Nationalrat

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N)

Sitzung vom 26. März 2021

19.050 Stabilisierung der AHV (AHV 21)

Bericht «Ausgleichsmassnahmen»

1. Hintergrund

Die Angleichung des Rentenalters von Frauen und Männern bei 65 Jahren ist das Schlüsselelement dieser Reform. Durch die Erhöhung des Rentenalters beteiligen sich die Frauen während der zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der Reform insgesamt mit 10 Milliarden Franken an der Finanzierung der AHV. Dass die Erhöhung des Frauenrentenalters nicht als Selbstverständlichkeit angesehen werden sollte, zeigen die erfolglosen Reformprojekte der letzten 20 Jahre. In den vergangenen Reformprojekten (10. AHV-Revision, 11. AHV-Revision, zweite Version 11. AHV-Revision, Altersvorsorge 2020) war die Erhöhung des Frauenrentenalters jeweils ein Kernelement, das von sozialpolitischen Massnahmen mit prozentual zu den Einsparungen unterschiedlich hohen Finanzierungsrahmen begleitet wurde. Die Erfahrung zeigt, dass bisher nur jene AHV-Revision erfolgreich war, die – vor dem Hintergrund einer Rentenaltererhöhung der Frauen um zwei Jahre – ausreichende Ausgleichsmassnahmen vorsah.

Mit der Vorlage Stabilisierung der AHV (AHV 21) soll ein einheitliches Referenzalter für Frauen und Männer von 65 Jahren eingeführt werden. Die damit verbundene Erhöhung des Referenzalters der Frauen soll von Ausgleichsmassnahmen begleitet werden. Das Ausgleichsmodell hat zum Ziel, die Auswirkungen der Referenzaltererhöhung abzufedern und die Akzeptanz dieser Änderung, die von den Frauen einen Beitrag zur AHV-Finanzierung fordert, zu erhöhen. Von der Änderung sind jene Jahrgänge am stärksten betroffen, die kurz vor dem Referenzalter stehen und sich deshalb nicht genügend auf die längere Erwerbsdauer vorbereiten können.

2. Ausgleichsmassnahmen gemäss Botschaft zur AHV 21

Die Ausgleichsmassnahmen sind für Frauen der Jahrgänge 1959 bis 1967 vorgesehen, mit anderen Worten für Frauen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform 55 Jahre alt sind.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Ausgleichsmodell beinhaltet zwei unterschiedliche Massnahmen:

- Für Frauen, die aus verschiedenen Gründen nicht bis zum Referenzalter arbeiten können, werden die Bedingungen beim Vorbezug der Altersrente verbessert. Sie haben die Möglichkeit, ihre Rente zu günstigeren Bedingungen vorzubeziehen. Hierfür wird die vorbezogene Altersrente weniger stark bis gar nicht gekürzt.
- Für Frauen, die ihre Rente ab dem Referenzalter beziehen, wird die Altersrente mit einer geänderten Rentenformel berechnet, sodass ihre Altersrente höher ausfällt. Die Massnahme soll für Frauen einen Anreiz zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit bis 65 Jahre schaffen.

2.1 Reduzierte Kürzungssätze beim Vorbezug

Frauen, die keine Arbeit haben oder nicht weiterarbeiten können, sind von der Erhöhung des Referenzalters besonders betroffen. Entscheiden sie sich für eine vorzeitige Pensionierung, hat dies eine lebenslange Kürzung der Altersrente zur Folge. Die Ausgleichsmassnahme der reduzierten Kürzungssätze ermöglicht es Frauen, die nicht bis zum Erreichen des Referenzalters arbeiten können, ihre Rente zu günstigeren als den normalerweise geltenden versicherungstechnischen Kürzungssätzen vorzubeziehen.

Von der Referenzaltererhöhung in erhöhtem Masse betroffen sind zudem Frauen mit tiefen bis mittleren Einkommen, da bei ihnen eine Kürzung der Altersrente besonders ins Gewicht fällt und sie zudem oft nur über eine bescheidene oder gar keine Rente der 2. Säule verfügen. Daher soll die Höhe des reduzierten Kürzungssatzes von der Höhe ihres AHV-Einkommens abhängen. Bei Frauen, die ein massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen von maximal 57 360 Franken aufweisen (entspricht der vierfachen jährlichen minimalen Altersrente, Stand 2021), werden besonders tiefe oder gar keine Kürzungssätze angewendet. Frauen, die ein massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen erzielen, das über dieser Schwelle liegt, kommen ebenfalls in den Genuss von reduzierten Kürzungssätzen. Diese liegen aber etwas höher als jene für Frauen mit tieferen Einkommen.

