

9898

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung zum
Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend
Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinter-
lassenenversicherung und zum Volksbegehren für den weiteren
Ausbau von Alters- und Hinterlassenenversicherung
und Invalidenversicherung

(Vom 4. März 1968)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sowie den Entwurf eines Bundesbeschlusses zum Volksbegehren für den weiteren Ausbau von Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und Invalidenversicherung (IV) samt Botschaft und Bericht zu unterbreiten.

Erster Teil

Die Ausgangslage

A. Die Revisionsbegehren und ihre Würdigung

Mit der am 1. Januar 1964 in Kraft getretenen 6. AHV-Revision und mit der damit zusammenhängenden Einführung von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV auf Grund eines Bundesgesetzes vom 19. März 1965 erfuhr die soziale Sicherheit der Alten, Hinterlassenen und Invaliden – ausgehend von einer neu definierten Vorsorgekonzeption – einen bedeutsamen Ausbau. Seither wurden die AHV- und IV-Renten auf den 1. Januar 1967 durch eine Erhöhung um zehn Prozent der Teuerung angepasst. Schon im Jahre 1966 wurden indessen Stimmen laut, die eine neue, zum Teil sehr wesentliche Verbesserung der Leistungen von AHV und IV forderten. Welcher Art diese Begehren sind, wie sie geprüft wurden und zu welchen Ergebnissen eine sorgfältige Analyse einzelner Vorstösse führte, soll im folgenden dargelegt werden.

I. Volksbegehren

Am 25. August 1966 reichte der Christlichnationale Gewerkschaftsbund ein mit 169 399 gültigen Unterschriften versehenes Volksbegehren für den weiteren Ausbau von AHV und IV ein. Danach sollen durch eine Ergänzung von Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung und durch eine entsprechende Übergangsbestimmung die AHV- und IV-Renten jährlich an die Teuerung und an die reale Einkommenssteigerung angepasst, das Obligatorium der zusätzlichen betrieblichen AHV und IV eingeführt sowie die Renten allgemein um ein Drittel erhöht werden. Zu diesem Volksbegehren nehmen wir im Vierten Teil Stellung.

II. Parlamentarische Begehren

In zahlreichen parlamentarischen Vorstössen wurde der Bundesrat eingeladen, eine 7. AHV-Revision vorzubereiten und bestimmte Leistungs- und Finanzierungsprobleme zu prüfen. Dies geschah mit folgenden nationalrätlichen Interventionen:

- 9360 Postulat Vontobel, angenommen am 24. März 1966 betreffend indexgebundene Renten
- 9363 Postulat Wyss, angenommen am 24. März 1966 betreffend indexgebundene Renten
- 9387 Postulat Dafflon, angenommen am 24. März 1966 betreffend indexgebundene Renten und Volkspensionen
- 9393 Postulat Mossdorf, angenommen am 24. März 1966 betreffend Sicherstellung der Kaufkraft der Renten
- 9666 Postulat Dafflon, angenommen am 27. September 1967 betreffend Anpassung der Renten und der Ergänzungsleistungen an die Teuerung
- 9681 Postulat Vontobel, angenommen am 27. September 1967 betreffend generelle Erhöhung der Renten und Ergänzungsleistungen, Einführung der dynamischen Rente, Beitragserhöhung und Verzinsung der Nebenfonds
- 9730 Postulat Glasson Pierre (vom 21. Juni 1967, im Parlament noch nicht behandelt) betreffend Förderung des Baues von Alterswohnungen
- 9769 Postulat Hofstetter (vom 18. September 1967, im Parlament noch nicht behandelt) betreffend Hilflosenentschädigungen und Hilfsmittel an Altersrentner
- 9776 Postulat Schaffer (vom 19. September 1967, im Parlament noch nicht behandelt) betreffend Verzinsung des Spezialfonds des Bundes
- 9780 Postulat Schütz, angenommen am 27. September 1967 betreffend sofortige Erhöhung der Renten
- 9822 Postulat Hubacher (vom 5. Dezember 1967, im Parlament noch nicht behandelt) betreffend zusätzliche Monatsrente im Jahre 1968

9853 Postulat Favre-Bulle (vom 20. Dezember 1967, vom Parlament noch nicht behandelt) betreffend Erhöhung der Mindestrenten und Abschaffung der Ergänzungsleistungen.

In den selben Zusammenhang gehören zwei früher im Nationalrat angenommene Postulate, nämlich das Postulat Weber Max (8451), angenommen am 2. Oktober 1962, betreffend eine zusätzliche Versicherung zur Ergänzung der AHV-Renten und das Postulat Trottmann (9160), angenommen am 3. März 1965, betreffend Hilfsmittel für Altersrentner.

III. Weitere Revisionsbegehren

In zahlreichen Eingaben wurden den Bundesbehörden Wünsche und Anregungen zur 7. AHV-Revision vorgebracht. So richteten am 22. Dezember 1966 der Schweizerische Gewerkschaftsbund und die Sozialdemokratische Partei der Schweiz eine gemeinsame Eingabe an den Bundesrat, mit der sie für eine namhafte Erhöhung der Renten und für eine entsprechende Heraufsetzung der Beitragsansätze eintraten. Weitere Revisionsbegehren meldeten das Überparteiliche Komitee «Gesichertes Alter» (am 18. März 1967), der Schweizerische Invalidenverband (am 10. April 1967), der Bund Schweizerischer Frauenvereine (am 13. Juli 1967) u. a. m. an. Ausserdem wurden in persönlichen Schreiben und in Zeitungsartikeln Anregungen zur kommenden AHV-Revision gemacht. Auf diesem Wege vertrat namentlich Nationalrat Dr. A. C. Brunner-Gyr ein eigenes Revisionsprojekt.

Schliesslich enthält der Bericht der Kommission für Altersfragen (vom 16. Dezember 1966) verschiedene Anregungen für einen Ausbau der AHV.

IV. Vorarbeiten für die Revision

Angesichts der vielfältigen und weittragenden Revisionswünsche beauftragte der Chef des Eidgenössischen Departements des Innern durch Vermittlung des Bundesamtes für Sozialversicherung Ende 1966 die Eidgenössische Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (nachstehend Eidgenössische AHV/IV-Kommission genannt), die mit einer 7. AHV-Revision zusammenhängenden Fragen zu begutachten und zum Volksbegehren des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes Stellung zu nehmen.

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission liess vorerst durch ihren Ausschuss für das finanzielle Gleichgewicht die finanzielle Ausgangslage klären. Hierauf nahm sie in ihrer Sitzung vom 24./25. Januar 1967 eine erste Orientierung durch das Bundesamt für Sozialversicherung entgegen. Vom 25. bis 27. April 1967 besprach die Kommission die allgemeinen Richtlinien für eine 7. AHV-Revision und setzte einen 20köpfigen Sonderausschuss ein, dem sie die Prüfung der verschiedenen Leistungs- und Finanzierungsprobleme übertrug. Dieser Sonderausschuss behandelte an drei Sitzungen die einzelnen Fragen in

enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung. Am 29./30. November 1967 sowie am 8. Dezember 1967 trat dann die Gesamtkommission wieder zusammen, bereinigte den vom Bundesamt vorbereiteten Bericht und genehmigte die Schlussfolgerungen.

Die vorliegende Botschaft und der Gesetzesentwurf stützen sich im wesentlichen auf die Vorschläge der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission. Auf Abweichungen in Einzelpunkten werden wir besonders hinweisen.

Parallel zu den Beratungen des Sonderausschusses der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission liefen zwei Untersuchungen, die sich in unserer Botschaft ebenfalls niederschlagen. Eine besondere, vom Eidgenössischen Departement des Innern eingesetzte Expertenkommission zur Behandlung der volkswirtschaftlichen Fragen der Sozialversicherung prüfte unter dem Vorsitze von Professor Würzler (Zürich) in Priorität die Frage der Anpassung der AHV- und IV-Renten an die Preise und Löhne und erstattete hierüber einen Bericht, der der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission zur Kenntnis gebracht wurde. («Das methodische Problem der Rentenanpassung bei der AHV, unter besonderer Berücksichtigung der Indexierung», Bern, Oktober 1967).

Auf Grund eines Bundesratsbeschlusses vom 4. April 1967 wurde ferner eine Erhebung betreffend die Versicherung und Fürsorge bei Alter, Invalidität und Tod durchgeführt. Diese Erhebung wird in der Folge als Pensionskassenstatistik 1966 bezeichnet. Die ersten Ergebnisse dieser Statistik lagen Ende 1967 vor und sind summarisch im Anhang II zu dieser Botschaft wiedergegeben.

V. Würdigung der wichtigsten Revisionsbegehren

Unter den Revisionsbegehren, die auf den allgemeinen Ausbau des Rentensystems der AHV und IV abzielen, lassen sich zwei Tendenzen unterscheiden: die Vorstösse der Verfechter der AHV als Basisversicherung und jene der Befürworter einer existenzsichernden AHV. Bei der AHV als Basisversicherung wird die minimale einfache Altersrente 2000 Franken im Jahr nicht wesentlich übersteigen, was die Beibehaltung der Ergänzungsleistungen notwendig macht, wogegen bei existenzsichernden AHV-Renten eine einfache Minimalrente von mindestens 3000 Franken gefordert wird, was den Einbau der Ergänzungsleistungen in die AHV grundsätzlich gestatten würde. Es ist leicht einzusehen, dass die Vorstösse zur Einführung existenzsichernder Renten tiefer in die gegenwärtige Struktur des Leistungssystems eingreifen als jene, die die AHV als Basisversicherung weiterentwickeln möchten. Die weitestgehenden strukturellen Wandlungen hätte das von Nationalrat Dr. A. C. Brunner-Gyr in Einzeleingaben und in der Presse verfochtene Projekt zur Folge, das deswegen auch besonderes Interesse verdient. Nachstehend sollen nun die hauptsächlichsten Revisionsbegehren kurz charakterisiert und vor allem vom finanztechnischen Standpunkt aus begutachtet werden, wobei auf die unter B I erläuterten Rechnungsgrundlagen abgestellt wird.

1. Ausbau im Rahmen einer Basisversicherung

a. Volksbegehren des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes (CNG) vom 25. August 1966. Wie im Vierten Teil ausführlich dargelegt, bilden drei Forderungen Gegenstand des Volksbegehrens, nämlich: Die Erhöhung der im Zeitpunkt der Annahme der Verfassungsänderung geltenden Renten um ein Drittel, die alljährliche automatische Anpassung der Renten an Teuerung und Entwicklung des realen Volkseinkommens sowie die Verpflichtung der Arbeitgeber, eine betriebliche AHV und IV zugunsten ihrer Arbeitnehmer einzuführen. Zur Beurteilung dieser Anliegen mögen die nachstehenden Hinweise dienen. Weitere Ausführungen finden sich unter CI2 hiernach sowie im Vierten Teil dieser Botschaft.

- Erhöhung der Renten um ein Drittel. Im Zeitpunkt einer allfälligen Annahme des Volksbegehrens würde mindestens das heutige Rentenniveau gültig sein, d. h. das um zehn Prozent erhöhte Niveau der 6. AHV-Revision. Die Drittelerhöhung bezieht sich also zum mindesten auf diesen Stand; gegenüber der 6. Revision wäre die Erhöhung mit 46,6 Prozent ($1,1 \times 1,333 = 1,466$) zu bemessen. Die finanziellen Auswirkungen sind aus Texttabelle 1* ersichtlich. Die Mehrausgaben hätten zur Folge, dass selbst eine Erhöhung des Beitragssatzes von 4 auf 5 Prozent der Erwerbseinkommen ein Absinken des Ausgleichsfonds auf rund fünf Milliarden Franken innert 20 Jahren nicht verhindern könnte. Eine solche Beitragserhöhung wäre eher zu knapp bemessen. Die öffentliche Hand müsste unter Beibehaltung der geltenden Deckungsquoten im Durchschnitt der nächsten 20 Jahre jährlich 174 Millionen Franken mehr als bei der geltenden Ordnung aufbringen.
- Automatische Rentenanpassung an Teuerung und Niveau des Volkseinkommens. Zur Illustration dieses Anliegens sei als dynamisches Modell angenommen, dass der Beitragsindex von 1971 an weiter um jährlich $3\frac{1}{2}$ Prozent zunimmt, so dass er 1991 einen Stand von 600 Punkten erreichen würde. Werden die Renten indexmässig an diese Zunahme gekoppelt, so würden trotz vollständigen Verzehrs des Ausgleichsfonds in den nächsten 20 Jahren im Jahresdurchschnitt 230 Millionen Franken fehlen. Um eine einigermaßen gesunde Finanzierung herbeizuführen, müsste der Beitragssatz auf mindestens 6 Lohnprozente festgesetzt werden; nur so könnte ein bescheidener Fonds erhalten bleiben.

b. Eingabe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vom 22. Dezember 1966. Im Vordergrund dieser Eingabe steht eine allgemeine Rentenerhöhung um 40 Prozent gegenüber der 6. Revision, d. h. eine solche um 27,3 Prozent gegenüber der heutigen Rechtslage ($1,1 \times 1,273 = 1,4$); sie geht also etwas weniger weit als die Forderung des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes auf eine Drittelerhöhung. Überdies wird explizit eine Beitragserhöhung von 4 Prozent auf 5 Prozent der Erwerbseinkommen beantragt.

Die finanziellen Auswirkungen gehen ebenfalls aus Texttabelle 1* hervor. Bei den getroffenen Rechnungsannahmen wäre die Finanzierung bis Ende 1989 gewährleistet, sofern mit der erwähnten Beitragserhöhung gerechnet wird und überdies die öffentliche Hand die bereits festgelegten Beteiligungsquoten auch bei der erhöhten Belastung beibehält. Bund und Kantone hätten zusammen so im Jahresdurchschnitt der nächsten 20 Jahre etwa 140 Millionen Franken mehr aufzubringen. Unter diesen Voraussetzungen würde auch der Ausgleichsfonds im Laufe von 20 Jahren um eine weitere Milliarde zunehmen.

