

ULRICH MEYER

Bürgerversicherung in der Schweiz

I. Die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung als Kernstück der schweizerischen sozialen Sicherheit

1. Die begrenzte Aussagekraft des Begriffs Bürgerversicherung im Vergleich der AHV/IV zur gesetzlichen Krankenversicherung

Die Eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV), im Volksmund kurz „Die AHV“, darf ohne Wenn und Aber als Kernstück der schweizerischen sozialen Sicherheit bezeichnet werden. Kein anderer Sozialversicherungszweig ist so stark im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger verankert wie die AHV. Es ist eine Volksversicherung: Grundsätzlich jede natürliche Person gehört ihr an, von der Wiege bis zur Bahre, ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht, Mündigkeit, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Einkommens- und Vermögensverhältnisse, persönliche Präferenzen, berufliche Stellung, gleichgültig ob als Arbeiter, Angestellter, Althirt, Bauersmann, arbeitslose, in medizinischer oder beruflicher Rehabilitation befindliche Person, Privatier, Freiberufler, Hausmann oder Hausfrau, Unternehmer, Parlamentarier, Magistratsperson, Bundesrichter, Bundeskanzler, Bundesrat bis hin zum Bundespräsidenten – alle sind sie der AHV angeschlossen. „Freut Euch des Lebens, weil die AHV/IV besteht“, ist man, in Abwandlung einer Zeile deutschsprachigen Liedgutes¹, zu sagen geneigt.

Ist die schweizerische AHV/IV somit eine „Bürgerversicherung“? Dazu drängen sich drei Bemerkungen auf:

Der Ausdruck Bürgerversicherung ist hierzulande, im Unterschied zur Bundesrepublik, sowohl dem Sozialversicherungsrecht selber als auch der sozialpolitischen Diskussion fremd². Insofern der Begriff Bürgerversicherung den universalistischen

¹Das Lied des Zürchers Martin Usteri (1793), vertont durch Hans Georg Nägeli (1795), folgt dem Refrain: „Freut Euch des Lebens, weil noch das Lämpchen glüht; pflücket die Rose, eh' sie verblüht“ und enthält die – sozialstaatlich relevante – Strophe: „Wer Redlichkeit und Treue übt und gern dem ärmern Bruder gibt, bei dem baut sich Zufriedenheit so gern ihr Hüttchen an.“ (zitiert nach: Alojado Publishing 2004, www.liederarchiv.de).

²Das Wort Bürger hat bekanntlich, begriffsgeschichtlich gesehen, eine zweifache Tradition: Es kann den Bürger im Sinne des Dritten Standes (bourgeois) bezeichnen, aber auch darüber hinaus allgemein jeden Staatsbürger (citoyen). Im Schweizerischen ist die erste Wortbedeutung viel geläufiger als die zweite, was mit ein Grund dafür sein mag, dass die AHV/IV (wie auch die anderen sozialen Sicherungssysteme, welche wie die obligatorische Krankenpflegeversicherung die gesamte Wohnbevölkerung einbeziehen) in der Schweiz herkömmlicherweise nicht als Bürgerversicherung, sondern als Volksversicherung bezeichnet werden.

Ansatz eines Sozialwerkes zum Ausdruck bringt, welches die ganze Wohnbevölkerung erfasst (allgemeine und nicht gruppenspezifische Versicherungspflicht), kann die AHV/IV durchaus als Bürgerversicherung bezeichnet werden. Bürgerversicherung ist in diesem Sinne Einwohnerversicherung oder Volksversicherung.

Mehr als das Kriterium des universalistischen Ansatzes (Einbezug der gesamten Wohnbevölkerung) lässt sich allerdings dem Begriff nicht entnehmen. Insbesondere sagt die Bezeichnung Bürgerversicherung überhaupt nichts darüber aus, wie das so geheissene soziale Sicherungssystem strukturiert oder inhaltlich ausgestaltet ist und wie es finanziert wird. Es wird sich zeigen (Ziff. II und IV hienach), dass die so genannte AHV-*Versicherung* in vielerlei Hinsicht Züge einer wohlfahrtsstaatlichen Einwohner-*Versorgung* trägt, das Versicherungsprinzip nur in sehr abgeschwächter Form berücksichtigt und von mehreren vertikalen und horizontalen Solidaritäten überlagert ist.

Der – abgesehen von der Erfassung grundsätzlich aller Bürger (Einwohner) – gänzlich unspezifische Bedeutungsgehalt des Begriffs Bürgerversicherung zeigt sich mit aller Deutlichkeit an der Gegenüberstellung der AHV/IV zur obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 (KVG): Auch diese erfasst grundsätzlich die gesamte Wohnbevölkerung (Art. 3 Abs. 1 KVG), räumt allen versicherten Personen im Krankheitsfall einheitlich-gleiche Ansprüche auf Kostenvergütung für medizinische Heilbehandlungsleistungen ein, welche das Gesetz abschliessend umschreibt (Art. 24 bis 34 KVG)³. Insofern besteht weitgehende Übereinstimmung mit der AHV/IV, weshalb auch die Krankenversicherung bezüglich der Erfassung der gesamten Wohnbevölkerung als Bürgerversicherung bezeichnet werden kann. Damit sind aber die Gemeinsamkeiten erschöpft. Die Finanzierung namentlich ist – anders als bei der AHV/IV – gänzlich vom Arbeitseinkommen abgekoppelt (Art. 61 ff. KVG), indem von jeder krankenversicherten Person, vorbehaltlich kantonalen und regionaler Abstufungen, grundsätzlich gleich hohe kostendeckende (insofern risikogerechte) Prämien (Kopfbeiträge) erhoben werden (Art. 61 Abs. 1 und Abs. 2); Kinder und junge Erwachsene haben tiefere Prämien zu bezahlen (Art. 61 Abs. 3 KVG). Der soziale Ausgleich sodann erfolgt ausserhalb des Finanzierungssystems (Prämien im Sinne von Kopfbeiträgen), und zwar vermitteltst individuellen Prämienverbilligungen, die aus Steuermitteln von Bund und Kantonen an Krankenversicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (Art. 65 ff. KVG)⁴ nach Mass-

³ Für die privatrechtliche Krankenversicherung verbleibt nur noch ein relativ schmaler Raum ausserhalb der gesetzlichen Krankenversicherung, wo der Tarifschutz (Art. 44 Abs. 1 KVG) zum Zuge kommt, z. B. im stationären Pflegebereich (BGE 129 I 346), bei Spitalaufenthalten bezüglich des nach KVG u. a. nicht versicherten Privat- oder Halbprivatpatienten-Status (126 III 345 und zur Publikation in der Amtlichen Sammlung [AS] bestimmtes Urteil Bundesgerichtsentscheid [BGE] 130 II 5P.74/2004 vom 31. August 2004.) sowie bei nicht in den gesetzlichen Leistungsbereich ambulanten Behandlungen (z. B. Zahnpflege).

⁴ Dem schweizerischen Krankenversicherungsrecht mit seiner Trennung von versicherungsmässigem Leistungs- und Beitragsbereich einerseits, sozialpolitisch unumgänglicher finanzieller Entlastung der krankenversicherten Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Beitragszuschüsse aus Steuermitteln andererseits, kann eine hohe Rationalität und innere Folgerichtigkeit nicht abgesprochen werden. Es entspricht den heute wohl vorherrschenden ordnungspolitischen Vorstellungen, dass die beiden Hauptziele der Sozialstaatlichkeit, Schutz vor den sozialen Risiken (durch die Sozialversicherung) und soziale Gerechtigkeit

gabe des steuerbaren Einkommens (laut letzter rechtskräftiger Steuerveranlagung) erbracht werden.

2. Zur Geschichte der schweizerischen AHV/IV

Warum nun hat die Schweiz ihre – im Sinne der einleitend dargelegten Bedeutung – Bürgerversicherung, die AHV? Die Antwort auf diese Frage kann nicht ohne Rückblick auf die Geschichte schlüssig beantwortet werden. Bis am 1. Januar 1948 das AHVG und am 1. Januar 1960 das IVG in Kraft traten, dauerte es eine ganze schöne Weile. Die Sozialversicherung als Technik zur Bewältigung der mit der aufkommenden Industrialisierung einhergehenden Risiken ist bekanntlich eine Errungenschaft des deutschen Kaiserreichs. Daran hatte sich durchaus auch die Schweiz orientiert, als sie sich – nach Aufnahme des Art. 34bis in die 1874er-Bundesverfassung am 26. Oktober 1890 – daran machte, die Gesetzgebung im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung zu erlassen. Allerdings hat sich das klassische Modell der Bismarckschen Sozialversicherung, seinem weltweiten Siegeszug zum Trotz, in der Schweiz nur halbwegs durchgesetzt. Wohl gelang es, mit der durch die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA, Luzern) durchgeführten Unfallversicherung ein Versicherungsobligatorium für die Arbeitenden in den gefahrenträchtigen Fabrikbetrieben zu schaffen und sie gegen die Folgen von Berufsunfällen, Berufskrankheiten und – eine schweizerische Eigenheit – Nichtberufsunfällen abzusichern. Hingegen scheiterte ein bundesrechtliches Versicherungsobligatorium für die Krankenversicherung in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1900 im Wesentlichen am Widerstand jener Kreise, welche die Krankenversicherung seit langem auf privatrechtlicher Grundlage betrieben (namentlich in Form von Krankenkassenvereinen), dies nach den Prinzipien der Selbsthilfe auf Gegenseitigkeit oder der privaten Versicherung, eine zentrale Weichenstellung, welche für die Struktur des schweizerischen Sozialversicherungsrechts bis heute prägend geblieben ist. Ein Bundesobligatorium für die Krankenpflegeversicherung konnte erst

(durch Einkommensumverteilung im Rahmen des Steuerrechts), getrennt werden sollten. Ferner ist die Freistellung der Arbeitsnebenkosten von der Beitragsbelastung für die gesetzliche Krankenversicherung bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im internationalen Vergleich ein grosser Vorteil. In diesen Punkten hat die schweizerische Krankenpflegeversicherung Modellcharakter und wird gerade in der Bundesrepublik stark beachtet. Wenn das schweizerische Krankenversicherungssystem dennoch seit seinem Bestehen (1996) in Schwierigkeiten steckt, weil es die ständige und (im Vergleich zu den Lohn- und Preisindizes) überproportionale Zunahme der Gesundheitskosten (und damit der Gesamtausgaben der Versicherung) nicht in den Begriff bekam, liegt dies wesentlich an der bisher mangelhaften Verwirklichung des Wettbewerbsprinzips auf der Seite der Leistungserbringer: Weder gibt es echte Konkurrenz unter ihnen, noch verfügen Staat (bei erst noch gesplitteten Zuständigkeiten von Bund und Kantonen in den Bereichen der Krankenversicherung und des Gesundheitswesens) und Krankenversicherer über nachweislich wirksame Interventions- und Korrekturmöglichkeiten zur Kosteneindämmung. Die Revision der Krankenversicherung gemäss Botschaft des Bundesrates vom 18. September 2000 (Bundesblatt/BBl 2001 741) ist am 17. Dezember 2003 definitiv gescheitert, indem der Nationalrat die Vorschläge der Einigungskonferenz (mit dem Ständerat) verwarf. Grund dafür war insbesondere die vom Bundesrat befürwortete, im Parlament jedoch heftig umstrittene Aufhebung des Kontrahierungszwanges der Krankenversicherer gegenüber den zugelassenen Leistungserbringern gemäss geltendem Recht (Art. 35 ff. KVG). Nunmehr hat die Landesregierung am 25. Februar 2004 beschlossen, die Revision der Krankenversicherung in Etappen voranzutreiben.

auf den 1. Januar 1996 eingeführt werden; die Krankentaggeldversicherung ist für die Eidgenossen bis heute eine freiwillige Sache.

Während des Ersten Weltkrieges (1914-18) und in der Zwischenkriegszeit (1919-39) herrschte auf der Ebene der Bundesgesetzgebung sozialpolitischer Stillstand. Es waren insgesamt schwierige Zeiten, die zwar am 6. Dezember 1925 noch die Aufnahme einer entsprechenden Bundeskompetenz in die Verfassung erlaubten. Jedoch scheiterte die vom Parlament am 17. Juni 1931 verabschiedete erste Gesetzesvorlage für eine AHI-Rentenversicherung in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1931. Indessen bereiteten verschiedene Geschehnisse und Entwicklungen das Feld für die spätere AHI-Gesetzgebung auf Bundesebene vor: die Erinnerung an die desolate Lage der Wehrpflichtigen und ihrer Familien während des Aktivdienstes 1914-1918 (eine der Wurzeln des landesweiten Generalstreikes vom 9. bis 14. November 1918)⁵; der stetige Ausbau der beruflichen AHI-Vorsorge auf der Stufe der öffentlichen Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) und vieler privater Betriebe, vor allem grosser Unternehmungen; der Meilenstein des Friedensabkommens vom 19. Juli 1937 (abgeschlossen zwischen Arbeitgebern und -nehmern der schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie)⁶; die Ausbildung von kantonalen Sozialversicherungen und die auf Notverordnungsrecht der Vereinigten Bundesversammlung gründende Lohn- und Ersatzordnung während des Zweiten Weltkrieges, deren Ausgleichsstellen die Vorläufer der späteren Vollzugsorgane der AHV, der Ausgleichskassen von Kantonen und Verbänden, bildeten. In der Tat, die Sentenz vom Krieg als Vater aller Dinge hat auch hinsichtlich der schweizerischen AHV ihre Richtigkeit.