Reduzierte Kürzungssätze für Frauen mit Jahrgang 1959 bis 1967

Vorbezug im Alter von	Kürzungssatz bis zu 57 360 Fr. Jahreseinkommen	Kürzungssatz ab 57 361 Fr. Jahreseinkommen	Versicherungstechnische Kürzungssätze
64 Jahre	0 %	2 %	4 %
63 Jahre	3,5%	4 %	7,7 %
62 Jahre	5 %	6,8 %	11,1 %

2.2 Einkommensschwelle

Mit der Anknüpfung an das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen wird ein Parameter verwendet, der die individuelle finanzielle Situation während der gesamten Berufszeit widerspiegelt. Das massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen entspricht der Summe aus dem Durchschnitt der aufgewerteten Einkommen (aufgrund der Beiträge aus Erwerbstätigkeit, der Nichterwerbstätigen-Beiträge, der gesplitteten Einkommen) und dem Durchschnitt der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften zwischen dem 21. Lebensjahr und dem Zeitpunkt der Pensionierung.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Schwellenwert für die Ausgleichsmassnahme der reduzierten Kürzungssätze beim Rentenvorbezug zwei Anforderungen erfüllen soll:

- Er muss eine adäquate Abgrenzung von tiefen bis mittleren und höheren Einkommen gewährleisten sowie
- an die Rentenentwicklung anpassbar und damit dynamisch sein.

Adäquate Abgrenzung von tiefen bis mittleren und höheren Einkommen

Gemäss der aktuellsten schweizerischen Lohnstrukturerhebung (Stand 2016) beträgt der Medianlohn einer Vollzeitstelle von niedrig qualifizierten Personen 4975 Franken, mit einem hohen Unterschied zwischen dem Medianlohn von Männern (5389 Franken) und Frauen (4429 Franken). Unter Berücksichtigung des Medianlohns von Frauen sowie des durchschnittlichen Medianlohns müsste die Einkommensschwelle zwischen rund 53 000 und 59 000 Franken liegen.

Dynamischer Grenzwert

Eine übliche Methode in der AHV, einen Grenzwert dynamisch festzulegen, ist die Definition des Werts als Vielfaches der jährlichen Minimalrente. Mit dieser Vorgehensweise wird der Schwellenwert an die zweijährige Rentenanpassung gekoppelt und trägt damit der Preis- und Lohnentwicklung Rechnung.

Kombination der zwei Anforderungen

Um diesen beiden Anforderungen Rechnung zu tragen, hat der Bundesrat Folgendes beschlossen: Der Schwellenwert für die reduzierten Kürzungssätze beim Rentenvorbezug wurde auf das Vierfache der Minimalrente bei 57 360 Franken festgelegt (Stand 2021). Damit liegt dieser Betrag im Bereich des

Medianlohns von niedrig qualifizierten Personen und ermöglicht die Einbeziehung von Frauen mit niedrigen als auch mit mittleren Einkommen.

2.3 Anpassung der Rentenformel

Die Anpassung der Rentenformel ist eine Ausgleichsmassnahme für die Frauen, welche die Altersrente erst ab dem Referenzalter beziehen oder aufschieben. Die Anpassung der Rentenformel hat zur Folge, dass das Niveau der Renten dieser Frauen verbessert wird. Diese Verbesserung bildet ausserdem einen Anreiz für die Frauen, bis zum Referenzalter oder sogar darüber hinaus erwerbstätig zu bleiben.

Mit der vorgeschlagenen Massnahme werden die verfassungsmässigen Grundsätze, wonach sich die Maximalrente auf das Doppelte der Minimalrente beläuft, nicht geändert. Die Rentenformel wird aber so angepasst, dass der Knickpunkt der Rentenformel um 9 Prozent angehoben wird. Dabei bleibt der Betrag der minimalen Altersrente bei einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen zwischen 0 und 14 340 Franken unverändert (Stand 2021). Das gleiche gilt für die Maximalrente, welche ab einem durchschnittlichen massgebenden Jahreseinkommen von mindestens 86 040 Franken gewährt wird (Stand 2021). Frauen mit einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von 43 020 Franken (Position des Knickpunktes in der Rentenformel im Jahr 2021) kommen am meisten in den Genuss von der Verbesserung und erhalten eine maximale Erhöhung ihrer Rente von 164 Franken pro Monat. Für sie wird sich die Anpassung der Rentenformel daher am stärksten auswirken.