2. Ausbau zu einer existenzsichernden AHV

a. Postulat Vontobel vom 15. März 1967. Der Postulant sowie drei der Mitunterzeichner gehören auch dem Überparteilichen Komitee «Gesichertes Alter» an, dessen Eingabe im Anschluss hieran erörtert wird. Die beiden Vorstösse unterscheiden sich lediglich in Detailpunkten. Die aufgeworfenen Fragen betreffen:

- Die Rentenhöhe. Sie ist gekennzeichnet durch eine minimale einfache Altersrente in der Grössenordnung von 3000 Franken, eine Ehepaarrente von 4800 Franken im Jahr und eine Rentenprogression bis zu einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 28 000 Franken. Mit einer verhältnismässig gleichen Rentenprogression wie bei der geltenden Regelung handelt es sich grosso modo um eine 80prozentige Rentenverbesserung, d. h. um wesentlich höhere Beträge als bei den unter Ziffer 1 erörterten Vorstössen.
- Ergänzungsleistungen. Ihre Richtsätze sollten ebenfalls angemessen erhöht werden. Es darf jedoch füglich die Frage gestellt werden, ob die erwähnten Rentenminima bei ländlichen Verhältnissen nicht für eine bescheidene Existenzsicherung genügen. Hingegen wäre es den Kantonen, insbesondere jenen mit städtischen Verhältnissen freigestellt, aus eigenen Mitteln ergänzende Beihilfen zu gewähren, ohne auf eidgenössische Vorschriften abstellen zu müssen. Dermassen könnte die bundesrechtliche Ordnung der Ergänzungsleistungen gänzlich aufgehoben werden.
- Übergang zur dynamischen Rente. Es sei auf die entsprechenden Ausführungen unter Ziffer 1a verwiesen. Auch hier müsste der nachstehend erwähnte, statisch berechnete Beitragssatz erhöht werden, um die Finanzierung dynamischer Renten gewährleisten zu können.
- Die finanziellen Auswirkungen sind aus Texttabelle 1* ersichtlich. Selbst wenn der Ausgleichsfonds vollständig verbraucht würde, müsste der statische Beitragssatz auf 6,3 Prozent erhöht werden, um eine 20jährige Deckung zu gewährleisten. Dabei wird allerdings vorausgesetzt, dass die öffentliche Hand von Anfang an ein Viertel der Belastung übernehmen würde, was mindestens einer Verdoppelung der heutigen Zuwendungen gleichkäme. Die durch die verlangte Verzinsung des Spezialfonds des Bundes für die AHV (Tabakfonds) erzielten Einnahmen würden zusammen mit den laufenden Einnahmen aus Tabak und Alkohol nicht genügen, um den Bun-

desanteil an die AHV zu decken, dies trotz der durch eine allfällige Aufhebung der Ergänzungsleistungen frei werdenden Mittel von jährlich rund 90 Millionen Franken. Die automatische Rentenanpassung könnte erst mittels eines Beitragssatzes von rund 7,5 Prozent gedeckt werden, und zwar unter Berücksichtigung einer dynamischen Beitragsentwicklung. Der vom Postulant verlangten Einsetzung aller Beitragsreserven wäre so völlig Genüge getan.

b. Eingabe des Überparteilichen Komitees «Gesichertes Alter» vom 18. Mai 1967. Was zum Postulat Vontobel gesagt wurde, ist auch hier voll gültig. Die Finanzierungsprobleme würden sich sogar verschärfen, indem die Minimalrenten noch höher anzusetzen wären, z. B. bei der einfachen Altersrente auf 3200 statt 3000 Franken im Jahr. Die finanziellen Auswirkungen erscheinen in der Texttabelle 1*.

c. Postulat Favre-Bulle vom 20. Dezember 1967. Dieses Postulat ging nach Abschluss der Arbeiten der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission ein. Der Postulant verlangt darin eine Erhöhung des Rentenminimums auf das für die Ergänzungsleistungen massgebende Existenzminimum, womit die an die Bedarfsklausel gebundenen Ergänzungsleistungen ganz abgeschafft werden könnten. Diese Anliegen liessen sich entweder durch eine entsprechend hoch angesetzte Einheitsrente oder durch eine abgestufte Rente mit einem entsprechend hoch angesetzten Rentenminimum verwirklichen; letzteres ginge finanziell in die selbe Richtung wie die unter *a* und *b* behandelten Anliegen, während das Problem der Einheitsrente im Zweiten Teil unter A I erörtert wird.

d. Vorschlag Brunner vom 18. Januar 1968. Nationalrat Dr. A. C. Brunner-Gyr vertritt schon seit einigen Jahren die Auffassung, dass die gegenwärtige Struktur der AHV unsozial sei und demzufolge die Rentenbemessungsmethode geändert werden müsse. Er hat seine Ideen in verschiedenen Varianten dargelegt, die der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission grundsätzlich bekannt waren.

Zunächst stellen wir kurz die Wesenszüge der Vorschläge Brunner dar. Jede Rente soll sich aus zwei Teilen zusammensetzen: einem beitragsunabhängigen Grundbetrag, vom Urheber der Vorschläge «Umlagerente» genannt, und einer allein durch die Beitragszahlungen bedingten Individualrente. Eine solche Methode der Berechnung ist nicht neu und wurde schon anlässlich der Einführung der AHV im Jahre 1948 erwogen, jedoch einmütig abgelehnt, und zwar aus den gleichen Gründen, welche nachstehend aufgeführt seien. Da die Beitragsdauern der verschiedenen Rentnerjahrgänge von einem Jahr bis zu 45 Jahren variieren, wird die Bedeutung der Individualrente gegenüber dem Grundbetrag zunehmen, weshalb die Auswirkungen in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Rentenzusprechung betrachtet werden müssen:

- Für die vor 1969 zugesprochenen Renten ergäbe sich für die heute noch lebenden Rentner eine mittlere Beitragsdauer von etwa 12 Jahren, denen im Landesdurchschnitt eine individuelle mittlere Altersrente von rund 400 Franken im Jahr entspräche, welche durch eine «Umlagerente» von 3000 Franken zu ergänzen wäre. Da für diese Jahrgänge eine Berechnung der Renten nach

einer neuen Methode kaum mehr in Frage käme, müsste hier eine Pauschalregelung vorgesehen werden, bei welcher die Renten um den mittleren Pauschalbetrag von 3400 Franken innerhalb bescheidener Grenzen nach dem früheren Arbeitseinkommen abgestuft werden könnten. Da Nationalrat Brunner mit diesen Vorschlägen die bedarfsbedingten Ergänzungsleistungen abschaffen möchte, dürften die laufenden einfachen Altersrenten nicht unter einen Betrag von 3300 Franken absinken.

- Für den im Jahre 1969 in den Rentengenuss tretenden Jahrgang 1904 wäre bei der Berechnung der Altersrente auf eine Beitragsdauer von 21 Jahren abzustellen. Die einfache Altersrente würde sich dann im jährlichen Landesmittel aus einer Individualrente von rund 600 Franken und einem Grundbetrag von 3000 Franken zusammensetzen. Auch hier müsste eine Minimalrente von 3300 Franken garantiert bleiben.
- Für die nach 1904 geborenen Rentnerjahrgänge ergäbe sich mit jedem zusätzlichen Beitragsjahr eine höhere Individualrente, deren Höhe sehr stark von der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst würde. Bei gleichbleibendem Lohnniveau würde die mittlere Individualrente nach 45 Beitragsjahren jährlich 4000 Franken erreichen, woraus sich eine einfache Altersrente von insgesamt 7000 Franken im Landesdurchschnitt ergäbe, gegenüber 4000 Franken gemäss unseren Revisionsanträgen. Bei steigendem Lohnniveau steigen auch die Beiträge und somit auch die Individualrenten, allerdings bei weitem nicht im Ausmass der Lohnentwicklung. Bei einer Zunahme des Lohnniveaus innert 20 Jahren zum Beispiel um 100 Prozent würden die Individualrenten lediglich um knapp 40 Prozent zunehmen. Daraus entstünde aber eine markante Nivellierung in der Rentenabstufung nach den Löhnen, und zwar auf einem sich der sogenannten Volkspension nähernden Niveau. Damit nun die «Umlagerente» ihre existenzsichernde Wirkung auch mit steigendem Lohnniveau beibehalten kann, ist es aber unumgänglich, dass diese Rentenkomponente mehr oder weniger dem Lohnniveau folgt, da ja die Individualrente bei kleinen Einkommen immer eine untergeordnete Rolle spielt, selbst bei längeren Beitragsdauern. Diese Existenzsicherungsgarantie bringt es aber mit sich, dass die finanziellen Auswirkungen auch bei ständig steigendem Lohnniveau im Verhältnis zu den Löhnen nicht kleiner werden können als bei den sogenannten statischen Rechnungsmodellen mit gleichbleibendem Lohnniveau.

Für diese finanziellen Auswirkungen mögen die nachstehenden Hinweise dienen, wobei die Vollausswirkung der Vorschläge Brunner verschiedenen Milderungsmöglichkeiten gegenübergestellt wird.

- Für die Vollausswirkung dürfte die finanzielle Entwicklung in folgender Richtung gehen. Im Jahre 1969 ergäbe sich beim Vorschlag Brunner für die AHV die gleiche Jahresausgabe wie bei unseren Anträgen unter Einrechnung der Ergänzungsleistungen. Als Folge der weiter ansteigenden Individualrenten würde die kompromisslose Verwirklichung der Vorschläge Brunner im Jahre 1989 bereits eine Mehrausgabe von 1,2 Milliarden Franken ver-

ursachen, um später die Auswirkungen unserer Anträge um mindestens 5 Milliarden zu übersteigen, was den Wert von 10 Lohnprozenten darstellt. Immerhin wäre es möglich, während einer ersten 20jährigen Finanzierungsperiode mit einem Beitragssatz von 5,5 statt von 5 Prozent auszukommen, allerdings unter der doppelten Voraussetzung, dass die öffentliche Hand am Ende der Periode jährlich noch 140 Millionen zusätzlich aufwenden und die Fondssubstanz um etwa 3 Milliarden beansprucht würde.

- Um diese schwerwiegenden finanziellen Folgen zu mildern, zieht Nationalrat Brunner verschiedene Milderungsmöglichkeiten in Betracht. Werden zwecks Berechnung der Individualrenten die Beiträge nur teilweise angerechnet (häufige Anrechnung sowie Einführung einer oberen Anrechnungsschranke), so könnten die finanziellen Auswirkungen wesentlich reduziert werden, würden aber dennoch diejenigen unserer Revisionsanträge übersteigen. Es dürfte kaum möglich sein, die Beiträge nur zur Hälfte anzurechnen, insbesondere bei den Selbständigerwerbenden, welche den Beitrag ohne Hilfe eines Arbeitgebers zahlen. Eine weitere Milderungsmöglichkeit sieht Nationalrat Brunner in einer besondern Rechnungsmethode der «Umlagerenten». Dabei geht er vom Grundsatz aus, dass die finanziellen Auswirkungen seiner Vorschläge jene unserer Anträge nicht übersteigen sollen. Zunächst müsste für jedes Jahr der Betrag sämtlicher Individualrenten gedeckt werden. Die dann noch verbleibenden Mittel würden alsdann gleichmässig unter allen Rentnern als «Umlagerenten» verteilt. Die Ergebnisse einer solchen Berechnungsmethode können nun allerdings sozialpolitisch kaum vertretbare Folgen haben. Bei stabilem Lohnniveau ist leicht nachzuweisen, dass infolge der starken Zunahme der künftigen Rentnerbestände die von den ebenfalls zunehmenden Individualrenten nicht absorbierten Mittel mit der Zeit nicht mehr genügen, um die anfänglich zugesicherte «Umlagerente» von 3000 Franken zu decken, so dass diese Rentenkomponente reduziert werden müsste. Erst bei markanter dauernder Zunahme des allgemeinen Lohnniveaus wäre es möglich, diese «Umlagerente» zu erhöhen, jedoch nicht im notwendigen Ausmass, das zur oben dargelegten Existenzsicherungsgarantie führen sollte.

Schon anlässlich der vorgehenden Beschreibung der Wesenszüge der Vorschläge Brunner sind einige kritische Hinweise angebracht worden. Eine umfassende Würdigung der Vorschläge wurde jedoch nicht vorgenommen, was hier kurz nachgeholt sei.

- Vom Standpunkt der sozialen Bedürfnisse ist es schwierig, den Vorschlägen Brunner zustimmen zu können. Viele der Kleinverdiener verfügen über Naturaleinkommen; die ihnen von der AHV zukommende Minimalrente ersetzt ihr in Bargeld erzielttes Arbeitseinkommen oft bis zu 100 Prozent. Mit den Vorschlägen Brunner können sie aber 150 Prozent und mehr ihres früheren Bareinkommens erhalten, was sozialpolitisch kaum verständlich sein dürfte. Liegt aber bei diesen Kleinverdienern wirklich ein grösserer Existenzbedarf vor, so haben sie ohne weiteres Anspruch auf die Ergänzungsleistung

- gen, welche gemäss unseren Anträgen für Alleinstehende ein Existenzminimum von 3900 und für Verheiratete ein solches von 6240 Franken im Jahr sichern können. Die Verwirklichung der Vorschläge Brunner würde diese Leute schlechter stellen.
- Eine gleichmässige Erhöhung der heute laufenden Renten um 25 Prozent wird durch die Vorschläge Brunner bewusst verunmöglicht. Bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Beitragssätze um ebenfalls 25 Prozent dürfte es aber schwerhalten, gerade den mittleren Einkommensschichten klarzumachen, dass ihre Renten gemäss den Vorschlägen Brunner in bedeutend kleinerem Ausmass heraufgesetzt werden sollen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Beitragspflichtigen mit einem Einkommen von über 12000 Franken im Jahr allein 80 Prozent der ganzen Beitragssumme aufbringen, und gerade diese würden durch die Vorschläge Brunner benachteiligt.
 - Anlässlich der 6. AHV-Revision hat das Parlament durch die Aufhebung der generationsbedingten Teilrenten bewusst die rentenmässige Gleichstellung aller Rentnerjahrgänge beschlossen und so gleichsam die für die älteren Generationen vor Einführung der AHV erbrachten Dienste am Volksganzen als Ersatz für die generationsbedingten fehlenden Beitragsdauern voll angerechnet. Damit ergibt sich aber bei allen Einkommensstufen für alle Rentnerjahrgänge die gleiche Individualrente von 15 Lohnprozent und, wie leicht nachweisbar, genau die gleiche Sozialkomponente von 1500 Franken, welche übrigens in unseren Revisionsanträgen als fester Grundbetrag in der Rentenformel erscheint. Nach der Gleichstellung der Jahrgänge handelt es sich nur noch darum, für die verschiedenen Einkommensstufen einen gerechten Verteilungsschlüssel zu finden. Die von uns vorgeschlagene Rentenformel führt zu einem gerechten und sozial ausgewogenen Verteilungsschlüssel, wie die Betrachtungen zu den Solidaritätsverhältnissen im Zweiten Teil unter A II noch zeigen werden.
 - Die Klarheit der Rentenberechnung wäre für den einzelnen Bürger mit den Vorschlägen Brunner bedeutend weniger offensichtlich als mit den nachstehenden Revisionsanträgen, bei welchen die mutmassliche Rente ohne weiteres gestützt auf die laufenden Löhne berechnet werden kann, wogegen insbesondere die von den Zufällen der Lohnentwicklung abhängige Individualrente schwierig vorausgeschätzt werden kann. Überdies weiss mit nachstehenden Revisionsanträgen jeder Rentner, gemäss welchen Methoden die Renten der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, was bei den Vorschlägen Brunner kaum gesagt werden kann.
 - Die Schwierigkeiten in der Finanzierung der AHV ergeben sich aus zwei Ursachen der zeitlichen Ausgabensteigerung, nämlich der Überalterung sowie der Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung. Beide Probleme können mit den nachstehend dargelegten Finanzierungsmethoden einigermaßen gemeistert werden. Dagegen könnten diese Schwierigkeiten kaum mehr bewältigt werden, wenn gemäss den Vorschlägen Brunner noch eine dritte Steigerungsursache hinzukäme, die lediglich in der starken Bin-

dung der Rentenbemessung an die Beitragsdauer der Jahrgänge begründet ist. Schliesslich ist auch noch daran zu denken, dass mit den Vorschlägen von Nationalrat Brunner die Pro-rata-Renten der ausländischen Arbeitskräfte im Vergleich zu ihren Beiträgen zu hoch ausfallen und das finanzielle Gleichgewicht der AHV ernsthaft gefährden würden.