Noch während des Krieges, am 25. Januar 1944, beauftragte der Schweizerische Bundesrat das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage. Die dafür eingesetzte Expertenkommission verfasste in der Zeit vom 1. Juni 1944 bis 16. März 1945 einen gut 300 Seiten starken Bericht, welcher die Grundlage für die bundesrätliche Botschaft vom 24. Mai 1946 an das Parlament bildete. Schon am 20. Dezember des gleichen Jahres verabschiedete die Bundesversammlung das Gesetz über die AHV. Das Referendum wurde ergriffen, jedoch ohne Erfolg: Das Volk (damals noch die Männer) nahm das AHVG in einer denkwürdigen Abstimmung vom 6. Juli 1947 mit 862'036 Ja gegen 215'496 Nein, also in einem Stimmenverhältnis von vier zu eins, wuchtig an. Ein grosser Wurf, dem fortan eine hohe Stabilität, Kontinuität und Akzeptanz beschieden sein sollte: Seither zwar zehnmal (zuletzt auf den 1. Januar 1997) revidiert, hat das ursprüngliche Gesetz doch in seinen Grundzügen nach wie vor Bestand, und dies unter grundlegend anderen gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnissen, als sie die Nachkriegszeit auszeichneten. Gleiches gilt für das seit 1. Januar 1960 in Kraft befindliche Schwestergesetz, das IVG, welches

⁵ Eine Alters- und Hinterlassenenversicherung figurierte als siebter Punkt der Streikforderungen (Schweizer Lexikon, Luzern 1992, Bd. 4, S. 171).

⁶ Schweizer Lexikon (zit. in Anm. 5), Bd. 2, S. 755: Das Friedensabkommen ersetzte den Klassenkampf durch Sozialpartnerschaft und hatte Modellcharakter für die späteren Gesamtarbeitsverträge, welche für die schweizerische Wirtschaft bis heute typisch sind.

die Versicherung gegen die gesundheitlich bedingte Erwerbsunfähigkeit (Invalidität) regelt; es ist seither viermal revidiert worden, zuletzt eben auf den 1. Januar 2004 hin.

3. Die Stellung der AHV/IV in der Sozialverfassung

Nach einhelliger Auffassung der schweizerischen Staatsrechtslehre und -praxis ist die Schweiz verfassungsmässig als demokratischer, föderalistischer und sozialer Rechtsstaat konstituiert.⁷

Nach der auf den 1. Januar 2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999⁸ zählt das Prinzip der Sozialstaatlichkeit nun auch formell zu den Strukturprinzipien der Verfassung und steht gleichwertig neben der Rechtsstaatlichkeit, der Bundesstaatlichkeit und dem Prinzip der demokratischen Mitwirkung⁹. Sozialstaatlichkeit wird umschrieben als verfassungsrechtlich begründeter ständiger Auftrag an die staatlichen Behörden, mit geeigneten Massnahmen, welche den gesellschaftlich-wirtschaftlichen Kontext berücksichtigen, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit (d. h. Chancengleichheit und sozialen Ausgleich) zu verwirklichen, um dadurch die Menschenwürde der Einzelnen zu schützen und ihnen faktisch die Entfaltung ihrer Persönlichkeit und ihrer Grundrechte zu ermöglichen.¹⁰

Unter den zahlreichen Elementen der schweizerischen Sozialverfassung (sozialstaatliche Zielnormen; Sozialrechte; sozialrechtliche Kompetenznormen) nimmt die AHV/IV einen prominenten Platz ein. Nach Art. 111 Abs. 1 BV trifft der Bund Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (erster Satz). Dieser Gesetzgebungsauftrag ist eines der Mittel, um die in Art. 41 BV umschriebenen Sozialziele, aus denen allein keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können (Art. 41 Abs. 4 BV), zu erreichen. Gemäss Art. 41 BV setzen sich Bund und Kantone, in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative, u. a. dafür ein, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat (Abs. 1 lit. a), ferner dafür, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen u. a. von Alter, Invalidität, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist (Abs. 2), dies im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel (Abs. 3). Die Art. 111/2 BV enthalten Vorgaben für die Ausgestaltung der AHV/IV durch den Bundesgesetzgeber.

Aus dieser sozialverfassungsrechtlichen Ausgangslage heraus ergibt sich, dass die schweizerische AHV/IV von vornherein verfassungsmässig breit abgestützt ist, und

⁷ *Jean-François Aubert/Pascal Mahon*, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess 2003, S. 374 N 2; *Ulrich Meyer-Blaser*, Einwirkungen der neuen Bundesverfassung auf das schweizerische Sozialrecht, in: Symposien zum schweizerischen Recht, Die neue Bundesverfassung, Zürich 2002, S. 124 N 49; *René Rbinow*, Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Basel 2000, S. 22 ff.; *ders.*, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, S. 28 N 158, S. 38 NN 213 ff.

⁸ SR 101.

⁹ *Ulrich Meyer-Blaser/Thomas Gächter*, Der Sozialstaatsgedanke, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2002, S. 552 NN. 10 f. mit weiteren Literaturhinweisen.

¹⁰ *Meyer-Blaser/Gächter*, zitiert in Anm. 10, S. 550 N 3.

zwar auch dort, wo sie in den nachfolgend darzustellenden Charakteristika (vgl. Ziff. II hienach) über weite Strecken stark egalitäre Züge trägt. Anders als in Deutschland, wo die Frage nach der grundgesetzlichen Zulässigkeit der „Grossen Solidarität“ einlässlich diskutiert wird¹¹, dreht sich die Auseinandersetzung in der Schweiz kaum um die Verfassungskonformität der AHV/IV als einheitlicher Bürgerversicherung. Die AHV ist und bleibt trotz der politischen Kräfteverschiebungen der letzten Jahre eine nationale Institution erheblichen sozialpsychologischen Gehalts, die Einheit stiftet, zur gesellschaftlichen Kohärenz wesentlich beiträgt und nach wie vor auf hohe Zustimmung aus praktisch allen politischen Lagern von links bis rechts zählen kann. Kaum jemand stellt die AHV als öffentlichrechtliche Grundsicherung der gesamten Wohnbevölkerung für die AHI-Risiken in Frage. Auseinander gehen die Meinungen hingegen über die künftige Ausgestaltung dieses Vorsorgesystems unter verschiedensten Gesichtswinkeln v.a. finanz-, wirtschafts- und überhaupt gesellschaftspolitischer Prägung.

4. Das Drei-Säulen-System der AHI-Vorsorge

Die Bundesverfassung weist den Bundesgesetzgeber an, die Sicherung der AHI-Risiken auf drei Säulen zu verteilen: die eidgenössische AHV/IV (Erste Säule), die berufliche Vorsorge (Zweite Säule) und die Selbstvorsorge (Dritte Säule)¹²:

Erste Säule

Nach Art. 112 BV erlässt der Bund Vorschriften über die AHV/IV (Abs. 1). Er beachtet dabei folgende Grundsätze (Abs. 2): Die Versicherung ist obligatorisch (lit. a). Die Renten haben den Existenzbedarf angemessen zu decken (lit. b). Die Höchstreute beträgt maximal das Doppelte der Mindestrente (lit. c). Die Renten werden mindestens der Preisentwicklung angepasst (lit. d). – Die Verfassung weist der AHV/IV die Funktion der Grundsicherung der gesamten Wohnbevölkerung bei Eintritt der AHI-Risiken zu.

Solange die eidgenössische AHV/IV den Existenzbedarf nicht deckt, richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus.¹³

Zweite Säule

Nach Art. 113 BV erlässt der Bund Vorschriften über die berufliche Vorsorge (Abs. 1). Er beachtet dabei u. a. folgende Grundsätze (Abs. 2): Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der AHV/IV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise (lit. a). Die berufliche Vorsorge ist für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Unselbstständigerwerbende) obligatorisch, wobei das Gesetz Ausnahmen vorsehen kann (lit. b). Selbstständigerwerbende können sich freiwillig bei

¹¹ Hans F. Zacher, Der Sozialstaat an der Wende zum 21. Jahrhundert, in: VSSR 2000 S. 185 ff.; Ulrich Lohmann, Die „Grosse Solidarität“ – verfassungsrechtlich möglich?, in: ZIAS 2003 S. 247 ff.

¹² Art. 111 Abs. 1 zweiter Satz BV.

¹³ Ziff. 10 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung.

einer Vorsorgeeinrichtung versichern (lit. d). – Die Verfassung weist der beruflichen Vorsorge von Unselbstständigerwerbenden die Funktion der Regelsicherung zu.

Dritte Säule

Nach Art. 111 Abs. 4 BV fördert der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik. – Die Verfassung weist dem steuerlich begünstigten zweckgebundenen individuellen Alterssparen die Funktion der Aufbausicherung zu.

II. Charakteristika der schweizerischen AHV/IV

1. Versicherungspflicht der gesamten Wohnbevölkerung

Als die Gründerväter in den 1940er-Jahren die eidgenössische AHV konzipierten, hatte das klassische Modell der Sozialversicherung mit seiner selektiven Erfassung der versicherten Personen und versicherten Risiken in den westlichen Industriestaaten stark an Attraktivität eingebüsst. In vielen anderen Staaten vollzog sich die Entwicklung von der schichtenspezifischen Sozialversicherung weg in Richtung wohlfahrtsstaatlicher Modelle universalistischer Prägung, welche eine generelle Sicherung der gesamten Wohnbevölkerung vor den sozialen Risiken zum Ziel hatten. Eben war in Grossbritannien der Plan Beveridge (1942) erschienen, die Erklärung von Philadelphia (1944) in aller Munde. Ausschlaggebend für das generelle AHV-Versicherungsobligatorium dürfte aber – nebst der verfassungsrechtlichen Ausgangslage – die zeitbedingte Rückbesinnung auf den Gedanken der Volksgemeinschaft gewesen sein, führte die Expertenkommission in ihrem Bericht vom 16. März 1945 doch u. a. aus:

Das Bedürfnis nach einer Sicherung des Alters und der Hinterlassenen tritt nicht bei allen Klassen und Ständen in gleicher Weise in Erscheinung. Am stärksten wird es wohl von den Arbeitnehmern empfunden, weniger stark von den Selbständigerwerbenden in der Industrie, im Gewerbe und Handel und am wenigsten vielleicht von den Bauern und den Angehörigen der liberalen Berufe. Wenn nun aber auf der einen Seite das praktische Bedürfnis der verschiedenen Erwerbsgruppen nicht dasselbe ist, so ist auf der andern Seite doch grundsätzlich das Bedürfnis nach einer gewissen Sicherung des Alters bei allen Gruppen unstreitig vorhanden. Dieses Bedürfnis besteht aber nicht nur bei den Erwerbstätigen, sondern, (...) auch bei den Nichterwerbstätigen.

(...) Durch die Ausdehnung des Obligatoriums auf das ganze Volk wird das Gefühl der Zusammengehörigkeit gestärkt, und es wird gleichzeitig vermieden, dass gewisse Kreise sich gegenüber den andern als zurückgesetzt betrachten. Das Volksobligatorium demonstriert in besonders eindrücklicher Form, dass unser Volk auch hinsichtlich der Folgen des Alters und des Todes eine grosse Schicksalsgemeinschaft darstellt.¹⁴

Diese Sichtweise ist positives Recht geworden und bis heute geblieben, indem alt-Art. 1 Abs. 1 lit. a AHVG (in der ursprünglichen Fassung; seit 1. Januar 2003: Art. 1a

¹⁴ Expertenkommissionsbericht, S. 17f.

Abs. 1 lit. a AHVG) die natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz für nach diesem Gesetz versichert erklärt. Massgebend für die Bestimmung des Wohnsitzes einer Person sind die Vorschriften des Zivilgesetzbuches¹⁵ (Art. 1 AHVG [in der seit 1. Januar 2003 gültigen Fassung] in Verbindung mit Art. 13 ATSG¹⁶ und Art. 23-26 ZGB).