3. Ausgleichsmassnahmen gemäss Ständerat (15.03.21)

Dieses Modell besteht aus einem progressiv-degressiv ausgestalteten Rentenzusatz, das während eines Zeitraums auf dem Maximum gehalten wird (Trapezmodell). Die Höhe des Zusatzes wird während der progressiven Phase der Massnahme jedes Jahr prozentual erhöht, nach Abschluss der Rentenaltererhöhung während 2 Jahren auf dem Maximum gehalten und während der degressiven Phase entsprechend reduziert. Die gesamte Laufzeit beträgt 9 Jahre. Unter der Annahme, dass die Reform im Jahr 2022 in Kraft tritt, sollen die Rentenzuschläge so gestaltet werden, dass mit progressivem Anstieg ab Jahrgang 1959 die Kompensation für Frauen mit Jahrgang 1962 bis 1966 am höchsten ist und diese anschliessend einen degressiven Verlauf nimmt bis zum Jahrgang 1967 (Auslaufen). Der maximale Grundbetrag des Rentenzusatzes beträgt bei diesem Modell monatlich 150 Franken.

Der Rentenzusatz ist nicht Teil des Rentensystems. Es wäre viel zu komplex, diesen Betrag anhand des massgebenden Einkommens zu bemessen. Das Modell eines Rentenzusatzes ist hingegen einfach zu erklären und leicht umzusetzen. Der Zusatz wird zusätzlich zur Rente gewährt, womit er nicht an die Maximalrente von derzeit 2390 Franken pro Monat angerechnet wird und auch nicht der Plafonierung unterliegt. Mit der einkommensunabhängigen Ausgestaltung des Trapezmodells ist eine Akzentuierung der Massnahmen bei Frauen, die auf die Leistung besonders angewiesen sind, nicht möglich.

Personen, die keine vollständige Beitragsdauer vorweisen können, erhalten einen entsprechend gekürzten Betrag. Allerdings sollte der Bundesrat diese Kürzung direkt auf Verordnungsstufe festlegen, da es mit den heutigen Berechnungsregeln äusserst schwierig ist, eine Lösung zu erreichen, die mit dem Rentensystem, das auf 44 Skalen basiert, kompatibel ist. Der Bundesrat muss deshalb die Möglichkeit erhalten, die Beträge nach der Beitragsdauer festzulegen.

Während des Vorbezugs wird der Rentenzusatz wie folgt reduziert:

- Vorbezug mit 64 Jahren: Reduktion des Zusatzes um 1/4
- Vorbezug mit 63 Jahren: Reduktion des Zusatzes um 1/2
- Vorbezug mit 62 Jahren: Reduktion des Zusatzes um 3/4

Der maximale Rentenzusatz von 150 Franken wird während 2 Jahren ausgerichtet. Bei einem Inkrafttreten der Reform im Jahr 2022 betrifft dies Frauen mit den Jahrgängen 1962 und 1963, die den maximalen Zusatz erhalten. Die Kosten dieser Variante betragen 420 Millionen Franken. Die Staffelung des Rentenzusatzes kann folgendermassen erfolgen:

Jahr	**Inkrafttreten der Reform**	**Rentenaltererhöhung**	**Höhe des Zuschlags in Prozent des Grundbetrags**	**Zuschlag in Franken**
2022	1. Jahr	0 Monate	0 Prozent	0
2023	2. Jahr	3 Monate	25 Prozent	38
2024	3. Jahr	6 Monate	50 Prozent	75
2025	4. Jahr	9 Monate	75 Prozent	113
2026	5. Jahr	12 Monate	100 Prozent	150
2027	6. Jahr	12 Monate	100 Prozent	150
2028	7. Jahr	12 Monate	81 Prozent	128
2029	8. Jahr	12 Monate	63 Prozent	98
2030	9. Jahr	12 Monate	44 Prozent	68
2031	10. Jahr	12 Monate	25 Prozent	38

