

90.021

10. AHV-Revision

10e révision de l'AVS

Botschaft und Gesetzentwurf vom 5. März 1990 (BBl II 1)
 Message et projet de loi du 5 mars 1990 (FF II 1)

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1991
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1991

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RGN

Herr **Allenspach** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Ueberblick über die Tätigkeit der Kommission

Mit Botschaft vom 5. März 1990 hatte der Bundesrat dem Parlament Anträge zur 10. Revision der AHV übermittleit. Diese Revisionsanträge sahen vier Massnahmenpakete vor:

- Massnahmen zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Mann und Frau;
- sozialpolitische Verbesserungen;
- Einsparungen;
- Einführung des Rentenvorbezuges.

Die Grundkosten der bundesrätlichen Anträge zur 10. AHV-Revision hätten rund 545 Millionen Franken betragen.

Der Ständerat hat in der Märzsession 1991 als Erstrat die bundesrätlichen Anträge durchberaten. In der Eintretensdebatte hat er einlässlich über eine Umgestaltung des AHV-Rentensystems diskutiert. Anträge, welche die Vorlage an Bundesrat oder Kommission zwecks Ueberprüfung eines Systemwechsels zurückweisen wollten, wurden aber abgelehnt.

Der Ständerat folgte in der Detailberatung im wesentlichsten den bundesrätlichen Vorschlägen. Er hat folgende Abweichungen von Bedeutung beschlossen:

- Der Beitrag der Arbeitnehmer ohne versicherungspflichtige Arbeitgeber bzw. der Beitrag der Selbständigerwerbenden wird nicht auf 8,4 Prozent (Entwurf Bundesrat) erhöht, sondern bei 7,8 Prozent belassen.

- Die Zusatzrente für Ehemänner, denen eine einfache Altersrente zusteht, für Ehefrauen, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben, wird entgegen dem Antrag des Bundesrates nicht aufgehoben.

Die Grundkosten der 10. AHV-Revision gemäss den ständerätlichen Beschlüssen sind höher als gemäss Bundesrat, weil wegen Nichterhöhung des Beitrages der Selbständigerwerbenden keine Mehreinnahmen anfallen und weil wegen Weiterführung der Zusatzrente wesentliche Einsparungen wegfallen. Die Grundkosten gemäss den Beschlüssen des Ständerates betragen 845 Millionen Franken pro Jahr.

Die Kommission des Nationalrates beschloss am 10. September 1991:

«Die Kommission setzt einen Ausschuss ein, der ein Splittingmodell mit Betreuungsgutschriften weiter konkretisiert. Insbesondere sind die im Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 26. August 1991 aufgeworfenen Fragen zu klären (wie z. B. Uebergangsregelung oder Splitting für einen Ehegatten im Ausland). Der Ausschuss zieht für diese Arbeiten die Vertreter der Verwaltung bei und kann sich durch aussenstehende Experten beraten lassen. Der Ausschuss legt der Kommission innert sechs Monaten ein Modell (allenfalls mit Varianten) vor, das als Basis für die Neuformulierung des AHV-Gesetzes dient.»

Dieser Arbeitsausschuss der Kommission wurde vom Kommissionspräsidenten geleitet und erarbeitete in sieben, zum Teil mehrtägigen Sitzungen die Eckwerte eines Splittingmodells. Er legte termingemäss Kommission und Öffentlichkeit am 9. bzw. 11. März 1992 seinen Schlussbericht vor. Dieser Schlussbericht ist allen Ratsmitgliedern zugestellt worden.

Der Arbeit der Arbeitsgruppe lagen folgende Zielsetzungen zugrunde:

- Abbau zivilstandsbedingter Privilegien

Das geltende Recht stellt im wesentlichen auf den Zivilstand im Zeitpunkt der Entstehung des Rentenalters ab. Dies kann im Einzelfall zu einer Privilegierung des Zivilstandes «verheiratet» gegenüber andern Zivilständen führen. Der Arbeitsausschuss ging davon aus, dass sich derartige zivilstandsbedingte Privilegien aufgrund der gewandelten gesellschaftlichen Verhältnisse nicht mehr rechtfertigen lassen. Das Leistungssystem der AHV sollte daher in allen relevanten Punkten geschlechts- und möglichst zivilstandsneutral ausgestaltet werden (vgl. Seite 3 des Schlussberichtes der Arbeitsgruppe).

- Berücksichtigung von Erziehungs- und Betreuungsaufgaben

Das geltende System der Rentenberechnung stellt ausschliesslich auf die Erwerbseinkommen ab. Den potentiellen Einkommenseinbussen durch Kindererziehung und Betreuung naher Verwandter wird nicht Rechnung getragen. Gemäss Arbeitsgruppe sollte die AHV nicht mehr nur der Erwerbstätigkeit Rechnung tragen, sondern auch die Erziehung von Kindern und Betreuung hilfloser Verwandter in irgendeiner Form honorieren (vgl. S. 3 des Schlussberichtes der Arbeitsgruppe).

- Verhinderung eines sozial nicht vertretbaren Leistungsabbaus

Ein reines Splitting hätte sozial nicht verantwortbare Verschlechterungen für bestimmte Rentnerkategorien zur Folge. Die Arbeitsgruppe war sich bewusst, dass gewisse Leistungsreduktionen als Folge des Abbaus bisheriger zivilstandsbedingter Privilegien, vertretbar sind, insbesondere wo sich diese Privilegien, wie beispielsweise bei kinderlosen Ehepaaren, gesellschaftlich nicht mehr rechtfertigen lassen. Die Arbeitsgruppe ging aber davon aus, dass das anvisierte neue Rentensystem sozialverträglich sein soll (vgl. S. 4 des Schlussberichtes der Arbeitsgruppe).

- Vereinfachung des Systems

Die Arbeitsgruppe strebte ein möglichst einfaches Splittingssystem an, war sich indessen bewusst, dass mit dem Splitting administrative Mehraufwendungen verbunden sind, insbesondere in der Phase der Einführung (vgl. S. 4 des Schlussberichtes der Arbeitsgruppe). Im Vergleich zu ausländischen Sozialversicherungsbereichen verzeichnet gemäss Informationen der Vollzugsfachleute das schweizerische AHV-System weitaus die geringsten Administrativkosten.

Die Kommission nahm vom Schlussbericht der Arbeitsgruppe in zustimmendem Sinne Kenntnis und beschloss am 8. April 1992, ihre Arbeiten auf der Grundlage dieses Modells fortzusetzen. Das Bundesamt für Sozialversicherung wurde beauftragt, die diesem Modell entsprechenden Gesetzesänderungen zu formulieren und allenfalls in Varianten der Kommission vorzulegen. In fünf grösstenteils mehrtägigen Sitzungen wurden diese aufgrund des Splittingmodells neu formulierten Gesetzestexte sowie weitere Fragen von der Kommission behandelt. An ihrer Sitzung vom 27. bis 29. Januar 1993 verabschiedete die Kommission mit 23 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen eine gegenüber den Vorschlägen von Bundesrat und Ständerat wesentlich umgestaltete Vorlage zuhanden des Nationalrates.

2. Der befristete Bundesbeschluss vom 19. Juni 1992 (10. AHV-Revision [1. Teil])

Die Kommission war sich bewusst, dass die Erarbeitung eines wesentlich veränderten AHV-Systems trotz speditiver Kommissionsarbeit Zeit braucht. Die Kommission hatte deshalb die Frage zu prüfen, ob die sozialen Verbesserungen des Leistungssystems für Altrentner, die vom Splitting nicht berührt werden, weil das Splitting nicht rückwirkend vorgenommen werden kann, in einem vorgezogenen Beschluss im Rahmen der 10. AHV-Revision rascher realisiert werden sollten. Der Nationalrat hat in einem etwas ungewöhnlichen Verfahren im Anschluss an die Revision der Bestimmungen zur Anpassung der laufenden Renten an die Preis- und Lohnentwicklung (Geschäft 90.082 Änderung der Bundesgesetze AHV/IV und Unfallversicherung, Botschaft vom 21. Dezember 1990) die Kommission beauftragt, die Vorlage eines vorgezogenen, befristeten Bundesbeschlusses zu prüfen, der die bundesrätlichen

Vorschläge betreffend Aenderung der Rentenformel, der Einführung der Hilflosenentschädigung mittleren Grades in der AHV und die Bestimmungen über die Berechnung der Renten der geschiedenen Frauen enthalten solle.

Die Kommission hat im Sinne dieser Anträge am 18. Februar 1992 dem Nationalrat beantragt, in einem vorgezogenen, befristeten Bundesbeschluss zwei wichtige, die Altersrentner betreffende Anliegen zu erfüllen, nämlich die Anwendung der vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Rentenformel und die Realisierung der Hilflosenentschädigung mittleren Grades für Altrentner. Dieser Bundesbeschluss solle am 1. Januar 1993 in Kraft gesetzt werden und bis 31. Dezember 1995 befristet sein. Der Rat hat diesem Kommissionsantrag das Recht der geschiedenen Altrentnerinnen beifügt, zu beantragen, dass bei der Rentenberechnung eine allfällige Erziehungsgutschrift in der Höhe der dreifachen minimalen einfachen Altersrente analog den Erwägungen der Arbeitsgruppe der Kommission anzurechnen sei.

Das Parlament hat in der Schlussabstimmung vom 19. Juni 1992 dieser Vorlage 10. AHV-Revision (1. Teil) zugestimmt.

Die Kosten dieses vorgezogenen, die Altrentner betreffenden Teils der 10. AHV-Revision sind erheblich. Sie betragen nach den Berechnungen des Bundesamtes für Sozialversicherung unter statischen Verhältnissen rund 690 Millionen pro Jahr. Dieser Betrag ist eine dauernde Belastung der AHV-Rechnung, obwohl der Bundesbeschluss Ende 1995 ausläuft. Es dürfte politisch nicht möglich sein, nach Ablauf der Befristung die zugesprochenen Rentenerhöhungen bei Altrentnern wieder rückgängig zu machen. Ebenso wenig darf erwartet werden, dass für die Neurentner ab 1996 wieder die frühere, für die Rentner ungünstigere Rentenformel verwendet wird. Eine Ablehnung des zweiten Teils der 10. AHV-Revision würde de facto bedeuten, dass sich die 10. AHV-Revision auf den vorgezogenen Bundesbeschluss, dessen Befristung dann aufgehoben werden müsste, mit einer Kostensteigerung von 690 Millionen pro Jahr beschränkt und damit die Erfüllung der Frauenpostulate weiterhin aufgeschoben wird.

3. Die Hauptmerkmale der von der Kommission beantragten Systemänderung

Die von der Kommission beantragten Systemänderungen lassen sich in vier miteinander verbundene Hauptmerkmale zusammenfassen:

- individueller Rentenanspruch aufgrund der eigenen Beiträge;
- Aufteilung und gegenseitige Anrechnung der während der Ehe erzielten Einkommen eines Ehepaares;
- Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften;
- neue Rentenformel.

3.1 Individueller Rentenanspruch

Jeder Versicherte hat einen eigenständigen Anspruch auf seine eigene Rente. Diese Rente wird aufgrund der eigenen Einkommen berechnet, wobei während der Ehejahre erzielte Einkommen gesplittet und gegenseitig angerechnet werden. Dazu kommen allfällige Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Die Bezeichnungen «einfache Altersrente» und «Ehepaar-Altersrente» entfallen. Es gibt nur noch individuelle Altersrenten. Damit entfällt die Streitfrage, ob die Ehepaarrente von Gesetzes wegen dem Ehemann oder je zur Hälfte beiden Ehepartnern überwiesen werden soll. Die bisherigen Gesetzesbestimmungen, welche den Anspruch auf eine Ehepaarrente regeln, sind zu ersetzen. Analog dazu wird nicht mehr zwischen einfacher Waisenrente und Vollwaisenrente sowie einfacher Kinderrente und Doppelkinderrente unterschieden.

Versichert sind wie bisher:

- die natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz;
- die natürlichen Personen, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben;
- Schweizer Bürger, die im Ausland im Dienste der Eidgenossenschaft oder vom Bundesrat bezeichneter Institutionen tätig sind (Art. 1).

Nicht versichert ist der Ehepartner eines Versicherten dann, wenn er Wohnsitz im Ausland hat und in der Schweiz nicht erwerbstätig ist; ihm kommt kein eigenständiger Rentenanspruch zu. Der Versicherte wird in diesem Falle nach den Regeln für Alleinstehende behandelt.

Als Folge des Individualrentensystems schlagen sich Beitragslücken eines Ehepartners nur in seiner eigenen Rente nieder.

Die freiwillige Versicherung für Auslandschweizer ist mit geringfügigen Aenderungen weiterhin möglich, wobei für diese freiwillige Versicherung die Umstellung auf ein Individualrentensystem mit Einkommensteilung ebenfalls vorzunehmen ist.

3.2 Teilung der Einkommen (Splitting)

Die Aufteilung und gegenseitige Anrechnung der während der Ehe erzielten Einkommen eines Ehepaares, das sogenannte Einkommenssplitting, bildet das wichtigste Merkmal des Modells der Nationalratskommission. Sie ist Ausdruck des neuen partnerschaftlichen Verständnisses der Ehe, welches auch dem neuen Eherecht zugrunde liegt.

Jeder Ehegatte erhält einen eigenen Rentenanspruch. Die bisherige Ehepaarrente wird abgeschafft. Bei der Rentenberechnung werden die Einkommen, welche ein Ehegatte vor der Ehe erzielt hat, zu 100 Prozent angerechnet, die Einkommen während der Ehe werden dagegen aufgeteilt und je zur Hälfte gutgeschrieben.

Erziehungs- und Betreuungsgutschriften werden wie fiktives Einkommen behandelt und, falls sie auf Ehejahre entfallen, wie die Einkommen während der Ehe aufgeteilt und je zur Hälfte beiden Partnern gutgeschrieben.

Aus administrativen Gründen wird die Einkommensteilung nicht jährlich vorgenommen. Sie erfolgt, wenn

- beide Ehegatten rentenberechtigt sind (Splitting im zweiten Rentenfall);

– die Ehe durch Tod oder Scheidung aufgelöst wird.

Einkommen, die ein Ehepartner vor Vollendung des 20. Altersjahres oder nach Erreichen des Rentenalters eines Ehegatten (erster Rentenfall) erzielt hat, unterliegen dem Splitting nicht. Gesplittet werden ferner nur Einkommen aus Zeiten, in denen beide Ehegatten in der AHV versichert waren.

Das Splitting im Scheidungsfall stellt eine Analogie zur zivilrechtlichen güterrechtlichen Auseinandersetzung dar; es wird nach erfolgter Scheidung vorgenommen. Allfällige Erziehungs- und Betreuungsgutschriften aus der Zeit der Ehe werden bei der Scheidung gesplittet. Nach der Scheidung hingegen werden sie ungeteilt jener Person zukommen, welche die elterliche Gewalt zugesprochen erhält bzw. den pflegebedürftigen Angehörigen betreut.

Für den Grundsatz, die Einkommensteilung erst dann vorzunehmen, wenn beide Ehegatten rentenberechtigt sind (zweiter Rentenfall), sprechen nicht nur administrative Vorteile. Er erlaubt auch Verzerrungen zugunsten oder zum Nachteil des zuerst rentenberechtigten Ehegatten zu vermeiden. So könnte es beispielsweise bei einem Splitting im ersten Rentenfall geschehen, dass sich der zuerst rentenberechtigte Ehegatte bis zum zweiten Rentenfall mit einer geringeren Rente begnügen müsste, als es seinem eigenen Einkommen entspräche, weil die Hälfte seines während der Ehejahre erzielten Einkommens dem andern Ehepartner gutgeschrieben und bis zum zweiten Rentenfall stillgelegt würde.

3.3 Erziehungs-gutschriften

Bei der Rentenberechnung waren bisher ausschliesslich Erwerbseinkommen massgebend. Die Kommission schlägt vor, zusätzlich zum Erwerbseinkommen Erziehungsgutschriften einzuführen, um die gesellschaftlich wichtige Aufgabe der Kindererziehung angemessen zu honorieren. Erziehungsgutschriften sind fiktive Einkommen, für die keine Steuern und Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden müssen und die lediglich für die Bemessung der AHV/IV-Renten relevant sind. Für jedes Jahr, in welchem eine Person die elterliche Gewalt über Kinder unter 16 Jahren ausübt, wird ihr ein fiktives Einkommen in der Höhe der dreifachen jährlichen Minimalrente gutgeschrieben. Das entspricht derzeit der Summe von 33 840 Franken pro Jahr. Der Vergleich mit dem Durchschnittseinkommen, das für die Ausrichtung einer Maximalrente benötigt wird (50 760 Franken), zeigt die Bedeutung dieser Erziehungsgutschrift. Ausschlaggebend für die Höhe der Erziehungsgutschrift war die Ueberlegung, dass Personen, welche Kinder betreuen, im Splittingssystem nicht schlechter fahren sollen als unter dem heute geltenden Recht.

Erziehungsgutschriften werden von der Geburt des ersten Kin-

des bis zur Vollendung des 16. Altersjahrs des letzten Kindes angerechnet. Sie gleichen nicht den Kinderzulagen; sie sind vielmehr eine Kompensation des durch die Erziehung von einem oder mehreren Kindern möglicherweise bewirkten Erwerbsausfalls. Aus diesen Gründen ist pro Kalenderjahr nur eine Erziehungsgutschrift anrechenbar, auch wenn die elterliche Gewalt gleichzeitig über mehrere Kinder ausgeübt wurde. Ein Nachweis eines teilweisen oder vollständigen Verzichts auf Erwerbstätigkeit ist nicht erforderlich. Die während der Ehe anrechenbaren Erziehungsgutschriften werden als fiktive Einkommen unter den Ehegatten aufgeteilt. Alleinerziehenden wird die ungeteilte Gutschrift angerechnet.

Aus administrativen Gründen wird die Erziehungsgutschrift nicht jährlich, sondern erst im ersten Rentenfall angerechnet. Dies kann deshalb verantwortet werden, weil die Erziehungsgutschrift an den jederzeit einfach nachweisbaren Tatbestand der elterlichen Gewalt anknüpft. Aus Gründen der Vereinfachung wird auf eine Proratisierung der Erziehungsgutschriften verzichtet. Die Anrechnung erfolgt von Amtes wegen.

3.4 Betreuungsgutschriften

Nicht nur die Erziehung von Kindern, sondern auch die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger kann zu potentiellen Einkommensausfällen führen, vorausgesetzt, die Betreuung erfolge in der Haushaltsgemeinschaft und sei zeitlich aufwendig. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, dass unter klar definierten Voraussetzungen die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger AHV-rechtlich der Kindererziehung gleichzusetzen sei; deshalb seien Betreuungsgutschriften in gleicher Höhe wie Erziehungsgutschriften in der Höhe der dreifachen jährlichen Minimalrente anzurechnen. Ein Nachweis einer völligen oder teilweisen Aufgabe der Erwerbstätigkeit ist nicht erforderlich.

Ein Anspruch besteht für die Betreuung von Verwandten in auf- und absteigender Linie sowie von Ehegatten und Geschwistern, wenn:

- die Betreuung unentgeltlich ist;
- der Angehörige in Haushaltsgemeinschaft mit seinen Betreuern lebt;
- der Angehörige einen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung mittleren Grades hat.

Es liegt auf der Hand, dass solche Betreuungsverhältnisse nicht noch nach Jahrzehnten nachweisbar sind. Der Anspruch auf die Betreuungsgutschrift muss daher jährlich geltend gemacht werden. Ansprüche, die nicht rechtzeitig geltend gemacht werden, verfallen.

Betreuungsgutschriften werden, im Gegensatz zu den Erziehungsgutschriften, jährlich im individuellen Beitragskonto vermerkt. Betreuungsgutschriften sind wie Erziehungsgutschriften fiktive Einkommen und werden nach den Regeln der Erziehungsgutschriften behandelt, unterliegen also nicht der Steuer- und Sozialabgabepflicht und werden, soweit sie während der Ehejahre gutgeschrieben werden, unter die Ehegatten aufgeteilt.

Es kann auch bei Betreuung mehrerer pflegebedürftiger Angehöriger nur eine Betreuungsgutschrift angerechnet werden. Erziehungs- und Betreuungsgutschriften können nicht kumuliert werden, sie können sich aber folgen. So ist es etwa möglich, dass einer Mutter für ihr pflegebedürftiges Kind zuerst während 16 Jahren Erziehungs- und anschliessend Betreuungsgutschriften angerechnet werden.

3.5 Neue Rentenformel

Gemäss gegenwärtig geltendem AHV-Gesetz beträgt die minimale monatliche Vollrente der AHV 940 Franken. Die maximale monatliche Vollrente ist auf 1880 Franken plafoniert; dies entspricht dem Doppelten der Minimalrente. Die Minimalrente wird allen Versicherten ausgerichtet, deren durchschnittliches Jahreseinkommen unter 11 280 Franken liegt. Die Maximalrente wird bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 67 680 Franken erreicht. Die bundesrätlichen Vorschläge sehen keine Veränderung dieser Eckwerte des Rentensystems vor. Die Kommission des Nationalrates geht ebenfalls von diesen Eckwerten aus. Der Übergang zum Individualrentensystem mit Einkommensteilung verlangt keine diesbezüglichen Veränderungen.

Aus sozialen Gründen hat der Bundesrat eine neue Rentenfor-

melvorgeschlagen. Bis zu einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 33 840 Franken soll die Rentenkurve steiler ansteigen, sich nach diesem Fixpunkt verflachen, um bei Einkommen von 67 680 Franken das Rentenmaximum zu erreichen. Mit dieser Rentenformel werden vor allem die Renten im mittleren Rentenbereich wesentlich angehoben. Das Parlament hat im vorgezogenen, befristeten Bundesbeschluss vom 19. Juni 1992 diese Rentenformel gutgeheissen. Sie ist in der Zwischenzeit als 10. AHV-Revision (1. Teil) für alle Rentner Realität geworden. Der grösste Teil der Kosten des vorgezogenen, befristeten Bundesbeschlusses, nämlich 500 Millionen pro Jahr, ist auf diese Veränderung der Rentenformel zurückzuführen.

Die Einkommensteilung, wie sie die Kommission des Nationalrates vorschlägt, kann bei bestimmten Kategorien von rentenberechtigten Personen zur Herabsetzung bisheriger Rentenansprüche führen, die auch durch Erziehungs- und Betreuungsgutschriften nicht ausgeglichen werden können. Damit wäre eine der Zielsetzungen der Kommission, die Verhinderung eines sozial nicht vertretbaren Leistungsabbaus, in Frage gestellt worden. Die Kommission hat sich nach eingehenden Berechnungen und nach Prüfung verschiedener Varianten entschlossen, eine erneute Aenderung der Rentenformel vorzuschlagen. Diese neue Rentenformel führt zu einer Rentenkurve, die ab einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 11 280 Franken linear und mit einer Steigerung von 29 Prozent ansteigt und bei einem Einkommen von 50 760 Franken das Maximum erreicht. Das durchschnittliche Jahreseinkommen, welches für die Ausrichtung der Maximalrente erreicht werden muss, wird dabei von derzeit 67 680 Franken auf 50 760 Franken reduziert. Die neue Rentenformel bringt gegenüber der Rentenformel des Bundesrates bzw. derjenigen des vorgezogenen, befristeten Bundesbeschlusses vom 19. Juni 1992 in keiner Position eine Verschlechterung. Sie eliminiert aber den kaum verständlichen «Knick» der Rentenkurve bei durchschnittlichen Jahreseinkommen von 33 840 Franken und führt deshalb in dem über diesem Fixpunkt liegenden Einkommensbereich und damit im oberen Rentensegment zu markanten Rentenverbesserungen. Diese sind indessen nach Auffassung der Kommission notwendig, um bei bestimmten Kategorien von rentenberechtigten Personen die negativen Konsequenzen des Individualrentensystems mit Einkommensteilung auszugleichen. Die neue Rentenformel wird zur Folge haben, dass ungefähr 60 Prozent der Altersrentnerinnen und Altersrentner eine Maximalrente erreichen werden. Heute liegt dieser Anteil bei 45 Prozent. Die Kommission sieht in dieser neuen Rentenformel auch ein Entgegenkommen an die alleinstehende und berufstätige Frau, der es dergestalt leichter wird, zusammen mit Erziehungs- und Betreuungsgutschriften das für das Rentenmaximum notwendige Durchschnittseinkommen zu erreichen. Der grösste Teil der Mehrkosten des zweiten Teils der 10. AHV-Revision ist auf die Einführung dieser neuen Rentenformel zurückzuführen.

4. Auswirkungen des Splittings auf die verschiedenen rentenberechtigten Personenkategorien

4.1 Ledige Personen

- ganze Einkommen;
- ganze Gutschrift.

4.2 Verheiratete Personen (Ehegatte noch nicht rentenberechtigt)

- ganze Einkommen;
- halbe Gutschrift.

4.3 Verheiratete Personen (beide rentenberechtigt)

- eigene Einkommen vor der Ehe; gesplittete Einkommen während Ehe;
- halbe Gutschrift.

4.4 Geschiedene Personen

- eigene Einkommen vor der Ehe; gesplittete Einkommen während Ehe; eigene Einkommen nach der Scheidung;
- halbe Gutschrift während Ehe; ganze Gutschrift nach Ehe (sofern elterliche Gewalt); ganze Gutschrift während Ehe nach dem Tod des ehemaligen Ehegatten.

4.5 Verwitwete Alters- oder Invalidenrentner und -rentnerinnen

- eigene Einkommen vor der Ehe; gesplittete Einkommen während Ehe;
- ganze Gutschrift.

5. Plafonierung der Summe der beiden Einzelrenten für Ehepaare

Die bisherige Ehepaarrente betrug 150 Prozent der einfachen Altersrente. Diese Plafonierung wurde früher mit dem Argument vertreten, der eheliche Zweipersonenhaushalt komme mit 150 Prozent der Ausgaben des Einpersonenhaushalts eines Alleinstehenden aus. Untersuchungen haben zwar die Fragwürdigkeit dieser Plafonierung bei 150 Prozent aufgezeigt und eine Kostengrenze auf höherem Niveau als wahrscheinlicher erachtet. Die Vorschläge des Bundesrates zur 10. AHV-Revision sahen aber diesbezüglich keine Veränderung vor.

Das von der Kommission gewählte System der Individualrenten mit Einkommensteilung lässt keinen Raum mehr für Ehepaarrenten. Jedem Ehepartner steht eine eigenständige Rente zu. Konsequenterweise müsste damit jede Plafonierung der Renten von Ehepartnern wegfallen. Die Kommission hat sich aber dennoch dafür entschieden, die Summe der beiden Einzelrenten für Ehepaare auf 150 Prozent der maximalen Einzelrente zu begrenzen. Sie ist sich bewusst, dass diese Plafonierung in einem Spannungsverhältnis zum Gedanken der Individualrente steht und Bezug auf einen Zivilstand bedeutet, den die Kommission in allen übrigen Belangen nach Möglichkeit eliminiert hat. Diese Plafonierung hat auch eine Benachteiligung der Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren zur Folge. Die Kommission kam aber zur Überzeugung, dass sich die Aufhebung dieser Plafonierung trotz ihrer Systemwidrigkeit aus finanziellen Gründen nicht verantworten lässt. Bereits eine geringfügige Erhöhung dieser Begrenzung auf 160 Prozent hätte Mehrausgaben in der Höhe von mehr als 400 Millionen Franken pro Jahr nach sich gezogen; bei völliger Aufhebung hätten Mehrkosten von gegen 2 Milliarden Franken in Kauf genommen werden müssen.

6. Die Hinterlassenenrenten

6.1 Einführung der Witwenrente

Die Witwenrenten werden gemäss übereinstimmenden Beschlüssen von Bundesrat und Ständerat nicht verändert. Die Kommission des Nationalrates vertritt die gleiche Auffassung. Uebereinstimmend sehen darüber hinaus Bundesrat und Ständerat die Einführung einer Witwenrente vor. Der Anspruch auf eine Witwenrente geht allerdings weniger weit als der Anspruch auf eine Witwenrente. Er soll nur jenen Witwen zukommen, die Kinder unter 18 Jahren zu betreuen haben. Damit wird eine geschlechtsbedingte Ungleichheit weitergeführt. Kinderlose Witwen erhalten im Gegensatz zu kinderlosen Witwen keine Rente; der Anspruch auf Witwenrente ist in Abhängigkeit vom Alter der Kinder begrenzt, während die Witwe auch dann Anspruch auf Witwenrente hat, wenn die Kinder längst volljährig sind.

Die Kommission hat sich eingehend mit den Möglichkeiten der völligen Gleichbehandlung von Witwen und Witnern befasst. Eine Beschränkung des Rechtsanspruches der Witwen auf Witwenrente, soweit sie Kinder unter 18 Jahren zu betreuen haben, hätte längerfristig zu Einsparungen von rund 650 Millionen Franken jährlich geführt, aber eine bedeutende Verschlechterung der bisherigen Ansprüche der Witwen zur Folge gehabt. Der Ausschluss der kinderlosen Witwe von der Rentenberechtigung analog dem Ausschluss des kinderlosen Witwers, dafür aber unbegrenzter Rentenanspruch des Witwers, also auch dann, wenn die Kinder längst volljährig sind, hätte zu Mehrausgaben bei den Witnern um 170 Millionen Franken jährlich und zu Minderausgaben bei den Witwen um 92 Millionen gegenüber dem Vorschlag Bundesrat/Ständerat geführt. Die Kommission des Nationalrates hat sich unter Berücksichtigung dieser Tatbestände den Beschlüssen des Ständerates angeschlossen und hält die damit verbundene Ungleichbehandlung aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse für vertretbar.

6.2 Verbesserung der Stellung der geschiedenen Personen im Bereich der Hinterlassenenrenten

Heute haben geschiedene Frauen Anspruch auf eine Witwenrente, wenn sie die für Witwen geltenden Voraussetzungen erfüllen und ihre Ehe mindestens zehn Jahre gedauert hat, vorausgesetzt, dass sie einen im Scheidungsurteil oder der Scheidungskonvention verankerten Anspruch auf Unterhalts-

zahlungen gegenüber dem ehemaligen Ehemann haben.

Die nationalrätliche Kommission hält diese Auswirkungen des scheidungsrechtlichen Verschuldensprinzips auf die Hinterlassenenrenten nicht mehr länger für vertretbar. Erfüllen geschiedene Personen die üblichen Voraussetzungen für den Anspruch auf Witwen- oder Witwenrente, so werden sie eine Rente erhalten, wenn sie Kinder mit Anspruch auf eine Waisenrente haben oder wenn die Ehe mindestens zehn Jahre gedauert hat.

6.3 Die Waisenrenten

Gemäss bisherigem Rentensystem haben Kinder, deren Vater oder Mutter gestorben ist, Anspruch auf eine einfache Waisenrente. Beim Tod beider Elternteile entsteht Anspruch auf eine Vollwaisenrente. Das von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagene Individualrentensystem verzichtet auf die Unterscheidung zwischen einfacher Waisenrente und Vollwaisenrente. Es gibt nur noch eine Waisenrentenart: die Waisenrente. Dabei sollen Kinder, deren Vater oder Mutter verstorben ist, Anspruch auf eine Waisenrente haben; sind beide verstorben, haben sie Anspruch auf zwei Waisenrenten.

Die Höhe der Waisenrente beträgt 40 Prozent der dem massgeblichen durchschnittlichen Jahreseinkommen des verstorbenen Elternteils entsprechenden Altersrente. Sind beide Elternteile verstorben, werden zwar zwei Waisenrenten fällig, sie sollen aber in ihrer Summe 60 Prozent der maximalen Altersrente nicht übersteigen, analog der bisherigen Vollwaisenrente. Soweit ihre Summe diese Grenze überschreitet, sind sie gemäss den Regeln der Kürzung der Individualrenten beider Ehepartner zu kürzen.

6.4 Berechnung der Hinterlassenenrenten

Die Hinterlassenenrenten (Witwenrenten, Witwenrenten und Waisenrenten) stellen einen Ausgleich für die wirtschaftlichen Folgen des Todes eines Ehepartners für die Familie dar. Deshalb sollen sie aufgrund der ungeteilten Einkommen der verstorbenen Person berechnet werden. Dabei sind auch die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften ungeteilt anzurechnen.

Wie Bundesrat und Ständerat hat sich die nationalrätliche Kommission für einen Zuschlag zum Einkommen von frühverstorbenen Personen ausgesprochen. Damit wird der üblichen Einkommensentwicklung Rechnung getragen.

7. Aufhebung der Zusatzrente

Ehemänner, denen eine einfache Altersrente der AHV zusteht, haben gemäss geltendem Recht Anspruch auf eine Zusatzrente von 30 Prozent der einfachen Altersrente für ihre Ehefrau, sofern diese das 55. Altersjahr zurückgelegt hat. Da der rentenberechtigten Ehefrau im umgekehrten Falle keine entsprechende Leistung zusteht, widerspricht diese heute geltende Regelung Artikel 4 der Bundesverfassung.

Der Bundesrat beantragt, diese Zusatzrente in der AHV zu eliminieren, wobei er gewillt ist, eine grosszügige Uebergangsregelung einzuräumen. Das Grenzalter der Frau soll jährlich um ein Jahr angehoben werden, bis es mit dem Rentenalter der Frau zusammenfällt.

Der Ständerat hat die Aufhebung der Zusatzrente abgelehnt. Die nationalrätliche Kommission schliesst sich den Überlegungen des Bundesrates an und erachtet die Aufhebung der Zusatzrente als systemnotwendig.

Durch die Aufhebung der Zusatzrente werden auf lange Frist gesehen rund 210 Millionen Franken pro Jahr eingespart. In der IV soll die Zusatzrente aus sozialen Gründen beibehalten, aber geschlechtsneutral ausgestaltet werden.

8. Rentenalter

Das AHV-Gesetz vom 26. Dezember 1946 sah vor, dass Männer und Frauen nach dem vollendeten 65. Altersjahr rentenberechtigt sind. Als Folge der positiven Entwicklung der Finanzlage der AHV wurde das Rentenalter der Frau in zwei Schritten (1957 und 1964) auf das 62. Altersjahr herabgesetzt. Die damaligen Begründungen für die Herabsetzung des Frauenrentenalters vermögen aus heutiger Sicht ein unterschiedliches Rentenalter nicht mehr zu rechtfertigen.

Es wird von keiner Seite bestritten, dass die Verwirklichung des verfassungsmässigen Gleichheitsgrundsatzes gleiches Rentenalter für Mann und Frau erfordert. Das Bundesgericht hat dies bestätigt, es aber dem Gesetzgeber überlassen, wann

und in welchen Schritten er diesen klaren Verfassungsauftrag erfüllt.

Nachdem das von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagene Individualrentensystem mit Einkommensteilung geschlechtsspezifische Anspruchsunterschiede zwischen Mann und Frau weitgehend ausschliesst (soweit solche noch bestehen, wirken sie sich zuungunsten des Mannes aus), kann nach Auffassung der Kommission die Notwendigkeit der Angleichung des Rentenalters von Mann und Frau nicht mehr verneint und auch nicht auf unbestimmte Zeit verschoben werden.

Es besteht kein Zweifel, dass das längerfristige Gleichgewicht der AHV zufolge der demographischen Entwicklung nicht mehr gewahrt ist. Unabhängig davon, von welchem Szenario der Bevölkerungsentwicklung ausgegangen wird, zeigt sich, dass unter Ausklammerung von Teuerung und Wirtschaftswachstum die AHV noch in diesem Jahrzehnt defizitär wird, inert weniger Jahre der AHV-Fonds aufgezehrt ist und nach dem Jahre 2010 mit jährlichen Defiziten von 5 Milliarden und mehr zu rechnen ist. Die unter realistischen Annahmen zu erwartenden wirtschaftlichen Wachstumsraten vermögen die Finanzlage der AHV nicht wesentlich zu verbessern.

Aus Kostengründen darf nach Auffassung der Kommission eine Herabsetzung des AHV-Rentenalters des Mannes nicht in Betracht gezogen werden. Bei einer Reduktion des Rentenalters des Mannes würde die AHV weit früher defizitär und würden die Defizite wesentlich grösser, denn die Reduktion des Rentenalters des Mannes um ein Jahr würde Mehrkosten in der Grössenordnung von 800 Millionen Franken pro Jahr verursachen. Im übrigen ist das Rentenalter 65 für Männer europäische Minimalnorm geworden. Schweden und Irland richten Altersrenten nach vollendetem 66. Altersjahr aus, Norwegen, Island und Dänemark haben die Altersgrenze auf das vollendete 67. Altersjahr heraufgesetzt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich aus diesen Gründen eine Anpassung des Rentenalters der Frau an jenes des Mannes aufdrängt. Nur auf diese Weise kann dem Gleichheitsgebot Rechnung getragen und ein Beitrag an die Finanzierung der zukünftigen, strukturell und demographisch bedingten Mehrkosten geleistet werden. Eine langfristig geplante Anpassung ist nach Auffassung der Kommission zudem sozialverträglicher als das Hinausschieben dieser Anpassung auf die 11. oder 12. AHV-Revision, weil Gefahr besteht, dass dann unter dem Druck des finanziellen Ungleichgewichtes der AHV das Rentenalter der Frau abrupt und ohne soziale Rücksichtnahme heraufgesetzt werden müsste.

Die Kommission beantragt eine Erhöhung des Rentenalters der Frau auf das vollendete 64. Altersjahr. Diese Erhöhung soll unter Beachtung einer längeren Uebergangsfrist vorgenommen werden. Die Kommission schlägt vor, dass vier Jahre nach Inkrafttreten der 10. AHV-Revision das Rentenalter der Frau um ein Jahr (vom 62. Altersjahr auf das 63. Altersjahr) angehoben und acht Jahre nach Inkrafttreten der Revision eine weitere Erhöhung um ein Jahr, also vom 63. Altersjahr auf das 64. Altersjahr, vorgenommen werden sollte. Geht man realistisch davon aus, dass dieses Gesetz nicht vor dem 1. Januar 1996 in Kraft tritt, dann hätte dies zur Folge, dass das Rentenalter der Frau im Jahre 2000 auf das 63. Altersjahr und im Jahre 2004 auf das 64. Altersjahr erhöht wird. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass dannzumal entschieden werden kann, wann und auf welchem Niveau das Gleichheitsgebot voll verwirklicht werden soll. Mit diesem Vorgehen unterstreicht die Kommission den Willen, jetzt dem verfassungsmässigen Gleichheitsgebot näher zu kommen.

Die Vorschläge der Kommission kommen den Frauenpostulaten sehr weit entgegen. Es ist auf die neue Rentenformel zu verweisen, die den meisten Frauen höhere Renten zusichert und es vor allem weit mehr Frauen als bisher ermöglichen wird, eine Maximalrente zu beziehen. Die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften wirken sich vor allem zugunsten der Frau aus und verbessern insbesondere die rentenbildenden Durchschnittseinkommen der Alleinerziehenden. Ganz entscheidend wirkt sich die von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagene Lösung zugunsten der geschiedenen Frauen aus. Die Kommission betrachtet auch unter diesen

Umständen die teilweise Anpassung des Rentenalters der Frau an jenes des Mannes im Rahmen der 10. AHV-Revision als gerechtfertigt.

Die Kommission hat die Einführung einer Ruhestandsrente abgelehnt. Die Ruhestandsrente kennt kein festes, vorgegebenes Rentenalter. Die Rente kann innerhalb einer bestimmten Bandbreite bezogen werden. Der Rentenbezug ist aber an die Bedingung der Aufgabe der Erwerbstätigkeit geknüpft. Im Gegensatz zum Rentenvorbezug gibt es bei der Ruhestandsrente innerhalb der Bandbreite des Rentenalters keine versicherungstechnische Kürzung der Renten. Die Ruhestandsrente ist nicht kostenneutral, die Mehrkosten der Ruhestandsrente hängen davon ab, wie viele Berechtigte vom Recht auf Ruhestandsrente Gebrauch machen und damit von den Möglichkeiten der effizienten Kontrolle der Aufgabe der Erwerbstätigkeit.

Die Ruhestandsrente widerspricht dem der AHV zugrundeliegenden Versicherungsprinzip. Ein Versicherter kann durch seinen persönlichen Entscheid bestimmen, ob er mit weniger Beiträgen drei Jahre länger eine Vollrente beziehen will. Die Ruhestandsrente kommt aber auch einer Diskriminierung der Arbeit gleich, denn sie privilegiert den vorzeitigen Ruhestand. Dazu kommt, dass kaum kontrollierbar wäre, ob jener, der die Ruhestandsrente bezieht, wirklich auf jede selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit verzichtet. Bei «Ruhestandsrentnern» im Inland wäre eine solche Kontrolle nur nachträglich über die Steuertaxation möglich, und allfällige Rückforderungen zu Unrecht bezogener Renten wären administrativ sehr aufwendig. Bei den Versicherten, die im Ausland leben, wäre eine solche Kontrolle ausgeschlossen.