Nach diesen Darlegungen glauben wir kaum, dass es möglich sei, an eine Verwirklichung der Vorschläge von Nationalrat Brunner zu denken; es müssten dabei allzu viele untragbare Konsequenzen grundsätzlicher und finanzieller Art in Kauf genommen werden. Dagegen kann man diesen Vorschlägen das Verdienst nicht absprechen, dass sie zu einer eingehenden Überprüfung der für die AHV gewählten Strukturprinzipien geführt haben. Diese Überprüfung dürfte aufs neue gezeigt haben, dass der vom Schweizervolk im Jahre 1948 gewählte Weg zur AHV sozialpolitisch gut untermauert ist.

3. Vergleich der verschiedenen Vorstösse

Eine Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Vorstösse dürfte deren Beurteilung erleichtern. Die wiederholt zitierte nachstehende Texttabelle 1* erlaubt nicht nur den frankenmässigen Vergleich der Jahresausgaben, sondern auch die Gegenüberstellung der einkommensbezogenen prozentualen Belastungssätze. Diese prozentualen Umlagebeiträge würden nicht nur die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern, sondern auch jene

Vergleiche der Jahresausgaben

(Statische Entwicklung, Beitragsindex ab 1971 = 300)

Texttabelle 1*

Zeit	Geltende Ordnung	Volksbegehren CNG	Eingabe SG + SPS	Postulat Vontobel	Eingabe «Ges. Alter»	Vorschlag Brunner
Jahresausgaben in Millionen Franken						
1969	2 092	2 789	2 663	3 766	4 184	2 851
1989	3 201	4 268	4 074	5 762	6 402	5 496
BZ ¹⁾	5 597	7 463	7 123	10 075	11 194	13 085
Jahresausgaben in Prozent aller Erwerbseinkommen (Umlagebeiträge)						
1969	4,9	6,6	6,3	8,9	9,9	6,7
1989	6,3	8,4	8,0	11,3	12,5	10,8
BZ ¹⁾	9,5	12,6	12,0	17,0	18,9	22,0

¹⁾ Beharrungszustand

der öffentlichen Hand umfassen und so das wirtschaftliche Gewicht der AHV kennzeichnen. Beim Vergleich dieser Zahlen mit den entsprechenden Zahlen unserer Revisionsanträge darf jedoch nicht übersehen werden, dass hier lediglich die Rentenerhöhungen in Betracht gezogen wurden, nicht aber die andern Revisionspunkte, wie z. B. die Einführung von Hilflosenentschädigungen.

B. Die finanzielle Ausgangslage

I. Rechnungsgrundlagen

1. Demographische Rechnungsgrundlagen

Alle grundlegenden Elemente, die zur Vorausberechnung der künftigen Bevölkerungsbestände und deren Schichtung nach Geschlecht, Zivilstand und Alter erforderlich sind, wurden vom Ausschuss für das finanzielle Gleichgewicht der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission gemeinsam mit dem Bundesamt für Sozialversicherung von Grund auf überprüft. Es handelte sich dabei insbesondere um die Festlegung der Struktur des Anfangsbestandes (Stammbevölkerung, Gastarbeiter), der Erneuerungshypothesen (Geburten, Wanderung) sowie der zu wählenden Überlebensordnungen (Sterbetafeln AHV IV bzw. IV^{bis} mit kurzfristiger bzw. langfristiger Extrapolation der Sterblichkeitsabnahme).

Ausgehend von den so ermittelten künftigen Bevölkerungsstrukturen konnte alsdann die Entwicklung der Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentenbezüger der AHV vorausberechnet werden, so wie sie summarisch in Anhangtabelle 2 wiedergegeben sind. Während der nächsten zehn Jahre ist eine gewisse Stagnation in der Zunahme der Bestände der Beitragspflichtigen zu verzeichnen, wogegen bei den Rentnern die Zunahme weiter anhält, was zum Teil auf die weiter anhaltende Verlängerung der mittleren Lebensdauer und auf die damit verbundene Umschichtung in den verschiedenen Altersklassen zurückzuführen ist. Nach den getroffenen Annahmen werden die Gastarbeiter auf der Beitragsseite bis zur Jahrtausendwende noch eine wichtige Rolle spielen, auf der Rentenseite hingegen erst nach diesem Zeitpunkt.

2. Ökonomische Rechnungsgrundlagen

a. Neben der Entwicklung der Bestände der Beitragspflichtigen ist für die Vorausberechnung der künftigen Beitragseinnahmen die Entwicklung der Beitragsmittelwerte entscheidend. Wie aus Anhangtabelle 3 ersichtlich ist, wurde bis 1971 eine Zunahme des Beitragsindex der AHV von gegenwärtig rund 250 auf 300 Punkte in Rechnung gestellt, was einer jährlichen Zunahme von 5 Prozent entspricht und in die gleiche Richtung wie die Annahmen des Berichtes der Kommission Jöhr geht (Schätzung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1966–1974). Diese Annahme wurde vom Ausschuss für das finanzielle Gleichgewicht einmütig gebilligt.

Für das finanzielle Gleichgewicht der AHV ist es nicht von allzu grosser Bedeutung, ob der Beitragsindex den Stand von 300 Punkten ein Jahr früher oder später erreicht. Entscheidend ist vielmehr die Herstellung einer gewissen Parallelität zwischen Beitrags- und Rentenindex. Es sei diesbezüglich daran erinnert, dass die mit Index 200 gekennzeichneten Renten der 6. AHV-Revision durch Beiträge des Niveaus 235 als finanziell gesichert betrachtet wurden. Ähnlich ginge es z. B. mit den im Zweiten Teil unter A II erwähnten und mit dem Index 275 gekennzeichneten Renten, welche eine genügende finanzielle Deckung auf dem Beitragsniveau 300 erfahren. Bei Inkrafttreten einer Revision sollte der Rentenindex in der Nähe des Beitragsindex liegen. Dies war bei der 6. Revision der Fall und sollte auf Grund der gemachten Annahmen auch bei der jetzigen 7. Revision zutreffen. Anschliessend wird dann der Rentenindex unter dem Beitragsindex bleiben, welcher Rückstand einer ausgeglichenen Finanzierung dienlich ist; ein anderer Finanzierungsmodus müsste bei den sogenannten dynamischen Renten gewählt werden, bei welchen die beiden Indices eng gekoppelt wären.

In Anhangtabelle 3 erscheint auch ein dynamisches Rechnungsmodell, bei welchem sich der Beitragsindex innert 20 Jahren verdoppelt, d. h. von 300 auf 600 Punkte ansteigt. Dieses Modell wird zur Überprüfung weiterer Anpassungen der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung herangezogen.

b. Zur ökonomischen Seite der Vorausberechnungen gehört auch der Ertrag des Ausgleichsfonds. Der technische Zinsfuss wurde von $3\frac{1}{4}$ auf $3\frac{1}{2}$ Prozent erhöht; dieser neue Prozentsatz entspricht etwa der Nettoertragsrate des gegenwärtigen Anlagenbestandes.

c. Als weitere wichtige wirtschaftsstatistische Rechnungsgrundlagen sind die mittlere individuelle Lohnentwicklung und die Verteilung der Beitragspflichtigen nach dem Erwerbseinkommen zu erwähnen; auf die erstere werden wir bei der Behandlung der Aufwertung der Beiträge im Zweiten Teil unter A II 2 zurückkommen. Aus der letzteren geht hervor, dass mit der Erhöhung des Beitragsindex eine Verschiebung der Bestände der Beitragspflichtigen in die höheren Einkommensstufen verbunden ist. Dieser Verschiebung muss durch eine entsprechende Heraufsetzung der Grenze für das rentenbildende Einkommen Rechnung getragen werden.

II. Ergebnisse der Vorausberechnungen

Die auf den neuen Rechnungsgrundlagen basierenden Ergebnisse der finanziellen Zukunftsschätzungen werden gewöhnlich in den drei nachstehenden Formen zum Ausdruck gebracht. Es sei jedoch vorausgeschickt, dass es sich hierbei lediglich um Ergebnisse der statischen Berechnung handelt. Bei dieser wurde angenommen, dass der Beitragsindex von 1971 an auf einem Stand von 300 Punkten verbleibe. Im dynamischen Rechnungsmodell mit weiter ansteigendem Beitragsindex würden zwar Beitragsreserven stecken, doch dürften diese im allgemeinen kaum ausreichen, um die indexmässige Anpassung der Renten an weitere Lohn- und Preisentwicklungen zu finanzieren.

a. Entwicklung des jährlichen Finanzhaushaltes. Wir verweisen auf Anhangtabelle 4. Die Ausgaben werden in den nächsten 20 Jahren auch ohne Berücksichtigung irgendwelcher künftiger Rentenanpassungen um über 50 Prozent zunehmen. Die Entwicklung der Beitragseinnahmen fällt in diesem statischen Modell hingegen bedeutend weniger intensiv aus. Die in Treppenform berechneten Zuwendungen der öffentlichen Hand decken gemäss Artikel 103 AHVG bis 1984 ein Fünftel und von da an ein Viertel der Ausgaben. Zu Beginn des Jahres 1990 ergäbe sich so ein Ausgleichsfonds von nahezu 11 Milliarden Franken.

b. Durchschnittsbudget für den Zeitabschnitt 1969–1989. Nach den bei der 6. AHV-Revision durch die Eidgenössische AHV/IV-Kommission aufgestellten Grundsätzen soll die Finanzierung jeweils auf den Vorausberechnungen für die nächsten 20 Jahre basieren. Aus der untenstehenden Texttabelle 2* ist ersichtlich, dass die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben auf über 2,6 Milliarden Franken ansteigen. Zu deren Finanzierung werden die Fondszinsen nur teilweise benötigt.

*Durchschnittsbudget für den Zeitabschnitt 1969–1989
gemäss geltender Ordnung*

Budgetposten	Texttabelle 2* Beträge in Mio Fr.
<i>Einnahmen</i>	
Zins bzw. Fondsverbrauch	142
Beiträge (4%)	1 924
Öffentliche Hand ¹⁾	545
	2 611
<i>Ausgaben</i>	2 611
<i>Stand Ausgleichsfonds</i>	
Beginn 1969	7 814
Jahresveränderung (Periodendurchschnitt)	+ 127
Ende 1989	10 889

¹⁾ Bis 1984 ein Fünftel, ab 1985 ein Viertel der Ausgaben

c. Durchschnittsbudget auf weite Sicht (technische Bilanz der offenen Kasse). Gestützt auf die jetzige Rechtslage und die neuen Rechnungsgrundlagen ergeben sich auf weite Sicht in Jahresdurchschnitten ausgedrückt, Einnahmen von 3115 Millionen Franken und Ausgaben von 3531 Millionen Franken. Es erscheint somit ein ungedeckter Teil von über 400 Millionen Franken, der etwa 0,8 Prozent der entsprechenden Erwerbseinkommen ausmacht. Wie er später einmal gedeckt werden soll, ob durch Beitragserhöhungen, ob durch zusätzliche Beiträge der öffentlichen Hand oder gar durch eine Senkung der Ausgaben ist eine «cura posterior», da die Frage der finanziellen Deckung, wie bereits erwähnt, zunächst für einen 20jährigen Zeitabschnitt geregelt werden soll.

III. Beurteilung der finanziellen Ausgangslage

Die beiden ersten unter Ziffer II gezeigten Darstellungen der finanziellen Entwicklung der AHV belegen, dass die Finanzierung der Rentenordnung ohne Revision mit den jetzigen Finanzierungsvorschriften auf 20 Jahre gewährleistet ist. Von einer Überfinanzierung darf allerdings nicht gesprochen werden, um so weniger, als der grösste Teil des 1990 vorhandenen Ausgleichsfonds für die Deckung der Ansprüche der ausländischen Arbeitskräfte an die AHV benötigt werden wird. Von dem Ende 1968 voraussichtlich angesammelten Fonds von 7,8 Milliarden Franken dürften bereits 2,2 Milliarden auf die ausländischen Arbeitskräfte entfallen.

Die Schlussfolgerung dieser Lagebeurteilung dürfte wohl sein, dass eine fühlbare Rentenerhöhung es notwendig macht, den Beitragssatz bzw. die Beiträge der öffentlichen Hand heraufzusetzen. Es könnte höchstens eine Rentenerhöhung von 5 Prozent in Erwägung gezogen werden, ohne den Beitragssatz oder die Zuwendungen der öffentlichen Hand zu erhöhen. Nach Texttabelle 2* würde nämlich eine Erhöhung von 5 Prozent zusätzliche Jahresausgaben von 130 Millionen Franken im Durchschnitt der Periode 1969–1989 nach sich ziehen und hätte zur Folge, dass der anfängliche Stand des Ausgleichsfonds von 7,8 Milliarden Franken knapp gehalten werden könnte.

C. Grundsätzliche Erwägungen

I. Gesamtkonzeption nach dem sogenannten Dreisäulenprinzip

1. Prinzip

Anlässlich der 6.AHV-Revision haben wir eine Gesamtkonzeption der Vorsorgepolitik aufgestellt und festgehalten, dass die Sicherung unserer Bevölkerung im Falle des Alters, der Invalidität und des Todes des Ernährers auf drei Arten erfolge, nämlich durch die soziale Rentenversicherung (AHV, IV, Ergänzungsleistungen), die berufliche Kollektivversicherung (Pensions-, Gruppen- und Verbandsversicherung) und die Selbstvorsorge (Sparen, Einzelversicherung). Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission sind wir der Auffassung, dass dieses sogenannte Dreisäulenprinzip weiterhin als Richtlinie für den Ausbau der Sozialen Sicherheit gelten soll. Keiner der oben erwähnten Vorstösse stellt dieses Prinzip ausdrücklich in Frage. Dementsprechend soll am Charakter der AHV und IV als Basisversicherung festgehalten werden, was bedeutet, dass eine weitere Verbesserung dieser Versicherungen nicht zum Abbau der gut ausgebauten betrieblichen Vorsorgeeinrichtungen führen darf. Ebenso muss den Alten, Hinterlassenen und Invaliden, die über keine oder ungenügende Einkünfte verfügen, ein Existenzminimum gesichert bleiben.