4. Modulare Parameter der Ausgleichsmassnahmen

Das vom Bundesrat vorgelegte Ausgleichsmodell könnte in Bezug auf mehrere Parameter angepasst werden. In früheren Revisionen bezogen sich alle diskutierten Modelle auf die gleichen Parameter und zielten in der Regel entweder auf einkommensabhängige Rentenvorbezugsmodelle (Männer und Frauen) oder auf eine Verbesserung der Rente in Verbindung mit einer Erhöhung des Plafonds (Altersvorsorge 2020). Die Auswirkungen auf die verschiedenen Variablen können wie folgt zusammengefasst werden:

Variable	**Auswirkungen**
- Jahrgänge der betroffenen Frauen	Die in der Botschaft vorgeschlagenen Jahrgänge beziehen sich auf den Zeithorizont der Reform; die volle Wirkung wird für Frauen ab Vollendung des 55. Altersjahres somit im Jahr 2031 für Frauen erreicht. Weitere Frauenjahrgänge zu berücksichtigen, würde einen längeren Zeithorizont voraussetzen, um die volle Wirkung zu sehen. Bei einer Ausweitung auf fünf zusätzliche Frauenjahrgänge müssten beispielsweise die finanziellen Auswirkungen bis 2036 berechnet und Ausgleichsmassnahmen für Frauen vorgesehen werden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform 50 Jahre alt waren.
Massnahme beim Rentenvorbezug	
• reduzierte Kürzungssätze bei Rentenvorbezug	Die reduzierten Kürzungssätze könnten weiter gesenkt werden. Allerdings ist der Handlungsspielraum angesichts der verwendeten Werte relativ begrenzt. Eine solche Massnahme wurde in der AHV 21 angenommen.

• Einkommenskategorien und Sätze	Bis zu einem Einkommen von 57 360 Franken (Stand 2021) sieht die Vorlage eine Kürzung von 0 % vor. Dieser Schwellenwert könnte angehoben werden, um höhere oder alle Einkommen einzubeziehen.
Verbesserung der Renten	
Anpassung der Rentenformel	Die aktuelle Rentenformel, die im Rahmen der 10. AHV-Revision überarbeitet wurde, begünstigt besonders Versicherte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen, mit einer deutlichen Verbesserung der Rente für Einkommen bis rund 43 020 Franken (Knickpunkt der Rentenforme im Jahr 2021). Diese Formel gilt sowohl für Altersrenten als auch für Hinterlassen- und Invalidenrenten. Diese Formel könnte verbessert werden indem der Knickpunkt entweder generell oder nur für Frauen angehoben wird. Eine gezielte Verbesserung für Frauen, die ihre Rente mit 65 Jahren beziehen, wurde in die Vorlage AHV 21 aufgenommen.
Verbesserung der Rente anhand einer Pauschale	Eine einkommensabhängige Pauschale verändert das aktuelle Rentensystem und kann Schwelleneffekte nach sich ziehen. Es stellt sich die Frage, ob Rentenverbesserungen über die maximale Rente hinaus gewährt werden können. Offen ist auch, wie sich die Plafonierung der Renten auswirkt. Müssen diese Parameter eingehalten werden, kann Frauen, die die maximale Rente beziehen oder deren Rente nahe am Maximum liegt, keine Pauschale garantiert werden. Und die Plafonierung würde die Wirkung der Rentenverbesserung schmälern. Dieser Effekt kann durch eine Erhöhung der Maximalrente und der Plafonierung der Renten vermieden werden. Es ist jedoch unverändert schwierig, solche Anpassungen nur für bestimmte Kategorien von Rentnerinnen vorzusehen. Allenfalls müsste ein Ausgleichsmodell in Form eines Rentenzusatzes vorgesehen werden, der nicht über das Rentensystem läuft. Das hat der Ständerat mit den an der Sitzung vom 15. März 2021 beschlossenen Ausgleichsmassnahmen getan.