Die Anpassung des Rentenalters in der AHV verlangt eine Koordination mit dem BVG. Die Kommission verzichtet jedoch darauf, diese Anpassung des BVG im Rahmen der 10. AHV-Revision vorzunehmen. Angesichts der Tatsache, dass sich die vorgeschlagene Erhöhung des Frauen Rentenalters erstmals vier Jahre nach Inkrafttreten der 10. AHV-Revision auswirken würde und eine Revision des BVG ohnehin bevorsteht, sind die notwendigen Anpassungen anlässlich der BVG-Revision möglich. Die Einführung einer Ruhestandsrente hingegen würde eine sofortige Anpassung des BVG notwendig machen.

9. Der Rentenvorbezug (Flexibilisierung des Rentenalters)

Die Kommission hat sich grundsätzlich für die Möglichkeit des Rentenvorbezugs ausgesprochen. Sie folgt damit Bundesrat und Ständerat.

Mit dem Vorbezug soll dem Versicherten das Recht eingeräumt werden, seine Rente unter bestimmten Bedingungen vor dem feststehenden Rentenalter beziehen zu können.

Da das AHV-System von einem vorgegebenen Rentenalter ausgeht, ist die vorbezogene Rente grundsätzlich zu kürzen, da sonst die Personen, die vom Recht des Rentenvorbezuges Gebrauch machen, gegenüber Personen, welche ihre Rente erst bei Erreichen des Rentenalters beziehen, bevorteilt würden. Wird die Kürzung nach versicherungsmathematischen Grundsätzen vorgenommen, ist der Vorbezug vorteilsneutral. Der versicherungsmathematisch richtige Kürzungssatz richtet sich nach der durchschnittlichen Lebenserwartung und stellt sich derzeit auf 6,8 Prozent Kürzung pro vorbezogenes Rentenvorbezugsjahr. Wird ein geringerer Kürzungssatz gewählt, könnte der Vorbezug nicht mehr dem freien Ermessen des einzelnen überlassen werden. Ein geringerer Kürzungssatz würde sonst praktisch alle veranlassen, vom Recht des Vorbezugs Gebrauch zu machen, denn bei einem geringeren Kürzungssatz wäre der Vorbezug ein profitables Geschäft. Die Kommission hat es aus sozialen, gesellschaftlichen und administrativen Erwägungen abgelehnt, den Vorbezug von gesundheitlichen, geschlechts- oder arbeitsbezogenen Kriterien abhängig zu machen. Sie verbindet deshalb das Recht des Vorbezugs mit der versicherungsmathematisch notwendigen Rentenkürzung um 6,8 Prozent pro vorgezogenem Jahr.

Die Kommission befürwortet das Recht der Versicherten, ihre Rente ab dem 62. Altersjahr vorbezogen zu können. Das bedeutet, dass Frauen mit der Anhebung des Rentenalters das Recht zum Vorbezug ab dem 62. Altersjahr weiterhin sichergestellt werden muss. Männern soll mit Inkrafttreten des Geset-

zes das Recht auf Vorbezug um ein Jahr, d. h. ab 64 Jahren, zugestanden werden, vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes um ein weiteres Jahr, d. h. ab dem 63. Altersjahr, und acht Jahre nach Inkrafttreten ab dem 62. Altersjahr. Falls das Gesetz am 1. Januar 1996 in Kraft treten könnte, hätten Männer und Frauen ab dem Jahre 2004 die Möglichkeit des Renten-vorbezugs ab dem 62. Altersjahr.

Das Prinzip des Rentenvorbezugs ist mit dem System der Individualrenten mit Einkommensteilung vereinbar. Es ergeben sich kaum grundsätzliche Abweichungen von den Beschlüssen des Ständerates. Der Rentenvorbezug führt zuerst zu einer starken Belastung der AHV-Rechnung, da die Kosten der Renten erst nach 17 Jahren durch die Einsparungen aufgrund der Kürzung der Renten ausgeglichen werden. Mit der gestaffelten Einführung des Vorbezuges verteilt sich die Mehrbelastung auf eine etwas längere Zeit, die Kosten werden aber auch erst später durch die Kürzungen kompensiert werden. Der Bundesrat hat zum Ausgleich dieser Kosten einen Sonderbeitrag an die AHV in Aussicht gestellt, der während 17 Jahren 170 Millionen Franken pro Jahr betragen soll. Der Ständerat hat diesem zugestimmt. Die nationalrätliche Kommission hat festgestellt, dass der Rentenvorbezug im Splittingssystem ähnlich hohe Kosten verursacht wie das vom Ständerat akzeptierte Modell. Sie hat deshalb den Sonderbeitrag in gleicher Höhe festgesetzt. Ohne ihn liesse sich der Rentenvorbezug nicht kostenneutral realisieren.

Die Möglichkeit des Vorbezugs von Altersrenten muss mit dem BVG koordiniert werden. Der Rentenvorbezug ist in der beruflichen Vorsorge nichts Neues. Das BVG überlässt die Regelung den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen. Mit dem Vorbezugsrecht in der AHV müsste ein altersmässig gleiches Vorbezugsrecht auch im BVG allen Versicherten obligatorisch gewährt werden. Den Kürzungssatz hingegen müssten die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge unabhängig von der AHV bestimmen.

10. Weitere Revisionsanträge

In den meisten der übrigen Revisionspunkte hat sich die Kommission Bundesrat und Ständerat angeschlossen. Die wichtigsten Abweichungen betreffen folgende Sachbereiche:

10.1 Beitragspflicht des nichterwerbstätigen Ehegatten: Grundsätzlich ist der nichterwerbstätige Ehegatte beitragspflichtig. Die Beitragspflicht nichterwerbstätiger Ehegatten gilt aber als erfüllt, wenn der erwerbstätige Ehegatte Beiträge von mindestens der doppelten Höhe des Mindestbeitrages bezahlt hat.

10.2 Beiträge der Selbständigerwerbenden: Der Bundesrat beantragt, den Beitragssatz der Selbständigerwerbenden in Angleichung an jenen der Arbeitnehmer auf 8,4 Prozent festzulegen. Der Ständerat beschloss, am bisherigen Beitragssatz von 7,8 Prozent festzuhalten. Die nationalrätliche Kommission zieht eine Zwischenlösung vor und beantragt eine Anhebung des Beitragssatzes für Selbständigerwerbende auf 8,1 Prozent.

10.3 Verzugszinssatz: Die Kommission zieht eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat vor, die eine Anpassung der Verzugs- und Vergütungszinsen an das allgemeine Zinsniveau ermöglicht, und hält lediglich fest, dass der Verzugszinssatz das Doppelte des Vergütungszinssatzes betragen kann, maximal 12 Prozent pro Jahr.

10.4 Auszahlung der Renten: Die Kommission hält als Regel fest, dass die Renten auf Bank- oder Postcheckkonto überwiesen werden. Sie sollen nur auf Antrag in bar durch Vermittlung der Post ausgerichtet werden.

10.5 Schliessung von Beitragslücken: Personen, welche im Rentenalter noch eine Erwerbstätigkeit ausüben, unterstehen der AHV-Beitragspflicht, wenn ihr Einkommen einen bestimmten Freibetrag übersteigt. Heute beträgt der Freibetrag pro Arbeitgeber 1300 Franken im Monat bzw. 15 600 Franken im Jahr. Die im Rentenalter geleisteten Beiträge sind nach geltendem Recht nicht rentenbildend. Nach dem Willen der nationalrätlichen Kommission sollen diese Beiträge zur Auffüllung von Beitragslücken herangezogen werden können. Damit würden sie gleich behandelt wie bereits heute Beiträge, die vor der Vollendung des 20. Altersjahres bezahlt worden sind (sogenannte Jugendjahre).

11. Uebergangsbestimmungen

11.1 Im Bundesbeschluss vom 19. Juni 1992, 10. AHV-Revision (1. Teil), sind die für Altrentner vorgesehenen sozialen Verbesserungen enthalten. Das von der Kommission neu vorgeschlagene Individualrentensystem mit Einkommensteilung soll nur für Neurentner zum Tragen kommen. Die rückwirkende Anwendung des neuen Systems auf laufende Renten wäre nicht nur administrativ aufwendig, sondern zum Teil mangels entsprechend detaillierter Daten gar nicht möglich. Der Bundesbeschluss vom 19. Juni 1992 ist befristet und tritt am 31. Dezember 1995 ausser Kraft. Die Kommission beantragt, diesen befristeten Bundesbeschluss, der mit der neuen Rentenformel und der Hilflosenentschädigung Leistungsverbesserungen für weit mehr als die Hälfte aller Rentnerinnen und Rentner ermöglicht hat, ins ordentliche Gesetzesrecht zu übernehmen und damit diese Leistungsverbesserungen über den 31. Dezember 1995 hinaus sicherzustellen.

11.2 Weitere Uebergangsbestimmungen betreffen die sukzessive Aufhebung der Zusatzrenten durch Anhebung des Grenzalters der Ehefrauen (vgl. Ziff. 7).

11.3 Die Kommission sieht für die Berechnung der Altersrenten von verwitweten Personen, die vor dem 1. Januar 1953 geboren sind, Uebergangsgutschriften vor. Das neue System reduziert den Rentenanspruch von verwitweten Personen, die nicht erwerbstätig waren und keine Erziehungsgutschriften geltend machen können. Denn es gehört zu den Zielsetzungen dieser Revision, nicht den Tatbestand der Ehe, sondern den Tatbestand der Erziehung und Betreuung von Kindern zu honorieren. Um Härten des Ueberganges nach Möglichkeit zu vermeiden, sollen verwitweten Personen, die vor dem 1. Januar 1953 geboren sind und nicht schon aufgrund des ordentlichen Rechtes Anspruch auf mindestens 16 Jahre Erziehungs- bzw. Betreuungsgutschrift haben, fiktive Erziehungsgutschriften als Uebergangsgutschriften angerechnet werden.

Der Uebergang vom bisherigen Ehepaarkonzept zum Splittingssystem muss administrativ sorgfältig vorbereitet werden. Die Kommission hat zweimal Fachleute des Vollzuges zu Stellungnahmen und Vereinfachungsvorschlägen herangezogen. Uebereinstimmend kann festgestellt werden, dass das Individualrentensystem mit Einkommensteilung vollzugsverträglich ist, sofern nicht weitere Verfeinerungen, Ausgleichsmechanismen und Spezialmodalitäten ins Auge gefasst werden. Ein gewisser Mehraufwand entsteht, kann aber nach Auffassung der Kommission verantwortet werden. Dieser Mehraufwand schlägt sich insbesondere in den einmaligen Umstellungskosten nieder. Diese sind über Jahre amortisierbar. Die Kommission vertritt nicht nur aus Kostengründen die Auffassung, dass Systemwechsel sich nicht rasch folgen dürfen, sondern auch aus der Erkenntnis, dass bei jedem Systemwechsel längere Uebergangsfristen in Kauf zu nehmen sind. Vor Ablauf von Uebergangsfristen schon wieder neue Systemwechsel ins Auge zu fassen, vermindert Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Sozialversicherung.

12. Die Kostenfolgen der 10. AHV-Revision

Die bundesrätlichen Vorschläge zur 10. AHV-Revision dürften gemäss Rentensystem 1993 (ohne Berücksichtigung der Mehraufwendungen gemäss dem auf 1. Januar 1993 in Kraft getretenen befristeten Bundesbeschluss vom 19. Juni 1992) rund 540 Millionen Franken pro Jahr betragen. Die Kosten der 10. AHV-Revision gemäss ständerätlichen Beschlüssen dürften auf vergleichbarer Rechnungsgrundlage rund 845 Millionen betragen.

Der vom Parlament bereits verabschiedete befristete Bundesbeschluss zur 10. AHV-Revision (1. Teil) verursacht Kosten von rund 690 Millionen Franken pro Jahr (603 Millionen Franken AHV und 87 Millionen Franken IV). Entscheidend fallen dabei die Kosten für die neue Rentenformel ins Gewicht (500 Millionen) sowie jene für die neuen Hilflosenentschädigungen (123 Millionen). Da nicht anzunehmen ist, dass die Verbesserungen, die der befristete Bundesbeschluss vom 19. Juni 1992 vorgenommen hat, wieder rückgängig gemacht werden, können diese Kosten dem nun neu zu beschliessenden 2. Teil der 10. AHV-Revision nicht angelastet werden.

Die Gesamtkosten der 10. AHV-Revision betragen, auf den

Endstand gerechnet, ohne Berücksichtigung von Demographie, Preis- und Lohnentwicklung, rund 940 Millionen Franken pro Jahr. Davon entfallen 768 Millionen Franken auf die AHV und 172 Millionen Franken auf die IV. Der Uebergang zum Individualrentensystem mit Einkommensteilung verursacht für sich allein Gesamtkosten von 828 Millionen (686 Millionen AHV und 142 Millionen IV). Ins Gewicht fallen dabei die neue, steilere lineare Rentenformel sowie die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Die Einsparungen aufgrund der sukzessiven Aufhebung der Zusatzrente sind in diesen Kostenschätzungen bereits berücksichtigt.

Die von der Kommission über den befristeten Bundesbeschluss hinaus vorgeschlagenen Aenderungen verursachen Mehrkosten von rund 250 Millionen Franken pro Jahr (940 Millionen Franken abzüglich 690 Millionen Franken des befristeten Bundesbeschlusses).

Die Kosten des Rentenvorbezuges sind in dieser Zusammenstellung nicht enthalten. Gemäss dem von der nationalrätlichen Kommission gewählten System verursacht dieser Rentenvorbezug auf den Endzustand bezogen keine Mehrkosten. Es sind indessen beträchtliche Ueberbrückungsfinanzierungen notwendig. Dieser Ueberbrückungsfinanzierung dienen die vorgesehenen Sonderbeiträge des Bundes von 170 Millionen Franken während 17 Jahren.

Könnte von den Kosten der demographischen Entwicklung abstrahiert werden, wäre die 10. AHV-Revision (1. und 2. Teil zusammen) dank der vorgesehenen Erhöhung des Rentenalters der Frau annähernd kostenneutral, da den rund 940 Millionen Franken Mehrausgaben ab dem Jahre 2000 bzw. 2004 Einsparungen von rund 800 Millionen wegen der Erhöhung des Rentenalters der Frau gegenüberstünden. Es ist indessen nicht möglich, die 10. AHV-Revision allein unter statischen Gesichtspunkten zu betrachten. Vor uns stehen die Kostenfolgen der demographischen Entwicklung. Diese erfordert, dass ab dem Jahre 2004 der AHV jährlich über eine Milliarde Franken mehr zur Verfügung gestellt werden oder eingespart werden müssen, ab dem Jahre 2007 3 Milliarden und ab 2010 nahezu 6,5 Milliarden. Die 10. AHV-Revision darf nach Auffassung der nationalrätlichen Kommission diese demographische Entwicklung nicht vernachlässigen.

Erläuterungen der Kommission

Allgemeines

Nachfolgend werden die Gesetzesbestimmungen und die dazugehörigen Uebergangsbestimmungen aufgeführt, welche in einem direkten Zusammenhang mit dem Splitting stehen. Für die nicht mit dem Splitting zusammenhängenden Aenderungen der 10. AHV-Revision verweisen wir auf den besonderen Teil der Botschaft.

1. AHVG

Art 2 Abs. 4

Mit dem vom Bundesrat in seiner Botschaft zur 10. AHV-Revision vorgeschlagenen Absatz 4 (BBl 1990 II 56 und 79) wäre in der freiwilligen Versicherung für die Beitragsbemessung in bestimmten Fällen vom Prinzip der Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse abgewichen und statt dessen eine Haushaltsbetrachtung angestellt worden.

Damit sollte es den Ehegatten verwehrt sein, im heutigen System eine individuelle Beitrags-/Leistungsanalyse vorzunehmen. Insbesondere wurde bei der Schaffung von Absatz 4 an den Fall gedacht, dass die Ehefrau nicht auf einen Beitritt zur freiwilligen Versicherung solle verzichten und trotzdem von einer Ehepaarrente profitieren können. Daher sah man eine von der obligatorischen AHV unabhängige Bestimmung des Beitragsobjekts im Sinne einer Haushaltsbetrachtung vor, welche das Ehepaar als wirtschaftliche Einheit behandelt.

Das Splittingssystem beruht auf der Idee, dass jeder Versicherte seine eigene, individuell berechnete Rente erhalten soll, die nicht mehr vom Zivilstand abhängig sein soll. Gesplittet wird nur, wenn beide Ehegatten versichert sind. Der vom Bundesrat vorgesehene Artikel 2 Absatz 4 AHVG hat unter diesen Vorzeichen keine Berechtigung mehr. Einmal wäre es systemwidrig, in der freiwilligen Versicherung statt einer individuellen eine Ehepaarbezogene Betrachtungsweise einzuführen. Zum anderen wird mit der individuellen Rentenberechnung

ausgeschlossen, dass der nichtversicherte Ehegatte vom versicherten profitiert. Tritt nur ein Ehegatte der freiwilligen Versicherung bei, wird bekanntlich nicht gesplittet. Folglich hat Absatz 4 von Artikel 2 im Splittingssystem keine Berechtigung mehr. Der heutige Absatz 4 ist ersatzlos aufzuheben.

Art. 3 Abs. 2 Bst. b, c, e und f, Abs. 3 (neu) (Beitragspflicht des nichterwerbstätigen Ehegatten)

Im heutigen Recht unterstehen nichterwerbstätige Ehefrauen und Witwen nicht der Beitragspflicht. Im Splitting sind diese Beitragsbefreiungen nicht mehr gerechtfertigt. Die Befreiungstatbestände (Art. 3 Abs. 2 Bst. b, c, e und f) sind daher aufzuheben. Während der Ehejahre findet im Splitting eine Einkommensumverteilung zwischen den Ehegatten statt. In diesem Modell gibt es keine beitragslosen Ehejahre im bisherigen Sinne von Artikel 29bis Absatz 2 mehr. In den Ehejahren wird dem beitragsbefreiten Ehegatten nämlich ein Einkommen gutgeschrieben, für welches sein Partner Beiträge bezahlt hat. Damit einem Ehegatten ein Jahr als Beitragsjahr angerechnet werden kann, muss in seinem individuellen Konto im Minimum der Mindestbeitrag gutgeschrieben werden. Aufgrund der Einkommensteilung bedeutet dies, dass der erwerbstätige Ehegatte bzw. der Ehegatte, welcher einen Betrieb führt, im Minimum den doppelten Mindestbeitrag erzielt haben muss. Eine allgemeine Erfassung von nichterwerbstätigen Ehegatten ist unter diesen Voraussetzungen nicht nötig. Nichterwerbstätige Ehegatten von Personen, welche eine AHV- oder eine IV-Rente beziehen, müssen dagegen beitragsrechtlich erfasst werden.

Art. 18 Abs. 2 (Rentenanspruch)

Grundsätzlich haben auch im Splittingssystem alle Personen, für welche eine Rente ausgerichtet wird, welche nicht ins Ausland ausbezahlt werden kann, die Voraussetzungen des Wohnsitzes und des Aufenthaltes persönlich zu erfüllen. Da es im Splittingssystem keine Ehepaarrenten mehr geben wird, muss dieser Ausdruck in der Formulierung des Bundesrates gestrichen werden. Der Rest dieses Satzes ist beizubehalten, da auch das Splittingmodell akzessorische Renten (Kinderrenten, Zusatzrenten in der IV) kennt.

Art. 21 (Altersrente)

Die Anspruchsvoraussetzungen und die Erlöschenstatbestände sind an die Aufhebung der Ehepaarrente anzupassen. Im übrigen kann im Sinne einer Vereinfachung nur noch von der «Altersrente» (statt «einfache Altersrente») gesprochen werden, da die bisherige einfache Altersrente nunmehr die einzige Hauptrente sein wird.

Art. 22

Da es im Splittingmodell keine Ehepaarrenten mehr gibt, ist diese Bestimmung, welche den Anspruch auf die Ehepaar-Altersrente regelt, aufzuheben.

Art. 22bis (Zusatzrente)

Die Zusatzrente für die Ehefrau soll in der AHV abgeschafft, in der IV aus sozialen Gründen aber beibehalten und geschlechtsneutral ausgestaltet werden. Da sich die wirtschaftliche Lage einer Person mit Anspruch auf eine Rente der Invalidenversicherung nach Erreichen des Rentenalters in der Regel nicht ändert, wird die bisher von der IV ausgerichtete Zusatzrente im Sinne eines Besitzstandes weitergewährt, bis auch der andere Ehegatte einen eigenen Rentenanspruch erwirbt.

Absatz 1 enthält im übrigen redaktionelle Anpassungen an die Aufhebung der Ehepaarrente. Insbesondere konnte aus diesen Gründen der letzte Satz gestrichen werden.

Absatz 2 enthält lediglich eine redaktionelle Aenderung gegenüber der Botschaft.

Art. 22ter Abs. 1 und 2 (Kinderrente)

Absatz 1 enthält zum einen eine redaktionelle Anpassung an die Aufhebung der Ehepaarrente. Andererseits enthält die Bestimmung eine materielle Aenderung gegenüber dem geltenden Recht, welches die Gewährung einer Kinderrente für Kinder ausschliesst, welche erst nach Vollendung des Rentenalters in Pflege genommen werden. Die nationalrätliche Kommission lockert diese Bestimmung mit einer Ausnahmeregelung für Kinder des anderen Ehegatten. Danach können rentenberechtigte Personen für Kinder ihres Ehegatten bei Erfüllung der übrigen Voraussetzungen (insbesondere Unentgelt-

lichkeit des Pflegeverhältnisses) eine Kinderrente beanspruchen, selbst wenn sie diese Kinder nach der Entstehung des Rentenanspruchs in Pflege genommen haben. Von Bedeutung wird diese Ausnahme insbesondere für Rentnerinnen und Rentner sein, welche eine Person mit Kindern aus einer früheren Ehe heiraten.

Absatz 2 kann aufgehoben werden, da es in der IV keine Doppelkinderrenten mehr geben wird (sondern zwei einfache Kinderrenten).

Art. 24a (Witwen- und Witwerrente für geschiedene Personen) Heute haben geschiedene Frauen Anspruch auf eine Witwenrente, wenn sie die für Witwen geltenden Voraussetzungen erfüllen und wenn ihre Ehe mindestens zehn Jahre gedauert hat und sie einen im Scheidungsurteil oder der Scheidungskonvention verankerten Anspruch auf Unterhaltszahlungen gegenüber dem ehemaligen Ehemann haben (Art. 23 Abs. 2 AHVG).

Die nationalrätliche Kommission hält diese Auswirkungen des scheidungsrechtlichen Verschuldensprinzips auf die Hinterlassenenrenten nicht mehr länger für vertretbar. Dies um so weniger, als auch das Eidgenössische Versicherungsgericht in konstanter Rechtsprechung nur verlangt, dass eine Unterhaltszahlung geschuldet wird, nicht aber, dass auch tatsächlich Zahlungen geleistet werden (BGE 100 V 88). Erfüllen geschiedene Personen die üblichen Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente, so werden sie eine Rente erhalten, wenn sie Kinder mit Anspruch auf eine Waisenrente haben oder wenn die Ehe mindestens zehn Jahre gedauert hat.

Art. 25 Abs. 1 und 2 (Waisenrente)

Als Folge der Aufhebung der Ehepaarrente wird es auch keine Vollwaisenrente, sondern zwei einfache Waisenrenten geben. Die bisherigen Artikel 25 bis 28 können daher in einer einzigen Bestimmung zusammengefasst werden. Die besondere Behandlung von Waisen, die nur zu einem Elternteil in einem Kindesverhältnis gestanden haben, sowie der Findelkinder wird nicht mehr beim Rentenanspruch, sondern bei den Bestimmungen über die Rentenhöhe (Art. 37) geregelt.

Art. 26–28

Vgl. Erläuterungen zu Artikel 25 Absätze 1 und 2.

Art. 28bis (Zusammentreffen mit andern Renten)

Vgl. Erläuterungen zu Artikel 37bis.

Art. 29 (Anspruch auf ordentliche Renten)

Im Gegensatz zum geltenden Recht (BGE 111 V 104) muss nach den Anträgen der nationalrätlichen Kommission die Mindestbeitragsdauer für den Anspruch auf ordentliche Renten nicht mehr effektiv durch Beitragszahlungen erfüllt werden. Diese Voraussetzung kann neu auch durch die Anrechnung von gesplitteten Einkommen bzw. von Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften erfüllt werden.

Art. 29bis (Vollständige Beitragsdauer)

Abs. 1

Heute endet die für die Rentenberechnung massgebende Beitragsdauer erst mit dem Zeitpunkt der Entstehung des Rentenanspruchs. Da der Rentenanspruch immer im Monat nach der Vollendung des Rentenalters entsteht, führt diese Regelung seit 1993 dazu (in diesem Jahr weisen erstmals sowohl Männer als auch Frauen die vom Gesetz vorgegebene Beitragsdauer auf), dass Personen, welche im Dezember geboren sind, ein Jahr länger Beiträge bezahlen müssen als ihr Jahrgang. Diese Schlechterstellung entsprach nicht dem Willen des Gesetzgebers. Die nationalrätliche Kommission schlägt wie im Ergebnis auch der Ständerat daher vor, die für die Rentenberechnung massgebende Beitragsdauer auf den 31. Dezember vor dem Eintritt des versicherten Ereignisses zu begrenzen. Damit werden alle Angehörigen des gleichen Jahrganges auch gleich behandelt. Die Abweichungen zum Ständerat sind in diesem Punkt redaktioneller Natur.

Dagegen hat die nationalrätliche Kommission eine Ergänzung des letzten Satzes vorgenommen, die die Verwendung von AHV-Beiträgen, welche im Rentenalter entrichtet wurden, betrifft. Personen, welche im Rentenalter noch eine Erwerbstätigkeit ausüben, unterstehen der AHV-Beitragspflicht, wenn ihr Einkommen einen bestimmten Freibetrag übersteigt. Heute beträgt der Freibetrag pro Arbeitgeber 1300 Franken im Monat

bzw. 15 600 Franken im Jahr. Die im Rentenalter geleisteten Beiträge sind nach geltendem Recht nicht rentenbildend. Nach dem Willen der nationalrätlichen Kommission sollen diese Beiträge zur Auffüllung von Beitragslücken herangezogen werden können. Damit würden sie gleich behandelt wie bereits heute Beiträge, die vor der Vollendung des 20. Altersjahres bezahlt worden sind (sogenannte Jugendjahre).

Abs. 1bis

Absatz 1bis regelt die Voraussetzungen, unter welchen eine Person einen Anspruch auf eine ordentliche Rente erwerben kann, auch wenn sie in der regulären Beitragskarriere (1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres bis 31. Dezember vor der Entstehung des Rentenanspruchs) nicht während eines vollen Jahres Beiträge geleistet hat. Von Bedeutung ist diese Bestimmung aufgrund der Neuregelung der beitragsrechtlichen Stellung der nichterwerbstätigen Ehegatten nur noch für die Hinterlassenenrenten sowie für den Rentenanspruch von Frühinvaliden, da diese Bestimmung sinngemäss auch in der IV massgebend ist (Art. 36 Abs. 2 IVG).

Art. 29ter (Durchschnittliches Jahreseinkommen)

Bisher wurde das Durchschnittseinkommen einer versicherten Person ausschliesslich auf der Grundlage von Erwerbseinkommen berechnet. Neu sind dafür auch Erziehungs- und Betreuungsgutschriften zu berücksichtigen. Die Gutschriften werden wie Erwerbseinkommen behandelt und sind somit auch nur bis zum Betrag der Maximalrente wirksam.

Die Bestimmungen über die Festsetzung des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens werden auch systematisch neu gegliedert.

Art. 29quater (Erwerbseinkommen)

Der neue Artikel 29quater Absätze 1 und 5–7 entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 30 Absätze 2–5. Er enthält die für die Berücksichtigung des Erwerbseinkommens massgebenden Bestimmungen.

Die Absätze 2 und 3 enthalten die Bestimmungen über die Einkommensteilung und regeln die Splittingfälle: Eintritt des zweiten Rentenfalles oder Auflösung der Ehe durch Scheidung oder Tod. Absatz 3 begrenzt das Splitting auf Zeiten, in welchen beide Ehegatten versichert waren und der allgemeinen Beitragspflicht unterstanden sind. Damit soll in erster Linie verhindert werden, dass ein Ehegatte seinem Partner einen Teil seiner Anwartschaften abtreten müsste, ohne von ihm eine Gegenleistung zu erhalten (Schlussbericht, S. 7).

Absatz 4 gibt dem Bundesrat die Kompetenz zur Regelung des Verfahrens. Im Rahmen der Kommissionsarbeiten wurden dazu erste Vorstellungen erläutert, welche von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit den Ausgleichskassen der AHV erarbeitet wurden. Aus Praktikabilitätsgründen sollte bei Ehepaaren immer nur eine einzige Ausgleichskasse zuständig sein. Von Bedeutung ist aber insbesondere das Verfahren für die Vornahme der Einkommensteilung im Scheidungsfall. Dies wurde folgendermassen skizziert:

Der Anstoss zur Vornahme der Einkommensteilung wird durch einen Ehegatten gegeben. Diese Lösung verdient den Vorzug vor einer gesetzlichen Meldepflicht der Zivilrichter oder der Zivilstandsbehörden. Eine Meldung durch einen der geschiedenen Ehegatten ist auch praktikabler als der Weg über die Zivilstandsbehörden, ist er doch einfacher und direkter. Da die Ehegatten im Scheidungsverfahren in der Regel ja durch einen Anwalt verbeiständet werden, dürfte es sich relativ rasch einbürgern, dass nach der Scheidung eine Einkommensteilung verlangt wird. Sollte diese Meldung aber ausnahmsweise unterbleiben, entsteht den Versicherten kein Nachteil. Die Einkommensteilung ist ja nichts anderes als eine Umbuchung im individuellen Konto und unterliegt somit nicht der Verjährung. Spätestens im Versicherungsfall des Alters oder der Invalidität wird die zuständige Ausgleichskasse bemerken, dass noch eine Einkommensteilung vorgenommen werden muss, und wird dies von Amtes wegen erledigen.

Der Einfachheit halber sollte nur eine Ausgleichskasse für die Einkommensteilung zuständig sein. Im Vordergrund steht dafür die Ausgleichskasse des älteren Ehegatten. Diese Kasse wird die individuellen Konten aus den Ehejahren zusammenrufen und splitten. Nachträgliche Berichtigungen der Einträge, die in der Praxis sehr häufig sind (z. B. definitive Steuerveranla-

gung bei Selbständigerwerbenden), werden durch diese Kasse verarbeitet. Sie behält die gesplitteten Konten bis zum Eintritt des Versicherungsfalles auf, die im zentralen Versichertenregister gekennzeichnet werden.

Art. 29quinquies (Erziehungsgutschriften)

Abs. 1

Im Bestreben, die Erziehungsgutschriften so einfach als möglich auszugestalten, werden sie erst im Rentenfall berücksichtigt. Um dies zu ermöglichen, wird auf ein einfaches Kriterium, die elterliche Gewalt, abgestellt. Dieses Kriterium mag nicht in allen Fällen zu befriedigen, so insbesondere nicht bei Kindern, die unter Vormundschaft stehen (Bst. a) oder die z. B. im Hinblick auf eine spätere Adoption in Pflege genommen wurden (Bst. b). Der Bundesrat soll daher die Kompetenz erhalten, auf Verordnungsstufe für diese und weitere vergleichbare Fälle die Anrechnung einer Erziehungsgutschrift zu ermöglichen.

In der Verordnung werden ausserdem die Fälle zu regeln sein, in welchen nur ein Ehegatte in der schweizerischen AHV/IV versichert ist (Bst. c). Dabei soll den unterschiedlichen Verhältnissen Rechnung getragen werden, ist es doch von Bedeutung, ob sich die Kinder einer in der Schweiz versicherten Person im Ausland oder in der Schweiz befinden.

Für Bruchteile von Jahren (Bst. d) sollte der Einfachheit halber auf eine Proratisierung der Erziehungsgutschrift verzichtet werden. Wir stellen uns die folgende Lösung vor: Für das Geburtsjahr wird immer die ganze Gutschrift angerechnet. Dagegen wird für das Jahr, in welchem das letzte Kind das 16. Altersjahr vollendet, keine Gutschrift mehr berücksichtigt. Bei einem Kind ergäbe dies genau 16 Gutschriftsjahre. Diese Lösung könnte sinngemäss angewendet werden, wenn die Versicherteneigenschaft nicht während eines ganzen Jahres erfüllt wurde.

Abs. 2

Die Erziehungsgutschrift entspricht grundsätzlich dem dreifachen Betrag der jährlichen Minimalrente. Da die Erziehungsgutschrift erst im Rentenfall festgesetzt wird, kann auf den Betrag der Minimalrente im Zeitpunkt der Entstehung des Rentenanspruchs abgestellt werden.

Abs. 3

Diese Bestimmung regelt die Teilung der Erziehungsgutschrift bei Personen, die verheiratet sind oder waren. Wir gehen davon aus, dass die Erziehungsgutschriften nur so weit hälftig aufgeteilt werden, als auch Erwerbseinkommen gesplittet werden müssten.

Art. 29sexies (Betreuungsgutschriften)

Absatz 1 regelt die Anspruchsvoraussetzungen. Im Gegensatz zu den Erziehungsgutschriften gibt es bei den Betreuungsgutschriften Abgrenzungsprobleme. Der Arbeitsausschuss war sich daher darüber im klaren, dass präzise Voraussetzungen geschaffen werden müssen.

Mit der Begrenzung des Personenkreises auf enge Verwandte und den zusätzlichen Anspruchsvoraussetzungen Hilflosenentschädigung mittleren Grades und Hausgemeinschaft wurde eine Lösung gefunden, die aufwendige Abklärungen vermeidet. Ausserdem muss der Anspruch auf die Betreuungsgutschrift jährlich angemeldet werden.

Erziehungs- und Betreuungsgutschriften können nach Absatz 2 nicht kumuliert werden. Sind gleichzeitig die Voraussetzungen für beide Gutschriften erfüllt, wird nur die Erziehungsgutschrift angerechnet.

Absatz 4 regelt die Höhe der Betreuungsgutschrift. Grundsätzlich hat die Betreuungsgutschrift die gleiche Höhe wie die Erziehungsgutschrift. Aus diesem Grund wird nur der Anspruch auf die Gutschrift im Konto vermerkt. Ihre Höhe wird erst im Rentenfall festgesetzt.

Absatz 5 enthält die Verjährungsbestimmungen. Da es schwierig ist, Betreuungsverhältnisse auf Jahrzehnte zurück abzuklären, muss die Betreuungsgutschrift jährlich geltend gemacht (Abs. 1) und im individuellen Konto der berechtigten Person vermerkt werden (Abs. 4). Damit unterliegt die Betreuungsgutschrift aber auch der Verjährung.

Absatz 6 regelt die Teilung der Betreuungsgutschrift bei Personen, die verheiratet sind oder waren. Die Regelung entspricht der für die Erziehungsgutschrift getroffenen Lösung.

Art. 30 (Ermittlung des durchschnittlichen Jahreseinkommens)

Diese Bestimmung ergänzt den bisherigen Artikel 30 Absatz 2 und Absatz 2bis um die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.

Art. 31 (Berechnung der Altersrente)

Nachdem die Ermittlung der Bestandteile des durchschnittlichen Jahreseinkommens in den Artikeln 29ter ff. geregelt worden ist, kann sich Absatz 1 darauf beschränken, den Grundsatz für die Berechnung der Altersrente festzuhalten.

Die Absätze 2 und 3 enthalten Sonderbestimmungen für geschiedene und verwitwete Altersrentnerinnen und Altersrentner. Ihnen wird nach dem Tod ihres (geschiedenen) Gatten die ganze während der Ehe erworbene Gutschrift angerechnet.

Art. 33 (Berechnung der Hinterlassenenrenten)

Absatz 1 hält die unterschiedliche Berechnung von Altersrenten und von Hinterlassenenrenten fest. Da durch die Hinterlassenenrenten der wirtschaftliche Schaden durch den Verlust des Ehegatten oder eines Elternteils abgegolten werden soll, wird die Hinterlassenenrente auf der Grundlage der ungeteilten Einkommen und Gutschriften des Verstorbenen (also ohne Splitting) berechnet.

Diese Bestimmung gilt für Witwen- und Witwerrenten sowie für Waisenrenten, sofern nur ein Elternteil verstorben ist (Abs. 2). Sind dagegen beide Elternteile verstorben, so müssen die beiden Waisenrenten wie die beiden Altersrenten berechnet werden, die ausgerichtet worden wären, wenn beide Elternteile das Rentenalter erreicht hätten, also aufgrund der geteilten Einkommen und Gutschriften (Abs. 3).

Absatz 4 führt für alle Hinterlassenenrenten einen sogenannten «Karrierezuschlag» ein, wie ihn der Bundesrat auch in seiner Botschaft zur 10. AHV-Revision vorschlägt (Art. 33 Abs. 3 Botschaft). Ein derartiger Zuschlag besteht bereits in der Invalidenversicherung (Art. 36 Abs. 3 IVG). Dieser Zuschlag soll aber nur zu den Erwerbseinkommen gewährt werden, da sich die Gutschriften bei der Berechnung von Hinterlassenenrenten aufgrund der geringeren Anzahl von Beitragsjahren, durch welche die Summe der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften zu teilen ist, in der Regel stärker auswirken als bei Altersrenten. Wir halten eine doppelte Begünstigung von verwitweten Personen und Waisen nicht für gerechtfertigt.

Art. 33bis Abs. 4

Artikel 33bis gewährt Personen, deren Altersrente eine Invalidenrente ablöst, den Besitzstand der Berechnungsgrundlagen der IV-Rente. Daran soll auch das Splittingsystem nichts ändern. Würde nun die Rente des Ehegatten einer behinderten Person ausschliesslich nach den allgemeinen Grundsätzen berechnet, könnten sich nicht beabsichtigte Verschlechterungen einstellen, da auch er die invaliditätsbedingte Erwerbs-einbusse seines Ehegatten mitzutragen hätte. Solche Verschlechterungen sollen vermieden werden, indem bei beiden Ehegatten die Einkommen und Gutschriften nach der Invalidierung ausgeklammert werden können, wenn dies eine höhere Rente ermöglicht. Die Renten der beiden Ehegatten würden in diesem Fall ausschliesslich aufgrund der Einkommen und Gutschriften festgesetzt, welche vor dem Eintritt der Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit beim einen oder bei beiden Ehegatten erzielt wurden.

Art. 34 (Rentenformel)

In seinem Schlussbericht sah der Arbeitsausschuss der nationalrätlichen Kommission eine doppelte Rentenformel vor. Die Kommission hat sich nach eingehender Prüfung für eine einfache Rentenformel ausgesprochen. Die neue Rentenformel wird ab einem Einkommen von 11 280 Franken linear und mit einer Steigung von 29 Prozent ansteigen und bei einem Einkommen von 50 760 Franken (Werte 1993) das Maximum erreichen. Das Einkommen, welches für die Ausrichtung der Maximalrente erreicht werden muss, wird somit von heute 67 680 Franken auf 50 760 Franken reduziert. Die Höhe der Minimalrente und die Höhe der Maximalrente bleiben unverändert.

Art. 35 (Summe der beiden Einzelrenten für Ehepaare)

Die Altersrenten zusammenlebender Ehepaare sollen bei 150 Prozent der maximalen Altersrente plafoniert werden. Getrennt lebende Ehepaare erhalten dagegen ungekürzte Ren-

ten. Damit ergibt sich für Ehepaare im Maximalrentenbereich kein Leistungsausbau gegenüber dem geltenden Recht. Ehepaare, deren Renten unterhalb der Maximalrente liegen, erfahren dagegen eine gewisse Verbesserung gegenüber dem Status quo.

Die Regelung der Details obliegt dem Bundesrat. Das Gesetz legt aber fest, dass die beiden Altersrenten proportional zur Summe der beiden ungekürzten Renten zu kürzen sind.