2. «Zweite Säule»

Es liegt auf der Hand, dass die dargelegte Vorsorgekonzeption nur aufrechterhalten werden kann, wenn die berufliche Kollektivversicherung die ihr zugeordnete Funktion erfüllt. Offenbar in der Meinung, dass dies auf freiwilliger

Basis nicht erreicht werden könne, verlangt die Initiative des Christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes das Obligatorium der betrieblichen Vorsorge. Um uns über die Tragfähigkeit der «zweiten Säule» Rechenschaft zu geben, haben wir die Durchführung der Pensionskassenstatistik 1966 angeordnet. Die wichtigsten Gesamtergebnisse sind aus Anhang II ersichtlich.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass gegenüber der letzten Pensionskassenstatistik aus dem Jahre 1955 die Vorsorgeeinrichtungen um rund ein Drittel und ihre Aktivmitglieder um ungefähr die Hälfte zugenommen haben. Von den bei einer Vorsorgeeinrichtung versicherbaren 2,1 Millionen Personen mit einer Bruttolohnsumme von rund 30 Milliarden Franken wurden im Jahre 1966 rund 72 Prozent der Personen und 76 Prozent der entsprechenden Bruttolohnsumme von einer Vorsorgeeinrichtung erfasst. Etwas mehr als die Hälfte der 1,5 Millionen Aktivmitglieder sind gegen alle drei Risiken, Alter, Invalidität und Tod, versichert, während mehr als ein Zehntel keinen Schutz gegen das wichtigste Risiko des Alters besitzt.

Bei Rücktritt infolge Alters haben mehr als die Hälfte der Aktivmitglieder Anspruch auf ausreichende jährliche Leistungen von einem Drittel bis zur Hälfte des Bruttojahreslohnes. Der übrige Teil der Aktivmitglieder erhält nur geringfügige Leistungen, soweit er gegen Alter überhaupt versichert ist. Während somit der soeben erörterte anwartschaftliche Schutz gegen das Risiko des Alters, der jedoch bei den in den letzten Jahren gegründeten Einrichtungen erst in 25 bis 30 Jahren voll zur Wirkung gelangen wird, trotz bestehender Lücken schon als beachtlich bezeichnet werden kann, ist der Schutz für die jetzige Rentnergeneration bedeutend geringer. Von den rund 800000 AHV- und IV-Rentnern des Jahres 1966 erhielt nämlich nur ein Viertel zusätzliche Leistungen von Vorsorgeeinrichtungen.

Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission haben wir von den Ergebnissen der Pensionskassenstatistik 1966 mit Befriedigung Kenntnis genommen. Ein Blick auf die anwartschaftlichen Leistungen zeigt, dass die «zweite Säule» unserer Vorsorgekonzeption, d.h. die berufliche Kollektivversicherung, für grosse Teile der Arbeitnehmerschaft tragfähig wird. Gleichzeitig geben wir uns aber auch Rechenschaft über die noch bestehenden Lücken und erwarten, dass diese in absehbarer Zeit geschlossen werden.

II. Niveau der AHV-Leistungen

Mit der Definition der Gesamtkonzeption ist noch nicht gesagt, welchen verhältnismässigen Anteil jede der drei Säulen an der wirtschaftlichen Sicherung unserer Alten, Hinterlassenen und Invaliden übernehmen soll. Sowohl die Versicherten wie die Wirtschaft haben aber ein erhebliches Interesse daran, den ungefähren künftigen Anteil der AHV-Renten im Rahmen der gesamten Altersvorsorge zu kennen. Nur so wird es ihnen möglich sein, den erforderlichen Weiterausbau der betrieblichen und individuellen Vorsorge rechtzeitig zu planen und zu verwirklichen (zweite und dritte Säule). Im Hinblick auf die Ungewissheit der Zukunft kann sich allerdings der Bundesrat im einzelnen nicht festlegen. Immer-

hin nehmen wir in Aussicht, auch in Zukunft das Verhältnis zwischen Löhnen und Rentenhöhe, wie es der AHV bei ihrer Schaffung zugrunde gelegt wurde, als wegleitend zu betrachten. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, wird insbesondere von der Höhe der verfügbaren Mittel abhängen. Im einzelnen ist folgendes zu sagen:

1. Rentenindex

Es ist aufschlussreich, das Niveau des geltenden Rentensystems im Verhältnis zu der seit 1948 eingetretenen Lohn- und Preisentwicklung anzugeben. Setzen wir für jede der nachstehend betrachteten Entwicklungen die Werte 1948 = 100, so ergeben sich grosso modo folgende Indexzahlen für 1967: Landesindex der Konsumentenpreise 145, Beitragsindex der AHV 250, Rentenindex 220. Es sei daran erinnert, dass das Rentensystem der 6. Revision auf den Beitragsindex 200 zugeschnitten war und dass die Ansätze seither um 10 Prozent erhöht wurden. Damit ist aber auch belegt, dass – entsprechend unserer Zielsetzung – das Niveau der Basisleistungen im Verhältnis zu den Erwerbseinkommen seit 1948 ungefähr gehalten werden konnte.

In unserer Botschaft zur 6. AHV-Revision haben wir ausgeführt, dass nach Überschreiten des Beitragsindex 250 eine dem Beitragsindex-Intervall 250-300 entsprechende Rentenformel aufzustellen sei. Selbst ohne die besprochenen Vorstösse wäre somit eine derartige Regelung zu prüfen. Es mag interessieren, dass das Rentenniveau der Verfassungsinitiative des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes mit einem Rentenindex von 293 und jenes der Eingabe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei mit einem solchen von 280 gekennzeichnet werden können.

2. Verfügbare Mittel

Das Leistungsniveau hängt nicht zuletzt von der Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel, also von der Höhe des Beitragssatzes und vom Ausmass der Zuwendungen der öffentlichen Hand ab. Einige allgemeine Erwägungen hiezu dürften daher am Platze sein.

a. Kann eine Heraufsetzung des jetzigen Beitragssatzes der AHV von 4 Prozent der Erwerbseinkommen vertreten werden? Wenn ja, welcher neue grundlegende Beitragssatz darf für die nächsten 20 Jahre in Aussicht genommen werden: z. B. 5 Prozent, wie beim geforderten Ausbau der AHV im Rahmen einer Basisversicherung, oder mehr, wie bei den weitergehenden Begehren? Dabei ist nicht zu übersehen, dass von einer gewissen Grenze an zwei wichtige Grundsätze in Frage gestellt werden können, nämlich jener der jetzigen Versicherungseinheit für alle Volkskreise («Eintopf»-System für Unselbständigerwerbende, Selbständigerwerbende aus liberalen Berufen, Gewerbe und Landwirtschaft sowie für Nichterwerbstätige) und jener der unbegrenzten Solidarität, d. h. der Nichtbegrenzung des beitragspflichtigen Erwerbseinkommens. Überdies ist auf die volkswirtschaftlichen Rückwirkungen Bedacht zu nehmen und ebenso auf die allfällige Notwendigkeit, in der betrieblichen Pensionsversicherung das In-

stitut der anerkannten Kassen beziehungsweise der Ersatzkassen wiederaufleben zu lassen beziehungsweise neu einzuführen (Tragbarkeit der Gesamtbeiträge).

b. Gegenwärtig übernimmt die öffentliche Hand für die AHV allein ein Fünftel der Ausgaben und stellt überdies rund 200 Millionen Franken zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV zur Verfügung. Im Durchschnitt der Jahre 1966 und 1967 machte dies zusammen jährlich 550 Millionen Franken aus. Der Anteil des Bundes belief sich auf 353 Millionen Franken, d. h. auf 64 Prozent des Gesamtbeitrages der öffentlichen Hand ($\frac{3}{4}$ von $350=263$ plus etwa 90 Millionen Franken für Ergänzungsleistungen zur AHV). Zu deren Deckung steht ihm der Spezialfonds für die AHV zur Verfügung, welcher durch den Ertrag aus der fiskalischen Belastung von Tabak und Alkohol geäufnet wird. Diese Erträgnisse stellten sich 1967 auf 443 Millionen Franken, und der Fonds betrug am Jahresende rund 1,35 Milliarden Franken.

Ab 1970 hat der Bund selbst bei der geltenden Rentenordnung rund 450 Millionen Franken für die AHV und die Ergänzungsleistungen dazu aufzubringen, welche zwar noch aus den laufenden Fiskalerträgnissen gedeckt werden könnten. Dagegen stellen sich bei der Finanzierung höherer Leistungen weitere Probleme, auf die später hingewiesen wird. Aber auch die Kantone werden fiskalische Probleme zu lösen haben, denn sie werden ohnehin ab 1970 rund 28 Millionen mehr als bisher aufzubringen haben und bei Erhöhung der gegenwärtigen Renten entsprechend höhere Beiträge entrichten müssen. Die Rückwirkungen der AHV-Revision auf die IV sind hierbei nicht berücksichtigt.

Zweiter Teil

Der Ausbau der Leistungen

A. Die AHV- und IV-Renten

Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission sind wir – wie bereits erwähnt – der Ansicht, dass die AHV als Basisversicherung weiterentwickelt werden soll, und haben daher lediglich jene Rentenverbesserungsvorschläge in Erwägung gezogen, welche im Rahmen einer Erhöhung der geltenden Renten um 25 Prozent bleiben und höchstens einen Beitragssatz von 5 Prozent erheischen.

I. Einheitsrente oder abgestufte Rente

Wir haben zunächst die Frage abklären lassen, ob die nach dem Einkommen abgestuften Renten nicht durch Einheitsrenten ersetzt werden könnten. Für eine solche Neuerung wurden folgende Gründe vorgebracht:

- Die sozial Schwachen erhalten zusammen mit den Ergänzungsleistungen bereits annähernd eine Einheitsrente.
- Eine genügend hohe Einheitsrente würde die Aufhebung der Ergänzungsleistungen ermöglichen, womit die für solche Leistungen geltende Bedarfsklausel mit allen ihren Nachteilen in Wegfall käme und auch eine Benachteiligung derer, die für sich vorgesorgt haben, verschwände.
- Das Zusammenspiel zwischen der AHV als Basisversicherung und den Pensionskassen könnte unter Umständen einfacher gestaltet werden.

In diesem Zusammenhang gibt es folgende Punkte zu beachten:

1. Höhe der Einheitsrenten

Die heutige einfache Altersrente weist einen Höchstbetrag von 3520 Franken auf. Da die laufenden Renten bei der 7. Revision schwerlich gekürzt werden könnten, müsste ein Jahresbetrag von 3600 Franken als unumgängliches Minimum für eine Einheitsrente angesehen werden. Ein derartiger Rentensatz würde tatsächlich die Abschaffung der Ergänzungsleistungen gestatten, stellen diese heute doch lediglich ein Existenzminimum von höchstens 3300 Franken sicher.

2. Finanzielle Auswirkungen

Das finanzielle Gleichgewicht könnte bei Einführung einer Einheitsrente im Sinne von Ziffer 1 während der Periode 1969–1989 mit einem Beitragssatz von 5 Lohnprozenten und der gegenwärtig vorgesehenen Beteiligung der öffentlichen

Hand aufrechterhalten werden, allerdings bei teilweisem Verbrauch des Ausgleichsfonds. Mit der Abschaffung der Ergänzungsleistungen könnte die öffentliche Hand bei AHV und IV jedoch alljährlich 240 Millionen Franken einsparen, so dass die Gesamtaufwendungen von Bund und Kantonen für die AHV, IV und Ergänzungsleistungen den für die heutige Ordnung vorgesehenen Betrag nicht übersteigen würden.

3. Administrative Auswirkungen

Mit der Einheitsrente fiel die Lohnabhängigkeit und damit der Aufwand für die Ermittlung des durchschnittlichen Jahresbeitrages oder Jahreseinkommens weg. Dagegen müsste die Zeitabhängigkeit der Rente bestehen bleiben. Es könnte doch nicht der Sinn einer Einheitsrente sein, allen Versicherten ohne Rücksicht auf die Dauer der Beitragsleistung, also auch den kurzfristig in der Schweiz arbeitenden Ausländern, die volle Einheitsrente zu gewähren; es müssten auch hier *Pro-rata-temporis*-Renten (Teilrenten) ausgerichtet werden. Dies würde aber bedingen, dass weiterhin individuelle Aufzeichnungen über die Beitragsdauer gemacht werden. Wenn auch mit gewissen Einsparungen im Verwaltungsaufwand zu rechnen wäre, so darf man sich doch keinen allzu grossen Illusionen hingeben.

Die grössten administrativen Vereinfachungen und Einsparungen liessen sich ohne Zweifel erzielen, wenn die Ergänzungsleistungen abgeschafft würden.

4. Prinzipielle Erwägungen

Die dargelegten eher günstigen Auswirkungen vermochten die Eidgenössische AHV/IV-Kommission nicht zu bewegen, der Einheitsrente den Vorzug zu geben. Sie lehnte deren Einführung mit grossem Mehr ab, wobei sie sich von folgenden Überlegungen leiten liess, denen wir uns in allen Teilen anschliessen:

- Unterschiedliche Rentenerhöhung bei der 7. Revision. Die Minimalrenten würden mehr als verdoppelt, während die Maximalrenten praktisch unverändert blieben, und dies trotz gleichzeitiger Erhöhung des Beitragsatzes um 25 Prozent für alle.
- Gleichbewertung der sozialen Bedürfnisse der verschiedenen Wirtschaftsgruppen. Liesse es sich z. B. verantworten, einem nicht bedürftigen Bergbauern die gleiche Rente zu geben wie einem ebensolchen Arbeiter in der Stadt oder einem Angehörigen der freien Berufe?
- Überbetonung der wirtschaftlichen Solidarität. Mit den vorhandenen Mitteln liessen sich einfache Altersrenten von 22,5 Lohnprozenten für alle Lohnstufen finanzieren. Mit 3600 Franken als Einheitsrente erhielten die Rentner mit einem Bemessungslohn bis zu 16000 Franken mehr als diese 22,5 Prozent und alle anderen weniger, wogegen diese Grenze bei der von uns vorgeschlagenen Maximalrente von 4500 Franken bei 20000 Franken läge.

- Unverträglichkeit von lohnprozentualen Beiträgen und frankenmässiger Einheitsrente. Bis anhin war es in der Sozialversicherung die Regel, lohnprozentualen Beiträgen wenigstens in begrenzten Intervallen auch abgestufte Renten zuzuordnen und bei festen Renten auch feste Beiträge zu verlangen. Ein Abgehen von dieser Regel scheint nicht zwingend zu sein. Mit der Einführung der Einheitsrente wäre zudem die Aufgabe des bewährten Versicherungsprinzips, wie es sich in abgeschwächter Form bei der geltenden Ordnung vorfindet, verbunden. Dies würde sich zweifellos nachteilig auf die Zahlungsmoral der Beitragspflichtigen auswirken, denn einem höheren Beitrag würde nicht wie bisher im allgemeinen eine höhere Rente entsprechen.
- Entwicklungstendenz. In den meisten ausländischen Systemen, die ursprünglich Einheitsrenten eingeführt hatten, wurden hernach lohnabhängige Renten aufgestockt; sie sind somit dort angelangt, wo wir heute stehen. Die Einführung der Einheitsrente könnte daher selbst im Rahmen der Dreisäulentheorie nicht als Fortschritt bezeichnet werden. Die Einheitsrente würde über kurz oder lang zur Minimalrente, zu welcher lohnabhängige Renten hinzukämen, deren Finanzierung weitere Beitragserhöhungen notwendig machen würde.