5. Übersicht der Modelle der SGK-S

Während der Beratung durch die SGK-S wurden drei Grundmodelle diskutiert, die als Minderheiten im Ständerat verbleiben. Die folgenden zwei Tabellen geben einen Überblick über die Grundmodelle und Varianten. Die erste Tabelle enthält nicht alle Varianten zu den Modellen, sondern gibt einen Überblick über die Ausgestaltung der folgenden Grundmodelle:

- verbesserte Rentenformel / reduzierte Kürzungssätze (Modell Botschaft)
- Progressiv-degressiver Rentenzusatz
- Progressiv-degressiver Rentenzusatz: Trapezmodell
- Pauschaler Rentenzuschlag / reduzierte Kürzungssätze

In der zweiten Tabelle sind die Varianten zu den Modellen dargestellt. Sie bietet eine Übersicht über die unterschiedlichen Parameter der einzelnen Varianten.

Übersichtstabelle über die Grundmodelle

Gemäss Rententabelle 2021

Massnahme 1	Rentenformel	Progressiv-degressiver Rentenzusatz	Progressiv-degressiver Rentenzusatz: Trapezmodell	Pauschaler Rentenzuschlag
Merkmale	Erhöhung der Rentenformel im Knickpunkt (Einkommen von 43 020 Franken)	Rentenzusatz mit progressiv-degressiver Ausgestaltung. Der Betrag erhöht sich während der Erhöhung des Rentenalters und sinkt anschliessend wieder.	Rentenzusatz mit progressiv-degressiver Ausgestaltung mit einer Ausrichtung des Maximalbetrags während mehreren Jahren.	Einkommensabhängiger pauschaler Rentenzuschlag. Ausrichtung innerhalb des Rentensystems.
	Die Massnahme erfolgt innerhalb des Rentensystems, womit Minimal- und Maximalrente nicht verändert werden. Die Verbesserung ist bei Einkommen von 43 020 Franken am höchsten und weniger ausgeprägt bei tieferen und höheren Einkommen.	Rentenzusatz wird ausserhalb des Rentensystems ausgerichtet und unterliegt nicht der Plafonierung sowie der Minimal/Maximalrente.	Rentenzusatz wird ausserhalb des Rentensystems ausgerichtet und unterliegt nicht der Plafonierung sowie der Minimal/Maximalrente.	150 Franken pro Monat für Einkommen bis 57 360 Franken, 50 Franken für Einkommen darüber. Konstante Ausrichtung des Rentenzuschlags.
Massnahme 2	reduzierte Kürzungsätze beim Vorbezug (1 Jahr / 2 Jahre / 3 Jahre)	Keine separate Massnahme eines vergünstigten Vorbezugs, jedoch Ausrichtung eines gekürzten Zusatzes im Falle eines Vorbezugs.	Keine separate Massnahme eines vergünstigten Vorbezugs, jedoch Ausrichtung eines gekürzten Zusatzes im Falle eines Vorbezugs.	reduzierte Kürzungsätze beim Vorbezug (1 Jahr / 2 Jahre / 3 Jahre)
Merkmale	Die vorbezogene Rente wird für die Übergangsjahrgänge abhängig vom Jahreseinkommen weniger stark gekürzt, bzw. gar nicht gekürzt.	Der gekürzte Zusatz wird zusätzlich zur versicherungstechnisch gekürzten Rente ausgerichtet.	Der gekürzte Zusatz wird zusätzlich zur versicherungstechnisch gekürzten Rente ausgerichtet.	Die vorbezogene Rente wird für die Übergangsjahrgänge abhängig vom Jahreseinkommen weniger stark gekürzt, bzw. gar nicht gekürzt.
	Nach dem Modell der Botschaft betragen die Kürzungssätze für Einkommen bis 57 360 Franken 0% / 3,5% / 5% und für Einkommen darüber 2% / 4% / 6,8%.	Beim Vorbezug mit 64 Jahren wird der Zusatz um 1/4 reduziert. Beim Vorbezug mit 63 Jahren beträgt die Kürzung 1/2 und beim Vorbezug mit 62 Jahren um 3/4.	Beim Vorbezug mit 64 Jahren wird der Zusatz um 1/4 reduziert. Beim Vorbezug mit 63 Jahren beträgt die Kürzung 1/2 und beim Vorbezug mit 62 Jahren um 3/4.	
Dauer	Die Dauer beträgt im Modell der Botschaft 9 Jahre (für Frauen mit 55 Jahren und mehr im Zeitpunkt des Inkrafttretens).	Nach den Varianten soll die Dauer zwischen 5 und 9 Jahre betragen. Bei einem Modell mit progressiv-degressiver Ausgestaltung ist eine ausreichende Dauer notwendig.	Nach den Varianten soll die Dauer zwischen 9 und 14 Jahre betragen. Beim Trapezmodell ist eine ausreichende Dauer notwendig.	