Art. 35bis (Ablösung einer Hinterlassenenrente durch eine Altersrente)

Trotz der ungeteilten Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften (Art. 31 Abs. 2 AHVG) kann es vorkommen, dass die Altersrente einer Person geringer ist als die unmittelbar zuvor bezogene Hinterlassenenrente. Dieser Fall kann insbesondere bei Beitragslücken vorkommen. Im Sinne einer Besitzstandsgarantie soll daher der Betrag der letzten Witwen- oder Witwerrente gewährleistet werden. Dieser Betrag würde aber so lange nicht an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst (Art. 33ter AHVG), als er die nach den allgemeinen Grundsätzen berechnete Altersrente übersteigt. Mit der Zustimmung zu Artikel 43 Absatz 1 IVG hat die Kommission im übrigen die bereits heute geltende Sonderregelung beim Zusammenfallen von Hinterlassenenrenten und IV-Renten ins Splittingssystem übernommen.

Art. 35ter (Höhe der Kinderrenten)

Die Kinderrente beträgt 40 Prozent der Altersrente des Elternteils, zu welcher sie gehört. Sind beide Eltern rentenberechtigt, so beträgt die Summe der beiden Kinderrenten 60 Prozent der maximalen Altersrente. Dieser Prozentsatz entspricht dem 1,5fachen der maximalen Kinderrente. Die Kinderrenten und die Einzelrenten der Eltern würden somit um den gleichen Prozentsatz gekürzt. Mit dieser Regelung wird die Einschränkung bei den Kinderrenten, welche mit der 8. AHV-Revision auf den 1. Januar 1973 eingeführt wurde (Abschaffung der Doppelkinderrenten in der AHV), wieder rückgängig gemacht.

Art. 36 (Höhe der Witwen- und Witwerrente)

Der Artikel entspricht inhaltlich der vom Ständerat gebilligten Fassung der Botschaft zur 10. AHV-Revision.

Art. 37 (Höhe der Waisenrente)

Die Waisenrente beträgt wie die Kinderrente 40 Prozent der Altersrente, die der verstorbene Elternteil aufgrund seines massgebenden Einkommens erhalten würde. Sind beide Elternteile verstorben, so beträgt die Summe der beiden Waisenrenten höchstens 60 Prozent der maximalen Altersrente. Für die Kürzung der beiden Waisenrenten sind die Bestimmungen über die Kürzung der beiden Renten eines Ehepaars sinngemäss anwendbar. Waisen, die nur zum verstorbenen Elternteil in einem Kindesverhältnis standen, haben Anspruch auf eine Waisenrente in der Höhe von 60 Prozent einer Altersrente, da sie ja keinen überlebenden Elternteil mehr haben, der für sie aufkommt (Abs. 1 2. Satz). Sie hatten im geltenden Recht einen Anspruch auf eine Vollwaisenrente (Art. 27 AHVG).

Absatz 3 regelt die seltenen Fälle von Waisenrenten für Findelkinder. Sie haben nach der geltenden Fassung Anspruch auf eine maximale Vollwaisenrente. Die neue Bestimmung gewährt ihnen den gleichen Rentenbetrag.

Art. 37bis (Zusammentreffen von Kinder- und Waisenrenten)

Bisher wurden beim Zusammentreffen von Waisen- und Kinderrenten Doppelkinderrenten ausgerichtet. Neu werden eine Waisen- und eine Kinderrente ausbezahlt. Die Summe dieser beiden Renten ist analog der Summe beider Waisenrenten von Vollwaisen auf 60 Prozent der maximalen Altersrente plafoniert.

Art. 41 Abs. 1 (Kürzung wegen Uebersicherung)

Mit der Aufhebung der Ehepaarrente entfällt auch die bisher für die Kürzung der Kinder- und Waisenrente wegen Uebersicherung massgebende Vergleichsgrösse. Neu wird die Uebersicherung für jeden Elternteil gesondert zu prüfen sein.

Art. 64bis (Kassenzuständigkeit)

Obwohl im Splittingssystem jeder Ehegatte eine eigene Rente erhält, müssen diese beiden Renten durch die gleiche Ausgleichskasse festgesetzt werden. Die Plafonierung der beiden Einzelrenten auf 150 Prozent der Maximalrente sowie die Kontrolle des Getrenntlebens wird sinnvollerweise durch eine ein-

zige Ausgleichskasse vorgenommen. Dies sollte die Kasse sein, welche die Rente des zuerst anspruchsberechtigten Ehegatten festsetzt. Vorbehalten bleiben selbstverständlich die Auslandszahlungen, für die nach wie vor die schweizerische Ausgleichskasse zuständig bleibt.

2. Bundesbeschluss über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen in der AHV/IV

Art. 1 Abs. 1 (Rentenanspruch)

Vgl. Erläuterungen zu Artikel 18 Absatz 2 AHVG.

3. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

Art. 32 und 33

Mit der Abschaffung der Ehepaarrente werden die Artikel 32 und 33 hinfällig. Der Anspruch auf die Invalidenrente wird in sachlicher und zeitlicher Hinsicht in den Artikeln 28 bis 30 geregelt.

Art. 34 (Zusatzrente für den Ehegatten)

Aufgrund der Besonderheiten der Invalidenversicherung schlägt die nationalrätliche Kommission vor, die Zusatzrente in der IV beizubehalten und geschlechtsneutral auszugestalten. Die Neuformulierung von Artikel 34 entspricht inhaltlich dem Vorschlag des Bundesrates (Botschaft, S. 170, BBl 1990 II 44), wurde aber redaktionell an die Abschaffung der Ehepaarrente angepasst.

Art. 35 Abs. 2

Mit dem Wegfall der Vollwaisenrente wird es auch keine Doppelkinderrente mehr geben. Sind beide Elternteile invalid, hat jeder von ihnen einen Anspruch auf eine einfache Kinderrente. Die beiden Kinderrenten sind allerdings gemäss Artikel 38 Absatz 1 IVG zu plafonieren.

Art. 36 Abs. 2 (Anwendbare Bestimmungen des AHVG)

Ergänzung der sinngemäss anwendbaren Bestimmungen des AHVG für die Berechnung von IV-Renten.

Art. 37 Abs. 1 und 1bis (Höhe der Invalidenrente)

Absatz 1 enthält lediglich eine redaktionelle Anpassung an die Aufhebung der Ehepaarrente.

Absatz 1bis regelt die Plafonierung der beiden Einzelrenten eines Ehepaars. Grundsätzlich gilt die gleiche Regelung wie bei den Altersrenten. Nach dem geltenden Absatz 2 erhalten Frühinvaliden einen Zuschlag von einem Drittel zu ihrer IV-Rente. Diese Begünstigung soll durch das Splitting nicht abgeschafft werden. Der Zuschlag ist dann allerdings zu der plafonierten Einzelrente zu gewähren.

Art. 38 Abs. 1 (Höhe der Zusatz- und Kinderrenten)

Redaktionelle Anpassung an die geschlechtsneutrale Ausgestaltung der Zusatzrente in der IV. Die Kinderrenten werden nach den gleichen Grundsätzen gekürzt wie in der AHV (vgl. Erläuterungen zu Art. 35bis AHVG).

Art. 38bis Abs. 1 (Kürzung wegen Uebersicherung)

Vgl. Erläuterungen zu Artikel 41 Absatz 1 AHVG.

Uebergangsbestimmungen

Uebergangsbestimmungen zum AHVG

Abs. 1–4

(Vgl. Erläuterungen in der Botschaft zur 10. AHV-Revision, S. 115f., BBl 1990 II 115f.).

Abs. 5

Anwendung des alten Rechts

Das Splittingssystem (inkl. neue Rentenformel und Erziehungs- und Betreuungsgutschriften) kommt – vorbehaltlich besonderer Uebergangsbestimmungen – nur für Personen zur Anwendung, deren Rentenanspruch nach dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision entsteht. Nach den von der Kommission verabschiedeten Uebergangsbestimmungen wird dabei das Ehepaar als Einheit betrachtet. Hat ein Ehegatte bei Inkrafttreten der 10. AHV-Revision bereits Anspruch auf eine Altersrente, wird auch der später rentenberechtigte Ehegatte nach altem Recht behandelt. Dieser Grundsatz gilt auch, wenn eine bei Inkrafttreten der 10. AHV-Revision bereits laufende Ehepaar-Altersrente durch eine einfache Altersrente abgelöst werden muss. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Anwendung des alten Rechts wird bei den mit der 10. AHV-Revision eingeführten Verbesserungen für die übrigen Altrentner gemacht.

Abs. 6

Heirat von rentenberechtigten Personen

Die Heirat einer nach altem Recht rentenberechtigten Person mit einer nach neuem Recht rentenberechtigten Person ist

praktisch nicht zufriedenstellend zu lösen. Angesichts der Tatsache, dass diese Fälle relativ selten sind und dass Ehepaare mit voller Beitragsdauer ohnehin in den meisten Fällen die Maximalrente erhalten, schlägt die Kommission eine möglichst einfache Lösung vor. Im Gegensatz zum heutigen Recht sollen diese Renten nicht mehr neu berechnet werden. Lediglich die Summe der beiden Renten soll bei 150 Prozent der maximalen Altersrente plafoniert werden.

Beim Tod eines Ehegatten läuft die Rente des überlebenden Gatten unter Wegfall der Kürzung nach dem für ihn anwendbaren Recht weiter.

Abs. 7

Ueberführung von Hinterlassenenrenten

Während einer relativ langen Zeit wird es in der AHV zwei grundsätzlich verschiedene Rentensysteme geben. Um diese Uebergangsphase möglichst kurz zu halten, sollen Altersrenten, welche eine Hinterlassenenrente ablösen, ins neue Recht überführt werden. Witwen können sich dabei auf die Besitzstandsgarantie von Artikel 35bis AHVG berufen.

Abs. 8

Stellung von ausländischen Staatsangehörigen

Wie es auch bei Sozialversicherungsabkommen üblich ist, sollen ausländische Staatsangehörige, deren Rentenanspruch vor dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision abgelehnt werden musste, in den Genuss einer Rente kommen, wenn sie alle Voraussetzungen des neuen Rechts erfüllen. Dies gilt sinngemäss auch für die Beitragsrückvergütung. Hat sich aber ein ausländischer Staatsangehöriger seine AHV-Beiträge bereits rückvergüten lassen, kann er sich nicht auf das nach dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision geltende günstigere Recht berufen.

Abs. 9 und 9bis

Rentalter

Vgl. Bericht des Kommissionspräsidenten.

Abs. 10

Aufhebung der Zusatzrente in der AHV

Dieses System entspricht der Uebergangsregelung für die Erhöhung der Altersgrenze der Ehefrau für den Anspruch auf die Zusatzrente im Rahmen der 9. AHV-Revision. Das Grenzalter der Frauen wird für jedes Kalenderjahr nach dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision um je ein Jahr erhöht. Dies hat zur Folge, dass nur noch für Frauen, die ihr 55. Altersjahr vor dem 1. Dezember vor dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision vollenden, eine Zusatzrente ausgerichtet werden kann. Vorbehalten bleiben die Besitzstandsfälle bei Ablösung einer Zusatzrente der IV.

Abs. 11

Einführung der Witwerrente und Hinterlassenenrenten für geschiedene Personen

Witwenrenten für geschiedene Frauen und Witwerrenten, welche erst nach neuem Recht entstehen können, sollen auch ausgerichtet werden, wenn eine Person unter dem alten Recht verwitwet ist. Voraussetzung ist dabei, dass sie alle nach dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision erforderlichen Voraussetzungen noch erfüllen. Für die Berechnung dieser Witwen- und Witwerrenten gilt das neue Recht. Die neuen Renten können erst ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung ausgerichtet werden.

Abs. 12 und 13

Uebergangsgutschriften

Für kinderlose verwitwete Bezügerinnen und Bezüger von Alters- und Invalidenrenten kann das Splitting zu Verschlechterungen führen. Dies ist eine Folge der Aufhebung der mit dem Zivilstand der verheirateten Personen verbundenen Privilegien des alten Rechts. Ein solcher Wechsel darf aber nicht ohne angemessene Uebergangsfrist vorgenommen werden. Die nationalrätliche Kommission sieht daher für die Jahrgänge 1945 und älter bis zum Jahrgang 1952 abgestufte Uebergangsgutschriften in gleicher Höhe wie die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften vor. Mit diesen Uebergangsgutschriften wird kinderlosen Ehepaaren ein grosszügig bemessener Zeitraum zur Vorbereitung auf die neue Rechtslage eingeräumt.

Abs. 14

Scheidung vor dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision

Diese Bestimmung hält fest, dass für die Anwendung des

Splittings bei geschiedenen Personen der Zeitpunkt der Entstehung des Rentenanspruchs und nicht etwa jener der Scheidung massgebend ist. Entsteht der Rentenanspruch bei geschiedenen Personen nach dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision, so ist die Teilung der Einkommen während der Ehe auch dann vorzunehmen, wenn die Ehe vor dem Inkrafttreten der Revision geschieden wurde.

Abs. 15

Uebernahme des Bundesbeschlusses über Leistungsverbesserungen in der AHV und der IV

Der Bundesbeschluss vom 19. Juni 1992 über Leistungsverbesserungen in der AHV und der IV sowie ihre Finanzierung läuft am 31. Dezember 1995 aus. Die Bestimmungen über die Hilfenlosenentschädigung mittleren Grades und die Finanzierung wurden in Artikel 43bis AHVG bzw. in den Bundesbeschluss über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie in das Bundesgesetz über die Tabaksteuer übernommen. Die Bestimmungen über die neue Rentenformel und die Besserstellung der geschiedenen Frauen werden dagegen in die Uebergangsbestimmungen zur 10. AHV-Revision übernommen. Damit entfällt die Befristung des Bundesbeschlusses. Ausserdem kommen auch ledige Personen mit Kindern neu in den Genuss der Anrechnung von Erziehungsgutschriften. Mit dieser Uebergangsbestimmung kommen auch die Altrentnerinnen und Altrentner in den Genuss von substantiellen Verbesserungen im Rahmen der 10. AHV-Revision.

Abs. 16

Verbesserungen für Altrentner

Auch diese Bestimmung stellt eine Verbesserung für Altrentnerinnen und Altrentner dar. Es geht um die Beibehaltung der Berechnungsgrundlagen bei Zivilstandsänderungen.

Die sozialpolitische Dringlichkeit dieser Massnahme ist sehr gross. Seit BGE 103 V 60 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht in konstanter Rechtsprechung entschieden, dass die Neuberechnung von Renten nach einer Zivilstandsänderung einen neuen Versicherungsfall darstelle und daher nach den aktuellen Grundlagen vorzunehmen sei. Dies hatte für die betroffenen Personen teilweise massive Rentenverschlechterungen zur Folge, da sie der zwischenzeitlich durchgeführten Rentenerhöhungen verlustig gingen. Erst in den letzten Urteilen (BGE 118 V 1 und noch nicht veröffentlichtes Urteil vom 28. Juli 1992 i. Sa. W.Z.) ist das EVG im Hinblick auf die 10. AHV-Revision auf seine frühere Praxis zurückgekommen und hat eine von ihm ausdrücklich als Uebergangslösung bezeichnete Verbesserung zugelassen, welche aber für geschiedene Personen weniger weit geht als für Personen, welche im Rentenalter heirateten. Absatz 16 der Uebergangsbestimmungen behandelt alle Fälle von Zivilstandsänderungen gleich. Im Splittingssystem stellt sich dieses Problem nicht mehr.

Abs. 17

Einkommensteilung bei geschiedenen Rentenbezügern

Als Gegenstück zur Besserstellung der geschiedenen Frauen gemäss dem Bundesbeschluss über die Leistungsverbesserungen in der AHV und der IV können geschiedene Altrentner die Neuberechnung unter Vornahme der Einkommensteilung verlangen. Sie kommen aber weder in den Genuss von Erziehungsgutschriften noch in den Genuss der neuen Rentenformel nach Artikel 34 AHVG. Diese Bestimmung ist vor allem für geschiedene «Hausmänner» von Bedeutung.

Abs. 18

Neue Vorschriften zur Berechnung der Ehepaarrente

Die Vorschriften über die Berechnung von Ehepaarrenten stehen anerkanntermassen in Widerspruch zu Artikel 4 Absatz 2 BV. Massgebend ist nämlich ausschliesslich die Beitragsdauer des Mannes. Die Ehefrau hat keine Möglichkeit, die Beitragslücken des Mannes mit einer eigenen vollständigen Beitragsdauer auszugleichen. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur 10. AHV-Revision daher vorgeschlagen, die Ehepaarrente auf der Grundlage der Beitragsdauer des Ehegatten festzusetzen, welche die Ausrichtung der höheren Rente ermöglicht (Botschaft, S. 35ff., BBl 1990 II 35ff.). Die nationalrätliche Kommission übernimmt diesen Vorschlag des Bundesrates für die Altrentnerinnen und Altrentner in dieser Uebergangsbestimmung.

Abs. 19

Rentenauszahlung durch Arbeitgeber

Diese Uebergangsbestimmung hängt nicht mit dem Splitting zusammen. Nach dem Willen der nationalrätlichen Kommission sollen die Renten inskünftig immer durch die Ausgleichskassen selbst ausbezahlt werden. Die bestehenden, delegierten Rentenauszahlungen durch Arbeitgeber können dagegen weitergeführt werden.

Uebergangsbestimmungen zum IVG

Abs. 1

Ueberführung der Invalidenrenten

Wie die Hinterlassenenrenten sollen auch die Invalidenrenten bei Erreichen des Rentenalters in das neue Recht übergeführt werden, da sonst die Uebergangsphase zu stark verlängert würde. Bei Ehepaaren ist das neue Recht immer dann anwendbar, wenn kein Ehegatte unter dem Geltungsbereich des alten Rechts bereits einen Anspruch auf eine Altersrente erworben hat. Andernfalls ist nach Absatz 5 der Uebergangsbestimmungen zum AHVG das alte Recht anwendbar. Mit dieser Regelung werden beim Uebergang ins Rentenalter alle Personen gleich behandelt, ungeachtet der Tatsache, ob sie vorher eine Invalidenrente bezogen haben oder nicht. Der besonderen Lage von Personen mit einem Anspruch auf eine IV-Rente wird mit den Besitzstandsgarantien von Artikel 33bis AHVG Rechnung getragen.

Abs. 2

Anwendbare Uebergangsbestimmungen zum AHVG

Die in den Uebergangsbestimmungen zum AHVG enthaltenen Verbesserungen für Altrentnerinnen und Altrentner gelten sinngemäss auch für Personen mit einem Anspruch auf eine altrechtliche IV-Rente.

M. Allenspach présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

1. Vue d'ensemble de l'activité de la commission

Dans son message du 5 mars 1990, le Conseil fédéral a fait parvenir au Parlement des propositions concernant la 10e révision de l'AVS. Ces propositions prévoyaient quatre paquets de mesures:

- mesures concernant la réalisation de l'égalité entre l'homme et la femme;
- améliorations sociopolitiques;
- économies;
- introduction de l'anticipation de la rente.

Les coûts de base des propositions du Conseil fédéral se seraient élevés à 545 millions de francs par année.

Lors de la session de mars 1991, le Conseil des Etats, conseil prioritaire, a délibéré des propositions du Conseil fédéral. Lors du débat d'entrée en matière, il a longuement discuté d'une modification du système des rentes AVS. Les propositions qui demandaient le renvoi du projet au Conseil fédéral ou à la commission, afin d'examiner la possibilité d'un changement de système, furent cependant écartées.

Lors des débats sur les points de détail, le Conseil des Etats a suivi en majeure partie les propositions du Conseil fédéral. Il s'en est cependant écarté de manière importante sur les points suivants:

- le taux de cotisation des salariés qui ne dépendent pas d'employeurs soumis à l'assurance, respectivement le taux de cotisation des indépendants, ne sera pas augmenté à 8,4 pour cent (proposition du Conseil fédéral), mais laissé à 7,8 pour cent;
- la rente complémentaire pour les épouses qui ont accompli leur 55e année, dont le conjoint bénéficie d'une rente de vieillesse simple, ne sera pas supprimée, contrairement à la proposition du Conseil fédéral.

Les décisions du Conseil des Etats entraînent des coûts de base pour la 10e révision plus élevés que celles du Conseil fédéral, car, d'un côté, le refus d'augmenter les cotisations des indépendants n'entraîne pas de revenus supplémentaires et, de l'autre, le maintien de la rente supplémentaire ne permet pas d'effectuer des économies. Les coûts de base selon les décisions du Conseil des Etats s'élèveraient à 845 millions par année.

Le 10 septembre 1991, la commission du Conseil national a décidé:

«La commission crée une sous-commission chargée de concrétiser un modèle de splitting comprenant une bonification de prise en charge. Cette sous-commission devra, en particulier, trouver des solutions aux questions soulevées par le rapport de l'Ofas du 26 août 1991 (par exemple, la réglementation transitoire ou le splitting dans le cas d'un époux se trouvant à l'étranger). La sous-commission entreprendra ces travaux avec le concours de représentants de l'administration. Elle peut aussi se faire conseiller par des experts externes. La sous-commission présentera, dans les six mois, un projet (le cas échéant avec des variantes) à la commission qui servira de base pour une nouvelle formulation de l'AVS.»

Cette sous-commission fut dirigée par le président de la commission et érigea les fondements d'un «modèle de splitting» en l'espace de sept réunions qui s'étendirent quelquefois sur plusieurs jours. Dans les délais, le 9 et le 11 mars 1992 respectivement, elle présenta à la commission et au public son rapport final. Ce rapport final a été envoyé à tous les membres du conseil.

Le groupe de travail poursuivait les buts suivants:

- Suppression des privilèges liés à l'état civil

Le droit en vigueur se fonde essentiellement sur l'état civil au moment de la survenance de l'âge de la retraite. Dans certains cas, cela peut avantager les personnes mariées au détriment des autres. Le groupe de travail fut d'avis qu'il ne se justifiait plus de maintenir des privilèges liés à l'état civil du fait des mutations sociales intervenues. Par conséquent, tous les points clés du système de prestations de l'AVS devraient revêtir une forme neutre quant à l'état civil et dans la mesure du possible quant au sexe (cf. p. 3 du rapport final du groupe de travail).

- Prise en considération des tâches éducatives ou d'assistance

Le système actuel de calcul des rentes AVS/AI repose exclusivement sur les revenus de l'activité lucrative. Les pertes de revenus potentielles dues à l'éducation des enfants ou aux soins prodigués à des parents proches ne sont pas prises en considération. Selon le groupe de travail, on ne devrait plus uniquement tenir compte de l'activité lucrative, mais également honorer sous quelque forme que se soit l'éducation des enfants ainsi que les soins prodigués aux proches parents impotents (cf. p. 3 du rapport final du groupe de travail).

- Refus d'un démantèlement des prestations inopportun d'un point de vue social

Un système de splitting pur et simple aurait des conséquences inacceptables pour certaines catégories de rentiers. Le groupe de travail était conscient du fait que certaines réductions de prestations consécutives à la suppression des privilèges liés à l'état civil paraissent admissibles, en particulier là où ces privilèges, tel chez les couples sans enfants, ne se justifient plus du point de vue social. Le groupe de travail fut cependant d'avis que le nouveau système des rentes visé devait être socialement compatible (cf. p. 4 du rapport final du groupe de travail).

- Simplification du système

Le groupe de travail prôna un «système de splitting» simple dans la mesure du possible, même s'il se rendait compte que le splitting était lié à un accroissement du travail administratif, en particulier dans la phase introductive (cf. p. 4 du rapport final du groupe de travail). Les informations des spécialistes de la mise en oeuvre indiquent qu'en comparaison avec les assurances sociales étrangères le système AVS suisse entraînerait de loin les coûts administratifs les plus bas.

La commission prit connaissance du rapport final du groupe de travail en l'approuvant et, le 8 avril 1992, prit la décision de poursuivre ses travaux sur la base de ce modèle. L'Office fédéral des assurances sociales fut chargé de formuler les modifications de la loi qui correspondaient à ce modèle et d'en soumettre les variantes à la commission. Les textes de loi nouvellement formulés sur la base du modèle de splitting, ainsi que d'autres questions furent traités par la commission lors de cinq réunions dont la plupart s'étendirent sur plusieurs jours. Lors de la réunion du 27 au 29 janvier 1993, la commission approuva au vote final, par 23 voix contre 3 (avec 3 abstentions),

un projet notablement modifié par rapport aux propositions du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Ce projet fut transmis au Conseil national.

2. L'arrêté fédéral de durée limitée du 19 juin 1992 (10e révision [1ère partie])

La commission était consciente du fait que l'élaboration d'un système AVS profondément modifié nécessitait beaucoup de temps, malgré son travail diligent. Celle-ci devait dès lors se déterminer pour savoir si les améliorations sociales du système de prestations pour les anciens rentiers qui n'étaient pas touchés par le *splitting*, du fait qu'il ne pouvait pas être appliqué rétroactivement, ne devaient pas être réalisées plus rapidement dans le cadre de la 10e révision de l'AVS au moyen d'un arrêté anticipé. Suite à la révision des dispositions concernant l'adaptation des rentes en cours à l'évolution des prix et des salaires (dossier 90.082, modifications des lois fédérales AVS/AI et assurance-accident, message du 21 décembre 1990), le Conseil national adopta un procédé quelque peu inhabituel pour charger la commission d'examiner la possibilité d'introduire par anticipation un projet d'arrêté fédéral de durée limitée qui contiendrait les propositions du Conseil fédéral concernant les modifications de la formule des rentes, l'introduction de l'allocation pour impotent de degré moyen dans l'AVS, ainsi que les dispositions relatives au calcul des rentes des femmes divorcées.

Le 18 février 1992, la commission demanda au Conseil national d'entreprendre des démarches allant dans ce sens et d'introduire par anticipation un arrêté fédéral de durée limitée relatif à deux points très importants concernant les anciens rentiers, à savoir l'application de la nouvelle formule des rentes proposée par le Conseil fédéral, ainsi que la réalisation de l'allocation pour impotent de degré moyen. Cet arrêté fédéral devait entrer en vigueur le 1er janvier 1993 et être limité au 31 décembre 1995. En reprenant les considérants du groupe de travail de la commission, le conseil ajouta à cette proposition le droit de la retraitée divorcée de demander, lors du calcul de la rente, que soit prise en considération une éventuelle bonification pour tâches éducatives d'un montant équivalent au triple de la rente de vieillesse simple minimale.

Lors du vote final du 19 juin 1992, le Parlement a adopté ce projet de loi relatif à la 10e révision de l'AVS (1ère partie).

Les coûts de cette partie anticipée de la 10e révision de l'AVS concernant les anciens rentiers sont très élevés. Selon les calculs de l'Office fédéral des assurances sociales, ils s'élèveront à environ 690 millions de francs par an, si les données ne se modifient pas. Ce montant représente un poids permanent pour le compte AVS, bien que l'arrêté fédéral soit limité à fin 1995. Politiquement, il ne devrait pas être possible de revenir sur l'augmentation de rentes accordées aux anciens rentiers à la fin de la validité de l'arrêté, tout comme on ne devrait pas s'attendre, à partir de 1996, à l'application aux nouvelles rentes de l'ancienne formule des rentes, moins avantageuse. Un refus de la deuxième partie de la 10e révision de l'AVS équivaldrait en fait à limiter la 10e révision à l'introduction par anticipation d'un arrêté fédéral dont il faudrait supprimer la durée limitée. Une telle situation entraînerait par conséquent une augmentation des coûts de 690 millions de francs par an et ajournerait une fois encore la réalisation des postulats féminins.

3. Caractéristiques principales de la modification du système demandée par la commission

La modification du système demandée par la commission peut se résumer en quatre points liés entre eux:

- droit à la rente individuelle sur la base de ses propres cotisations;
- répartition et attribution réciproque aux conjoints des revenus réalisés durant le mariage;
- prise en considération des bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance;
- nouvelle formule des rentes.

3.1 Droit individuel à la rente

Chaque assuré a un droit personnel à sa propre rente. Cette rente est calculée sur la base des revenus propres, revenus qui pendant les années de mariage sont divisés par deux et inscrits sur les comptes individuels AVS des époux. Y sont

ajoutées d'éventuelles bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance. La désignation «rente de vieillesse simple» et «rente de vieillesse pour couple» n'a plus cours. Il n'y a plus que des rentes de vieillesse individuelles. Ainsi, le problème du versement de la rente pour couple de par la loi au mari ou par moitié aux deux conjoints ne se pose plus. Les dispositions légales en vigueur jusqu'à présent qui régissent le droit à la rente pour couple doivent être remplacées. Dans le même sens, la distinction entre rente d'orphelin simple et rente d'orphelin double, ainsi que rente simple pour enfants et rente double pour enfants tombe.

Les personnes suivantes sont assurées aux mêmes conditions que jusqu'à présent:

- les personnes physiques domiciliées en Suisse;
- les personnes physiques qui exercent une activité lucrative en Suisse;
- les citoyens suisses qui travaillent à l'étranger pour le compte de la Confédération ou pour des institutions désignées par le Conseil fédéral (art. 1er).

Le conjoint d'un assuré n'est pas assuré lorsqu'il est domicilié à l'étranger et qu'il n'exerce pas d'activité lucrative en Suisse. Il ne bénéficie pas d'un droit à sa propre rente. Dans ce cas, l'assuré est traité selon les règles applicables aux personnes seules.

Dans un système de rentes individuelles, les lacunes de cotisations n'ont d'effets que sur la propre rente d'un conjoint.

L'assurance facultative pour les Suisses à l'étranger est maintenue moyennant de légères modifications. Il faudra également l'adapter au système de la rente individuelle avec répartition des revenus.

3.2 Répartition des revenus (*splitting*)

La répartition et l'attribution réciproque aux conjoints des revenus d'un couple réalisés durant le mariage, le «*splitting* des revenus», constitue l'élément le plus important du modèle de la commission du Conseil national. Il exprime la nouvelle conception de partenariat du mariage qui constitue également le fondement du nouveau droit du mariage.

Chaque conjoint bénéficie d'un droit propre à la rente. La rente pour couple actuelle est supprimée. Lors du calcul de la rente, les revenus que le conjoint a réalisés avant le mariage sont pris en compte à 100 pour cent et les revenus réalisés durant le mariage sont répartis et attribués par moitié aux conjoints.

Les bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance sont traitées comme un revenu fictif et, si elles tombent sur les années de mariage, elles sont réparties comme les revenus réalisés durant le mariage et attribuées par moitié à chacun des conjoints.

Pour des raisons d'ordre administratif, la répartition des revenus n'est pas effectuée chaque année. Elle est exécutée lorsque

- les deux conjoints ont droit à une rente (*splitting* lors du deuxième cas de rente),
- le mariage est dissous par la mort ou le divorce.

Les revenus que l'un des conjoints a réalisés avant l'accomplissement de sa 20e année ou après avoir atteint l'âge de la retraite (premier cas de rente) ne sont pas soumis au *splitting*. Seuls sont soumis au *splitting* les revenus qui correspondent à des périodes où les deux conjoints étaient assurés auprès de l'AVS.

Le *splitting* lors du divorce constitue un cas analogue à la liquidation du régime matrimonial en droit civil; il est entrepris une fois le divorce prononcé. Les éventuelles bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance acquises pendant le mariage sont réparties au moment du divorce. Par contre, après le divorce, elles seront entièrement attribuées à la personne qui obtient l'autorité parentale, respectivement qui prend en charge le parent nécessitant des soins.

Le principe visant à effectuer la répartition des revenus seulement lorsque les deux conjoints (deuxième cas de rente) ont droit à la rente n'est pas uniquement dicté par des considérations d'ordre administratif. Cela permet également d'éviter des distorsions à l'avantage ou au détriment du conjoint qui a d'abord droit à la rente. C'est ainsi que, par exemple, lors d'un premier cas de rente, le *splitting* pourrait être à l'origine d'une rente inférieure qui ne correspondrait pas au revenu propre, et

dont le conjoint qui accède d'abord au droit à la rente devrait se contenter jusqu'au deuxième cas de rente, car la moitié de son revenu acquis pendant le mariage aura été portée en compte à l'autre conjoint et ne serait ainsi pas prise en considération jusqu'au deuxième cas d'assurance.

3.3 Bonifications pour tâches éducatives

Jusqu'à présent, seuls les revenus d'une activité lucrative étaient déterminants pour le calcul de la rente. La commission propose d'introduire des bonifications pour tâches éducatives en plus du revenu provenant d'une activité lucrative, dans le but d'honorer de manière adéquate la tâche socialement importante que représente l'éducation des enfants. Les bonifications pour tâches éducatives sont des revenus fictifs sur la base desquels il ne devrait être prélevé ni impôts, ni cotisations aux assurances sociales. Elles devraient servir uniquement à déterminer les rentes AVS/AI. Pour chaque année pendant laquelle une personne exerce l'autorité parentale sur des enfants de moins de 16 ans, un revenu fictif équivalent au triple de la rente annuelle minimale lui est porté en compte. Actuellement, cela correspond à une somme de 33 840 francs par an. La comparaison avec le revenu moyen qui détermine l'octroi de la rente maximale (50 760 francs) montre l'importance de cette bonification pour tâches éducatives. Le montant des bonifications pour tâches éducatives a été fixé afin que les personnes qui s'occupent d'enfants ne soient pas plus mal traitées dans le système de splitting que dans le système actuel. Les bonifications pour tâches éducatives sont inscrites au compte de l'assuré dès la naissance du premier enfant jusqu'à l'accomplissement de la 16e année du dernier enfant. Il ne s'agit pas d'allocations pour enfants, mais plutôt d'une compensation pour la perte d'un revenu provenant d'une activité lucrative occasionnée par l'éducation d'un ou de plusieurs enfants. C'est pour cette raison qu'une seule bonification pour tâches éducatives est portée en compte par année, même si l'autorité parentale était exercée en même temps sur plusieurs enfants. La preuve d'un renoncement partiel ou total à une activité lucrative n'est pas nécessaire. Les bonifications pour tâches éducatives qui peuvent être prises en considération pour la durée du mariage sont partagées entre les époux en tant que revenu fictif. Pour les personnes qui élèvent seules un ou plusieurs enfants, la bonification est portée en compte dans sa totalité.

Pour des raisons d'ordre administratif, la bonification pour tâches éducatives n'est pas inscrite chaque année au compte de l'assuré, mais seulement au moment du premier cas de rente. Ce procédé est admissible, car la bonification pour tâches éducatives est rattachée à un état de fait qui peut être prouvé facilement et en tout temps: l'autorité parentale. Pour simplifier la tâche, on a renoncé à une prise en compte de la bonification pour tâches éducatives au prorata. La prise en compte est effectuée d'office.

3.4 Bonifications pour tâches d'assistance

Non seulement l'éducation des enfants, mais également la prise en charge de parents qui nécessitent des soins peut conduire à des pertes de revenus potentielles, à la condition que les soins soient prodigués dans le ménage commun et demandent beaucoup de temps. La commission est donc d'avis que la prise en charge de parents qui nécessitent des soins doit être placée d'un point de vue juridique sur pied d'égalité avec l'éducation des enfants. Dans cette optique, les bonifications pour tâches d'assistance s'élèvent au même montant que les bonifications pour tâches éducatives, c'est-à-dire au triple de la rente annuelle minimale. La preuve d'un renoncement partiel ou total à une activité lucrative n'est pas nécessaire.

Le droit est accordé pour la prise en charge de parents en ligne ascendante et descendante, ainsi que pour les conjoints et les frères et sœurs, si

- les soins sont gratuits;
- le parent fait ménage commun avec ceux qui l'ont pris en charge;
- le parent a droit à une allocation pour impotent de degré moyen.

Il est évident que l'on ne saurait prouver la réalité de tels soins plusieurs décennies après qu'ils ont été prodigués. Il convient

dès lors de faire valoir le droit à la bonification pour tâches d'assistance chaque année. Les droits qui n'ont pas été validés à temps sont caducs.

Contrairement aux bonifications pour tâches éducatives, les bonifications pour tâches d'assistance sont inscrites chaque année au compte individuel. Les bonifications pour tâches d'assistance sont, tout comme les bonifications pour tâches éducatives, des revenus fictifs et sont traitées selon les règles applicables aux bonifications pour tâches éducatives. Elles ne sont donc pas soumises aux impôts, ni aux cotisations aux assurances sociales, et sont partagées entre les époux si elles ont été acquises pendant le mariage.

De même, lors de la prise en charge de plusieurs parents qui nécessitent des soins, il n'est possible de porter en compte qu'une seule bonification pour tâches d'assistance. Les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance ne peuvent être cumulées, mais elles peuvent se suivre. Il est donc possible qu'une mère obtienne d'abord pour son enfant qui nécessite des soins des bonifications pour tâches éducatives pendant 16 ans et ensuite des bonifications pour tâches d'assistance.

3.5 Nouvelle formule des rentes

En vertu de la loi sur l'AVS actuellement en vigueur, la rente mensuelle complète minimale de l'AVS s'élève à 940 francs. La rente mensuelle complète maximale est plafonnée à 1880 francs, ce qui correspond au double de la rente minimale. La rente minimale est octroyée à tous les assurés dont le revenu annuel moyen se situe en dessous de 11 280 francs. Un revenu annuel moyen de 67 680 francs permet d'atteindre la rente maximale. Les propositions du Conseil fédéral ne prévoient pas de modification de ces valeurs de référence du système des rentes. La commission du Conseil national se réfère également à ces valeurs. Le passage au système de la rente individuelle avec partage du revenu n'implique pas une modification de ces paramètres.

Pour des raisons d'ordre social, le Conseil fédéral a proposé une nouvelle formule des rentes. Jusqu'à un revenu annuel de 33 840 francs, la courbe des rentes devrait accuser une croissance, puis s'infléchir à nouveau dès ce point, pour atteindre la rente maximale avec un revenu de 67 680 francs. Cette formule des rentes permet avant tout de relever fortement les rentes qui se situent entre le minimum et le maximum. Le Parlement a adopté cette formule des rentes en introduisant par anticipation, le 19 juin 1992, un arrêté fédéral de durée limitée. Entre-temps, elle est devenue une réalité pour tous les rentiers sous l'appellation de 10e révision (1ère partie). Cette nouvelle formule des rentes est à l'origine de la majeure partie des coûts de l'arrêté fédéral de durée limitée, soit 500 millions de francs par an.

La répartition, telle que la propose la commission du Conseil national, peut, pour certaines catégories de rentiers, entraîner des péjorations qui ne sont pas compensées par les bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance. Cet état de fait aurait remis en question un des buts poursuivis par la commission, à savoir, éviter toute diminution socialement inacceptable des prestations. A la suite de calculs approfondis et de l'examen des différentes variantes, la commission a décidé de proposer une nouvelle modification de la formule des rentes. Cette nouvelle formule des rentes aboutit à une courbe des rentes qui sera linéaire à partir d'un revenu de 11 280 francs et croîtra de 29 pour cent. Le maximum sera atteint avec un revenu de 50 760 francs. Le revenu annuel moyen donnant droit à la rente maximale est réduit de 67 680 à 50 760 francs. La nouvelle formule des rentes n'entraîne aucune péjoration par rapport à la formule du Conseil fédéral, respectivement à celle de l'arrêté fédéral de durée limitée du 19 juin 1992, introduit par anticipation. Elle élimine, par contre, le point d'infléchissement du revenu annuel moyen de 33 840 francs et aboutit ainsi à des améliorations significatives pour les catégories de revenus qui sont situées en dessous de ce point. Selon l'avis de la commission, ces améliorations sont nécessaires pour compenser chez certaines catégories de personnes les effets négatifs du système des rentes individuelles avec répartition des revenus.

La nouvelle formule des rentes aura pour conséquence qu'en-

viron 60 pour cent des titulaires de rente de vieillesse percevront la rente maximale. Actuellement, ce pourcentage s'élève à 45 pour cent. Avec cette nouvelle formule, la commission voulait également prendre en considération les besoins de la femme seule, exerçant une activité professionnelle, qui, à l'aide des bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance, atteindra ainsi plus facilement le revenu moyen nécessaire à l'obtention de la rente maximale. La majeure partie des coûts de la deuxième partie de la 10e révision provient de l'introduction de cette nouvelle formule des rentes.

4. Effets du splitting sur les différentes catégories de personnes bénéficiaires de rentes

4.1 Personnes célibataires:

- revenus entiers,
- bonification entière.

4.2 Personnes mariées (le conjoint n'est pas encore au bénéfice d'une rente):

- revenus entiers,
- moitié de la bonification.

4.3 Personnes mariées (les deux sont au bénéfice d'une rente):

- revenus propres avant le mariage,
- revenus soumis au splitting pendant le mariage,
- moitié de la bonification.