2. Einbezug und beschränkte Beitragspflicht der Nichterwerbstätigen

Alle Nichterwerbstätigen sind somit kraft Wohnsitzes in der Schweiz in der AHV und infolgedessen auch in der IV¹⁷ versichert. Die Beitragspflicht für Nichterwerbstätige beginnt am 1. Januar nach Vollendung des 20. Altersjahres und dauert bis zum Ende des Monats, in welchem Frauen das 64. und Männer das 65. Altersjahr vollendet haben.¹⁸ Dabei gelten die eigenen Beiträge (des Nichterwerbstätigen) als bezahlt, sofern der Ehegatte Beiträge von mindestens der doppelten Höhe des Mindestbeitrages bezahlt hat, und zwar in den Fällen der nichterwerbstätigen Ehegatten von erwerbstätigen Versicherten sowie von Versicherten, die im Betrieb ihres Ehegatten mitarbeiten, soweit sie keinen Barlohn beziehen.¹⁹

Nichterwerbstätige bezahlen je nach ihren sozialen Verhältnissen einen Beitrag von 353 bis 8400 Franken pro Jahr.²⁰ Der Bundesrat (Regierung, Spitze der Exekutive) hat den Begriff der sozialen Verhältnisse dahingehend konkretisiert, dass die Beiträge der Nichterwerbstätigen (soweit für sie gesetzlich nicht der jährliche Mindestbeitrag von gegenwärtig 353 Franken vorgesehen ist) sich aufgrund ihres Vermögens (unter Einschluss des mit dem Faktor 20 multiplizierten jährlichen Renteneinkommens) bemessen: Wer über ein solches Vermögen von weniger als 300'000 Franken verfügt, bezahlt den Mindestbeitrag, wer vier Millionen Franken oder mehr Vermögen hat, den Maximalbetrag von 8'400 Franken. Dazwischen liegt eine Beitragsskala, die bis 1,750 Mio. Franken je zusätzliche 50'000 Franken zu einem um 84 Franken, darüber um 126 Franken höheren Beitrag führt.²¹

Mit der 11. AHV-Revision, welche der Souverän am 16. Mai 2004 mit rund Zweidrittelsmehrheit verworfen hat, sollte das Beitragsrecht der Nichterwerbstätigen grundlegend geändert werden. Zwar wäre es beim Grundsatz der Beitragserhebung auf dem Vermögen geblieben, einschliesslich des mit dem Faktor 20 multiplizierten

¹⁵ Das ZGB entspricht dem deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch/BGB. Nach Art. 23 Abs. 1 ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Orte, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Entscheidend ist der Schwerpunkt der Lebensverhältnisse (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 127 V 238 Erw. 1 mit zahlreichen Verweisungen).

¹⁶ Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG), in Kraft seit 1. Januar 2003; SR 830.1.

¹⁷ Art. 1a IVG (SR 831.20): Versichert nach Massgabe dieses Gesetzes (IVG) sind Personen, die gemäss den Art. 1a und 2 AHVG obligatorisch oder freiwillig versichert sind.

¹⁸ Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz AHVG (SR 831.10).

¹⁹ Art. 3 Abs. 3 lit. a und b AHVG.

²⁰ Art. 10 Abs. 1 erster Satz AHVG.

²¹ Art. 28 Abs. 1-3 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101).

Renteneinkommens.²² Doch sah die gescheiterte Referendumsvorlage (die erste Ablehnung einer AHV-Revision seit 1948) einerseits die Streichung der bisherigen Maximalbegrenzung (bei 8'400 Franken) und andererseits die Anknüpfung an den Vermögensertrag in den Art. 10 Abs. 1bis und 1ter AHVG (Fassung gemäss 11. AHV-Revision) wie folgt vor:

Vom Vermögen werden folgende Beiträge erhoben:

- a) vom Vermögensanteil unter der Untergrenze von Absatz 1ter der Mindestbeitrag von 353 Franken;
- b) vom Vermögensanteil zwischen der Untergrenze und der Obergrenze nach Absatz 1ter zusätzlich ein Beitrag von 5,6 Prozent des Vermögensertrags;
- c) vom Vermögensanteil oberhalb der Obergrenze nach Absatz 1ter zusätzlich ein Beitrag von 8,4 Prozent des Vermögensertrags.

Der Vermögensertrag wird nach einem Zinssatz von 3 Prozent vom Vermögen bestimmt. Der Bundesrat legt die Untergrenze und die Obergrenze für die Anwendung der Beitragsätze nach Absatz 1 bis fest.

Die Bedeutung dieser Revisionsbestimmung ging im Abstimmungskampf völlig unter. Sie hätte als weiteres egalitäres Element des Beitragsrechts zu einer spürbaren Mehrbelastung der Nichterwerbstätigen mit sehr hohem Vermögen geführt, was mit Blick auf die unbeschränkte Beitragspflicht der Erwerbstätigen (vgl. sogleich Ziff. II.3 hienach) unter dem Gesichtspunkt der verfassungsmässigen Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) zu begrüssen gewesen wäre. Die disparate Belastung der Erwerbs- und Nichterwerbstätigen mit AHV-Beiträgen führt, je nach Interessenlage, zu (gerichtlichen) Auseinandersetzungen um jenes Beitragsstatut, welches für die beitragspflichtige Person im Einzelfall finanziell günstiger ist²³.

3. Einbezug aller Erwerbstätigen und unbeschränkte Beitragspflicht auf sämtlichen Erwerbseinkommen

Die Beiträge der erwerbstätigen Versicherten werden in Prozenten des Einkommens aus unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit festgesetzt (Art. 4 Abs. 1 AHVG). Bei den Unselbstständigerwerbenden heisst das Beitragsobjekt massgebender Lohn. Als solcher gilt jedes Entgelt für in unselbstständiger Stellung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit geleistete Arbeit (Art. 5 Abs. 2 erster Satz AHVG). Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit definiert sich negativ durch jedes Einkommen, das nicht Entgelt für in unselbstständiger Stellung geleistete Arbeit darstellt (Art. 9 Abs. 1 AHVG). Eine Obergrenze sieht das Gesetz seit seinem Inkrafttreten (1. Januar 1948) nicht vor. Der Bundesrat hatte diese fundamentale Entscheidung – in Abweichung von der Expertenkommission – befürwortet, und zwar einer-

²² Art. 10 Abs. 1 erster und zweiter Satz AHVG in der Fassung des BG vom 3. Oktober 2003 (Bundesblatt [BBl] 2003 6631).

²³ Vgl. BGE 115 V 161; AHI (AHI-Praxis des Bundesamtes für Sozialversicherung [BSV]) 2003 S. 416.

seits aus Überlegungen des administrativ einfachen Beitragsbezuges, andererseits aus sozialpolitischen Gründen.²⁴

Nicht erfasst von der Beitragspflicht der Erwerbstätigen ist das Kapitaleinkommen, und zwar in Form weder des Vermögensertrages noch des Vermögensgewinnes, ausser wenn solches Einkommen aus Geschäftsvermögen stammt. Dem Umstand, dass der Selbstständigerwerbende im Rahmen seiner Unternehmenstätigkeit Arbeitsleistungen erbringt und dabei Kapital einsetzt, trägt das AHV-Recht nur in sehr pauschaler Weise Rechnung: Das beitragspflichtige Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit vermindert sich um den Eigenkapitalzins, d. h. den Zins auf das im Betrieb investierte eigene Kapital (Art. 9 Abs. 2 lit. f AHVG).²⁵

Während der Selbstständigerwerbende die gesamte Beitragslast, welche sich aus der Anwendung des gesetzlichen Beitragssatzes von 7,8 Prozent (Art. 8 Abs. 1 erster Satz AHVG) auf seinem Erwerbseinkommen ergibt, selber zu tragen hat,²⁶ besteht bei den Unselbstständigerwerbenden eine paritätische Beitragspflicht. Danach haben die Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber je 4,2 Prozent auf dem massgebenden Lohn an die AHV zu bezahlen (Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 AHVG).

Gänzlich verschieden ist der Beitragsbezug: Die paritätischen Beiträge werden an der Quelle, beim Arbeitgeber, erhoben, der sie insgesamt an die AHV abzuführen und darüber abzurechnen hat (Art. 14 Abs. 1 und Art. 51 Abs. 1 und Abs. 3 AHVG; Art. 34 ff. AHVV). Der Selbstständigerwerbende hingegen ist Beitragssubjekt gegenüber der AHV-Ausgleichskasse, welcher er angeschlossen ist; er bezahlt seine Beiträge direkt auf der Grundlage von Beitragsverfügungen, welche die Ausgleichskasse gestützt auf die ihr von den Steuerbehörden gemeldeten, rechtskräftig veranlagten Erwerbseinkommen festsetzt (Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 AHVG; Art. 22 ff. AHVV).

Der Entscheid über die Frage, ob eine Person nicht-, selbstständig- oder unselbstständigerwerbstätig ist, hat, über die AHV/IV hinaus, Auswirkungen auf ihre versicherungsrechtliche Stellung in der Erwerbsersatzordnung, obligatorischen Unfallversicherung, der beruflichen Vorsorge, den verschiedenen Familienzulageordnungen und der Arbeitslosenversicherung (Verbindlichkeit des so genannten AHV-Statuts für die erwähnten Versicherungszweige)²⁷.

²⁴ Der Bundesrat lehnte die Festsetzung einer Höchstgrenze ab, weil sie zur Folge hätte, dass für die Versicherten mit sehr hohen Einkommen eine Degression der Beiträge eintreten würde, was sozial nicht zu verantworten wäre, war sich aber bewusst, dass in sehr weitgehendem Masse an die Solidarität der Versicherten mit höheren Einkommen appelliert wird (Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes (BG) über die AHV vom 24. Mai 1946, Separatausgabe, S. 37f.).

²⁵ Dieser Eigenkapitalzinsabzug wird vom Bundesrat auf Antrag der Eidgenössischen Kommission für die AHV/IV festgesetzt (Art. 9 Abs. 2 lit. f in fine AHVG). Er entspricht der jährlichen Durchschnittsrendite der Anleihen in Schweizer Franken der nicht öffentlichen inländischen Schuldner gemäss Statistik der Schweizerischen Nationalbank (Art. 18 Abs. 2 erster Satz AHVV).

²⁶ Unter Vorbehalt der Degression bis auf 4,2 Prozent bei Einkommen von weniger als 50'700 bis 8'500 Franken, vgl. Art. 8 Abs. 1 dritter Satz AHVG i.V.m. Art. 21 AHVV.

²⁷ BGE 119 V 158 Erw. 3a mit Hinweisen, 115 Ib 37; RKUV (Rechtsprechung Kranken- und Unfallversicherung) 1992 Nr. U 155 S. 251.

4. Plafonierung der Versicherungsleistungen

Mit den sehr ausgeprägten, nach oben offenen gesetzlichen Beitragspflichten der erwerbstätigen Versicherten (welche [unter Vorbehalt eines Freibetrages] bei fortgesetzter Tätigkeit im Rentenalter andauern) kontrastiert eine strikte Begrenzung der Rentenleistungen bei Eintritt eines AHI-Risikos. Die bei ungeschmälerter Beitragszeit der versicherten Person zur Ausrichtung gelangende ordentliche monatliche Vollrente der AHV/IV beläuft sich derzeit bei einem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen bis 12'660 Franken (aus der zurückgelegten Versicherungszeit) auf 1'055 Franken (Minimalrente) und bei einem solchen ab 75'960 Franken auf 2'110 Franken (Maximalrente). Wurden Beiträge im Verlaufe der Versicherungszeit vor Eintritt des AHI-Risikos auf Einkommen geleistet, die – zusammengezählt, aufgewertet und mit der Anzahl zurückgelegter Beitragsjahre dividiert – den Betrag von 75'960 Franken übersteigen, haben diese somit keine rentenbildende Wirkung. Wird berücksichtigt, dass der monatliche Bruttolohn (Zentralwert) im privaten und öffentlichen Sektor (Bund) zusammen im Jahre 2000 total insgesamt 5'220 Franken (Frauen: 4'406 Franken; Männer: 5'600 Franken) betrug, im Jahr somit 62'640 (bzw. 52'872 und 67'200) Franken²⁸, drängen sich zwei Bemerkungen auf:

Die Höhe durchschnittlicher Arbeitnehmereinkommen wirkt sich in kausaler Weise auf den künftigen Betrag der AHV/IV-Rente aus; die versicherungstypische Beziehung eines adäquaten Verhältnisses zwischen geleisteten Beiträgen und beanspruchten Renten ist – unter Vorbehalt der Beschränkung der Leistungen auf die Existenzsicherung und der damit einhergehenden geringen Ersatzquote bei höheren Einkommen – intakt und nachvollziehbar.

