen muss die Höhe der Ergänzungsleistungen regelmässig überprüft und den Ausgaben- und Einkommensverhältnissen individuell angepasst werden. Dabei werden alle anrechenbaren Ausgaben einer Person (Lebensbedarf, Versicherungs-Beiträge, Mietkosten, Pflegeaufwand usw.) sämtlichen Einkommen der Person gegenübergestellt (AHV, berufliche Vorsorge, familienrechtliche Unterhaltsleistungen, Vermögen und Vermögensertrag). Die Leistungen sind nach oben begrenzt, allerdings werden Krankheits- und Pflegekosten soweit entrichtet, dass eine einfache und zweckmässige Behandlung voll finanziert werden kann. Ein Teil des Vermögens – je nach Kanton 10% bis 20% – wird als Einkommen angerechnet. Dies führt zu einem regressiven Vermögensverzehr (Übersicht 4).

Übersicht 4

Berechnung der Höhe der Ergänzungsleistungen (2001)¹⁾			
Grundprinzip der Leistungsberechnung: anerkannte Ausgaben - Renteneinnahmen und Vermögensverzehr ----- = max. Ergänzungsleistungs-Betrag -----			
1.) Jahresansätze 2001, Ausgaben (SFr.)			
<u>Alleinstehende Person zu Hause</u>		<u>Ehepaare zu Hause</u>	
Lebensbedarf	16.800	Lebensbedarf	25.200
max. Mietzins	13.200	max. Mietzins	15.000
Summe	30.000	Summe	40.200
Dazu: Krankenpflegekosten, Medikamente usw.			
2.) anrechenbare Einnahmen (SFr.)			
Totale Renteneinnahmen; des weiteren, falls vorhanden: Erwerbseinkommen – 1.000 SFr Freibetrag Vermögensverzehr 10%-20% Liegenschaftsertrag Eigenmietwert / Wohnrecht			
3.) Prämienverbilligung der Krankenversicherung			
An alle Personen, deren anrechenbare Einnahmen die anerkannten Ausgaben nicht überschreiten, wird eine Verbilligung der Krankenversicherungsprämien gewährt. Die Anteile werden von den Kantonen selbständig festgelegt, allerdings setzt der Bund via Rahmengesetz gewisse Eckwerte.			
1) Die Ergänzungsleistungen werden in der Regel einmal jährlich auf Basis des laufenden Einkommens und der nachweisbaren Ausgaben mittels einer individuellen Abklärung verfügt. Quelle: Eigene Darstellung.			

2.2 Die berufliche Vorsorge (2. Säule)

2.2.1 Struktur der beruflichen Vorsorge

Grundlage der beruflichen Vorsorge ist ein Rahmengesetz, das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Dieses Gesetz enthält

Minimalvorschriften, welche von Arbeitgebern und Vorsorgeeinrichtungen erfüllt werden müssen. Darüber hinaus besteht ein großer Spielraum zur Ausgestaltung der betrieblichen Vorsorge. Die berufliche Vorsorge, welche sich auf die Minimalvorschriften beschränkt, gilt als obligatorische Vorsorge. Die überobligatorische Vorsorge geht weiter als vom Gesetz verlangt – gegen 70% der Vorsorgeeinrichtungen sehen überobligatorische Leistungen vor.

Die Vorsorgeeinrichtungen sind rechtlich selbständig und vom Arbeitgeber unabhängig. Die privatrechtliche und sozialpartnerschaftliche Ausrichtung der beruflichen Vorsorge schafft Raum für flexible Lösungen, welche bei einer staatlichen Versicherung schon aus finanziellen Gründen nicht möglich wären. Andererseits benachteiligt sie häufig Beschäftigte, die nicht zum festen Stamm eines Betriebes gehören.

Das Gesetz über die berufliche Vorsorge orientiert sich an der Grundidee der Äquivalenz. Solidaritäten sind nur in beschränktem Maße gegeben. Es besteht ein gesetzlicher Anspruch auf Witwenrenten. Bei Ehescheidungen hat jeder Ehegatte für die gemeinsame Ehe dauer Anspruch auf die Hälfte der Leistungen des Ehepartners (Schnyder 1999, S. 308).

2.2.2 Der Koordinationsabzug

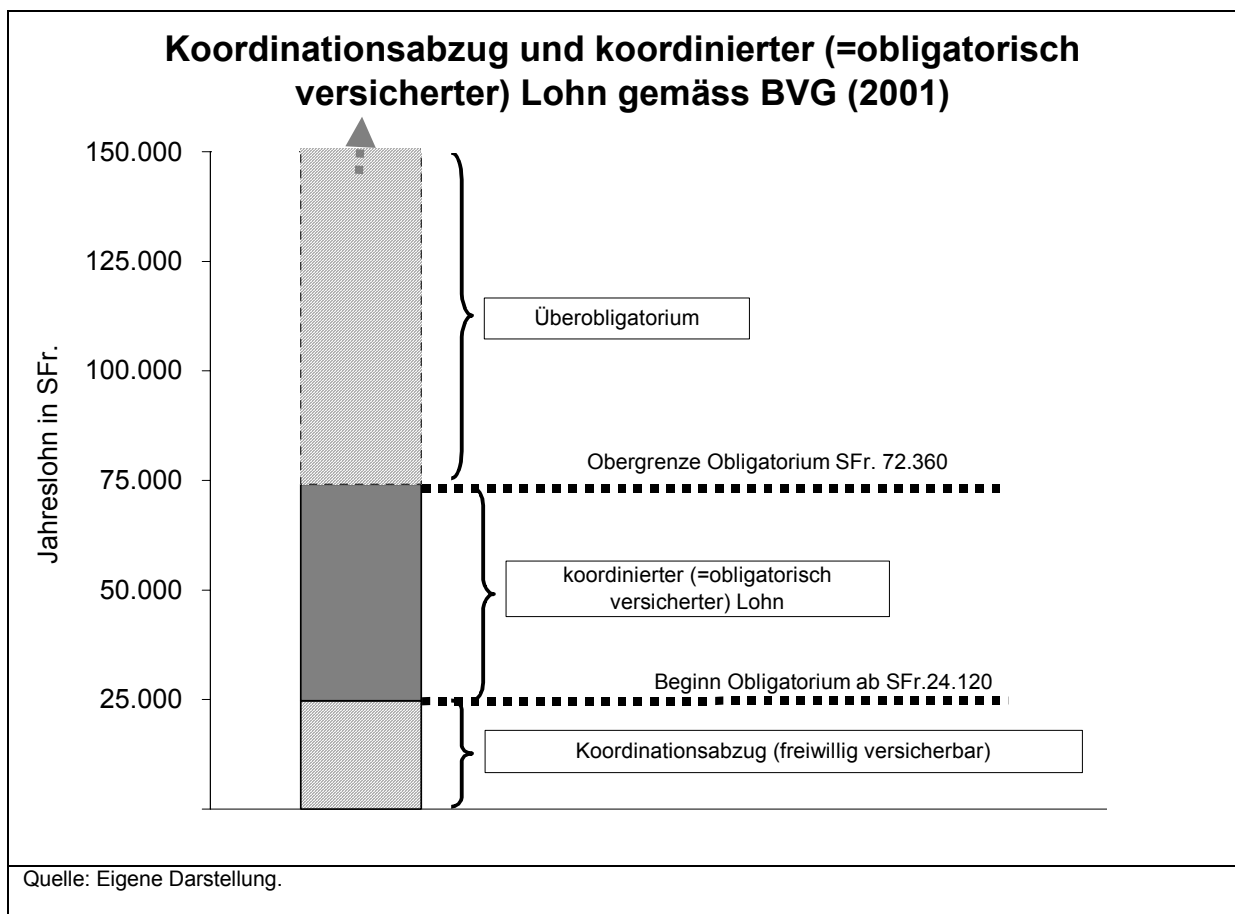
In der obligatorischen Versicherung ist nicht das ganze Einkommen, sondern nur der sogenannte koordinierte Lohn (zwischen unterem und oberem Grenzlohn) versichert. Kleinere Einkommen gelten als durch die AHV genügend abgesichert, eine einseitige und durchaus umstrittene Sicherungsphilosophie (vgl. unten). Der untere Grenzlohn entspricht der einfachen Maximalrente der AHV, der obere Grenzlohn beträgt das Dreifache dieses Betrages (Abbildung 3).

Den in der beruflichen Vorsorge Versicherten wird jährlich ein Betrag gutgeschrieben (Altersgutschriften), der sich in Prozenten des sogenannten koordinierten Lohnes bemisst und bei durchschnittlich etwa 12% dieses Lohnanteils liegt. Personen mit weniger als SFr. 24.720 Einkommen sind nicht obligatorisch versichert. Aber auch Personen mit einem leicht höheren Einkommen von beispielsweise SFr. 30.000 oder SFr. 35.000 werden – im Vergleich zu Personen mit höherem Einkommen – nur unterproportional versichert. Der fixe Koordinationsabzug entfaltet seine rentenschmälernde Wirkung weit über den Kreis der Nichtversicherten hinaus.

Erwähnenswert ist, dass die Lohnbestandteile oberhalb des Obligatoriums fast in allen Vorsorgeeinrichtungen mitversichert werden.

Die Versicherungsqualität in der beruflichen Vorsorge, insbesondere die Höhe der Prämien des Arbeitgebers und die Leistungen im „Risikoteil“ der Kassen (Vorsorge bei Tod und Invalidität) hängt häufig mit der Größe des Betriebes oder mit dem Durchschnittslohn der Branche zusammen. „Gute Kassen“ leisten für ihre Beschäftigten Beiträge zwischen 15% und 25% der koordinierten Löhne. Gerade diese leistungsfähigen Vorsorgeeinrichtungen sorgen häufig freiwillig auch dafür, dass die Empfänger kleinerer Löhne entsprechend ihrem vollen Erwerbseinkommen mitversichert werden. Es hat sich eine reichhaltige Praxis entwickelt, wie der offizielle Koordinationsabzug korrigiert wird (vgl. Kapitel 5.3).

Abbildung 3



2.2.3 Freizügigkeit beim Stellenwechsel

Da die 2. Säule auf dem Kapitaldeckungsverfahren beruht, bildet die Mitnahme des Vorsorgekapitals („Altersgutschriften“ und überobligatorisches Deckungskapital) ein wichtiges Element der Leistungssicherheit, besonders im Hinblick auf die zunehmende Mobilität.

Personen, die häufig die Stelle wechselten, hatten bis zum Jahre 1985 mit erheblichen Freizügigkeitsverlusten zu rechnen, denn beim Kassenwechsel durften nur gerade die geleisteten Arbeitnehmerbeiträge juristisch abgesichert an den neuen Arbeitsplatz mitgenommen werden, meistens jedoch gar nicht oder nur zu einem schlechten Zinssatz verzinst (Rechsteiner 1986). Die paritätisch geleisteten Arbeitgeberbeiträge gingen (bei kurzen Arbeitsverhältnissen) ganz oder (bei Betriebszugehörigkeit von über fünf Jahren) zum großen Teil verlustig. Erst bei einer Betriebszugehörigkeit von 30 Jahren konnte der volle Anspruch auf das Deckungskapital rechtlich abgesichert geltend gemacht werden.

Beschäftigte in flexiblen Arbeitsverhältnissen mussten damit rechnen, bei wiederholtem Stellenwechsel gleich mehrmals die Ansprüche auf Arbeitgeberbeiträge zu verlieren. Für flexible Arbeitsformen ist die Freizügigkeitsleistung der häufigste Versicherungsanspruch. Erst mit dem Freizügigkeitsgesetz (1995) wurde die Rechtsstellung dieser Versicherten grundlegend verbessert. In Kassen mit Beitragsprimat (beitragsdefinierte Systeme) ist nun der Anspruch auf das gesamte Deckungskapital inkl. Mindestverzinsung beim Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung übertragbar. Verloren gehen indessen die über die Mindestverzinsung (4%) hinausgehenden Kapitalerträge

oder Kursgewinne auf dem Vorsorgevermögen; sie können bei Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung nicht beansprucht werden.

In den sogenannten Leistungsprimat-Kassen (leistungsdefinierte Systeme) mit besonders guten Altersleistungen sind die Benachteiligungen für flexible Arbeitsverhältnisse erheblich größer als in Kassen mit Beitragsprimat. Hier richtet sich der Anspruch auf Arbeitgeberbeiträge nach dem Alter der Versicherten und nach der Höhe der vom Arbeitnehmer geleisteten Versicherungsbeiträge, die nach einem bestimmten Verfahren aufgewertet werden (Freizügigkeitsgesetz Art. 17). Das Vorsorgekapital von jüngeren Beschäftigten wird so nur zu einem kleinen Teil mitgegeben, d.h. es treten nach wie vor erhebliche Verluste bei Stellenwechseln auf. Allerdings ist auch in der Schweiz der Trend zur Umstellung auf beitragsdefinierte Systeme nicht zu übersehen (Bundesamt für Statistik 2000a).

2.2.4 Administration

Die paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung bestimmt das Reglement der Kasse, vereinbart das Vorsorgeniveau und beschliesst über alle anderen Fragen, namentlich die Durchführungsstelle, die Festlegung des Koordinationsabzuges, die Prämienhöhe, die Anlagestrategie, die Verwendung von freien Reserven, usw. Die Durchführung der beruflichen Vorsorge erfolgt dezentral, durch autonome Pensionskassen (rechtlich selbständige Rechtsträger) oder bei Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen von Lebensversicherungsgesellschaften oder Gemeinschaftseinrichtungen der Sozialpartner.

Hohe Intransparenz herrscht bei den Verwaltungskosten, obschon ihre Offenlegung und die Information über die Gewinn- und Vermögensverhältnisse vorgeschrieben ist (BVG Art 65 Abs. 3). Es bleibt weitgehend unklar, in welchem Ausmaß die Erträge durch Verwaltungsgebühren geschmälert werden und wieviel Geld schliesslich an die Versicherten weitergegeben wird.

2.2.5 Leistungen der berufliche Vorsorge

Die Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule funktionieren nach dem Kapitaldeckungsverfahren. Während der Beitragszeit wird im anwartschaftlichen Verfahren ein Kapitalstock angespart, der bis zum Rentenalter ein Mehrfaches des letzten Lohnes vor der Pensionierung beträgt. Dieser Kapitalstock wird im Rentenalter wieder aufgezehrt. Der Kapitalstock wächst mit den Zinsen; die Kaufkraft des Deckungskapitals wird aber gleichzeitig durch die Teuerung geschmälert. Die reale Rendite ist ex ante nicht genau bekannt.

Steigt der Lohn während der Erwerbszeit stark an, kann der Sicherungsgrad nur erhalten werden, indem Nachzahlungen zum Ausgleich für fehlende Beiträge geleistet werden. Hohe Erträge auf das Kapital erhöhen umgekehrt die Leistungsfähigkeit der Pensionskassen. Rechtlich gesehen liegt es im Ermessen der Kassenorgane, für welche Zwecke die überschüssigen Zinserträge verwendet werden, namentlich

- Für einen Teuerungsausgleich für die laufenden Renten
- Für die Häufung zusätzlicher Kapitalien der Aktiven
- Für die Senkung der Beiträge
- Für die Bildung von freien Reserven.

Obligatorisch für die Altersvorsorge versichert ist der Lohn ab Lebensalter 25 bis Alter 65.⁶ Das BVG sieht vor, dass bei lückenloser Beitragskarriere von 40 Jahren ein Alterskapital von 500% des koordinierten Lohnes angespart wird. Die obligatorischen Gutschriften für die Bildung des Alterskapitals (sog. Altersgutschriften) werden nach Alter gestaffelt. Tabelle 1 zeigt die minimalen Altersgutschriften, bezogen auf den koordinierten Lohn.

Tabelle 1

Obligatorische Altersgutschriften pro Jahr nach Altersklassen (BVG Art. 16)		
Altersgruppe in Jahren		Altersgutschrift pro Jahr in % des koordinierten Lohnes
Männer	Frauen ¹⁾	
25 – 34	25 – 33	7
35 – 44	32 – 43	10
45 – 54	42 – 53	15
55 – 64	52 – 63	18

1) Eine Angleichung der Beitragsjahre der Frauen an jenes der Männer wird derzeit im dringlichen Verfahren umgesetzt.
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Das Alterssparkapital (Sollgröße 500% des koordinierten Lohnes) wird im Rentenalter mit dem Umwandlungssatz von derzeit 7,2% in eine Mindestrente umgerechnet. Ein Teuerungsausgleich ist nicht vorgeschrieben.

Ein versicherter Reallohn von SFr. 10.000 jährlich führt entsprechend der Goldenen Regel (2% Teuerung, 2% Lohnkarriere, 4% Mindestverzinsung) im Alter 65 zu einem realen Alterskapital von SFr. 50.000; multipliziert mit dem Umwandlungssatz von 7,2% resultiert eine minimale Jahresrente von SFr. 3.600 bzw. SFr. 300 pro Monat.

Die effektive Vorsorge übersteigt in den meisten Kassen die Mindestvorsorge deutlich. Im einzelnen regelt das jeweilige Kassenreglement die Rentenansprüche. Bei weitem nicht alle Kassen praktizieren einen gestaffelten Beitragssatz. Viele Kassen, insbesondere jene nach Leistungsprimat, erheben lineare (einheitliche) Beiträge für alle Versicherte, die zwischen 15 und 25% des koordinierten Lohnes liegen, wobei der Arbeitgeber stets mindestens die Hälfte, häufig zwei Drittel oder mehr der Kosten trägt.

Das Kapital der schweizerischen Rentenkassen ist in den letzten 25 Jahren von gut 50 auf ca. 500 Mrd. SFr. angewachsen und übersteigt inzwischen das Bruttoinlandprodukt. Die hohe Sparquote der Schweiz führt zu erheblichen Ungleichgewichten zwischen Ersparnis und Investitionen (Rechsteiner 1998, S. 122-155; Rechsteiner 2000, S. 113-115). Das makroökonomische Gleichgewicht wird über Kapitalexporte hergestellt, die im langjährigen Mittel 6% des Bruttoinlandproduktes erreichen. Die forcierte Kapitalbildung dürfte sich nach dem Jahre 2025 abschwächen, da dann die ganze Eintrittsgeneration das Obligatorium der 2. Säule voll durchlaufen haben wird.

Die heute entrichteten Leistungen der beruflichen Vorsorge sind im Verhältnis zu den laufenden erbrachten Beiträgen noch klein, weil viele der heute Betagten nur während eines Teils ihrer Erwerbskarriere Beiträge leisteten.

⁶ Die Risikoversicherung der Risiken Tod und Invalidität beginnt bereits mit 18 Jahren.

2.2.6 Zusammensetzung der Rentnereinkommen

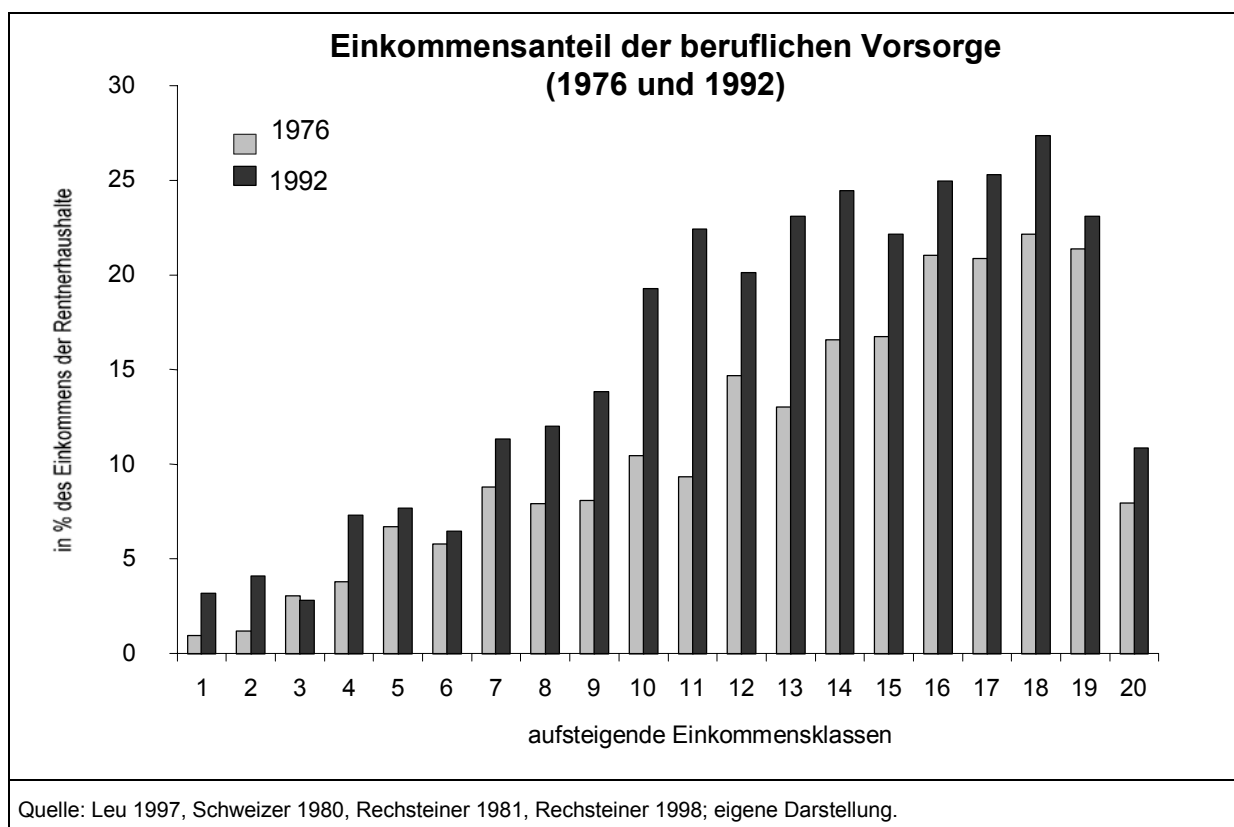
Für die Mehrheit der Rentnerhaushalte ist die AHV die dominante Einkommensquelle und sichert über 50% der Alterseinkommen. Im Durchschnitt aller Rentner beläuft sich die AHV-Rente auf 37% der Alterseinkünfte. Es folgen die Vermögenserträge (30%) und die Pensionen der beruflichen Vorsorge (18%).