II. Formel der Neurenten

1. Allgemeines

Nachdem die Einführung der Einheitsrente nicht in Betracht kommt, ist zunächst zu prüfen, ob bei der 7. Revision eine globale Erhöhung der Renten um 25 oder 20 Prozent möglich sei. Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission halten wir grundsätzlich eine 25prozentige Erhöhung der Renten für angemessen; ihr entspricht ein Rentenindex von 275 Punkten, womit den Vorstössen des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes sowie des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei weitgehend Rechnung getragen wird.

Von der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission wurden verschiedene Rentenformeln geprüft, die einerseits den Ausbau der gegenwärtigen Rentenformel mit mehr oder weniger betonten Progressionssätzen und andererseits Zwischenlösungen betrafen, bei denen das Rentenminimum mit der Absicht, die Bundeskomponente der Ergänzungsleistungen in die AHV einzubauen, verhältnismässig stärker gehoben würde als das Rentenmaximum. Wir liessen uns vom Gedanken leiten, allen Rentnern eine möglichst gleichmässige Erhöhung ihrer Renten zuteil werden zu lassen; dies wäre jedoch bei einer der Zwischenlösungen nicht möglich gewesen.

Wir entschieden uns daher mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission für folgende Formel für das Jahresbetreffnis der vollen einfachen Altersrente:

$$R = 1500 + 0,15 E$$

Min. 2100, Max. 4500

d.h. diese jährliche Rente R setzt sich zusammen aus einem festen Teil von 1500 Franken und einem variablen Teil, der 15 Prozent des durchschnittlichen Jahreseinkommens E entspricht. Die Umstellung vom durchschnittlichen Jahresbeitrag als Rentenbemessungselement auf das durchschnittliche Jahreseinkommen ist deshalb erforderlich, weil mit der Erhöhung der Renten eine Erhöhung des Beitragssatzes einhergeht. Zur Ermittlung dieses Jahreseinkommens würden fürderhin nicht mehr die vollen Beiträge ins individuelle Beitragskonto eingetragen, sondern lediglich noch ein Prozent der jeweiligen jährlichen Erwerbseinkommen. Bei den Nichterwerbstätigen wäre der 20fache Jahresbeitrag als Jahreseinkommen anzusehen. Das Rentenminimum von 2100 Franken wird bis zu einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 4000 Franken ausgerichtet und das Maximum von 4500 Franken von 20000 Franken an aufwärts.

Für die praktische Handhabung der Rentenformel dürfte es von Vorteil sein, die Neurenten direkt in ihren Monatsbeträffen gesetzlich zu verankern. Anlässlich der früheren Rentenanpassungen haben sich nämlich mit der jahresmässigen Definition der Renten bezüglich der Rundungsregeln gewisse Schwierigkeiten ergeben. Die Formel für das Monatsbeträffen der einfachen vollen Altersrente lautet:

$$r = 125 + 0,0125 E$$

Min. 175, Max. 375

d.h. diese monatliche Rente setzt sich zusammen aus einem festen Teil von 125 Franken und einem variablen Teil, der 1,25 Prozent des durchschnittlichen Jahreseinkommens E entspricht.

Mit der neuen Rentenformel wird die Rentenberechnung insofern vereinfacht, als die bekannten zwei Progressionsstufen der alten Rentenformel wegfallen; somit ist auch keine Zerlegung des durchschnittlichen Jahreseinkommens in zwei Komponenten erforderlich. Trotz dieser Vereinfachung gestattet diese Formel der Neurenten die angestrebte und unter III erörterte gleichmässige Erhöhung der laufenden Renten um 25 Prozent. Die Abschaffung der Zweistufigkeit hat ferner zur Folge, dass die Renten der mittleren Einkommensstufen verhältnismässig etwas stärker erhöht werden als die unteren. Dies ist durchaus gerechtfertigt, wie folgende Überlegungen zeigen:

- Für die Rentner der unteren Stufen besteht die Möglichkeit, nötigenfalls Ergänzungsleistungen zu erhalten; sie sind zudem lohnprozentual bereits stark privilegiert. Überdies sind sie häufig Nutzniesser der sinkenden Beitragsskala, wobei ihre entsprechenden Beiträge noch voll aufgewertet werden, so dass für diese Stufen die obere Grenze der Solidarität erreicht wird.
- In den mittleren Stufen wurden die Ansätze bisher weniger stark erhöht als das Minimum, obwohl in diesen Stufen stets die vollen Beiträge zu entrichten waren und diese in Zukunft nicht nur volle vier, sondern volle fünf Prozent betragen werden. Eine Betonung des Versicherungsprinzips kann daher nur gerechtfertigt sein.

Was das Rentenminimum betrifft, so scheint uns eine verhältnismässig stärkere Heraufsetzung nicht erforderlich zu sein, da die neue Rentenformel die Beibehaltung der Ordnung der Ergänzungsleistungen impliziert. Bedürftigen wird daher weiterhin durch die Ergänzungsleistungen ein Existenzminimum garantiert, und im übrigen weist das Rentenminimum, gemessen an den Beitragsleistungen, eine beachtliche Höhe auf. Des weitern darf nicht übersehen werden, dass die Minimalrente zur Bemessung der Hilflosenentschädigung herangezogen wird. Eine zu starke Erhöhung des Minimums könnte auch auf diesem Sektor zu beträchtlichen finanziellen Konsequenzen führen. Ein Antrag aus der Mitte der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission, wonach das Rentenminimum auf 2400 Franken anzusetzen gewesen wäre, wurde von dieser denn auch mit grossem Mehr abgelehnt.

2. Aufwertung der früheren Erwerbseinkommen

a. Die ordentlichen Renten wurden bisher nach dem durchschnittlichen Jahresbeitrag und sollen in Zukunft nach dem durchschnittlichen Jahreseinkommen abgestuft werden. Bei der Ermittlung dieses Durchschnittswertes aus der ganzen Versicherungskarriere erhebt sich die Frage, ob nicht die einzelnen Beiträge beziehungsweise Erwerbseinkommen entsprechend der Einkommensentwicklung revalorisiert werden müssen. Dieses Problem wurde bereits anlässlich der 6. Revision studiert und stellt sich bei der 7. Revision von neuem, weil durch die fortlaufende Lohnbewegung die damals grundsätzlich beschlossene Aufwertung der Beiträge von 1948 bis 1964 um ein Drittel heute nicht mehr genügen kann. Der nach den gegenwärtigen Bestimmungen berechnete durchschnittliche Jahresbeitrag kann die ihm ursprünglich zgedachte Funktion als soziale Masszahl nur mehr teilweise erfüllen, weil sich die durch die fortlaufende Lohnbewegung verursachte zum Teil nominelle Entwertung der Beiträge um so stärker auf die Verminderung des Durchschnitts auswirkt, je länger die Beitragsdauer ist.

b. Es gibt verschiedene Aufwertungsmethoden, die jedoch eines gemeinsam haben: Es soll erreicht werden, dass die Rentenberechnung ausgehend von einem Bemessungslohn erfolgen kann, welcher bei normaler individueller Lohnentwicklung etwa dem kurz vor Rentenbeginn erzielten Lohn entspricht, ähnlich wie bei der SUVA. Für die AHV am geeignetsten erscheint uns die pauschale Aufwertung bei Rentenbeginn. Ein solches Vorgehen ist von der 6. Revision her bekannt. Die Neurenten sollen nämlich zu dem kurz vor Rentenbeginn erzielten Lohn ein mit der Zeit nicht variierendes Verhältnis aufweisen. Betrug z. B. eine Ehepaaraltersrente mit der alten Rentenformel 40 Prozent des alten Bemessungslohnes, soll eine solche Rente mit der neuen Rentenformel wiederum 40 Prozent des neuen Bemessungslohnes ergeben. Um das zu erreichen, muss anlässlich einer Revision der Rentenformel der Bemessungslohn angemessen erhöht werden. Für die im Jahre 1968 zuzusprechenden Renten haben eingehende Untersuchungen gezeigt, dass mit einer durchschnittlichen Aufwertung der früheren Beiträge um 72,5 Prozent dieses Ziel pauschal genau erreicht wird. Eine pauschale Aufwertung der Beiträge beziehungsweise Ein-

kommen von 1948 bis 1967 um zwei Drittel würde eine gute mittlere Annäherung ergeben, insbesondere in Anbetracht der einheitlichen Progression in der Rentenformel sowie der in den Rententabellen vorgesehenen Aufrundungen.

In Übereinstimmung mit den Anträgen der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission befürworten wir daher eine pauschale Aufwertung der massgebenden, den Beiträgen entsprechenden Jahreseinkommen bis zum jeweiligen Rentenbeginn um zwei Drittel mit der Korrektur, dass bei unvollständiger Beitragsdauer der genannte Aufwertungsfaktor angemessen zu reduzieren sei. Dass der Aufwertungsfaktor von zwei Dritteln für die kommenden Jahre nicht zu gross ist, haben ebenfalls eingehende Untersuchungen gezeigt. Bei weitergehender Erhöhung des allgemeinen Lohnniveaus liessen sich eine Erhöhung des pauschalen Aufwertungsfaktors und eine entsprechende Rentenanpassung wiederum vertreten. Blieben die Löhne hingegen in Zukunft konstant oder würden gar abnehmen, so müsste der Aufwertungsfaktor mit der Zeit reduziert werden. Natürlich hat eine pauschale Aufwertung zur Folge, dass dadurch die Hinterlassenen- und Invalidenrenten der jungen Versicherten mit kurzen, aber vollständigen Beitragsdauern überdotiert werden, was sozialpolitisch jedoch kein Nachteil sein dürfte. Dagegen wird eine solche Überdotierung bei unvollständigen Beitragsdauern durch die oben erwähnte Reduktion des Aufwertungsfaktors vermieden.

Dem neuen pauschalen Aufwertungsfaktor von zwei Dritteln entspricht ein solcher von etwa einem Drittel gegenüber der 6. Revision. Beim Vergleich der laufenden Renten mit den Neurenten ist daher das nach der 6. Revision bestimmte durchschnittliche Jahreseinkommen um etwa ein weiteres Drittel aufzuwerten.

c. Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission beantragen wir in diesem Zusammenhang, die Regel über die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre aufzuheben. Die Wirkung dieser Regel, die die Streichung von ein bis fünf Jahren bei einer totalen Beitragszeit von 8 bis 45 Jahren gestattet, wird von der erörterten Zweidrittelaufwertung weit überschattet. Namentlich jüngeren Invalidenrentnern und den Hinterlassenen früh verstorbener Versicherter bringt die pauschale Zweidrittelaufwertung wesentlich grössere Vorteile als die Streichung einzelner Beitragsjahre. Zudem erhalten Rentner, die wegen Krankheit oder Arbeitslosigkeit bedürftig geworden sind, nunmehr Ergänzungsleistungen, durch die eine aus wirtschaftlichen Rückschlägen entstandene Renteneinbusse wieder ausgeglichen wird. Andererseits ist die Anwendung der Streichungsregel administrativ ausserordentlich kompliziert. Sie erfordert bei der Rentenberechnung den jahreweisen Zusammenzug der Beiträge, was besonders bei Versicherten, die häufig den Arbeitgeber und die Ausgleichskasse wechselten, zu grossen Umtrieben führt. Beim vorgesehenen Übergang von der Aufzeichnung des vierprozentigen Beitrages zu derjenigen des Einkommensprozentes würden sich aus der Streichungsregel weitere Komplikationen ergeben. Diese administrative Feinarbeit kontrastiert mit der übrigen Rentenbemessung, namentlich mit der pauschalen Zweidrittelaufwertung, und steht in keinem angemessenen Verhältnis zum angestrebten sozialpolitischen Erfolg. Eine Vereinfachung ist daher am Platz.

3. Sozialpolitische Würdigung

a. Die Höchst- und Mindestansätze der verschiedenen Rentenarten, wie sie sich auf Grund der neuen Rentenformel ergeben, können der folgenden Text-tabelle 3* entnommen werden. Die Auswirkung der Lohnabhängigkeit kommt in Anhang-tabelle 1 zum Ausdruck. Bei allen Rentenarten werden die Minimal-ansätze bis zu einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 4000 Franken und die Maximalansätze von einem solchen von 20000 Franken an ausgerichtet.

Ansätze der verschiedenen Rentenarten gemäss Revisionsantrag (Vollrenten)

Beträge in Franken

Texttabelle 3*

Rentenart		Jahresansätze		Monatsansätze	
		Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Einfache Altersrente	(100%)	2 100	4 500	175	375
Ehepaar-Altersrente	(160%)	3 360	7 200	280	600
Einfache Altersrente mit Zuschlag	(140%)	2 940	6 300	245	525
Witwenrente	(80%)	1 680	3 600	140	300
Vollwaisenrente	(60%)	1 260	2 700	105	225
Einfache Waisenrente	(40%)	840	1 800	70	150

b. Die verbesserten Leistungen bleiben nach wie vor Basisrenten. Um dies zu erkennen, genügt ein Blick auf nachstehende Texttabelle 4*. Im Verhältnis zu den Löhnen werden die Renten nicht wesentlich erhöht.

Altersrenten in Prozent des durchschnittlichen *Jahreseinkommens gemäss Revisionsantrag*

Texttabelle 4*

Durchschnittliches aufgewertetes Jahreseinkommen in Franken	Einfache Altersrente	Ehepaar- Altersrente
5 000	45	72
10 000	30	48
15 000	25	40
20 000	23	36
25 000	18	29
30 000	15	24

Die aufgezeigten Prozentzahlen lassen erkennen, weshalb die neuen AHV-Renten zusammen mit jenen der Pensionsversicherung praktisch zu keiner Überversicherung führen werden. Eine voll ausgebaute Pensionskasse gewährt nämlich Altersrenten von etwa 50 Prozent des Bruttolohnes. Erst bei

Bruttolöhnen unter 12000 Franken ergibt sich für ein Ehepaar eine Gesamtleistung von mehr als 95 Lohnprozenten, bei welcher man im Vergleich zum vorher erzielten Nettolohn von Überversicherung sprechen kann. Gesamtlöhne verheirateter Männer, die bei einem Beitragsindex von 300 Punkten und kurz vor Eintritt in den Ruhestand niedriger sind als 12000 Franken im Jahr dürften jedoch bei einer ausgebauten Pensionskasse selten sein.

c. Als Solidaritätsgrenze lässt sich ein bestimmtes durchschnittliches Erwerbseinkommen bezeichnen, welches die AHV-Rentner in zwei Gruppen aufteilt; liegen die Einkommen unter dieser Grenze, erhalten die Rentner Solidaritätszuschüsse, wogegen bei höheren Einkommen Solidaritätsbeiträge zu entrichten sind. Dabei rechtfertigt sich eine kollektive Betrachtungsweise. Nun liesse sich mit denselben Mitteln, wie sie nach der 7. AHV-Revision für die Finanzierungsperiode 1969–1989 benötigt werden, eine lohnprozentual konstante einfache Altersrente von 22,5 Prozent des durchschnittlichen Jahreseinkommens finanzieren. Die Solidaritätsgrenze liegt somit bei 20000 Franken; denn der genannte Prozentsatz ergibt bei diesem Grenzeinkommen genau die gesetzlich definierte Altersrente, darunter weniger, darüber mehr.