Anders sieht es für Grossverdiener aus, für welche die zu erwartende AHI-Rente nur in einer sehr untergeordneten Beziehung zu den früher verabgabten Erwerbseinkommen steht. Solche gutsituierten Personen entrichten weit überwiegend – wirtschaftlich betrachtet – nicht Versicherungsbeiträge an ihre eigene AHI-Vorsorge, sondern Solidaritätsbeiträge zur Finanzierung anderweitiger Leistungen für Dritte. Diese Kreise betrachten infolgedessen die ihnen auferlegten AHV-Beiträge als zusätzliche Steuer, welche zur sonst schon von ihnen zu tragenden fiskalischen Belastung hinzutritt. Die Frage, welche sich schon in der Vergangenheit immer wieder und jetzt in Zeiten chronischer Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte mit zunehmender Schärfe stellt, lautet, ob nach wie vor jener gesamtgesellschaftliche Konsens über die „Grosse Solidarität“ besteht, in deren Zeichen die AHV seinerzeit in der Aufbruchstimmung nach Kriegsende ins Werk gesetzt worden war. Die Debatte darüber wird in der Schweiz sehr kontrovers geführt, indem die politischen Ansichten über Möglichkeiten, Sinn und Grenzen eines ausgebauten Sozialstaates naturgemäss weit auseinandergehen. Die 11. AHV-Revision, über welche am 16. Mai 2004 abgestimmt wurde, stellte jedoch den Grundkonsens über die einkommensumverteilenden Wirkungen der AHV nicht in Frage.

²⁸ Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2000, herausgegeben vom Bundesamt für Statistik, S. 35 Tabelle TA3.

5. Dezentrale Durchführung unter Beteiligung der Kantone und Sozialpartner

Ein Wesensmerkmal der schweizerischen Sozialversicherung besteht im sehr weitgehenden Einbezug Privater zu ihrer Durchführung. Dabei sind zwei Grundformen zu unterscheiden: Entweder führen Privatrechtssubjekte als Sozialversicherungsträger die Versicherung nach Massgabe des Gesetzes selber durch. Das ist die vom Gesetzgeber für die Unfallversicherung²⁹, die Krankenversicherung³⁰ und die berufliche Vorsorge³¹ gewählte Lösung. Oder das Gesetz räumt gewissen Privatrechtssubjekten die Befugnis ein, ein Durchführungsorgan der Sozialversicherung zu gründen. Für dieses Modell hat sich der Gesetzgeber in der AHV/IV (im weiteren in der Erwerbsersatzordnung, der Arbeitslosenversicherung und bei den Familienzulagen) entschieden. Befugt zur Errichtung von Verbandsausgleichskassen sind ein oder mehrere schweizerische Berufsverbände sowie ein oder mehrere schweizerische oder regionale zwischenberufliche Verbände von Arbeitgebern oder von Selbständigerwerbenden, wenn

- a) aufgrund der Zahl und Zusammensetzung der Verbandsmitglieder anzunehmen ist, dass die zu errichtende Ausgleichskasse mindestens 2000 Arbeitgeber beziehungsweise Selbständigerwerbende umfassen oder Beiträge von mindestens 50 Millionen Franken im Jahr einnehmen wird;
- b) der Beschluss über die Errichtung einer Ausgleichskasse von dem zur Statutenänderung zuständigen Verbandsorgan mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen gefasst und öffentlich beurkundet worden ist (Art. 53 Abs. 1 AHVG).

Wo bleiben die Arbeitnehmenden in diesem System? Ihnen räumt das Gesetz zwar nicht die Befugnis zur Kassengründung ein, jedoch das Recht, sich an einer Verbandsausgleichskasse zu beteiligen, die alsdann zu einer (vom AHVG so benannten) paritätischen Ausgleichskasse wird (einer Unterform der Verbandsausgleichskasse):

Einzelne oder mehrere Arbeitnehmerverbände gemeinsam, denen mindestens die Hälfte der von einer zu errichtenden oder bereits bestehenden Verbandsausgleichskasse erfassten Arbeitnehmer angehört, haben das Recht, die paritätische Mitwirkung an der Verwaltung dieser Ausgleichskasse zu verlangen. Dieses Recht steht auch Arbeitnehmerverbänden zu, die mindestens ein Drittel der von der Ausgleichskasse erfassten Arbeitnehmer umfassen, sofern alle andern

²⁹ Hatte die SUVA (erwähnt in Ziff. 1.1 hievov) bis zum 31. Dezember 1983 als öffentlichrechtliche Anstalt eine Monopolstellung im Vollzug der (im wesentlichen auf gefahrenträchtige Betriebe des 2. Sektors beschränkten) obligatorischen Unfallversicherung inne, konnte das auf den 1. Januar 1984 eingeführte allgemeine Versicherungsobligatorium für sämtliche Arbeitnehmer nur dadurch realisiert werden, dass die Privatassekuranz zur Durchführung zugelassen wurde, dies zwar nur in beschränkter Konkurrenz ausserhalb der gesetzlich abgesteckten Versicherungszuständigkeit der SUVA (Art. 66 BG über die Unfallversicherung vom 20. März 1981 [UVG; SR 832.20] i.V.m. 68 ff. UVG). – Ausgeprägter ist die Konkurrenzsituation in der Krankenversicherung, wo die Krankenkasse oder die private Versicherungseinrichtung frei gewählt und – unter Beachtung gewisser Modalitäten – gewechselt werden kann (Art. 11 BG über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 [KVG; SR 832.10] i.V.m. Art. 4 und Art. 7 KVG). – Besonders ist die Rechtslage in der beruflichen Vorsorge, wo den Arbeitgeber eine Anschlusspflicht trifft. Diese kann er dadurch wahrnehmen, dass er entweder selber eine Vorsorgeeinrichtung gründet oder sich einer registrierten Vorsorgeeinrichtung (z. B. Sammelstiftung) anschliesst (Art. 11 BG über die berufliche Vorsorge vom 25. Juni 1982, in Kraft seit 1. Januar 1985 [BVG; SR 831.40] i.V.m. Art. 48f. BVG).

³⁰ Art. 11 bis 13 KVG.

³¹ Art. 48 BVG.

Arbeitnehmerverbände, denen einzeln oder zusammen mindestens 20 Prozent der von der Kasse erfassten Arbeitnehmer angehören, der paritätischen Kassenverwaltung ausdrücklich zustimmen (Art. 54 Abs. 1 AHVG).

Allerdings haben die schweizerischen Arbeitnehmerverbände von dieser gesetzlichen Möglichkeit der paritätischen Mitwirkung an Verbandsausgleichskassen bisher keinen Gebrauch gemacht.³² Neben den Verbandsausgleichskassen stehen die Ausgleichskassen eines jeden Kantons (Art. 61 AHVG) und die beiden Ausgleichskassen des Bundes, die eine zuständig für das Personal der Bundesverwaltung und der Bundesanstalten (Art. 62 Abs. 1 AHVG), die andere (die so bezeichnete Schweizerische Ausgleichskasse [SAK]) zur Wahrnehmung der staatsvertraglich oder gesetzlich zugewiesenen Aufgaben in grenzüberschreitenden Verhältnissen, namentlich der Ausrichtungen der Leistungen an Personen im Ausland (Art. 62 Abs. 2 AHVG).

Den Verbandsausgleichskassen werden alle Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende angeschlossen, die einem Gründerverband angehören (Art. 64 Abs. 1 erster Satz AHVG). Die kantonalen Ausgleichskassen haben die Funktion eines Auffangbeckens, indem ihnen gesetzlich alle Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende zugewiesen sind, die keinem Gründerverband einer Verbandsausgleichskasse angehören; ferner sind den kantonalen Ausgleichskassen die Nichterwerbstätigen und die versicherten Arbeitnehmer von nicht beitragspflichtigen Arbeitgebern³³ angeschlossen (Art. 64 Abs. 2 AHVG).

Die Zugehörigkeit einer beitrags- und/oder versicherungspflichtigen Person zu einer bestimmten Ausgleichskasse hat – mit der einzigen Ausnahme der Höhe der durch die Kassen festgelegten Verwaltungskostenbeiträge – keinerlei Auswirkungen auf das Versicherungsverhältnis; die materiellen Rechtsverhältnisse bleiben sich stets gleich. Jede versicherte Person wechselt im Verlaufe ihrer beruflichen Karriere mehrmals die Ausgleichskasse, ohne dass sich dies auf ihre Stellung gegenüber der Versicherung auswirkt. Das einzige Problem, das aus der Sicht der versicherten Person gelöst werden muss, ist, diejenige Ausgleichskasse zu bestimmen, die bei Eintritt eines AHI-Risikos den Kontenzusammenruf macht und gestützt darauf die Leistungen berechnet und ausrichtet.

Der Charakter der Volksversicherung kommt schliesslich auch auf höchstinstitutioneller Ebene zum Ausdruck. Der Bundesrat ernannt eine Eidgenössische Kommission für die AHV/IV, in welcher die Versicherten, die schweizerischen Wirtschaftsverbände, die Versicherungseinrichtungen, der Bund und die Kantone angemessen vertreten sein müssen (Art. 73 Abs. 1 erster Satz AHVG). Der Kommission kommt begutachtende Funktion zu in Fragen der Weiterentwicklung der Versicherung (Art. 73 Abs. 2 AHVG), ferner ein Antragsrecht bezüglich der Besetzung des Ver-

³² Zu den Gründen vgl. *Helen Monioudis*, Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger, Diss. Zürich 2003, S. 67 f. mit Hinweisen.

³³ Ein Arbeitnehmer ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber hat Beiträge wie ein Selbstständigerwerbender zu bezahlen (Art. 6 im Vergleich zu Art. 8 AHVG). Die fehlende Beitragspflicht des Arbeitgebers kann daher rühren, dass der Arbeitnehmer in der Schweiz erwerbstätig ist, ohne dass sein Arbeitgeber in der Schweiz eine Betriebsstätte hat (Art. 12 Abs. 2 AHVG, e contrario; zum Begriff Betriebsstätte vgl. BGE 110 V 80f. Erw. 5b).

waltungsrates des AHV-Ausgleichsfonds (Art. 107 ff. AHVG), welcher u. a. über die Anlage des Fondsvermögens entscheidet (vgl. Art. 109 Abs. 1 AHVG).

III. Versicherte Risiken und gesetzliche Leistungen

1. Alter: Altersrente

Anspruch auf Altersrente haben Männer, welche das 65. und Frauen, welche das 64. Altersjahr vollendet haben.³⁴ Die Referendumsvorlage zur 11. AHV-Revision gemäss BG vom 3. Oktober 2003, welche das Volk am 16. Mai 2004 ablehnte, sah einheitlich das Rentenalter 65 vor (dies aber erst ab 1. Januar 2009)³⁵. Nach dem negativen Abstimmungsergebnis bleibt es nunmehr vorderhand bei einem ungleichen Rentenalter 64/65.

Die AHV beruht auf einem reinen Schlussalters-, nicht dagegen Ruhestandssystem, indem allein das Erreichen der Altersgrenze den Anspruch auf Altersrente begründet, ganz unabhängig davon, ob die versicherte Person tatsächlich in Pension geht oder (ganz oder teilweise) weiterhin erwerbstätig ist. Diese Feststellung hat auch dann ihre Richtigkeit, wenn die versicherte Person von den nachfolgend erwähnten gesetzlichen Möglichkeiten des Rentenaufschubes und Rentenvorbezuges Gebrauch macht.

Nach geltendem Recht kann die Altersrente³⁶ mindestens ein und höchstens fünf Jahre aufgeschoben werden;³⁷ der Rentenvorbezug ist ein oder zwei Jahre vor dem bislang geschlechtsspezifisch unterschiedlichen ordentlichen Schlussalter möglich.³⁸ Im Rahmen der gescheiterten 11. AHV-Revision sollten der Aufschub (in den Modalitäten) und der Vorbezug (im zeitlichen Umfang: ab 59 Jahre die halbe, ab 62 Jahre die halbe oder die ganze Altersrente) ausgebaut werden;³⁹ doch hätte der Vorbezug nach wie vor die Kürzung der Rente um den versicherungstechnischen Gegenwert, ohne die seitens der politischen Linken geforderte soziale Abfederung, zur Folge gehabt⁴⁰ – einer der Hauptgründe, warum gegen die Gesetzesnovelle erfolgreich das Referendum ergriffen worden war.

Die Altersrente kommt als ordentliche Rente zur Ausrichtung, wenn die versicherte Person mindestens ein volles Jahr realisierten Einkommens, Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften nachweisen kann.⁴¹ Vollständige Beitragsdauer führt zur Vollrente,

³⁴ Art. 21 Abs. 1 lit. a, b AHVG in der Fassung der 10. AHV-Revision, in Kraft seit 1. Januar 1997. Die Erhöhung des Frauenrentenalters von früher 62 Jahren wurde übergangsrechtlich hinausgeschoben: ab 1. Januar 2001 Alter 63; ab 1. Januar 2005 Alter 64.