4.4 Personnes divorcées:

- revenus propres avant le mariage,
- revenus soumis au splitting pendant le mariage,
- revenus propres après le divorce,
- moitié de la bonification pendant le mariage,
- bonification entière après le mariage (si autorité parentale),
- bonification entière pendant le mariage après le décès de l'ancien conjoint.

4.5 Veuves ou veufs au bénéfice d'une rente AVS ou AI:

- revenus propres avant le mariage,
- revenus soumis au splitting pendant le mariage,
- bonification entière.

5. Plafonnement de la somme des deux rentes individuelles pour les couples

La rente pour couple s'élevait jusqu'à présent à 150 pour cent de la rente de vieillesse simple. L'argument pour ce plafonnement était que le ménage composé de deux personnes mariées pouvait vivre avec 150 pour cent des dépenses d'un ménage composé d'une seule personne. Des analyses ont cependant remis en question la plausibilité de ce plafonnement à 150 pour cent et ont suggéré un plafond des coûts plus élevé. Les propositions du Conseil fédéral relatives à la 10e révision de l'AVS ne prévoyaient pas de modifications dans ce domaine.

Le système de la rente individuelle avec répartition des revenus voté par la commission ne laisse plus de place aux rentes de couple. Chaque conjoint a droit à une rente propre. La conséquence logique en serait la suppression de tout plafonnement des rentes pour époux. La commission a malgré tout opté pour un plafonnement de la somme des deux rentes individuelles pour les personnes mariées à 150 pour cent de la rente individuelle maximale. Elle est consciente du fait que ce plafonnement est en contradiction avec l'idée de la rente individuelle et fait resurgir la notion d'état civil qu'elle a éliminée dans la mesure du possible dans les autres domaines. Ce plafonnement désavantage également les couples par rapport aux concubins. La commission a toutefois admis que la suppression de ce plafonnement, même s'il était contraire au système, n'était financièrement pas supportable. Déjà, le seul relèvement de cette limite à 160 pour cent aurait entraîné des coûts supplémentaires de plus de 400 millions de francs. Une suppression totale du plafond aurait entraîné des coûts supplémentaires d'environ 2 milliards de francs.

6. Les rentes de survivants

6.1 Introduction d'une rente de veuf

Les rentes de veuve ne sont pas modifiées conformément aux décisions prises de concert par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats. La commission du Conseil national est également de cet avis.

Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats sont en plus d'accord sur le fait d'introduire une rente de veuf. Le droit à cette der-

nière va toutefois moins loin que le droit à une rente de veuve. La rente ne devra être attribuée qu'aux veufs qui élèvent des enfants de moins de 18 ans. De la sorte, on continue à pratiquer une discrimination de sexe.

Contrairement aux veuves sans enfant, les veufs se trouvant dans la même situation ne touchent pas de rente; le droit à une rente de veuf est limité par l'âge des enfants de ce dernier, ce qui n'est pas le cas d'une veuve, laquelle peut bénéficier d'une rente même si ses enfants sont adultes depuis longtemps.

La commission a examiné de manière approfondie les possibilités de l'égalité de traitement complète des veuves et des veufs. Limiter le droit à la rente en accordant celle-ci uniquement aux veuves ayant à charge des enfants qui n'ont pas encore 18 ans aurait permis à long terme d'économiser chaque année quelque 650 millions de francs, mais cette mesure aurait entraîné une détérioration manifeste des droits actuels des veuves. Exclure du droit à la rente les veuves sans enfant, comme cela est le cas de veufs sans enfant, et accorder en contrepartie un droit à la rente illimité au veuf ayant des enfants, même si ceux-ci sont adultes depuis longtemps, aurait occasionné, par rapport à la proposition du Conseil fédéral/Conseil des Etats, des dépenses supplémentaires de 170 millions de francs en ce qui concerne la mesure en faveur des veufs, tout en économisant 92 millions de francs en excluant du droit à la rente les veuves sans enfant. Compte tenu de cela, la commission du Conseil national s'est ralliée à la décision du Conseil des Etats et estime ainsi que l'inégalité que cette dernière entraîne est acceptable.

6.2 Amélioration de la situation des personnes divorcées dans le domaine des rentes de survivants

Actuellement, les femmes divorcées ont droit à une rente de veuve si elles remplissent les conditions applicables aux veuves, si leur mariage a duré au moins dix ans et si le droit aux aliments dus par leur ex-mari est ancré dans le jugement ou dans la convention de divorce.

La commission du Conseil national ne considère plus comme justifié le fait que la notion de faute selon le droit du divorce conditionne le droit aux rentes de survivants. Si les personnes divorcées remplissent les conditions usuelles pour avoir droit à une rente de veuve ou de veuf, elles l'obtiendront si elles ont des enfants qui ont droit à une rente d'orphelin ou si le mariage a duré au moins dix ans.

6.3 Les rentes d'orphelin

Selon le système de rentes actuel, ont droit à une rente d'orphelin simple les enfants dont le père ou la mère est décédé; en cas de décès des deux parents, les enfants ont droit à une rente d'orphelin double. Dans le système de rentes individuelles proposé par la commission du Conseil national, on renonce à la distinction entre rente d'orphelin simple et rente d'orphelin double. Il n'y a plus qu'un type de rente d'orphelin: la rente d'orphelin. Les enfants dont le père ou la mère est décédé ont droit à une rente d'orphelin; ceux dont les deux parents sont morts ont droit à deux rentes d'orphelin.

Le montant de la rente d'orphelin représente le 40 pour cent de la rente de vieillesse correspondant au revenu annuel moyen déterminant. Si les deux parents sont décédés, les rentes d'orphelin qui sont dues doivent être réduites dans la mesure où leur somme excède 60 pour cent de la rente de vieillesse maximale, comme c'est actuellement le cas pour les rentes d'orphelin doubles. Si cette limite est dépassée, ces rentes d'orphelin doivent être réduites selon les modalités de réduction appliquées aux rentes individuelles des deux conjoints.

6.4 Calcul des rentes de survivants

Les rentes de survivants (rentes de veuve, rentes de veuf et rentes d'orphelin) représentent une compensation pour la perte économique consécutive au décès du conjoint. C'est la raison pour laquelle elles doivent être calculées sur la base des revenus non divisés de la personne décédée. Les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance doivent être entièrement prises en considération.

Comme le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, la commission du Conseil national s'est prononcée en faveur d'un supplément que l'on ajoute au revenu des personnes qui décèdent jeunes. Par ce moyen, on tient compte de l'évolution normale du revenu.

7. Suppression de la rente complémentaire

Les hommes mariés au bénéfice d'une rente simple de vieillesse de l'AVS ont droit à une rente complémentaire équivalant à 30 pour cent de la rente simple de vieillesse pour leur épouse, à condition que cette dernière ait accompli sa 55e année. L'épouse titulaire du droit à la rente simple ne pouvant prétendre à l'octroi d'une rente complémentaire pour son mari, cette réglementation est contraire à l'article 4 de la Constitution fédérale.

Le Conseil fédéral propose de supprimer cette rente complémentaire dans l'AVS, mais il est disposé à instaurer une réglementation transitoire généreuse. Il est prévu que la limite d'âge de la femme soit relevée d'un an chaque année, jusqu'à ce qu'elle atteigne l'âge de la retraite prévu pour les femmes.

Le Conseil des Etats a refusé de supprimer la rente complémentaire. La commission du Conseil national se rallie aux vues du Conseil fédéral et estime que la suppression de cette rente est nécessaire pour des raisons liées au système.

En supprimant la rente complémentaire, on peut économiser à long terme environ 210 millions de francs par année.

Parce qu'elle répond à un besoin social, la rente complémentaire sera maintenue dans l'AI, mais elle doit être organisée sans discrimination de sexe.

8. Age de la retraite

La loi sur l'AVS du 26 décembre 1946 prévoyait qu'hommes et femmes avaient droit à la rente après avoir accompli leur 65e année. Etant donné que la situation financière de l'AVS avait évolué de manière positive, l'âge de la retraite de la femme a été, en deux étapes – 1957 et 1964 – ramené à 62 ans. Considérés aujourd'hui, les motifs invoqués alors pour abaisser l'âge de la retraite des femmes ne permettent plus de justifier cette différence.

Nul ne conteste que la réalisation du principe constitutionnel de l'égalité exige que l'âge de la retraite soit identique pour les hommes et les femmes. Le Tribunal fédéral l'a confirmé, tout en abandonnant néanmoins au législateur le soin de décider quand et dans quelle mesure il remplira ce mandat constitutionnel précis.

Vu que grâce au partage des revenus, le système de rentes individuelles, proposé par la commission du Conseil national, exclut radicalement les différences de droit spécifiques à chaque sexe (tant que ces différences subsistent, elles défavorisent l'homme), la commission est d'avis que l'on ne peut plus nier la nécessité d'harmoniser l'âge de la retraite de l'homme et de la femme, ni la renvoyer à des temps incertains.

Il ne fait aucun doute qu'en raison de l'évolution démographique, l'équilibre de l'AVS n'est plus garanti à long terme. Quel que soit le scénario du développement de la population sur lequel on se fonde et en faisant abstraction du renchérissement et de la croissance économique, il apparaît que l'AVS sera déjà déficitaire au cours de la présente décennie, que le Fonds de l'AVS s'épuise en quelques années et qu'il faut compter avec des déficits annuels de 5 milliards et plus à partir de 2010. Les taux de croissance économique que des hypothèses réalistes permettent d'espérer ne sont pas en mesure d'améliorer sensiblement la situation financière de l'AVS.

Selon l'opinion de la commission, un abaissement de l'âge de la retraite de l'homme ne peut pas entrer en considération pour des raisons de coûts. Il provoquerait un déficit de l'AVS bien plus élevé et bien plus précoce, car une réduction d'un an entraînerait un supplément des coûts de l'ordre de 800 millions de francs par année. En outre, l'âge de la retraite à 65 ans est devenu une norme européenne minimale pour les hommes. La Suède et l'Irlande octroient les rentes de vieillesse à l'accomplissement de la 66e année; la Norvège, l'Islande et le Danemark ont relevé l'âge de la retraite à 67 ans révolus.

Pour ces motifs, la commission estime qu'il est impératif d'adapter l'âge de la retraite de la femme à celui de l'homme. Cela représente la seule façon de prendre en compte le postulat d'égalité et de contribuer au financement des futurs coûts supplémentaires, liés aux structures et à la démographie. De plus, une adaptation programmée à long terme est plus supportable sur le plan social que son report à la 11e ou à la 12e révision de l'AVS; en effet, l'on risque alors de devoir, sous la pression du déséquilibre financier de l'AVS, relever l'âge de la

retraite de la femme de manière abrupte et sans égard aux aspects sociaux.

La commission recommande d'augmenter l'âge de la retraite de la femme à 64 ans révolus. Cette augmentation devrait être effectuée en observant un délai de transition. La commission propose que l'âge de la retraite de la femme soit relevé d'une année (de 62 ans à 63 ans) quatre ans après l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS et d'une année supplémentaire, soit de 63 à 64 ans, huit ans après l'entrée en vigueur de la révision. Si, d'une façon réaliste, on part de l'idée que la loi n'entrera pas en vigueur avant le 1er janvier 1996, il en résulterait que l'âge de la retraite de la femme serait relevé à 63 ans en l'an 2000 et à 64 ans en l'an 2004. La commission pense que l'on pourra dès lors décider quand et à quel niveau il sera possible de réaliser entièrement le postulat de l'égalité. De cette manière, la commission souligne sa volonté de se rapprocher du postulat constitutionnel de l'égalité.

Les propositions de la commission rejoignent largement les revendications féminines. La nouvelle formule des rentes garantit des rentes plus élevées à la majorité des femmes et permettra surtout à un plus grand nombre d'entre elles de percevoir une rente maximale. Les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance favorisent avant tout la femme et améliorent en particulier les revenus moyens déterminant les rentes des personnes qui élèvent seules leurs enfants. La solution préconisée par la commission du Conseil national favorise les femmes divorcées de manière prépondérante. Dans ces circonstances, la commission considère que l'adaptation partielle de l'âge de la retraite de la femme à celui de l'homme dans le cadre de la 10e révision de l'AVS se justifie également.

La commission a refusé l'introduction d'une pension de retraite. Celle-ci ne connaît pas d'âge fixe de la retraite. La rente peut être perçue dans le cadre d'un intervalle déterminé. Mais cette perception est liée à l'abandon de l'activité lucrative. Contrairement à la retraite anticipée, la pension de retraite ne connaît pas de réduction actuarielle des rentes dans l'intervalle de l'âge de la retraite. La pension de retraite n'est pas neutre du point de vue des coûts; les frais supplémentaires qui en découlent dépendent du nombre d'ayants droit qui en font usage et, par conséquent, des possibilités de contrôler efficacement l'abandon de l'activité lucrative.

La pension de retraite est contraire au principe de l'assurance sur lequel repose l'AVS. Un assuré peut décider personnellement s'il veut toucher une rente complète durant trois années supplémentaires en payant moins de cotisations. Mais la pension de retraite privilégie la retraite anticipée, car elle équivaut également à une discrimination du travail. A cela s'ajoute qu'il n'est guère possible de contrôler si chaque personne au bénéfice de la pension de retraite renonce réellement à toute activité lucrative salariée ou indépendante. Pour les bénéficiaires de la pension de retraite dans le pays, un tel contrôle ne serait possible qu'a posteriori par le biais de la taxation fiscale. D'éventuelles demandes de restitution de rentes perçues indûment seraient en outre très coûteuses du point de vue administratif. Il serait exclu d'exercer un tel contrôle sur les assurés qui vivent à l'étranger.

L'adaptation de l'âge de la retraite dans l'AVS requiert une coordination avec la LPP. La commission renonce cependant à adapter la LPP dans le cadre de la 10e révision de l'AVS. Compte tenu du fait que l'augmentation proposée de l'âge de la retraite des femmes prendrait effet pour la première fois quatre ans après l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS et qu'une révision de la LPP est en voie de préparation, il sera possible de procéder aux adaptations voulues lors de la révision de la LPP. En revanche, l'introduction d'une pension de retraite nécessiterait une adaptation immédiate de la LPP.

9. L'anticipation de la rente (âge flexible de la retraite)

Sur le principe, la commission s'est prononcée en faveur d'une anticipation possible de la rente. Elle se rallie donc au Conseil fédéral et au Conseil des Etats.

L'anticipation doit donner à l'assuré le droit de percevoir sa rente à certaines conditions avant l'âge déterminé de la retraite. Comme le système de l'AVS est fondé sur un âge de la retraite donné, la rente anticipée doit en principe être réduite,

faute de quoi les personnes qui font usage du droit à l'anticipation de la rente seraient avantagées par rapport à celles qui ne perçoivent leur rente que lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite. Si la réduction est opérée selon des principes actuariels, ce phénomène est annulé. Le taux de réduction actuarielle adéquat tient compte de l'espérance de vie moyenne et équivaut aujourd'hui à 6,8 pour cent par année d'anticipation. Si l'on choisissait un taux de réduction inférieur, l'anticipation ne pourrait plus être laissée au libre choix de chacun, mais devrait remplir certaines conditions. Du reste, un taux de réduction plus fiable inciterait presque tout un chacun à faire usage du droit à l'anticipation, car celui-ci se révélerait avantageux. Pour des raisons sociales et administratives, la commission a refusé de faire dépendre l'anticipation de critères de santé, de sexe ou de travail. C'est pourquoi elle associe le droit à l'anticipation à la réduction actuarielle de la rente, qui doit nécessairement être fixée à 6,8 pour cent par année d'anticipation.

La commission préconise d'accorder aux assurés le droit de bénéficier de leur rente anticipée dès l'âge de 62 ans. Cela signifie qu'avec le relèvement de l'âge de la retraite des femmes, l'âge de 62 ans pour la retraite anticipée devrait être maintenu. Lors de l'entrée en vigueur de la loi, il faudrait accorder aux hommes le droit d'anticiper leur retraite d'une année, soit dès 64 ans. Quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi, l'âge de la retraite anticipée serait porté à 63 ans, et finalement, huit ans après l'entrée en vigueur de la loi, ce droit serait fixé à l'âge de 62 ans. Si la loi entrait en vigueur le 1er janvier 1996, hommes et femmes percevraient à partir de l'an 2004 une rente anticipée dès l'âge de 62 ans.

Le principe de l'anticipation de la rente est compatible avec le système des rentes individuelles avec partage du revenu. Il ne diverge pas fondamentalement des décisions du Conseil des Etats. L'anticipation de la rente entraîne dans un premier temps une lourde charge, puisque les économies réalisées par la réduction de la rente ne permettront d'équilibrer les coûts qu'après 17 ans. Introduite de manière échelonnée, l'anticipation se répartit sur une plus longue durée, mais les coûts ne sont cependant compensés qu'ultérieurement. Pour compenser ces coûts, le Conseil des Etats a approuvé la proposition du Conseil fédéral visant à subventionner l'AVS à raison de 170 millions de francs durant 17 ans. La commission du Conseil national estime que l'anticipation de la rente dans le système de splitting entraîne des coûts aussi élevés que ceux prévus par le Conseil des Etats. De ce fait, les subventions ont été fixées au même niveau. Sinon, l'anticipation de la rente ne pourrait pas être réalisée en maintenant une neutralité des coûts.

La possibilité de bénéficier d'une rente anticipée doit être coordonnée avec la LPP. L'anticipation de la rente ne constitue pas une nouveauté dans la prévoyance professionnelle. La LPP laisse aux institutions de prévoyance le soin de la régler. Avec l'anticipation de la rente dans l'AVS, il faudrait introduire dans la LPP l'obligation d'accorder à tous les assurés le droit de bénéficier des prestations anticipées au même âge. En revanche, les institutions de prévoyance professionnelle devraient fixer le taux de réduction indépendamment de l'AVS.

10. Autres propositions de révision

Sur la plupart des autres points de la révision, la commission s'est ralliée au Conseil fédéral et au Conseil des Etats. Les divergences les plus importantes ont trait aux domaines suivants:

10.1 Obligation de cotiser du conjoint sans activité lucrative: en principe, le conjoint sans activité lucrative est soumis à l'obligation de cotiser. On considère cependant que le conjoint sans activité lucrative satisfait à l'obligation de cotiser lorsque le conjoint exerçant une activité lucrative a payé des cotisations au moins équivalentes au double de la cotisation minimale.

10.2 Cotisations des indépendants: le Conseil fédéral propose que le taux de cotisations des indépendants soit fixé à 8,4 pour cent, de sorte qu'il soit égal à celui des employeurs. Le Conseil des Etats a décidé de maintenir l'ancien taux qui était de 7,8 pour cent. La Commission du Conseil national privilégie une solution intermédiaire et propose que le taux de cotisations des indépendants soit relevé à 8,1 pour cent.

10.3 Taux des intérêts moratoires: la commission prévoit de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'adapter les intérêts moratoires et les intérêts rémunérateurs au niveau général des intérêts; elle retient seulement que le taux des intérêts moratoires peut atteindre le double du taux des intérêts rémunérateurs, soit 12 pour cent par an au maximum.

10.4 Paiement des rentes: la commission fixe comme règle que les rentes sont versées sur un compte bancaire ou sur un compte de chèques postaux. La poste en les verse en espèces que sur demande.

10.5 Elimination de lacunes de cotisations: les personnes qui, à l'âge de la retraite, exercent encore une activité lucrative sont soumises à l'obligation de cotiser lorsque leur revenu dépasse une certaine franchise. Cette franchise s'élève actuellement à 1300 francs par mois et par employeur, c'est-à-dire à 15 600 francs par an. Selon le droit en vigueur, les cotisations versées durant la retraite ne sont pas formatrices de rentes. La commission du Conseil national souhaite que ces cotisations puissent être prises en compte pour combler des lacunes de cotisations. Par conséquent, elles seraient traitées comme les cotisations payées avant l'accomplissement de la 20e année (années de jeunesse).

11. Dispositions transitoires

11.1 Les améliorations sociales prévues pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse figurent dans l'arrêté fédéral du 19 juin 1992, 10e révision de l'AVS (1ère partie). Le système de rente individuelle avec partage du revenu tel qu'il est proposé par la commission ne doit être pris en considération que pour les nouveaux rentiers. L'application, avec effet rétroactif, du nouveau système aux rentes en cours entraînerait non seulement un énorme travail sur le plan administratif, mais serait de surcroît partiellement impossible dans certains cas par manque de données détaillées s'y rapportant. L'arrêté fédéral du 19 juin 1992 est de durée limitée et ne sera plus valable à partir du 31 décembre 1995. La commission propose que cet arrêté fédéral de durée limitée qui, grâce à la nouvelle formule des rentes et à l'allocation pour impotent, a amélioré la situation de plus de la moitié des bénéficiaires de rentes, soit repris dans la législation ordinaire, garantissant par là ces améliorations de prestations au-delà du 31 décembre 1995.

11.2 D'autres dispositions transitoires ont trait à la suppression progressive des rentes complémentaires au moyen du relèvement de l'âge limite des femmes mariées (voir ch. 7).

11.3 La commission prévoit des bonifications transitoires pour le calcul des rentes de vieillesse des veuves et des veufs nés avant le 1er janvier 1953. Le nouveau système réduit le droit à la rente de veuves et de veufs qui n'exerçaient pas d'activité lucrative et ne peuvent faire valoir de droit à des bonifications pour tâches éducatives. En effet, cette révision a notamment pour objectif d'honorer l'éducation et les soins prodigués aux enfants, plutôt que le mariage. Afin d'éviter, dans la mesure du possible, des cas pénibles pendant la période de transition, les veuves et les veufs nés avant le 1er janvier 1953 et qui n'ont pas déjà droit à 16 ans ou moins de bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance en vertu du droit ordinaire, se verront accorder des bonifications fictives pour tâches éducatives en tant que bonifications transitoires.

Le passage de la conception traditionnelle du couple au système de splitting doit être soigneusement préparé au plan administratif. La commission a par deux fois fait appel à des praticiens pour leur demander leur avis ainsi que des propositions de simplification. On s'accorde à constater que le système de la rente individuelle avec partage des revenus peut être introduit en pratique, si l'on n'envisage pas d'autres améliorations, mécanismes de compensation ou modalités particulières. Cela occasionnera certes des frais supplémentaires, mais ceux-ci, selon la commission, sont supportables. Ils consisteront notamment en indemnités uniques pour financer le changement, susceptibles d'être amorties en quelques années. Ce n'est pas uniquement la question des frais qui amène la commission à penser que des changements de système ne doivent pas se succéder rapidement, mais aussi le fait que tout changement de système exige d'assez longs délais de transition. Envisager de nouveaux changements avant que les dé-

lais de transition ne soient écoulés diminue la crédibilité et l'acceptation des assurances sociales.

12. Les répercussions financières de la 10e révision de l'AVS en matière de coûts

Les propositions du Conseil fédéral pour la 10e révision de l'AVS devraient coûter environ 540 millions de francs par an, avec le système de rentes 1993 (si l'on ne tient pas compte des dépenses supplémentaires résultant de l'arrêté fédéral de durée limitée du 19 juin 1992, entré en vigueur le 1er janvier 1993). Le coût de la 10e révision de l'AVS, selon les décisions du Conseil des Etats, devrait atteindre environ 845 millions, en partant d'une base de calcul comparable.

L'arrêté fédéral de durée limitée relatif à la première partie de la 10e révision de l'AVS, déjà adopté par le Parlement, entraîne des coûts s'élevant à 690 millions de francs par an (603 millions pour l'AVS plus 87 millions pour l'AI). Une grande partie de ces coûts est occasionnée par la nouvelle formule des rentes (500 millions) et par les nouvelles allocations pour impotent (123 millions). Puisqu'il est permis de présumer que les améliorations introduites par cet arrêté fédéral de durée limitée du 19 juin 1992 ne seront pas supprimées, ces frais ne viendront pas à la charge de la deuxième partie de la 10e révision de l'AVS, dont il est actuellement question.

Le total des coûts de la 10e révision de l'AVS, une fois atteint le résultat final, s'élève à environ 940 millions de francs par an, sans tenir compte de la démographie et de l'évolution des salaires et des prix. 768 millions seront à charge de l'AVS et 172 millions de l'AI. Le passage au système de la rente individuelle avec partage des revenus coûtera à lui seul 828 millions (686 millions pour l'AVS et 142 millions pour l'AI). Une part importante de ces montants découle de l'introduction de la nouvelle formule des rentes, linéaire, dont la croissance est plus rapide, ainsi que des bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance. Ces estimations prennent déjà en compte les économies réalisées grâce à la suppression progressive de la rente complémentaire pour l'épouse.

Les modifications proposées par la commission pour la période allant au-delà de l'arrêté fédéral de durée limitée occasionnent des coûts supplémentaires de l'ordre de 250 millions par an (940 millions moins 690 millions prévus pour l'arrêté fédéral provisoire).

Les coûts dus à l'anticipation de la rente ne figurent pas dans cette liste. Selon le système choisi par la commission du Conseil national, cette rente anticipée n'engendrerait en fin de compte pas de frais supplémentaires. Il est toutefois nécessaire de prévoir un financement transitoire considérable. Les subventions spéciales de la Confédération à cet effet sont de l'ordre de 170 millions de francs pendant 17 ans.

Si l'on pouvait faire abstraction des coûts dus à l'évolution démographique, la 10e révision de l'AVS (première et deuxième partie confondues) serait pratiquement neutre en matière de coûts grâce au relèvement prévu de l'âge de la retraite des femmes. Cette mesure devrait, dès l'an 2000 ou 2004, permettre de réaliser des économies d'environ 800 millions qui compenseront partiellement les 900 millions de francs de dépenses supplémentaires.

Il est cependant impossible de considérer la 10e révision de l'AVS uniquement sous un angle statique. Nous nous trouvons confrontés aux incidences financières de l'évolution démographique. Cela implique qu'il faille mettre à disposition de l'AVS près d'un milliard de francs par année à partir de 2004, de 3 milliards à partir de 2007 et près de 6,5 milliards à partir de 2010 ou économiser de telles sommes. La commission du Conseil national est d'avis qu'il ne faut pas passer sous silence les conséquences de cette évolution démographique dans la 10e révision de l'AVS.

Commentaire de la commission Généralités

Ci-dessous sont énumérées les dispositions légales ainsi que les dispositions transitoires qui sont directement en relation avec le splitting. En ce qui concerne les modifications de la 10e révision de l'AVS qui ne se rapportent pas au splitting, nous vous renvoyons à la partie spéciale du message.

1. LAVS

Art. 2 al. 4

L'alinéa 4, tel qu'il est proposé par le Conseil fédéral dans son message concernant la 10e révision de l'AVS (FF 1990 II 57 et 82) pour la fixation des cotisations dans le cadre de l'assurance facultative, permettrait de renoncer dans certains cas à se fonder sur les données personnelles pour ne prendre en considération que la situation globale du ménage.

On voudrait ainsi empêcher les conjoints d'effectuer, dans le système actuel, une analyse individuelle du rapport cotisations/prestations. Lors de la conception de l'alinéa 4, on a songé en particulier au cas de la femme mariée, qui renonce à s'affilier à l'assurance facultative, mais profite néanmoins d'une rente pour couple. On a donc prévu de s'écarter des règles de l'AVS obligatoire et de considérer le couple comme une unité économique.

Le système de splitting part de l'idée que chaque assuré doit recevoir une rente personnelle, calculée individuellement, qui soit indépendante de l'état civil. Le splitting s'applique uniquement lorsque les deux conjoints sont assurés. Dans ces conditions, l'article 2 alinéa 4 LAVS, tel que prévu par le Conseil fédéral, n'a plus de raison d'être; il serait contraire au système de raisonner en termes de couple dans l'assurance facultative, au lieu de s'en tenir à une conception individualiste. Ensuite, le calcul de rente individuelle exclut que le conjoint qui n'est pas assuré profite de celui qui l'est. Si un seul des conjoints adhère à l'assurance facultative, il n'y a pas de splitting. Par conséquent, l'alinéa 4 de l'article 2 n'est plus compatible avec le système de splitting. L'alinéa 4 actuellement en vigueur doit être supprimé sans être remplacé.

Art. 3 al. 2 let. b, c, e et f, al. 3 (nouveau) (Obligation de cotiser du conjoint)

Dans le droit actuellement en vigueur, les épouses et les veuves ne sont pas soumises à l'obligation de cotiser. Avec le splitting, ces exemptions de cotisations ne sont plus justifiées. Les états de fait qui autorisent ces exemptions (art. 3 al. 2 let. b, c, e et f) doivent donc être supprimés. Durant les années de mariage, le splitting entraîne une répartition différente des revenus entre les conjoints. Il n'y a dès lors plus d'années de mariage sans cotisations, au sens de l'article 29bis alinéa 2 actuellement en vigueur. Pendant les années de mariage, le conjoint exempté de l'obligation de cotiser est crédité d'un revenu pour lequel son partenaire a versé des cotisations. Pour qu'une année puisse être prise en compte en tant qu'année de cotisations, la cotisation minimale au moins doit être inscrite au compte individuel. Avec le partage des revenus, cela signifie que le conjoint exerçant une activité lucrative ou qui dirige une entreprise doit avoir versé des cotisations équivalentes au double de la cotisation minimale au moins. A ces conditions, un recensement général des conjoints qui n'exercent pas d'activité lucrative n'est pas nécessaire. Les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative et dont le conjoint est au bénéfice d'une rente AVS ou AI doivent par contre être recensées.

Art. 18 al. 2 (Droit aux rentes)

En principe, dans le système de splitting, toutes les personnes au bénéfice d'une rente qui ne peut être versée à l'étranger doivent remplir personnellement les conditions de domicile et de séjour. Puisque, dans le splitting, il n'y aura plus de rentes pour couple, cette expression devra être supprimée dans la formulation du Conseil fédéral. Le reste de la phrase doit être conservé, car le système de splitting connaît également les rentes accessoires (rentes pour enfants, rente complémentaire de l'AI).

Art. 21 (Rente de vieillesse)

Les conditions d'ouverture du droit à la rente et les conditions d'extinction de celui-ci sont adaptées, du fait de la suppression de la rente pour couple. En outre, pour simplifier, on ne parlera plus que de la rente de vieillesse (au lieu de la rente de vieillesse simple), car la rente de vieillesse simple actuellement en vigueur sera désormais la seule rente principale.

Art. 22

Puisque, dans le système de splitting, il n'y aura plus de rentes pour couples, cette disposition qui règle le droit à l'ouverture d'une rente pour couple doit être abrogée.

Art. 22bis (Rente complémentaire)

La rente complémentaire pour l'épouse doit être supprimée dans l'AVS, mais, pour des raisons sociales, maintenue dans l'AI et aménagée de manière à respecter l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Vu qu'en règle générale la situation économique d'une personne qui a droit à une rente de l'AI ne change pas après avoir atteint l'âge de la retraite, la rente complémentaire AI sera octroyée à titre de droit acquis, jusqu'à ce que l'autre conjoint accède à l'ouverture d'un droit propre à la rente.

L'alinéa premier contient par ailleurs les adaptations rédactionnelles nécessitées par la suppression de la rente pour couple. C'est la raison pour laquelle la dernière phrase a pu être tracée.

L'alinéa 2 se distingue du message seulement par quelques modifications rédactionnelles. Le «conjoint» qui n'a pas droit à une rente a été remplacé par le «parent» qui n'a pas droit à une rente. Il n'est en effet pas opportun de parler de conjoint après le divorce; de surcroît, une rente complémentaire n'est octroyée à une personne divorcée que si et aussi longtemps qu'elle pourvoit à l'entretien de l'enfant dont la garde lui a été attribuée.

Art. 22ter al. 1 et al. 2 (rente pour enfants)

D'une part, l'alinéa premier contient une adaptation rédactionnelle, nécessitée par la suppression de la rente pour couple. D'autre part, il contient également une modification d'ordre matériel par rapport au droit en vigueur, qui exclut l'octroi d'une rente pour enfants pour ceux qui n'ont été recueillis qu'après l'accomplissement de l'âge de la retraite. La commission du Conseil national a rendu cette disposition moins sévère en introduisant une exception concernant les enfants de l'autre conjoint. Ainsi, les titulaires de rente peuvent obtenir une rente pour enfants pour les enfants de leur conjoint, lorsque les autres conditions sont remplies (en particulier la gratuité des soins prodigués), cela même si l'enfant a été recueilli après l'ouverture du droit à la rente. Cette exception est très importante pour les titulaires de rentes qui épousent une personne qui a des enfants issus d'un mariage précédent.

L'alinéa 2 peut être abrogé, car l'AI ne connaîtra plus de rentes doubles pour enfants (mais deux rentes pour enfants).

Art. 24a (Rente de veuve et de veuf pour les personnes divorcées)

Actuellement, les femmes divorcées ont droit à une rente de veuve si elles remplissent les conditions applicables pour les veuves, si leur mariage a duré au moins dix ans et si le droit aux aliments dus par leur ex-mari est ancré dans le jugement ou dans la convention de divorce (art. 23 al. 2 LAVS).

La commission du Conseil national ne considère plus comme justifié le fait que la notion de faute selon le droit du divorce conditionne le droit aux rentes de survivants. Ceci d'autant moins que le Tribunal fédéral des assurances, dans une jurisprudence constante, exige seulement que le versement d'aliments soit dû et non que les paiements aient effectivement été effectués (ATFA 100 V 88). Si les personnes divorcées remplissent les conditions usuelles pour avoir droit à une rente de veuve ou de veuf, elles l'obtiendront si elles ont des enfants qui ont droit à une rente d'orphelin ou si le mariage a duré au moins dix ans.

Art. 25 al. 1 et 2 (Rente d'orphelin)

Suite à la suppression de la rente pour couple, les rentes d'orphelins doubles seront également supprimées et remplacées, le cas échéant, par deux rentes individuelles d'orphelin. Par conséquent, les articles 25 à 28 actuellement en vigueur peuvent être réunis en une seule disposition. Le traitement spécial des orphelins qui ont eu un rapport de filiation avec un parent seulement, ainsi que des enfants trouvés, ne sera plus réglé dans le chapitre du droit à l'ouverture de la rente, mais dans celui des dispositions sur le montant des rentes (art. 37).

Art. 26-28

Voir le commentaire de l'article 25 alinéas 1 et 2.

Art. 28bis (Concours avec d'autres rentes)

Voir le commentaire de l'article 37bis.

Art. 29 (Droit à une rente ordinaire)

Contrairement au droit actuel (ATF 111 V 104), la commission du Conseil national propose que la durée de cotisation mini-

male pour l'obtention d'une rente ordinaire ne dépende plus des cotisations effectivement versées. Cette condition peut également être remplie par la prise en considération respectivement des revenus et des bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance qui auront été partagés.

Art. 29bis (Durée de cotisations complète)

Al. 1

Actuellement, la durée de cotisation déterminante pour le calcul de la rente prend fin seulement au moment de la naissance du droit à la rente. Puisque le droit à la rente prend toujours naissance dans le mois qui suit l'accomplissement de l'âge de la retraite, cette réglementation fait que dès 1993 (pour la première fois cette année, tant les hommes que les femmes totalisent la durée de cotisation prévue par la loi) les personnes qui sont nées au mois de décembre verseront une année de cotisations de plus que leur classe d'âge. Cette péjoration ne correspond pas à la volonté du législateur. La commission du Conseil national, tout comme le Conseil des Etats propose finalement que la durée de cotisation déterminante pour le calcul de la rente soit limitée au 31 décembre précédant la survenance de l'événement assuré. Ainsi, toutes les personnes d'une même classe d'âge seront traitées de la même manière. Les divergences avec le Conseil des Etats sont d'ordre rédactionnel.

La commission du Conseil national a cependant complété la dernière phrase, qui traite de l'utilisation des cotisations AVS versées durant la retraite. Les personnes qui, à l'âge de la retraite, exercent encore une activité lucrative sont soumises à l'obligation de cotiser lorsque leur revenu dépasse une certaine franchise. Cette franchise s'élève actuellement à 1300 francs par mois et par employeur, c'est-à-dire à 15 600 francs par an. Selon le droit en vigueur, les cotisations versées durant la retraite ne sont pas formatrices de rentes. La commission du Conseil national souhaite que ces cotisations puissent être prises en compte pour combler des lacunes de cotisations. Ainsi, elles seraient traitées comme les revenus réalisés avant l'accomplissement de la 20e année (années de jeunesse) qui sont actuellement déjà soumis aux cotisations.

Al. 1bis

L'alinéa 1bis fixe les conditions auxquelles une personne peut avoir droit à une rente ordinaire, même si elle n'a pas cotisé pendant une année entière pendant la période déterminante (du 1er janvier de l'année qui suit l'accomplissement de son 20e anniversaire jusqu'au 31 décembre précédant l'ouverture du droit à la rente). En vertu de la nouvelle réglementation concernant les cotisations du conjoint sans activité lucrative, cette disposition n'a d'importance que pour les rentes de survivants et pour le droit à la rente des jeunes invalides, car elle est également applicable par analogie à l'AI.

Art. 29ter (Revenu annuel moyen)

Jusqu'à présent, le revenu moyen d'une personne assurée était calculé sur la base du revenu d'une activité lucrative. Le nouveau calcul devra se baser également sur les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance. Les bonifications seront donc traitées comme des revenus et ne seront formatrices de rentes que jusqu'au montant maximum de la rente.

Les dispositions concernant la détermination du revenu annuel moyen seront également restructurées systématiquement.

Art. 29quater (Revenu provenant d'une activité lucrative)

Le nouvel article 29quater alinéas 1, 5, 6 et 7 correspond par son contenu à l'article 30 alinéas 2 à 5 actuellement en vigueur. Il reprend les dispositions déterminantes concernant la prise en compte du revenu d'une activité lucrative.

Les alinéas 2 et 3 contiennent les dispositions concernant le partage du revenu et règlent les cas de splitting: naissance du droit à la rente pour le deuxième conjoint ou dissolution du mariage par le divorce ou le décès. En outre, l'alinéa 3 limite le splitting aux périodes pendant lesquelles les deux conjoints étaient assurés et soumis à l'obligation générale de cotiser. Cette limitation a été introduite pour éviter qu'un conjoint doive céder à son partenaire une partie de ses expectatives sans obtenir de lui une contrepartie (rapport final p. 7).

L'alinéa 4 délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer la

procédure. Des propositions élaborées par l'administration en collaboration avec les caisses de compensation de l'AVS furent avancées dans le cadre des travaux de la commission. Pour des raisons pratiques, une seule caisse de compensation devrait être compétente pour un couple. La mise en oeuvre du partage lors du divorce revêt une grande importance. Dans ce cas, la procédure de splitting se déroule comme suit: L'initiative du partage des revenus est prise par l'un des conjoints. Cette solution mérite d'être avantagée par rapport à celle prévoyant une déclaration obligatoire du juge civil ou des autorités d'état civil. Il serait particulièrement difficile d'imposer une obligation de déclarer ces cas au juge civil, car cela signifierait une entorse à la compétence cantonale de légiférer en matière de procédure civile (art. 64 al. 3 cst.). Exiger que la déclaration soit faite par l'un des ex-conjoints plutôt que par les autorités d'état civil paraît être une solution plus praticable, car plus simple et plus rapide. Puisque les conjoints en instance de divorce recourent généralement à un avocat pour défendre leurs intérêts, l'habitude de demander le partage des revenus après le divorce devrait se répandre rapidement. Si une telle déclaration devait être exceptionnellement omise, les assurés n'en subiraient aucun dommage. Le partage des revenus n'étant rien d'autre qu'un transfert d'un compte individuel à l'autre, il n'est, par conséquent, pas soumis à prescription. Au plus tard lors de la survenance de l'événement assuré (vieillesse ou invalidité), la caisse de compensation compétente remarquera qu'un partage des revenus doit encore être opéré et le fera d'office.

Pour plus de simplicité, une seule caisse de compensation devrait être compétente pour le partage des revenus. La caisse de compensation du conjoint le plus âgé se trouve en bonne place pour effectuer cette tâche. Cette caisse regroupera les comptes individuels des années de mariage et partagera les revenus. Les rectifications ultérieures des inscriptions, qui sont très courantes en pratique (par exemple imposition définitive des indépendants), seront traitées par cette caisse. Elle conservera les comptes partagés jusqu'à la survenance du risque assuré et ceci sera mis en évidence dans le registre central des assurés.