Übersichtstabelle der verschiedenen Varianten

Nach Preisen und Rententabellen von 2021; gemäss einem Inkrafttreten der Reform per 01.01.2022

Modell / Variante	Kürzungssätze bis 57 360 Fr ab 57 361 Fr.	Erhöhung Rentenformel	Rentenzusatz	Dauer	Kosten des teuersten Jahres in Mio. Franken	Kosten im Jahr 2030 in Mio. Franken	Kompensations-volumen
Botschaft	0 % / 3,5 % / 5 % 2 % / 4 % / 6,8 %	9 %		9 Jahre	692 im Jahr 2031	600	33 %
SGK-S	0 % / 3,5 % / 5 % 2 % / 4 % / 6,8 %	9 %		6 Jahre	443 im Jahr 2028	341	26 %
Minderheit I Stöckli	0 % / 1 % / 2 % 1 % / 2 % / 4 %	25 %		9 Jahre	1 364 im Jahr 2031	1 182	64 %
Minderheit II Graf	0 % / 1 % / 2 % 1 % / 2 % / 4 %	25 %		14 Jahre	2 512 im Jahr 2036	1 182	98 %
Minderheit III Hegglin			150 Franken	9 Jahre	421 im Jahr 2031	409	22 %
Minderheit IV Stöckli			215 Franken	9 Jahre	690 im Jahr 2031	675	34 %
Minderheit V Graf			515 Franken	14 Jahre	2 566 im Jahr 2036	1 723	123 %
Minderheit VI Müller	0 % / 2 % / 4 % 2 % / 4 % / 6 %		150 Franken 50 Franken	6 Jahre	602 im Jahr 2028	485	36 %

6. Beurteilung der drei Grundmodelle

Im Folgenden werden die drei Grundmodelle bezüglich Vor- und Nachteile, Verteilungswirkung sowie der Auswirkung auf die Durchführung beurteilt.

6.1 Soziale Gesamtbeurteilung

Ob die Ausgleichsmassnahmen als ausreichend angesehen werden können, hängt primär von ihrer Wirkung ab. Dabei ist die **Dauer** der Massnahmen zentral, so dass sie denjenigen Frauen zugutekommen, die kurz vor dem Rentenalter stehen und ihr Vorsorgeplan in dieser kurzen Zeit nicht anpassen können. Für den Bundesrat ist daher eine Dauer der Ausgleichsmassnahmen von 9 Jahren notwendig. Ebenfalls zentral ist das **Volumen** der Massnahmen, da mit den Massnahmen neben der Abfederung der Referenzaltererhöhung auch die Akzeptanz dieser Änderung, die von den Frauen einen Beitrag zur AHV-Finanzierung fordert, erhöht werden soll. Massnahmen in der Grössenordnung von 3,3 Milliarden Franken (Gesamtkosten für eine Massnahmendauer von 9 Jahren), resp. einem Drittel der durch die Rentenaltererhöhung erzielen Einsparungen werden vom Bundesrat als minimales Volumen beurteilt.

Sowohl das progressiv-degressive Modell als auch das Trapezmodell sind von ihrer Ausgestaltung her als zweckmässig zu beurteilen und können als Alternative zum Modell der Botschaft betrachtet werden. Zur Gewährleistung der Wirksamkeit müssen die Massnahmen jedoch während eines ausreichend langen Zeitraums ausgerichtet werden. Das Trapezmodell erzielt im Vergleich zum progressiv-degressiven Modell einen etwas besseren Ausgleich, da der Maximalbetrag des Zusatzes während einer längeren Dauer ausgerichtet wird und es daher nicht zu Schwelleneffekten kommt.

Im Gegensatz zu diesen Modellen eignet sich das Modell der Minderheit VI Müller vom Konzept her weniger gut als Ausgleichsmassnahme, da Schwelleneffekte auftreten, die mit dem Rentensystem nicht vereinbar sind (siehe folgender Abschnitt "Schwelleneffekte").