Die Bedeutung der AHV gemessen am Gesamteinkommen im Alter ist für die oberen Einkommensschichten zwar rückläufig. Allerdings genießt die AHV wegen der gesetzlichen Indexierung der Leistungen auch bei den Beziehern hoher Einkommen eine vergleichsweise hohe Akzeptanz.

Erst im Jahre 2025 haben alle dann 65-jährigen die volle Beitragszeit des BVG-Obligatoriums durchschritten. Erst dann entfaltet die berufliche Vorsorge ihre vollen Leistungen.

Vergleicht man die Einkommen der Rentnerhaushalte aus der beruflichen Vorsorge 1976 und 1992 (Abbildung 4), so zeigt sich, dass trotz Einführung des BVG-Obligatoriums der Anteil der Renten aus der 2. Säule in den untersten Einkommensklassen gering bleibt. Diese Lücke ist teils auf den Koordinationsabzug, teils auf den Effekt der Eintrittsgeneration zurückzuführen. Die 2. Säule in ihrer heutigen Konzeption ist offensichtlich eine Einrichtung für den oberen Mittelstand.

Abbildung 4



2.3 Die 3. Säule

Die 3. Säule ist die individuelle Ergänzung zur 1. (AHV, IV, EL) und zur 2. Säule. Während AHV/IV und berufliche Vorsorge kollektiv und weitgehend obligatorisch ausgestaltet sind, können in der freiwilligen 3. Säule Leistungsziel und Finanzierung

selbständig bestimmt werden, die Ansprüche sind im Gegensatz zur 2. Säule vererblich.

Die 3. Säule wird daher auch als Selbstvorsorge bezeichnet. Für Selbständige, die nicht im Rahmen der beruflichen Vorsorge versichert sind, ist sie von grundlegender Bedeutung. Der Bund fördert seit 1985 in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge durch steuerliche Maßnahmen.

Seit dem 1.1.1985 werden innerhalb der dritten Säule zwei grundsätzlich verschiedene Formen der Vorsorge unterschieden: Die gebundene und die freie Selbstvorsorge.

2.3.1 Gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a)

Die gebundene Selbstvorsorge besteht seit 1985. Sie hat entweder die Form eines gebundenen Vorsorgekontos (Banksparen) oder einer gebundenen Vorsorgepolice (Versicherungssparen). Außerdem ist es möglich, Anteilscheine eines Anlagefonds zu erwerben, der den Anlagevorschriften der beruflichen Vorsorge genügt.

Bund und Kantone begünstigen die Säule 3a seit 1987 steuerlich. Dies hat für Bund und Kantone Steuerausfälle in Milliardenhöhe zur Folge. Je nachdem, ob eine Person bei einer Einrichtung der beruflichen Vorsorge versichert ist oder nicht, sind die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten unterschiedlich hoch.

Vor dem Vorsorgefall (Alter, Invalidität, Versorgertod) gibt es nur wenige Möglichkeiten, über das angesparte Kapital zu verfügen: Die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, die Auswanderung, der Einsatz zur Wohneigentumsfinanzierung inkl. Rückzahlung von Hypotheken sowie der Einkauf in die 2. Säule (Art. 3 BVV3).

Die Säule 3a kann für Selbständige und Arbeitnehmer, welche nicht in der 2. Säule versichert sind, die berufliche Vorsorge ersetzen. Maximal 20% des Erwerbseinkommens können bis zu einem festen Grenzbetrag (2001: SFr. 29.664) steuerfrei in die Vorsorge fließen. Nicht erwerbstätigen Personen (z.B. Frauen oder Männern mit Erziehungs- und Betreuungspflichten) ist die gebundene Vorsorge jedoch verschlossen.

Über das Guthaben aus der Säule 3a darf frühestens 5 Jahre vor der Altersgrenze verfügt werden oder bei Risikoeintritt (Invalidität/Versorgertod). Bei der Auszahlung werden diese Mittel analog zur beruflichen Vorsorge besteuert. Die in der gebundenen Vorsorge gesparten Mittel machen mehr als 10% der jährlichen Spartätigkeit der privaten Haushalte aus.

Die im Rahmen der Säule 3a für die Vorsorge eingesetzten Mittel stiegen seit 1987 schnell an; 1996 lag das Vermögen der gebundenen Vorsorge bereits bei fast 25 Mrd. SFr. Pro Erwerbstätigem wurden somit rund 1.000 SFr. auf ein Vorsorgekonto bezahlt, wobei vorab die oberen Einkommen von diesem Instrument der Altersvorsorge Gebrauch machen dürften (Bundesamt für Statistik 2000a, S. 183).

Die Zahl der Vorsorgekonten bei Banken und Versicherungen belief sich 1998 auf 1,466 Mio. Mithin hat somit rund jede dritte erwerbstätige Person von der 3. Säule (Säule 3a) schon Gebrauch gemacht. (Queisser 2000, S. 61)

2.3.2 Freie Selbstvorsorge (Säule 3b)

Die freie Selbstvorsorge besteht aus privatem Sparen und Versichern, inkl. Bildung von Wohneigentum. Privates Sparen und Versichern dienen nur teilweise der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Die Ersparnisse können jederzeit zu beliebigen Zwecken aufgelöst werden. Bund und Kantone gewähren bei der Einkommens-

besteuerung teilweise Abzüge für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen. Gegenüber der gebundenen Vorsorge genießt die freie Selbstvorsorge jedoch eine geringere steuerliche Begünstigung. Das im Rahmen der freien Vorsorge gesparte Kapital dürfte 1 bis 2 Billionen SFr. ausmachen (Eidg. Dept. des Innern 1995, S. 15).

2.4 Steuerliche Behandlung der 2. und 3. Säule

In der Schweiz können die Beiträge für die 2. Säule voll vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden, während die Leistungen besteuert werden. Praktisch führt dies vor allem für hohe Einkommen zu Privilegierungen im Rahmen der 2. und der 3. Säule (gebundene Selbstvorsorge), während Personen mit niedrigen Einkommen und diskontinuierlichen Erwerbsbiographien eher wenig begünstigt werden.

Die Vorteile, die aus der 2. und in der 3. Säule im Vergleich zu anderen Vermögen erwachsen, können wie folgt beschrieben werden:

Zuwendungen an die 2. und die 3. Säule sind vom steuerpflichtigen Einkommen voll abzugsfähig; dies mindert die Steuerprogression in den Erwerbsjahren, besonders bei hohen Einkommen, weil beim Rentenbezug in der Regel niedrigere Einkommen anfallen.

Kapitalisierte Rentenanwartschaften (2. Säule) und Kapital in der 3. Säule sind über Jahrzehnte von Vermögenssteuern befreit.

Kursgewinne, Zins und Zinseszinsen aus dem Vorsorgevermögen unterliegen keiner Ertragssteuer.

Bei der Auszahlung der Vorsorgekapitalien und –renten bestehen unterschiedliche steuerliche Vergünstigungen je nach Wohnkanton. Für höhere Einkommen kann besonders mittels Kapitalauszahlungen zum Sondersatz die steuerliche Belastung signifikant gesenkt werden.

2.5 Das Zusammenspiel der drei Säulen

Die Gesamt-Rentenversorgung aus AHV und BVG erreicht heute bei voller Beitragskarriere von 40 Jahren für die unselbständigen Einkommen zwischen SFr. 24.720 und SFr. 50.000 und damit über 60% des früheren Durchschnittseinkommens (Abbildung 5). Nicht zu übersehen sind indessen gewisse Leistungsschwächen des Systems, die sich in Abweichung von den idealen Modellvorstellungen ergeben:

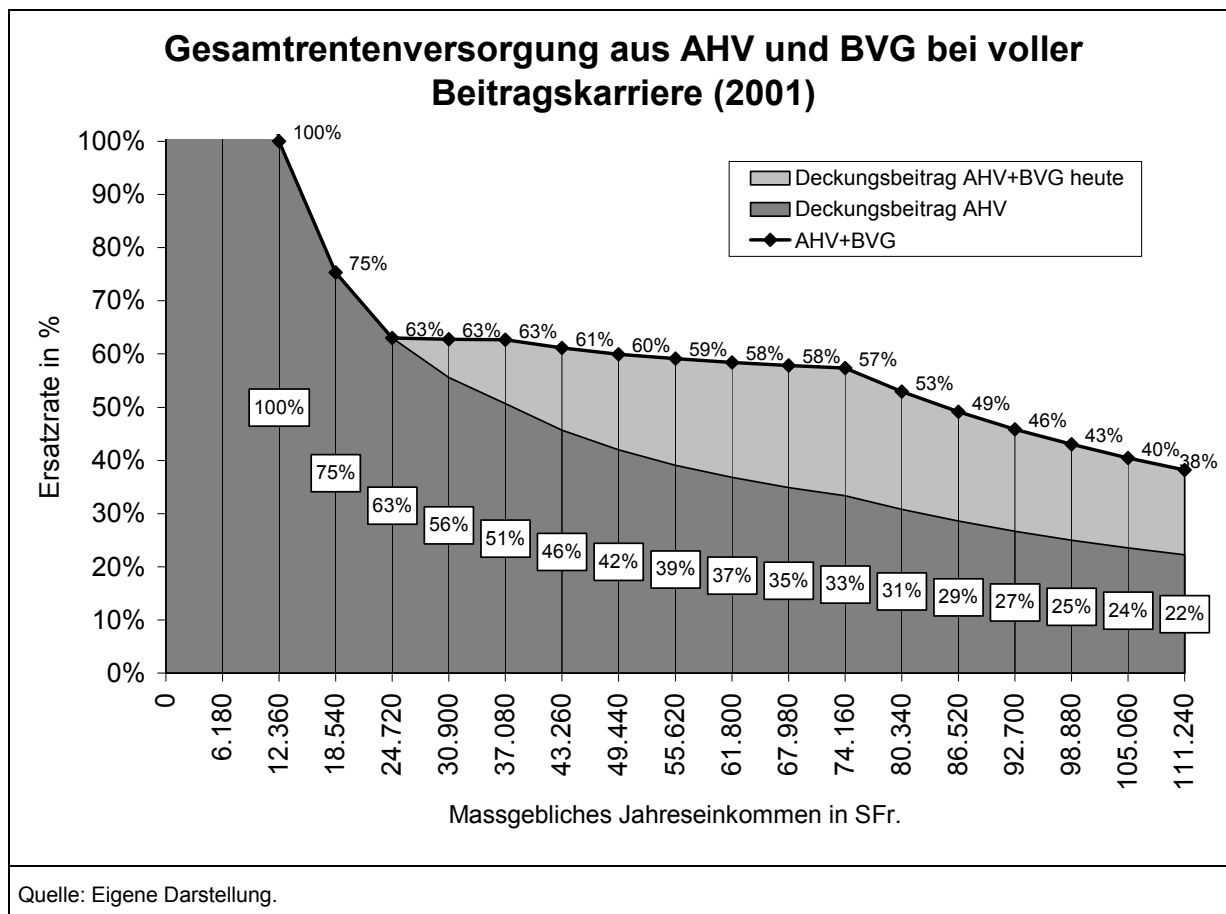
Unterbrechungen in der Erwerbsbiographie führen zu einer Schmälerung des Einkommens und damit der BVG-Altersgutschriften und der AHV-Versicherungsansprüche. Zwar kennt die AHV bei Kindererziehung oder Betreuung von Pflegebedürftigen den Mechanismus der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften; in der beruflichen Vorsorge fehlt jedoch eine entsprechende Kompensation fehlender Beitragsjahre.

Bei Teilzeitarbeit wird der Sicherungsgrad wegen des Koordinationsabzuges überproportional herabgesetzt. Teilt sich ein Paar die unbezahlte Erziehungsarbeit, wird nicht derselbe Sicherungsgrad erreicht wie bei einer Vollzeitbeschäftigung eines der beiden Elternteile.

Ein Mechanismus, der der individuellen Erwerbskarriere bei Lohnanstieg Rechnung trägt, existiert in der obligatorischen beruflichen Vorsorge nicht. Steigt das Einkommen dank Lohnerhöhungen, dann stehen diesen individuellen Lohnfortschritten keine Rentenverbesserungen entgegen – außer in Form der Mindestverzinsung der Altersgutschriften. Übersteigt der individuelle nominelle Lohnfortschritt den Mindestzinssatz von 4%, dann sinkt der Sicherungsgrad.

Die Verteilung von Zinsüberschüssen ist im BVG gesetzlich nicht geregelt. Der Stiftungsrat der Vorsorgeeinrichtung hat zu bestimmen, was mit diesen Mitteln geschieht. Es entsteht ein gewisser Verteilungskampf zwischen dem Teuerungsausgleich für die Altersrenten, einer Erhöhung der individuellen Altersguthaben der Aktiven und den Beitragsreduktionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Abbildung 5



Insgesamt ergänzen sich die drei Säulen: Die im Umlageverfahren finanzierte 1. Säule garantiert ein hohes Maß an Umverteilung und einen gesetzlich garantierten Teuerungsausgleich. Die Umverteilung ist am höchsten bei den Ergänzungsleistungen und bei der Sozialhilfe, gefolgt von der AHV (Suter 1997, S. 21). Die 2. Säule stellt ein stark äquivalenzorientiertes Sicherungssystem dar, das zwar keinen garantierten Teuerungsausgleich, dafür aber eine Mindestverzinsung kennt. Die 3. Säule ist stark auf die individuellen Möglichkeiten der Erwerbstätigen ausgerichtet und sichert den Zusatzbedarf, der von Fall zu Fall der Finanzierung einer vorgezogenen Rente, der steuerbegünstigten Finanzierung von Wohneigentum oder der Zusatzvorsorge im Sinne einer „eisernen Reserve“ dient (Übersicht 5).

Übersicht 5

Strukturelle Charakteristika der drei Säulen			
	1. Säule: AHV	2. Säule: berufliche Vorsorge	3. Säule: private Vorsorge
Finanzierungsverfahren	Umlageverfahren	Kapitaldeckungsverfahren mit Obligatorium	Kapitaldeckungsverfahren
Rentenanpassung	Anpassung der Renten an Preise/Löhne kein Problem	Teuerungsausgleich auf Renten nicht garantiert	Teuerungsausgleich auf Renten nicht garantiert
Flexibilität bezüglich neuer sozialer Probleme	Anpassung an neue Bedürfnisse jederzeit möglich	geringe Flexibilität, Übergangszeit von 40 Jahren	geringe Flexibilität, Übergangszeit von 40 Jahren
Langfristige Stabilität	Kein Risiko der Vermögensentwicklung	Möglichkeit der Vermögensvernichtung durch ökonomische Krisen stellt System in Frage	Möglichkeit der Vermögensvernichtung durch ökonomische Krisen stellt System in Frage
Effizienz	Niedrige Verwaltungskosten	Hohe Verwaltungskosten	Hohe Verwaltungs- und Werbekosten
Finanzielle Transparenz	Einfaches und transparentes System	Kompliziert, noch zu wenig transparent	Verwaltungskosten noch sehr undurchsichtig
Einfluss auf Verhältnis Beiträge/Renten	Lebenserwartung Lohnzuwachsrate, Altersstruktur	Lebenserwartung Zinsen	Lebenserwartung Zinsen
Verteilungswirkung	Sozialer Ausgleich	Geringe Umverteilungswirkung	Begünstigung Bessergestellter
Quelle: Eigene Darstellung.			

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das finanzielle Volumen der drei Säulen sehr unterschiedlich ist. Wie Tabelle 2 verdeutlicht, entfielen im Jahr 1998 über 50% der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge auf die 2. Säule und gut 40% auf die 1. Säule, aber weniger als 10% auf die 3. Säule (Säule 3a).

Tabelle 2

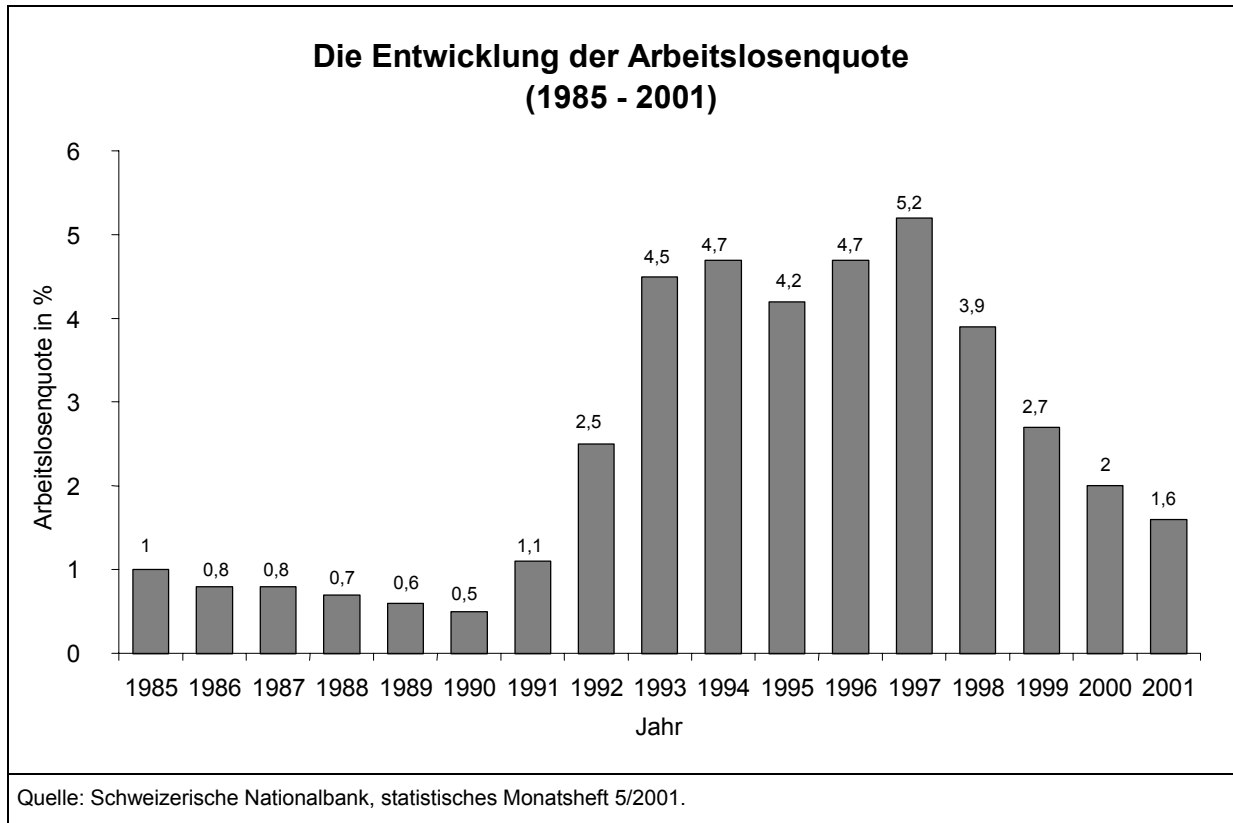
Drei-Säulen-System: Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (1998)		
	Mrd. SFr.	in %
1. Säule	19	40,4
2. Säule	24	51,1
3. Säule (3a, gebundene Vorsorge)	4	8,5
Insgesamt	47	100
Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung 2000; Queisser (2000), S. 61.		

3. Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse in der Schweiz – Ursachen und Trends

3.1 Flexibilisierung der Beschäftigung und wirtschaftspolitisches Umfeld

In den 90er Jahren erlebte die Schweiz die bisher grösste und längste wirtschaftliche Stagnation seit dem 2. Weltkrieg. Die Arbeitslosigkeit stieg zeitweise auf über 5% (1997), was für die Schweiz als außergewöhnlich gilt. In jüngster Zeit schwächte sich die Arbeitslosenquote wieder auf unter 2% ab (Abbildung 6).

Abbildung 6



Die Konkurrenz neuer Anbieter aus aufstrebenden Industrienationen mit deutlich niedrigeren Löhnen ist auch in der Schweiz spürbar. Der Grundsatz, wonach der wirtschaftliche Wettbewerb möglichst nicht auf der Ebene des Kostenfaktors Arbeit ausgetragen werden soll, ist während der Stagnationsjahre ins Wanken geraten. Die traditionell von Kooperation und Friedensverträgen geprägten Sozialpartnerbeziehungen haben in den 90er-Jahren gelitten.