Art. 29quinquies (Bonifications pour tâches éducatives)

Al. 1

Afin d'aménager le plus simplement possible l'attribution des bonifications pour tâches éducatives, celles-ci ne seront prises en compte que lors de l'ouverture du droit à la rente. Dans ce but, on se fondera sur un critère simple: l'autorité parentale. Ce critère n'est toutefois pas satisfaisant dans tous les cas, en particulier pour les enfants sous tutelle (let. a) ou qui ont par exemple été recueillis en attente d'une adoption (let. b). Le Conseil fédéral devrait dès lors obtenir la compétence de régler par voie d'ordonnance la prise en compte de bonifications pour tâches éducatives dans ces cas et dans d'autres semblables.

Dans les dispositions d'application, il conviendra en outre de régler les cas dans lesquels un seul des conjoints est assuré auprès de l'AVS/Al (let. c). A ce propos, il faudra tenir compte de différentes circonstances, car il importe de savoir si les enfants d'une personne assurée en Suisse se trouvent à l'étranger ou en Suisse (par exemple, les enfants des employés d'une organisation internationale).

En ce qui concerne les fractions d'années (let. d), on renoncera à comptabiliser les bonifications pour tâches éducatives au prorata, cela dans un but de simplification. Nous préconisons la solution suivante: pour l'année de naissance, la bonification entière est toujours inscrite au compte individuel. Par contre, pour l'année au cours de laquelle le dernier enfant a accompli ses 16 ans, la bonification n'est plus octroyée. Pour un enfant, cela reviendrait exactement à 16 ans de bonifications.

Al. 2

La bonification pour tâches éducatives correspond en principe au triple du montant de la rente annuelle minimale. Puisque la bonification pour tâches éducatives n'est fixée que lors de l'ouverture du droit à la rente, on peut se baser sur le montant de la rente minimale au moment de la naissance de l'ouverture du droit à la rente.

Al. 3

Cette disposition règle la répartition des bonifications pour tâches éducatives entre les personnes qui sont ou ont été mariées. Nous partons du principe que les bonifications pour tâches éducatives ne sont réparties entre les conjoints que s'il existe également des revenus qui doivent être partagés.

Art. 29sexies (Bonifications pour tâches d'assistance)

L'alinéa premier règle les conditions d'octroi. Contrairement aux bonifications pour tâches éducatives, les bonifications pour tâches d'assistance posent un problème de délimitation. Le groupe de travail était donc conscient qu'il fallait fixer des conditions précises.

En limitant le cercle des personnes concernées aux proches parents et en exigeant, comme conditions d'octroi supplémentaires, une allocation pour impotent de degré moyen et la communauté domestique, il a ainsi été possible de trouver une solution qui évite de longues mesures d'instruction. En outre, le droit aux bonifications pour tâches d'assistance doit être annoncé chaque année.

Les bonifications pour tâches éducatives et celles pour tâches d'assistance ne peuvent être cumulées (en vertu de l'al. 2). Si les conditions pour les deux types de bonifications sont remplies, seule la bonification pour tâches éducatives est inscrite au compte individuel.

L'alinéa 4 règle le montant des bonifications pour tâches d'assistance. En principe, le montant de la bonification pour tâches d'assistance est égal à celui de la bonification pour tâches éducatives. Pour cette raison, le compte individuel ne contient que la mention de la bonification. Son montant n'est fixé qu'à la survenance de l'événement assuré.

L'alinéa 5 contient des dispositions réglant la prescription. Vu qu'il est difficile de revenir sur des relations d'assistance plusieurs décennies après leur achèvement, la bonification pour tâches d'assistance doit être annoncée chaque année (al. 1er) et inscrite sur le compte individuel de l'ayant droit (al. 4). Par conséquent, la bonification pour tâches d'assistance est soumise à prescription.

L'alinéa 6 règle le partage des bonifications pour tâches d'assistance entre les personnes mariées ou qui l'ont été. La réglementation correspond à la solution adoptée pour les bonifications pour tâches éducatives.

Art. 30 (Calcul du revenu annuel moyen)

Cette disposition complète l'article 30 alinéas 2 et 2bis actuellement en vigueur. On y ajoute les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance.

Art. 31 (Base de calcul de la rente de vieillesse)

Les éléments composant le revenu annuel moyen étant énumérés aux articles 29ter et suivants, l'alinéa premier peut se limiter à fixer le principe du calcul de la rente vieillesse.

Les alinéas 2 et 3 contiennent des dispositions spéciales applicables aux bénéficiaires de rentes de vieillesse (hommes et femmes) divorcés et veufs. Ces derniers obtiennent après le décès de leur (ex-)conjoint la totalité de la bonification acquise pendant le mariage.

Art. 33 (Calcul des rentes de survivants)

L'alinéa 1er maintient la différence de calcul pour les rentes de vieillesse et pour les rentes de survivants. Puisque la rente de survivants est destinée à couvrir le dommage économique subi en raison de la perte du conjoint ou d'un parent, cette rente doit être calculée sur la base de la totalité du revenu et des bonifications du défunt (donc sans splitting).

Cette disposition est valable pour les rentes de veuves et de veufs ainsi que pour les rentes d'orphelin, si un des parents seulement est décédé (al. 2). Par contre, si les deux parents sont décédés, les deux rentes d'orphelins doivent être calculées comme les deux rentes de vieillesse qui auraient été octroyées, si les deux parents avaient atteints l'âge de l'ouverture de la rente, donc sur la base des revenus et des bonifications partagés par moitié (al. 3).

L'alinéa 4 introduit pour toutes les rentes de survivants un «supplément de carrière» comme le propose le Conseil fédéral dans son message concernant la 10e révision de l'AVS (art. 33 al. 3 du message). Un tel supplément existe déjà dans l'assurance-invalidité (art. 36 al. 3 LAI). Ce supplément ne sera ajouté qu'aux revenus provenant de l'activité lucrative, car les

bonifications ont généralement un effet beaucoup plus important sur le calcul des rentes de survivants que sur les rentes de vieillesse, en fonction de leur diviseur qui est relativement bas. Nous sommes d'avis qu'il n'est pas justifié de favoriser deux fois les veuves et les orphelins.

Art. 33bis al. 4

Aux termes de l'article 33bis LAVS, la personne dont la rente AI est remplacée par une rente AVS jouit d'une garantie dans la mesure où les bases de calcul de la rente AI sont considérées comme un droit acquis. Sur ce point, le système du splitting n'apportera aucun changement. Pourtant, si la rente d'un assuré dont le conjoint est invalide était calculée dorénavant selon les principes généraux, il se produirait des inconvénients: l'assuré non invalide devrait supporter la diminution ou l'absence de revenu imputable à l'invalidité du conjoint. C'est pourquoi nous proposons de régler cette situation particulière par une disposition légale qui prévoirait la mise entre parenthèses, pour les deux conjoints, des revenus et des bonifications réalisés durant l'invalidité lorsque cette mesure permet l'octroi d'une rente plus élevée. Dans ces cas, les rentes de chacun des conjoints seraient fixées uniquement sur la base des revenus et bonifications réalisés par l'un ou l'autre avant la survenance de l'entrave à l'activité lucrative.

Art. 34 (Formule des rentes)

Dans son rapport final, le groupe de travail de la Commission du Conseil national a proposé une double formule des rentes. Après un examen approfondi, la commission s'est prononcée en faveur d'une formule des rentes simple. La nouvelle formule des rentes sera linéaire à partir d'un revenu de 11 280 francs et croîtra de 29 pour cent. Le maximum sera atteint avec un revenu de 50 760 francs (valeurs 1993). Le revenu donnant droit à la rente maximale est ainsi réduit de 67 680 francs à 50 760 francs. Les montants des rentes minimales et maximales sont inchangés.

Art. 35 (Somme des deux rentes pour les personnes mariées)
Les rentes de vieillesse des conjoints vivant ensemble doivent être plafonnées à 150 pour cent de la rente de vieillesse maximale. Les couples qui vivent séparés obtiennent par contre des rentes complètes. Les couples qui sont dans la zone de rente maximale n'obtiennent donc pas d'amélioration de prestations en comparaison du droit en vigueur. Les couples dont les rentes sont situées en dessous de la rente maximale bénéficient d'une certaine amélioration en comparaison du statu quo.

Le Conseil fédéral pourvoit à une réglementation plus détaillée. La loi prévoit néanmoins une répartition proportionnelle à la somme des deux rentes non réduites.

Art. 35bis

Malgré la prise en compte des bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance non partagées (art. 31 al. 2 LAVS), il peut arriver qu'une rente de vieillesse soit inférieure à la rente de survivant allouée immédiatement avant. Cela se produit notamment en cas de lacunes de cotisations. Ainsi, il convient de garantir, à titre de droits acquis, le montant de la dernière rente de veuve ou de veuf. Ce montant ne sera toutefois pas adapté aux salaires et aux prix (art. 33ter LAVS) tant qu'il excède celui d'une rente de vieillesse calculée selon les principes généraux. En approuvant l'article 43 alinéa 1er LAI, la commission a d'ailleurs repris dans le système de splitting la réglementation spéciale actuelle en cas de concours entre rente de survivant et rente d'invalidité.

Art. 35ter (Montant de la rente pour enfants)

La rente pour enfants s'élève à 40 pour cent de la rente de vieillesse du parent auquel elle se rapporte. Si les deux parents ont droit à une rente, la somme des deux rentes pour enfants s'élève à 60 pour cent de la rente maximale. Ce taux correspond à une fois et demie la rente maximale pour enfants. Les rentes pour enfants et les rentes individuelles des parents seraient ainsi réduites d'un taux équivalent. Cette réglementation supprime à nouveau les restrictions au niveau des rentes pour enfants, introduites avec la 8e révision de l'AVS le 1er janvier 1973 (suppression des rentes doubles pour enfants).

Art. 36 (Montant de la rente de veuf ou de veuve)

Le contenu de cet article correspond à la version du message concernant la 10e révision de l'AVS. Il a été approuvé par le Conseil des Etats.

Art. 37 (Montant de la rente d'orphelin)

Comme la rente pour enfants, la rente d'orphelin s'élève à 40 pour cent de la rente de vieillesse que le parent décédé recevrait en vertu de son revenu déterminant. Si les deux parents sont décédés, la somme des deux rentes d'orphelins s'élève au plus à 60 pour cent de la rente de vieillesse. Les dispositions pour la réduction des deux rentes d'un couple sont applicables par analogie à la réduction des deux rentes d'orphelins. Les orphelins qui n'ont qu'un rapport de filiation avec le parent décédé ont droit à une rente d'orphelin qui s'élève à 60 pour cent d'une rente de vieillesse, puisqu'ils n'ont plus de parent vivant qui puisse survenir à leurs besoins (al. 1er 2e phrase). Dans le droit en vigueur, ils avaient droit à une rente d'orphelin complète (art. 27 LAVS).

L'alinéa 3 règle les rares cas de rentes d'orphelins pour les enfants trouvés, lesquels, selon le droit en vigueur, ont droit à une rente d'orphelin maximale. La nouvelle disposition leur garantit le même montant de la rente.

Art. 37bis (Concours des rentes d'orphelins et des rentes pour enfants)

Jusqu'à présent, le concours des rentes pour enfants et des rentes d'orphelins donnait droit à une rente double pour enfants. Le nouveau droit prévoit le versement d'une rente d'orphelin et d'une rente pour enfants. La somme de ces deux rentes est réduite à 60 pour cent de la rente de vieillesse maximale en vertu des principes qui régissent la réduction de la somme des deux rentes d'orphelins pour les orphelins de père et de mère.

Art. 41 al. 1 (Réduction pour cause de surassurance)

Avec la suppression de la rente pour couple, un des termes de comparaison pour la réduction des rentes pour enfants et d'orphelins en cas de surassurance n'existe plus. La surassurance devra être examinée séparément pour chaque parent.

Art. 64bis (Compétence des caisses)

Bien que dans le système de splitting chaque conjoint reçoive une rente personnelle, ces deux rentes doivent être déterminées par la même caisse de compensation. Il est donc plus judicieux que la même caisse procède au plafonnement des deux rentes individuelles à 150 pour cent de la rente maximale et contrôle si les conjoints vivent séparés. Il devrait s'agir de la caisse appelée à fixer la rente du conjoint qui atteint le premier le droit à la rente. Les versements à l'étranger, pour lesquels la Caisse suisse de compensation reste compétente, demeurent bien entendu réservés.

2. Arrêté fédéral concernant le statut des réfugiés et des apatrides dans l'AVS/AI:

Art. 1 al. 1 (Droit aux rentes)

Voir le commentaire de l'article 18 alinéa 2 LAVS.

3. Loi fédérale sur l'assurance-invalidité

Art. 32 et 33

La suppression de la rente pour couple rend les articles 32 et 33 caducs. Le droit à la rente d'invalidité et l'échéance de celle-ci seront réglés matériellement aux articles 28 à 30.

Art. 34 (Rente complémentaire)

Eu égard aux particularités de l'assurance-invalidité, la commission du Conseil national propose de conserver la rente complémentaire de l'AI et de la rendre conforme au postulat d'égalité entre les sexes. La nouvelle formulation de l'article 34 correspond à la proposition du Conseil fédéral (message p. 175, FF 1990 II 44). Toutefois, du point de vue rédactionnel, elle a été adaptée à la suppression de la rente pour couple.

Art. 35 al. 2

La suppression de la rente complète d'orphelin entraîne également la suppression de la rente double pour enfants. Si les deux parents sont invalides, chacun d'eux a droit à une rente pour enfants. Les deux rentes pour enfants doivent être plafonnées, selon l'article 38 alinéa premier LAI.

Art. 36 al. 2 (Dispositions applicables de la LAVS)

Il complète les dispositions de la LAVS applicables par analogie au calcul des rentes AI.

Art. 37 al. 1 et 1bis (Montant des rentes d'invalidité)

Adaptation rédactionnelle à la formulation neutre quant au sexe, de la rente complémentaire dans l'AI. Les rentes pour enfants sont réduites en vertu des mêmes principes que ceux appliqués dans l'AVS (cf. commentaire de l'art. 35bis LAVS).

Art. 38 al. 1 (Montant de la rente complémentaire et de la rente pour enfants)

Il s'agit d'une adaptation rédactionnelle concernant la rente complémentaire de l'AI, qui est réglementée de manière à respecter l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Pour la réduction des rentes pour enfants, voir le commentaire de l'article 35bis LAVS. Les variantes 1 et 2 n'entraîneraient pas de frais supplémentaires pour l'AI, puisque ces solutions équivalent au montant des rentes doubles pour enfants versées actuellement par l'assurance.

Art. 38bis al. 1 (Réduction pour cause de surassurance)

Voir le commentaire de l'article 41 alinéa 1er LAVS.

Dispositions transitoires

Al. 1 à 4

(Cf. commentaire dans le message relatif à la 10e révision de l'AVS, p. 120ss, FF 1990 II 120ss)

Al. 5

Application de l'ancien droit

Le système du splitting (y compris la nouvelle formule des rentes, ainsi que les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance) ne sera appliqué – sous réserve de dispositions transitoires particulières – qu'aux personnes dont le droit à la rente n'a pris naissance qu'après l'entrée en vigueur de la 10e révision. En vertu des dispositions transitoires votées par la commission, le couple sera considéré comme une unité. Si l'un des conjoints bénéficie déjà d'une rente de vieillesse lors de l'entrée en vigueur de la 10e révision, son conjoint, qui aura droit à la rente ultérieurement, sera soumis à l'ancien droit. Ce principe est également valable lorsqu'une rente pour couple qui court lors de l'entrée en vigueur de la 10e révision doit être transformée en rente de vieillesse simple. Il est fait exception à ce principe de l'application de l'ancien droit en ce qui concerne les améliorations introduites avec la 10e révision pour les autres anciens titulaires de rentes.

Al. 6

Mariage de personnes titulaires de rentes

Les problèmes, en matière de dispositions transitoires, liés au mariage d'une personne au bénéfice d'une rente selon l'ancien droit avec une personne dont la rente dépend du nouveau droit, ne peuvent pratiquement pas être résolus de manière satisfaisante. Puisque cet état de fait est relativement rare, et que les couples qui ont une durée de cotisations complète obtiennent dans la plupart des cas des rentes maximales, la commission propose une solution très simple. Contrairement au droit en vigueur, ces rentes ne devraient plus être recalculées. Seule la somme des deux rentes devrait être plafonnée à 150 pour cent de la rente de vieillesse maximale.

Au décès de l'un des conjoints, la rente du conjoint survivant continue de lui être versée en fonction du droit applicable à cette rente, en supprimant la réduction.

Al. 7

Transfert des rentes de survivants

Pendant une période relativement longue, l'AVS présentera deux systèmes profondément différents l'un de l'autre. Pour limiter le plus possible cette phase de transition, les rentes de vieillesse qui remplacent les rentes de survivants devront être transférées dans le nouveau droit. Les veuves pourront s'appuyer sur la garantie des droits acquis de l'article 35bis LAVS.

Al. 8

Statut des étrangers

Comme il est d'usage dans les conventions d'assurances sociales, les étrangers dont la demande de rente avait dû être refusée avant l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS pourront être mis au bénéfice d'une rente s'ils remplissent toutes les conditions du nouveau droit. Cela vaut également pour le remboursement des cotisations. Par contre, si un étranger a déjà obtenu le remboursement des cotisations AVS, il ne pourra plus s'appuyer, après l'entrée en vigueur de la 10e révision, sur le nouveau droit qui lui est plus favorable.

Al. 9 et 9bis

Age de la retraite

Cf. rapport du président de la commission.

Al. 10

Suppression de la rente complémentaire dans l'AVS

Le système appliqué est identique à celui qui avait été choisi

pour relever la limite d'âge donnant droit à la rente complémentaire en faveur de l'épouse dans le cadre des dispositions transitoires de la 9e révision de l'AVS. A compter de l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS, la limite d'âge sera ainsi relevée d'un an pour chaque année civile. Dès lors, l'octroi d'une rente complémentaire de l'AVS sera désormais réservé exclusivement aux épouses qui ont eu 55 ans avant le 1er décembre de l'année précédant celle de l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS. Sont réservés les cas de garantie des droits acquis lors du remplacement d'une rente complémentaire de l'AI.

Al. 11

Introduction de la rente de veuf et des rentes de survivants pour les personnes divorcées.

Les rentes de veuves pour les femmes divorcées et les rentes de veufs qui ne prennent naissance qu'avec le nouveau droit devraient également être octroyées lorsqu'une personne devient veuve ou veuf sous l'ancien droit. Elle devra toutefois encore remplir les conditions exigées après l'entrée en vigueur de la 10e révision. Le nouveau droit trouve application pour le calcul de ces rentes de veuves et de veufs. Les nouvelles rentes ne peuvent être octroyées qu'après l'entrée en vigueur de la modification de la loi.

Al. 12 et 13

Bonifications transitoires

Pour les veuves et veufs au bénéfice de rentes de vieillesse et d'invalidité, le splitting peut conduire à des péréorations. Celles-ci sont dues à la suppression des privilèges de l'ancien droit liés à l'état civil de la personne mariée. Un tel changement ne doit pas être mis en oeuvre sans respecter un délai de transition adéquat. La commission du Conseil national prévoit par conséquent des bonifications de transition échelonnées pour l'année 1945 ainsi que pour les années précédentes, et ce jusqu'à 1952, bonifications qui s'élèvent à un montant équivalent à celui des bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance. Ces bonifications de transition permettent aux couples sans enfants de disposer de suffisamment de temps pour s'organiser en fonction de la nouvelle législation.

Al. 14

Divorce avant l'entrée en vigueur de la 10e révision

Cette disposition précise que le moment déterminant pour l'application du splitting chez les personnes divorcées n'est pas le moment du divorce, mais celui de la naissance du droit à la rente. Lorsque le droit à la rente prend naissance après l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS, la répartition des revenus réalisés pendant le mariage doit également être effectuée si le divorce a été prononcé avant l'entrée en vigueur de la révision.

Al. 15

Transfert de l'arrêté fédéral concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI

L'arrêté fédéral du 19 juin 1992 concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement, est limité au 31 décembre 1995. Les dispositions concernant les allocations pour impotents de degré moyen ainsi que le financement ont été reprises à l'article 43bis LAVS, respectivement dans l'arrêté fédéral fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants ainsi que dans la loi fédérale sur l'imposition du tabac. Les dispositions sur la nouvelle formule des rentes et l'amélioration du sort de la femme divorcée sont reprises dans les dispositions transitoires relatives à la 10e révision de l'AVS. La durée limitée de l'arrêté fédéral est ainsi supprimée. En outre, les personnes célibataires avec enfants bénéficieront également de bonifications pour tâches éducatives. Cette disposition transitoire permet aux titulaires de rentes de vieillesse de bénéficier d'améliorations substantielles dans le cadre de la 10e révision.

Al. 16

Améliorations pour les anciens titulaires de rente

Cette disposition constitue également une amélioration pour les titulaires de rentes. Il s'agit de conserver les mêmes bases de calcul lors de modifications de l'état civil.

La nécessité sociopolitique de cette mesure est très grande. Depuis l'ATF 103 V 60, le Tribunal fédéral des assurances,

dans une jurisprudence constante, a toujours jugé que le nouveau calcul de rente effectué après une modification de l'état civil constituait un nouveau cas d'assurance et devait se fonder sur les bases de calcul en vigueur. Les personnes concernées subissaient ainsi quelquefois des réductions de rentes massives, car elles ne bénéficiaient plus de l'adaptation des rentes qui avait eu lieu entre temps. Ce n'est que dans les derniers jugements (ATF 118 V 1 et dans l'arrêt non publié du 28.7.92 en la cause W. Z.) que le TFA a opéré un revirement de jurisprudence en vue de la 10e révision de l'AVS, et a admis une amélioration, tout en soulignant son caractère transitoire, qui ne va cependant pas aussi loin pour les personnes divorcées que pour les personnes se mariant à l'âge de la retraite. L'alinéa 16 des dispositions transitoires traite tous les cas de changement d'état civil de la même manière. Dans le système du splitting, ce problème ne se pose plus.

Al. 17

Répartition du revenu pour les titulaires de rentes divorcés
En contrepartie de l'amélioration de la situation de la femme divorcée en vertu de l'arrêté fédéral concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'Al, les titulaires de rentes divorcés peuvent demander un nouveau calcul dans lequel on procédera à la répartition des revenus. Ils ne bénéficieront cependant pas des bonifications pour tâches éducatives, ni de la nouvelle formule des rentes en vertu de l'article 34 LAVS. Cette disposition revêt avant tout une importance pour les «hommes au foyer».

Al. 18

Nouvelles prescriptions pour le calcul des rentes pour couple
Il est notoire que les prescriptions concernant le calcul des rentes pour couple sont en contradiction avec l'article 4 alinéa 2 Cst. Seule la durée de cotisation du mari est déterminante. L'épouse n'a pas la possibilité de combler les lacunes de cotisation du mari en opposant sa propre durée de cotisation complète. Dans son message relatif à la 10e révision de l'AVS, le Conseil fédéral a proposé par conséquent de fixer la rente pour couple sur la base de la durée de cotisation qui permet l'octroi de la rente la plus élevée (message p. 35ss, FF 1990 II 35ss). La commission du Conseil national reprend dans cette disposition transitoire la proposition du Conseil fédéral pour les titulaires d'anciennes rentes.

Al. 19

Versement de la rente par l'employeur

Cette disposition transitoire n'est pas en rapport avec le splitting. Selon la volonté de la commission du Conseil national, les rentes devront être versées dorénavant uniquement par les caisses de compensation. Les versements des rentes en cours par les employeurs peuvent toutefois être maintenus. Dispositions transitoires de la LAI

Al. 1

Transfert de la rente d'invalidité

De même que les rentes de survivants, les rentes d'invalidité devront être transférées dans le nouveau droit lors de l'accomplissement de l'âge de la retraite, pour éviter que la phase de transition ne se prolonge trop. Pour les couples, le nouveau droit sera applicable lorsqu'aucun des conjoints n'était au bénéfice d'une rente de vieillesse sous l'ancien droit. Sinon, l'ancien droit est applicable en vertu de l'alinéa 5 des dispositions transitoires relatives à l'AVS. Cette réglementation permet de traiter toutes les personnes de la même manière lors du passage à l'âge de la retraite, indépendamment du fait qu'elles aient bénéficié ou non précédemment d'une rente d'invalidité. La garantie des droits acquis selon l'article 33bis LAVS permet de tenir compte de la situation spéciale des personnes qui ont droit à une rente Al.

Al. 2

Dispositions transitoires applicables

Ordnungsantrag Cavadini Adriano

1. Getrennte Diskussion für das Eintreten und die Anträge auf Rückweisung an die Kommission mit je 10 Minuten Redezeit für die Fraktionen.

2. Falls Punkt 1 abgelehnt wird, beträgt die Redezeit der Fraktionssprecher für Eintreten und Rückweisungsanträge 15 Minuten gemäss Artikel 71 Absatz 2 GRN.

Motion d'ordre Cavadini Adriano

1. Discussion séparée pour l'entrée en matière et les propositions de renvoi à la commission, avec chaque fois 10 minutes pour les groupes.

2. Si le point 1 est rejeté, le temps de parole pour les groupes au sujet de l'entrée en matière et des propositions de renvoi est de 15 minutes selon l'article 71 alinéa 2 RCN.

Cavadini Adriano: Ich habe den Ordnungsantrag gestellt, dass am Beginn der Beratung dieser Vorlage zwei Diskussionen durchzuführen seien: eine für die Eintretensdebatte über die Vorschläge der Kommission, und eine zweite Diskussion sollte für die verschiedenen Rückweisungsanträge reserviert werden.

Pourquoi deux discussions? Nous sommes maintenant confrontés à un projet très important et très délicat qui a été mis dans la catégorie III. Les groupes ont à disposition seulement dix minutes pour se prononcer sur l'entrée en matière et sur plusieurs propositions qui introduisent des éléments nouveaux dans la discussion, éléments qui ne peuvent être discutés dans ce laps de temps. C'est pour cette raison que je demande qu'on fasse une séparation. Par exemple dans les propositions Wick et Bortoluzzi, on introduit le thème de la rente unique qui n'a pas été traité d'une façon exhaustive par la commission et qui mérite une discussion, maintenant, avec le Conseil fédéral pour lui poser certaines questions. Mais, avec la catégorie III, on n'a pas cette possibilité vu les limites de temps qui nous sont imposées. C'est pour cette raison que j'ai fait la proposition de donner aux groupes deux fois dix minutes pour pouvoir discuter avec un peu plus de temps soit l'entrée en matière soit les différentes propositions. Et si on ne veut pas avoir une discussion séparée, j'ai fait une proposition subsidiaire qui demande quinze minutes pour les discussions d'entrée en matière, comme le prévoit l'article 71 alinéa 2 RCN, au lieu des dix minutes habituelles.

Je vous invite à soutenir ma proposition parce que nous avons un problème très complexe et délicat à discuter, et ce n'est pas en dix minutes qu'on peut le liquider lors de l'entrée en matière.

Punkt 1 – Point 1

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Cavadini Adriano	27 Stimmen
Dagegen	40 Stimmen

Punkt 2 – Point 2

Präsident: Ich muss Sie darauf aufmerksam machen, dass dieser Rat unter dem Präsidium von Herrn Bremi den betreffenden Artikel abgeändert hat, und zwar von 15 Minuten auf 10 Minuten. Aber bis heute wurde das Reglement noch nicht geändert. Gültig sind im Moment also 10 und nicht 15 Minuten. Ich schlage Ihnen vor, Herrn Cavadini Adriano und auch den anderen Sprechern, die das verlangen (ich glaube, sie werden es nicht tun), heute 15 Minuten Redezeit zu geben.

Zustimmung – Adhésion

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Wick

Rückweisung an die Kommission
mit dem Auftrag, unter Beibehaltung des Splittingssystems und der wesentlichen Errungenschaften der 10. AHV-Revision (inklusive Erziehungs- und Betreuungsbonus) auf das System einer Einheitsrente überzugehen, wobei verglichen mit der Kommissionsvorlage keine Mehrkosten entstehen dürfen (Kostenneutralität).

Antrag Bortoluzzi

Rückweisung an die Kommission
mit dem Auftrag, folgende Fragen zu klären:

1. personelle und finanzielle Folgen aufgrund des grösseren administrativen Aufwandes;

2. Prüfung von Einheitsrenten;
3. Gleichstellung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren;
4. Gleichbehandlung von Witwen und Witvern;
5. mögliche zukünftige Finanzierungsmodelle unter Berücksichtigung der Demographie.

Antrag der liberalen Fraktion

Rückweisung an die Kommission
mit dem Auftrag, für die Mehrausgaben der 10. AHV-Revision finanzielle Kompensationen zu suchen (Kostenneutralität).

Antrag der SD/Lega-Fraktion

Rückweisung an die Kommission
mit dem Auftrag, ein Modell auszuarbeiten, das das Splitting nur für geschiedene Personen vorsieht.

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Wick

Renvoi à la commission
avec mandat, sous réserve du maintien du système du splitting et des réalisations majeures de la 10e révision de l'AVS (y. c. le bonus pour tâches éducatives), de passer au système de la rente unique sans que cela n'occasionne des coûts supplémentaires (neutralité des coûts), au contraire du projet de la commission.

Proposition Bortoluzzi

Renvoi à la commission
avec mandat d'éclaircir les points suivants:

1. conséquences financières et au niveau de l'effectif du personnel en raison de l'augmentation des tâches administratives;
2. examen des rentes uniques;
3. égalité des couples mariés par rapport aux couples non mariés;
4. égalité de traitement des veufs et des veuves;
5. modèle du financement futur compte tenu de l'évolution démographique.

Proposition du groupe libéral

Renvoi à la commission
avec mandat de rechercher des compensations financières aux augmentations de prestations de prestations résultant de la 10e révision de l'AVS (neutralité des coûts).

Proposition du groupe DS/Ligue

Renvoi à la commission
avec mandat d'élaborer un modèle qui ne prévoit le système du splitting que pour les personnes divorcées.

Allenspach, Berichterstatter: Als 1948 die AHV in Kraft trat, war sie auf die damals gesellschaftspolitisch vorherrschende Auffassung über das Familienbild ausgerichtet. Gemäss diesem Familienbild hatte der Familienvater für ein ausreichendes Familieneinkommen zu sorgen. Der Ehefrau oblagen die Führung des Haushaltes und die Erziehung der Kinder. Die unselbständige Erwerbstätigkeit der Ehefrau wurde gesellschaftlich nur dann akzeptiert, wenn der Familienvater nicht in der Lage war, für ein ausreichendes Familieneinkommen zu sorgen. Doppelverdienst war verpönt. Der Sinn oder die Rechtfertigung dieses gesellschaftspolitischen Familienbildes stehen heute nicht zur Diskussion. Dieses Bild war damals Realität, und auf diese Realität musste 1948 die AHV aufbauen. Dieses Leitbild erklärt auch die versicherungsmässig feststellbare Privilegierung der nichterwerbstätigen Ehefrau in der AHV.

Im Laufe von Jahren und Jahrzehnten hat sich das gesellschaftspolitische Familienleitbild wesentlich verändert. Heute ist es selbstverständlich, dass Frauen eine vollwertige Berufsausbildung erhalten, die sich keineswegs auf die traditionellen, zudienenden Frauenberufe beschränkt. Ebenso selbstverständlich ist die Erwerbstätigkeit aller Frauen der jüngeren Generation – auch der verheirateten Frauen, allenfalls zeit-

weise durch Mutterschaft und Kindererziehung unterbrochen. Der Scheidung haftete bei Inkrafttreten der AHV ein gesellschaftlicher Makel an. Die AHV hatte deshalb damals keinen Grund, auf Scheidungen besonders Rücksicht zu nehmen. Heute werden Ehescheidungen gesellschaftlich akzeptiert und nicht mehr diskriminiert. Die gegenwärtigen Bestimmungen der AHV bezüglich Scheidung werden deshalb in allen Kreisen übereinstimmend als unzureichend empfunden.

Die Veränderungen im gesellschaftlichen Leitbild, die sich insbesondere in den letzten Jahren akzentuiert haben, haben auch zum neuen Familienrecht geführt. Wir haben die dort verankerten Prinzipien auch in der Sozialversicherung zu berücksichtigen. Dabei dürfen wir nicht nur auf die Gegenwart abstellen, sondern müssen auch künftige Veränderungen vorausnehmen. Wir müssen uns bei der 10. AHV-Revision, also heute, immer wieder die Frage stellen, welches gesellschaftliche Leitbild im Jahr 2000 vorherrschen wird.

Diese Überlegungen haben dazu geführt, dass sich die Kommission gewissermassen im Vorgriff auf die Zukunft zu einem strukturellen Umbau der AHV entschlossen hat. Im Mittelpunkt steht der Grundsatz, dass jeder Versicherte einen eigenständigen Anspruch auf seine eigene Rente hat. Man könnte statt vom Splittingssystem auch von einem Individualrentensystem sprechen. Mit dem individuellen Rechtsanspruch auf seine eigene Rente entfällt die Ehepaarrente. Die beiden Ehegatten sollen jeder für sich einen eigenen Rentenanspruch besitzen. Diese individuellen Renten werden nach Massgabe der eigenen Leistungen an das Versicherungswerk bemessen. In Anlehnung an das neue Familienrecht sollen dabei die Einkommen der Ehepartner während der Ehe aufgeteilt und je zur Hälfte gegenseitig angerechnet werden. Dieses Einkommenssplitting ist ein zweites Wesensmerkmal des neuen Systems und hat ihm den eigentlichen Namen gegeben.

Die Kommission hat das Einkommenssplitting einem Rentensplitting vorgezogen. Das Rentensplitting hätte den grundlegenden Veränderungen der gesellschaftspolitischen Familienleitbilder nicht oder zuwenig Rechnung getragen und wäre auch im Scheidungsfall administrativ wesentlich aufwendiger. Für die Rentenbildung war bisher ausschliesslich das Erwerbseinkommen massgeblich. Die Kommission will die Erwerbseinkommen durch Erziehungs- und Betreuungsgutschriften ergänzen. Erziehungsgutschriften sind fiktive Einkommen, für die keine Steuern und keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden müssen. Sie sind kein Ersatz für die Aufwendungen für Kindererziehung und Betreuung, sondern sollen der potentiell verminderten Erwerbsfähigkeit der Eltern Rechnung tragen. Dabei sprechen wir bewusst von einer potentiell verminderten Erwerbsfähigkeit. Denn Erziehungsgutschriften setzen keine Aufgabe der Erwerbstätigkeit voraus. Weil es um potentiell verminderte Erwerbsfähigkeit geht, ist nicht die Zahl der zu erziehenden Kinder massgebend, sondern die Dauer der Erziehungstätigkeit.

Nach ähnlichen Grundsätzen will die Kommission die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger honorieren, wobei hier klar bestimmte Voraussetzungen vorhanden sein müssen, um die potentielle Erwerbsbehinderung durch diese Betreuung nachweisen zu können.

Das Individualrentensystem mit Einkommensteilung, ergänzt durch Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, ist in sich geschlossen. Es ist nicht möglich, Stücke herauszubrechen, ohne das ganze System zu zerstören. Es ist auch problematisch, diesem System systemfremde Elemente aufzupropfen, ohne die Funktionsfähigkeit zu gefährden. Eine Koppelung des Splittingssystems, beispielsweise mit einem Einheitsrentensystem, ist systemwidrig – denn warum sollen die während der Ehejahre erzielten Einkommen geteilt und gegenseitig gutgeschrieben werden, wenn die Gutschriften keinen Einfluss auf die Höhe der Renten mehr haben? Die Einheitsrente ist ja, wie schon ihr Name sagt, bei allen Versicherten unabhängig vom Einkommen gleich hoch.

Nicht direkt mit dem Systemwechsel ist die Frage der Rentenskala verbunden. Es wäre durchaus möglich, das neue System ohne Aenderung der Rentenskala, also unter Beibehaltung der gegenwärtigen oder der vom Bundesrat im Rahmen der 10. AHV-Revision vorgesehenen Skala, zu verwirklichen.

Die Kommission hat sich lange mit der neuen Rentenformel auseinandergesetzt. Die Einführung des Splittings ohne Anpassung der Rentenformel hätte aber bei einzelnen Versichertenkategorien zu unerträglichen Rentenverminderungen und zu nicht zu rechtfertigenden Anspruchskürzungen geführt. Ehepaare der mittleren Einkommensgruppe, insbesondere aber verwitwete Altersrentner und -rentnerinnen hätten mit empfindlichen Einbussen rechnen müssen. Wir haben in dem Ihnen vor Jahresfrist zugestellten Bericht der Arbeitsgruppe «Splitting» diese Einbussen im Detail dargestellt.

Die Kommission hatte vorerst versucht, diese Einbussen durch Anwendungen von zwei verschiedenen Rentenformeln gezielt aufzufangen. Wir haben aber feststellen müssen, dass zwei Rentenformeln nicht nur administrative Schwierigkeiten verursacht hätten, sondern bezüglich Transparenz und Akzeptanz der AHV negativ gewesen wären.

Aus diesen Gründen drang die heute vorgeschlagene Rentenformel durch, die von den bisherigen Minimal- und Maximalrentenbeträgen ausgeht, aber mit einer steileren Rentenkurve schon bei rund 50 000 Franken Durchschnittseinkommen Anspruch auf eine Maximalrente ermöglicht.

Heute haben rund 45 Prozent der Versicherten Anspruch auf Maximalrenten. Dank der neuen Rentenformel werden etwa 60 Prozent der Versicherten Maximalrenten erhalten. Unter den Begünstigten dieser neuen Rentenformel sind der grössere Teil Frauen, weil diese wegen ihrer tieferen Löhne heute weniger häufig Maximalrenten erreichen. Wir werden in der Diskussion über das Rentenalter auf diese Frage zurückkommen.

Die Kommission sieht in der Tatsache, dass 60 Prozent der Versicherten Anspruch auf die Maximalrente erheben können, noch keinen Einbruch im Versicherungssystem der AHV. Eine Einheitsrente hingegen stünde mit dem Versicherungsgedanken nicht mehr in Einklang. Wir hätten dann staatliche Einheitsrenten, finanziert durch Lohnsteuern. Ob sich bei der Einheitsrente die unbegrenzte Beitragspflicht aufrechterhalten liesse, wäre politisch noch zu überprüfen.

Die Kommission hat sich aufgrund des gesellschaftlichen Wertewandels für das Splitting entschieden. Es bedürfte neuer gesellschaftlicher Leitbilder, die ein Einheitsrentensystem rechtfertigen könnten. Diese neuen gesellschaftlichen Leitbilder sind aber noch nicht einmal in Konturen sichtbar.

Wir sind der Auffassung, dass heute ein Systemwechsel zum Splittingsystem vollzogen werden soll. Ob in zwei oder drei Jahrzehnten erneut ein Systemwechsel zu vollziehen sein wird, haben wir nicht heute zu entscheiden, sondern unsere Nachfahren aufgrund der dann zumaligen Situation.

Nur indirekt mit dem Splittingsystem verbunden ist die Frage des Rentenalters der Frau. Die Kommission hat nach Möglichkeit die Gleichstellung der Frau innerhalb der AHV vollzogen. Die Angleichung des Rentenalters der Frau an jenes des Mannes kann heute nicht mehr grundsätzlich abgelehnt werden. Es geht um die Frage des Masses und um die der Zeitintervalle.

Die Kommission hat das System der Ruhestandsrente abgelehnt, die eine eigentliche Diskriminierung und eine gesellschaftliche Diskreditierung der Arbeit, der wichtigsten Quelle des nationalen Wohlstandes, zur Folge hätte. Sie hat eine Herabsetzung des Rentenalters des Mannes aus finanziellen Gründen verworfen und eine schrittweise Anhebung des Frauenrentenalters als sinnvoll und sozialverträglich erachtet.

Der Systemwechsel in der AHV ist ein Folge der veränderten Stellung der Frau in der Familie, in der Gesellschaft und auch in der Wirtschaft. Die Angleichung des Rentenalters der Frau ist die Folge der gleichen Veränderungen der gesellschaftlichen Leitbilder. Es ist nicht konsequent, sich auf der einen Seite auf diese Veränderungen zu berufen, sie aber auf der anderen Seite wieder zu negieren.

Mit Rücksicht auf diese Veränderungen, und um den Versicherten eine mittelfristige Lebensplanung zu ermöglichen, hat die Kommission lange Zeitintervalle zur Anpassung vorgesehen. Die erste Erhöhung des Frauenrentenalters um ein Jahr soll nach Auffassung der Kommission frühestens im Jahr 2000 erfolgen, die zweite Erhöhung vier Jahre später.