6.2 Schwelleneffekte

Im Modell der Botschaft sind die Massnahmen linear ausgestaltet. Im Gegensatz dazu steigen die Massnahmen des progressiv-degressiven Modells und des Trapezmodells mit der Erhöhung des Rentenalters an, um anschliessend einen degressiven Verlauf zu nehmen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mit der schrittweisen Erhöhung des Rentenalters auch der Bedarf einer Abfederung ansteigt. Da dieser Bedarf mit Vollendung der Rentenalterhöhung nicht sofort wieder abnimmt, wird der Rentenzusatz beim Trapezmodell während einigen Jahren auf dem Maximalbetrag gehalten.

Im Modell der Minderheit VI Müller bestehen bei der Massnahme des abgestuften Rentenzuschlags Schwelleneffekte, die zu erheblichen Problemen führen. Im Gegensatz zum progressiv-degressiven Modell enthält das Modell der Minderheit VI Müller zwar eine einkommensabhängige Abstufung des Rentenzusatzes, womit Frauen mit tieferen Einkommen besser entschädigt werden. Jedoch entstehen mit den beiden Rentenzusätzen von 150 und 50 Franken Schwelleneffekte, die nicht mit dem Rentensystem vereinbar sind. Für Renten, die einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen von 57 360 Franken (Stand 2021) und weniger entsprechen, fällt der Rentenbetrag höher aus als bei Renten, die einem höheren Jahreseinkommen entsprechen. Auch die vorgeschlagenen Varianten entschärfen das Problem nicht. Die Auswirkungen des Zusatzes auf die Rentenhöhe können der folgenden Tabelle entnommen werden:

Massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen	Höhe der ordentlichen Altersrente	Höhe der Altersrente mit dem Rentenzusatz (150 Fr. bis 57 360 und 50 Fr. darüber).
50 190	1912	2062
51 624	1931	2081
53 058	1950	2100
54 492	1969	2119
55 926	1988	2138
57 360	2008	2158
58 794	2027	**2077**
60 228	2046	**2096**
61 662	2065	**2115**
63 096	2103	**2153**

6.3 Verteilungswirkung

Die Verteilungswirkung kann beim Modell der Botschaft als sehr gut beurteilt werden. Da dieses Modell aus zwei separaten Massnahmen besteht, profitieren sowohl Frauen, die aus verschiedenen Gründen nicht bis zum Referenzalter arbeiten können als auch solche, die ihre Rente mit 65 Jahren beziehen. Das Modell der Botschaft ist ferner einkommensabhängig ausgestaltet. Aufgrund der akzentuierten Verteilungswirkung profitieren bei der Massnahme des erleichterten Vorbezugs besonders Frauen mit tiefen Einkommen. Die Massnahme der geänderten Rentenformel wurde so gestaltet, dass sie im Knickpunkt die grösste Wirkung erzielt. Damit profitiert vor allem die Einkommenskategorie der Frauen mit mittleren Einkommen, in der sich am meisten Rentenbeziehende befinden (siehe untenstehende Tabelle). Da die Massnahmen nach dem Modell der Botschaft innerhalb des Rentensystems liegen, werden die Minimal- und Maximalrente nicht angetastet.

Bei der Verteilungswirkung des progressiv-degressiven Modells und des Trapezmodells bestehen Defizite. Da die Höhe des Zusatzes bei allen Einkommenskategorien gleich hoch ist, ist eine Akzentuierung bei Frauen mit schwierigen Einkommensverhältnissen nicht möglich. Da die Massnahme zudem ausserhalb des Rentensystems erfolgt und die Maximalrente überschritten werden kann, profitieren auch Frauen mit hohen oder sehr hohen Einkommen von der Massnahme. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht, wie sich die Anzahl der Rentenbeziehenden über die Einkommensklassen verteilt:

Bezüger und Bezügerinnen von ordentlichen Altersrenten nach massgebendem Einkommen in der Schweiz, Dezember 2019

Jährliches Einkommen	Männer		Frauen		Total
	Anzahl	Anteil (%)	Anzahl	Anteil (%)	
Weniger als 14 200	1 005	0,2	1 505	0,4	2 510
14 221 - 28 440	5 633	1,4	8 985	2,2	14 618
28 441 - 42 660	35 114	8,7	51 947	12,9	87 061
42 661 - 56 880	115 511	28,7	126 030	31,3	241 541