Es war in manchen Bereichen nicht mehr möglich, soziale Errungenschaften durch ein faires Zusammenwirken der Sozialpartner auf gesetzlichem Wege zu verbessern. Grundlegende Postulate wie die überfällige Schaffung einer Mutterschaftsversicherung oder die Einbeziehung von Niedriglöhnen in die berufliche Vorsorge wurden abgelehnt oder blieben lange Zeit blockiert. Umgekehrt wurden aber auch mehrere Gesetzesänderungen, die das bisherige Leistungsniveau grundlegend in Frage stellten, in Referendumsabstimmungen verworfen. So verweigerte eine Mehrheit der Stimmentenden ihre Zustimmung zur Kürzung der Invalidenrenten, zu Leistungsreduktionen im Arbeitslosenversicherungsgesetz und zur Deregulierung der Schutzbestimmungen im Arbeitsrecht.

Die Renten für die wachsende ältere Generation konnten dank steigender Produktivität in der Vergangenheit nicht nur problemlos finanziert, sondern kontinuierlich erhöht werden. Steigender Wohlstand hat den Bedarf nach gesetzlich garantierten Sicherungsansprüchen nicht etwa vermindert, sondern vermehrt. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer stetig ansteigenden Lebenserwartung, die in der Schweiz derzeit für Männer auf 76,6, für Frauen auf 82,4 Jahre beziffert wird⁷ (Bundesamt für Statistik 2001, S. 13).

Liberalisierung und Flexibilisierung werden heute in einem Arbeitsmarkt gefordert, der den Ansprüchen an den Weltmarkt genügen soll. Transnationale Unternehmen agieren global und verlegen ihre Betriebe über die Grenzen, wenn dies Kostensenkungen ermöglicht. Das führt tendenziell zu einer Schwächung der nationalen Sozialgesetzgebungen und der sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen. Allerdings war die Schweiz in ihren Wirtschaftsbeziehungen stets stark außenorientiert. Die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und der Faktormobilität beinhaltet insofern keine neuen Fakten, die sich völlig von der bisherigen Entwicklung unterscheiden.

Der Produktivitätsfortschritt trug stets Problem und Lösung zugleich in sich. Er machte Arbeit überflüssig und half andererseits, Nichtarbeit wirtschaftlich zu verkraften. Rückbau und Modernisierung der strukturschwachen Branchen (Landwirtschaft, Tourismus, Strassenbau) verbesserten die Wettbewerbsfähigkeit und setzten zusätzliche Arbeitskräfte frei, die in produktiveren Sektoren tätig wurden. Anpassungsprozesse verlaufen aber oft schmerzhaft – mit sektoriellen Krisen und Arbeitslosigkeit.

Die periodischen Krisenerscheinungen führen zur politischen Forderung an die Arbeitnehmer, sich durch vermehrte berufliche, geographische und zeitliche Mobilität den neuen Verhältnissen anzupassen, um auf diesem Wege unfreiwillige Arbeitslosigkeit zu senken. Die Zunahme flexibler Arbeit bringt – wo sie auf freiwilligen Verträgen und Mobilität beruht – einen zusätzlichen Freiheitsgrad, der dazu beitragen kann, Krisenerscheinungen abzufedern und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen.

Mit der Zunahme flexibler Arbeit steigt aber der Bedarf nach sozialen Regelwerken, die den Erfordernissen verstärkter Mobilität Rechnung tragen. Strukturwandel und vermehrte Mobilität sollen nicht der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse Vorschub leisten. Der vorrangige Zweck des Sozialversicherungsrechtes lag schon immer darin, die Arbeitnehmerschaft in eine stärkere Position als Sozialpartner zu versetzen, damit sie nicht auf Gedeih und Verderb den Marktkräften ausgeliefert sind.

Während der Nachkriegszeit wurde die Alterssicherung vorwiegend auf die Sicherheit von männlichen Erwerbspersonen mit nicht erwerbstätigen Ehegattinnen ausgerichtet. Ziel der traditionellen Sozialpolitik war der Abbau der „klassischen“ Armutsrisiken: So sichert sie Alters- und Hinterlassensein, Unfall, Krankheit, Invalidität sowie zeitlich begrenzte Arbeitslosigkeit der Arbeitnehmer mit durchgehender Beitragskarriere. Wie aus der nationalen Armutsstudie hervorgeht, deckt dieses erwerbsbezogene, auf die Normbiographie ausgerichtete Sicherungsmodell neue Armutsrisiken wie Familienlasten sowie Unterstützungspflichten (z.B. Alleinerziehende, Alimentenpflichtige), Einkommensschwäche durch Niedriglohn (working poor) und Langzeitarbeitslosigkeit nur sehr begrenzt ab, und Knöpfel (1999, S. 280) hält fest, dass der Anteil der Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien und in flexiblen Arbeitsverhältnissen unter den working poor besonders stark vertreten ist.

⁷ Lebenserwartung bei Geburt, nur in der Schweiz registrierte Todesfälle.

Erst in jüngerer Zeit wird der Stellung der Nichterwerbstätigen und der Teilzeitbeschäftigten vermehrte Aufmerksamkeit zuteil, und es wurden mit dem Freizügigkeitsgesetz (1995) sowie dem Rentensplitting und den Erziehungsgutschriften in der AHV (1997) Bedingungen geschaffen, die flexibleren, diskontinuierlicheren Erwerbsbiographien vermehrt Rechnung tragen.

3.2 Ungenügender Versicherungsschutz bei diskontinuierlichen Erwerbsbiographien

Das herkömmliche Modell einer kontinuierlichen Vollzeitbeschäftigung des Familienvorstands verliert auch in der Schweiz zunehmend an Bedeutung. Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitbeschäftigung werden für einen immer größeren Teil der Bevölkerung zur Regel.

Dies ist der Grund, warum der Sozialhilfe als letztem „Auffangnetz“ eine steigende Bedeutung zukommt. Die Sozialhilfe übernimmt immer häufiger die Funktion einer Grundsicherung für Personen, die durch Leistungen im Rahmen des Sozialversicherungssystems nicht oder nur ungenügend abgesichert sind. Die gesellschaftliche Entwicklung zu individuelleren Lebensformen (kleinere Familien, mehr kinderlose Paare, hohe Scheidungsrate, mehr Einelternfamilien und Einpersonenhaushalte) führt tendenziell dazu, dass die familiären Netze schrumpfen. Die geringere Stabilität von Partnerschaften und Familien kann mit einer Zunahme von materiellen Notlagen einhergehen. Von dieser Entwicklung sind insbesondere Personen betroffen, welche schweremächtig Haus- und Erziehungsarbeit leisten, wie beispielsweise Alleinerziehende. Da Haus- und Erziehungsarbeit immer noch überwiegend von Frauen geleistet wird und die Sozialversicherungen immer noch überwiegend an die Erwerbsarbeit angebunden sind, besteht auch nur ein geringer Anreiz für Männer, vermehrt Hausarbeit auf Kosten von Erwerbsarbeit zu übernehmen. Zudem werden schlecht qualifizierte Arbeitskräfte (oft Frauen) als Teilzeitangestellte oder in unsicheren Stellen beschäftigt, die nur einen geringen Schutz bieten.

Aufgrund der anhaltenden Entwicklungstendenzen auf den Arbeitsmärkten (Flexibilisierung der Arbeitszeit, Zunahme von Teilzeitarbeit, Zunahme von Leistungslohnelementen und verstärkte Segmentierung des Lohnniveaus entlang der beruflichen Qualifikation) werden für verschiedene Bevölkerungsgruppen Risiken entstehen, die im gegenwärtigen Sozialversicherungssystem nicht oder nur ungenügend gesichert sind. Davon sind insbesondere schlecht qualifizierte Erwerbstätige mit geringem Einkommen sowie Langzeitarbeitslose, ausgesteuerte Arbeitslose mit ihren Familien und überproportional Frauen betroffen (Bundesamt für Statistik 1998a).

Problematisch ist diese Entwicklung aus verschiedenen Gründen:

Erstens werden die sozialen Sicherungssysteme auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene als subsidiäre Netze stark belastet.

Zweitens bieten die Bedarfsleistungen nicht die gleiche Garantie wie Sozialversicherungsleistungen: Jeder Kanton verfügt über ein eigenes Sozialhilfe- bzw. Fürsorgerecht, das auf kommunaler Ebene uneinheitlich vollzogen und organisiert werden kann. Durch fehlende Transparenz und die große Vielfalt an Institutionen entstehen ungleiche Behandlungen gleicher Fälle.

Drittens besteht eine Hemmschwelle für den Bezug von Sozialleistungen (Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe). Viele alte, verwitwete und invalide Menschen leben bescheiden, doch das Rentensystem (zusammen mit den Ergänzungsleistungen) garantiert ihnen das Existenzminimum. Leistungen, die diesen Menschen eigentlich zu-

stehen würden, werden aber vielfach nicht beansprucht (verdeckte Armut, vgl. Kapitel 2.1.4).

Viertens bedürfen von Armut Betroffene nicht nur materieller Unterstützung, sondern auch zielgruppenspezifischer Verbesserungen und Interventionen in den verschiedensten Lebensbereichen und -bedingungen.

Die gestiegenen Fallzahlen und die veränderten und komplexen Problemzusammenhänge stellen daher neue Anforderungen an die Sozialhilfe, denen sie im Rahmen der heutigen institutionellen Ausgestaltung nur teilweise gerecht werden kann.

3.3 Verbreitung von flexiblen Arbeitsformen

Flexible Arbeitsverhältnisse werfen auch in der Schweiz verschiedene sozialrechtliche Fragen und Probleme auf. Hierzu gehören z.B. die folgenden (vgl. Leuzinger 1998):

- Bei befristeten Arbeitsverhältnissen entsteht die Frage, ob der sozialversicherungsrechtliche Schutz und die Leistungspflicht nach Ablauf des Arbeitsverhältnisses weiterbestehen, und ob es gerechtfertigt ist, Kürzestarbeitsverhältnisse wie längerdauernde abzusichern.
- Bei Teilzeitarbeitsverhältnissen ergibt sich die spezielle sozialversicherungsrechtliche Problematik u.a. aus dem Umstand, dass neben dem betreffenden Arbeitsverhältnis noch andere, häufig unbezahlte Arbeit geleistet wird (Familienphase), die nicht angemessen abgesichert wird.
- Bei „uneigentlichen“ Teilzeitarbeitsverhältnissen (z.B. Arbeit auf Abruf, Job-Sharing) ergeben sich Probleme bei der Erfassung der sozialversicherungsrechtlichen Stellung, soweit die Versicherungspflicht an das Erreichen gewisser zeitlicher oder betragsmäßiger Limits gebunden ist. Ausnahmen von der obligatorischen Sozialversicherung bei Kurzzeit-Arbeitsverhältnissen sind international gesehen in vielen obligatorischen Sozialversicherungen verbreitet (sog. Geringfügigkeitsklauseln, vgl. Talos 1999, S. 426). Sie sollen die Durchführung erleichtern, leisten aber Versicherungslücken besonders dann Vorschub, wenn sich kurzfristige Arbeitsverhältnisse oder solche mit geringer Entlohnung häufen. Soweit sich die Entlohnung nahe der sog. Bagatellgrenzen (versicherungsrechtliche Freigrenzen) bewegt, was bei typischen Arbeiten auf Abruf, etwa im Baugewerbe oder im Kulturbereich (Musik, Theater, Kunst) häufig der Fall ist, wird die gesetzliche Versicherungspflicht häufig ignoriert.
- Wo ein Versicherungsverhältnis an den Bestand eines Arbeitsvertrages anknüpft, wirft auch die Kombination mehrerer paralleler Arbeitsverhältnisse verschiedene sozialversicherungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Unterstellung unter die Versicherung und der Leistungsbemessung auf: Dies betrifft z.B. die Abgrenzung der Einkommen nach Selbständigkeit/Unselbständigkeit, die Gültigkeit von Beitragsfreigrenzen im Einzel- und im Wiederholungsfall sowie die Abgrenzung der Leistungspflicht bei Eintreten eines Risikos (z.B. wenn ein Beschäftigter auf dem Arbeitsweg zum nächsten Arbeitgeber einen Unfall erleidet).
- Von ungeschützten Arbeitsverhältnissen ist die Rede, wenn eine Tätigkeit nicht unter die Versicherungspflicht fällt oder gar nicht entschädigt wird (Hausarbeit). In der Schweiz fallen darunter Arbeiten von mitarbeitenden Familienmitgliedern, Heimarbeit, Gelegenheitsarbeit, Arbeit im Privathaushalt sowie Arbeit unter 6 Stunden pro Woche bzw. bei Selbständigen unter 20 Stunden pro Woche. In der AHV ist eine Erwerbstätigkeit, deren Entgelt SFr. 2.000 im Kalenderjahr nicht ü-

bersteigt, von der Beitragspflicht ausgenommen. Eine Kumulierung solcher unversicherter Tätigkeiten ist möglich. In der Unfallversicherung muss man während mindestens 12 Stunden pro Woche erwerbstätig sein, um sich gegen Berufs- und Nichtberufsunfälle versichern zu können. In der beruflichen Vorsorge gilt der Koordinationsabzug in Höhe der maximalen einfachen AHV-Altersrente als Eintrittsschwelle.

- Die rechtliche Definition der Selbständigkeit in der Schweiz ist restriktiv. Aus der Selbständigkeit erwachsen nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Nur wer sein eigenes wirtschaftliches Risiko trägt, d.h. bedeutende Investitionen für berufliche Zwecke tätigt, über eigene Geschäftsräume verfügt, Personal beschäftigt, eigene Aufträge beschafft, die Unkosten und das Inkassorisiko trägt, wird bei der AHV als Selbständiger anerkannt. Weiter muss die Arbeit frei und unabhängig organisiert werden, d.h. die Art und Weise der Arbeitserbringung muss der Selbständige frei bestimmen können, selber die Arbeitszeit festlegen und Aufträge an Dritte weitergeben können. Vertragliche Abmachungen mit dem Auftraggeber, die festhalten, dass jemand als Selbständiger gilt, sind für die Anerkennung durch die AHV nicht maßgebend.

3.4 Zahlenmässige Entwicklung

Die Erwerbsquote in der Schweiz ist im internationalen Vergleich traditionell recht hoch. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich vor allem die Erwerbsquote der Frauen erhöht, während jene der Männer leicht rückläufig ist.

Tabelle 3

Entwicklung der Erwerbsquoten in der Schweiz (1970 - 1998)					
Erwerbsquoten¹⁾	1970	1980	1991	1997	1998
Insgesamt	48,3	47,8	54,0	53,3	53,5
Frauen	32,9	34,1	43,2	43,9	44,6
Männer	64,4	62,2	65,3	63,0	62,8
Ausländer	63,2	55,3	64,9	60,3	61,3
Schweizer	45,5	46,5	51,8	51,6	51,6

1) Erwerbstätige und Erwerbslose in % der Bevölkerung.
 Als Erwerbstätige gelten hier Personen mit einer bezahlten Arbeit von mindestens 6 Std./Woche.
 Quelle: Bundesamt für Statistik, (http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber03/du0301.htm) 2001.

3.4.1 Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung

Zugenommen haben in der Schweiz in den letzten Jahren vor allem die Teilzeiterwerbstätigkeit und die Selbstständigkeit. Von 1985 bis 1995 stieg die Zahl der Teilzeitbeschäftigten von 579.000 auf 844.000. In jüngster Zeit hat sich gerade bei Männern der Trend zur Teilzeitarbeit verstärkt. Arbeiteten 1991 noch 5,7% der erwerbstätigen Männer und 20,6% der erwerbstätigen Frauen in einem Teilzeitarbeitsverhältnis, waren es 2000 bei den Männern schon 10%, bei den Frauen 57% (Bundesamt für Statistik 2001, SAKE 2000, S. 1).

Die Statistik zeigt, dass hauptsächlich Frauen in Teilzeitarbeitsverhältnissen tätig sind:

- Von allen Teilzeitbeschäftigten sind 82,7% Frauen, dagegen nur 17,3% Männer. Das Angebot der Teilzeitarbeit wächst stetig, vor allem auch in qualifizierten Berufen. Dieses Angebot kommt vor allem Frauen entgegen, die aus familiären Gründen keiner Vollzeitbeschäftigung nachgehen wollen oder können. Der Anteil der Teilzeitarbeit bei Frauen ist stark vom Alter abhängig. Bis zum 30. Lebensjahr sind Schweizerinnen mehrheitlich in Vollzeit, danach in Teilzeit erwerbstätig. Bei den teilzeiterwerbstätigen Männern handelt es sich hauptsächlich um Personen in Ausbildung oder solche, die bereits pensioniert sind.
- Von allen Erwerbstätigen arbeiten 19% der Frauen, dagegen nur 5% der Männer in sogenannten ungeschützten Arbeitsverhältnissen (als mitarbeitendes Familienmitglied, in Heimarbeit, Gelegenheitsarbeit, Arbeit im Privathaushalt, Arbeit unter 6 Stunden pro Woche bzw. bei Selbständigen unter 20 Stunden pro Woche).
- Neben einer vollen Erwerbstätigkeit leisten Frauen wöchentlich 12,7 Stunden und Männer 9,4 Stunden Hausarbeit. Neben einer Teilzeiterwerbstätigkeit leisten Frauen wöchentlich 25,0 Stunden, Männer dagegen ebenfalls nur 9,1 Stunden Hausarbeit. Der Grund für die Verrichtung von Teilzeiterwerbsarbeit liegt insofern bei Frauen darin, dass sie daneben Erziehungs- und Hausarbeit leisten, während bei Männern andere Gründe dafür verantwortlich sind (Bundesamt für Statistik 1996, S. 71/75/159).

Obwohl die Normalbeschäftigung⁸ insgesamt die Mehrzahl der Arbeitsverhältnisse ausmacht, ist sie doch bei Männern verbreiteter als bei Frauen. Für 95% der Männer und 81% der Frauen gelten sogenannte normale Bedingungen. Folglich ist ungefähr eine von fünf weiblichen Erwerbstätigen in einem Nicht-Normalarbeitsverhältnis tätig. (Bundesamt für Statistik 1996, S. 75). Eine Ungleichbehandlung durch die „Eintrittsschwellen“ in die Sozialversicherung wirkt sich somit hauptsächlich zu Ungunsten der Frauen aus.

3.4.2 Bedeutung selbständiger Erwerbstätigkeit

In der Schweiz ist zudem eine verstärkte Verbreitung von selbständiger Erwerbstätigkeit zu beobachten. Gemäß den Daten der schweizerischen Arbeitskräfte-Erhebung (SAKE) hat der Anteil der Selbständigen zwischen 1991 und 1997 von 15,2% auf 18,4% zugenommen (Falter 1998, S. 123). Gegliedert nach Branchen lässt sich feststellen, dass der Anstieg im Wirtschaftszweig „Sonstige Dienstleistungen“ am stärksten war, gefolgt von „Immobilien, Vermietung und Informatik“, „Führungskräfte“ und „Akademische Berufe“. Die Zunahme der Selbständigen wird zum Teil gerade darauf zurückgeführt, dass ein Teil der für abhängig Beschäftigte obligatorischen Altersvorsorge von den selbständig Erwerbstätigen umgangen werden kann (Falter 1998, S. 123).

Die selbständige Erwerbstätigkeit ist von besonderer Relevanz für Fragen der Absicherung flexibler Erwerbsbiographien, weil sich gerade Personen selbständig machen, die nicht dem Typ des selbständigen Unternehmers entsprechen. Immer mehr Unternehmen beschäftigen sogenannte „freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“, deren soziale Stellung häufig jener von Personen gleicht, die im Rahmen eines Arbeits-

⁸ Als „Normalbeschäftigung“ wird hier vereinfachend betitelt: die vollzeitliche Beschäftigung von Personen im Alter zwischen 18 und 65 gemäss den von den Branchenpartnern vereinbarten Gesamtarbeitsverträgen. In der Regel gilt eine Wochenarbeitszeit zwischen 39 und 44 Stunden.

vertrages im Sinne des Obligationenrechtes⁹ tätig sind. Das Schweizer Sozialversicherungsrecht trifft indessen eine andere Unterscheidung der abhängig Beschäftigten und der Selbständigen als das Obligationenrecht. Das Sozialversicherungsrecht stellt auf die wirtschaftlichen Verhältnisse ab statt auf das formale Bestehen oder Fehlen eines Arbeitsvertrages im Sinne des Obligationenrechts. Deshalb gelten nicht alle scheinbar Selbständigen auch im sozialen Versicherungsrecht als solche. Als unselbständig erwerbstätig ist im allgemeinen zu betrachten, wer von einem Arbeitgeber in betriebswirtschaftlicher bzw. arbeitsorganisatorischer Hinsicht abhängig ist und kein spezifisches Unternehmerrisiko trägt.

Für Arbeitslose, die keine Chance sehen, eine Stelle zu finden, wurden in der Schweiz spezielle Förderinstrumente geschaffen, die den Schritt in die Selbständigkeit erleichtern sollen. Gemäß Art. 71a des AVIG können Versicherte, die eine dauernde selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, während der Planungsphase besondere Tagegelder sowie eine Bürgschaft beanspruchen.

4. Stellung flexibler Arbeitsverhältnisse und diskontinuierlicher Erwerbsbiographien in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

4.1 Flexible Arbeitsverhältnisse und Beitragspflicht

Grundsätzlich ist die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz, unabhängig von der Art ihrer Einkünfte, versichert und damit gesetzlich beitragspflichtig. Die gesetzlichen Leistungen werden rechtswirksam, wenn die jährlichen Mindestbeiträge während der ganzen Dauer der Beitragspflicht geleistet worden sind. Fehlende Beitragsjahre, in denen nicht einmal die Mindestbeiträge entrichtet werden, führen zu einer Teilrente (gekürzte Rente, *pars pro tempore*).