Die Kommission ist der Auffassung, dass wir heute diese Be-

schlüsse für die Zukunft fassen können. Gerade weil sie erst zu einem späteren Zeitpunkt verwirklicht werden, können unsere Beschlüsse nicht von der gegenwärtigen Tagesaktualität diktiert werden.

Wir nehmen auch an, dass viele der Einwände gegen die Gleichstellung des Rentenalters von Mann und Frau, die der Bundesrat in seiner Botschaft vom Jahre 1990 noch erwähnt hatte, im Jahre 2000 an Relevanz verloren haben werden. Wer anders argumentiert, geht von der meines Erachtens unzulässigen Annahme aus, dass innert der nächsten zehn Jahre bezüglich Gleichstellung keine Fortschritte gemacht würden.

Die Kosten der 10. AHV-Revision werden langfristig gesehen auf 940 Millionen Franken pro Jahr zu veranschlagen sein. Davon haben wir mit dem befristeten Bundesbeschluss, dem ersten Teil der 10. AHV-Revision, bereits 690 Millionen Franken pro Jahr ausgegeben. Es ist eine Illusion anzunehmen, es wäre politisch möglich, diesen ersten Teil der 10. AHV-Revision wieder rückgängig zu machen. Damit stehen heute nur noch die zusätzlichen Kosten von rund 250 Millionen Franken zur Diskussion. Ich persönlich meine, die sozialen und gesellschaftlichen Vorteile des Splittings seien diesen Betrag wert.

Die Erhöhung des Rentenalters der Frau ist nicht primär zur Finanzierung des Splittings bestimmt, sie ist eine Folge des Splittings, und sie wird erst dann voll zum Tragen kommen, wenn wir im nächsten Jahrhundert mit den Folgen, mit den schwerwiegenden Kostenfolgen, der demographischen Entwicklung konfrontiert sein werden.

Es gehörte nicht zu den Aufgaben der Kommission, Massnahmen vorzuschlagen, um für alle Zukunft das finanzielle Gleichgewicht der AHV sicherzustellen, das wegen der demographischen Veränderungen, die sich spätestens ab dem Jahre 2005 massiv in der AHV-Rechnung niederschlagen werden, in Frage gestellt ist. Das wird Aufgabe einer 11. AHV-Revision sein.

Wir wollten aber durch unsere Anträge die dramatisch schwieriger werdende Finanzsituation der AHV nicht noch weiter verschlechtern. Deshalb haben wir immer wieder die finanzielle Tragbarkeit mit dem Wünschenswerten abgewogen und uns etwa im Rahmen der finanziellen Auswirkungen der ständerätlichen Beschlüsse gehalten.

Ich habe Ihnen in meinem schriftlichen Kommissionsbericht die Grundlinien unserer Arbeit und unsere Anträge aufgezeigt. Ich verzichte darauf, diesen Bericht zu wiederholen. Ich bitte Sie, unsere Arbeit als Ganzes zu würdigen. Wir haben zu entscheiden, ob wir den gesellschaftspolitisch angezeigten Schritt zum Splittingsystem in der AHV heute gehen wollen. Wollen Sie diesen Weg gehen, dann ersuche ich Sie, unserem Eintretensantrag zuzustimmen. Wollen Sie diesen Schritt nicht gehen, dann sollten Sie den Mut haben, dies klar auszusprechen. Dann müssen Sie Nichtetreten bzw. Rückweisung an den Bundesrat beschliessen. Rückweisung an die Kommission zur Ausarbeitung einer neuen Vorlage ist keine sinnvolle Lösung, weil Kommissionen nur in Ausnahmefällen eigene Vorlagen dieses Umfangs und dieser Tragweite gewissermassen in eigener Regie erarbeiten könnten. Es wäre dieser Kommission nicht zuzumuten, nochmals eine neue Vorlage von diesem Umfang in Eigenarbeit zu kreieren.

Sie haben es heute in der Hand, die intensiven Arbeiten der Kommission zu würdigen. Sie haben es aber auch in der Hand, die Hoffnungen, die von breitesten Kreisen in das neue AHV-System gesetzt werden, zu erfüllen oder zu enttäuschen. In diesem Sinne bitte ich Sie um Eintreten und um Zustimmung zu den Anträgen der Kommission.

Mme Jeanprêtre, rapporteur: Il a fallu trente ans, depuis 1948, pour entreprendre neuf révisions de l'AVS. Il a fallu dix ans pour mettre sous toit cette 10e révision. Il faut rappeler ici les raisons pour lesquelles le Conseil national est aujourd'hui appelé à se prononcer sur une révision de l'AVS qui, en plus de quelques réformes indispensables d'un point de vue social ou administratif, propose un véritable bouleversement du système. Je veux parler du paquet de mesures visant à établir l'égalité entre les hommes et les femmes et à abolir les inégalités de traitement liées à l'état civil. Il faut remarquer ici l'admirable consensus qui s'est dégagé en commission pour arriver à

un système adapté à notre époque, car la commission avait hérité d'un projet du Conseil fédéral qui restait attaché à l'état civil et auquel le Conseil des Etats n'avait apporté que quelques modifications de détail.

L'image traditionnelle de la famille sous-tend le système AVS actuel. La famille traditionnelle et l'institution du mariage avaient tout naturellement été privilégiés par les concepteurs de l'AVS. Les effets de ce choix sont visibles aujourd'hui encore à la lecture des statistiques des rentes AVS. Les couples mariés ainsi que les survivants ont en général des rentes proches du maximum, alors que les célibataires et les femmes divorcées sont les plus mal lotis. Mais soyons clairs, cela ne signifie pas nécessairement que l'AVS soit défavorable aux familles. C'est bien l'état civil qui fait la différence et non les années passées à s'occuper de ses proches; car le travail familial, c'est-à-dire l'éducation des enfants ou la prise en charge d'autres membres de la famille, n'est pas formateur de rente. Cela fait des décennies que les associations de femmes célibataires s'en indignent. C'est souvent, il est vrai, une des filles restées à la maison qui renonce pendant des années à une activité professionnelle pour s'occuper de ses parents. En récompense, elle se verra octroyer une rente AVS très modeste.

Les différences de traitement, entre hommes et femmes et entre les femmes elles-mêmes, selon leur état civil, sont nombreuses, mais elles découlent toutes de cette volonté de privilégier le statut du mariage. Il est peut-être utile de rappeler les points qui ont été évoqués le plus souvent par les nombreux critiques du système AVS actuel.

Premièrement, la détermination de base de la rente de vieillesse pour couple se fait en fonction des cotisations versées par le mari. Deuxièmement, le droit exclusif du mari à la rente de vieillesse pour couple et le versement de principe de la rente au mari. C'est vrai que le Conseil fédéral a proposé déjà de changer cela en octroyant à chacun des conjoints: le droit à la moitié de la rente pour couple; l'exemption de l'obligation de cotiser pour les veuves et les femmes mariées, n'exerçant pas d'activité lucrative; le droit du mari à une rente complémentaire pour son épouse plus jeune; la rente de veuve, sans droits équivalents, pour les veuves; la durée de cotisation différente selon le sexe de l'assuré.

Dès les années 1970, l'inégalité dans l'AVS est thématisée. Ce sont avant tout des femmes, comme la spécialiste du droit des assurances, et première juge fédérale, M^{me} Margrit Bigler-Eggenberger, qui publient les premières analyses et suggestions de réformes. Pourquoi mettent-elles ainsi l'accent sur l'AVS, alors que d'autres branches des assurances sociales pourraient être critiquées avec la même véhémence? Eh bien, parce que traditionnellement l'AVS représente l'assurance de base, l'assurance phare de nos oeuvres sociales. Un principe acquis dans l'AVS est un exemple pour les autres assurances sociales. Cela est avant tout vrai pour le 2^{ème} pilier sur lequel l'AVS influe directement. Mais, ce fut la votation populaire du 14 juin 1981 qui, en introduisant dans la constitution, article 4 alinéa 2, le principe de l'égalité entre hommes et femmes dans tous les domaines de la vie, donna un nouvel essor aux débats et aux travaux des organisations féminines suisses. Il fallait bien que quelqu'un s'active puisque la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité planchait depuis des années sur la 10e révision, sans arriver à un consensus viable.

En 1987, la Commission fédérale pour les questions féminines, présidée alors par M^{me} Nabholz, présentait ses propositions en vue de la 10e révision de l'AVS inspirées des principes suivants: la législation sur l'AVS doit respecter tant le principe constitutionnel de l'égalité des droits entre hommes et femmes, institué par l'article 4 alinéa 2 de la constitution, que le nouveau droit matrimonial en vigueur dès janvier 1988 et en concrétiser le contenu dans le domaine des assurances sociales. La révision de l'AVS, qui leur est promise depuis des années, doit donner la priorité à la concrétisation des revendications des femmes. Pour la commission, il n'est pas question de reporter à une révision ultérieure des impératifs tels que l'égalité des droits entre les sexes et l'égalité de traitement entre tous et toutes, indépendamment de l'état civil.

Les problèmes démographiques seront à traiter dans le cadre

de la 11e révision. En élaborant ces propositions, la commission s'était attachée à démontrer que la concrétisation des revendications féminines et de l'égalité des droits n'entraîne pas forcément un accroissement des dépenses. Mais, je reviendrai plus tard sur la question des coûts de la réforme proposée.

Le modèle d'AVS proposé par la Commission fédérale pour les questions féminines et appuyé par pratiquement toutes les organisations féminines du pays dès 1987 comprenait déjà tous les éléments essentiels de la révision qui vous est soumise aujourd'hui. Comme vous le savez, le Conseil fédéral ne crut pas utile d'opérer la réforme en profondeur, telle que préconisée. Dans son message de 1990, il proposa certes quelques adaptations du droit existant, visant essentiellement à créer une symétrie formelle entre femmes et hommes. Cependant, en maintenant la rente de couple comme principe, il maintenait en même temps les inégalités découlant de l'état civil. En éliminant, par contre, la bonification pour tâches éducatives prévues en un premier temps, le Conseil fédéral fit preuve de cohérence. A l'avenir aussi, ce serait l'état civil et non le travail familial accompli qui déterminerait le montant de la rente.

Lors de la session de mars 1991, le Conseil des Etats, conseil prioritaire, a délibéré des propositions du Conseil fédéral et a suivi en majeure partie les propositions du Conseil fédéral. Il s'en est écarté toutefois sur quelques points. Par contre, votre commission du Conseil national, excellemment présidée par M. Allenspach, décida le 10 septembre 1991 de créer une sous-commission chargée de concrétiser un modèle de splitting comprenant une bonification de prise en charge. Cette commission, dirigée par le président lui-même, érigea les fondements d'un modèle de splitting en l'espace de sept réunions. Elle présenta son rapport final à la commission et au public en mars 1992. Ce rapport a été envoyé d'ailleurs à tous les membres du conseil.

La commission poursuivit ses travaux sur la base de ce modèle. Lors de la dernière séance des 27 et 29 janvier 1993, la commission approuva au vote sur l'ensemble, par 23 voix contre 3 et avec 3 abstentions, un projet sensiblement différent des propositions du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. C'est ce projet qui vous est soumis.

Ses caractéristiques principales peuvent se résumer ainsi: quant au droit individuel à la rente, chaque personne assurée a un droit personnel à sa propre rente, calculée sur la base de ses propres revenus. Pendant le mariage, le revenu de chaque conjoint est divisé par deux et inscrit sur le compte individuel de l'autre. S'y ajoutent les éventuelles bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance. Dans un système de rente individuelle, il n'y a plus de rente de couple et, logiquement, aucune assurance pour le conjoint domicilié à l'étranger.

Autre aspect, la répartition des revenus ou ce qu'on appelle le splitting: le splitting des revenus constitue précisément le nouveau noyau du système qui vous est proposé. Il exprime la conception du partenariat qui sous-tend le nouveau droit du mariage. Chaque conjoint a droit à sa propre rente. Elle est calculée sur la base des revenus propres réalisés avant et éventuellement après le mariage, ainsi que des revenus splittés – divisés, en français – durant le mariage. Certes, on pourrait objecter que la prise en compte du mariage comme critère de base du splitting est contraire au principe de l'indépendance de l'état civil. En effet, on pourrait imaginer des rentes individuelles sans splitting, ne tenant strictement compte que des revenus individuels de la personne assurée. Mais, une telle égalité juridique aurait été acquise au prix d'une choquante inégalité de fait, puisque beaucoup de couples mariés connaissent un partage du travail qui attribue à l'un la prépondérance du travail rémunéré, tandis que l'autre se charge du travail non rémunéré.

Les bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance sont elles aussi réparties comme les autres revenus réalisés pendant le mariage. Actuellement, la rente pour couples s'élève à 150 pour cent de la rente de vieillesse simple, l'argument pour ce plafonnement étant que le ménage composé de deux personnes a moins de dépenses que le ménage d'une personne

seule. Le nouveau système avec des rentes individuelles devrait logiquement renoncer à tout plafonnement.

La commission a malgré tout opté pour un plafonnement de la somme des deux rentes individuelles à 150 pour cent de la rente individuelle maximale. La commission a choisi de faire cette entorse au principe de la rente individuelle pour des raisons financières. La suppression totale de ce plafond entraînerait des coûts supplémentaires d'environ 2 milliards de francs. Je vous rends cependant attentifs au fait que, contrairement à la rente pour couples actuelle, le plafond n'est pas placé à 150 pour cent de la rente de vieillesse simple, mais à 150 pour cent de la rente maximale.

Autre aspect nouveau: la bonification pour tâches éducatives et d'assistance. Les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance représentent un grand pas en avant dans nos assurances sociales. Jusqu'à présent, seuls les revenus d'une activité lucrative étaient déterminants pour le calcul de la rente. A l'avenir, le travail socialement important de l'éducation des enfants et de la prise en charge de parents sera honoré de manière adéquate.

Les bonifications relèvent à la fois de la politique sociale, puisqu'elles contribuent à améliorer les rentes des personnes à faible revenu, et du changement de système dans l'AVS, puisque c'est un travail familial qui est honoré et non plus le statut du mariage. Un revenu fictif, équivalant au triple de la rente annuelle minimale, soit un montant de 30 000 francs environ, sera porté en compte des personnes qui auront exercé l'autorité parentale sur des enfants de moins de 16 ans, qui auront pris en charge des parents en ligne ascendante et descendante, ainsi que les conjoints et les frères et soeurs. La bonification pour tâches d'assistance est liée à des conditions strictes et cumulatives qui empêcheront tout abus. Ainsi, il faudra que les soins aient été prodigués gratuitement, que le parent soigné fasse ménage commun avec ceux qui l'ont pris en charge et que ce parent ait droit à une allocation pour impotent de degré moyen. Quant à la bonification pour tâches éducatives, elle sera inscrite au compte de l'assuré dès la naissance du premier enfant jusqu'à l'accomplissement de la 16ème année du dernier enfant. Les bonifications pour tâches éducatives et tâches d'assistance ne peuvent pas être cumulées; elles peuvent toutefois se succéder.

La nouvelle formule des rentes: pour des raisons d'ordre social, le Conseil fédéral a proposé une nouvelle formule des rentes. Jusqu'à un revenu annuel de 33 840 francs, la courbe des rentes accuse une croissance, puis s'infléchit à nouveau de ce point pour atteindre la rente maximale avec un revenu déterminant de 67 680 francs. Cette formule de rente qui améliore les rentes moyennes est entrée en vigueur le 1er janvier de cette année, après adoption par le Parlement de l'arrêté fédéral urgent du 19 juin 1992. Elle est à l'origine de la majeure partie des coûts de l'arrêté fédéral de durée limitée, soit de 500 millions de francs par an.

La commission propose une nouvelle modification de la formule des rentes. Elle aboutit à une courbe des rentes linéaires à partir de 11 280 francs, revenu donnant droit à la rente minimale, et atteint le maximum de 50 760 francs, rente maximale. La rente maximale sera donc atteinte plus rapidement qu'aujourd'hui où le revenu déterminant nécessaire est de 67 680 francs.

En conséquence, environ 60 pour cent des titulaires de rentes de vieillesse percevront la rente maximale contre 45 pour cent à l'heure actuelle. Cette amélioration significative des rentes favorise avant tout les personnes seules qui, aujourd'hui, touchent les rentes les plus basses. Elle contribue aussi à corriger les effets pervers de la répartition des revenus pour une certaine catégorie des rentiers et à éviter ainsi toute diminution inacceptable des prestations.

Un dernier mot concernant les coûts de l'égalité: l'égalité, à elle seule, entraîne-t-elle des coûts exorbitants? Les coûts consécutifs à la 10e révision de l'AVS sont chiffrés à 940 millions de francs par an. Le splitting, y compris la nouvelle formule de rente et les bonifications, coûterait 828 millions. Alors, faut-il mettre ce coût entièrement au compte de l'égalité? Non, car un découpage plus détaillé montre que l'individualisation des rentes prise séparément entraîne une éco-

nomie de près de 1,8 milliard par an. La suppression de la rente complémentaire pour l'épouse, telle que proposée par le Conseil fédéral, mais réintroduite par le Conseil des Etats, permet d'économiser 210 millions. Les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance entraînent des dépenses supplémentaires de l'ordre de 1,4 milliard. Le volet social, et notamment l'amélioration de la formule des rentes, coûte quelque 1,3 milliard. Ainsi donc, cette opération qui se solde par une facture annuelle d'environ 940 millions de francs n'est pas à mettre entièrement sur le compte de l'égalité, mais surtout sur des améliorations sociales, qui touchent tant les hommes que les femmes, et sur des mesures entraînant un progrès certain en faveur des familles.

L'âge de la retraite sera évoqué plus loin. Certains membres, en effet, ont voulu – ici aussi, au Parlement – au travers de plusieurs propositions apporter quelques correctifs, financiers avant tout, à cette innovation appelée splitting. L'augmentation de l'âge de la retraite des femmes par paliers en est un exemple. Cependant, c'est à travers le nouveau modèle des critères multiples d'une révision adaptée à notre époque, qui a réuni une très large majorité de la commission – 23 voix contre 3 et avec 3 abstentions –, que la commission a adopté l'ensemble du projet et elle propose que vous en fassiez de même.

Juste deux mots, comme l'a dit M. Allenspach, concernant les propositions de renvoi: il ne serait pas judicieux que ces propositions soient renvoyées à la commission elle-même qui n'a pas les moyens – que je qualifierai de créatifs, de techniques, d'administratifs – d'examiner ces propositions, mais qu'elles soient alors renvoyées plutôt au Conseil fédéral si vous le jugez bon.

Wick: Ich begrüsse die Ergebnisse der Arbeit der Kommission sehr. Deshalb habe ich ja auch nicht eine Rückweisung an den Bundesrat oder Nichteintreten beantragt, sondern eine Rückweisung an die Kommission, und zwar mit der Idee, dass das keine lange Sache sein sollte.

1. Ich möchte, dass die Kommission unter der Bewahrung der Vorzüge des Splittingkonzeptes auf die Einheitsrente übergeht, und zwar jetzt und nicht in zehn oder fünfzehn oder zwanzig Jahren. Diese Einheitsrente soll, verglichen mit den Kostenfolgen des Kommissionsentwurfes, keine zusätzlichen Kosten verursachen; sie soll also kostenneutral sein. Dies ist sehr wohl möglich und führt nur zu einer kleinen Einschränkung der Maximalrenten, weil sich nämlich die Kommission in der Ausarbeitung der Rentenformel faktisch schon sehr stark der Einheitsrente angenähert hat. Ich bedaure nur, dass die Kommission nicht den ganzen Schritt gewagt hat.

Die vorgeschlagene Einheitsrente hat folgende Vorteile – ich beginne mit der Bundesverfassung –: In Artikel 34quater Absatz 2 steht der Satz: «Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken.» Diesen Verfassungsauftrag haben wir bis jetzt nicht erfüllt. Er würde auch mit der 10. AHV-Revision, wie sie von der Kommission vorgeschlagen wird, für die ganz niedrigen Einkommensklassen nicht erfüllt. Viel mehr Leute als bisher kämen zwar in die Nähe der Maximalrente oder wären an sich auf der Maximalrente, gerade jene aber, welche es am nötigsten haben, blieben auf der Minimalrente sitzen.

Berechnungen haben ergeben – ich habe diese Berechnungen durch Fachleute im BSV absichern lassen –, dass die kostenneutrale Einheitsrente mindestens zwischen 160 und 165 Prozentpunkten der heutigen Minimalrente zu liegen käme. Wenn man die Begründung im Postulat Cavadini Adriano vom 20. Juni 1991 (91.3222, Erhöhung des Mindestbetrags der AHV-Renten; AB 1991 N 1980) anschaut, dann müsste dieser Betrag noch höher liegen, weil man damals schon auf eine mittlere Rente im Bereich zwischen 80 und 90 Prozent der Maximalrente gekommen ist.

Dennoch bleibt eine Minimalrente eine Minimalrente, und darum geht es mir eben. Der Einfachheit halber habe ich die Minimalrente als 100 und die Maximalrente als 200 definiert, damit man nicht jederzeit das der Berechnung zugrunde liegende Jahr aufführen muss. Man käme also auf eine kostenneutrale Einheitsrente zwischen 160 und 165 Prozentpunkten der heutigen Minimalrente.

Eine Rente, die mindestens 60 bis 75 Prozent über der heutigen Minimalrente liegt, erfüllt aber das Postulat des Artikels 34quater BV, Deckung des Existenzbedarfs, bedeutend besser als die von der Kommission vorgeschlagene Lösung. Da nun ausgerechnet in diesen Schichten mit bescheidenen Einkommen besonders viele Frauen auch alleinstehend sind, trägt der Vorschlag der Einheitsrente zur Verbesserung der Situation der Frauen eben Zusätzliches bei.

2. Das vorgeschlagene System ist in seiner Kompliziertheit kaum mehr zu überbieten. Kompliziertheit aber bedeutet Mehrkosten. Vertreter der Ausgleichskassen weisen darauf hin, dass sie einen Mehrbedarf von etwa 400 Angestellten voraussehen – Kostenpunkt in etwa, mit allen Folgekosten: 30 Millionen Franken pro Jahr, die die AHV belasten, ohne den Rentnerinnen oder Rentnern etwas zu bringen.

Das System der Einheitsrente ermöglicht es, die individuelle Versicherungskarriere, wie es so schön heisst, im Sinne des Splittingkonzeptes auf die Erfassung der Beitragsdauer zu beschränken, weil im System der Einheitsrente die Höhe der Beitragszahlung für den individuellen Rentenanspruch irrelevant wird.

Diese extreme Vereinfachung der Administration ist aber nicht die einzige Vereinfachung. Der Verzicht auf eine komplizierte Rentenformel ermöglicht eine grössere Transparenz für Bezügerinnen und Bezüger und selbstverständlich ebenfalls eine Vereinfachung der Administration.

3. Andere Kolleginnen und Kollegen haben schon längst die Vorteile der Einheitsrente gesehen. Zwei Widerstände sind der Einführung dieses Systems bis jetzt hauptsächlich im Wege gestanden: Es wurde ins Feld geführt, dass bei einer Einheitsrente die nach oben unbeschränkte Beitragspflicht nicht mehr zu vertreten sei. Dieses Argument habe ich Besserverdienenden unterbreitet. Alle, die ich bis jetzt kontaktiert habe – tatsächlich alle –, sehen ein, dass der kleine Verlust von vielleicht 17 bis maximal 20 Prozent des AHV-Rentenanspruchs bei Gut-situierten leicht verschmerzt werden kann, verfügen doch nahezu hundert Prozent von ihnen über eine gutausgebaute zweite Säule, also über eine Pensionskasse, und/oder eine dritte Säule. Das alte Handicap – vor Einführung des BVG – für die Einführung einer Einheitsrente hat sich also quasi von selbst in nichts aufgelöst, um so mehr, als mit der Rentenformel der Kommission die Durchschnittsrente bereits sehr nahe bei der Maximalrente liegt.

Die weitgehende Erfüllung des sozialen Postulates einer existenzsichernden AHV-Rente macht einen grossen Teil der heutigen Ergänzungsleistungen überflüssig. Auch hier verschwinden Kosten, die – falls nötig – wenigstens zu einem Teil in den AHV-Fonds fliessen könnten. Diese Mittel könnten zur Deckung des Finanzierungsbedarfs beitragen, welcher bekanntlich in erster Linie durch die demographische Entwicklung – sprich: durch das generelle Aelterwerden unserer Bevölkerung – entsteht. Gleichzeitig wird auch hier die Administration wegen der Abnahme der zu behandelnden Fälle deutlich reduziert.

Wenn ich zusammenfassen darf: Eine kostenneutrale Einheitsrente bringt Transparenz. Sie vereinfacht ganz erheblich die Administration. Die eingesparten Kosten dieser Administration allein betragen 30 bis 50 Millionen Franken jährlich. Das ist auch bei der AHV kein Pappenstiel. Die kostenneutral ausgestaltete Einheitsrente – immer im Vergleich zu den Kostenfolgen der Kommissionslösung – ist ein wesentlicher Schritt zur Erfüllung des Verfassungsauftrages, den Existenzbedarf angemessen zu decken. Die kostenneutrale Einheitsrente behebt den einzigen Makel an Gerechtigkeit im Vorschlag der Kommission: Sie bestraft Ehepaare nicht mit einem Rentenabzug gegenüber Leuten, die es vorziehen, allein zu leben oder auf eine andere Art und Weise eine Wohngemeinschaft zu bilden. Die Einheitsrente übernimmt also in diesem Sinne tatsächlich sämtliche positiven Punkte des Kommissionsvorschlages.

Ich bitte deshalb die Kommission, sich noch einmal mit diesen Aspekten auseinanderzusetzen. Die nötigen Vorarbeiten sind nämlich längst gemacht. Wenn die Kommission sich dazu nicht in der Lage fühlen würde, fände ich das sehr schade. Es wäre wirklich schade, wenn die transparentere Lösung – das

System der Einheitsrente – wieder um Jahre hinausgeschoben würde. Wir alle wissen, was das angesichts der jahrzehntelangen Uebergangsfristen bedeuten würde. Deswegen sollte die Umstellung auf dieses System jetzt durchgezogen werden. Die dadurch bewirkte zeitliche Verzögerung ist geradezu harmlos, verglichen mit der Bürokratie, die wir mit der Verschiebung der ganzen Frage der Einheitsrente auf die 11. AHV-Revision in Bewegung setzen.

Bortoluzzi: Die Kommission hat die Vorlage bekanntlich mit 23 zu 3 Stimmen verabschiedet. Eine dieser drei ablehnenden Stimmen war meine. Ich konnte dieser Vorlage nicht zustimmen, weil viele, zu viele Fragen unbeantwortet geblieben waren. Ich habe die Fragen in meinem Rückweisungsantrag aufgelistet. Darüber hinaus muss man auch wissen, dass ich erst ganz zum Schluss in der Kommission Einsitz nehmen konnte. Ich möchte die in dieser Kommission geleistete Arbeit mit meinem Rückweisungsantrag keinesfalls in Verruf bringen. Im Gegenteil, die Stossrichtung ist sicher richtig. Aber man muss auch die Folgen konsequent aufzeigen. Das wurde nicht in allen Teilen getan.

Dazu ein paar allgemeine Bemerkungen: Es fragt sich beispielsweise ganz grundsätzlich, ob es richtig ist, ein recht kompliziertes Gesetzeswerk zu schaffen, welches bei allen Bevölkerungsgruppen zur Anwendung gelangen muss. Für einen ansehnlichen Teil der Bevölkerung dürfte es unmöglich sein, selbst nachzuvollziehen, mit welcher Rente er oder sie rechnen kann. Das ist eine unerfreuliche Entwicklung, nicht nur, weil das Ganze schwer verständlich ist, sondern weil es auch mit Bürokratie verbunden und entsprechend mehr administrativer Aufwand nötig ist, dessen Ausmass unbekannt ist. Man spricht von jährlich wiederkehrenden Kosten von über 40 Millionen Franken, um diese Revision auszuführen. Das sind Gelder, die den Renten verlorengehen.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Situation sollte die Einheitsrente doch genauer geprüft werden. Kollege Wick hat sich vorhin detailliert dazu geäußert. Man spricht immer wieder von Gleichbehandlung, Gleichberechtigung und ähnlichem. Wie lässt es sich dann begründen, dass Ehepaare weiterhin wesentlich schlechter fahren als Konkubinatspaare? Von Witvern wird erwartet, dass sie ohne Erziehungsaufgaben selber zurechtkommen, also ohne Renten. Frauen in der gleichen Situation mutet man das nicht zu. Ehrlicherweise müsste man doch auch sagen, dass diese gewünschte Gleichbehandlung der Geschlechter in der AHV nur bei einem tieferen Einzelrentenniveau durchzuführen oder dann mit ansehnlichen Mehrkosten verbunden ist, die wegen der veränderten Altersstruktur in den nächsten 15 bis 20 Jahren gewaltige Ausmasse annehmen werden. Deren Finanzierung ist in keiner Art und Weise sichergestellt, und die Vorlage sagt darüber auch nichts aus.

Man kann nicht Mehrheits- oder Minderheitsanträgen zustimmen, ohne sich über deren Kosenfolgen im klaren zu sein. Wenn man auf Fragen keine oder eben nur ungenügende Antworten geben kann, wächst das Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber dieser 10. AHV-Revision. Das nützt der Sache und all den guten Ideen, die dahinterstecken, wenig. Der Ständerat als Erstrat hat sich weitgehend den Ueberlegungen des Bundesrates angeschlossen. Wenn die nationalrätliche Kommission hier neue Elemente einbaut, genügt es meines Erachtens nicht, die ungelösten Fragen einfach über Motionen und Postulate an den Bundesrat zuhanden der ständerätlichen Kommission weiterzuleiten, denn diese Fragen haben sehr direkt mit den Entscheiden hier in unserem Rat zu tun.

Ich bitte Sie zusammen mit einem Teil der SVP-Fraktion, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen. Die Kommission soll – wenn es ihr auch schwerfallen dürfte – nochmals über die Bücher gehen. Ich bin überzeugt, dass es sich für die bisher geleistete Arbeit und für die 10. AHV-Revision lohnen würde.

M. Leuba: Tout d'abord, le groupe libéral vous recommande d'entrer en matière sur le projet de révision qui vous est soumis, et il tient ici à exprimer ses remerciements à la commission qui a fait un travail approfondi et qui, dans l'ensemble, donne satisfaction.

Rappelons que la 10e révision de l'AVS apporte des avantages bienvenus. Nous approuvons tout d'abord le droit individuel à la rente, le splitting, la bonification pour tâches éducatives et la bonification pour tâches d'assistance. Dans cette mesure, la révision réalise largement l'égalité entre hommes et femmes. On considère véritablement que les deux sexes sont maintenant équivalents vis-à-vis de l'AVS, sauf dans deux domaines. Tout d'abord la limitation des rentes. Alors qu'on a exclu – et les rapporteurs l'ont très bien montré – la rente pour couple, on limite quand même le maximum de la rente possible pour les gens mariés. Et puis la deuxième exception, c'est la rente de veuf qui n'est pas absolument assimilée à la rente de veuve. Le bonus éducatif ne profite évidemment qu'à ceux qui n'atteignent pas sans lui la rente maximum. Cela provoque, quant à sa justification même, quelque étonnement. Serait-ce que l'éducation d'enfants pour des personnes aisées est un acte moins social, moins utile à la société en général, que l'éducation d'enfants pour des personnes socialement moins favorisées puisqu'on justifie, et nous croyons que c'est juste, le bonus éducatif par le fait qu'il y a lieu de reconnaître l'utilité pour la société du travail d'éducation. De plus, la limitation à 150 pour cent des rentes individuelles, lorsqu'elles sont perçues par des gens mariés, perpétue, mais en l'aggravant puisqu'on a supprimé les rentes de couple, une injustice dont les concubins n'ont pas à souffrir. L'existence de la rente de couple favorisait, nous l'avons constaté très largement, le concubinage des rentiers. Le nouveau système va-t-il favoriser paradoxalement le divorce des gens de 65 ans, qui divorceront simplement pour ne pas être frappés par cette règle de la limitation des deux rentes individuelles? Les choix de la commission nous paraissent à cet égard arbitraires, mais encore pourrions-nous nous en accommoder et notre proposition de renvoi a une autre origine.

La 10e révision, conçue à l'origine comme financièrement neutre, nous paraît présenter aujourd'hui un prix exorbitant. Du projet du Conseil fédéral, d'un peu plus de 500 millions, on a passé finalement à un projet de plus de 800 millions au Conseil des Etats et à plus de 900 millions dans les travaux de la commission du Conseil national. Avec l'évolution démographique, et vous trouverez ces chiffres en pages 15 et 16 du rapport de la commission, le découvert de l'AVS sera de plus de 1 milliard en l'an 2004, de plus de 3 milliards en l'an 2007 et d'environ 6,5 milliards en l'an 2010. Véritablement, il serait temps de commencer à se soucier de ce problème. Mais on nous dira: «ce n'est pas le problème de la 10e révision de l'AVS». Alors revenons-y. Sans doute, grâce à l'élévation de l'âge de la retraite pour les femmes, on diminue le coût de cette opération. Mais, 63 ans, 4 ans après l'entrée en vigueur du nouveau régime, 64 ans, 8 ans après son entrée en vigueur, cela nous fera pendant 4 ans avoir un déficit supplémentaire de 940 millions et pendant 4 ans supplémentaires 540 millions de déficit qu'il faudra bien combler d'une manière ou d'une autre. Et encore, il nous semble qu'il faut avoir la foi du charbonnier pour penser que cette élévation ne sera pas remise en cause peu avant son entrée en vigueur.

Au vu de l'évolution démographique, la commission a fait une sorte de fuite en avant en refusant de voir les problèmes financiers ou en minimisant leurs conséquences. Il aurait fallu être attentif, justement dans la 10e révision de l'AVS, à ne pas charger davantage encore le compte de l'AVS et, politiquement, il va de soi que la 11e révision sera une opération extraordinairement difficile si elle a pour but essentiel d'apporter de nouvelles ressources à l'AVS sans pouvoir mettre en balance les avantages qu'elle devra concevoir. Et là, nous pouvons craindre dans tous les cas le référendum qui sera lancé contre une révision qui apportera finalement peu d'avantages et beaucoup de charges nouvelles, quelles que soient les solutions que l'on prenne pour ces charges. Alors faudra-t-il charger l'économie? Mais le Conseil fédéral le dit clairement et nous sommes d'accord avec lui, ce n'est pas le moment de charger l'économie avec des augmentations de cotisation. Faudra-t-il charger les finances publiques? Je vous laisse examiner l'état actuel des finances publiques pour savoir si cela est imaginable; nous regrettons infiniment que l'on n'ait pas politiquement fait la réflexion qu'au moment où on apportait des amé-

liorations – améliorations substantielles – avec lesquelles nous sommes d'accord, que c'était à ce moment-là qu'il fallait réfléchir et, pour l'équilibre du projet, introduire au moins une neutralité des coûts dans cette 10e révision de l'AVS.

Le groupe libéral a l'impression très nette qu'on trompe les assurés, qu'on trompe nos concitoyens en leur faisant croire que les améliorations – encore une fois, avec lesquelles nous sommes d'accord – n'ont pas de coût. Ces améliorations ont un coût et nous ne voulons pas nous retrouver dans la même situation que des pays qui nous sont proches. Regardez la situation de l'Italie! Regardez la situation de la France où l'on devra prendre des mesures d'extrême urgence en déplorant des situations déjà acquises, en pénalisant ceux qui assurent aujourd'hui, par leurs cotisations, des rentes aux personnes âgées. Nous les pénaliserons le jour où nous leur dirons: «Nous ne pouvons pas vous verser les rentes pour lesquelles vous avez cotisé parce que la situation de l'AVS ne le permet plus.»

Aux yeux du groupe libéral, il faut donc renvoyer le projet à la commission pour qu'elle cherche une solution reprenant la neutralité des coûts ou à peu près, car c'est bien sûr une direction générale. La vraie politique sociale – nous en sommes convaincus –, c'est d'assurer le financement de ce qu'on promet, faute de quoi on ne suscite que des déceptions.

A cet égard, notre proposition de renvoi veut laisser toute liberté à la commission pour rechercher les solutions qui permettraient d'atteindre l'objectif. Nous indiquons simplement deux pistes. L'une, c'est l'élévation à 65 ans de l'âge de la retraite pour les femmes, ce qui serait, sur le plan théorique en tous cas, parfaitement conforme aux objectifs de la révision. L'autre, ce pourrait être la diminution de certaines prestations, non celles qui sont versées maintenant, mais celles qui vont être touchées. S'il est extrêmement difficile de dire à quelqu'un d'une année à l'autre: «Vous toucherez moins que l'année passée», il est en revanche parfaitement possible de lui dire: «Vous ne toucherez pas ce que vous auriez pu espérer si on était resté dans le même système.» Inversement, nous pensons qu'il est important de ne pas charger les générations à venir dans les futures révisions, car au fond elles paieraient beaucoup pour les assurés actuels et ne pourraient finalement pas toucher quelque chose qui correspondrait à ce qu'elles ont versé.

Dans ces conditions, nous vous prions d'approuver la proposition de renvoi à la commission du groupe libéral. Si la commission ne s'estimait véritablement pas en mesure de trouver les solutions pour réaliser cet équilibre, elle aurait toute latitude – elle a parfaitement su le faire s'agissant de la recherche du splitting – de s'adjoindre des experts, y compris ceux du département qui se mettront sans aucun doute volontiers à sa disposition.

On. **Maspoli:** Anzitutto permettemi di sbarazzare immediatamente il campo da quello che potrebbe rivelarsi un equivoco.

La nostra proposta, proposta del gruppo dei Democratici svizzeri e della Lega dei Ticinesi, proposta di rinvio dell'oggetto non va interpretata come uno sgarbo alla commissione presieduta peraltro in modo eccellente dal collega Allenspach.

Il nostro gruppo si è infatti deciso a questo passo, in quanto le modifiche che noi auspichiamo richiederebbero un lavoro parlamentare eccessivamente lungo ed estenuante, volto a modificare diversi articoli. Ecco perché siamo convinti che questo lavoro vada svolto in seno alla commissione di cui noi – e ci piace sottolinearlo – abbiamo perfetta stima.

Fatta questa premessa che ci sembrava doverosa, permettemi di entrare in argomento e nessuno me ne voglia di passare alla lingua di Goethe che, i fatti lo dimostrano, rimane un mezzo migliore per essere capiti in questo Parlamento.

Die 10. AHV-Revision bringt unzählige Verbesserungen mit sich, und zwar begünstigt sie jene Mitglieder unserer Gesellschaft, welche es am nötigsten haben. Dies als generelle Bemerkung.

Unsere Fraktion weiss also, um Herrn Kollega Allenspach zu antworten, die Arbeit der Kommission als Ganzes zu würdigen. Nichtsdestotrotz – oder wenn Sie es lieber mögen: um

aus der guten Arbeit eine optimale Arbeit zu machen – erlauben wir uns, einige Bemerkungen zum Splittingmodell anzustellen. Ich bitte Sie im Namen der Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi, diese kurzen Anmerkungen ernst zu nehmen und zu überdenken.

Wir sähen es gerne, wenn das Splittingmodell in ein Minisplittingmodell umgeändert würde. Wir haben nichts gegen das Splitting, das im Prinzip nichts anderes als teilen bedeutet. Im spezifischen Fall handelt es sich also um die Teilung der Rente zwischen Mann und Frau, welche – gerade in unserem Zeitalter – eine zeitgerechte und durchaus vertretbare, ja sogar anzustrebende Idee darstellt – dies rein theoretisch. Wie heisst es in Goethes Faust so schön: «Grau, teurer Freund, ist alle Theorie.» Mephisto hätte aber in unserem Fall nicht unbedingt recht, denn bezüglich der AHV-Renten ist die Theorie, wenn sie in die Praxis umgesetzt wird, durchaus rosarot, und dies in einigen Fällen; in anderen jedoch erscheint sie uns rabenschwarz. Rosarot und Rabenschwarz werden, wenn man sie miteinander vermischt, zu Violet; Sie haben bestimmt Verständnis dafür, dass wir diese Farbe, gerade in diesen Tagen, auf dem Bundesplatz zur Genüge gesehen haben. Wir hätten es gerne, wenn das Splitting durchs Band hinweg rosarot bliebe.