³⁵ Ziff. II lit. a der Übergangsbestimmungen zur 11. AHV-Revision (BBl 2003 6639).

³⁶ Begleitet von einer Kinderrente bei Vorhandensein von Kindern, die im Falle des Todes eine Waisenrente beanspruchen könnten (Art. 22ter AHVG), ferner – unter restriktiven Voraussetzungen – eine Zusatzrente für den Ehegatten (Art. 22bis AHVG i.V.m. Art. 34 IVG).

³⁷ Art. 39 AHVG; Art. 55bis – Art. 55quater AHVV.

³⁸ Art. 40 AHVG; Art. 56f. AHVV.

³⁹ Art. 39 ff. AHVG in der Fassung der 11. AHV-Revision (BBl 2003 6636 f.).

⁴⁰ Art. 40ter Abs. 1 AHVG in der Fassung der 11. AHV-Revision (BBl 2003 6637).

⁴¹ Art. 29 Abs. 1 AHVG i.V.m. Art. 50 AHVV.

unvollständige Beitragsdauer – ungeachtet der Höhe des massgeblichen durchschnittlichen Einkommens – zur Teilrente, die einem Bruchteil der Vollrente entspricht.⁴² Die Beitragsdauer ist vollständig, wenn eine Person gleich viele Beitragsjahre aufweist wie ihr Jahrgang.⁴³ Nebst der Beitragsdauer – als wichtigstem Element für die Rentenhöhe – steht das bei Eintritt des Versicherungsfalles zu ermittelnde Rentenbetroffnis in Funktion zu verschiedenen weiteren Parametern, nämlich:

- den im Laufe des Versicherungsverhältnisses verabgabten Erwerbseinkommen und geleisteten Beiträgen Nichterwerbstätiger gemäss Einträgen in den individuellen Konten der versicherten Personen⁴⁴;
- den Erziehungsgutschriften für Jahre, in denen der versicherten Person die elterliche Sorge für Kinder unter 16 Jahren zustand⁴⁵;
- den Betreuungsgutschriften für Jahre, in denen die versicherte Person im gemeinsamen Haushalt lebende erheblich pflegebedürftige Verwandte in auf- oder absteigender Linie oder Geschwister betreute⁴⁶;
- der Aufwertung der Erwerbseinkommenssumme entsprechend dem Rentenindex mit dem vom Bundesrat jährlich festgestellten Aufwertungsfaktor⁴⁷;
- der Teilung der Summe aus aufgewerteten Erwerbseinkommen sowie der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften durch die Anzahl der Beitragsjahre⁴⁸;
- der Ermittlung des Rentenbetrages nach der gesetzlichen Rentenformel⁴⁹ und den weiteren gesetzlichen Vorgaben⁵⁰ an Hand der vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) aufgestellten Rententabellen⁵¹.

Anspruch auf eine ausserordentliche Rente haben Schweizer Bürger mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt (Art. 13 ATSG) in der Schweiz, die während der gleichen Zahl von Jahren versichert waren wie ihr Jahrgang, denen aber keine ordentliche Rente zusteht, weil sie bis zur Entstehung des Rentenanspruches nicht während eines vollen Jahres der Beitragspflicht unterstellt gewesen sind (Art. 42 Abs. 1 erster Satz AHVG). Die ausserordentlichen Renten entsprechen dem Mindestbetrag der zutreffenden ordentlichen Vollrenten (Art. 43 Abs. 1 erster Satz AHVG).

⁴² Art. 29 Abs. 2 lit. a, b i.V.m. Art. 29ter AHVG und Art. 52 AHVV.

⁴³ Art. 29ter Abs. 1 AHVG; zum Begriff der Beitragsjahre s. Art. 29ter Abs. 2 lit. a-c AHVG und zur begrenzten Möglichkeit des Auffüllens unvollständiger Beitragszeiten nach Eintritt des Rentenfalles vgl. Art. 52a bis Art. 52d AHVV.

⁴⁴ Art. 29quater lit. a i.V.m. Art. 29quinquies und Art. 30ter AHVG; Art. 135 ff. AHVV.

⁴⁵ Art. 29quater lit. b i.V.m. Art. 29sexies AHVG.

⁴⁶ Art. 29quater lit. c i.V.m. Art. 29septies AHVG.

⁴⁷ Art. 30 Abs. 1 AHVG i.V.m. Art. 51bis AHVV.

⁴⁸ Art. 30 Abs. 2 AHVG i.V.m. Art. 51 AHVV.

⁴⁹ Art. 34 Abs. 1 und Abs. 2 AHVG.

⁵⁰ Art. 34 Abs. 3 (Höchstbetrag der Altersrente entspricht dem doppelten Mindestbetrag), Abs. 4 (Relationen von Mindestbetrag [eins zu höchstens zwölf] und Höchstbetrag [eins zu mindestens zweiundsiebzig] zum massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen; vgl. die angegebenen Beträge oben unter Ziff. 2.4), Abs. 5 AHVG (Zuordnung des Mindestbetrages zum Rentenindex 100); Art. 35 AHVG (Summe der beiden Renten für Ehepaare höchstens 150 Prozent der beiden Einzelrenten); Art. 35bis AHVG (Zuschlag für verwitwete Altersrentenbeziehende).

⁵¹ Art. 30bis AHVG i.V.m. Art. 53 AHVV.

Die ordentliche Altersrente beträgt derzeit minimal 1055 Franken und maximal 2110 Franken, die Kinderrente 40 Prozent (Art. 35ter AHVG), die Zusatzrente für den Ehegatten 30 Prozent der jeweiligen Altersrente (Art. 38 Abs. 1 IVG in Verbindung mit Art. 22 bis Abs. 1 erster Satz AHVG).

2. Hinterlassensein: Witwen-, Witwer- und Waisenrente

Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente haben Witwen oder Witwer, sofern sie im Zeitpunkt der Verwitwung Kinder haben (Art. 23 Abs. 1 AHVG). Bleibt die erst mit der 10. AHV-Revision (in Kraft seit 1. Januar 1997) überhaupt eingeführte Witwerrente an diese Voraussetzung gebunden, dass Kinder vorhanden sind⁵², haben die Witwen überdies auch dann Anspruch auf Witwenrente, wenn sie zwar keine Kinder, jedoch im Zeitpunkt der Verwitwung das 45. Altersjahr vollendet haben und mindestens fünf Jahre verheiratet gewesen sind; war die Witwe mehrmals verheiratet, so wird auf die Gesamtdauer der Ehe abgestellt (Art. 24 Abs. 1 AHVG). Ferner unterliegt die Witwerrente insofern einem zusätzlichen Beendigungsgrund, als der Anspruch des Witwers erlischt, sobald das letzte Kind des Witwers das 18. Altersjahr vollendet hat (Art. 24 Abs. 2 AHVG). Diese unter dem Gesichtswinkel der verfassungsmässigen Geschlechtergleichheit (Art. 8 Abs. 2 BV) kaum zulässige Ungleichbehandlung ist nicht justiziabel, weil (u. a.) Bundesgesetze vom Bundesgericht bzw. vom Eidgenössischen Versicherungsgericht als der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts nicht auf ihre Verfassungskonformität hin überprüft werden können (Art. 190 BV), ein wesentlicher Unterschied zur Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland. Im Rahmen der 11. AHV-Revision sollte der Witwenrentenanspruch restriktiver ausgestaltet und bei fehlender Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen durch eine Abfindung im Betrag einer Witwenjahresrente ersetzt werden, ohne dass es zu einer vollen Gleichstellung von Mann und Frau gekommen wäre⁵³.

Kinder, deren Vater oder Mutter gestorben ist, haben Anspruch auf eine Waisenrente (Art. 25 Abs. 1 erster Satz AHVG) bis zum vollendeten 18. oder – bei fortgesetzter Ausbildung – 25. Altersjahr (Art. 25 Abs. 4 und Abs. 5 AHVG).

Die Witwen- oder Witwerrente beträgt 80 Prozent (Art. 36 AHVG), die Waisenrente grundsätzlich 40 Prozent (Art. 37 AHVG) der dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Altersrente⁵⁴.

3. Invalidität: Invalidenrente

Invalidität im Sinne der schweizerischen Rechtssprache meint gesundheitlich bedingte Erwerbsunfähigkeit⁵⁵. Darunter wird das bleibende oder zumindest während

⁵² Vgl. Art. 23 Abs. 2 lit. a, b AHVG; Art. 46 AHVV. – Zum Anspruch des geschiedenen Ehegatten auf Hinterlassenenrente vgl. Art. 24a AHVG.

⁵³ Art. 24 AHVG in der Fassung der 11. AHV-Revision (BBl 2003 6633).

⁵⁴ Im Rahmen der 11. AHV-Revision werden die Ansätze für die Witwen- und Witwerrente auf 60 % reduziert, jener für die Waisenrente auf 60 % angehoben (vgl. rev. Art. 36 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 1 AHG).

⁵⁵ Art. 1 IVG i.V.m. Art. 7 und Art. 8 ATSG.

längerer Zeit (mindestens ein Jahr) bestehende und voraussichtlich andauernde Unvermögen verstanden, durch Einsatz der Arbeitskraft (d. h. im Falle der gesundheitlich beeinträchtigten Person: durch Verwertung ihrer verbleibenden Arbeitsfähigkeit) auf dem gesamten in Betracht fallenden, als ausgeglichen unterstellten Arbeitsmarkt Erwerbseinkommen zu erzielen⁵⁶. Der Grad der Erwerbsunfähigkeit (Invaliditätsgrad) ergibt sich aus dem Einkommensvergleich: was die versicherte Person bei zumutbarer Wahrnehmung ihrer Schadenminderungspflicht (u.U. nach erfolgter Eingliederung [schweizerisch für Rehabilitation]), mit dem Gesundheitsschaden behaftet, noch verdienen könnte (Invalideneinkommen), wird den Einkünften gegenübergestellt, welche sie ohne den Gesundheitsschaden, aber bei sonst gleichen Verhältnissen, aller Wahrscheinlichkeit nach erzielen würde (Valideneinkommen)⁵⁷.

Da die IV (wie die AHV) auch die Nichterwerbstätigen versichert⁵⁸, führt das Unvermögen, im angestammten Aufgabenbereich (z. B. dem Haushalt) tätig zu sein, unter den gleichen zeitlichen Voraussetzungen wie bei den Erwerbstätigen zur Invalidenrente. Hier ergibt sich die Einschränkung aus der Gegenüberstellung dessen, was die versicherte Person mit und ohne Gesundheitsschaden in ihrem bisherigen Aufgabenbereich zu leisten vermag (Betätigungsvergleich)⁵⁹.

Rentenrelevant ist ein (aus Einkommens- oder Betätigungsvergleich oder gemischter Methode ermittelter) Invaliditätsgrad von mindestens 40 %, was Anspruch auf eine Viertels-Invalidenrente gibt; bei Invaliditätsgraden von mindestens 50, 60 und 70 Prozent beläuft sich der Anspruch auf eine halbe, Dreiviertels- und ganze Invalidenrente (Art. 28 Abs. 1 IVG, in der seit 1. Januar 2004 gültigen Fassung).

Mit Ausnahme des Frühinvaliditätszuschlages bei Eintritt der Invalidität vor dem vollendeten 45. Altersjahr (Art. 36 Abs. 3 IVG) und unter Vorbehalt einiger weiterer spezifischer Abweichungen erfolgt die Berechnung der Invalidenrente in sinngemässer Anwendung der skizzierten Regeln⁶⁰, wie sie für die AHV-Altersrente gelten (Art. 36 Abs. 2 IVG): Wer zumindest zu 70 % invalid ist, hat Anspruch auf eine ganze Invalidenrente, die folglich (sofern sie als ordentliche, volle und maximale Rente zur Ausrichtung gelangt) dem schon erwähnten Altersrentenbetreffnis von 2'110 Franken

⁵⁶ BGE 109 V 25 ff., besonders 29; Ueli Kieser, Kommentar zum ATSG, Zürich 2003, S. 97 ff.