Für alle Erwerbstätigen beginnt die Beitragspflicht am 1. Januar des Jahres, welches der Vollendung des 17. Lebensjahres folgt und endet erst mit der Aufgabe der Beschäftigung, frühestens aber zum Zeitpunkt des gesetzlichen Rentenalters (derzeit Männer 65, Frauen 64, eine Angleichung des Rentenalters ist im Gange). Auch Nichterwerbstätige sind stets im Umfang des Mindestbeitrags beitragspflichtig. Es besteht keine Beitragsbemessungsgrenze für die Höhe des Erwerbseinkommens.

4.1.1 Die Stellung der abhängig Beschäftigten

Für abhängig Beschäftigte beträgt der Beitragssatz zur AHV 8,4% des gesamten Lohnes, wovon Arbeitgeber und Arbeitnehmer je die Hälfte tragen.

Bei geringfügigen Arbeitsverhältnissen ergeben sich im Vergleich mit „normalen Arbeitsverhältnissen“ folgende Besonderheiten:

- Eine geringfügige Erwerbstätigkeit, deren Entgelt SFr. 2.000 im Kalenderjahr nicht übersteigt, ist von der Beitragspflicht ausgenommen (freiwillige Versicherung auf Verlangen der versicherten Person möglich).
- Entgelte, die einen Nebenerwerb bilden und SFr. 2.000 im Kalenderjahr nicht überschreiten, sind mit Zustimmung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer ebenfalls von der Beitragserhebung ausgenommen. Die beiden Ausnahmen lassen sich in der Praxis kumulieren.

⁹ Das schweizerische Obligationenrecht regelt die arbeitsvertraglichen Beziehungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

- Für die Berechnung der Beiträge von Angehörigen von Berufsgruppen, bei denen sich die Höhe des maßgeblichen Lohnes in der Regel nicht oder nur mit großen Schwierigkeiten ermitteln lässt, kann der Bundesrat global Löhne festsetzen und deren Anwendung für verbindlich erklären. Eine solche Globallohnregelung gilt besonders für mitarbeitende Familienmitglieder, die keinen Barlohn erhalten.
- Erwerbstätige, die in einem geringen Ausmaß beschäftigt werden (Jahreslöhne unter SFr. 3.857) und im Kalenderjahr weniger als SFr. 324 AHV-Beiträge entrichten, gelten als Nichterwerbstätige und entrichten den Beitrag für Nichterwerbstätige (s.v.).

4.1.2 Die Stellung der Selbständigen in der AHV

Die Selbständigen unterliegen grundsätzlich der gleichen Versicherungspflicht wie die abhängig Beschäftigten. Bei ihnen ist das ganze Erwerbseinkommen beitragspflichtig, aber es existiert eine gestaffelte Beitragsskala für Jahreseinkommen unter dem schweizerischen Durchschnittseinkommen.

Die persönlichen Beiträge aus selbständiger Erwerbstätigkeit werden von den Steuerbehörden geschätzt und anschließend von den AHV-Ausgleichskassen verrechnet. Um den Niedriglohnverhältnissen, insbesondere der kleinbäuerlichen Berglandwirtschaft Rechnung zu tragen, bestehen Sonderregelungen, die zu einer gewissen Privilegierung von Selbständigen mit kleinen Einkommen gegenüber abhängig Beschäftigten führen.¹⁰

Die Beiträge der selbständigen Erwerbstätigkeit werden auf dem durchschnittlichen, reinen Erwerbseinkommen nach der letzten Steuerveranlagung der direkten Bundessteuer berechnet. Der Beitragssatz für die AHV bewegt sich je nach Einkommensklasse zwischen 4,2% und 7,8% und liegt damit mindestens 0,6 Prozentpunkte unter den Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern für abhängig Beschäftigte.

Bei Einkommen unter SFr. 7.800 wird der Mindestbeitrag von SFr. 390 geschuldet, der für Nichterwerbstätige Anwendung findet. Die niedrigeren Beitragssätze führen nicht zu Rentenkürzungen, denn für die Berechnung der Rentenhöhe ist nicht die Prämiensumme, sondern das Maßgebliche Durchschnittliche Jahreseinkommen (MDJ) entscheidend.

4.1.3 Kombination selbständiger und unselbständiger Tätigkeit

Die dezentrale Erhebung der AHV-Beiträge führt dazu, dass bei Beschäftigten mit einer unselbständigen Erwerbstätigkeit und einem selbständigen Nebenerwerb trotz Überschreiten der Einkommensgrenze von SFr. 47.800 eine teilweise Beitragsbefreiung bzw. Staffelung der Beitragspflicht für die Einkommen aus Selbstständigkeit zur Anwendung kommt. Somit können auch Unselbständige unter dem Titel „selbständige Erwerbstätigkeit“ beitragspflichtig sein, insoweit sie einem selbständigen Nebenerwerb nachgehen.

4.1.4 Versicherungspflicht von Nichterwerbstätigen

Nichterwerbstätige sind grundsätzlich beitragspflichtig. Nichterwerbstätige Ehegatten können aber von der Beitragspflicht befreit werden, sofern der Ehegatte bei der AHV als Erwerbstätiger gilt und mindestens SFr. 780 (doppelter Mindestbeitrag) pro Kalenderjahr entrichtet. Studierende und Versicherte, die aus öffentlichen Mitteln oder

¹⁰ Selbständige sind im Gegenzug nicht Mitglied der Arbeitslosenversicherung.

von Drittpersonen unterstützt werden, bezahlen den Mindestbeitrag, ebenso wie Personen, die Kinder erziehen.¹¹

Die Beiträge der Nichterwerbstätigen werden aufgrund des Vermögens¹² und des mit 20 multiplizierten jährlichen Renteneinkommens festgesetzt.¹³ Die jährlich an AHV/IV/EO zu bezahlenden Beiträge bewegen sich zwischen SFr. 390 und SFr. 3.434 (Zahlen für das Jahr 2001).

4.1.5 Beitragspflicht im Rentenalter

Für erwerbstätige Rentner besteht eine Beitragspflicht, wobei ein Freibetrag von SFr. 1.400 pro Monat vom Erwerbseinkommen angerechnet wird. Werden gleichzeitig mehrere Beschäftigungen bei verschiedenen Arbeitgebern ausgeübt, so kommt der Freibetrag mehrfach zur Anwendung. Beitragszahlungen nach Erreichen des Rentenalters wirken sich aber auf die Höhe der Rente nicht aus.¹⁴ Eine Weiterarbeit im Rentenalter kann bisher den Versicherungsstatus somit nicht verbessern und führt indirekt zur Diskriminierung jener betagten Beschäftigten, die nicht schon über eine Maximalrente der AHV verfügen.

4.1.6 Versicherung bei Arbeitslosigkeit

Die Beiträge an die 1. Säule werden bei Arbeitslosigkeit weitergeführt, der Versicherungsschutz bleibt mithin bestehen. Vom Arbeitslosengeld werden automatisch AHV-Beiträge abgezogen. Der Beitragssatz ist gleich hoch wie bei einem "normalen" Angestelltenverhältnis. Die Arbeitslosenkasse zieht die Hälfte des Beitrages (4,2%) vom Arbeitslosengeld des Arbeitslosen ab und überweist ihn zusammen mit ihrem Anteil (ebenfalls 4,2%) an die Ausgleichskasse. Aufgrund dieser Regelung hat man während der Arbeitslosenzeit keine Beitragslücken und kein starkes Absinken des Sicherungsgrades zu befürchten. Die Reduktion der Beiträge bewegt sich im Rahmen der Differenz zwischen Erwerbseinkommen und Arbeitslosengeld; allerdings führt dies nicht zwangsläufig zu Kürzungen der Rentenansprüche, weil mehr als die Hälfte der Versicherten ohnehin eine Maximalrente erhalten.¹⁵

Im Falle von Langzeitarbeitslosen entfällt spätestens nach zwei Jahren der Anspruch auf Arbeitslosenversicherung.¹⁶ In diesen Fällen entrichten die Fürsorgebehörden die gesetzlichen Mindestbeträge an die AHV (Teil der Sozialhilfe), sofern die Arbeitslosen nicht einen Anspruch auf Invalidenrente haben. Die Invalidenrente ist nicht beitragspflichtig, jedoch muss der Mindestbetrag von SFr. 324 wie bei Nichterwerbstätigen entrichtet werden.

4.1.7 Versicherungsschutz bei Auslandsaufenthalt

Bei einer Wohnsitznahme im Ausland ist man bei der AHV/IV nicht mehr versichert. Unter gewissen Bedingungen kann die Versicherung jedoch weitergeführt werden:

¹¹ Erziehungsgutschriften werden zwar rentenbildend angerechnet, entbinden aber nicht von der Leistung des Mindestbeitrags.

¹² Dazu gehören Sparhefte, Wertpapiere, Liegenschaften, ausbezahltes Pensionskassenkapital, Lebensversicherungen.

¹³ Bei verheirateten Personen ist dieses Resultat durch 2 zu teilen.

¹⁴ Die Einführung der Anrechenbarkeit ist mit der 11. AHV-Revision geplant und vom Nationalrat in erster Lesung beschlossen.

¹⁵ Bei den Ehepaaren erhalten 67% die Maximalrente, vgl. Bundesamt für Statistik 2000, 18.

¹⁶ Der Bundesrat will die gesetzliche Bezugsdauer weiter herabsetzen.

- Wenn der Arbeitgeber die Person für eine Tätigkeit von maximal sechs Jahren in ein Land entsendet, mit welchem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, bleibt man bei der AHV/IV/EO und ALV versichert und ist von der ausländischen Versicherung befreit.
- Wer im Ausland von einem Arbeitgeber in der Schweiz entlohnt wird (Land mit oder ohne Sozialversicherungsabkommen), kann die AHV/IV/EO und ALV weiterführen, falls er unmittelbar vor seiner Ausreise oder nach Ablauf der Entsendedauer während mindestens fünf aufeinanderfolgenden Jahren in der AHV versichert war. Dies befreit ihn indessen nicht von der Beitragszahlung im Beschäftigungsland.
- Schweizer Bürger (Selbständige und abhängig Beschäftigte) können der freiwilligen AHV beitreten, die später die normalen AHV-Leistungen gewährt; die Beiträge sind an die Schweizerische Ausgleichskasse in Genf zu überweisen. Der Beitritt muss spätestens innerhalb eines Jahres seit Wegfall der Voraussetzungen für die obligatorische Versicherung erklärt werden. Dies befreit indessen nicht von der Beitragsentrichtung im Beschäftigungsland.

4.1.8 Erwerbsunterbrechungen und fehlende Beitragsjahre

Die Berechnung der Renten der AHV beruht auf den Elementen Beitragsdauer und rentenbildendes Durchschnittseinkommen. Das schweizerische Rentensystem ist in 44 sogenannten Rentenskalen eingeteilt. Wer ab dem 1. Januar nach dem 20. Geburtstag immer Beiträge bezahlt hat, erhält eine Rente der Skala 44, wer dagegen Beitragslücken hat, erhält lediglich eine Teilrente der Skalen 43 – 1. Die maßgebliche Beitragsskala entspricht grundsätzlich dem Verhältnis zwischen der individuellen Beitragsdauer einer versicherten Person und der virtuellen vollständigen Beitragsdauer von Personen des gleichen Jahrganges.

Beitragslücken können höchstens während fünf Jahren rückwirkend nachbezahlt werden. Wenn die AHV bei der Rentenberechnung feststellt, dass Beitragsjahre fehlen, bezieht sie zunächst die sogenannten "Jugendjahre" mit ein. Das sind Beiträge, die im Falle einer Erwerbstätigkeit vor dem 20. Altersjahr einbezahlt wurden. Für Beitragslücken vor dem Jahre 1979 erhalten die Versicherten ferner je nach Beitragszeit ein bis drei Beitragsjahre "geschenkt". Dies geschieht, weil seither der Berechnungsmodus verschärft worden ist; Beitragslücken machen sich jetzt noch stärker negativ bemerkbar.

Beitragslücken sind nicht auf den Status der Nichterwerbstätigkeit zurückzuführen, da auch dann eine Beitragspflicht gilt. Vielmehr entstehen die Lücken am häufigsten durch Auslandsaufenthalte sowie zuweilen, wenn während Ausbildungsphasen die Mindestbeiträge unterbleiben. Fehlende Beitragsjahre sind generell eine der Hauptursachen dafür, dass ein Teil der Versicherten im Alter eine reduzierte Ersatzquote erhält. Ursache ist in diesem Fall nicht ein zu geringes Leistungsziel der Versicherung an sich, sondern das Fehlen von Beitragsjahren. Sie führen in der AHV zu Teilrenten und in der beruflichen Vorsorge zu reduzierten Leistungen.

4.1.9 Erziehungs- und Betreuungsgutschriften

Mit der 10. AHV-Revision im Jahre 1997 wurde die wichtige Aufgabe der Kindererziehung berücksichtigt. Erziehungsgutschriften sind für die Zeit anrechenbar, während welcher die versicherten Personen die elterliche Sorge über eines oder mehrere Kinder ausgeübt und die Kinder das 16. Lebensjahr noch nicht erreicht haben.

Betreuungsgutschriften erhalten zudem Versicherte, die im gemeinsamen Haushalt pflegebedürftige Verwandte in auf- oder absteigender Linie, Geschwister oder den Ehegatten betreuen. Erziehungs- und Betreuungsgutschriften können nicht kumuliert werden.

4.2 AHV-Leistungsseite¹⁷

4.2.1 Rentenanspruch

Für den Rentenanspruch ist es unerheblich, ob und in welcher Art die versicherte Person zum Zeitpunkt des Erreichens des Rentenalters erwerbstätig ist. Der Beginn des Rentenbezuges kann von der versicherten Person in bestimmtem zeitlichem Umfang aufgeschoben oder aber vorgezogen werden. Die Rente wird grundsätzlich nach versicherungstechnischen Kriterien erhöht bzw. gekürzt. Die Weiterführung oder Reduktion der Erwerbstätigkeit sind nicht Voraussetzungen des Rentenaufschubs bzw. des Vorbezugs.

Das ordentliche Rentenalter beträgt 64 für Frauen und 65 für Männer. Eine Anhebung des Frauenrentenalters auf 65 ist vorgesehen. Die Einführung des flexiblen Rentenalters ist Gegenstand aktueller Beratungen. Vorgesehen ist eine leichte Begünstigung kleiner und mittlerer Renten beim vorgezogenen Rentenbezug im Vergleich zu einer rein versicherungstechnischen Kürzung der Renten. Auch der Anspruch auf Witwen- und Witwerrente ist nicht davon abhängig, ob die hinterbliebene Person ein Erwerbseinkommen hat.

4.2.2 Rentenbemessung

Die Rentenhöhe wird nach Maßgabe des durchschnittlichen Jahreseinkommens der versicherten Person und der Beitragsdauer berechnet. Das durchschnittliche Jahreseinkommen wird ermittelt, indem die (aufgewerteten) Erwerbseinkommen, auf deren Basis Beiträge bezahlt wurden, sowie die Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften durch die Zahl der Beitragsjahre geteilt werden.

Für die Berechnung der Hinterbliebenenrente sind grundsätzlich die Beitragsdauer und das aufgrund der ungeteilten Einkommen der verstorbenen Person sowie ihrer Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften ermittelte durchschnittliche Jahreseinkommen maßgebend.

Der Einfluss des Erwerbseinkommens auf die Rentenhöhe wird durch verschiedene Faktoren gemildert:

- Statuierung einer Mindestrente in Höhe der halben Maximalrente (SFr. 1.030)
- Plafonierung der Maximalrente (SFr. 2.060)
- Flache Rentenformel mit Rentenknick (vgl. dazu Abbildung 2). Die Rentenformel ist so angelegt, dass die Beitragsleistungen von Personen mit kleinem Einkommen (deutlich unter dem Durchschnittslohn) stärker rentenbildend angerechnet werden als Beitragsleistungen von Personen mit höheren Einkommen. Maßgeblich dafür sind soziale Motive (Existenzsicherung gemäß Bundesverfassung), aber auch die signifikant niedrigere Lebenserwartung von Beziehern kleiner Einkommen spielt eine Rolle.
- Plafondierung der Ehepaarrente auf der eineinhalbfachen Summe der Einzelrente

¹⁷ Die folgenden Ausführungen lehnen sich stark an die Formulierungen in Leuzinger (1998) an; Zitate sind nicht markiert.

- Da alle Erwerbseinkommen gleichermaßen rentenbildend sind und die Renten auf Basis des langjährigen Durchschnittseinkommens berechnet werden, ist die Rentenhöhe weder abhängig von der Art der Arbeitsverhältnisse, noch vom Einkommen zu einem bestimmten Zeitpunkt; niedrigere Einkommen aus flexiblen Arbeitsverhältnissen können allenfalls mit höheren Einkommen aus „normalen“ Arbeitsverhältnissen kompensiert werden.
- Mit der Berücksichtigung von rentenbildenden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften kann der Nachteil eines infolge der Übernahme von Familienpflichten reduzierten Erwerbseinkommens zumindest teilweise wettgemacht werden. Die Gutschriften entsprechen dem Gegenwert eines Erwerbseinkommens in Höhe der dreifachen jährlichen Minimalrente (3x SFr.1.030) zum Zeitpunkt des Renteneintritts und begründen somit ein Einkommen von SFr. 3.090 pro Monat (SFr. 37.080 pro Jahr). Dieses Einkommen liegt rund 20% unter dem schweizerischen Medianeinkommen der Vollzeit-Arbeitnehmer von SFr. 52.320 (Deutsch 1999, S. 12). Das beitragswirksame fiktive Erwerbseinkommen wird zum Maßgeblichen Durchschnittlichen Jahreseinkommen (MDJ) aus tatsächlicher Erwerbstätigkeit hinzuge-rechnet und führt somit zu einem Anstieg der Anspruchsberechtigung für all jene Personen, die nicht ohnehin aufgrund ihres Erwerbseinkommens eine Maximal-rente erhalten würden.

Eine Person, die ihr Einzelkind während 16 Jahren großgezogen hat, erhält also 16 mal die Jahreshgutschrift von SFr. 37.080, entsprechend SFr. 593.280 beitragspflichtigem Zusatzeinkommen bzw. bei mehreren Kindern die entsprechend verlängert wirksamen Erziehungsgutschriften. Die Gutschriften werden bei verheirateten Personen während der Kalenderjahre der Ehe hälftig aufgeteilt.

- Mit der Einkommensteilung unter Ehegatten (Splitting) wird zudem der Nachteil ungleicher Erwerbseinkommen während einer Ehe ausgeglichen.

4.3 Beurteilung der 1. Säule der Alterssicherung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass flexible Arbeitsverhältnisse und diskontinuierliche Erwerbsbiographien in der AHV nicht mit versicherungsrechtlichen Nachteilen verbunden sind, sondern im Gegenteil von einer Vielzahl von Solidaritäten von Seiten der übrigen Versicherten und zwischen Ehepartnern profitieren.

Für diskontinuierliche Erwerbsbiographien bestehen in der AHV viele günstige Beitragsregelungen:

- die umfassende Versicherungspflicht für sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner: Weil in der AHV auch Nichterwerbstätige beitragspflichtig sind, entstehen bei speziellen Erwerbsverhältnissen oder bei Erwerbsunterbrechungen wie Ausbildung, Studium, Erziehung von Kindern, Haushaltsführung für den Ehegatten, Teilzeitarbeit usw. keine Beitragslücken.¹⁸
- die abgestufte Beitragshöhe für Selbständige, die nicht zu Rentenverlusten führt.
- die unbeschränkte Beitragspflicht nach oben, die zu einer verstärkten Solidaritätskomponente führt und die Aufwertung der niedrigen Einkommen bei der Rentenberechnung erlaubt, was für kleine Einkommen zu einer hohen Beitragsrendite führt.

¹⁸ Teilrenten (reduzierte Renten) sind jedoch häufig im Zusammenhang mit längeren Auslandsaufenthalten anzutreffen, obschon das Gesetz die Möglichkeit offen lässt, die AHV auch im Ausland weiterzuführen.

- die Begünstigung von im Betrieb mitarbeitenden Familienmitgliedern, die keinen Barlohn beziehen, aber von den Beiträgen des Ehegatten profitieren insofern die eigenen Beiträge als bezahlt gelten, wenn der Ehegatte mindestens den doppelten Mindestbeitrag entrichtet hat.

Auch die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sind eine im europäischen Maßstab bemerkenswerte Neuerung im schweizerischen System, die den diskontinuierlich Erwerbstätigen mit Kindern entgegenkommen. Diese Lösung rangierte lange an erster Stelle unter den sozialpolitischen Wünschen von alleinerziehenden Eltern (Husi 1995, S. 257) Das rentenbildende Einkommen von Personen, die Kinder erziehen oder Verwandte betreuen, wird dadurch maßgeblich erhöht. Üben diese Personen nebenbei noch eine Teilzeitbeschäftigung von 40–50% aus, so können sie in durchschnittlichen Lohnverhältnissen während der Erziehungszeit versicherungstechnisch eine Maximalrente begründen. Die Gutschrift erfolgt zudem für Männer und Frauen gleichermaßen.