III. Einheitliche Erhöhung der Altrenten

Wie bereits unter II 1 erwähnt, gestattet die beantragte neue Rentenformel, die laufenden Renten um einen einheitlichen Prozentsatz zu erhöhen, ohne nennenswerte Unterschiede zwischen den Neurenten und den laufenden Renten entstehen zu lassen. Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission befürworten wir daher eine generelle Erhöhung der laufenden Renten um 25 Prozent. Wir haben aber auch geprüft, ob die laufenden Renten lediglich um 20 Prozent erhöht werden könnten, da bei späteren Anpassungen aus finanziellen Gründen eine unterschiedliche Behandlung von Neu- und Altrenten kaum zu umgehen sein wird, nehmen aber diesmal von einem entsprechenden Antrag Abstand.

Eine Erhöhung der laufenden Renten im gleichen Ausmass wie jene der künftigen Neurenten bedeutet ein grosses Entgegenkommen an die gegenwärtige Rentnergeneration. Es darf nämlich nicht übersehen werden, dass von dieser Generation lediglich vierprozentige Beiträge entrichtet worden sind, wogegen die künftigen Rentner entsprechend der Beitragsdauer in stets zunehmendem Masse fünfprozentige Beiträge entrichtet haben werden.

IV. Ausserordentliche Renten

Die Kategorie der ausserordentlichen Renten wurde bei Einführung der AHV vor allem zugunsten der Übergangsgeneration geschaffen, welche vor dem Versicherungsfall die erforderlichen Beiträge nicht mehr entrichten konnte. Da diese Übergangsgeneration allmählich ausstirbt, wird sich deren Bezügerkreis in der AHV stets verkleinern und sich schliesslich nur noch auf Rückwanderer, auf nichterwerbstätige alte Ehefrauen, deren Mann noch nicht 65jährig ist, sowie auf Versicherte mit erheblichen Beitragslücken beschränken.

Bei der IV hingegen wird man stets mit einer bestimmten Anzahl solcher Bezüger zu rechnen haben, da z. B. Personen, die vor ihrem 20. Altersjahr invalid wurden und keine Beiträge bezahlen konnten, Anspruch auf eine ausserordentliche Rente erheben können.

Die Ansätze der ausserordentlichen Renten entsprechen den Minimalrenten, wie sie aus Texttabelle 3* ersichtlich sind. Im Schosse der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission wurden diesbezüglich einige Bedenken geäussert, doch liesse sich eine Schlechterstellung speziell der Angehörigen der Übergangsgeneration und der Frühinvaliden kaum rechtfertigen.

Soweit es sich bei den ausserordentlichen Renten noch um Bedarfsrenten handelt, sind auch die Einkommensgrenzen neu zu überprüfen. Bei diesen schon heute recht hohen Grenzbeträgen ist unseres Erachtens jedoch lediglich eine Anpassung an die Preisentwicklung am Platz. Wir befürworten daher, die Grenzen um 20 Prozent zu erhöhen, womit sich für die verschiedenen Bezügerkategorien folgende nominelle Ansätze ergeben:

	Franken
– einfache Altersrenten und Witwenrenten	4 800
– Ehepaar-Altersrenten	7 680
– einfache Waisen- und Vollwaisenrenten	2 400

Infolge der nur zu zwei Dritteln angerechneten Einkommen liegen die effektiven Grenzen um 50 Prozent höher.

B. Die Ergänzungsleistungen

I. Bisherige Erfahrungen

Mit den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, die in Zusammenhang mit der 6. AHV-Revision konzipiert worden waren, wird den in der Schweiz wohnhaften AHV- und IV-Rentnern Anspruch auf ein wenn auch bescheidenes Existenzminimum gewährleistet. Das entsprechende Bundesgesetz, das den Kantonen die Ein- und Durchführung der Ergänzungsleistungen anheimstellte, trat am 1. Januar 1966 in Kraft. Die meisten Kantone haben ihre Gesetze ebenfalls auf das gleiche Datum in Kraft gesetzt. Die wichtigste Feststellung dürfte dabei wohl sein, dass kein Kanton von der Herabsetzungsmöglichkeit der Einkommensgrenze um ein Fünftel Gebrauch gemacht hat, so dass nun in sämtlichen Kantonen die gleiche Einkommensgrenze von 3000 Franken für Alleinstehende und von 4800 Franken für Verheiratete gilt.

Aus den Abrechnungsergebnissen von 1966 und 1967 ergeben sich im Durchschnitt der beiden Jahre Ausgaben von 237 Millionen Franken, an denen der Bund mit rund 46 Prozent beteiligt ist. Bei voller Auswirkung der geltenden Regelung dürfte daher mit Gesamtaufwendungen von rund 240 Millionen Franken im Jahr zu rechnen sein, wovon etwa 200 Millionen Franken auf Ergänzungsleistungen zu AHV-Renten entfallen.

II. Erhöhung der Einkommensgrenzen

Die Ergänzungsleistung berechnet sich nach der Formel «Ergänzungsleistung = Einkommensgrenze minus anrechenbares Einkommen». Die Einkommensgrenze entspricht nach der Absicht des Gesetzgebers einem landesdurchschnittlichen Existenzminimum und sollte daher der Preisbewegung angepasst werden. Heute liegt die nominelle Einkommensgrenze für Alleinstehende in der ganzen Schweiz bei 3000 Franken. Infolge der auf 1. Januar 1967 in Kraft getretenen Erhöhung der Renten um zehn Prozent und der Bestimmung, dass diese zehn Prozent nicht zum anrechenbaren Einkommen hinzuzuzählen sind, liegt heute die effektive Grenze zwischen 3150 und 3300 Franken.

Von Anfang 1964 (Inkrafttreten der 6. Revision) bis Ende 1967 nahm der Index der Konsumentenpreise um rund 16 Prozent zu und von Anfang 1966 (Einführung der Ergänzungsleistungen) bis Ende 1967 um rund acht Prozent. Wir schlagen daher vor, eine neue untere Einkommensgrenze von 3300 Franken für Alleinstehende und 5280 Franken für Ehepaare in Aussicht zu nehmen, wobei es den Kantonen freigestellt bleibt, diese Beträge bis auf eine obere Grenze von 3900 Franken für Alleinstehende und 6240 Franken für Ehepaare zu erhöhen. Für Waisen ergeben sich hieraus Grenzen von 1650 bis 1950 Franken. Die Ergänzungsleistung zum Mindestbetrag einer einfachen Altersrente beträgt so bei der unteren Grenze 1200 Franken im Jahr und bei der oberen 1800 Franken, dies gegenüber 1500 Franken gemäss der heute in allen Kantonen einheitlichen Regelung.

III. Anrechenbares Einkommen

Bei den Ergänzungsleistungen handelt es sich um einen relativ jungen Zweig unserer Sozialgesetzgebung, der die Anlaufzeit noch nicht hinter sich hat. Es wäre sachlich kaum gerechtfertigt und würde die Anwendung der seit ungefähr zwei Jahren in Kraft stehenden Ordnung über Gebühr erschweren, wenn schon jetzt an den Regeln über die Bestimmung des anrechenbaren Einkommens etwas geändert würde. Wir sehen daher vor, diese Bestimmungen lediglich in einem Punkt zu ergänzen (Ziffer IV).

Dagegen kann es sich bei der auf den 1. Januar 1967 getroffenen Regelung, nach welcher die zehnprozentige Erhöhung der Renten nicht zum anrechenbaren Einkommen hinzugezählt wird, nur um ein Provisorium handeln; nach erfolgter 7. Revision und damit zusammenhängender Erhöhung der Einkommensgrenzen ist wieder die ganze Rente zum anrechenbaren Einkommen hinzuzuzählen.

IV. Hilfsmittel für Altersrentner

Die Eingliederungsmassnahmen der IV werden nur bis zur Entstehung des Anspruchs auf Altersrente gewährt. Dies gilt auch für Hilfsmittel und daher ebenfalls für die im revidierten IVG neu vorgesehenen Hilfsmittel für nicht eingliederungsfähige Versicherte (Art. 21, Abs. 2, rev. IVG). Dem Altersrentner können demzufolge zulasten der IV keinerlei Hilfsmittel abgegeben werden. Das

Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sieht nun vor, dass den gemeinnützigen Institutionen Beiträge gewährt werden, die u. a. für die Finanzierung von Sach- und Dienstleistungen zu verwenden sind. Der Stiftung für das Alter kommen jährlich höchstens drei Millionen Franken zu, die sie zum Teil dem genannten Zweck zuwendet.

In einem Postulat Trottmann, in einem vom Nationalrat noch nicht behandelten Postulat Hofstetter und in verschiedenen Eingaben von Invalidenorganisationen wurde die Abgabe von Hilfsmitteln an invalide Altersrentner gefordert. Die Expertenkommission für die Revision der IV befasste sich daher mit diesen Begehren, kam jedoch zum Schluss, «dass dieses Problem im Zusammenhang mit den übrigen Altersfragen geprüft werden muss und daher ausserhalb der Revision der IV weiterverfolgt werden sollte» (Expertenbericht vom 1. Juli 1966, S. 57f.). Die Kommission für Altersfragen befasste sich ihrerseits mit der Hilfsmittelgewährung an Alte und äusserte sich dahin, dass es schwierig sei zu bestimmen, ob ein Bedürfnis für eine Abgabe von Hilfsmitteln an Alte bestehe, und dass eine wohlbegründete Stellungnahme erst möglich sein dürfte, wenn Erfahrungen mit der geltenden Fürsorgeregelung vorliegen und wenn zudem in der IV die Einzelheiten für die Abgabe von Hilfsmitteln an nicht eingliederungsfähige Invalide geregelt sind (Bericht vom 16. Dezember 1966, S. 189). Letzteres ist nunmehr der Fall (Art. 14, Abs. 2 IVV); dagegen sind die Erfahrungen, die die Stiftung für das Alter im ersten Jahr der Fürsorge gemäss Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV gemacht hat, beschränkt und noch keineswegs schlüssig.

Unter diesen Umständen sind wir mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission der Auffassung, dass es nicht am Platz wäre, den prinzipiell bedeutsamen Schritt zur Gewährung von Sachleistungen innerhalb der AHV zu tun, da wenigstens zur Zeit von einer dringenden Notwendigkeit einer versicherungsmässigen Gewährung von Hilfsmitteln an Betagte nicht gesprochen werden kann und die finanziellen Folgen solcher Leistungen nur schwer überblickbar sind. Dagegen sehen wir eine Regelung über die Ergänzungsleistungen vor. Dem Anwärter auf Ergänzungsleistung soll die Möglichkeit gegeben werden, Aufwendungen für bestimmte Hilfsmittel (Körperprothesen, orthopädisches Schuhwerk, Fahrstühle, Hörapparate und Spezialbrillen) gleich wie die Kosten für Arzt, Arznei und Krankenpflege vom anrechenbaren Einkommen in Abzug zu bringen, so dass wenigstens den bedürftigen Altersrentnern die Auslagen für Hilfsmittel nachträglich über die kantonalen Ergänzungsleistungen vergütet werden. Daneben soll weiterhin die Stiftung für das Alter die ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel u. a. für die Gewährung von Hilfsmitteln für Alte verwenden, wobei der Bundesbeitrag – damit die Stiftung diese und allenfalls weitere Betreuungsaufgaben bewältigen kann – von heute drei auf höchstens vier Millionen Franken im Jahr erhöht werden soll. Die finanziellen Auswirkungen dieser Lösung halten sich in beschränktem Rahmen.

C. Die Anpassung der Renten an die Preis- und Einkommensentwicklung

I. Volkswirtschaftliche Aspekte

Das Eidgenössische Departement des Innern hat zur Prüfung der volkswirtschaftlichen Fragen der Sozialversicherung eine besondere Expertenkommission eingesetzt. Diese Kommission hat sich vor Inangriffnahme ihres allgemeinen Auftrages zum Problem der Rentenanpassung in der AHV und namentlich zur Frage der Indexierung geäußert. Sie ist zu nachstehenden Schlussfolgerungen gekommen.

1. Eine dynamische Rente folgt automatisch der Einkommensentwicklung, d. h. sie bleibt nicht nur in ihrem realen Wert erhalten, sondern sie wird darüber hinaus dem Produktivitätsfortschritt der aktiven Bevölkerung angepasst.

Die Expertenkommission ist der Auffassung, dass bei Einführung eines Systems dynamischer Renten die volkswirtschaftlich ungünstigen Auswirkungen überwiegen würden. Die starre Bindung der Renten an die Einkommensentwicklung nimmt keine Rücksicht auf die jeweilige Wirtschaftslage und auf die finanzielle Situation der AHV. Namentlich in Phasen stagnierender Beschäftigung bei gleichzeitigem Anstieg des Preisniveaus wäre die finanzielle Sicherheit der AHV in Frage gestellt. Zudem entstünden Disparitäten zwischen der Entwicklung der Durchschnittseinkommen der aktiven Bevölkerung und jener der Rentner, was dem Gerechtigkeitsempfinden widerspräche.

2. Die Expertenkommission ist sich darin einig, dass die AHV-Renten an die Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen sind und dass insbesondere ihre Kaufkraft erhalten bleiben soll. In bezug auf den praktisch einzuschlagenden Weg hat das Sachverständigenrat die Konsequenzen verschiedener Methoden studiert; es legt zwei Varianten dar:

- Variante I besteht in der automatischen Kaufkraftsicherung mittels Indexierung, kombiniert mit der bisherigen Anpassungsweise für reale Rentenverbesserungen und strukturelle Veränderungen.

Nach dieser Variante würden die Renten jeweils auf 1. Januar den Veränderungen des Preisniveaus angepasst, sofern sich der Index der Konsumentenpreise im 12-Monats-Mittel seit der letzten Anpassung bis Ende September um mindestens fünf Prozent erhöht, beziehungsweise vermindert hat. Im weiteren wäre gesetzlich vorzusehen, dass diese Automatik bei aussergewöhnlichen Verhältnissen, z. B. bei gestörter Güterversorgung oder bei Beschäftigungsrückgang und gleichzeitiger inflatorischer Preisentwicklung, ausser Kraft zu treten hat.

Für die Anpassung der Renten an die Einkommensentwicklung würde dagegen der bisherige Weg beschritten. Eine alle fünf Jahre vorgesehene Überprüfung würde sich auf reale Rentenverbesserungen und auf Strukturveränderungen, wie Anpassung der Rentenformel, Fragen des finanziellen Gleichgewichtes usw., beschränken.

- Variante II verzichtet grundsätzlich auf die automatische Rentenanpassung mittels Indexierung; sie strebt eine Verbesserung der bisher geltenden Regelung an.