⁵⁷ Art. 1 IVG i.V.m. Art. 16 ATSG. – Die IV (wie auch die übrigen einschlägigen obligatorischen Versicherungen: Unfall-, Militärversicherung und berufliche Vorsorge) versichert nur die so verstandene allgemeine Erwerbsunfähigkeit, nicht dagegen, wie im deutschen Rentenrecht, die Berufsunfähigkeit (vgl. *Ulrich Meyer-Blaser*, Der Rechtsbegriff der Arbeitsunfähigkeit und seine Bedeutung in der Sozialversicherung, namentlich für den Einkommensvergleich in der Invaliditätsbemessung, in: Schmerz und Arbeitsunfähigkeit, St. Gallen 2003, Bd. 23 der Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis an der Universität St. Gallen [IRP], S. 27 ff., besonders S. 79 unten f. Fn. 133 mit Hinweisen auf das deutsche Recht). Die Berufsunfähigkeit, verstanden als die Arbeitsunfähigkeit im bisherigen Beruf, ist lediglich Entstehungsvoraussetzung für den iv-rechtlichen Rentenanspruch; selbstständiges versichertes Risiko ist die Berufsunfähigkeit nur in der reglementarisch-statutarischen beruflichen Vorsorge, d. h. dort, wo die Vorsorgeeinrichtung den Invaliditätsbegriff im Obligatoriums-bereich (Art. 6 BVG) gelockert oder im weitergehenden Vorsorgebereich (Art. 49 BVG) zum leistungsauslösenden Vorsorgefall gemacht hat.

⁵⁸ Vgl. oben Ziff. II.1.

⁵⁹ Art. 28 Abs. 3 IVG i.V.m. Art. 27 IVV. – Bei den Teilerwerbstätigen findet für die Ermittlung des Invaliditätsgrades eine Kombination von Einkommens- und Betätigungsvergleich (gemischte Methode) statt (Art. 27bis IVV; BGE 125 V 146).

⁶⁰ Vgl. oben Ziff. III.1.

entspricht (Art. 37 Abs. 1 IVG). Beläuft sich der ermittelte Invaliditätsgrad auf mindestens 40, 50 oder 60 Prozent, ohne 70 Prozent zu erreichen, schlagen die monatlichen IV-Rentenbeträge (bei sonst kongruenter versicherungsmässiger Grundlage) mit 528 (Viertelsrente), 1'055 (halbe Rente) oder 1'583 (Dreiviertelsrente) Franken zu Buche⁶¹.

Die Zusatzrente für den Ehegatten (Art. 34 IVG) und die Kinderrente (Art. 35 IVG) betragen 30 beziehungsweise 40 Prozent der dem massgeblichen durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Invalidenrente (Art. 38 Abs. 1 erster Satz IVG).

4. Hilflosigkeit: Hilflosenentschädigung

Als hilflos gilt eine Person, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedarf (Art. 9 ATSG). Die gesetzlichen Regelungen unterscheiden, je nach dem Mass an Hilfs- und Überwachungsbedürftigkeit im konkreten Fall, drei Grade von Hilflosigkeit: leicht, mittelschwer und schwer. Der Sache nach geht es um die Pflegebedürftigkeit, wie sie in Deutschland Gegenstand der Pflegeversicherung bildet. In der Schweiz ist Hilflosigkeit als selbstständiges, von der medizinisch indizierten Behandlungs- und Grundpflege unterscheidbares Risiko zwar in der obligatorischen Unfallversicherung und Militärversicherung, nicht aber in der Krankenversicherung versichert. Wer sich seine Hilflosigkeit nicht als Unfall- oder Militärversicherter zugezogen hat, ist auch hierfür auf die Grundsicherung im Rahmen der AHV/IV verwiesen⁶².

Die Hilflosigkeit gilt als

- schwer, wenn die versicherte Person vollständig hilflos ist. Dies ist der Fall, wenn sie in allen alltäglichen Lebensverrichtungen regelmässig in erheblicher Weise auf die Hilfe Dritter angewiesen ist und überdies der dauernden Pflege oder der persönlichen Überwachung bedarf;
- mittelschwer, wenn die versicherte Person trotz der Abgabe von Hilfsmitteln a. in den meisten alltäglichen Lebensverrichtungen regelmässig in erheblicher Weise auf die Hilfe Dritter angewiesen ist, oder b. in mindestens zwei alltäglichen Lebensverrichtungen regelmässig in erheblicher Weise auf die Hilfe Dritter angewiesen ist und überdies einer dauernden persönlichen Überwachung bedarf, oder c. in mindestens zwei alltäglichen Lebensverrichtungen regelmässig in erheblicher Weise auf die Hilfe Dritter und überdies dauernd auf lebenspraktische Begleitung angewiesen ist:

⁶¹ Rententabellen (des BSV) 2004, gültig ab 1. Januar 2004, S. 19.

⁶² Während die IV seit je Entschädigungen für leichte, mittelschwere und schwere Hilflosigkeit kannte, beschränkt sich die AHV – wegen der Gegebenheiten im Alter – auf die zwei letzten Formen. – Im Rahmen der 4. IV-Revision, in Kraft seit 1. Januar 2004, hat der Gesetzgeber zwecks Förderung der Autonomie Behinderter in ihrer Lebensgestaltung bei zuhause betreuten Personen die Leistungsansätze verdoppelt und bei Minderjährigen in Hauspflege, die zusätzlich eine intensive Betreuung brauchen, einen Intensivpflegezuschlag eingeführt (rev. Art. 42ter IVG).

- leicht, wenn die versicherte Person trotz der Abgabe von Hilfsmitteln a. in mindestens zwei alltäglichen Lebensverrichtungen regelmässig in erheblicher Weise auf die Hilfe Dritter angewiesen ist, oder b. einer dauernden persönlichen Überwachung bedarf, oder c. einer durch das Gebrechen bedingten ständigen und besonders aufwendigen Pflege bedarf, oder d. wegen einer schweren Sinnesschädigung oder eines schweren körperlichen Gebrechens nur dank regelmässiger und erheblicher Dienstleistungen Dritter gesellschaftliche Kontakte pflegen kann, oder e. dauernd auf lebenspraktische Begleitung angewiesen ist⁶³.

Die monatliche Entschädigung beträgt in der IV bei Betreuung zuhause im Falle schwerer Hilflosigkeit 80 Prozent, mittelschwerer Hilflosigkeit 50 Prozent und leichter Hilflosigkeit 20 Prozent des Höchstbetrages der Altersrente (Art. 42ter Abs. 1 dritter Satz IVG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 3 und Abs. 5 AHVG). Diese Ansätze führen zu Beträgen von 1'688, 1'055 und 422 Franken. In den sonstigen IV-Fällen und in der AHV (hier zwar nur für schwer und mittelschwer Hilflose, stets aber unter Vorbehalt der Wahrung eines allfälligen vorgängigen iv-rechtlichen Leistungsbezuges) erbringt die Versicherung die Hälfte dieser Betreffnisse (844, 528 und 211 Franken)⁶⁴.

5. Sicherung des Existenzminimums: Ergänzungsleistungen

Solange die Eidgenössische AHV/IV den Existenzbedarf nicht deckt, richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus⁶⁵. Gestützt auf die entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage in der alten Bundesverfassung⁶⁶ ist das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 19. März 1965⁶⁷ erlassen worden. Nach Art. 2 Abs. 1 ELG haben Schweizer Bürger mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt (Art. 13 ATSG) in der Schweiz, welche eine der Voraussetzungen nach den Art. 2a-2d ELG erfüllen, Anspruch auf Ergänzungsleistungen, wenn die vom Gesetz anerkannten Ausgaben (Art. 3b ELG) die anrechenbaren Einnahmen (Art. 3c ELG) übersteigen. Ausländer mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz haben unter eingeschränkten Voraussetzungen und nach Bestehen einer (in der Regel zehnjährigen) Karenzfrist ebenfalls Anspruch auf Ergänzungsleistungen (Art. 2 Abs. 2 lit. a-c ELG).

Anspruchsberechtigt sind Betagte, Hinterlassene und Invalide, sofern sie eine Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente (tatsächlich) beziehen oder aber (hypothetisch) beziehen würden, wenn sie das Erfordernis des Mindestbeitragsjahres⁶⁸ und – im Falle der IV – die Versicherungsklausel⁶⁹ erfüllten (Art. 2a, 2b und 2c, jeweils lit. a und

⁶³ Art. 37 f. IVV, in der Fassung der Verordnungsnovelle vom 21. Mai 2003, in Kraft seit 1. Januar 2004 (AS 2003 3866 f.).

⁶⁴ Rententabellen (des BSV) 2004, gültig ab 1. Januar 2004, S. 125.

⁶⁵ Ziff. 10 Übergangsbestimmungen zur BV.

⁶⁶ Art. 34quater Abs. 7 aBV 1874 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Übergangsbestimmungen aBV.

⁶⁷ ELG; SR 831.30.

⁶⁸ Art. 29 Abs. 1 AHVG; vgl. oben unter Ziff. 3.1: Voraussetzung für den Anspruch auf ordentliche Rente.

⁶⁹ Art. 6 Abs. 1 IVG.

b, ELG). Damit kommt auf Gesetzesstufe mit aller Deutlichkeit die verfassungsmässige Funktion der Ergänzungsleistungen zum Ausdruck, sämtlichen von einem AHI-Risiko betroffenen Personen der Inlandbevölkerung, also allen Alten, Hinterlassenen und Invaliden⁷⁰, ein existenzsicherndes Einkommen zu garantieren, selbst wenn die versicherungsmässigen Erfordernisse für den Bezug ordentlicher oder ausserordentlicher AHV/IV-Renten im Einzelfall nicht erfüllt sind⁷¹. Es handelt sich dabei nicht etwa um Sozialhilferecht, sondern um soziales Entschädigungsrecht im Sinne der Einkommenssicherung, das die AHV/IV-rechtlichen Ansprüche ergänzt oder ersetzt. Das ELG räumt rechtlich durchsetzbare Ansprüche auf Geld- und Kostenvergütungsleistungen ein (Art. 3 Abs. 2 ELG in Verbindung mit Art. 14/15 ATSG).

Die Ergänzungsleistungen zerfallen in die jährliche Ergänzungsleistung (Art. 3 Abs. 1 lit. a ELG) und die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten (Art. 3 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 3d ELG). Die jährliche Ergänzungsleistung entspricht der Differenz zwischen anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen⁷² (Art. 3a Abs. 1 ELG), darf aber das Vierfache des jährlichen Mindestbetrages der einfachen AHV-Altersrente, somit derzeit 50'640 Franken, nicht übersteigen (Art. 3a Abs. 2 erster Satz ELG). Zu den anerkannten Ausgaben gehört bei zu Hause wohnenden Personen, nebst der Miete (Art. 3b Abs. 1 lit. b ELG), der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf, den die Kantone im Rahmen von derzeit mindestens 15'700 bis höchstens 17'300 Franken (für Ehepaare: 23'550 bis 25'950 Franken) festlegen können⁷³.

6. Rehabilitation vor Rente: Eingliederungsleistungen

Für alle versicherten Personen, die noch nicht im Rentenalter stehen, stellt sich nach Eintritt eines die Arbeits- und Erwerbsfähigkeit erheblich und dauernd beeinträchtigenden Gesundheitsschadens die Frage der Rehabilitation, in der schweizerischen Rechtssprache (Wieder-)Eingliederung genannt. In der Primärphase der akuten Behandlungsbedürftigkeit erbringen die obligatorische Kranken-, Unfall- und die Militärversicherung – zuständig je nach Art des eingetretenen Versicherungsfalles (Krankheit; Berufsunfall, Nichtberufsunfall, unfallähnliche Körperschädigung und Berufskrankheit; militärversicherter Gesundheitsschaden) – Krankenpflegeleistungen. Diese bezwecken die Therapie der Krankheiten sowie der Folgen unfall- und dienstbedingter Gesundheitsschädigungen.

Sobald eine solche zulasten der Kranken-, Unfall- oder Militärversicherung gehende Initialbehandlung abgeschlossen, ein zumindest relativ stabilisierter Gesundheitszu-

⁷⁰ Einschliesslich der iv-rechtlich Hilflosen und den Personen, die während mindestens sechs Monaten ein Taggeld der Invalidenversicherung (vgl. unten unter Ziff. 3.6) beziehen (Art. 2c lit. c, d ELG).

⁷¹ BGE 121 V 205 Erw. 4a mit Hinweisen.

⁷² Zu welchen gegebenenfalls auch die AHV/IV-Rente gehört, vgl. Art. 3c Abs. 1 lit. d ELG.