Nicht oder nur teilweise erwerbstätige Frauen profitieren von ihren erwerbstätigen Männern während der Ehe davon, dass ihnen die Hälfte des Erwerbseinkommens des Mannes rentenwirksam gutgeschrieben wird, und umgekehrt. Durch das Splitting in der AHV werden die Versicherungsverhältnisse von verheirateten Frauen erheblich verbessert. Davon nicht profitieren können unverheiratete Personen oder solche, die in eheähnlichen Gemeinschaften leben sowie gleichgeschlechtliche Partnerschaften.

Die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften haben allerdings nur Auswirkungen auf jene Rentnerinnen und Rentner, die die Maximalrente nicht erreichen. Je niedriger das Erwerbseinkommen einer Person ist, desto größer ist – dank der Rentenformel mit Knick – die rentensteigernde Wirkung dieser Gutschriften. Daher lag im Jahre 2000 die durchschnittliche AHV-Rente mit SFr. 1.710 pro Monat nur 17% unter der gesetzlichen Maximalrente. Vor allem niedrige Frauenrenten werden verbessert, während Personen in gehobenen Einkommensverhältnissen ihre Leistungen nicht steigern können. Auch die „geknickte“ Rentenformel, die planmässig mittlere und untere Einkommen stärker begünstigt, kommt zu einem großen Teil den Frauen zugute, welche niedrigere Löhne erhalten und häufiger Teilzeit arbeiten als Männer. Insgesamt liegen daher die AHV - Renten von Frauen und Männern in der Schweiz wesentlich näher beieinander, als dies z.B. bei den deutschen GRV-Renten der Fall ist (Tabelle 4).

Tabelle 4

Durchschnittliche AHV-Rentenhöhe nach Zivilstand (2000, in SFr.)						
	Ledig	Verheiratet	Getrennt	Verwitwet	Geschieden	insgesamt
Durchschnittsrente Frauen	1.496	1.168	1.363	1.834	1.652	1.700
Durchschnittsrente Männer	1.489	1.755	1.478	1.837	1.697	1.719

Quelle: Bundesamt für Statistik 2000, S. 17 ff.

Man kann darüber hinaus von einer Privilegierung von Selbständigen in der staatlichen Alterssicherung sprechen. Sie ergibt sich aus

- dem generell niedrigeren Beitragssatz (7,8% statt 8,4%),
- weiteren Beitragsrabatten für Einkommen unter SFr. 47.800, sowie

- der getrennten Verrechnung von unselbständigen Nebenerwerben und Beitragspflicht aus selbständiger Erwerbstätigkeit.

Als Benachteiligung von Nicht-Normalarbeitsverhältnissen ist dagegen einzig die fehlende Rentenwirksamkeit von AHV-Beiträgen im Rentenalter zu nennen.

5. Flexible Arbeitsverhältnisse und diskontinuierliche Erwerbsbiographien in der beruflichen Vorsorge

5.1 Die Beitragspflicht in der beruflichen Vorsorge

5.1.1 Koordinationsabzug

Gestützt auf Art.113 Abs. 2c Bundesverfassung, wonach der Bund die Arbeitgeber verpflichtet, ihre Arbeitnehmer zu versichern und dafür zu sorgen, dass Selbständige sich versichern können, bestimmt Art. 2 Abs. 1 BVG, dass Arbeitnehmer, die bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn von mehr als SFr. 24.720¹⁹ beziehen, der obligatorischen Versicherung unterstehen.

Die berufliche Vorsorge erfasst also vornehmlich abhängig Beschäftigte und eröffnet Selbständigen gewisse Möglichkeiten zur freiwilligen Vorsorge.

5.1.2 Versicherung von Selbständigen

Zwar sind Selbständige dem Grundsatz nach nicht obligatorisch versichert. Berufsgruppen von Selbständigen können indessen vom Bundesrat auf Antrag ihrer Berufsverbände der obligatorischen Versicherung allgemein oder für einzelne Risiken unterstellt werden. Voraussetzung ist, dass in den entsprechenden Berufen die Mehrheit der Selbständigen dem Verband angehören. Im übrigen können sich Selbständige freiwillig versichern. Dabei gelten die Bestimmungen über die obligatorische Versicherung sinngemäß für die freiwillige Versicherung.

In der Praxis hat diese Klausel eine geringe Bedeutung. Bei der überwiegenden Mehrheit der Selbständigen ruht die Altersvorsorge im Betriebskapital (Unternehmen, landwirtschaftlicher Betrieb); kleine und mittlere Unternehmen leiden zudem häufig an Kapitalknappheit (Zugang zu günstigen Bankkrediten), was dazu führt, dass die Neigung zum Abschluss von Vorsorgeverträgen branchenspezifisch sehr unterschiedlich ist. Verbreitet sind wohldotierte Verträge in hochbezahlten Bereichen wie etwa Rechtsanwaltskanzleien, Zahnmedizin, Informatik; weniger verbreitet sind Vorsorgeverträge in der Landwirtschaft sowie in einfachen gewerblichen Berufen.

5.1.3 Beitragsregelung bei befristeten Arbeitsverhältnissen

Der Bundesrat bestimmt, welche Arbeitnehmer aus besonderen Gründen nicht der obligatorischen Versicherung unterstellt sind. Es sind dies u. a. Arbeitnehmer mit einem befristeten Arbeitsvertrag von höchstens drei Monaten. Dabei kommt es nicht auf die Dauer eines einzelnen Arbeitseinsatzes an, sondern auf die vereinbarte Dauer des Arbeitsverhältnisses (Vorausdeklaration).

Wurde nicht das Enddatum des Vertrages oder seine Dauer vereinbart, sondern der Zweck, mit dessen Erfüllung der Vertrag endigen soll, ist die Ausnahme von der Versicherungspflicht darauf abzustellen, ob mit dem Erreichen des Zwecks innerhalb von drei Monaten fest gerechnet werden kann. Wird das Arbeitsverhältnis über die

¹⁹ Maßgebend ist das Gehalt der aktuellen Rechnungsperiode. Der Koordinationsabzug entspricht der maximalen einfachen AHV-Altersrente.

Dauer von drei Monaten hinaus verlängert, so sind die Arbeitnehmer von dem Zeitpunkt an versichert, in dem die Verlängerung vereinbart wurde. Sie können sich in dessen vom Beginn des Arbeitsverhältnisses an freiwillig versichern lassen - eine Möglichkeit, von der in der Praxis aber nur ganz selten Gebrauch gemacht wird.²⁰

Arbeitnehmer, die in einem auf länger als drei Monate befristeten Arbeitsverhältnis stehen, sind immer erst dann obligatorisch zu versichern, wenn sie einen auf das Jahr umgerechneten Lohn mindestens in der Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes erzielen.

5.1.4 Eigentliche Teilzeitarbeitsverhältnisse

Arbeitnehmer, die bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn von mindestens SFr. 24.720 beziehen, unterstehen der obligatorischen Versicherung. Das Obligatorium ist somit nicht an ein vollzeitiges Arbeitsverhältnis, sondern an das Erzielen eines Mindestlohnes im Rahmen eines einzelnen Arbeitsverhältnisses geknüpft. Ändern Versicherte ihren Beschäftigungsgrad für die Dauer von mindestens sechs Monaten, so hat die Vorsorgeeinrichtung wie im Freizügigkeitsfall abzurechnen. Eine Reduktion der Arbeitszeit führt damit zum Teilaustritt aus der beruflichen Vorsorge.

5.1.5 Uneigentliche Teilzeitarbeitsverhältnisse

Während bei der eigentlichen Teilzeitarbeit Arbeitszeit und Einkommen vereinbart sind und sich somit ohne weiteres feststellen lässt, ob die Person den gesetzlichen Mindestlohn erreicht und damit dem Versicherungsobligatorium untersteht, kann dies bei uneigentlicher Teilzeitarbeit (zum Begriff siehe Kapitel 3.3.) Schwierigkeiten bereiten. Die BVV 2 gibt den Vorsorgeeinrichtungen verschiedene Möglichkeiten der administrativ vereinfachten Bestimmung des koordinierten Lohnes bei schwankenden Einkommensverhältnissen.

5.1.6 Parallele Arbeitsverhältnisse

Die obligatorische Versicherung setzt voraus, dass Arbeitnehmer den gesetzlichen Mindestlohn im Rahmen eines einzigen Arbeitsverhältnisses erzielen. Arbeitnehmer, die im Dienste mehrerer Arbeitgeber stehen und deren Jahreslohn im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses SFr. 24.720 nicht erreicht, unterstehen dem Versicherungsobligatorium nicht, obschon ihr Gesamterwerbseinkommen die Einkommensgrenze unter Umständen deutlich übersteigt.

Erreichen sie den gesetzlichen Mindestlohn in allen Arbeitsverhältnissen zusammen, können sie sich entweder bei der Auffangeinrichtung oder bei der Vorsorgeeinrichtung, der einer ihrer Arbeitgeber angeschlossen ist, versichern lassen, sofern deren reglementarische Bestimmungen es vorsehen. In der Praxis werden solche freiwilligen Individuallösungen nur selten angewandt.

Erreicht der Arbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis den gesetzlichen Mindestlohn und ist deshalb bei einer Vorsorgeeinrichtung obligatorisch versichert, kann er sich für den Lohn zusätzlich versichern lassen, den er von den anderen Arbeitgebern erhält. Andererseits sind der obligatorischen Versicherung Arbeitnehmer nicht unterstellt, die nebenberuflich²¹ tätig sind - auch wenn sie in der nebenberuflichen Tätigkeit den

²⁰ Das Bundesamt für Sozialversicherung nennt 66 Versicherte, die sich bei der Auffangeinrichtung freiwillig versichern lassen (Stand 2000, mündliche Auskunft).

²¹ Eine gesetzliche Definition der nebenberuflichen Tätigkeit fehlt. Zu möglichen Kriterien vgl. Leuzinger (1998, S. 127). Wenn die Arbeit nur für eine beschränkte Zeitdauer, während dieser Dauer aber zeitlich uneingeschränkt geleistet wird, so liegt nicht eine nebenberufliche Tätigkeit vor, die

gesetzlichen Mindestlohn erzielen - und bereits für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit obligatorisch versichert sind oder im Hauptberuf eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben.

Erzielt eine Person in mehreren Arbeitsverhältnissen je den gesetzlichen Mindestlohn und kann nicht eine Tätigkeit als nebenberufliche bezeichnet werden, fragt sich, ob sie in mehreren Arbeitsverhältnissen obligatorisch bei der Vorsorgeeinrichtung der jeweiligen Arbeitgeber versichert ist. Aus den Regelungen der Unterstellung von parallelen Arbeitsverhältnissen ist zu schließen, dass die Gesetzgebung nicht mit einer Versicherung bei mehreren Vorsorgeeinrichtungen rechnet (Leuzinger 1998, S. 127).

5.2 Die Leistungen der beruflichen Vorsorge

5.2.1 Leistungsansprüche gemäß BVG

Die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen gewähren den Versicherten Alters-, Hinterbliebenen-, Invaliden- und Freizügigkeitsleistungen. Diese Ansprüche stehen den in flexiblen Arbeitsverhältnissen stehenden Personen oft deshalb nicht zu, weil sie wegen der selektiven Beitragspflicht nicht versichert sind. Diskontinuierliche Erwerbsbiographien führen zu reduzierten Leistungen, sei es, weil Beitragsjahre fehlen oder weil die überdurchschnittliche Zahl von Arbeitsverhältnissen die Freizügigkeitsleistungen überdurchschnittlich schmälert, was insbesondere beim Austritt aus Kassen mit Leistungsprimat der Fall ist.

Abgesehen davon, dass „flexible“ Beschäftigte häufig mit einem viel niedrigeren Lohn versichert sind als die „regulär“ Beschäftigten, führt ein Beitragsfranken einer Person in einem flexiblen Arbeitsverhältnis in der Regel zu den selben Leistungen wie ein Beitragsfranken des regulären Stammpersonals. In den schweizerischen Pensionskassen gilt das Prinzip der Gleichbehandlung gleicher Beschäftigung. Dieses stellt sicher, dass es in der beruflichen Vorsorge nicht zur Willkür kommt. Werden die Beschäftigten Mitglied einer Pensionskasse, profitieren sie automatisch von den gleichen obligatorischen und überobligatorischen Leistungen, die dem gutgestellten „Stammpersonal“ zustehen.

Der Anspruch auf Altersrente kann mit dem Erreichen eines bestimmten Alters geltend gemacht werden. Er kann vom Bestand eines Arbeitsverhältnisses abhängig sein, insofern die Vorsorgeeinrichtungen vorsehen können, dass der Anspruch auf Altersleistungen schon früher – mit der Beendigung der Erwerbstätigkeit – entsteht, wobei nicht nach der Art des Arbeitsverhältnisses unterschieden wird. Der Anspruch auf Hinterbliebenenleistungen ist dagegen in keiner Weise vom Bestand oder Fehlen eines Arbeitsverhältnisses bei der anspruchsberechtigten Person abhängig.

5.2.2 Leistungsbemessung gemäß BVG

Die Renten der beruflichen Vorsorge belaufen sich auf einen Prozentsatz des Altersguthabens, das aus den kumulierten und verzinsten, in Prozenten des koordinierten Lohnes berechneten Altersgutschriften besteht, und den Altersguthaben samt Zinsen, die von den vorhergehenden Einrichtungen überwiesen und der versicherten Person gutgeschrieben worden sind. Soweit bei parallelen Arbeitsverhältnissen eine freiwillige Versicherung abgeschlossen wurde, werden diese Einkommen bzw. Altersgutschriften bei der Rentenberechnung ebenfalls berücksichtigt.

vom Versicherungsobligatorium ausgenommen ist, sondern ein befristetes Arbeitsverhältnis, das der obligatorischen Versicherung untersteht, wenn es länger als drei Monate dauert.

Für die Bemessung der Invaliden- und Hinterbliebenenrenten besteht das Altersguthaben zusätzlich aus der Summe der Altersgutschriften für die bis zum Rentenalter fehlenden Jahre, die auf dem koordinierten Lohn der versicherten Person während ihres letzten Versicherungsjahres in der Vorsorgeeinrichtung berechnet werden. Die Leistungen der beruflichen Invalidenversicherung gelten auch nach dem gesetzlichen Rentenalter und werden bis zum Tod weitergeführt. Insofern hat die Berechnung der Invalidenrenten auch Auswirkungen auf die Alterssicherung der Betroffenen.

Bei invaliden Personen, die in einem flexiblen Arbeitsverhältnis standen und dadurch ein geringeres Erwerbseinkommen erzielten, wird das reduzierte Einkommen für die ganze Zeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus fortgeschrieben. Gerade weil Einkommen aus flexiblen Arbeitsverhältnissen nicht stabil sind, sondern sich im Laufe der Zeit ändern, ist die Höhe der Leistung - auch wenn ein während eines Jahres erzieltes Einkommen maßgebend ist - in hohem Maß vom zufälligen Zeitpunkt des Risikoeintritts beeinflusst. So bleibt etwa die Invalidenrente einer Person, die bei Eintritt der Invalidität ihren Beschäftigungsgrad wegen Betreuungspflichten reduziert hatte, unbeeinflusst vom Umstand, dass sie ohne Invalidität den Beschäftigungsgrad später erhöht hätte.

Im übrigen ist es im Rahmen der beruflichen Vorsorge systemimmanent, dass der invaliditätsbedingte Ausfall einer neben einer Teilerwerbstätigkeit ausgeübten unbezahlten Tätigkeit nicht abgedeckt ist. Um so wichtiger ist der gesetzliche Vorsorgeausgleich im Falle einer Ehescheidung (Art. 22 FZG, Revision des Scheidungsrechts).²²

5.2.3 Überobligatorische Vorsorge

Die Bestimmungen des BVG über die Leistungen sind Mindestvorschriften. Die Vorsorgeeinrichtungen können weitergehende Leistungen vorsehen. In der überobligatorischen Vorsorge kennen viele Vorsorgeeinrichtungen das Leistungsprimat (leistungsdefinierte Zusagen). Es ist für die Risikoleistungen Tod und Invalidität stärker verbreitet als für die Altersleistungen.

Beim Leistungsprimat wird die Leistungshöhe nicht von den betraglich vorgeschriebenen Beiträgen bzw. Gutschriften abgeleitet, sondern die Höhe der Leistung wird direkt in Abhängigkeit von den laufenden Löhnen festgelegt. So beträgt die Leistung häufig einen Prozentsatz des zuletzt verdienten Einkommens. Damit wird aber ebenfalls keine Rücksicht genommen auf den Umstand, dass die in einem flexiblen oder zeitlich reduzierten Arbeitsverhältnis stehende versicherte Person eventuell früher in einem „normalen“ Arbeitsverhältnis einen höheren Lohn erzielt hatte. Aufgehoben wird hingegen die Reduktion, die sich aus fehlenden Altersgutschriften aufgrund früher fehlender Beitragsjahre ergeben.

Seit einiger Zeit haben Vorsorgeeinrichtungen begonnen, bei den Altersleistungen vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat (mit beitragsdefinierten Zusagen) zu wechseln (Queisser 2000, S. 33). Das Beitragsprimat hat für flexible Arbeitsverhältnisse den Vorteil besserer Freizügigkeitsleistungen beim Stellenwechsel, weil hier im Unterschied zu Kassen mit Leistungsprimat die vollen Arbeitgeberbeiträge (inkl. Zinsen)

²² Art 22 Abs. 2 Freizügigkeitsgesetz bestimmt: „Die zu teilende Austrittsleistung eines Ehegatten entspricht der Differenz zwischen der Austrittsleistung zuzüglich allfälliger Freizügigkeitsguthaben im Zeitpunkt der Ehescheidung und der Austrittsleistung zuzüglich allfälliger Freizügigkeitsguthaben im Zeitpunkt der Eheschließung (...). Für diese Berechnung sind die Austrittsleistung und das Freizügigkeitsguthaben im Zeitpunkt der Eheschließung auf den Zeitpunkt der Ehescheidung aufzuzinsen. Barauszahlungen während der Ehedauer werden nicht berücksichtigt.“

beim Stellenwechsel transferierbar sind. Im übrigen führt das Beitragsprimat aber zu niedrigeren Leistungen als das Leistungsprimat, weil die individuelle Lohnentwicklung von der Vorsorgeeinrichtung kaum durch nachträgliche Erhöhungen des Deckungskapitals mitvollzogen wird.

5.3 Der Koordinationsabzug als zentrale Ursache der Benachteiligung flexibler Arbeitsverhältnisse

5.3.1 Ursprünge des Koordinationsabzugs

Der fixe Koordinationsabzug in Höhe der einfachen maximalen AHV-Rente (derzeit: SFr. 24.720) ist eines der zentralen Elemente, das die Benachteiligung flexibler Arbeitsverhältnisse in der beruflichen Vorsorge begründet. Er sorgt dafür, dass die kleinen Einkommen systematisch aus der beruflichen Vorsorge ausgesteuert werden. Er trifft aber auch die Einkommensklassen *über* SFr. 24.720, denn diese Einkommen sind nur unterproportional – oft mit lächerlich kleinen Beträgen – versichert. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: An der oberen Schwelle der obligatorischen beruflichen Vorsorge (bei einem Erwerbseinkommen von SFr. 74.160) sind nach Abzug des Koordinationsabzugs von SFr. 24.720 genau SFr. 49.440 oder zwei Drittel des Lohnes beruflich versichert (bei höheren Einkommen sind es wegen der überobligatorischen Versicherung häufig noch mehr). Demgegenüber ist beispielsweise bei einem Lohn von SFr. 30.000, obschon dieser Lohn vom BVG-Obligatorium bereits erfasst wird, nur eine Summe von SFr. 5.280 versichert, d.h. weniger als ein Fünftel des Erwerbseinkommens. Nur auf diesen kleinen versicherten Lohnanteil werden die Arbeitgeberbeiträge entrichtet, während die höheren Einkommen anteilmäßig viel stärker von Arbeitgeberbeiträgen profitieren. Der Gesetzgeber ging ursprünglich davon aus, dass ein Leistungsziel von 60% des früheren Lohnes zur „Fortsetzung der gewohnten Lebensweise“ genüge. Dieses Ziel sei bei kleinen Einkommen allein durch die AHV-Rente garantiert, deshalb müsse der Koordinationsabzug „Überversicherung“ verhindern.

Diese Philosophie ist zu Zeiten entwickelt worden, als die berufliche Vorsorge als Versicherung nach dem Leistungsprimat (mit ergänzender Umlagefinanzierung) konzipiert war.²³ Im parlamentarischen Prozess obsiegte aber ein Modell nach dem Beitragsprimat. Doch dem niedrigeren Leistungsniveau eines Obligatoriums mit Beitragsprimat wurde bei der Bestimmung des Koordinationsabzugs nicht Rechnung getragen.

5.3.2 Auswirkung des Koordinationsabzugs

Unter den veränderten Bedingungen bleibt der angestrebte Versicherungsgrad von 60% unerreicht:

- Der Sicherungsgrad der beruflichen Vorsorge fällt in Realität häufig niedriger aus als im idealen Modell mit „Goldener Regel“ (4% Zins zur Finanzierung von 2% Teuerung und 2% individueller Lohnentwicklung), weil Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit wegen Kindererziehung, Teilzeitarbeit, Weiterbildung, Umschulung, Arbeitslosigkeit usw. im Rahmen des Beitragsprimats zu einer unvollständigen Beitragsleistung führen, die nicht wie im Leistungsprimat durch kompensatorische Zuschüsse oder Umlagemechanismen korrigiert wird.