Diese Variante geht dahin, die bisherige Überprüfungsfrist auf 3 Jahre zu reduzieren. Für den Fall inflationärer Entwicklungen wäre zudem vorzusehen, dass bei einer Teuerung von fünf Prozent seit der letzten Rentenangleichung die Verpflichtung bestünde, zur Anpassungsfrage Stellung zu nehmen. Auch für die Gewährung des Teuerungsausgleichs bliebe indes bei diesem Vorgehen die Kompetenz beim Parlament, das allerdings den blossen Teuerungsausgleich mit einem dem Referendum nicht unterstellten Bundesbeschluss vornehmen könnte.

Beiden Lösungen ist gemeinsam, dass sie das Ziel der raschen preisbedingten Rentenangleichung anstreben und einen indexmässigen Schwellenwert für die Anpassung vorsehen. Beide Methoden berücksichtigen die allgemeine Wirtschaftslage und das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung. Die für die Sozialversicherung erstrebenswerte Konjunkturneutralität kann gleichermassen gewährleistet werden.

II. Stellungnahme der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission hat den Bericht der volkswirtschaftlichen Expertenkommission diskutiert und sich eingehend mit den verschiedenen Aspekten der Rentenanpassung an die wirtschaftliche Entwicklung auseinandergesetzt, wobei die Alternative Automatismus oder periodische Anpassungen und das Problem der Alt- und Neurenten im Vordergrund standen.

1. Automatismus oder periodische Anpassungen

Das heutige Verfahren der periodischen Überprüfung erscheint grundsätzlich geeignet, den sozialpolitisch wünschbaren, raschen Teuerungsausgleich zu erreichen, ohne dass gewichtige volkswirtschaftliche Nachteile damit verbunden wären. Die Anpassungen gemäss bisheriger Regelung haben gezeigt, dass derart die Kaufkraft der Leistungen auf längere Sicht erhalten werden kann und dass die Renten überdies reale Verbesserungen erfahren können. Die Kommission hält daher die Einführung eines Automatismus, der sich ohnehin auf die Teuerungsanpassung beschränken müsste, nicht für geboten und gibt grundsätzlich der oben geschilderten Variante II den Vorzug. Dies bedeutet aber auch, dass die Kommission die dynamische Rente ablehnt.

Nach der geltenden Ordnung muss für die Rentenanpassungen das Gesetz geändert werden. Nach Auffassung der Kommission bestehen keine hinreichenden Gründe für eine Änderung dieses Verfahrens.

2. Problem der Alt- und Neurenten

Bei den bisherigen Anpassungen der Leistungen an die Einkommensentwicklung wurden die Alt- und Neurenten gleich behandelt und jeweils in gleichem Ausmass gehoben. Dabei wurden die Rentenmaxima sowie die im Progres-

sionsintervall liegenden Rentenansätze ziemlich genau dem Anstieg des durchschnittlichen Erwerbseinkommens angeglichen, die Minimalansätze erfuhren dagegen eine noch ausgeprägtere Erhöhung. Dies war bei gleichbleibendem Beitragssatz namentlich dank guter Beschäftigungslage mit steigenden Beitragseinkängen möglich.

Die Fortführung dieses Prinzips würde indes das finanzielle Gleichgewicht der AHV bei Anwendung eines fünfprozentigen Beitragssatzes in absehbarer Zeit voraussichtlich gefährden, wie aus dem in Anhangtabelle 8 dargestellten dynamischen Rechnungsmodell hervorgeht. Würden die Alt- und Neurenten gleichermaßen an die Lohnbewegung angepasst, so wäre der Ausgleichsfonds schon im Jahre 1984 aufgezehrt. Um z. B. Ende 1989 den Stand des Ausgleichsfonds ungefähr auf dem Zweifachen einer Jahresausgabe erhalten zu können, müsste der Beitragssatz im Falle einer solchen allgemeinen Anpassung an die Einkommenssteigerung gemäss dem in Anhangtabelle 8 skizzierten Rechnungsmodell auf 6 bis 6,5 Lohnprocente gehoben werden. Bleibt die einkommensmässige Angleichung jedoch auf die Neurenten begrenzt, so halten sich die jährlichen Aufwendungen, wie Anhangtabelle 9 zeigt, in engeren Grenzen, und am Ende der Finanzierungsperiode stände noch ein beachtlicher Fonds zur Verfügung, der jedoch das mit Artikel 107, Absatz 3 vorgeschlagene Mindestmass von 1,5 Jahresausgaben nicht mehr erreicht. Es versteht sich, dass je nach dem Ausmass der Preis- und Einkommensveränderungen unterschiedliche Auswirkungen resultieren.

Auf Grund dieser Feststellungen und der Eigenschaften des von der reinen Umlage abweichenden Finanzierungsverfahrens der AHV empfiehlt die Kommission, bei künftigen Anpassungen der Renten an die Einkommensentwicklung die Alt- und die Neurenten grundsätzlich unterschiedlich zu behandeln. Dies ist übrigens in einem andern wichtigen Zweig der sozialen Rentenversicherung bereits der Fall, nämlich bei der Rentenordnung der obligatorischen Unfallversicherung.

III. Neuregelung der Rentenanpassung

1. Grundsätzliche Erwägungen

Die Erhaltung des Wertes der AHV- und IV-Renten ist uns ein ganz besonderes Anliegen. Vor allem soll den Renten die Kaufkraft gewahrt bleiben; aber auch die Erhaltung der Einkommensproportionalität muss mindestens bei den Neurenten angestrebt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, scheint es uns indes nicht erforderlich, die sogenannte Indexrente einzuführen. Das bisherige Verfahren der periodischen Anpassung hat sich bewährt und erlaubt, finanziell nachteilige Auswirkungen rechtzeitig zu verhüten und speziellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, was bei der grossen wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung von AHV und IV besonders wichtig ist. Wohl kennen die obligatorische Unfallversicherung und die Militärversicherung die automatische Anpassung ihrer Renten an die Preise, doch übersteigt das finanzielle und soziale Gewicht der AHV und IV jenes dieser beiden Versicherungen bei weitem.

2. Die vorgeschlagene Regelung

Auf Grund der Anträge der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission schlagen wir folgende Lösung für die Anpassung der AHV- und IV-Renten vor:

a. Im Hinblick auf möglichst rasche Anpassung der Alt- und Neurenten an die Preisentwicklung soll die Überprüfungsfrist von gegenwärtig fünf Jahren auf drei Jahre verkürzt werden. Damit kann dem Postulat auf Erhaltung der Kaufkraft der Renten besser entsprochen werden. Als Bemessungsbasis für die Preisentwicklung dient der Landesindex der Konsumentenpreise. Die Renten werden auf dem Gesetzeswege angepasst.

Um den Rentner bei inflatorischen Preissteigerungen zusätzlich abzusichern, soll die Überprüfung auch dann erfolgen, wenn das Preisniveau seit der letzten Rentenangleichung einen Schwellenwert von acht Prozent erreicht. Dieser Ansatz ist u. E. dem von der volkswirtschaftlichen Expertenkommission vorgesehenen fünfprozentigen Schwellenwert vorzuziehen. Denn es sollten zu rasch aufeinanderfolgende Revisionen vermieden werden, bei denen der administrative Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zu den relativ bescheidenen Leistungsverbesserungen stände.

b. Bei jeder zweiten Überprüfung des Renten/Preis-Verhältnisses ist jeweils auch die Möglichkeit einer Anpassung der Neurenten an die Einkommensentwicklung zu untersuchen und allenfalls das Gesetz zu ändern. Wir halten dafür, dass mit der kurzfristigeren preismässigen Rentenanpassung der hauptsächlichste Anstoss zu Leistungsverbesserungen aufgefangen ist, weshalb es ausreichend erscheint, die Angleichung an die Einkommensentwicklung in der Regel alle sechs Jahre in Betracht zu ziehen. Als Bemessungsbasis für die Einkommensentwicklung dient der Beitragsindex, der den Verlauf des durchschnittlichen Erwerbseinkommens im Sinne der AHV wiedergibt.

c. Diese Gesamtlösung erscheint unter Abwägung aller Faktoren als angemessen. Indem die Überprüfungsfrist verkürzt und ein Schwellenwert für die preismässige Rentenanpassung angesetzt wird, kommt die Regelung im Effekt einer Rentenindexierung ziemlich nahe; sie entbehrt jedoch der Starrheit und ermöglicht deshalb Bundesrat und Parlament, bei Leistungsanpassungen die jeweiligen sozialen, finanziellen und gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse besser zu berücksichtigen.

D. Neue Leistungen

I. Freiwilliger Aufschub der Altersrente

Die Frage des Aufschubes der Altersrente, die schon bei der Schaffung der AHV geprüft und damals von Expertenkommission und Bundesrat negativ beantwortet worden war, ist erneut im Rahmen der 6. AHV-Revision erörtert worden. Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission lehnte damals die Einführung des Rentenaufschubs ab, und der Bundesrat machte sich die Ansicht der Kommission zu eigen (Botschaft vom 16. September 1963, S. 29). Das Postulat eines freiwilligen Rentenaufschubs wird nun von der Kommission für Altersfragen in ihrem

Bericht (S. 87 und 182) wieder aufgegriffen und zu neuerlicher Prüfung empfohlen. Besonders weist die Kommission darauf hin, dass erwerbstätige Alte durch den Rentenaufschub in den Genuss nicht unbeträchtlich erhöhter Leistungen gelangen können und damit der Einkommensrückgang bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit keine allzu krasse Form annehme.

Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission halten wir dafür, dass die soziale Bedeutung des Rentenaufschubs nicht überschätzt werden darf. Der Aufschub bringt dem Berechtigten keine wirkliche Leistungsverbesserung, sondern er sichert ihm lediglich in Rentenform das Äquivalent dessen zu, auf das er während der Aufschubszeit verzichtet hat. Andererseits dürften auch die Auswirkungen des Rentenaufschubs auf den Rücktritt vom Erwerbsleben nicht erheblich sein. Der Rücktritt des Arbeitnehmers oder die Betriebsübergabe der Selbständigerwerbenden dürften in der Regel durch andere Gründe bestimmt werden als durch die Aussicht auf eine höhere AHV-Rente.

Den Vorteil des Aufschubs sehen wir aber darin, dass er dem Rentenanwärter eine gewisse Dispositionsfreiheit wahrt und ihm die Möglichkeit gibt, durch eine einfache Vorkehrung eine höhere rentenmässige Alterssicherung zu erwerben und so den Einkommensabfall beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verringern. So würde ein Altersrentner, der vom 65. bis zum 68. Altersjahr noch ein Erwerbseinkommen von jährlich 10000 Franken erzielt und dessen unaufgeschobene Altersrente 4800 Franken beträgt, beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ohne Aufschub einen Einkommensausfall von 10000 Franken (von 14800 auf 4800 Franken), mit Aufschub dagegen nur einen solchen von 4000 Franken (von 10000 auf 6000 Franken) erleiden.

Offenbar wegen dieser Möglichkeit, die Alterssicherung an die individuellen Bedürfnisse anzupassen, ist der Rentenaufschub in den ausländischen Sozialversicherungen weit verbreitet. In der Schweiz dürften mit der 7. AHV-Revision die Renten einen Stand erreichen, der es manchem Betagten erlauben wird, durch den Aufschub zu einer rentenmässigen Alterssicherung zu gelangen, die ihm die Wahrung des Lebensstandards erheblich erleichtert. Dazu kommt, dass der Aufschub, wenn er in grösserem Ausmass benützt würde, Einsparungen auf dem Gebiete der Ergänzungsleistungen zur Folge hätte.

Aus allen diesen Gründen kommen wir mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission zum Schluss, dass es sich rechtfertigt, mit der 7. Revision das Institut des freiwilligen Aufschubs der Altersrente in die AHV einzuführen. Dabei sollte die Aufschubszeit mindestens ein Jahr und höchstens fünf Jahre betragen und in dieser Zeit die Rente monatlich abgerufen werden können. Der Erhöhungsfaktor ist für Männer und Frauen einheitlich auszugestalten. Ferner ist beim Tode eines Mannes, der die Altersrente aufgeschoben hat, seinen Hinterlassenen ein entsprechender Zuschlag zur Witwen- oder Waisenrente zu gewähren. Der Erhöhungsfaktor entspricht z. B. bei einer fünfjährigen Aufschubszeit je nach der Wahl der Rechnungsgrundlagen und unter Berücksichtigung einer gewissen «Selektion der Rüstigen» einem Zuschlag von etwa 50 Prozent zu der beim gesetzlichen Rücktrittsalter erworbenen Altersrente. Die Einzelheiten würden auf dem Verordnungsweg festgelegt.

Um die verwaltungsmässigen Umtriebe in begrenztem Rahmen zu halten, dürfte es unerlässlich sein, gewisse Vereinfachungen vorzusehen. Vor allem müssten die Teilrenten der unteren Skalen – wie selbstverständlich auch die ausserordentlichen Renten – vom Aufschub ausgeschlossen werden. Die Nachzahlungsbestimmungen wären zudem so auszugestalten, dass eine Doppelanmeldung vermieden und bei Anmeldung nach Jahresfrist ohne weiteres die aufgeschobene Altersrente ausbezahlt werden könnte.

Einen in diesem Sinne ausgestalteten freiwilligen Aufschub der Altersrente halten wir für eine wertvolle Ergänzung des Leistungssystems der AHV.

II. Hilflosenentschädigungen für Altersrentner

Schon bei der Einführung der Hilflosenentschädigung in der IV ist die Frage aufgetaucht, ob eine ähnliche Leistung nicht auch den Altersrentnern gewährt werden sollte. Im Nationalrat wurde ein entsprechender Antrag gestellt. Der Rat entschied sich dann aber für eine blossе Besitzstandgarantie, d. h. der Bezüger einer Hilflosenentschädigung der IV soll nach Erreichen der Altersgrenze die bisherige Entschädigung weiterhin erhalten.

Seither ist die Frage der Gewährung von Hilflosenentschädigungen an Altersrentner wiederholt zur Diskussion gestanden. Sowohl bei der 5. wie auch bei der 6. AHV-Revision wurde in der Botschaft darauf hingewiesen, dass das Postulat weniger aus sozialpolitischen als aus finanziellen Gründen im Rahmen der AHV nicht verwirklicht werden könne (Botschaften vom 27. Januar 1961, S. 30, und vom 16. September 1963, S. 28 ff.). Bei der Vorbereitung der IV-Revision wurde die Frage, ausgehend von einem Postulat Fuchs vom 17. November 1961 und von verschiedenen Äusserungen in der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission, wieder aufgegriffen. Die Expertenkommission für die Revision der IV kam dann aber einstimmig zum Schluss, dass die Gewährung von Hilflosenentschädigungen an Altersrentner nicht zum Aufgabenbereich der IV gehöre, sondern in den Gesamtkomplex der Altersfragen verwiesen werden müsse (Bericht der Expertenkommission vom 1. Juli 1966, S. 84 ff.).

Dieser Auffassung haben wir uns in der Botschaft zur IV-Revision angeschlossen und dabei festgehalten, dass die Frage bei einer künftigen AHV-Revision geprüft werden müsse (Botschaft vom 27. Februar 1967, S. 7 f.). Neuerdings wurden im Bericht der Kommission für Altersfragen vom 16. Dezember 1966 (S. 189 ff.) verschiedene Gründe angeführt, die für den Einbau der Hilflosenentschädigung ins Leistungssystem der Altersversicherung sprechen, und in einem vom Nationalrat noch nicht behandelten Postulat Hofstetter der Bundesrat zur Prüfung dieser Frage eingeladen.