56 881 - 71 100	115 441	28,7	105 484	26,2	220 925
71 101 - 85 319	60 72	15,1	53 384	13,3	114 104
85 320 und mehr	68 850	17,1	55 24	13,7	124 097
Total	**402 274**	**100**	**402 582**	**100**	**804 856**

6.4 Umsetzung

Alle Modelle sind ohne Weiteres umsetzbar. Sowohl das progressiv-degressive Modell als auch das Trapezmodell sind besonders einfach umsetzbar, da die Massnahmen ausserhalb des Rentensystems erfolgen. Da diese Modelle nur aus einer einfachen Massnahme bestehen, sind sie zudem unkompliziert und leicht verständlich. Das Modell der Botschaft ist etwas komplizierter, da bei der Massnahme der verbesserten Rentenformel das System der Rentenberechnung geändert wird. Erfolgt diese Massnahme für den vorgeschlagenen Zeitraum von 9 Jahren, rechtfertigt dies jedoch die Anpassung der Rentenberechnung für die Übergangsjahrgänge. Die Umsetzung des Modells der Minderheit VI Müller ist grundsätzlich möglich.

6.5 Fazit

Damit der Erfolg der Reform gewährleistet werden kann, sind zur Begleitung der Erhöhung des Frauenrentenalters Massahmen notwendig, die einen wirkungsvollen Ausgleich ermöglichen und so die Akzeptanz der Rentenaltererhöhung verbessern. Das Modell muss so konzipiert sein, dass die Massnahmen denjenigen Frauen zugutekommen, die auf einen Ausgleich angewiesen sind. Nach den Anforderungen des Bundesrats müssen die Massnahmen mindestens 9 Jahre gelten und maximal eine Kompensation von 700 Millionen Franken sicherstellen.

Das Modell der Botschaft, das progressiv-degressive Modell sowie das Trapezmodell erfüllen von der Ausgestaltung her die Anforderungen. Die gewählte Variante muss jedoch in der Dauer sowie im Volumen ausreichend proportioniert werden, damit die Reform Erfolg haben kann. Gemessen an den Anforderungen des Bundesrates an die Ausgleichsmassnahmen ist das Trapezmodell bei einer ausreichenden Proportionierung die beste Alternative zum Modell der Botschaft.

In der folgenden Tabelle findet sich eine Zusammenfassung der Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle:

	Modell Botschaft	**Progressiv-degressives Modell**	**Trapezmodell**	**Modell Müller**
Positiv	-gute Verteilungswirkung bei Frauen mit tiefen Einkommen und Einkommenskategorien, in denen sich am meisten Rentenbeziehende befinden -einkommensabhängige Ausgestaltung -zwei unterschiedliche Massnahmen für Vorbezug und Rentenbezug im Referenzalter -innerhalb des Rentensystems	-einfaches, unkompliziertes Modell -progressiv-degressive Wirkung: Die Progression folgt der Erhöhung des Rentenalters der Frauen -besonders einfach umsetzbar	-einfaches, unkompliziertes Modell -progressiv-degressive Wirkung: Die Progression folgt der Erhöhung des Rentenalters der Frauen -längere Ausrichtung des Maximalbetrags -besonders einfach umsetzbar	-zwei unterschiedliche Massnahmen für Vorbezug und Rentenbezug im Referenzalter -innerhalb des Rentensystems
Negativ	-keine progressiv-degressive Wirkung: Es gibt keine direkte Verbindung zur Rentenaltererhöhung. Die Massnahmen sind für alle Jahrgänge die gleichen.	-schlechte Verteilungswirkung, keine Akzentuierung bei Frauen mit schwierigen Einkommensverhältnissen -Massnahme unterliegt nicht der Plafonierung -Nichtberücksichtigung von Minimal- und Maximalrente, Maximalrente wird überschritten	-schlechte Verteilungswirkung, keine Akzentuierung bei Frauen mit schwierigen Einkommensverhältnissen -Massnahme unterliegt nicht der Plafonierung -Nichtberücksichtigung von Minimal- und Maximalrente, Maximalrente wird überschritten	-Schwellen-effekte unvereinbar mit dem Rentensystem -der Grundsatz, dass die Höhe der Rente mit steigendem Einkommen ansteigt, wird verletzt -Personen mit tieferen Einkommen als 57 360 Franken (Stand 2021) hätten eine höhere Rente, als Personen mit Einkommen die darüber liegen