²³ So die ersten Entwürfe des Bundesrates für die Botschaft zum BVG 1972.

- Beim obligatorischen Beitragsprimat sind keine Nachzahlungen vorgeschrieben, wenn der Lohn stärker steigt als die Verzinsung des Alterskapitals. Das Alterskapital wird zwar verzinst, die Verzinsung vermag aber nicht der effektiven Lohnentwicklung zu folgen. Die Rente ist dann – im Verhältnis zum letzten Lohn – kleiner als nach dem versicherungstechnischen Modell.
- Mit dem hohen Koordinationsabzug entgehen den kleinen Einkommen nicht nur die regulären Arbeitgeberbeiträge, die den besser Verdienenden per Gesetz zustehen. Es entgehen ihnen auch erhebliche freiwillige Leistungen, die von einem namhaften Teil der Arbeitgeber in die Rentenkassen einbezahlt werden.

Hinzu kommt, dass im untersten Lohnbereich (2.000-4.000 SFr./Monat) nicht ein Lebensbedarf von 60%, sondern von mindestens 70% bis 80% des früheren Einkommens besteht. Kleine Einkommen sind insofern unterversichert.

Im federführenden Departement des Innern wurde das Problem des zu niedrigen Sicherungsziels erkannt. Gestützt auf Verbrauchserhebungen kam das Eidgenössische Departement des Innern (1995, S. 27) zu folgendem Schluss:

„In der Nähe des angemessenen Existenzbedarfs ist nicht die Ersatzquote, sondern das absolute Niveau der Renten maßgebend: Liegen die verfügbaren finanziellen Mittel unter dieser Grenze, so muss der Haushalt als einkommensschwach bzw. arm bezeichnet werden. Aber auch bei etwas höheren Einkommen ist eine Ersatzquote von 60% ungenügend. (...) In diesem Bereich (dürfen) die Renten nicht wesentlich tiefer liegen als das Einkommen, ohne dass deutliche Einnahmelücken entstehen. Aus diesem Grund muss bei tieferem Einkommen von einer Ersatzquote von 80% ausgegangen werden.“

Der Koordinationsabzug müsste schon aus diesem Grunde anders festgelegt werden, wie dies in der Realität im Rahmen der freiwilligen Korrekturen vieler Vorsorgeeinrichtungen auch geschieht.

5.3.3 Betroffene in Zahlen

Die Benachteiligung ist mithin eine doppelte:

- Der angestrebte Sicherungsgrad wird wegen des Beitragsprimats, wegen diskontinuierlicher Erwerbsbiographien und fehlender Nachzahlungen häufig nicht erreicht.
- Der angestrebte Sicherungsgrad genügt nicht, um das Ziel der Bundesverfassung, nämlich die „Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung“, mit den Mitteln aus AHV und beruflicher Vorsorge zu bestreiten.

Anhand der Erwerbsstatistik lässt sich abschätzen, in welchem Ausmaß Beschäftigte, differenziert nach Lohnhöhe und Geschlecht, von Versicherungslücken betroffen sind (Tabelle 5).

Tabelle 5

Einkommensverteilung und vom Koordinationsabzug Betroffene (1997)			
	Voll- und Teilzeitbeschäftigte		
	Männer	Frauen	insgesamt
Jahreseinkommen in SFr.	in %		
über 60.000	34,9	8,0	42,9

36.000 bis unter 60.000	11,3	10,8	22,1
24.000 bis unter 36.000	1,3	5,8	7,1
16.000 bis unter 24.000	0,5	4,0	4,5
12.000 bis unter 16.000	0,2	2,2	2,4
bis 12.000	8,5	12,5	21,0
Insgesamt	56,7	32,3	100,0
Beschäftigte mit weniger als SFr. 24.000 Erwerbseinkommen ¹⁾	10,5	24,5	35,0
1) Anzahl Beschäftigte insgesamt: 2.077 Mio. Quelle: Bundesrat 1998, S.64.			

- 35% der Voll- und Teilzeitbeschäftigten verdienen 1997 weniger als SFr. 24.000 und wurden nicht vom Obligatorium der beruflichen Vorsorge erfasst.
- Vom fixen Koordinationsabzug am stärksten betroffen sind generell die Frauen. Sie stellen mit 24% mehr als zwei Drittel aller potenziell Unversicherten.
- 7,1% aller Beschäftigten, davon wiederum der Großteil Frauen (5,8%) verdienen zwischen SFr. 24.000 und SFr. 36.000 im Jahr. Sie gehören zu den in der beruflichen Vorsorge schlecht versicherten Personen.
- Insgesamt gehören über 40% aller Erwerbstätigen zur Gruppe der vom Obligatorium nicht oder nur ungenügend erfassten Personen.
- In absoluten Zahlen verdienen über 750.000 Personen unter SFr. 24.000 im Jahr; über 200.000 Personen verdienen zwischen SFr. 24.000 und SFr. 36.000. Die Risikogruppe umfasst somit absolut gesehen etwa eine Million Personen.

5.3.4 Freiwillige Korrekturen des Koordinationsabzugs durch die Vorsorgeeinrichtungen

Viele Kassen haben das Problem des Koordinationsabzugs erkannt, den Koordinationsabzug in ihrem Reglement freiwillig gesenkt oder sie haben – schon vor Inkrafttreten des Obligatoriums – seit jeher auf einen Koordinationsabzug verzichtet.

Von insgesamt 3,1 Mio. Versicherten sind laut Pensionskassenstatistik 62% in Kassen versichert, die den gesetzlichen Koordinationsabzug anwenden, 37% sind in Kassen, die eine vom Gesetz abweichende Regelung kennen (Bundesamt für Statistik 2000a, S. 70). Aber nicht immer bedeutet das Vorhandensein einer überobligatorischen freiwilligen Regelung, dass davon auch Gebrauch gemacht wird. Beispielhaft sei die Pensionskasse der Migros erwähnt, der grössten Einzelhandelskette der Schweiz, wo die Versicherungsmöglichkeit auf dem Papier besteht, in der Praxis aber trotzdem nur selten zum Zuge kommt (Morad 2000, S. 999).²⁴

Gemäß Pensionskassenstatistik profitieren 1,4 Millionen oder 37% aller Versicherten von einer reglementarischen Korrektur des Koordinationsabzugs (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6

Versicherte mit abweichendem Koordinationsabzug (1998)

²⁴ Die Anwendung scheitert bisweilen an den ökonomischen Interessen der Unternehmen, in erster Linie aber am Willen der Mitarbeitenden, welche – aus welchen Gründen auch immer – oft lieber mehr Geld im Portemonnaie wünschen als eine Vorsorgeregung für die Zukunft (Morad 2000, S. 997).

Reglementarische Lösung	Koordinationsabzug	Anzahl Versicherte	in % aller Erwerbstätigen
Versicherte in Kassen ohne Koordinationsabzug		316.071	10,07
reduzierter Koordinationsabzug in SFr.	< 10.000	27.644	0,88
	>10.000 und < 23.800	168.043	5,35
Koordinationsabzug in % des Lohnes	Bis 10 %	364	0,01
	11 bis 20 %	10.701	0,34
	Über 20 %	51.300	1,63
andere Lösungen		564.849	17,99
Bei Teilzeitangestellten mit Reduktion		1.204.259	42,65
ohne Reduktion		1.619.346	57,35

Quelle: Bundesamt für Statistik 2000a, S. 70.

Über 10% der Versicherten sind Kassen angeschlossen, die gar keinen Koordinationsabzug kennen. Für sie wird der volle AHV-Lohn versichert, zuweilen verbunden mit einer reglementarischen Obergrenze bei einem Erwerbseinkommen von über SFr. 74.160 (in der Regel endet der versicherte Lohn auf einem Niveau zwischen SFr. 100.000 bis SFr. 150.000 Jahreslohn).

Die Kombination von erweiterter Lohnbasis und reduzierter Prämienhöhe ergibt für die mittleren und hohen Einkommen keine materiellen Änderungen, die ins Gewicht fallen; die kleinen Einkommen sind hingegen automatisch mitversichert und genießen in diesen Kassen alle Vorteile der obligatorischen und – wegen des Gleichbehandlungsgebots – auch der überobligatorischen Versicherung.

Weitere 26% der Versicherten sind in Kassen, die die kleinen Einkommen anders begünstigen – durch einen reduzierten fixen Koordinationsabzug in Franken oder durch einen prozentualen Koordinationsabzug oder eine Kombination von beidem, so dass die Vorsorge dem Lohn oder dem Beschäftigungsgrad eher angepasst ist als bei der rein gesetzlichen Minimallösung. Allerdings handelt es sich teilweise um reglementarische Herabsetzungen des Koordinationsabzugs, die in der Praxis nur auf ausdrücklichen Wunsch der betroffenen Beschäftigten Anwendung finden. Häufig sind die Versicherten nicht oder ungenügend informiert oder nehmen von der Versicherung aus Kostengründen Abstand.

5.4 Beurteilung der beruflichen Vorsorge

In der 2. Säule bestehen beitragsseitig zahlreiche rechtliche und strukturelle Hürden, die zu einer erheblichen Benachteiligung von flexiblen Arbeitsverhältnissen und diskontinuierlichen Erwerbsbiographien führen. Der Koordinationsabzug führt zur rechtungleichen Behandlung objektiv gleicher Arbeit. Verbunden mit einer starken Orientierung am Äquivalenzprinzip verhindert er, dass die Betroffenen einen Versicherungsanspruch begründen können, der jenen in „normalen Arbeitsverhältnissen“ ebenbürtig ist.

Benachteiligungen ergeben sich in mehrfacher Hinsicht:

- Da die Teilzeiterwerbstätigkeit i.d.R. zu einem gegenüber der Vollzeiterwerbstätigkeit niedrigeren Erwerbseinkommen führt, ist das Risiko von Teilzeitbeschäftigten, wegen der kürzeren Arbeitszeit von der obligatorischen Versicherung nicht erfasst zu werden, um ein Vielfaches größer als bei Vollzeitbeschäftigten.

- Für flexible Arbeitsverhältnisse, seien es befristete, parallele oder solche mit nicht im Voraus bestimmten Löhnen, ergeben sich enorme Abgrenzungsprobleme bei der Versicherungspflicht. Art. 29 - 31 BVV 2 ermöglichen zwar theoretisch, dass auch bei mehreren parallelen Arbeitsverhältnissen das gesamte Einkommen abzüglich eines Koordinationsabzuges versichert werden kann und dass sich die verschiedenen Arbeitgeber entsprechend den von ihnen gezahlten Löhnen an den Beiträgen beteiligen. Die vielen rechtlichen Unsicherheiten leisten jedoch in der Praxis der Unterversicherung von flexiblen Arbeitsverhältnissen Vorschub.
- Die administrative Kontrolle der Beitragsleistung durch die Aufsichtsbehörden wird nur anhand der Höhe der AHV-Löhne bzw. der koordinierten Löhne vorgenommen. Diese Art der Kontrolle reicht in der Regel nicht aus, um Arbeitsverträge, die länger als drei Monate dauern, aber befristet sind, auf die Einhaltung der Versicherungspflicht zu kontrollieren. Befristete Arbeitsverhältnisse, die obligatorisch zu versichern wären, sind auf dieser Basis nicht erkennbar und die Versicherung unterbleibt häufig.
- Besonders ungenügend ist die Versicherung von parallelen Erwerbstätigkeiten, da der Koordinationsabzug in jedem Arbeitsverhältnis seine Wirkung von neuem entfaltet. Auch Kettenarbeitsverträge oder solche mit geringen Unterbrechungen können unter den heutigen Verhältnissen der individuellen Vorausdeklaration der einzelnen Arbeitgeber kaum mit vernünftigem Aufwand beaufsichtigt werden. Ohne gesetzliche Erweiterung des Obligatoriums und ohne Zugriff auf die Daten der Zentralen Ausgleichskasse in Genf, die die Summe der Erwerbsverhältnisse erfassen könnte, ist es technisch praktisch nicht möglich, parallele, nachgelagerte oder vorgelagerte Arbeitsverhältnisse bei mehreren Arbeitgebern adäquat zu versichern. Die Versicherungspflicht kann heute bei mehreren parallelen Teilzeitarbeitsverhältnissen oder bei nachgelagerten Beschäftigungen auch dann kaum beaufsichtigt werden, wo das Obligatorium gesetzlich zweifelsfrei statuiert wird.
- Im Jahre 2000 belief sich der Anteil der Frauen mit Teilzeiterwerbstätigkeit auf 57%, jener der Männer auf 10%. Frauen sind insofern die Hauptbetroffenen der Benachteiligungen durch den Koordinationsabzug. Frauen haben auch signifikant geringere Löhne als Männer, was häufig in diskontinuierlichen Erwerbsbiographien, bedingt durch Erziehungsaufgaben, begründet ist. Auch dieser Faktor wirkt sich wegen des Koordinationsabzuges negativ auf die finanzielle Lage der Frauen im Rentenalter aus.

Weil der Ein- und Austritt von Versicherten in eine Vorsorgeeinrichtung mit administrativem Aufwand verbunden ist, aber auch um Kosten zu senken, tendieren viele Arbeitgeber dazu, die Versicherungspflicht gemäß BVG so weit wie möglich zu umgehen. Es sind aus der Praxis unzählige Beispiele von Arbeitsverhältnissen bekannt, bei denen die Arbeitsverträge von Anfang an so ausgelegt werden, dass ein Versicherungsbeitrag in der 2. Säule entfällt (z.B. Swissair, McDonalds).

Nicht zu vergessen ist, dass mit dem Koordinationsabzug nicht nur die obligatorischen Beiträge des Arbeitgebers ausfallen, sondern auch die namhaften überobligatorischen Leistungen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass flexible Arbeitsverhältnisse vor allem durch den Koordinationsabzug und die lückenhafte Beitragspflicht benachteiligt werden. Daneben sind diskontinuierliche Erwerbsbiographien besonders vom strikten Äquivalenzprinzip in der 2. Säule negativ betroffen. Dieses führt generell zu niedrigeren Altersleistungen, weil Ausgleichsmechanismen wie in der AHV (z.B. Erziehungsgut-

schriften) fehlen, provoziert aber auch Lücken in der beruflichen Invalidenversicherung, etwa dann, wenn eine Invalidität ausgerechnet in einer Zeitspanne ohne oder mit reduzierter Erwerbsarbeit eintritt.

Bei Scheidung besteht zwar inzwischen ein Anspruch auf güterrechtliche Teilung der Ansprüche. Dies kann in manchen Fällen die beruflichen Nachteile der Kindererziehung kompensieren (Lohnausfall, Karriereknick). Nicht davon profitieren können allerdings unverheiratete Paare und Alleinerziehende.

5.5 Sicherungslücken der Selbständigen

Von wachsender Relevanz ist der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit/Unterbeschäftigung und Lücken der Alterssicherung bei selbständiger Erwerbstätigkeit. Das Gesetz sieht kein BVG-Versicherungsbatorium für Selbständige vor. Selbständige sind nur gegen Arbeitslosigkeit versichert, wenn sie in den zwei Jahren vor Geltendmachung des Anspruches während mindestens sechs Monaten eine beitragspflichtige abhängige Beschäftigung ausgeübt haben.

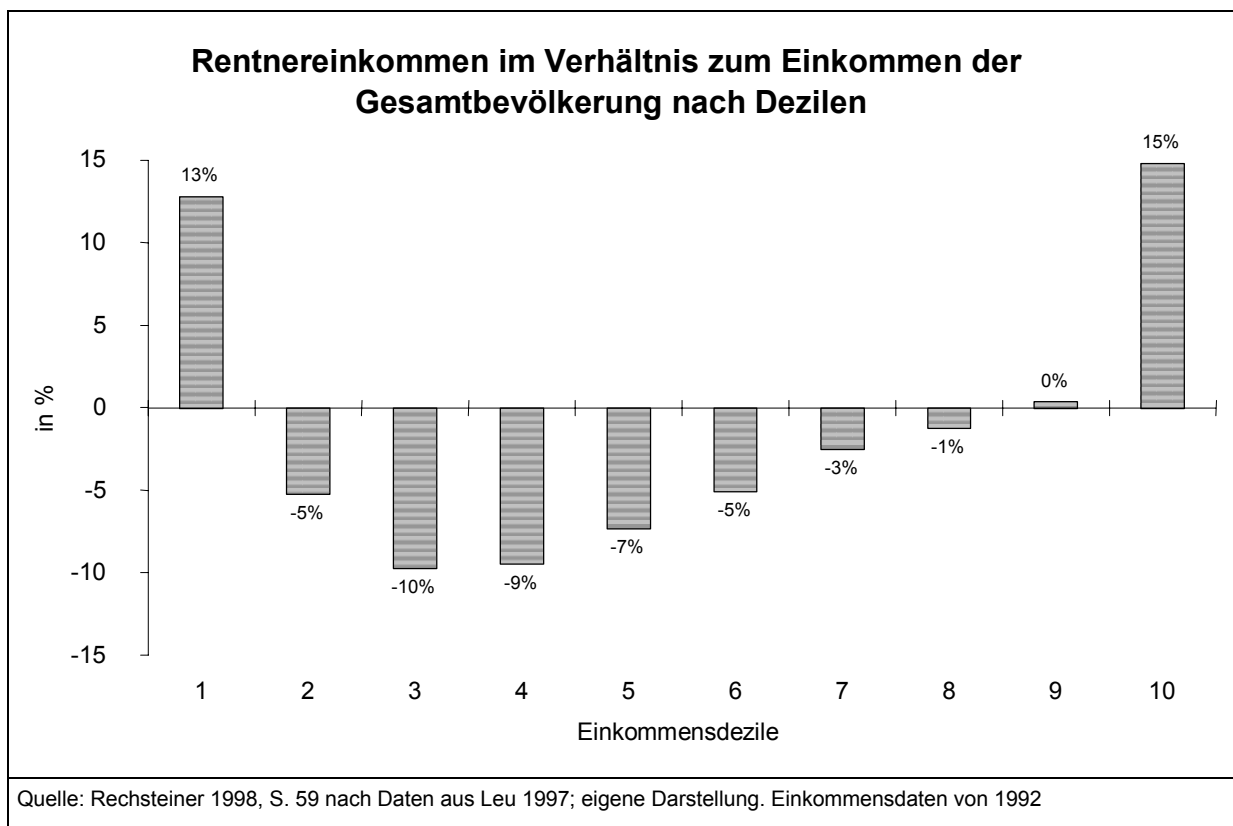
Selbständigen fehlt durch den fehlenden Schutz bei Arbeitslosigkeit ein Teil der Altersvorsorge, wenn sie in eine Situation mit niedrigem Einkommen oder schlechter Geschäftslage geraten. Die sinkende AHV-Beitragskala – eine Art Beitragsrabatt – vermag einen Teil der durch Einkommensschwäche verursachten Sicherungslücke zu schließen oder zumindest zu erleichtern. Leuzinger (1998, S. 130) stellt aber zu recht die Frage, ob „unter dem Aspekt des Schutzbedürfnisses die Abgrenzung der Versicherungspflicht aufgrund des Kriteriums Selbständigkeit/Unselbständigkeit wirklich befriedigt“. Dies betrifft vor allem jene Personen, die in Krisenzeiten eine selbständige Erwerbstätigkeit neu aufnehmen, die nicht dem traditionellen Bild der Selbständigkeit entspricht.

6. Reformbestrebungen

6.1 Wirksamkeit des Dreisäulensystems

Ein Blick auf die statistische Verteilung der Einkommen zeigt, dass die Rentner und Rentnerinnen im untersten Dezil materiell besser abgesichert sind als das unterste Dezil der Erwerbsbevölkerung (Abbildung 7). Das Verhältnis der Einkommen von Personen im Rentenalter und solchen von jungen Personen wird aber vom zweiten bis zum 8. Dezil negativ, was auf eine ungenügende Ersatzquote im unteren bis mittleren Bereich hindeutet (Rechsteiner 1998, S. 58). In den obersten Dezilen werden die Einkommensverhältnisse der Rentner häufig durch Erbschaften stark verbessert; angesichts der angestiegenen Lebenserwartung wird heute ein erheblicher Teil der Erbschaften erst im Rentenalter angetreten.

Abbildung 7



Alle Einkommensklassen haben laut Bundesverfassung ein Recht auf die „Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung“. Damit dieses Ziel – über den reinen Existenzbedarf hinaus – erfüllt werden kann, müssen die Einkommensverhältnisse besonders im unteren Bereich und mittleren Bereich verbessert werden.

6.2 Reformbestrebungen in der AHV (11. AHV-Revision)

Die Veränderung im Bevölkerungsaufbau führt dazu, dass auf die aktive Generation steigende Lasten zukommen werden. Um auch von den Rentnerinnen und Rentnern einen gewissen Beitrag zur Sicherung insbesondere der AHV zu verlangen, wurde zum Jahresbeginn 1999 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, zweckgebunden zur Finanzierung der AHV/IV, vorgenommen. Weitere Erhöhungen der Mehrwertsteuer sind derzeit Gegenstand der 11. AHV-Revision und sollen die zu erwartende demographische Mehrbelastung ausgleichen. Doch auch bei den Ausgaben soll deutlich gespart werden:

- Die Renten sollen in einem langsameren Rhythmus indexiert werden.
- Die Witwenrenten sollen zeitlich begrenzt und für Witwen ohne Kinder ganz abgeschafft werden.
- Das Rentenalter der Frauen soll von 64 auf 65 erhöht und dem Rentenalter der Männer angepasst werden.