Das Splittingmodell bedarf – die Kommission hat dies übrigens zum Teil sehr gut erkannt – einiger Korrekturmassnahmen wie z. B. der Erziehungsgutschriften, einer neuen Rentenformel, der Plafonierung usw. Doch gerade diese Korrekturen haben zur Folge, dass plötzlich auch viel mehr unverheiratete Personen höhere Renten erhalten, als dies heute der Fall ist. Dabei ist nicht vom Tisch zu wischen, dass man diese Personen mit der 10. AHV-Revision eigentlich nicht begünstigen wollte.

Ich fasse zusammen: So sinnvoll das Splitting bei Geschiedenen ist, so problematisch ist es bei Verheirateten, und zwar darum, weil wir in diesen Fällen, gerade durch die Anwendung der bereits genannten Korrekturmassnahmen, das ach so verpönte Giesskannenprinzip anwenden müssen. Tempora mutantur, und heute muss man davon ausgehen, dass ein hoher Prozentsatz der Ehepaare eine maximale Ehepaarrente beziehen.

Gemäss vorgeschlagenem Modell würde ein noch höherer Prozentsatz zwei plafonierte Einzelrenten beziehen, also zusammen den gleichen Betrag. Allerdings würde in der Regel die Rente der Frau etwas tiefer als jene des Mannes ausfallen, während heute die Frau gleichviel erhält, nämlich die halbe Ehepaarrente.

Dazu kommt noch, dass der administrative Aufwand des Splittings bei Ehepaaren viel grösser ist. Dafür ist die Transparenz geringer. Dieser Mehraufwand an Administration und dieser Verlust an Transparenz führen schliesslich dazu, dass in sehr vielen Fällen die gleiche Summe verteilt wird wie bisher.

Diese Mängel können wir beheben, indem wir das Splittingmodell nur bei Geschiedenen anwenden. Wenn man sich an der Etikette «halbe Ehepaarrente» stört oder stören sollte, kann man diese ja in «Einzelrente» umbenennen. Auch in der hier vorgeschlagenen Variante wären Erziehungsgutschriften für alle angebracht, nicht jedoch die neue Rentenformel.

Ich hoffe, dass Sie unserer Bitte entsprechen und das Geschäft an die Kommission zurückweisen, und zwar mit der Bitte, genau diese Teile der 10. AHV-Revision neu zu überdenken.

Zum Schluss sei mir ein kurzes persönliches Wort erlaubt – ich habe noch genügend Zeit! Als ich Sie vor ziemlich genau einer Woche darum gebeten habe, die Session zu unterbrechen, bis die Bundesratswahl vorbei ist, haben Sie mir diese Bitte abgeschlagen. Was ich damals verhindern wollte, war genau das, was wir heute hier in diesem Saal sehen: Wir sprechen über das wohl wichtigste Thema der Session vor halbleeren Bänken!

Frey Walter: Auch nach Ansicht der SVP-Fraktion ist das Bundesratsmodell zur 10. AHV-Revision nicht befriedigend. Es verzichtet auf ein System in Richtung Individualrenten, und ein solches soll nach Willen der Kommission und der SVP-Fraktion nicht auf die 11. AHV-Revision verschoben werden:

Gleichstellung von Mann und Frau, Zivilstandsunabhängigkeit, Kostenneutralität sollen die Ziele dieser Revision sein.

Um die Behandlung der dringenden Anliegen der heutigen Rentnerinnen und Rentner nicht zu verzögern, ist die Vorlage für die 10. AHV-Revision geteilt worden. Der befristete Bundesbeschluss brachte drei wesentliche Verbesserungen: eine neue Rentenformel zur Besserstellung der Bezüger kleiner und mittlerer Einkommen, die Hilflosenentschädigungen für Personen, die erst im Rentenalter pflegebedürftig werden, und Erziehungsgutschriften für geschiedene Rentnerinnen. Dieser erste Teil soll später ins ordentliche Recht übernommen werden, denn der jetzt geplante Systemwechsel berührt die laufenden Renten nicht mehr.

Das Konzept und die Details des geplanten Systemwechsels können Sie dem Bericht des Kommissionspräsidenten, den ich hier verdanken möchte, entnehmen. Ich kann mich daher kurz fassen.

Der von der Kommission ausgearbeitete, von uns grundsätzlich begrüsst Systemwechsel und seine Konsequenzen können aber nicht in allen Punkten überzeugen, und ein grösserer Teil der SVP-Fraktion ist daher für eine Rückweisung an die Kommission gemäss Antrag Bortoluzzi. Als störend werden vor allem die ungleiche Behandlung von Alt- und Neurentnern, das Offenlassen der Finanzierungsfrage vor allem im Lichte der demographischen Entwicklung, die mangelnde Transparenz für die Rentnerinnen und Rentner, der hohe Administrationsaufwand, die Besserstellung von Konkubinatspaaren gegenüber Ehepaaren in gewissen Fällen sowie die ungleiche Behandlung der Geschlechter bei den Witwen- und Witwerrenten empfunden. Die Fragen einer sogenannten Einheitsrente sind auch nicht genügend ausgeleuchtet worden.

Wird die Vorlage nicht an die Kommission zurückgewiesen, bittet die SVP-Fraktion Ständerat und Bundesrat, den oben erwähnten Punkten ihre Aufmerksamkeit zu schenken. Wird auf die Vorlage im Detail eingetreten, so ist die überwiegende Mehrheit der SVP-Fraktion in bezug auf das Rentenalter für eine Gleichstellung von Frau und Mann – also für den Antrag der Minderheit III (Frey Walter) – sowie für die Möglichkeit eines Rentenvorbezugs von drei Jahren unter Beachtung eines lebenslangen versicherungstechnischen Kürzungssatzes von 6,8 Prozent.

Beim Beitragssatz für Selbständigerwerbende unterstützen wir die Minderheit II (Gysin) mit einem Satz von 7,8 Prozent. Die sogenannten Ruhestandsrenten oder den hälftigen Rentenvorbezug lehnen wir ab.

Die Motion der Kommissionsminderheit Haller (93.3033) lehnen wir auch ab; die Festsetzung des Rentenalters soll nicht auf die nächste Revision verschoben werden.

Das Postulat der Minderheit Spoerry befürworten wir.

Abschliessend möchte die SVP-Fraktion die grosse Arbeit der Kommission verdanken. Es wurde ein grosser Schritt in die richtige Richtung getan. Ein Verzicht auf das System in Richtung Individualrenten ist weder politisch realistisch noch zeitgemäss. Im Lichte der Entscheide der Kommission und der demographischen Entwicklung ist der Preis für das neue Modell aber sehr hoch. Wie will der Bundesrat die Frage der finanziellen Folgen lösen? Diese Frage müssen wir zuhänden der Materialien beantwortet haben.

Im übrigen gilt es, sich bewusst zu sein, dass die Einführung eines neuen Modells weitere Korrekturen auf lange Zeit blockiert. Das von uns zu verabschiedende Gesetz sollte im Minimum zwei Jahrzehnte überdauern.

Zwygart: Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten und Zustimmung zu den Kommissionsanträgen. Wir lehnen die Anträge auf Rückweisung an die Kommission ab.

Der Systemwechsel ist angebracht. Es wurde ein Paket geschnürt, das es nun gut anzusehen gilt. Aber im Grundsatz kann man hier nur ja oder nein sagen; ein Rosinenpicken ist leider nicht möglich.

Die Verfassung gibt uns Vorgaben. Die Verfassungsaufträge werden durch diese Änderungen nicht vollständig erfüllt. Eine Existenzsicherung und auch die vollständige Gleichberechtigung von Mann und Frau werden mit der AHV nicht erreicht. Mit den schon in Kraft gesetzten AHV-Massnahmen ge-

mäss befristetem Bundesbeschluss und der vorgeschlagenen neuen Rentenkurve werden viele Rentenbezüger besser gestellt. Besonders notwendig ist jedoch der Schritt zum Splitting mit den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften geworden; ihn gilt es jetzt zu realisieren. Uns bleiben halt trotz allem die Hände gebunden – aus finanziellen Gründen.

So beträgt zum Beispiel die Ehepaarrente nach wie vor 150 Prozent der einfachen Altersrente. Dabei wäre es laut statistischen Berechnungen angebracht, mindestens auf 160 Prozent zu gehen. Die Plafonierung bleibt aber im Spannungsverhältnis zu den Finanzen. Es gibt auch andere Unvollständigkeiten. Die Witwerrente ist zum Beispiel unvollständig, denn sie ist an Erziehungsaufgaben Kindern unter 18 Jahren gegenüber gebunden.

Die LdU/EVP-Fraktion wird der Aenderung des Rentenalters (64/65) nur zustimmen – damit bin ich bei einem weiteren Punkt –, wenn das Gleichstellungsgesetz in Kraft gesetzt wird. Unsere Fraktion wird darum diesbezüglich einen Antrag zu den Uebergangsbestimmungen stellen; denn diese Versicherung ist notwendig, damit hier nicht Fehlleistungen entstehen. Flexibilisierung ist dringend notwendig. Sie gibt gewisse Beweglichkeiten, und das gehört eben auch zum Rentenalter. Zwar werden bis zum Jahre 2004 zwei Jahrgänge von Frauen zusätzlich arbeitspflichtig, gleichzeitig können aber drei Jahrgänge der Männer Nutzniesser der Flexibilisierung werden.

Die 11. AHV-Revision hat noch genügend Aufgaben. Die demographische Entwicklung steht zur Diskussion. Mit der nationalrätlichen Kommission ist die LdU/EVP-Fraktion der Meinung, dass jetzt der Schritt zum Splitting gemacht werden muss. Mit der demographischen Entwicklung zusammen wird im nächsten Jahrhundert die Annäherung an eine individuelle Rentengestaltung noch stärker erschwert als zum heutigen Zeitpunkt. Allzuviel ist ungesund; deswegen wollen wir jetzt Entscheide. Die 11. AHV-Revision wird gezwungenermassen den Schwerpunkt Demographie haben. Eine 11. Revision wird auch erst im nächsten Jahrhundert wirksam. Deswegen sind wir dafür, jetzt mit dem Splittingmodell und mit der Anhebung des Rentenalters auf 64/65 Ordnung zu schaffen.

Jaeger: Nachdem die beiden Kommissionsreferenten diese Vorlage in hervorragender Weise dargestellt haben, bleibt uns jetzt, sie politisch zu würdigen. Ich glaube, es ist richtig, festzustellen, dass die Kommissionsanträge einen Schritt in Richtung Gleichstellung der Frau darstellen, der von fundamentaler Bedeutung ist. Aber wir müssen uns im klaren sein: es ist die Beseitigung nur einer von vielen hanebüchenen Benachteiligungen, denen die Frauen noch immer ausgesetzt sind. Denken Sie an das BVG, denken Sie insbesondere an die Chancengleichheit der Frau am Arbeitsplatz, die noch in keiner Weise gewährleistet ist! Und solange eine Frauenstunde Arbeit nicht den gleichen Marktwert hat wie eine kongruente Männerstunde, so lange stimmt hier auch ökonomisch einiges nicht.

Was will man mit dem Splitting? Es sind eigentlich vier Ziele:

1. Man will insbesondere die Nachteile der alleinstehenden Frauen verringern.
2. Man möchte, dass der Zivilstand nicht mehr zu einer Privilegierung führt.
3. Es soll eine individuelle Rentenbildung ermöglicht, ein individueller Rentenanspruch geschaffen werden.
4. Auch dem partnerschaftlichen Gedanken soll insofern Rechnung getragen werden, als der Frau vom Männereinkommen während der Ehe die Hälfte als rentenbildendes Einkommen zugesprochen wird. Das ist wichtig in einer Gesellschaft, wo die Rollenverteilung noch ungleich ist. Deshalb ist auch die Lückenschliessung in Sachen Betreuungs- und Erziehungsgutschriften wichtig, denn damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Frau in unserer Gesellschaft in den entscheidenden Karrierejahren sehr oft mit solchen erwerbsverhindernden Aufgaben betraut ist. Ich finde es echt innovativ, wenn nun auch diese sozial und gesellschaftlich hochwertigen Aufgaben eine volkswirtschaftliche Anerkennung, eine ökonomische Anerkennung, erfahren.

Was hat nun das Splitting mit der Rentenformel zu tun? Es ist klar, dass durch das Splitting eine grosse Gruppe von Men-

schen, von Rentenberechtigten, gegenüber dem heutigen Zustand benachteiligt gewesen wäre. Besitzstände wären abgebaut worden, und das zwang uns, eine andere, neue Rentenformel – auch gegenüber der 92er Formel – zu finden, mit der diese Ungereimtheit ausgeräumt werden konnte. Damit können 60 Prozent die Maximalrente erreichen gegenüber heute 45 Prozent.

Es ist klar, das hat Kostenfolgen. Ich habe mich mit diesen Kostenfolgen auch beruflich sehr intensiv befasst und kann leider nicht verhehlen, dass diese 940 Millionen Franken pro Jahr zu einem grossen Teil aufgrund der logisch notwendigen Rentenformeländerung nötig werden. Das heisst, wir müssen uns Gedanken über die Finanzierung machen. Sie können sagen: Ja, was ist eine Milliarde? Aber denken Sie daran: Uns steht das Schlimmste noch bevor! Wir werden allein wegen der demographischen Entwicklung noch 5 bis 7 Milliarden Franken zusätzlich benötigen. Und das werden wir in der 11. AHV-Revision regeln müssen. Dort werden wir gar nichts mehr revidieren können. Das sage ich Ihnen heute schon. Dort werden wir uns nur noch mit Ueberlegungen herumschlagen, wie wir unser Altersversicherungswerk finanziell auf die Dauer, langfristig, sicherstellen können. Deshalb müssen wir mit diesem Schritt die Kostenneutralität wahren, obwohl das an sich nicht so erfreulich ist.

Ich möchte Ihnen deshalb sagen, dass wir dieses Gesetz, diese Revision, als Ganzes beurteilen müssen. Die Vorlage der Kommission ist ein guter Kompromiss. Obwohl ich nicht Verteidiger des herrschenden Konkordanzsystems bin, würde ich sagen: Es war keine «Zankformel», die zu diesem Resultat geführt hat, es war eine Arbeitsformel. Die Kommission hat echt legislatorische Arbeit geleistet und ist dank der Initiative von Frau Haller und Frau Nabholz, aber auch dank dem Kommissionspräsidium zu einem neuen Resultat gekommen. Das ist auch der Grund, warum ich persönlich – zusammen mit meiner Fraktion – diesem Kompromisswerk zustimme. Ich warne Sie davor, einzelne Bausteine herauszureissen, denn wenn Sie das tun, gefährden Sie das Ganze. Ich lehne deshalb auch die Rückweisungsanträge ab.

Ich möchte noch an die Urheber der Rückweisungsanträge einen Appell richten: Wenn Sie schon zurückweisen, weisen Sie das doch nicht an die Kommission zurück! Verschonen Sie die Kommission, verschonen Sie auch den Präsidenten mit Dingen, die wir in der Kommission während Tagen und Wochen behandelt und durchdiskutiert haben! Alle Argumente der Rückweiser, die hier vorgebracht worden sind, sind nicht neu. Ich kann Ihnen sagen: Wir sind immer wieder zum gleichen Ergebnis gekommen, nämlich dazu, dass das, was wir hier vorschlagen, das Tragfähige ist. Alles andere geht nicht. Wir müssen hier das Optimum finden zwischen dem, was sozialpolitisch wünschbar wäre, und dem, was politisch, vor allem finanzpolitisch, auch machbar ist. Das möchte ich auch an all jene adressieren, die meinen, sie könnten hier noch jedem sozialen Wunsch nachhängen und beliebig aufladen. Wenn Sie das tun, gefährden Sie das Ganze. Wenn wir diesmal das Splitting nicht realisieren, werden wir es vielleicht erst im nächsten Jahrhundert schaffen.

Die LdU/EVP-Fraktion wird deshalb den Minderheitsanträgen nicht zustimmen.

Frau Hafner Ursula: Vor hundert Jahren schrieb der Nationalökonom Friedrich List folgendes: «Wer Schweine aufzieht, gilt als produktives, wer Kinder erzieht, als unproduktives Mitglied dieser Gesellschaft.» Das ist ein krasser Vergleich, aber er macht deutlich, was noch heute gilt. Wer Familien-, Erziehungs- und Pflegearbeit leistet, erhält keinen Lohn, hat keine Unfall- und keine Arbeitslosenversicherung, keine Alters- und Hinterlassenenvorsorge, keinen Ferienanspruch, keine Weiterbildung, keine Anerkennung – und keine Vertretung im Bundesrat! Dabei beläuft sich laut einer Studie der OECD der finanzielle Wert der Hausarbeit auf einen Drittel des Bruttoinlandsproduktes, das heisst auf über 100 Milliarden Franken pro Jahr. Diese Arbeit verdient Anerkennung, und zwar auch in allen Zweigen der Sozialversicherung. Unsere Gesellschaft ist auf die Erziehungs- und Betreuungsarbeit in der Familie genauso angewiesen wie auf die Erwerbsarbeit. Personen, wel-

che diese überaus wertvolle Arbeit geleistet haben, dürfen nicht dafür bestraft werden, indem ihnen Versicherungsleistungen verweigert werden.

Die SP und andere Parteien, Gewerkschaften und Frauenorganisationen und nicht zuletzt die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen haben schon lange entsprechende Vorschläge ausgearbeitet, die nun endlich Eingang in unsere Alters- und Invalidenversicherung finden.

Da die Frauenanliegen vom Bundesrat nicht aufgenommen worden sind, haben zwei unserer Kolleginnen einen grossen Teil der Arbeit geleistet. Die Anrechnung der Erziehungs- oder Betreuungsarbeit und die Eigenständigkeit aller erwachsenen Personen in diesem Zweig der Sozialversicherung sind die grosse Neuerung, welche vor allem die Frauen von der 10. AHV-Revision erwarten. Indem wir alle Erwachsenen als eigenständige Personen behandeln, die Summe der Einzelrenten von Ehepartnern aber wie heute auf 150 Prozent beschränken, sparen wir 1,8 Millionen Franken pro Jahr. Diese Einsparungen ergeben sich durch den Abbau zivilstandsbedingter Privilegien. Sie werden zum Teil durch die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften kompensiert. Diese kosten 1,3 Milliarden Franken pro Jahr. Mit anderen Worten: Die Erfüllung der Frauenpostulate bringt Einsparungen von 500 Millionen Franken pro Jahr. Schon unter diesem Gesichtspunkt ist es ungerecht, den Frauen in der gleichen Vorlage durch die Anhebung des Rentenalters ein Opfer von 600 Millionen Franken pro Jahr abzuverlangen.

Die zusätzlichen Kosten der 10. AHV-Revision gehen zum grössten Teil auf das Konto der verbesserten Rentenformel. Von ihr profitieren Frauen und Männer mit kleinen oder mittleren Einkommen. Mit der neuen Rentenformel nähert sich die AHV endlich dem Ziel, das ihr in Artikel 34quater Absatz 2 der Bundesverfassung zugeschrieben ist: «Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken.» Weitere Kosten verursacht die Hilflosenentschädigung mittleren Grades, die schon lange notwendig war und die wir deshalb mit dem befristeten Bundesbeschluss schon in Kraft gesetzt haben, sowie die Witwerrenten. Es drängt sich auch nicht auf, dafür die Frauen bezahlen zu lassen.

Die sozialdemokratische Fraktion hält die genannten Punkte der 10. AHV-Revision, nämlich die Individualisierung der Renten, die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sowie die neue Rentenformel und die Hilflosenentschädigung, für notwendig und wird deshalb auf die Vorlage eintreten – allerdings mit einem grossen Vorbehalt: Die Anhebung des Rentenalters der Frauen muss aus dieser Revision gestrichen werden. Wir werden Ihnen mit der Einführung der Ruhestandsrente einen Vorschlag unterbreiten, welcher Frauen und Männer gleichstellt, ohne die Frauen für längst fällige Änderungen zur Kasse zu bitten.

Es ist aber auch denkbar, die ganze Rentenalterfrage auf die 11. AHV-Revision zu verschieben, wie der Bundesrat es ursprünglich tun wollte. Dafür sprächen verschiedene Gründe:

1. Es trifft zwar zu, dass die Frauen mit dieser Revision in der AHV den Männern formal gleichgestellt werden. Bis sie ihnen auch materiell gleichgestellt sind, das heisst, bis sie nach einem gleich langen Arbeitsleben gleich hohe Renten beziehen können, wird es noch viel Zeit brauchen. In der Arbeitswelt sind sie ja immer noch schlechtergestellt. Es wird Jahre gehen, bis sich der vom Bundesrat kürzlich verabschiedete Entwurf für das Gleichstellungsgesetz auf die Löhne auswirkt. Es wird Jahrzehnte gehen, bis er sich spürbar auf die Renten auswirkt.

2. Es trifft zwar zu, dass die Vorlage unserer Kommission rund 200 Millionen Franken höhere Folgekosten pro Jahr verursacht als die vom Ständerat verabschiedete Vorlage, falls wir, wie Bundesrat und Ständerat, das Rentenalter unangetastet lassen. Diese 200 Millionen machen – verglichen mit den 20 Milliarden Franken, welche die AHV jährlich leistet – 1 Prozent aus. Die langfristige Finanzierung der AHV muss angesichts der Bevölkerungsentwicklung nun geregelt werden. Aber es gibt überhaupt keinen Grund, die seit langem benachteiligten Frauen die Zeche – wenigstens zu einem kleinen Teil – schon jetzt bezahlen zu lassen. Es wäre eine Illusion zu glauben, die Anhebung des Rentenalters der Frauen bringe

eine Lösung der anstehenden Finanzierungsprobleme. Sie müssen im Rahmen der 11. AHV-Revision gelöst werden.

Bis dann muss auch die Art der Angleichung des Rentenalters von Frauen und Männern sorgfältig überlegt werden. Das ist im Rahmen dieser Revision nicht geschehen. Bei der Behandlung des Rentenalters ging es wie auf einem Basar zu und her, und das Resultat, das dabei herauskam, kann niemanden befriedigen. Dieser übers Knie gebrochene Vorschlag der Kommissionsmehrheit wird zum Stolperstein für die ganze Revision werden. Auch die SP-Fraktion kann der Vorlage nicht zustimmen, wenn dieser Fehlentscheid nicht korrigiert wird.

3. Als letzten Grund, weshalb die Anhebung des Rentenalters der Frauen unbedingt aus dieser Revision gestrichen werden muss, möchte ich die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt anführen. Immer mehr ältere Arbeitnehmer, vor allem Arbeitnehmerinnen, werden entlassen.

Wir mussten gestern einen dringlichen Bundesbeschluss zugunsten der Langzeitarbeitslosen behandeln. Vor allem ältere Menschen gehören zu den Langzeitarbeitslosen. Woher wollen Sie nun die 32 000 zusätzlichen Arbeitsplätze für alle 63- und 64jährigen Frauen nehmen, welche die Anhebung des Rentenalters bedingen würde?

Sollen noch mehr Junge aus der Arbeitswelt ausgeschlossen bleiben? Das wäre fatal! Die Jungen brauchen berufliche Zukunftsperspektiven. Es ist gefährlich und sinnlos, ihnen Ältere vor die Nase zu setzen, die überdies müde sind und gerne Platz machen würden. Es ist auch finanziell ein Unsinn. Das wird klar, wenn wir die Sozialversicherung als Ganzes betrachten und bei der Revision der AHV auch an das Finanzloch in der Arbeitslosenversicherung denken. Wir erwarten von Ihnen, dass Sie bei Ihrem Entscheid bezüglich Rentenalter etwas Weitsicht zeigen.

Auf der letzten Seite der Fahne finden Sie eine Motion der Minderheit Haller (93.3033), mit welcher der Bundesrat beauftragt werden soll, unter Berücksichtigung aller obengenannten Tatsachen einen sinnvollen Vorschlag für die Angleichung des Rentenalters von Frauen und Männern zu unterbreiten.

In diesem Sinne ist die SP-Fraktion bereit, auf die Vorlage einzutreten. Die Rückweisungsanträge lehnen wir ab. Der Splittingteil mit Erziehungs- und Betreuungsgutschriften ist im Gegensatz zur Frage des Rentenalters sorgfältig vorbereitet und ausdiskutiert worden.

Die Einheitsrenten, wie sie Herrn Wick und Herrn Bortoluzzi vorschweben, brächten einen Sozialabbau für gut 60 Prozent der Versicherten; dem können wir nicht zustimmen. Die einzig mögliche Einheitsrente wäre die Maximalrente für alle. Wie diese finanziert werden könnte, ist noch nicht klar; lehnen Sie deshalb, bitte, diese Rückweisungsanträge ab.

Frau Segmüller: Es ist zu einer wichtigen, unüberhörbaren politischen Forderung geworden, der Frau in der AHV zu mehr Eigenständigkeit zu verhelfen. Das Splittingssystem bringt eine Annäherung an die heutigen Lebensverhältnisse, wo neben der Familie auch der Beruf im Leben der Frauen immer mehr Raum einnimmt.

Die Kommission hat mit der Ausarbeitung des Splittingssystems ein in sich kohärentes System geschaffen, das gegenüber heute Leistungseinbrüche möglichst vermeidet, unter anderem dank der Erziehungsgutschrift und einer neuen Rentenformel, die es mit sich bringen, dass wir auch dem Ziel der Existenzsicherung näherkommen.

Die CVP anerkennt das Anliegen der Besserstellung der unteren Einkommenskategorien dank Erziehungsgutschriften, welche im besonderen das erste Mal nicht nur eine gesellschaftspolitische, sondern auch eine geldwerte Anerkennung der Erziehungsarbeit bringen. Ich betrachte dies als eigentlichen Markstein. Die Anerkennung des eigenen Rentenanspruchs entspricht dem Selbstwertgefühl der heutigen Frauengeneration.

Wir befürworten auch die Einführung der Witwerrente sowie diejenige der Flexibilisierung, die ebenfalls einem heutigen Lebensgefühl entspricht und eine Notwendigkeit darstellt. Auf der anderen Seite sagen wir auch in konsequenter Weise ja zur Verbesserung der Gleichberechtigung in der AHV: Wir befürworten die Erhöhung des Rentenalters der Frau, und wir

sind auch mit der Streichung der Zusatzrente einverstanden, denn die finanziellen Folgen können ja nicht ausser acht gelassen werden.

Trotz dieser positiven Würdigung gibt es auch unsererseits Einwände gegen das vorliegende System, die uns eine Zustimmung nicht leichtmachen. Wir sind im übrigen nicht glücklich, dass es nicht gelungen ist, eine normale Vernehmlassung durchzuführen, um sämtliche Auswirkungen des Systemwechsels zu überprüfen.

Der grösste Stein des Anstosses ist für die CVP die Tatsache, dass im neuen System zwar auf die auf 150 Prozent plafonierte Ehepaarrente verzichtet wird, die neu zur Auszahlung kommenden zwei Altersrenten gemäss Splitting aber wiederum bei genau 150 Prozent plafoniert werden. Für die heutigen Ehepaarrenten werden immerhin noch beide Einkommen zusammengerechnet; auch das ändert sich mit dem Splitting. Es bleibt nur die «unveränderte Strafkürzung» auf 150 Prozent übrig. Es ist für die CVP einführbar, dass mit dem Splitting die Ehe nicht mehr bevorzugt wird. Etwas anderes aber ist es, die Ehe auch im neuen System mit dieser Kürzung auf 150 Prozent geradezu zu «bestrafen».

Wir sind uns bewusst, dass die Vorlage noch Mängel hat; so können auch mit dem Splittingssystem nicht alle Ziele vollumfänglich erreicht werden, nämlich keine Zivilstandsunabhängigkeit ohne Zugeständnisse. Auch die Transparenz und die Administrierbarkeit des Systems lassen zu wünschen übrig, z. B., wenn Sie an die parallelen Systeme denken, die zwanzig Jahre lang weitergeführt werden müssen. Ganz besonders ins Gewicht fällt auch die Finanzierung, die für die Zukunft offen ist – fast wie bei einer Richterskala.

Trotzdem, in der Bilanz, unter dem Strich, kommen wir zu einer positiven Würdigung. Wir anerkennen die grundsätzlichen Fortschritte des Splittingssystems, das den Erwartungen vieler Frauen von heute entspricht. Auch ich muss Sie daran erinnern: Was hier vorliegt, ist ein in sich geschlossenes System, aus dem man nicht ohne Gefahr Steine herausbrechen kann. Wir sagen also ja zum Systemwechsel und lehnen alle Rückweisungsanträge ab; sie haben sowieso den falschen Adressaten – die damit verbundenen Aufträge müssen, wenn schon, an den Bundesrat geschickt werden. Wir erwarten aber, dass der Zweite Rat aufgeworfenen offenen Fragen gründlich überprüft.

In diesem Sinne bittet die CVP-Fraktion um Zustimmung zum Eintreten.

Frau Diener: Die grüne Kurzformel für die vorliegende 10. AHV-Revision lautet: «Wir begrüßen den Systemwechsel zum Splittingmodell. Es ist für uns ein notwendiger Schritt für die Gleichstellung von Mann und Frau, aber wir sind nicht bereit, dies mit dem Preis einer massiven Erhöhung des Rentenalters zu bezahlen.» Das ist unsere Kurzformel.

Ich möchte, bevor ich mich zu einzelnen Details äussere, noch einige grundsätzliche Überlegungen zur 10. AHV-Revision darlegen. In der Schweiz ist die gesamte soziale Sicherheit extrem an Lohnprozente und somit an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Auch die 10. AHV-Revision will daran nichts ändern. Ein neues Verständnis für soziale Sicherheit wurde nicht diskutiert. Auch wenn wir neu einen Erziehungs- und Betreuungsbonus für familiäres Engagement ausrichten – das begrüssen wir selbstverständlich –, stützt sich diese Vorlage weiterhin darauf ab, dass Männer und Frauen grundsätzlich einem ausserhäuslichen Gelderwerb nachgehen. Dies entspricht den immer noch in weiten Kreisen gehegten Vorstellungen, dass Lohnarbeit in Hülle und Fülle für Männer und für Frauen vorhanden sei. Die Wirklichkeit ausserhalb unseres abgeschirmten Bundeshauses zeigt jedoch ein ganz anderes Bild, speziell für die Frauen. Eine stark anwachsende Zahl von Arbeits- respektive Erwerbslosen zeichnet die weltweite Wirtschaftslage aus. Die Sicherung und Rentenbemessung der AHV darum weiterhin an Lohnarbeit und Lohnprozente zu koppeln, ist für uns nicht der richtige Weg. In dieser AHV-Vorlage bleibt auch das System erhalten, dass derjenige, welcher einer Erwerbstätigkeit mit hoher Entschädigung nachgeht, im AHV-Rentensystem weiterhin privilegiert bleibt – dies,

obwohl diese Menschen schon im Bereich der zweiten und dritten Säule grosse Vorteile geniessen.

Für die grüne Fraktion muss jedoch die Rolle der AHV eine andere sein. Sie müsste, wie in der Verfassung festgehalten, die Grundexistenz jedes Bewohners und jeder Bewohnerin sichern. Die Privilegierung der Gutverdienenden, die schon das Glück haben, einer Arbeit nachgehen zu können – und zwar erst noch einer gutbezahlten –, soll sich nicht auch noch bei der AHV-Revision auswirken. Darum hätte die grüne Fraktion die ernsthafte Diskussion über eine Einheitsrente begrüsst.

In diesem Sinne haben wir auch eine gewisse Vorliebe für den Antrag Wick. Allerdings müssen wir sagen, dass die Gedanken, die Herr Wick geäussert hat, nicht der Kommissionsmehrheit und wohl kaum der Mehrheit des Ratsplenums entsprechen; wir sind der Meinung, dass die 10. AHV-Revision nicht neue Verzögerungen erfahren darf. Seit mehr als zehn Jahren ist die 10. AHV-Revision in Diskussion. Wir sind der Meinung, dass diese Frauenpostulate, die mit der 10. AHV-Revision verwirklicht werden sollen, jetzt und nicht erst in vier oder fünf Jahren verwirklicht werden sollen.

Wir bedauern ebenso sehr, dass der Bundesrat unserer Forderung nach einem garantierten Mindesteinkommen, wie wir es schon 1990 verlangten, nicht nachgekommen ist – im Zeichen der wachsenden Arbeits- und Erwerbslosigkeit, der Verkomplizierung unserer Sozialversicherungssysteme und dem wachsenden Druck von Fürsorgeleistungen auf Gemeinde- und Kantonsebene. Darum scheint uns ein Rückkommen auf unsere Vorschläge dringend.

Nur zwei Zahlen aus dem Kanton Zürich: Mehr als 60 000 Menschen verdienen im Kanton Zürich weniger als 12 800 Franken pro Jahr. Haben Sie sich auch schon überlegt, welche Grösse hier die erste, zweite oder fiktive dritte Säule überhaupt erreicht? 120 000 Menschen verdienen im Kanton Zürich weniger als 17 430 Franken pro Jahr, 38 Prozent der alleinerziehenden Frauen leben im Armutsbereich. Welche Altersvorsorge werden sie bei der Beibehaltung unseres bisherigen Systems erreichen?

Ich möchte festhalten: Schon unser bisheriges Wirtschaftswachstum garantierte bis heute keine soziale Sicherheit für alle. Wie soll es hier Verbesserungen geben – bei wirtschaftlicher Rezession und wachsender Arbeitslosigkeit, wovon die Frauen einmal mehr am stärksten betroffen sind? Die vorliegende AHV-Revision bietet hier keine neuen Antworten.

Ein Systemwechsel mit einer Abkehr vom sogenannten «männlichen Ernährerlohn» als Basis für die Altersvorsorge, für die soziale Versicherung und für den Lebensunterhalt ist aus grüner Sicht unerlässlich.

Ein weiterer ungelöster Punkt dieser Vorlage ist die Frage der langfristigen Finanzierung der AHV. Das Festklammern am bisherigen Finanzierungsmodell über Lohnprozente und Bundesbeiträge zeugt nicht gerade von geistiger Innovationskraft. Unsere Gesellschaft, unser Wirtschaftssystem sind im Wandel. Diese Erkenntnis muss in die Finanzierungsdiskussion einfließen. Mehrkosten durch Erhöhung des Rentenalters einfach den Frauen aufzubürden, ist fehl am Platz und verschiebt die Kosten auf die Arbeitslosenkasse oder auf die Fürsorge.

Die Grüne Partei hat vor drei Wochen der Öffentlichkeit unter dem Titel «Energie statt Arbeit besteuern» ein alternatives Finanzmodell vorgestellt, das auch als Grundlage für die neue AHV-Finanzierungsdiskussion dienen soll. Denn weder die Erhöhung des Rentenalters für Männer und Frauen noch die Erhöhung der Lohnabgaben sind für uns tragende Antworten.

Zu den Details: Wir begrüßen selbstverständlich die Einführung des Splittingssystems, anerkennt es doch die langjährigen Frauenpostulate und bietet es Anreiz für Männer, vermehrt familiäre Verantwortung zu übernehmen. Dass mit den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften endlich die Honorierung der geleisteten Arbeit für die Allgemeinheit eingeführt wird, ist erfreulich und als erster Schritt in ein wichtiges Zukunftsthema zu betrachten. Explodierende Kosten im Gesundheitswesen und in der Altersbetreuung werden uns noch zu einer Vertiefung dieser Frage zwingen.

Verbesserte Rentenformeln, die Verbesserung bei der Schliessung von Beitragslücken, die Einführung einer Witwerrente so-

wie die Möglichkeit für einen flexiblen Rentenvorbezug sind ebenfalls Pluspunkte, die wir geschlossen unterstützen.

Allerdings gibt es auch sehr unbefriedigende Lösungsansätze in dieser Vorlage. Die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 64 Jahre wird von der grünen Fraktion einstimmig abgelehnt. Die sogenannten Verbesserungen für die Frau durch das Splitting bringen ja letztlich Kosteneinsparungen in Milliardenhöhe. Die verbesserten Rentenformeln, die die massiven Mehrkosten verursachen, kommen Frauen und Männern gleichermaßen zugute. Es geht darum nicht an, dass die Frauen, die erwiesenermaßen noch weit von der Lohngleichheit oder gleicher Karrierechance entfernt sind, diese Mehrkosten durch Erhöhung ihres Rentenalters tragen müssen.

Sollte die Flexibilisierung mit dem verheerenden Kürzungssatz von 6,8 Prozent vom Parlament verabschiedet werden, wären es zudem wohl mehrheitlich wieder die Frauen, die sich nicht frühzeitig aus der Berufstätigkeit zurückziehen könnten, weil eine so hohe Rentenkürzung für sie untragbar wäre.

Die grüne Fraktion ist der Meinung, dass alle diese Fragen betreffend das Rentenalter von Mann und Frau, auch die ganzen Fragen der neuen Finanzierungsmöglichkeiten und damit auch die Frage der Einheitsrente, auf die 11. AHV-Revision verschoben werden sollen.

Wir sind für Eintreten. Wir unterstützen das Splittingmodell. Wir sind allerdings der Meinung, dass bei der Flexibilisierung der Kürzungssatz von 3 Prozent unterstützt werden muss. Wir unterstützen auch das Konzept der Ruhestandsrente, und wir sind für die Belassung des heutigen Rentenalters.

Wir werden die Rückweisungsanträge, und zwar alle vier, nicht unterstützen, auch wenn wir eine gewisse Sympathie für den Rückweisungsantrag haben, der von Herrn Wick begründet wurde; dessen Argumentation hat eigentlich die Stossrichtung, die auch wir unterstützen. Wir sind aber der Meinung, dass jetzt nicht der richtige Zeitpunkt sei, um diese Fragen zu diskutieren, sondern das müsste anlässlich der 11. AHV-Revision geschehen.

Frau Nabholz: Keine AHV-Revision ging so harzig vonstatten wie die 10. AHV-Revision. Keine soziale Gruppe in diesem Land musste bei Revisionsvorhaben dieses Sozialversicherungswerkes so lange auf substantielle Verbesserungen warten wie die Frauen.

Ich bitte Sie daher namens der freisinnig-demokratischen Fraktion, auf die Vorlage, die nun schon so lange in der Pipeline ist, einzutreten und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Es geht ja um nichts Minderes als um das endliche Einlösen eines politischen Versprechens, das vor Jahren der Vorvorgänger des jetzigen Departementsvorstehers abgegeben hat. Herr Bundesrat Hürlimann hat von der 10. AHV-Revision als Frauen-Revision gesprochen, und das muss und soll sie bleiben. Es ist nicht so einfach, Herr Wick, nun in einem abgekürzten, raschen Verfahren mit dem Zauberwort Einheitsrente plötzlich alle Probleme zu lösen, die sich in der ersten Säule ergeben haben. Wenn wir auf diesen Vorschlag eintreten, wird die 10. AHV-Revision noch auf Jahre hinaus blockiert. Das hat uns in der Kommission auch Herr Bundesrat Cotti bestätigt, weil die Vorstellungen, wie ein Modell einer Einheitsrente ausgestaltet werden könnte, noch zu vage sind, als dass hier greifbare Lösungsansätze vorhanden wären.

Es geht aber nicht nur um die Einlösung eines politischen Versprechens, sondern auch um die Erfüllung verfassungsmässiger und gesetzlicher Ansprüche. Das bedeutet nicht nur, dass Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung, der Gleichheitsartikel, respektiert werden muss. Es geht auch um den verfassungsmässigen Auftrag von Artikel 34quater Absatz 2 BV, welcher eine angemessene Existenzsicherung im Alter verlangt.

Es geht zudem um die Anpassung an das neue Eherecht, welches jedem Ehepaar die freie Wahl der innerehelichen Aufgabenteilung überlassen hat, ohne dass eine bestimmte Form zu Privilegien respektive zu Benachteiligungen führen muss. Die AHV-Gesetzgebung als Anschlussgesetz zum Eherecht muss selbstverständlich diese Grundsätze respektieren. Die von einem Ehepaar individuell gewählte innereheliche Organisationsform sollte in erster Linie durch innereheliche Solidarität

getragen werden. Und namentlich ein Ehepartner, der im Interesse der Familie auf Einkommenserzielung verzichtet, sollte dafür nicht mit einer Reduktion seiner AHV-Rente büßen müssen. Das trifft im übrigen auch auf alle anderen Leute zu, welches immer ihr Zivilstand sein mag, wenn sie Leistungen, die sozial bedeutsam sind – wie Kindererziehung oder die Pflege älterer, gebrechlicher Angehöriger –, zugunsten dieser Gesellschaft übernehmen. Wir begrüßen es deshalb, dass mit der Vorlage der Kommission diese sozial bedeutsamen Leistungen, die nicht mit Einkommen verbunden sind, endlich auch respektiert werden.