⁷³ Art. 4 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 lit. a und Art. 3b Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und Ziff. 2 ELG (in der Fassung gemäss Verordnung 03 des Bundesrates vom 20. September 2002 über Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen, in Kraft seit 1. Januar 2003).

stand erreicht ist, dabei aber die Arbeits- und Erwerbsunfähigkeit (vorläufig) noch beeinträchtigt bleibt, tritt die IV als gesetzliche Rehabilitationsversicherung auf den Plan. Die IV erbringt zum Zweck der medizinischen und beruflichen Rehabilitation zahlreiche Sachleistungen (Art. 8 IVG), sei es in Form von Naturalleistungen (wie die medizinischen Eingliederungsmassnahmen [Art. 12 ff. IVG], die Berufsberatung [Art. 15 IVG], die Umschulung [Art. 17 IVG], die Arbeitsvermittlung [Art. 18 Abs. 1 IVG] und die Hilfsmittel [Art. 21 IVG]), sei es in Form von Kostenvergütungsleistungen (wie die erstmalige berufliche Ausbildung [Art. 16 IVG], die Kapitalhilfe [Art. 18 Abs. 2 IVG], die Sonderschulung [Art. 19 IVG]), darüber hinaus Taggelder während der Eingliederung (Art. 22 ff. IVG).⁷⁴

Was das Verhältnis dieser Rehabilitationsleistungen zu den Invalidenrenten⁷⁵ betrifft, beruht das schweizerische Sozialversicherungsrecht auf dem Grundsatz „Eingliederung vor Rente“.⁷⁶ Wer sich zumutbaren Eingliederungsmassnahmen widersetzt, die prognostisch eine wesentliche Verbesserung der Erwerbsfähigkeit erwarten lassen, und im Zustande seiner Erwerbsunfähigkeit verharrt, hat insoweit keinen Anspruch auf eine IV-Rente. Darüber hinaus wird vom Invaliden kraft des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Schadenminderung verlangt, dass er von sich aus (aus eigener Initiative) alles Zumutbare unternimmt, um die erwerblich nachteiligen Folgen seines Gesundheitsschadens soweit als möglich zu mildern. Es fragt sich (und bedürfte eingehender interdisziplinärer wissenschaftlicher Abklärungen), ob und inwieweit diese starke Betonung des Zumutbarkeitsgrundsatzes in Gesetz⁷⁷ und Rechtsprechung⁷⁸ in der jüngeren Versicherungspraxis berücksichtigt worden ist. Trotz unverändert gebliebener rechtlicher Konzepte zur Zumutbarkeitsbeurteilung ist es nämlich, wahrscheinlich aus anderen Gründen, in den letzten Jahrzehnten zu einer markanten Zunahme des Anteiles der IV-Renter an den Personen im erwerbsfähigen Alter gekommen, obwohl nach medizinischen Feststellungen der Gesundheitszustand der Schweizer Wohnbevölkerung insgesamt besser sein soll als je zuvor.⁷⁹

IV. Finanzierung

Die Finanzierung sowohl der AHV als auch der IV beruht auf dem Umlageverfahren, d. h. es werden mit den laufenden Einnahmen eines Rechnungsjahres die darauf

⁷⁴ Vgl. zum Eingliederungsrecht der IV, *Ulrich Meyer-Blaser*, Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, Zürich 1997, S. 52 ff.; *Thomas Locher*, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 3. Auflage, Bern 2003, S. 223 ff.

⁷⁵ Erwerbsunfähigkeitsrente, vgl. oben unter Ziff. 3.3.

⁷⁶ *Meyer-Blaser* (op. cit. in Fn. 74), S. 70 ff., S. 239 ff.

⁷⁷ Sogenannte Selbsteingliederung als Gegenstück zur Kooperation des Versicherten bei einer vom Versicherungsträger angeordneten konkreten Eingliederungsmassnahme, vgl. *Hardy Landolt*, Das Zumutbarkeitsprinzip im schweizerischen Sozialversicherungsrecht, Diss. Zürich 1995.

⁷⁸ BGE 113 V 22.

⁷⁹ 1990 bezogen drei von hundert Personen im erwerbsfähigen Alter eine IV-Rente, heute sind es bereits deren fünf. In absoluten Zahlen stieg die Zahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner in der Schweiz zwischen 1990 und 2002 von 130'000 auf 220'000 (Dokumentation des Eidg. Departementes des Innern und des BSV zur Eidg. Volksabstimmung vom 16. Mai 2004).

entfallenden Ausgaben bezahlt. Perennität ist vorausgesetzt (Generationenvertrag). Eine volkswirtschaftlich bedeutsame Kapitalbildung ist damit nicht verbunden. Das Gesetz schreibt lediglich im Sinne einer Schwankungsreserve die Schaffung des schon erwähnten Ausgleichsfonds (Art. 107 AHVG) vor, dessen Vermögen in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf (Art. 107 Abs. 3 AHVG). Davon unterscheiden sich die AHV/IV von der beruflichen Vorsorge (Zweite Säule), welche hauptsächlich nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird (und demzufolge mit sehr grossen, auch makroökonomisch relevanten Kapitalbildungen verbunden ist), währenddem die Dritte Säule einen rein individuellen Ansparprozess für das Alter darstellt.

1. Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber

Die Leistungen der AHV/IV werden in erster Linie finanziert durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber (Art. 102 Abs. 1 lit. a AHVG; Art. 77 Abs. 1 lit. a IVG). Die Beitragssätze 2004 der AHV/IV lauten für Arbeitnehmende und Arbeitgebende auf je 4,9 Prozent (AHV: 4,2 Prozent; IV: 0,7 Prozent), wozu je 0,15 Prozent an die Erwerbsersatzordnung und je 1,0 Prozent an die Arbeitslosenversicherung (hier bis zum höchstversicherbaren Verdienst von 8'900 Franken monatlich) hinzukommen. Die paritätische Beitragsbelastung des massgebenden Lohnes (Art. 5 Abs. 2 AHVG) beläuft sich somit bis 8'900 Franken monatlich auf 12,1 Prozent oder je 6,05 Prozent für die am unselbstständigen Erwerbsverhältnis Beteiligten, darüber hinaus (Wegfall des Beitrags von 2,0 Prozent an die Arbeitslosenversicherung) auf 10,1 Prozent oder je 5,05 Prozent für Arbeitgeber und -nehmer. Dazu treten die Prämien an die obligatorische Unfallversicherung, welche hinsichtlich der Versicherung für Berufsunfälle vom Arbeitgeber (0,89 Prozent) und für die Nichtberufsunfälle grundsätzlich vom Arbeitnehmer (1,42 Prozent), festgelegt auf dem maximal versicherbaren Monatsverdienst von ebenfalls bis 8'900 Franken, zu tragen sind. Die Beitragsbelastung für die berufliche Vorsorge bewegt sich im Bereich von 4-11 Prozent (Arbeitnehmer) und 4-14 Prozent (Arbeitgeber), so dass die gesamte Belastung des Arbeitnehmereinkommens mit Sozialversicherungsbeiträgen bei durchschnittlich ungefähr 17 Prozent liegt (ohne Beiträge an die obligatorische Krankenpflegeversicherung, welche nicht vom Lohn abgezogen, sondern als Kopfbeiträge erhoben werden, vgl. oben Ziff. I.1 in fine). Der paritätische Beitragssatz für die AHV liegt seit bald dreissig Jahren (1. Juli 1975) unverändert bei 8,4 Prozent.

Die Beiträge der Selbstständigerwerbenden belaufen sich⁸⁰ auf 7,8 Prozent für die AHV (seit 1979), 1,4 Prozent für die IV und 0,3 Prozent für die Erwerbsersatzordnung, gesamthaft somit 9,5 Prozent. Beiträge an die Arbeitslosenversicherung, die obligatorische Unfallversicherung und die obligatorische berufliche Vorsorge entfallen.

⁸⁰ Unter Vorbehalt der degressiven Beitragsskala für Einkommen unter 50'700 Franken bis 8'500 Franken; darunter ist der Mindestbeitrag von 353 Franken für die AHV, 59 Franken für die IV und 13 Franken für die Erwerbsersatzordnung geschuldet.

Nichterwerbstätige schliesslich bezahlen, je nach Vermögen und kapitalisiertem Renteneinkommen, Beiträge zwischen 353 (AHV), 59 (IV) und 13 (Erwerbsersatzordnung) Franken bis zur Obergrenze von 8'400 (AHV), 1'400 (IV) und 300 (Erwerbsersatzordnung) Franken⁸¹.

Das gesamte Beitragsaufkommen der 3,994 Millionen Beitragszahlenden (bei einer Wohnbevölkerung von rund sieben Millionen Bürgerinnen und Bürgern) belief sich im Jahre 2002 auf 21,958 (AHV) und 3,682 (IV) Milliarden Franken sowie 787 Millionen Franken (Erwerbsersatzordnung).

2. Erträge des AHV-Fonds

Nach Art. 107 Abs. 1 AHVG wird unter der Bezeichnung Ausgleichsfonds der AHV ein selbstständiger Fonds gebildet, dem alle Einnahmen der AHV gemäss Art. 102 AHVG und in Verbindung mit Art. 79 Abs. 1 IVG alle Einkünfte der IV gemäss Art. 77 IVG gutgeschrieben werden. Die Aktiven des Ausgleichsfonds sind unter Wahrung jederzeitiger Liquidität gegenüber den Ausgleichskassen so anzulegen, dass ihre Sicherheit sowie ein marktkonformer Ertrag gewährleistet sind. Die Zinserträge des AHV-Fonds (Art. 102 Abs. 1 lit. c AHVG; Art. 77 Abs. 1 lit. c IVG) hängen naturgemäss stark von der Entwicklung der Finanzmärkte ab und beliefen sich 1999 auf 892, 2000 auf 881, 2001 auf 257, 2002 auf -782 (Negativsaldo) Millionen Franken, um im Jahre 2003 wieder kräftig auf 1,517 Milliarden Franken zuzulegen.

3. Einnahmen aus AHV/IV-Regress

Während die Einnahmen aus Regress⁸² gegen haftpflichtige Dritte bei der AHV (Art. 102 Abs. 1 lit. d AHVG) von der Natur der Sache her eine untergeordnete Rolle spielen, erreichen sie bei der IV (Art. 77 Abs. 1 lit. d IVG) in den letzten Jahren dreistellige Millionenbeiträge, im Jahre 2002 110 Millionen Franken.

4. Zuschüsse der öffentlichen Hand (Bund und Kantone)

In Anbetracht der Konzeption der AHV/IV als eines Werkes zur Sicherung der grundsätzlich gesamten Wohnbevölkerung erscheint es als folgerichtig, dass der Gesetzgeber von Anfang an eine Mitfinanzierung der Versicherungsausgaben durch die öffentliche Hand, den Bund und die Kantone, vorgesehen hat. Nach Art. 112 Abs. 3 lit. b BV wird die AHV/IV finanziert durch Leistungen des Bundes und, wenn das Gesetz es vorsieht, der Kantone; die Leistungen des Bundes und der Kantone betragen

⁸¹ Vgl. oben unter Ziff. 2.2 mit dem Hinweis auf die beabsichtigte Einführung der betraglich unbegrenzten Beitragspflicht im Rahmen der gescheiterten 11. AHV-Revision.

⁸² Art. 72 bis 75 ATSG: Die Sozialversicherung greift auf Dritte, welche gegenüber der versicherten Person aus dem eingetretenen Versicherungsfall heraus privatrechtlich schadenersatzpflichtig sind, im Umfange der erbrachten Versicherungsleistungen zurück.

zusammen höchstens die Hälfte der Ausgaben (Abs. 4), wobei die Leistungen des Bundes in erster Linie aus dem Reinertrag der Tabaksteuer, der Steuer auf gebrannten Wassern (vgl. Art. 131 Abs. 1 lit. a, b BV) und der Abgabe aus dem Betrieb von Spielbanken gedeckt werden (Abs. 5). Zu berücksichtigen ist sodann als Verfassungsgrundlage für die Finanzierung der AHV/IV aus Mitteln des Bundeshaushaltes Art. 130 BV (Mehrwertsteuer), dessen Abs. 3 vorsieht: Ist wegen der Entwicklung des Altersaufbaus die Finanzierung der AHV/IV nicht mehr gewährleistet, so kann der Satz der Mehrwertsteuer in der Form eines Bundesgesetzes um höchstens 1 Prozentpunkt angehoben werden. Dieses „Demographieprozent“ ist seit 1999 wirksam⁸³. Nach Art. 2 BB-MWSt geht der gesamte Ertrag aus der Anhebung der Mehrwertsteuersätze (gemäss Art. 1 lit. a-c) an die AHV (Abs. 1); 17 Prozent dieses Ertrages werden laufend der (nicht verzinsten) Rückstellung des Bundes für die AHV gutgeschrieben (Abs. 2); der Bundesrat kann jedoch bestimmen, dass höchstens 10 Prozent des Gesamtertrags aus der Anhebung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung des demographiebedingten Kostenwachstums der IV verwendet werden, von welchem Anteil jeweils 37,5 Prozent der Rückstellung des Bundes für die IV gutzuschreiben sind (Abs. 3). Das Demographieprozent hat der AHV in den Jahren 1999 1,250, 2000 1,872, 2001 1,933 und 2002 1,898 Milliarden Franken an Mehrwertsteuererträgen (einschliesslich Spielbankenabgabe) zugeführt.