Die Erziehungstätigkeit der Frauen mit Kinder wurde indirekt ausdrücklich anerkannt, indem die beantragte Abschaffung der Witwenrente für diese Frauen inzwischen abgelehnt wurde.²⁵

Für diskontinuierliche Erwerbsbiographien relevant ist der Beschluss des Nationalrats, AHV-Beiträge im Rentenalter (von erwerbstätigen Personen über 65) rentenbildend anzurechnen. Dies hilft jenen Personen, die noch nicht eine Maximalrente erhalten, durch nachträgliche Beiträge ihr Alterseinkommen zu verbessern.

Abgelehnt wurde aus Finanzgründen ein Antrag der sozialdemokratischen Fraktion, die Rentenformel weiter durch eine Verdoppelung des „Rentenknicks“ zu verbessern. Dies hätte die Renten im mittleren Bereich um 5,2% verbessert.²⁶

Insgesamt zeigt sich allerdings, dass in der AHV wenig Reformbedarf zugunsten der flexiblen Arbeitsverhältnisse und der Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien besteht.

6.3 Reformvorschläge in der beruflichen Vorsorge

Für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen resultiert aus der Kombination von nicht existenzsichernder AHV und nicht oder nur teilweise versichertem Einkommen in der beruflichen Vorsorge eine ungenügende Gesamtvorsorge. Eine Verbesserung des Vorsorgeschutzes für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen (Neuregelung des Koordinationsabzugs) wird im Rahmen der 1. BVG-Revision diskutiert.²⁷

Reformvarianten zum Koordinationsabzug

Verschiedene Lösungen zur Neuregelung des Koordinationsabzugs sind vorgeschlagen. Dabei ist zwischen der Senkung des Koordinationsabzugs und der Festlegung einer Eintrittsschwelle zu unterscheiden. So kann man den Koordinationsabzug grundlegend neu definieren und trotzdem eine Eintrittsschwelle von z.B. einer halben oder einer ganzen minimalen AHV-Rente (6.180/12.360 SFr./Jahr) belassen, um die Versicherung von Bagatellbeschäftigungen zu vermeiden.

Im Rahmen der 1. BVG-Revision werden verschiedene Neuregelungen diskutiert:

- **Reduktion des Koordinationsabzugs bei Teilzeitarbeit:** Dies würde das Problem nur für einen Teil der Beschäftigten lösen. Verwaltung und Aufsicht sind sehr kompliziert, da juristisch ein Beschäftigungsgrad fixiert werden müsste, was technisch nicht immer möglich ist. Die Unterversicherung von kleinen Einkommen würde zudem nicht generell beseitigt, sondern nur für die Teilzeitbeschäftigten; das ist nicht unbedingt gerecht.
- **Einfrieren der Lohngrenze:** Beließe man die untere Grenze bei SFr. 24.720, würden die kleinen Einkommen als Folge der Teuerung langsam in die 2. Säule

²⁵ Beschluss des Nationalrats in der Sondersession vom Mai 2001, erste Lesung.

²⁶ Zwei Gründe wurden für diesen Antrag in Feld geführt: Laut Bundesverfassung soll die AHV das Existenzminimum garantieren. Heute kann dieses Ziel bei den niedrigeren Renten der AHV jedoch nicht als erfüllt angesehen werden. Mit der zunehmenden Verlagerung der Finanzierung in Richtung Mehrwertsteuer ist es zudem angebracht, die unteren Renten etwas zu verbessern, denn die kleinen Einkommen tragen proportional mehr zur Finanzierung bei, weil die Mehrwertsteuer regressiver wirkt als die Finanzierung über Lohnprozente (aus dem Votum von Rudolf Rechsteiner).

²⁷ Weitere Reformen befassen sich mit der Versicherteninformation, dem Teuerungsausgleich, dem Rentenalter und der Aufsicht über die Pensionskassen. Sie sind für flexible Arbeitsformen und diskontinuierliche Erwerbsbiographien weniger relevant.

hinein wachsen. Es würde jedoch Jahrzehnte dauern, bis eine deutliche Verbesserung realisiert wäre.

- **Abschaffung des Koordinationsabzugs:** Um Überversicherungen bei dieser „Maximallösung“ zu vermeiden, müsste die Prämienhöhe nach unten korrigiert werden. Alle Löhne unter dem oberen Grenzlohn (SFr. 74.160) würden mehr Rente erhalten. Widerstand wäre von hohem Einkommen zu erwarten, die bei Absenkung des Prämienniveaus auf dem nicht plafondierten Teil des Überobligatoriums Einbußen erfahren würden.
- **Halbierung des Koordinationsabzugs:** Dies würde zwar die Zahl derer verkleinern, die gar nichts erhalten und die Lage der „mittleren Einkommen“ (SFr. 24.000 - 48.000) verbessern. Ein geringer Teil der Beschäftigten bliebe jedoch unversichert, Teilzeitbeschäftigte würden weiter unter subproportionaler Versicherung leiden.
- **Koordinationsabzug höchstens 33% des AHV-Lohns, maximal SFr. 24.720:** Statt einem fixen Abzug in Franken könnte der Koordinationsabzug gleitend definiert werden. Bei allen Löhnen unter dem Versicherungsmaximum (SFr. 74.160) ergäbe sich eine Erweiterung der Lohnbasis auf 66% des Lohnes und eine gewisse Aufstockung der Vorsorge, während die Lage bei den Versicherten mit Löhnen über SFr. 74.160 unverändert bliebe. Diese Lösung würde Teilzeitbeschäftigte und Niedriglöhne gleichermaßen erfassen, und die Lösung wird auch in der Praxis freiwillig bereits praktiziert. Die hohen Einkommen blieben von der neuen Koordination unberührt. Erste Verhandlungen in der zuständigen Parlamentskommission gehen in diese Richtung, doch wurden noch keine Anträge definitiv verabschiedet.²⁸

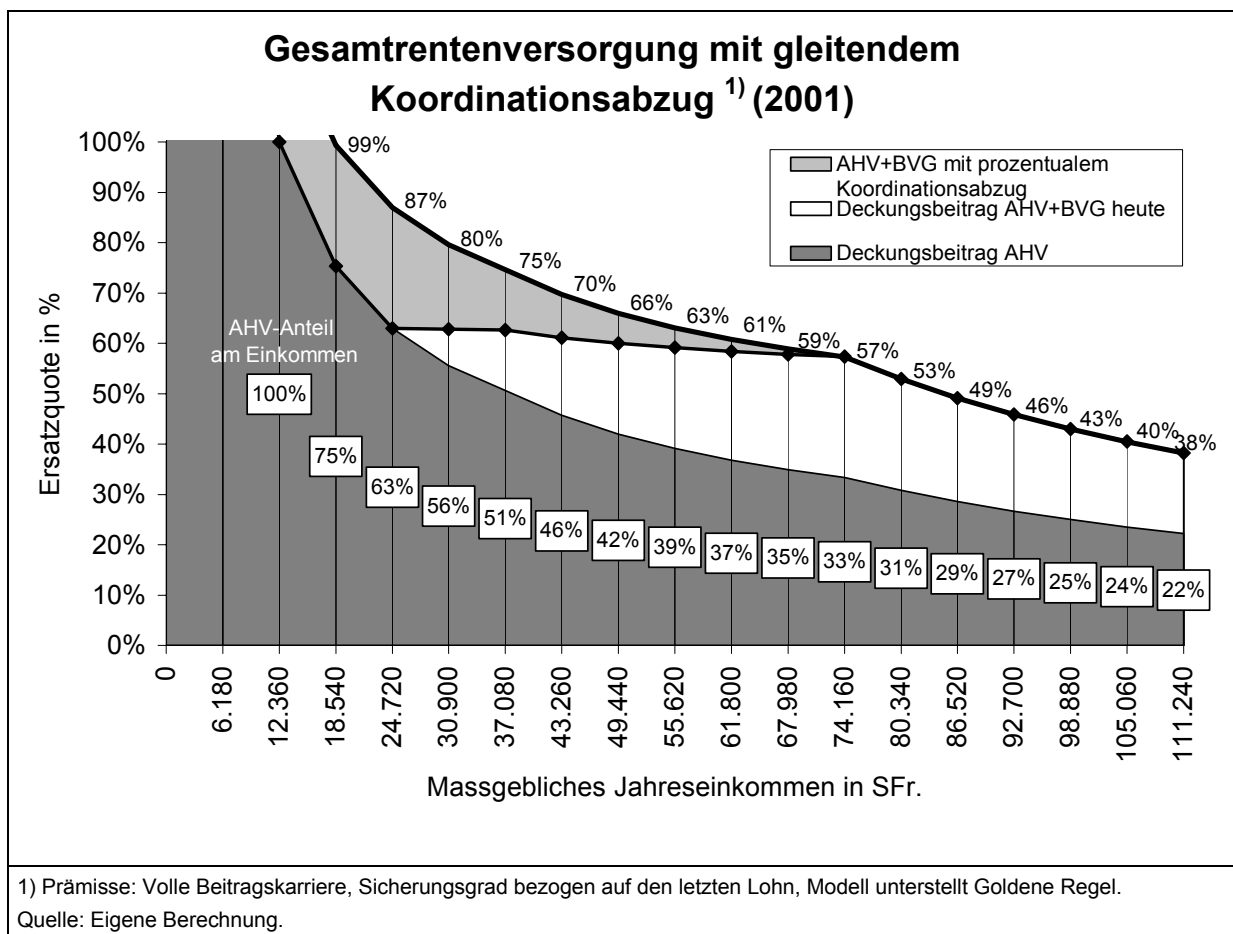
Ein gleitender Koordinationsabzug böte den Vorteil, dass die kleinen und mittleren Löhne in der beruflichen Vorsorge gleichwertig behandelt werden; die Versicherung der hohen Einkommen bliebe unberührt. Bei Bagatellbeschäftigungen wären angemessene Regelungen möglich. So könnte die Eintrittsschwelle, ab welcher der Lohn obligatorisch versichert werden muss, variiert werden, ohne dass dadurch der Versicherungsgrad der obligatorisch Versicherten beeinträchtigt würde.

Bei einer Eintrittsschwelle von SFr. 6.060 (halbe AHV-Minimalrente) würde z.B. ein Versicherter mit SFr. 8.000 Jahreslohn die gleichen Beiträge im Verhältnis zum Lohn erhalten wie ein Versicherter mit SFr. 80.000 Jahreslohn. Das System wäre nicht nur administrativ einfach und eindeutig, es würde auch eine Verbesserung des Sicherungsgrades für alle kleinen und mittleren Löhne mit sich bringen.

Der prozentuale Koordinationsabzug würde den kleinen und mittleren Einkommen jenen Versicherungsgrad zwischen 60 und 80% bringen, der zur Fortsetzung der gewohnten Lebensweise gemäß Bundesverfassung notwendig wäre. Dabei muss beachtet werden, dass die komfortable Rentenkurve gemäß Modell (Abbildung 8) nur mit vollständiger Beitragskarriere erreicht wird. In der Realität ist die Ersatzquote wegen Kindererziehung, Teilzeitarbeit, Arbeitslosigkeit, Umschulung usw. häufig niedriger. Die immer wieder geäußerten Befürchtungen einer Überversicherung treffen gerade im unteren Lohnbereich nicht zu.

²⁸ Der Autor ist Mitglied der zuständigen Kommission und hat dieses Reformmodell selber beantragt.

Abbildung 8



Einer gängigen Auffassung zufolge sind staatliche Transferleistungen nur dann sinnvoll, wenn sie das Ausmaß an Armut verringern. Bei der 2. Säule steht dieses Ziel aber wegen der Arbeitsteilung mit der 1. Säule nicht im Vordergrund. Das Obligatorium sorgt vielmehr dafür, dass alle Beschäftigten eine minimale gleichartige Vorsorge erhalten, die auch bei Stellenwechsel gesichert bleibt. Zudem werden mit dem Obligatorium die Konsumpräferenzen der Beschäftigten beeinflusst. Wegen der gestiegenen Lebenserwartung ist die kollektive Einkommenssicherung für die dritte Lebensphase zu einem eigenständigen, von der Armutsbekämpfung weitgehend losgelösten Bedürfnis geworden (Bichot 1995). Der Zweck der beruflichen Vorsorge besteht gerade darin, die Differenz zwischen dem definierten Existenzbedarf, gesichert durch die AHV, und dem nötigen Einkommen für die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung (Fortsetzung des gewohnten Konsumniveaus) zu finanzieren.

Die Abschaffung des Koordinationsabzuges soll demgemäß keine neue Umverteilung von Einkommen bewirken, sondern vorhandene Diskriminierungen von flexiblen Arbeitsverhältnissen und diskontinuierlichen Erwerbsbiographien beseitigen oder abschwächen. Neue Armutserscheinungen von Personen mit hohen Unterstützungs-pflichten und für working poor können mit der Neugestaltung des Koordinationsabzuges denn auch nicht gelöst werden. Der gleitende Koordinationsabzug beugt vielmehr einer strukturellen Diskriminierung bei Nichtnormverträgen vor. Er ist geeignet, die soziale Stellung von Personen mit flexiblen Arbeitsverhältnissen nachhaltig zu verbessern, sofern diese nicht in prekären Verhältnissen leben, sondern über Lohn-einkommen verfügen, die ihren Lebensunterhalt angemessen decken.

In diesem Sinne bewegt sich die skizzierte Reform des Koordinationsabzugs im Rahmen der klassischen Sozialpolitik, die versucht, die Nichtnormverträge den Normverträgen versicherungsrechtlich gleichzustellen. Sie leistet wenig zur Beseitigung von Armut der working poor oder der Unterstützungspflichtigen mit schwachen Einkommen. Diese Probleme müssen anders gelöst werden, beispielsweise

- durch die Einführung von Erziehungsgutschriften auch im BVG, die vielleicht über die AHV zu finanzieren wären,
- über eine Vereinheitlichung und Erhöhung der Kinderzulagen,
- über eine staatliche Förderung der hausexternen Kinderbetreuung, die bisher in der Schweiz als prekär bezeichnet werden kann,
- über die Fixierung von Mindestlöhnen,²⁹
- über die Einführung von Ergänzungsleistungen für Kinder in prekären Verhältnissen, sowie
- über die skizzierte Neuformulierung der Rentenformel.

Die parlamentarische Beratung während der 11. AHV-Revision hat allerdings gezeigt, dass der Spielraum für diese Neuerungen sehr klein ist.

6.4 Beseitigung administrativer Hürden

Die Administration der obligatorischen Alterssicherung ist geprägt von der föderalen Struktur des Landes und von der traditionell starken Sozialpartnerschaft. Die dezentrale Durchführung in Pensionskassen und Ausgleichskassen hat den Nachteil, dass in der 1. und in der 2. Säule große Koordinationslücken bestehen, die den Benachteiligungen von flexiblen Arbeitsverhältnissen Vorschub leisten, punktuell aber auch zu Privilegierungen³⁰ führen können.

Mit der Durchführung der AHV und der IV sind rund 100 öffentliche Ausgleichskassen betraut, die vom Bund, den Kantonen und den Verbänden von Arbeitgebern und Selbständigen errichtet wurden. Die Zentrale Ausgleichskasse in Genf registriert die Einzeldaten sämtlicher Ausgleichskassen und wäre theoretisch in der Lage, eine den effektiven Einkommensverhältnissen angepasste Versicherungspraxis sicherzustellen. Dies würde konkret bedeuten,

- dass AHV-Beitragsrabatte für „Doppelverdiener“ mit selbständigen und unselbständigen Erwerbsverhältnissen nicht schematisch, sondern entsprechend der effektiven Einkommensverhältnisse gewährt werden könnten,
- dass bei mehreren gleichzeitig bestehenden Arbeitsverhältnissen die kumulierten Löhne für die Bemessung der BVG-Versicherungspflicht herangezogen werden könnten und
- dass bei verschiedenen, zeitlich hintereinander liegenden Arbeitsverhältnissen die jahresweise Veranlagung der BVG-Versicherungspflicht durchgeführt werden könnte.

²⁹ Erstmals generell ins schweizerische Rechtssystem aufgenommen dank der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union.

³⁰ Privilegiert werden z.B. abhängig Beschäftigte mit selbständigem Nebenerwerb oder Selbständige mit kleinem Einkommen, die einem unselbständigen Nebenerwerb nachgehen.

Damit könnte die beobachtete BVG-Unterversicherung bei flexiblen Erwerbsformen in jenen Fällen eliminiert werden, wo der AHV-Lohn den Koordinationsabzug überschreitet, und eine generelle Versicherungspflicht könnte rechtlich eindeutig verankert und vollzogen werden. Gleichzeitig entfielen der Beitragserlass gutgestellter „Doppelverdiener“ (selbständig/unselbständig) in der AHV, was zu Mehreinnahmen führen würde.

In concreto besitzt der AHV-Ausgleichsfonds aber nicht die nötigen Kompetenzen für die Kontrolle des Versicherungsobligatoriums und es scheint so, als würde die Angst vor einer Zentralisierung des Beitragswesens und der fehlende politische Wille Lösungen in dieser Richtung verhindern.

7. Zusammenfassung

Liberalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes werden heute von allen Seiten gefordert.

- Die Erwerbsbedürfnisse sind gewachsen, nicht zuletzt, weil das Familieneinkommen bei nur einem erwerbstätigen Elternteil nicht mehr genügt.
- Arbeit geht immer häufiger einher mit Familienpflichten, die Teilzeitbeschäftigung nimmt zu.
- Die Konjunkturausschläge sind stärker als während der Nachkriegszeit und vor hohen Arbeitslosenraten bleibt auch die Schweiz nicht verschont.
- Lebenslanges Lernen wird gefordert, führt jedoch ebenfalls zu Unterbrechungen in der Erwerbsbiographie.

„Flexibilität und Sicherheit“ in der Alterssicherung heißt, dass sich die Beschäftigten flexibel verhalten können, ohne eine unzureichende Alterssicherung riskieren zu müssen. Das bedeutet z.B., dass zwei Teilzeitstellen zur gleichen Rente führen sollten wie dieselbe Arbeitszeit als Vollerwerb. Zudem sind objektiv begründete Diskontinuitäten der Erwerbstätigkeit wie Kindererziehung, Arbeitslosigkeit, Umschulungen usw. durch Maßnahmen zu kompensieren, die den Verlust an Versicherungsansprüchen angemessen begrenzen.

In allen Sozialversicherungszweigen werden Erwerbsersatzleistungen mindestens teilweise auf der Grundlage des von der versicherten Person in einem bestimmten Zeitraum oder zu einem bestimmten Zeitpunkt erzielten Erwerbseinkommens berechnet. Der Umstand, dass in flexiblen Arbeitsverhältnissen häufig niedrigere Einkommen verdient werden, zieht hier gleichsam automatisch geringere Geldleistungen der Sozialversicherungen nach sich.

Die einzelnen Zweige der schweizerischen Alterssicherung behandeln die flexiblen Arbeitsverhältnisse jedoch höchst unterschiedlich. In der 1. Säule kann man berechtigterweise von einer strukturellen Begünstigung von Personen in flexiblen Arbeitsverhältnissen und mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien sprechen, während die 2. Säule diese Beschäftigten deutlich benachteiligt. Übersicht 6 fasst die wichtigsten Begünstigungen und Benachteiligungen noch einmal zusammen:

Übersicht 6

Vor- und Nachteile der 1. Säule und der 2. Säule der Alterssicherung für flexible Arbeitsverhältnisse			
System und Element	Benachteiligt eher flexible Arbeitsformen und diskontinuierliche Erwerbsbiographien	Begünstigt eher flexible Arbeitsformen	Begünstigt speziell diskontinuierliche Erwerbsbiographien
AHV (1. Säule)			
Rentenformel	---	Mindestrente	X
Rentenformel	---	Maximalrente (führt zu hoher Solidarität)	
Rentenformel	---	„Knick“ der Rentenskala zugunsten von kleinen und mittleren Einkommen	X
Beitragspflicht	---	Beitragsrabatte der Selbständigen	
Beitragspflicht	Beitragspflicht im Rentenalter ohne Rentenwirksamkeit		
Familienlastenausgleich	---	Erziehungsgutschriften	X
Familienlastenausgleich	---	Betreuungsgutschriften	X
Versicherungsanspruch	---	Rentensplitting	X
Versicherungsanspruch	---	Versicherungsmöglichkeiten bei Auslandsaufenthalt	
Berufliche Vorsorge (2. Säule)			
Beitragspflicht	Koordinationsabzug		
Beitragspflicht	Beitragsregelung bei mehreren Arbeitgebern		
Beitragspflicht	Prospektive Veranlagung		
Beitragspflicht	Beitragsregelung bei befristeten Verträgen		
Leistungen bei Invalidität	Berechnung der Invalidenleistung		
Fiskalische Behandlung	Steuervorteile eher größer bei vollem Erwerb / höheren Löhnen		
Leistungen	Freizügigkeit unvollständig (Zinsüberschüsse, Arbeitgeberbeiträge im Leistungsprimat)		
Quelle: Eigene Darstellung.			