Positiv sind die Leistungsverbesserungen, die in den niedrigsten Einkommenskategorien durch die neue Rentenformel erzielt werden. Gleichzeitig bedeutet das aber, dass man irgendwo Abstriche in Kauf nehmen muss. Es ist deshalb nicht mehr als folgerichtig, dass man von bisherigen, rein zivilstandsbedingten, sozialpolitisch aber nicht mehr legitimierten Leistungen Abstand nimmt. Die Vorlage gewährleistet übers Ganze gesehen das derzeitige Leistungsniveau und hebt dort das Leistungsniveau an, wo bisher Lücken bestanden haben oder die Situation unbefriedigend gewesen ist.

Selbstverständlich bleiben bei jeder AHV-Revision immer auch Wünsche offen. So ist es mit Sicherheit ein Schönheitsfehler, dass bei den Ehepaaren die Rente auf 150 Prozent plafoniert wird oder – was auch erwähnt wurde – dass zwischen Alt- und Neurentnern zum Teil erhebliche Rentenunterschiede zu verzeichnen sind. Aber jede AHV-Revision findet auch ihre Grenzen an der Finanzierbarkeit. Wenn Sie uns sagen können, woher wir die Mittel nehmen, um sämtliche Wünsche zu erfüllen, dann kann man das tun. Man sollte aber nicht vergessen, dass wir künftigen Generationen – angesichts der grossen Verschiebungen, die sich insbesondere durch die demographische Entwicklung ergeben werden – nicht allzu grosse Lasten aufbürden sollten, damit man eingegangene Verpflichtungen, die wir heute als realistisch einschätzen und auch als finanzierbar ansehen, dereinst nicht rückgängig machen muss.

Ich bitte Sie deshalb, auf die Vorlage einzutreten.

M. Philipona: Depuis de nombreuses années, il apparaît toujours plus clairement que l'AVS a deux problèmes essentiels à résoudre. D'une part, il s'agit de réaliser l'égalité des droits entre l'homme et la femme. Par ailleurs, il faut prendre des mesures nécessaires à temps pour combler le déficit financier que ne manquera pas de créer l'évolution démographique. Pour le groupe radical, il est clair que la 10e révision, telle qu'elle ressort des travaux considérables de la commission, correspond beaucoup mieux à ces critères que le projet initial, ceci pour autant que l'on ne considère pas ces propositions comme un service à la carte, mais comme une conception globale dont les éléments dépendent les uns des autres.

Il est bon de se souvenir que l'AVS ne doit pas être une institution figée. Elle ne l'a d'ailleurs jamais été puisqu'elle a évolué au cours des 9 révisions qu'elle a connues. Lorsque l'AVS fut introduite en 1948 et durant de nombreuses années, l'âge de la retraite fut également fixé à 65 ans pour les hommes et pour les femmes. C'était pourtant bien avant les dispositions constitutionnelles sur l'égalité des sexes. L'âge de la retraite des femmes fut ensuite peu à peu abaissé à 62 ans en raison de la bonne santé financière de l'AVS. Les recettes dépassaient en effet largement les dépenses, du fait du nombre de cotisants par rapport à celui des rentiers. Malheureusement, tel n'est, et de loin, plus le cas aujourd'hui. Lorsque certains utopistes tablent sur une reprise de la croissance à un taux de 2 pour cent pour assurer le financement de l'AVS, il convient de rappeler que ce taux est aujourd'hui négatif et que, sur les 20 dernières années, il ne fut en moyenne que de 1,3 pour cent. On voit mal, en pleine déprime économique, qu'il dépasse bientôt ce qu'il a connu pendant les années fastes.

Dans cette situation, l'AVS doit se souvenir de son mandat constitutionnel: la couverture des besoins vitaux en respectant le traitement égal des sexes. Elle peut et doit même, sans trop dépasser le niveau d'augmentation de son coût lié à l'évolution démographique, accorder un barème des rentes plus favorable aux personnes de condition modeste, des rentes davantage indépendantes de l'état civil, des bonifications pour

tâches éducatives ou tâches d'assistance. C'est là une conception nouvelle que le groupe radical soutient. Nous ne pourrions probablement pas aboutir à une égalité totale entre les droits et les devoirs des hommes et des femmes déjà dans cette 10e révision. Nous devons pourtant faire un pas décisif dans cette direction. Le langage de la rigueur doit être tenu, ne serait-ce qu'en prévision du jour pas si lointain où la pyramide des âges, totalement déséquilibrée, écrasera les actifs de ce pays. On peut certes imaginer une évolution du comportement procréateur des générations futures, mais cela reste hypothétique.

Dans la discussion de détail, le groupe soutiendra le droit individuel à la rente et le système de splitting.

Contrairement à ce qui a souvent été dit, le splitting ne coûte pas en lui-même à l'AVS. Il permet, en revanche, de corriger le principal défaut actuel de l'AVS qui tient au fait qu'il n'est pas tenu compte des modifications de l'état civil intervenues au cours de la vie. C'est en effet l'état civil au moment de la naissance du droit d'une rente AVS qui fait foi. Selon les circonstances, le résultat s'avère favorable ou franchement défavorable. Cet état de fait n'est pas soutenable aujourd'hui. Ce qui coûte en revanche dans le nouveau système, ce sont les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance. Ces bonifications se justifient amplement, puisque c'est bien sur la génération montante que nous comptons pour financer l'AVS de demain. Avec les propositions nouvelles de la commission, nous constatons avec satisfaction que toutes les personnes qui auront élevé des enfants seront gagnantes par rapport à la situation actuelle.

Devant les propositions innovatrices en matière d'AVS, nous devons faire un examen approfondi des répercussions pratiques dans leur ensemble, mais il faut aussi éviter d'appeler manque de transparence ce qui est en réalité manque de compréhension face à quelque chose de nouveau.

M. Cavadini Adriano: Je prendrai plutôt position sur les propositions de renvoi Wick et Bortoluzzi qui introduisent le problème de la rente unique. C'est un thème qui a été discuté d'une façon marginale par la commission. Je ne pense pas qu'un renvoi à la commission permette maintenant de préparer un nouveau modèle de rente unique. Mais le thème mérite d'être examiné et le Conseil fédéral qui a reçu, entre temps, des rapports d'experts sur cette possibilité devrait se prononcer avant la discussion au Conseil des Etats.

Pourquoi un examen approfondi de la rente unique? J'avais présenté le 20 juin 1991 un postulat 91.3222 allant dans cette direction. Entre temps, les experts qu'on a entendus en commission se sont prononcés pour une formule plus simple. Encore à la séance de fin janvier, deux experts ont jugé la rente unique plus transparente, plus valable même pour une coordination avec le 2e pilier.

D'autre part, et c'est un élément très important de cette discussion, d'après les renseignements des services du département, le coût du modèle qui a été élaboré par la commission permettrait de verser une rente unique à tous les rentiers, équivalant environ au 90 pour cent de la rente maximale. Donc, on peut se demander si une différence de 10 pour cent par rapport à la rente maximale justifie un système, certes valable, mais très compliqué, coûteux du point de vue administratif, difficile à comprendre par les rentiers, et qui, si une personne voulait connaître le montant de sa rente, obligerait à faire un calcul individuel. Il ne faut pas oublier que le système de la commission nous contraint à avoir pendant une quinzaine ou une vingtaine d'années deux calculs parallèles pour les personnes dépendant de l'ancienne formule et pour celles bénéficiant du splitting. Le 10 pour cent de différence justifie donc un système extrêmement compliqué. Il ne faut pas oublier qu'avec la rente unique on pourrait épargner au niveau des prestations complémentaires et en plus on aurait moins de frais administratifs.

Je demande que le Conseil fédéral puisse se prononcer avant la discussion au Conseil des Etats sur le modèle de la rente unique comme solution alternative plus simple ou au moins qu'il nous dise pourquoi ce système ne peut pas être envisagé déjà maintenant.

M. Spielmann: Cette 10e révision de l'AVS est attendue depuis longtemps. Fort heureusement, une première partie a pu entrer en vigueur et apporter des améliorations qui – même si elles sont faibles – sont appréciées par une bonne part de la population. Aujourd'hui, nous débattons de la suite de cette 10e révision de l'AVS que l'on doit placer sous les trois grandes exigences de notre époque. La première est celle de l'égalité entre hommes et femmes; la deuxième est celle du problème du travail lié au développement économique, à l'apparition d'un chômage de masse durable et à l'exigence du partage du temps de travail; la troisième est celle du financement de l'AVS et plus généralement du problème financier posé par la sécurité sociale. Il s'agit de voir comment on répond à ces trois exigences au travers du projet sorti de la commission.

Sur le plan financier tout d'abord, un des aspects importants de notre AVS, de ce 1er pilier essentiel, c'est qu'il repose en définitive sur un système de solidarité, un bon système qui a fait ses preuves. On a d'ailleurs vu au travers des multiples révisions que ce principe ne devait pas être remis en cause. Paradoxalement aujourd'hui, dans l'attente de cette 10e révision de l'AVS et de l'introduction des améliorations tant espérées, on a réduit, ou du moins essayé de réduire les différentes prestations de remplacement qui devaient diminuer les effets négatifs de la non-introduction de la 10e révision de l'AVS. Je pense aux prestations complémentaires, à toute la politique d'assistance. Il faut savoir aussi que cette dernière pèse très lourd sur les budgets des collectivités publiques et qu'en définitive une amélioration substantielle du 1er pilier permet également de résoudre les problèmes de ce financement. C'est ainsi que, lors des révisions précédentes, on a pu réduire de près de 40 pour cent le nombre des prestations complémentaires et que cette fois cela représente une économie de l'ordre de 100 millions.

L'autre problème du financement est relatif à sa répartition. Je crois qu'on pèsera encore les décisions qui ont été prises dans le cadre du programme d'assainissement où on a réduit d'environ un milliard en trois ans la subvention de la Confédération à l'AVS.

La deuxième exigence fondamentale est celle du temps de travail. Aujourd'hui, tout le monde parle du chômage, de l'exigence de la répartition du temps de travail. Beaucoup de plans de restructuration, y compris dans l'administration fédérale, prévoient la mise à la retraite anticipée, ce qui entraîne des coûts non seulement énormes, mais encore cette décision n'est souvent pas partagée ou pas le résultat d'un libre choix. Il s'agit donc de relever qu'au moment même où cette exigence grandit on avance l'idée d'augmenter l'âge de la retraite des femmes, ce qui va à l'encontre du bon sens.

S'agissant de l'égalité entre hommes et femmes, il est vrai que dans ce projet, comme dans beaucoup de projets précédents, on présente sous forme de multipack quelques avantages, des clins d'oeil aux femmes comme celui de la rente indépendante de l'état civil, celui du bonus éducatif et celui sous la forme d'un geste en faveur des femmes divorcées. Mais ces propositions, dans l'ensemble du projet, ne sont là que pour faire passer l'inacceptable, c'est-à-dire l'augmentation de l'âge donnant droit à la retraite de 62 à 64 ans. On peut encore ajouter que l'on ne tient toujours pas suffisamment compte des disparités salariales entre l'homme et la femme, disparités en défaveur des femmes et qui se chiffrent à environ 8 pour cent. Tout ceci n'est pas dans ce paquet.

En conclusion, je vous dirai que si ce Parlement décidait d'aller dans cette direction, que je considère comme contraire à toute raison et à toute la politique, ainsi qu'à toute l'attente de la population, en augmentant l'âge de la retraite pour les femmes, c'est le peuple qui aura le dernier mot. Car, sur ce terrain-là, nous sommes décidés à lancer immédiatement le référendum.

Borer Roland: Die laufende Legislaturperiode wird wahrscheinlich einmal in die Geschichte eingehen als die Legislaturperiode der dringlichen Massnahmen und Revisionen der Sozialversicherungswerke.

Eines haben alle Vorstösse gemeinsam: Wir wollen Bedürftigen helfen – ein Grundsatz, hinter den wir uns voll und ganz

stellen können. Die andere Seite aber vergessen wir fast überall, oder wir sind uns mindestens nicht darüber einig, nämlich über den Punkt: Woher kommt das Geld, um diese Werke zu finanzieren?

Die Fraktion der Auto-Partei wird einstimmig für Eintreten stimmen, sie wird aber den Rückweisungsantrag Bortoluzzi – wenn auch mit leichten Bedenken, ebenso wie der Kommissionspräsident – unterstützen. Wir haben Bedenken aus dem Grund, dass die Kommission unserer Ansicht nach nicht das richtige Gremium ist. Es wäre besser gewesen, der Bundesrat hätte sich mit den anstehenden Problemen befasst. Unseres Erachtens ist das Postulat der Minderheit Spoerry (93.3034) besser, das auch noch zur Diskussion stehen wird und das wir voll und ganz unterstützen werden.

Zur 10. AHV-Revision: Vor mehr als zehn Jahren sind die ersten Ansätze dazu gemacht worden. Heute haben wir ein Werk, das von der Idee her als Diskussionsgrundlage sicher nur brauchbar ist. Ganz klar möchte ich in diesem Zusammenhang sagen, dass das nicht die Schuld des Bundesrates ist. Der Bundesrat hat uns eine andere Vorlage vorgelegt. Es ist auch nicht der Fehler des Kommissionspräsidenten. Er hat im übrigen diese Kommission sehr kompetent und sehr genau geführt. Schuld daran, dass wir nur eine brauchbare Lösung haben, sind die verschiedenen Änderungsanträge, die im Zusammenhang mit dieser Revision aus der nationalrätlichen Kommission heraus entstanden sind.

Was beurteilen wir als positiv? Positiv ist für uns, dass man zur eigenständigen Rente für jeden Rentner wechselt, ein Grundsatz, gegen den man eigentlich nichts haben kann, der uns richtig zu sein scheint. Dass man zum System des Einkommenssplittings gekommen ist, können wir unterschreiben. Das Einkommenssplitting hat sehr viele Vorteile gegenüber dem anderen Rentensplitting – auch das ein Punkt, den wir als richtig erachten.

Frauen oder auch Männer, die Kinder betreuen, die Behinderte betreuen, die Familienangehörige betreuen, erbringen eine soziale Leistung gegenüber unserem Staat. Diese Leistung ist unseres Erachtens mit einer volkswirtschaftlichen Leistung gleichzusetzen. In diesem Zusammenhang können wir zu einer Erziehungs- und Betreuungsgutschrift grundsätzlich ja sagen.

Die geänderte Rentenskala, die Minderrenten für gewisse Kreise kompensiert, ist auch für uns der richtige Weg.

Mit der Revision, wie sie heute ansteht, ist auch die Frage der Gleichstellung von Mann und Frau vollzogen.

Negative Punkte: Wir legen heute ein Werk vor, das in dieser Form schlichtweg in der Zukunft nicht finanzierbar sein wird. Die Experten, das Bundesamt, haben uns klar gesagt, dass Milliardendefizite in den Jahren um 2005 auf uns zukommen, die wir so nicht akzeptieren können. Wir wollen wissen, wie diese Renten finanziert werden. Bevor wir diese Antwort haben, sagen wir nicht ja zu dieser Revision.

Im weiteren erscheint uns das vorliegende Modell zusätzlich als zu kompliziert. Bewiesen wird das dadurch, dass 400 zusätzliche Stellen bei den Ausgleichskassen beantragt werden. Das ist untragbar!

Noch ein persönliches Wort zu Frau Diener: Sie haben vorhin die Energiesteuer angesprochen, den Wechsel von der Einkommenssteuer zur Energiesteuer. Passen Sie auf, dass wir nicht plötzlich dieses System vehement unterstützen! Denken Sie daran, dass dann das Erwärmen von einem Liter Milch für die Personengruppe mit einem Jahreseinkommen bis 12 000 Franken gleich viel kosten wird wie für die Gruppe mit einem Einkommen von 200 000 bis 300 000 Franken pro Jahr.

Allenspach, Berichterstatter: Die Arbeiten der Kommission haben in diesem Rate keine einhellige Aufnahme gefunden. Das war auch nicht zu erwarten, denn bei einem Systemwechsel wollen die einen mehr und die anderen weniger. Daraus kann man schliessen, dass die Kommission den Weg der goldenen Mitte eingeschlagen hat.

Wir haben Rückweisungsanträge aus verschiedenen, sich widersprechenden Gründen: Wir haben Rückweisungsanträge, weil das Splittingssystem grundsätzlich abgelehnt wird und anstelle des Splittingssystems ein Einheitsrentensystem einge-

führt werden soll; das sind die Anträge Wick und Bortoluzzi. Wenn wir ein Einheitsrentensystem einführen wollen – Herr Wick hat dies deutlich gesagt –, würde das bedeuten, dass die Maximalrente um etwa 20 Prozent reduziert werden müsste. Die Bezüger von Maximalrenten sind aber nicht nur wohlhabende Leute. Heute haben 45 Prozent aller Versicherten Anspruch auf Maximalrenten, entsprechend den Ueberlegungen von Herrn Wick müssten also die Renten von mehr als 45 Prozent der Versicherten substantiell reduziert werden. Ich bitte Sie, in Ihren Kreisen abzuklären, ob eine solche Reduktion der Renten von 45 Prozent der Versicherten sozialverträglich und konsensfähig wäre.

Herr Wick hat die Einheitsrente sodann auch mit Erleichterung der Administration und möglichen Kosteneinsparungen begründet. Die Kosten der Durchführung der AHV entstehen vor allem durch den Beitragseinzug. Dieser kostet ungleich mehr als die Auszahlung und die Festsetzung der Renten. Mit der Einheitsrente würde also auf der administrativen Seite nur wenig erreicht. Wenn heute von 400 zusätzlichen Stellen, die notwendig würden, um das Splittingssystem durchzuführen, gesprochen wurde, so ist dies die Aussage eines Vollzugsfunktionärs, die noch auf dem System der zwei Rentenformeln beruhte. Diese Aussage ist durch die Neubearbeitung und den Verzicht auf die Anwendung von zwei Rentenformeln überholt. Ich bitte Sie, derartige Zahlen aus früheren, anderen Bearbeitungsphasen nicht weiter zu wiederholen.

Auch Herr Bortoluzzi hat von einem tieferen Rentenniveau gesprochen; auch er würde offenbar diese Reduktion um 20 Prozent bei 45 Prozent der Anspruchsberechtigten akzeptieren. Er sagte weiter, die Einheitsrente entspreche dem Prinzip der Gleichbehandlung. Ich möchte dem widersprechen. Einheitsrente ist nicht Gleichbehandlung, Einheitsrente ist Nivellierung. Ich möchte Sie bitten, das bei Ihren Ueberlegungen zu berücksichtigen.

Den Umfang der notwendigen administrativen Aufwendungen haben wir geprüft. Ich habe einen Bericht der Ausgleichskassen über die administrativen Aufwendungen vor mir; dieser Bericht sagt deutlich, dass auch unser Splittingssystem administrativ durchaus verkraftbar wäre.

Herr Bortoluzzi hat sodann die Rückweisung der Vorlage gefordert, weil die Gleichstellung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren nicht verwirklicht sei. Es sei unangebracht, die Konkubinatspaare zu bevorzugen. Es ist paradox, einerseits die Kostenneutralität zu verlangen und sich dann über die Systemwidrigkeit bei der Plafonierung der Renten bei den Ehepartnern zu beklagen: Denn Sie alle wissen, dass die Aufhebung der Plafonierung pro Jahr rund 2 Milliarden Franken zusätzliche Ausgaben für die AHV verursachen würde, und das können wir ganz einfach nicht verkraften.

Herr Bortoluzzi hat sodann verlangt, wir müssten die Witwer und die Witwen gleichstellen. Das würde bedeuten, dass Witwer nach dem 45. Lebensjahr, wenn sie keine Kinder erziehen und voll erwerbstätig sind, eine Rente der AHV beziehen würden. Das ist sozial unnötig und wird wahrscheinlich von voll erwerbstätigen Witwern auch keineswegs gewünscht. Ich möchte darauf hinweisen, dass Herr Bortoluzzi Mitglied der Kommission ist; er hat diese Anträge in der Kommission nicht gestellt, und es ist etwas peinlich, wenn er nachträglich das, was er in der Kommission hätte beantragen können – und er hätte Zeit dazu gehabt –, im Rate als Kritik an der Kommissionsarbeit einbringt.

Wir haben eine zweite Gruppe von Rückweisungsanträgen – jene aus finanziellen Gründen. Das sind vor allem die Rückweisungsanträge der liberalen Fraktion. Die Kosten, die der Entwurf des Bundesrates verursacht, betragen 545 Millionen Franken pro Jahr; die Kosten gemäss den Beschlüssen des Ständerates 845 Millionen Franken im Jahr; die Kosten gemäss den Anträgen der nationalrätlichen Kommission – wenn Sie ihnen in allen Teilen voll zustimmen – werden etwa 160 Millionen Franken pro Jahr betragen. Mit anderen Worten: Wenn Sie den Kommissionsanträgen voll zustimmen, haben Sie beinahe diese Kostenneutralität erreicht. Sie hätten es in der Hand, noch mehr als überhaupt notwendig zu erreichen, wenn Sie bei Artikel 21 dem Antrag der Minderheit III zustimmen würden. Ich glaube, dass das Streben nach Kostenneu-

tralität möglicherweise ein Grund für die Rückweisung der Vorschläge des Bundesrates und des Ständerates hätte sein können, nicht aber Grund für die Rückweisung der Arbeiten Ihrer Kommission.

Herr Maspoli hat einen Antrag eingebracht, der als Kompromiss zwischen den Anträgen des Bundesrates und dem Splittingssystem zu bezeichnen ist. Er hat diesen Kompromiss als Minisplitting bezeichnet. Ich muss zugeben, dass dieser Vorschlag am ehesten in unser Konzept hineinpassen würde. Aber – und das ist das grosse Aber – er ändert am Prinzip der Ehepaarrenten nichts und kann damit den Veränderungen im gesellschaftlichen Leitbild der letzten Jahre und Jahrzehnte nicht Rechnung tragen. Ich bin überzeugt, dass wir diesen Leitbildveränderungen Rechnung tragen müssen, und deshalb sind wir in der Kommission einen wesentlichen Schritt weiter gegangen, als Herr Maspoli gehen möchte.

Darf ich zum Schluss noch drei Bemerkungen machen:

1. Wir haben uns in der Kommission intensiv mit allen Details befasst. Wir haben versucht, die Zusammenhänge, die finanziellen Auswirkungen und die Probleme der Durchführung zu berücksichtigen. Wir konnten uns dabei auf eine sehr intensive Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung abstützen. Ich möchte dem Bundesamt und den Fachleuten an dieser Stelle meinen herzlichsten Dank ausdrücken. Ohne ihre kompetente Mitarbeit würden wir heute nicht vor Sie treten können.

2. Wir haben auch intensive Rücksprache mit den Vollzugsbeamten genommen und ihre Vorschläge soweit als möglich berücksichtigt. Selbstverständlich konnten nicht alle offenen Fragen geklärt werden. Selbstverständlich könnten weitere Ueberprüfungen vorgenommen werden. Die Kommission scheut eine solche Ueberprüfung nicht. Wir sind überzeugt, dass wir gute Arbeit geleistet haben. Ich würde gerade deshalb eine solche Ueberprüfung begrüßen. Dies ist aber nicht möglich, wenn Sie nicht bereit sind, auf diese Vorlage einzutreten.

3. Wir haben in einer Parforceleistung innert zwei Jahren ein neues System für die AHV erarbeitet. Wenn Sie die Kommission beauftragen, anstelle des erarbeiteten Splitting-Systems ein Einheitsrentensystem neu zu erarbeiten, wird die Kommission dies selbstverständlich tun. Aber ich kann Ihnen nicht versprechen, schon im nächsten Jahr mit einer solchen Vorlage vor Sie treten zu können. Sind Sie aber sicher – und das möchte ich Ihnen zu bedenken geben –, dass ein Einheitsrentensystem dann in diesem Saale eine parlamentarische Mehrheit fände? Ich zweifle daran.

Wenn Sie Nichteintreten beschliessen, blockieren Sie die Anpassung der AHV an die neuen gesellschaftlichen Leitbilder. Das würde ich persönlich und das würde auch die Kommission sehr bedauern. Wir bitten Sie aus diesen Gründen, alle Rückweisungsanträge abzulehnen.

M^{me} Jeanprêtre, rapporteur: Tout ce qui a été proposé ici par les différents intervenants, à une exception près qu'a regrettée M. Allenspach, a déjà été largement discuté en commission. Nous sommes arrivés à ce que j'ai évoqué être un compromis remarquable et tout a été examiné de façon très attentive et scrupuleuse. L'administration a également fait un travail exemplaire et nous tenons ici à l'en remercier très sincèrement.

Ce ne serait donc ni le moment ni le lieu de tout remettre en cause. C'est vrai, Messieurs Wick et Cavadini Adriano, que cette proposition de rente unique, à laquelle vous faites allusion maintenant, est une idée intéressante. Elle pourrait être généreuse, peut-être, et remplirait le mandat constitutionnel de l'article 34quater des moyens existentiels minimum qui doivent être assurés aux personnes âgées. Mais, son aspect financier fait problème. Une rente unique qui satisferait les besoins existentiels minimum, c'est-à-dire une rente unique d'un niveau équivalent à la rente maximale actuelle, voire éventuellement supérieure, serait impayable dans notre système actuel. On l'a évoqué, une diminution de la rente maximale pour le 45 pour cent de la population des rentières et des rentiers poserait également de grands problèmes.

D'autre part, il faut en être conscient, cela signifierait la fin du système que l'on essaie de mettre en place. Cela introduirait

alors un autre système. Notre système, celui que nous vous proposons, est d'autre part administrativement tout à fait praticable. On pourrait donc envisager ceci dans une 11e révision, mais cela n'est pas aussi simple que M. Cavadini l'évoque. Il faut en connaître tous les paramètres. Cela ne sort pas d'un chapeau de magicien. C'est vrai que toute amélioration sociale entraîne des coûts supplémentaires et, notamment, puisque l'exemple a été pris, le déplafonnement de la rente de couple fixée à 150 pour cent. Ceci a déjà été longuement discuté en commission, nous pouvons le garantir.

En ce qui concerne la proposition du groupe libéral, présentée par M. Leuba, et qui a trait vraisemblablement aux coûts excessifs de cette 10e révision, et peut-être à celui de la neutralité des coûts qui est considérée un peu comme un tabou, on l'a évoqué, il y a en fait un équilibre dans le paquet global que nous vous soumettons. Si l'on se focalise certes sur le seul thème du splitting, je l'ai dit dans mon exposé introductif, les 940 millions ne représentent que 4,5 pour cent consacrés de façon ciblée aux moins favorisés dans le système actuel. Si l'on prend les chiffres en détail, en fait, il s'agit de 3 pour cent consacrés aux améliorations dues aux modifications des barèmes et de 1,5 pour cent pour les deux types de bonus. C'est en fait moins de la moitié de l'excédent actuel engrangé chaque année dans le fonds AVS. Certes alors, il faut le reconnaître, des moyens créatifs et imaginatifs, issus de notre engagement, doivent, à terme, trouver une concrétisation pour parer au déficit de financement. M^{me} Diener en a évoqué un, il doit y en avoir d'autres.

Ainsi, pour conclure, il est raisonnable, comme M. Allenspach l'a évoqué, d'admettre aujourd'hui cette révision. Je crois que le temps est venu d'adapter aussi cette institution sociale qu'est l'AVS aux besoins de notre époque, et nous vous invitons ainsi à entrer en matière et à refuser les propositions de non-entrée en matière.

M. Cotti, conseiller fédéral: Le message du Conseil fédéral qui date du 5 mars 1990, qui a donc quelque trois ans, avait, vous vous en rappelez, trois finalités principales. D'un côté, il s'agissait d'introduire rapidement certaines améliorations sociales que le Conseil fédéral considérait indispensables. Deuxièmement, le message avait pour but, dans le cadre du système proposé, de réaliser aussi très rapidement l'égalité entre hommes et femmes. Le message reconnaissait tout de même que dans deux secteurs, l'âge de la retraite et la rente de veuve et de veuf, cette égalité n'était pas réalisée. Troisièmement le message avait pour but de réaliser aussi rapidement un premier pas sur la voie de la flexibilisation de l'âge de la retraite.

Le Conseil fédéral constate que le Parlement a réalisé à la vitesse, ou presque, demandée par le Conseil fédéral les améliorations sociales, donc le premier but, et qu'il est en train de réaliser la flexibilisation dont je parlais dans le cadre des décisions que vous allez prendre. En revanche, la commission du Conseil national s'est chargée en particulier de modifier à la base le système en éliminant la rente de couple traditionnelle et en introduisant une rente individualisée, indépendamment de l'état civil.

Je rappelle que le Conseil fédéral, dans son message, indiquait qu'à côté de la 10e révision à réaliser rapidement dans ces finalités limitées, il envisageait une 11e révision ayant pour but de donner suite aux évolutions de la société, comme vous les avez appelées, aux évolutions sociologiques – on pourrait les définir –, de s'atteler au problème de l'âge de la retraite, et en particulier d'examiner les relations entre le 1er et le 2e pilier en fonction de l'objectif constitutionnel de la couverture des besoins vitaux et pour terminer aussi, dans cette grande 11e révision, d'affronter le grand problème du financement de l'AVS à moyen et long terme.

Le Conseil fédéral constate que la commission a décidé d'anticiper l'examen des problèmes de société, d'anticiper l'examen des conséquences des évolutions de société et en même temps d'anticiper le problème de l'âge de la retraite. Je dois dire d'emblée – je l'avais dit à la commission en son temps – que si le Conseil fédéral ne s'oppose pas du tout aux propos de la commission, il avait cependant mis quelques conditions à ses travaux pour savoir s'ils répondaient à des exigences es-

sentielles et non éliminables, la première de ces exigences étant, bien sûr, l'acceptabilité sociale des propositions de la commission.

Or, je peux dire que malgré une série de points d'interrogation, sur lesquels je ne vais pas m'étendre aujourd'hui, cette garantie sociale semble acquise dans les propositions de la commission. Ainsi, par exemple, une fois que la commission eût décidé d'assumer les évolutions sociologiques, il est certain que l'introduction du bonus éducatif qu'elle proposait répondait à une exigence sociale indiscutable que le Conseil fédéral salue très volontiers. J'avais dit à la commission et je répète ici que lors de la préparation de la 10e révision de l'AVS, nous nous étions penchés sur ce problème et nous aurions voulu vous proposer des solutions de manière très ouverte à ce sujet. Nous nous étions heurtés, bien sûr, à l'exigence qui dominait toute la préparation de cette révision: la neutralité des coûts. Du fait que notre révision dépassait déjà cette neutralité des coûts, on avait dû s'accommoder de la proposition sociale de modification de la courbe de rente en laissant de côté, avec beaucoup d'amertume, le bonus éducatif, bonus proposé d'ailleurs par la commission. Si la commission et le Conseil national considèrent que le dépassement des limites financières, ce qui n'était déjà plus la neutralité des coûts proposée par le Conseil fédéral, est acceptable, le Conseil fédéral sera le dernier à s'opposer à l'excellente initiative proposée par la commission. Il y a une série d'autres améliorations sociales qui sont indiscutables. Si vous prenez en compte les conséquences financières liées à ces conséquences sociales, le Conseil fédéral sera le dernier à s'y opposer.

Je répète encore que nos limites budgétaires avaient été beaucoup plus restreintes. Je fais par exemple allusion, ce qui me paraît très important, à un relèvement considérable des rentes maximales par rapport à la situation actuelle. Nous avons aujourd'hui quelque 45 pour cent de rentiers qui bénéficient de la rente maximale; vous passez à 60 pour cent; il s'agit donc ici d'une amélioration certaine. D'un autre côté, on ne peut pas nier – parce qu'il faut toujours voir le revers de la médaille – qu'une partie des bénéficiaires de ces augmentations ne seraient pas en soi tributaires, du point de vue social, de ces augmentations et que, donc, on finit quelque peu par céder au principe de l'arrosoir auquel on voudrait pouvoir ne plus recourir.

Il y a, d'autre part, une série de compensations indispensables – des rapporteurs l'ont dit – qui s'avèrent nécessaires pour diminuer les conséquences négatives et les déjections que comporte la réforme. Malgré ces compensations, on ne peut nier – et c'est là aussi un revers de la médaille – que certaines catégories – je pense en particulier aux veufs et aux veuves sans enfant – voient ou verront leur situation en matière d'AVS nettement empirer. Je dois dire pour terminer que du point de vue social la balance finale peut se révéler positive.

On a aussi évoqué – c'était la deuxième condition du Conseil fédéral – que des complications certaines s'introduisent dans un système AVS qui, jusqu'à maintenant, était très simple, très compréhensible et très transparent. Il n'y a pas de doute, du point de vue administratif, que des coûts supplémentaires entre 30 et 40 millions de francs s'ajouteront aux coûts administratifs actuels, mais le Conseil fédéral considère là aussi que la complication introduite par les propositions de la commission peut être acceptée compte tenu des objectifs fixés.

Je traite encore quelques éléments spécifiques. Vous vous rappelez que le Conseil fédéral indiquait clairement dans son message qu'il s'opposait, pour les raisons que je viens d'indiquer, à une augmentation de l'âge de la retraite de la femme, dans les conditions actuelles. Nous disions en effet que si on ne voulait pas, parce que ce n'était pas l'intention du Conseil fédéral, assumer d'ores et déjà les conséquences des modifications observées dans la société, c'est que, dans cette même société, des progrès sur la longue voie de l'égalité entre hommes et femmes avaient été bien sûr accomplis, mais que, et de loin, l'égalité n'avait pas été atteinte. Donc, il se justifiait, sur la base du message du Conseil fédéral, de laisser à la femme ce privilège – parce qu'il s'agit certes d'un privilège – jusqu'à ce que les inégalités aient été éliminées de l'autre côté.

Il va de soi que le Conseil fédéral a dû maintenant réfléchir aux

problèmes liés à la proposition de la commission. Elle vient en effet, nous le voyons, de proposer, par le système du splitting, une adaptation à l'évolution sociale, bien sûr aussi en faveur des femmes, et le Conseil fédéral, non sans quelque perplexité, estime tout de même que la logique voudrait que l'on tire les conséquences en ce qui concerne l'âge de la retraite. En effet, si on réalise le splitting, on fait des progrès dans la prise en compte de l'évolution sociale, et il faudra tirer les mêmes conséquences quant à l'âge de la retraite. Ce que le Conseil fédéral voulait renvoyer devrait s'imposer maintenant. Nous laissons bien sûr au Parlement la décision finale en la matière. Il faut reconnaître tout de même que la logique demanderait de procéder en parallèle.

J'en viens pour terminer à la question des coûts dans le cadre de la révision que vous proposez. Je rappelle que le Conseil fédéral avait travaillé avec des contraintes très dures et parfois même douloureuses, soit celles de la condition de la neutralité des coûts, qui avaient toujours caractérisé la préparation de la 10e révision de l'AVS. Je rappelle également que nous avions dû supporter les critiques les plus radicales face au fait que nous vous propositions une 10e révision de l'AVS qui comportait quelques dérogations à la neutralité des coûts. En effet, notre projet de révision, effectivement, n'était plus neutre du point de vue financier: il comportait 0,5 milliard à peu près de coûts supplémentaires.

Si la commission vous invite maintenant à doubler les coûts proposés par le Conseil fédéral, ce dernier doit rappeler au Parlement que cela ne doit pas être compris sans tenir compte de la vision financière à long terme et des perspectives – permettez que je le souligne – très sombres qui se présentent pour l'AVS à partir de la prochaine décennie. L'évolution des coûts de l'AVS est signalée de manière précise dans le cadre du message, l'évolution démographique va entamer de manière substantielle le fonds AVS, déjà à moyenne échéance. C'est à vous de déterminer si vous voulez maintenant augmenter encore les propositions du Conseil fédéral d'environ 0,5 milliard, si vous voulez supporter cela et comment vous réussirez à le rendre compatible avec les problèmes de la situation des coûts à l'avenir. Il n'y a pas de doute que toute proposition faite ici, qui augmente les coûts, va peser de manière supplémentaire sur la situation financière finale de l'AVS. Si vous deviez toucher à la proposition de la commission d'augmenter l'âge de la retraite – ce que vous ne voulez pas faire aujourd'hui – cela va de l'autre côté encore aggraver la situation des coûts. Donc, qu'il soit clair que les propositions sur lesquelles se déterminera le Parlement auront certainement un jour des incidences sur la situation financière de l'AVS.

Je termine en vous disant qu'il faudra des milliards et des milliards à l'AVS, à peu près dans dix ans, pour compenser le déséquilibre, par exemple, démographique qui va se manifester. Nous sommes en train, bien sûr, d'examiner ces problèmes et nous constatons ce qui est une vérité de La Palice, à savoir qu'il n'y aura pas des centaines de solutions au problème financier de l'AVS. Si l'on ne veut pas toucher aux prestations, et c'est ce à quoi le Conseil fédéral entend s'opposer fortement aussi dans les prochaines années, si on ne veut pas modifier l'âge de la retraite des femmes, et peut-être des hommes demain, il restera quelques solutions que je veux indiquer ici. On pourra modifier les prélèvements sur les salaires. Vous savez que cela va entraîner aussi pour l'économie pas mal de problèmes. On pourrait faire appel aux taxes à la consommation – on parle de TVA, etc. –, mais nous voyons déjà maintenant quelles sont les contraintes dans lesquelles nous nous trouvons face à ces augmentations. M^{me} Diener invoque des taxes d'incitation écologiques qui pourraient servir à cette besogne. Vous voyez qu'on se trouve à un niveau très élevé. Qu'il soit clair que le problème du financement de l'AVS sur lequel nous nous penchons maintenant est très difficile et toutes les décisions que vous prenez maintenant vont peser, s'il s'agit d'augmentation des coûts, sur la stabilité financière de l'AVS dans les prochaines années.

Je répondrai encore à M. Wick, à M. Cavadini Adriano et à d'autres personnes qui ont évoqué des solutions à long terme qui pourraient s'appeler rente unique et qui pourraient avoir d'autres directions. Je peux dire à M. Cavadini – mais vous le

savez déjà – que dans le cadre de l'examen général, qui devra aboutir un jour à la 11e révision de l'AVS, des relations entre les différents piliers, nous sommes en train d'étudier les problèmes, par exemple, de la rente unique. Belle définition, rente unique! Mais lorsqu'elle est confrontée aux conséquences des coûts, nous nous apercevons que si nous ne voulons pas baisser les rentes maximums actuelles, cette solution est immédiatement confrontée à des problèmes financiers énormes. Ici, je peux tranquilliser M. Cavadini: j'imagine que lorsque la commission du Conseil des Etats sera confrontée à ces problèmes, nous serons déjà à même de lui signaler quel est l'état d'avancement des études que nous accomplissons actuellement, afin de lui permettre justement d'évaluer cet état d'avancement, qui ne sera tout de même pas une étude définitive et terminée, en fait il s'agirait de transmettre l'état de cette étude.

Pour terminer, je signalerai aussi un autre élément. Au lieu d'une rente unique, on examine aussi la possibilité d'une augmentation substantielle de la rente minimale, afin de porter toutes les rentes minimales au niveau qui permettrait de répondre à ce que la constitution nous demande, c'est-à-dire d'assurer à tout le monde un minimum vital dans ce pays. Cette augmentation laisserait une marge supplémentaire jusqu'aux rentes maximales, et, dans cette marge, pourrait s'insérer la solution du splitting.

Tout cela est une musique d'avenir et concerne en particulier la 11e révision de l'AVS. Nous allons renseigner bien sûr le Conseil des Etats à ce sujet. Nous nous penchons maintenant sur les propositions qui concernent la 10e révision. Voilà la position du Conseil fédéral face au travail de la commission, qui doit être considéré comme excellent.

Je me plais à constater que M. Allenspach comme M^{me} Jeanprêtre ont reconnu l'effort considérable de l'Office fédéral des assurances sociales, effort qui a été fourni sur mandat du Conseil fédéral depuis le premier jour. Je me plais de constater que le travail de l'administration n'est pas sous-estimé au niveau de la commission.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Präsident: Wir stimmen über die Rückweisungsanträge ab.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Wick	Minderheit
Dagegen	offensichtliche Mehrheit

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der SD/Lega-Fraktion	Minderheit
Dagegen	offensichtliche Mehrheit

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der liberalen Fraktion	44 Stimmen
Dagegen	94 Stimmen

Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag Bortoluzzi	Minderheit
Dagegen	offensichtliche Mehrheit

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00

10. AHV-Revision

10e révision de l'AVS

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.021
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	207-245
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 371

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.