Die Beiträge des Bundes bzw. der öffentlichen Hand (Art. 102 Abs. 1 lit. b AHVG; Art. 77 Abs. 1 lit. b IVG) sind im Zusammenhang mit dem Programm zur Stabilisierung der Bundesfinanzen (Stabilisierungsprogramm 1998) und im Hinblick auf die Folgen des Inkrafttretens des Abkommens über die Freizügigkeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits am 1. Juni 2002⁸⁴ neu geregelt worden. Nach Art. 103 AHVG und Art. 78 IVG⁸⁵ übernehmen Bund und Kantone (abzüglich des Beitrages an die Hilflosenentschädigungen,⁸⁶ welche voll durch die öffentliche Hand finanziert werden) von den jährlichen Gesamtausgaben der Versicherung jeweils 16,36 Prozent/3,64 Prozent bei der AHV und 37,5 Prozent/12,5 Prozent bei der IV. Der Bund leistet seinen Beitrag (von 16,36 Prozent [AHV] und 37,5 Prozent [IV]) vorab aus dem Ertrag der Abgaben auf Tabak und gebrannten Wassern (Art. 104 Abs. 1 erster Satz AHVG); der Rest wird aus allgemeinen Mitteln gedeckt (Art. 104 Abs. 2 AHVG), wozu die Mehrwertsteuer und die Spielbankenabgabe gehören.

⁸³ Art. 1 des Bundesbeschlusses über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV vom 20. März 1998 (SR 641.203), erlassen noch gestützt auf Art. 41ter Abs. 3bis aBV, in Kraft seit 1. Januar 1999, zitiert nachfolgend BB-MWSt. Vgl. weiter die gestützt auf Art. 2 Abs. 4 BB-MWSt erlassene Verordnung des Bundesrates über das Verfahren zur Überweisung des Mehrwertsteuer-Ertragsanteils an den Ausgleichsfonds der AHV (SR 641.203.2).

⁸⁴ Anwendbarkeit der Verordnung 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, welche für die Schweiz seit 1. Juni 2002 geltendes Recht ist (Art. 153a AHVG; Art. 80a IVG).

⁸⁵ In den Fassungen gemäss Ziff. I 4 des BG vom 19. März 1999 über das Stabilisierungsprogramm 1998 (AS 1999 2374 2385; BBl 1999 4), in Kraft seit 1. Januar bzw. 1. September 1999, und gemäss dem BG vom 8. Oktober 1999 zum Freizügigkeitsabkommen (AS 2002 701 722; BBl 1999 6128), in Kraft seit 1. Juni 2002.

⁸⁶ Vgl. oben unter Ziff. III.4.

V. Gegenwärtige Lage und Zukunftsperspektiven

1. Die finanzielle Entwicklung bis zum 31. Dezember 2003

Bei der Analyse der finanziellen Entwicklung präsentiert sich die Lage der AHV grundlegend verschieden von jener der IV:

- Überblickt man die Rechnungsabschlüsse der AHV seit ihrem Bestehen (1948), zeigt sich, dass dieses Versicherungswerk sehr resistent gegen wirtschaftliche Ausschläge ist. Seit 1948 hatten die Einnahmen der AHV immer über den Ausgaben gelegen, abgesehen von einer Fünfjahresperiode Ende der 1970er Jahre und einer Vierjahresperiode Ende der 1990er Jahre. Entsprechend konnten die AHV-Kapitalreserven in zwei Phasen bis auf beinahe 24 Milliarden Franken steigen (1995). In der Zwischenzeit ist die Kapitalreserve wieder leicht gesunken (2002: 23 Milliarden Franken). 1978 lag die AHV-Schwankungsreserve erstmals unter dem gesetzlich als Regel vorgeschriebenen (Art. 107 Abs. 3 AHVG) Niveau einer Jahresausgabe. Erst 1991 erreichten die AHV-Kapitalreserven die gesetzlich vorgeschriebene Höhe einer Jahresausgabe wieder, um ab 1995 wieder darunter zu sinken⁸⁷. Nach positiven Ergebnissen in den Jahren 2000, 2001 und einem Minus von 191 Millionen im 2002 sowie einem Überschuss von 1,977 Milliarden im Jahre 2003 beläuft sich das Kapitalkonto des AHV-Ausgleichsfonds Ende 2003 auf 25,040 Milliarden Franken, was 84 Prozent der Jahresausgabe 2003 entspricht⁸⁸. Insgesamt darf die derzeitige finanzielle Verfassung der AHV (und auch der Erwerbsersatzordnung) als robust und gut konsolidiert bezeichnet werden. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass den vorhandenen Kapitalien von AHV (und Erwerbsersatzordnung) die Verlustvorträge der IV gegenüberstehen, welche, wirtschaftlich betrachtet, bei der Bilanz des AHV-Ausgleichsfonds berücksichtigt werden müssen. Unter Anrechnung der aufgelaufenen Schulden der IV beläuft sich das Vermögen des AHV-Ausgleichsfonds auf 19,69 Milliarden Franken, was knapp die Hälfte der Jahresausgaben 2003 der drei Sozialwerke (AHV/IV/Erwerbsersatzordnung) ausmacht⁸⁹.
- Die IV dagegen war von Anfang an (1960) finanziell nur knapp ausgeglichen und ist seit längerem stark defizitär. Zunehmend negative Abschlüsse der Jahresrechnungen von –799 (1999), –820 (2000), –1'008 (2001), –1'189 (2002) und –1'448 (2003) Millionen Franken führten (trotz Überführung eines Betrages von 1,5 Milliarden im Jahre 2003 aus der gut dotierten Erwerbsersatzordnung in die IV) zu einem akkumulierten Verlustvortrag der IV per 31. Dezember 2003 von –4,45 Milliarden Franken. Der Hauptgrund liegt in der massiven und anhaltenden Zunahme der IV-rentenbeziehenden Personen. 1990 standen – bei teils erheblichen altersmässigen, regionalen und kantonalen Unterschieden – drei von hundert Personen im erwerbsfähigen Alter im Genuss einer Invalidenrente, aktuell sind es deren fünf, dies mit zuneh-

⁸⁷ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2003, herausgegeben vom BSV, S. 77.

⁸⁸ Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 5. März 2004, S. 13.

⁸⁹ NZZ vom 5. März 2004, S. 13.

mender Tendenz. In absoluten Zahlen ausgedrückt, stieg die Zahl der IV-Rentenbeziehenden zwischen 1990 und 2002 von 130'000 auf 220'000⁹⁰, d. h. innert dreizehn Jahren um fast 70 Prozent⁹¹.

2. Auswirkungen der künftigen demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung

In der AHI-Vorsorge spielt die demographische Entwicklung eine zentrale Rolle. Gekennzeichnet wird diese in der Schweiz, wie in den meisten OECD-Staaten, durch eine stetig längere Lebenserwartung bei sinkenden Geburtenraten („demographische Falle“). Die durchschnittliche Lebenserwartung nahm alle zehn Jahre um ein Jahr zu und wird noch weiter ansteigen. Die mittlere Lebenserwartung 65jähriger Männer stieg von 13,3 Jahren (1970) auf 16,9 Jahre (2002) und wird 2035 voraussichtlich bei 18 Jahren liegen; für die Frauen lauten die Zahlen 16,3 Jahre (1970), 20,9 Jahre (2002) und 22,2 Jahre (2035). Sodann erreichen in den kommenden Jahren die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegsgeneration („Babyboom“) das Rentenalter. Auf der anderen Seite hat sich seither ein Rückgang der Geburten auf ein Niveau eingestellt, das eine Erneuerung der Generationen nicht mehr sichert („Pillenknick“). Dies zeigt sich darin, dass seit Beginn der 1970er Jahre die Zahl der unter 20-Jährigen rückläufig ist. Die mittlere Anzahl Kinder pro Frau betrug 1970 immerhin 2,1, 2002 noch 1,4, um bis 2035 voraussichtlich wieder auf 1,6 anzusteigen.

Diese gegenläufigen Entwicklungen am Anfang und Ende des menschlichen Lebens tragen schon für sich allein (unter Vorbehalt schwerlich abschätzbarer Einflüsse der Immigration) dazu bei, dass die Verhältniszahl zwischen beitragspflichtigen Versicherten und rentenbeziehenden Personen markant grösser wird. Trafen 1970 im Schnitt 4,6 Erwerbstätige auf einen Rentner, sind es heute noch 3,6 und werden es im Jahr 2035 voraussichtlich noch 2,3 Aktive sein, welche auf einen Rentner entfallen und somit dessen Rente finanzieren. Anschliessend geht das BSV von einer Stabilisierung des Verhältnisses aus⁹².

Zu den demographischen Trends treten die künftigen Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft, welche schwerlich voraussehbar sind: Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Produktivität, um nur die wichtigsten Faktoren zu nennen, generieren für sich und in ihrem Zusammenwirken jenes gesamthafte Erwerbseinkommen der schweizerischen Volkswirtschaft, auf welchem die AHV/IV-Beitragserhebung weit überwiegend beruht. Die Schweiz hat seit Beginn der 1990er-Jahre von allen OECD-Ländern die geringsten Wachstumsquoten erreicht. Andererseits ist es ihr gelungen, eine vergleichsweise hohe Beschäftigung bei relativ tiefer Arbeitslosigkeit zu halten. Das gesamte wirtschaftliche Umfeld mahnt aber zu vorsichtigen Annahmen, weshalb

⁹⁰ www.bsv.admin.ch; Argumentarium für eine sichere AHV/IV, S. 4.

⁹¹ Zu den Gründen der Zunahme der Invalidenrenten vgl. etwa *François Donini/Nicolas Eschmann*, Anstieg der IV-Rentenbezüger: Erklärungsansätze, in: *Soziale Sicherheit/CHSS* 1998 S. 202 ff.

⁹² Diese Darstellung folgt dem in Fn. 90 zitierten Argumentarium des BSV.

in den Studien über die Zukunft der schweizerischen Sozialversicherungen zurückhaltend ein jährliches Wirtschaftswachstum von lediglich 1,0 bis 1,5 Prozent prognostiziert wird.

Bezüglich der AHV wird davon ausgegangen, dass der jährliche Finanzbedarf von gegenwärtig rund 30 Milliarden Franken allein auf Grund der demographischen Entwicklungen bis zum Jahre 2020 um 10 Milliarden Franken zunehmen wird; bei der IV wird angenommen, dass der jährliche Finanzbedarf von heute rund 10 Milliarden Franken auf gegen 17 Milliarden Franken (2020) ansteigen wird⁹³.

In dieser Situation hatte sich für Bundesrat und Parlament als hauptsächliche Gestaltungsmöglichkeit zur mittelfristigen Sicherung der AHV/IV (nebst flankierenden Massnahmen) eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV angeboten. Dafür war allerdings eine Verfassungsänderung nötig, welche obligatorisch der Abstimmung durch Volk und Stände unterliegt. Der entsprechende Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 über die Finanzierung der AHV/IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze⁹⁴ hat jedoch am 16. Mai 2004 (zusammen mit der mehrfach erwähnten 11. AHV-Revision) die Hürde der Volksabstimmung nicht genommen. Die von allen Ständen massiv verworfene Vorlage sah über die Ergänzung von Art. 130 BV eine (dem Gesetzgeber bzw. dem Bundesrat vorbehaltene) Erhöhung der Sätze um 1,0 Prozent für die AHV und 0,8 Prozent für die IV vor. Die Erschliessung zusätzlicher Geldmittel für die IV galt und gilt indes als vordringlich und (weitgehend) unbestritten. Hingegen lagen und liegen die Meinungen über die Notwendigkeit einer vorsorglichen Bereitstellung des zusätzlichen Mehrwertsteuerprozentes für die AHV weit auseinander (wie auch die Ansichten über die 11. AHV-Revision divergierten, welche zwar gewisse Mehrausgaben auf der Leistungsseite, aber auch punktuelle Einschränkungen, v. a. im Bereich der Witwenrente, gebracht hätte). Nach dem Szenario des BSV bedarf die AHV schon im Jahre 2009 zusätzlicher Mittel aus der Mehrwertsteuer, wogegen Kreise der Wirtschaft und Wissenschaft einen zusätzlichen Finanzbedarf für die AHV erst in den Jahren 2013/14 orten. Somit bleibt die mittelfristige Finanzierung der AHV vorderhand ungesichert.

⁹³ Vgl. nebst der in Fn. 79 erwähnten Dokumentation die Angaben in „Erst sparen, dann finanzieren bei der AHV“, NZZ vom 6./7. März 2004.

⁹⁴ BBl 2003 6589.