7.1 Beurteilung der 1. Säule

Flexible Arbeit und diskontinuierliche Erwerbsbiographien sind in der AHV nicht mit versicherungsrechtlichen Nachteilen, sondern mit einer Vielzahl von Solidaritäten von Seiten der übrigen Versicherten und zwischen Ehepartnern verbunden.

Personen mit Nicht-Normalarbeitsverhältnissen profitieren wegen ihrer häufig niedrigeren Entlohnung von solidarischen Elementen, die im Rahmen der gegebenen Mittel Armut im Alter wirksam verhindern.

Weil in der AHV auch Nichterwerbstätige beitragspflichtig sind, entstehen bei speziellen Erwerbsverhältnissen oder bei Erwerbsunterbrechungen wie Ausbildung, Studium, Erziehung von Kindern, Haushaltsführung für den Ehegatten, Teilzeitarbeit usw. keine Beitragslücken.

Es lässt sich festhalten, dass für untypische Erwerbsbiographien in der AHV viele günstige Beitragsregeln bestehen:

- die umfassende Versicherungspflicht
- Prämienrabatte für Selbständige
- der Rentenknick (höhere Beitragsrendite von kleinen Einkommen gemäß Rentenformel seit 1997)
- die unbeschränkte Beitragspflicht nach oben mit hoher Solidaritätskomponente
- die Begünstigung von im Betrieb mitarbeitenden Familienmitgliedern, die keinen Barlohn beziehen, aber von Beiträgen des Ehegatten profitieren
- die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.

Einzig die fehlende Rentenwirksamkeit von AHV-Beiträgen im Rentenalter kann als Benachteiligung von Nicht-Normbiographien bezeichnet werden.

Bezüglich der Selbständigen kann man von einer weiteren Privilegierung in der staatlichen Alterssicherung sprechen: ihr Beitragssatz ist generell niedriger (7,8% statt 8,4%), sie erhalten Beitragsrabatte für Einkommen unter SFr. 47.800. Die Beitragsrabatte sind zudem auch bei einer Kombination mit einer abhängigen Beschäftigung wirksam.

Die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sind eine auch im europäischen Maßstab bemerkenswerte Neuerung im schweizerischen System, die den diskontinuierlich Erwerbstätigen mit Kindern (vor allem Frauen) entgegenkommen. Das rentenbildende Einkommen von Personen, die Kinder erziehen oder Verwandte betreuen, wird dadurch maßgeblich erhöht.

Nicht oder nur teilweise erwerbstätige Frauen profitieren von ihren erwerbstätigen Männern während der Ehe dadurch, dass ihnen die Hälfte des Erwerbseinkommens des Mannes rentenwirksam gutgeschrieben wird, und umgekehrt. Durch Splitting und Erziehungsgutschriften werden vor allem niedrige Frauenrenten verbessert, während Personen in gehobenen Einkommensverhältnissen ihre Ansprüche dadurch nicht steigern können. Insgesamt ergibt sich ein stark nivellierender Effekt, unter Anerkennung der tatsächlich geleisteten bezahlten und unbezahlten Arbeit.

Dieses teil-kausale Sicherungssystem, das bewusst von einer Einheitsrente absieht, setzt bei den unteren und mittleren Löhnen starke Anreize, den Beitragspflichten nachzukommen. Die Erfüllung der Beitragspflicht (inklusive des Erbringens einer Erziehungs- oder Betreuungsleistung) führt für kleine und mittlere Einkommen zu einer überproportionalen Erhöhung der Rentenleistung. Demgegenüber sind die Anreize für hohe Einkommen, Beiträge zu entrichten, eher gering. Ab einem bestimmten Niveau (ca. SFr. 75.000 Erwerbseinkommen) führen zusätzliche Beiträge nicht zu einer Erhöhung des Rentenanspruchs; hier wirken die Beitragspflichten wie eine Steuer.³¹

³¹ Die Hauptgegner der AHV rekrutieren sich deshalb aus den hohen bis sehr hohen Einkommensklassen. Daneben erwächst der 1. Säule auch aus dem Versicherungs- und Bankengewerbe Opposition, weil die Geschäftsinteressen dieser Branchen eine weitere Aufstockung der 2. und der 3. Säule postulieren.

7.2 Beurteilung der 2. Säule

Die 2. Säule bezweckt zusammen mit den Leistungen der AHV die Fortsetzung der gewohnten Lebensweise. In der beruflichen Vorsorge bestehen mehrere Hürden, die eine angemessene Versicherung von flexibel Beschäftigten verhindern.

Als diskriminierender Faktor erweist sich in erster Linie der gesetzliche Koordinationsabzug. Er führt zur rechtsungleichen Behandlung objektiv gleicher Arbeit. Die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung ist dabei nur eine Scheinlösung, werden doch häufig die Arbeitsverhältnisse gerade so angelegt, dass die Versicherungspflicht umgangen werden kann, etwa indem der gesetzliche Mindestlohn im BVG arbeitsvertraglich unterschritten wird.

Benachteiligungen ergeben sich in mehrfacher Hinsicht:

- Da die Teilzeiterwerbstätigkeit i.d.R. zu einem geringeren Erwerbseinkommen führt, ist das Risiko von Teilzeitbeschäftigten, wegen der kürzeren Arbeitszeit von der obligatorischen Versicherung nicht erfasst zu werden, um ein Vielfaches größer als bei Vollzeitbeschäftigten.
- Für flexible Arbeitsverhältnisse, seien es befristete, parallele oder solche mit nicht im Voraus bestimmten Löhnen, ergeben sich große Abgrenzungsprobleme bei der Versicherungspflicht. Die vielen rechtlichen Unsicherheiten leisten in der Praxis der Unterversicherung von flexiblen Arbeitsverhältnissen Vorschub.
- Die administrative Kontrolle reicht in der Regel nicht aus, um Arbeitsverträge, die länger als drei Monate dauern, aber befristet sind, auf die Einhaltung der Versicherungspflicht zu kontrollieren. Die Versicherung unterbleibt deshalb häufig auch dann, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben wäre.
- Besonders ungenügend ist die Versicherung von parallelen Erwerbstätigkeiten, da der Koordinationsabzug bei jedem Arbeitsverhältnis seine Wirkung von neuem entfaltet. Ohne gesetzliche Erweiterung des Obligatoriums und ohne Zugriff auf die Daten der Zentralen Ausgleichskasse in Genf, die die Summe der Erwerbsverhältnisse erfassen könnte, ist es technisch praktisch nicht möglich, parallele, nachgelagerte oder vorgelagerte Arbeitsverhältnisse bei mehreren Arbeitgebern adäquat zu versichern.
- Im Jahr 2000 belief sich der Anteil der Frauen mit Teilzeiterwerbstätigkeit auf 57%, jener der Männer auf 10%. Frauen sind insofern die Hauptbetroffenen der Benachteiligungen durch den Koordinationsabzug. Frauen haben auch signifikant geringere Löhne als Männer, was häufig in diskontinuierlichen Erwerbsbiographien, bedingt durch Erziehungsaufgaben, begründet ist. 40% von ihnen erreichen einen Lohn, der niedriger ist als die Eintrittsschwelle des BVG-Obligatoriums. Dies wirkt sich entsprechend negativ auf die finanzielle Lage der Frauen im Rentenalter aus.

Aus Kostengründen tendieren viele Arbeitgeber dazu, die Versicherungspflicht gemäß BVG so weit wie möglich zu umgehen. Nicht zu vergessen ist, dass mit dem Koordinationsabzug nicht nur die obligatorischen Beiträge des Arbeitgebers ausfallen, sondern auch die beträchtlichen überobligatorischen Leistungen.

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung zur Frage der Geschlechterdiskriminierung in Teilzeitanstellungsverhältnissen entschieden, dass ein Unternehmen, das Teilzeitbeschäftigte unabhängig von ihrer Geschlechtszugehörigkeit nicht in die Pensionskasse aufnimmt, sich diskriminierend verhält, sofern es die betriebliche Notwendigkeit dieser Maßnahme nicht belegen kann. In diesem Sinne lässt

sich analog festhalten, dass auch das schweizerische Sozialversicherungsrecht diskriminierend angelegt ist, weil die Festsetzung eines Mindestlohnes für die Versicherungspflicht weder einer betrieblichen Notwendigkeit entspricht, noch mit der objektiven Bedarfslage übereinstimmt. Der Ausschluss bestimmter Arbeitnehmer von der Versicherungspflicht und die damit einhergehende rechtsgleiche Behandlung ist auch mit der Bundesverfassung nicht zu vereinbaren (Art. 8).

Die fakultative Versicherung bei befristeten Arbeitsverhältnissen, parallelen Teilzeitarbeitsverhältnissen und Arbeitsverhältnissen mit nicht im Voraus bestimmten Löhnen ist wohl in der Rechtsprechung gelöst, sie vermag aber den Bedürfnissen nach materieller Sicherheit nicht zu entsprechen. Weiter zählt die prospektive Deklaration des versicherten Einkommens zu den Ursachen von Unterversicherung, denn sie begünstigt Versicherungslücken, wenn befristete Arbeitsverhältnisse mehrmals verlängert werden, Teilzeitpensen aufgestockt werden oder der koordinierte Lohn aus anderen Gründen höher ausfällt als vorausgesehen.

Der Koordinationsabzug ist dem Leistungsprimat entlehnt und passt schlecht in eine Zeit, in der immer mehr Beschäftigte einen von der gradlinigen Berufskarriere abweichenden Verlauf ihres Erwerbslebens erleben. Eine diskriminierungsfreie Definition des Koordinationsabzugs würde den Arbeitsverträgen mit flexibler Arbeit die gleichen Versicherungspflichten auferlegen wie den Normalarbeitsverträgen, so dass bei Vorliegen einer oder mehrerer Teilzeitstellen kumuliert ein proportional gleich großer Versicherungsschutz im Verhältnis zum AHV-Lohn bestünde. Im übrigen treffen die einzelnen Reglemente in der Praxis sehr unterschiedliche Regelungen. Schon daraus ist ersichtlich, dass die heutige Gesetzeskonstruktion keineswegs zwingend ist. Weitere Schwächen bestehen hinsichtlich Freizügigkeit beim Stellenwechsel und bei der Sicherung im Falle der Invalidität.

Die dezentrale Administration der beruflichen Vorsorge und der AHV verhindert eine Kontrolle der gesetzeskonformen Sicherung, wird doch jedes Arbeitsverhältnis versicherungsrechtlich autonom abgewickelt. Die Ausgleichskassen und die Aufsichtsbehörden stellen sicher, dass ein Betrieb über eine Vorsorgeeinrichtung verfügt, die den gesetzlichen Bestimmungen genügt. Eine Kontrolle der einzelnen Arbeitsverhältnisse findet jedoch nur in den seltensten Fällen statt. Bei Vorliegen mehrerer Arbeitsverhältnisse ist es den Ausgleichskassen wegen fehlender Information nicht möglich, die Versicherungspflicht zu erkennen, selbst wenn sie eine entsprechende Kontrolle vornehmen wollten. Eine umfassende Lösung ist erst möglich, wenn der Datenaustausch und die Versicherungspflicht gesetzlich durchgesetzt sind.

Als Fazit der Analyse lässt sich festhalten, dass sehr günstigen Regelungen für flexible Erwerbsformen und Lebensverhältnisse in der 1. Säule der Schweizer Alterssicherung eine Reihe von Benachteiligungen in der 2. (und 3.) Säule gegenüberstehen.

Mit dem Freizügigkeitsgesetz wurde ein erster großer Schritt nach vorn getan. Doch dies genügt nicht. Trotz punktuell fortschrittlicher Lösungen resultiert insgesamt für die kleinen und mittleren Einkommen, im besonderen für die flexiblen Arbeitsverhältnisse, eine lückenhafte Alterssicherung, die mittels einer Korrektur des Koordinationsabzugs in der beruflichen Vorsorge und (in zweiter Priorität) durch eine neue Rentenformel in der AHV stark verbesserungsfähig wäre. Die Anpassung des Sozialversicherungsrechts an das Gebot der Gleichstellung und an die Bedürfnisse flexibler Arbeitsverhältnisse und diskontinuierlicher Erwerbsbiographien ist noch lange nicht abgeschlossen.

Anhang

Übersicht A.1

Das Dreisäulenkonzept im Wortlaut
<p>Art. 111 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge</p> <ol style="list-style-type: none">1. Der Bund trifft Maßnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf drei Säulen, nämlich der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.2. Der Bund sorgt dafür, dass die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die berufliche Vorsorge ihren Zweck dauernd erfüllen können.3. Er kann die Kantone verpflichten, Einrichtungen der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien und den Versicherten und ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf Beiträgen und anwartschaftlichen Ansprüchen Steuererleichterungen zu gewähren.4. Er fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Maßnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik.
<p>Art. 112 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung</p> <ol style="list-style-type: none">1. Der Bund erlässt Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.2. Er beachtet dabei folgende Grundsätze:<ol style="list-style-type: none">a. Die Versicherung ist obligatorisch.b. Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken.c. Die Höchstrente beträgt maximal das Doppelte der Mindestrente.d. Die Renten werden mindestens der Preisentwicklung angepasst.3. Die Versicherung wird finanziert:<ol style="list-style-type: none">a. durch Beiträge der Versicherten, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Hälfte der Beiträge bezahlen;b. durch Leistungen des Bundes und, wenn das Gesetz es vorsieht, der Kantone.4. Die Leistungen des Bundes und der Kantone betragen zusammen höchstens die Hälfte der Ausgaben.5. Die Leistungen des Bundes werden in erster Linie aus dem Reinertrag der Tabaksteuer, der Steuer auf gebrannten Wassern und der Abgabe aus dem Betrieb von Spielbanken gedeckt.6. Der Bund fördert die Eingliederung Invalider und unterstützt Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invalider. Für diesen Zweck kann er Mittel aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwenden
<p>Art. 113 Berufliche Vorsorge</p> <ol style="list-style-type: none">1. Der Bund erlässt Vorschriften über die berufliche Vorsorge.2. Er beachtet dabei folgende Grundsätze:<ol style="list-style-type: none">a. Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise.b. Die berufliche Vorsorge ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.c. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber versichern ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung; soweit erforderlich, ermöglicht ihnen der Bund, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer eidgenössischen Vorsorgeeinrichtung zu versichern.d. Selbstständigerwerbende können sich freiwillig bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern.e. Für bestimmte Gruppen von Selbstständigerwerbenden kann der Bund die berufliche Vorsorge allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklären.3. Die berufliche Vorsorge wird durch die Beiträge der Versicherten finanziert, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mindestens die Hälfte der Beiträge ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezahlen.4. Vorsorgeeinrichtungen müssen den bundesrechtlichen Mindestanforderungen genügen; der Bund kann für die Lösung besonderer Aufgaben gesamtschweizerische Maßnahmen vorsehen.
Quelle: Bundesverfassung.

Literaturverzeichnis

- Becker, Susanne (1999): Rentenversicherung im internationalen Vergleich, DRV-Schriften Band 15, Frankfurt a.M..
- Bichot, J. (1995): Réconcilier la sécurité sociale et le marché, Futuribles Nr. 196, Mars.
- Brechbühl, Jürg (2000): Das „Schweizer Modell“ der Betrieblichen Altersversorgung. Ein Lösungsansatz auch für Deutschland ? Manuskript Bern.
- Bundesamt für Privatversicherungswesen (2000): Die privaten Versicherungseinrichtungen der Schweiz 1999, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (1996): Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen, in: Beiträge zur sozialen Sicherheit Nr. 1/96.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2000): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1996): Auf dem Weg zur Gleichstellung? - Frauen und Männer in der Schweiz, Zweiter statistischer Bericht des Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1998): Soziale Ungleichheiten bei Beschäftigung und Einkommen in der Schweiz, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1998a): Herausforderungen 1999–2003, Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Neuchâtel, Bern.
- Bundesamt für Statistik (1999): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2000): AHV-Statistik 2000, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2000a): Pensionskassenstatistik 1998, Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik [Hrsg.] (2000): SAKE, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, Nr. 13/2000.
- Bundesamt für Statistik (2001): Szenarien der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000-2060, in Demos r.1+2, Neuchâtel.
- Bundesrat, Schweizerischer (1998): Vernehmlassungsunterlagen des Bundesrates zur 1. BVG-Revision vom 27. August 1998, Bundeskanzlei, Broschüre.
- Christoffel, Mario (1996): Voraussetzungen des Einkommenssplittings, insbesondere bei Scheidung, in: CHSS 5/1996, S. 236-241.
- CHSS, Soziale Sicherheit, Zeitschrift des Bundesamt für Sozialversicherung, div. Jg.
- Deutsch, Joseph/Flückiger, Yves/Silber, Jacques (1999): La population des “bas salaires” et des “working poor” en Suisse, Genf.
- Eidgenössisches Departement des Innern (EDI): Drei-Säulen-Bericht (Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) Oktober 1995, Bern.
- Falter, Jean-Marc/Ferro-Luzzi, Giovanni/Flückiger, Yves (1998): Teilzeitarbeit und selbständige Erwerbsarbeit in der Schweiz: einige Fakten und Erklärungen zur Entwicklung der letzten Jahre, in: Soziale Sicherheit, 3/1998.

- Flückiger, Yves (2000): "Folgen des aktuellen Wandels der Arbeit" in: Sozialbericht 2000. Christian Suter [Hrsg.] Seismo Verlag, Zürich (Reihe Gesellschaft Schweiz).
- Husi, Gregor/Meier, Marcel (1995): Alleineltern und Eineltern, Zürich.
- IDAFiSo-1-Bericht (1996): Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen": Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen, Bern (Hg. Bundesamt für Sozialversicherung).
- IDAFiSo-2-Bericht (1997): Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen": Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen, Bern (Hg. Bundesamt für Sozialversicherung).
- Kern, Oliver (2000): Les nouvelles bases techniques EVK, in: Schweizer Personalvorsorge 02/01, S.120ff.
- Klammer, Ute (1999): Alterssicherung in der Schweiz – Modell für Deutschland ? in: Die Mitbestimmung, Nr.8/1999, (<http://www.boeckler.de/mitbestimmung/index.cgi?showheft=118>).
- Knöpfel, Carlo (1999): Working poor: Stand des Wissens in der Schweiz", in: Armut verstehen – Armut bekämpfen. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Leu, Robert E./Burri, Stefan/Priester, Tom (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern.
- Leuzinger, Susanne (1998): Flexibilisierte Arbeitsverhältnisse im sozialen Versicherungsrecht, in: Soziale Sicherheit 3/1998.
- Lewin, R. (1982): Arbeitsmarkt und Lohnstruktur, Konkurrierende Theorien und ihre Überprüfung am Beispiel der Schweiz, Basel.
- Liechti, Anita (1999): Arbeit und Not: Working Poor in der Schweiz, in: Sozialalmach 1999. Existenzsicherung in der Schweiz. Caritas-Verlag, Luzern.
- Meier, René (1998): Neue Erwerbsformen und Sozialversicherungsrecht, in: Soziale Sicherheit, 3/1998.
- Morad, Marion (2000): Unterbrüche in der Erwerbstätigkeit, in: Schweizer Personalvorsorge Nr. 12/2000 S. 997-1000.
- Müller, Stefan/Eberhard, Peter (2000): Altersvorsorge mit welcher Gesamtwirkung? In: Die Volkswirtschaft, Nr. 12, Dezember.
- Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz (2000), Caritas-Verlag, Luzern.
- Queisser, Monika/Vittas, Dimitri (2000): The Swiss Multi-Pillar Pension System, Triumph of Common Sense ?, Development Research Group The World Bank (<http://econ.worldbank.org/docs/1171.pdf>).
- Queisser, Monika/Vittas, Dimitri (2000): Das schweizerische Vorsorgesystem aus der Sicht der Weltbank: Triumph des gesunden Menschenverstands?
- Rechsteiner, Rudolf (1981): Aktuelle Probleme der wirtschaftlichen Alterssicherung in der Schweiz und Vorschläge für die Zukunft, Freie Wissenschaftliche Arbeit, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Basel.
- Rechsteiner, Rudolf (1986): Auswirkungen der obligatorischen 2. Säule aus der Sicht des Versicherten, Eine ökonomische Analyse aktueller Probleme der beruflichen Vorsorge, Basel.
- Rechsteiner, Rudolf (1998): Sozialstaat Schweiz am Ende?, Unionsverlag, Zürich.

- Rechsteiner, Rudolf (2000): Die neoliberalen Konzepte und ihre Folgen, in: CHSS 3/2000, S. 112-118 <http://www.bsv.admin.ch/publikat/chss/d/2000/chss0003sp.pdf>.
- Schluep, Kurt (1999): Einkommensbezogene Umverteilungen in der AHV, in: CHSS 2/1999, S. 62-63.
- Schnyder, Erika (1999): Das neue Scheidungsrecht und die berufliche Vorsorge, in: CHSS 6/1999, S. 308-311.
- Schweizer, Willy (1980): Die wirtschaftliche Lage der Rentner in der Schweiz, Bern und Stuttgart, 2 Bände.
- Suter, Christian/Mathey, Marie-Claire (1997): Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen, info: social 3:00, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Suter, Christian (2000): Sozialbericht 2000, Reihe „Gesellschaft Schweiz“, Schwerpunktprogramm Zukunft Schweiz, Seismo.
- Talos, Emmerich (1999): Atypische Beschäftigung, Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen, litdok, Wien.