Für die Gewährung von Hilflosenentschädigungen an Altersrentner spricht in erster Linie ein sozialpolitischer Grund: Betagte werden oft in hohem Grade pflegebedürftig, und diese Pflegebedürftigkeit ist, gleich wie jene in jüngeren Jahren, mit erheblichen zusätzlichen Kosten verbunden; es steht daher einer Basisversicherung wohl an, für solche zusätzliche Aufwendungen der Rentner eine besondere Leistung zu erbringen. Ein zweiter, weniger bedeutsamer Grund

ergibt sich aus dem Prinzip der Gleichbehandlung der Rentner: Dank der geltenden Besitzstandgarantie bezogen im Jahre 1965 1161 Altersrentner die Hilflosenentschädigung. Diese Zahl wird nun von Jahr zu Jahr steigen. Es ist schwer zu vertreten, dass ein Teil der Altersrentner im Genuss einer Versicherungsleistung steht, weil er vor dem 62. beziehungsweise 65. Altersjahr hilflos geworden ist, während allen übrigen Altersrentnern, selbst wenn sie in hohem Grade hilflos sind, dieselben Leistungen vorenthalten bleiben.

Diese Gründe haben uns in Übereinstimmung mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission bewogen, grundsätzlich die Gewährung von Hilflosenentschädigungen an Altersrentner zu beantragen. Dabei gaben wir uns jedoch darüber Rechenschaft, dass die Hilflosigkeit der Betagten nach Art und sozialer Auswirkung verschieden ist von derjenigen der Invaliden. Die meisten alten Leute werden in beschränktem Ausmass pflegebedürftig und können sich auf diesen Zustand – anders als die Invaliden – aus langer Hand vorbereiten. Es kann daher nicht Aufgabe der AHV sein, in Fällen leichter und oft voraussehbarer Altershilflosigkeit eine Leistung zu erbringen. Dagegen sollen die Mittel der Versicherung dort eingesetzt werden, wo ein Notstand eintreten kann. Dies ist der Fall wenn eine hochgradige Hilflosigkeit längere Zeit andauert. Wir sind daher der Auffassung, dass die Hilflosenentschädigung der AHV lediglich Altersrentnern gewährt werden soll, die wegen eines schweren Leidens seit mindestens einem Jahr für den grössten Teil ihrer Lebensverrichtungen auf fremde Hilfe oder persönliche Überwachung angewiesen, also hochgradig hilflos sind. Zwar wird dadurch eine gewisse Einschränkung gegenüber der Regelung in der IV getroffen. Doch lässt sich dies sozialpolitisch durchaus rechtfertigen. Erforderlich ist einzig, dass durch eine besondere Besitzstandgarantie dem Invaliden, der eine Entschädigung für leichtere oder mittlere Hilflosigkeit bezogen hat, der Weiterbezug dieser Leistung im Alter gesichert wird.

Die weitere Frage, ob nicht eine Bedarfsklausel einzuführen wäre, so dass die Hilflosenentschädigung nur Altersrentnern ausgerichtet würde, deren Einkommen samt Vermögensteil eine bestimmte Grenze nicht erreicht, möchten wir negativ beantworten. Eine solche Bedarfsklausel würde dem in der AHV stets beachteten Prinzip, wonach den Versicherten die regulären Leistungen ohne Rücksicht auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu gewähren sind, zuwiderlaufen.

Gleich wie in der IV soll im übrigen die ganze Hilflosenentschädigung dem Mindestbetrag der einfachen Altersrente entsprechen und – weil nicht beitragsabhängig – nur für in der Schweiz wohnhafte Altersrentner vorgesehen werden.

Administrativ bedingt die Zusprecherung von Hilflosenentschädigungen an Altersrentner ein Zusammenwirken zwischen Organen der IV und der AHV. Die Hilflosigkeit müsste durch die IV-Kommissionen festgestellt werden, wobei allerdings ein vereinfachtes Verfahren denkbar wäre. Für die Festsetzung und Auszahlung der Hilflosenentschädigungen wären die AHV-Ausgleichskassen zuständig.

Gesamthaft ist mit 20 000–25 000 hochgradig hilflosen Altersrentnern und mit Mehrausgaben der AHV von rund 45 Millionen Franken im Durchschnitt der nächsten 20 Jahre zu rechnen. Für die finanziellen Auswirkungen sei im einzelnen auf die Ausführungen im Dritten Teil unter A II und III verwiesen.

III. Fürsorgeleistungen für Auslandschweizer

Die ausserordentliche Rente wird grundsätzlich nur im Inland gewährt. Demzufolge gelangt die Ehefrau eines versicherten Auslandschweizers, die selbst keine Beiträge geleistet hat und vor ihrem Ehemann die Altersgrenze erreicht, nicht in den Genuss der ausserordentlichen einfachen Altersrente.

In der Expertenkommission für die Revision der IV wurde die Frage erörtert, ob den Ehefrauen versicherter Auslandschweizer nicht auch die ausserordentliche Rente zugebilligt werden sollte. Die Kommission kam zum Schluss, dass sich eine solche Ausnahmeregelung ohne weiteres für Frauen von obligatorisch versicherten Schweizern im Ausland rechtfertige, dass sie dagegen mit Bezug auf die Ehefrauen freiwillig Versicherter noch näherer Prüfung bedürfe. Mit der Revision des IVG wurden daraufhin den Ehefrauen von obligatorisch versicherten Auslandschweizern der Anspruch auf ausserordentliche Renten unter der gleichen Bedingung eingeräumt wie den Ehefrauen von Inlandschweizern. Im Sinne der Ausführungen der Expertenkommission für die Revision der IV hat das Auslandschweizersekretariat der Neuen Helvetischen Gesellschaft die Anregung gemacht, es sei erneut zu prüfen, ob nicht den Ehefrauen freiwillig versicherter Schweizer im Ausland ein Anspruch auf ausserordentliche Renten eingeräumt werden könne.

Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission haben wir vor allem aus der Sicht der zwischenstaatlichen Vereinbarungen Bedenken gegen den Export beitragsloser Versicherungsleistungen. Die Schweiz hat im allgemeinen ihren ausländischen Vertragspartnern die Gleichbehandlung im Bereich der AHV/IV zugesichert. Zwar sehen die bestehenden Abkommen für die ausserordentlichen Renten regelmässig besondere Bedingungen, worunter den Wohnsitz in der Schweiz vor. Doch besteht die Gefahr, dass mit einer verbreiteten Gewährung solcher Renten an Schweizer im Ausland ausländische Staaten unter Hinweis auf das Gleichbehandlungsprinzip das Begehren um Zahlung oder Weiterzahlung ausserordentlicher Renten an ihre Staatsbürger anmelden und die Schweiz damit vor eine heikle Situation stellen würden. Wenn es auch nicht ganz befriedigend ist, dass die Auslandschweizer mit Rücksicht auf mögliche Forderungen des Auslandes nicht in allen Teilen den Schweizern im Inland gleichgestellt werden können, so zeigt doch der heutige Stand der freiwilligen Versicherung, dass im Bereich der AHV und IV auch ohne Export beitragsloser Versicherungsleistungen eine grosszügige Solidarität zwischen In- und Auslandschweizern verwirklicht worden ist.

Unter diesen Umständen sehen wir vor, ins AHVG als neuen Artikel 92 eine blosse Fürsorgeregelung zugunsten der alten Auslandschweizer aufzunehmen. Diese Regelung soll analog zu Artikel 76 IVG ausgestaltet werden und wird es erlauben, den bedürftigen Ehefrauen freiwillig versicherter Auslandschweizer an Stelle einer ausserordentlichen Rente, aber auch den hilflosen und bedürftigen Altersrentnern unter den Auslandschweizern an Stelle der Hilflosenentschädigung eine Fürsorgeleistung zu gewähren.

E. Die abgelehnten und aufgeschobenen Revisionsbegehren

I. Abgelehnte Begehren

In der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission ist die Frage einer allgemeinen Erhöhung des Rentenalters, beispielsweise um zwei Jahre, aufgeworfen worden. Mit der Kommission möchten wir eine solche Massnahme nicht in Betracht ziehen, weil sie zu den heute üblichen Rücktrittsgewohnheiten der grossen Mehrheit der Arbeitnehmer in Widerspruch stehen würde und sich finanziell nicht aufdrängt.

Ebenso möchten wir der von der Kommission für Altersfragen (Bericht S. 188f.) gemachten Anregung, in bestimmtem Umfang und in bestimmten Fällen auch Altersrentnern Eingliederungsmassnahmen (z. B. Arbeitsvermittlung) zu gewähren, keine Folge geben, da es sich rechtfertigt, diese begrenzte Aufgabe den gemeinnützigen Institutionen zu überlassen.

Zu einer ablehnenden Haltung gelangen wir auch in der Frage der Förderung des Baues von Altersheimen und Alterswohnungen aus Mitteln der AHV, wie sie von der Kommission für Altersfragen (Bericht S. 217 ff. und 314) und in einem vom Nationalrat noch nicht behandelten Postulat Glasson Pierre angeregt wird. Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission halten wir dafür, dass es nicht zu den Zielsetzungen der Versicherung und ganz allgemein nicht zu den verfassungsrechtlichen Aufgaben des Bundes gehört, Beiträge an die Errichtung oder den Ausbau von Altersheimen und Alterswohnungen zu gewähren, und dass auch die im Postulat Glasson Pierre angeregte Gewährung von Baudarlehen zu verbilligtem Zins aus dem Ausgleichsfonds der AHV der Funktion dieses Fonds zuwiderlaufen und der Versicherung Mittel für ihre unmittelbaren Aufgaben entziehen würde. Wir sind jedoch überzeugt, dass die Kantone, Gemeinden und gemeinnützigen Institutionen, denen diese sozial wichtige Aufgabe obliegt, die Möglichkeit haben, sich die erforderlichen Mittel zu beschaffen, und dass auch der Ausgleichsfonds der AHV durch zielgerichtete Hingabe von Darlehen an Kantone, Gemeinden und öffentlich-rechtliche Körperschaften die Mittelbeschaffung im Rahmen des Möglichen erleichtern wird.

Schliesslich folgen wir der Stellungnahme der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission zu zwei Postulaten aus dem Gebiet der Hinterlassenenversicherung: Sie hat es abgelehnt, ein Neuaufleben der Witwenrente, die bei der Wiederverheiratung der Witwe erloschen ist, im Falle der Scheidung der neuen Ehe in Betracht zu ziehen, da sonst die AHV mittelbar für die Folgen der Scheidung einzustehen hätte. Ferner hält sie es sozial nicht für geboten, an der geltenden Regelung über die Mutterwaisenrenten etwas zu ändern.

II. Aufgeschobene Begehren

Der Prüfung im Rahmen einer späteren Revision bleiben noch einige Probleme vorbehalten, von denen zwei erwähnt seien, die noch einer allseitigen Abklärung bedürfen. Es handelt sich um die Anregung, die Ehepaar-Altersren-

ten abzuschaffen und durch einfache Altersrenten für beide Ehegatten zu ersetzen, sowie um das Begehren, die Berechnung der einfachen Altersrente der geschiedenen Frau neu zu ordnen und hierfür Beiträge des geschiedenen Mannes heranzuziehen.

Dritter Teil

Die Finanzierungsprobleme

A. Die finanziellen Gesamtauswirkungen der Revision

I. Jährlicher Finanzhaushalt

Die Entwicklung des jährlichen Finanzhaushaltes ist aus Anhangtabelle 5 ersichtlich. Die Ausgaben werden von 2658 Millionen Franken zu Beginn der 20jährigen Finanzierungsperiode 1969–1989 auf 4132 Millionen Franken gegen Ende dieser Periode anwachsen, werden also um rund 55 Prozent zunehmen. Diese steile Zunahme ist vor allem auf die rasche Zunahme der Rentnerbestände zurückzuführen.

Die Entwicklung der Beitragseinnahmen hingegen fällt weniger intensiv aus, was die bekannten Schwierigkeiten in der langfristigen Finanzierung verursacht. Der Beitragsausfall von jährlich 30 Millionen Franken, verursacht durch die sinkende Beitragsskala für die Selbständigerwerbenden, ist in der entsprechenden Spalte berücksichtigt.

Sofern mit der bisher vorgesehenen, in Treppenform gestaffelten Beteiligung der öffentlichen Hand gerechnet würde, wäre für 1969 und die fünf folgenden Jahre mit Zuwendungen von jährlich 580 Millionen Franken zu rechnen, die für die vorletzte 5jährige Periode auf 740 Millionen Franken ansteigen würden. Ab 1985 ist mit der Viertelsbeteiligung der öffentlichen Hand zu rechnen, so dass sich die Beiträge von Bund und Kantonen sprunghaft auf 1000 Millionen Franken erhöhen würden.

Aus dem Zusammenspiel der drei vorerwähnten Elemente ergibt sich, abgesehen von einer etwas anders gestaffelten Beteiligung der öffentlichen Hand, der in der Anhangtabelle 5 skizzierte Finanzierungsverlauf, bei dem der Ausgleichsfonds zunächst noch zunimmt, gegen Ende der 20jährigen Finanzierungsperiode aber auf rund 8 Milliarden Franken oder auf das 1,9fache einer Jahresausgabe absinkt. Dieses leichte Absinken ist darauf zurückzuführen, dass die Beitragseinnahmen mit den Ausgaben nicht ganz Schritt zu halten vermögen. Eine weitere Reduktion des Ausgleichsfonds dürfte nicht ratsam sein, da die volle Belastung, wie an anderer Stelle erwähnt, erst nach der Jahrtausendwende einsetzen wird.

II. Durchschnittsbudgets 1969–1989

Die Gesamtauswirkungen aller Revisionspunkte für die Finanzierungsperiode 1969–1989 sind aus Anhangtabelle 6 ersichtlich, und zwar für alle drei Zweige unserer sozialen Rentenversicherung. Bei der Beurteilung dieser Tabelle darf man nicht übersehen, dass es sich bei den angeführten Zahlen um Mittelwerte handelt, dass also z. B. die Ausgaben in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Revision noch beträchtlich unter diesen Zahlen liegen werden.

- AHV. Die Durchschnittsausgaben belaufen sich auf 3375 Millionen Franken, fallen somit um rund 29 Prozent höher aus als die nach der geltenden Regelung berechneten, und setzen sich zusammen aus 1290 Millionen Franken für Altrenten, wovon 97 Millionen Franken für die ausserordentlichen Renten, aus 2040 Millionen Franken für die Neurenten und 45 Millionen Franken für die Hilflosenentschädigungen. Die durchschnittliche Rentenerhöhung beträgt rund 27 Prozent (Altrenten 25 Prozent, Neurenten 28 Prozent). Die Mehrausgaben werden durch die höheren Einnahmen aus den Beiträgen der Versicherten und der öffentlichen Hand praktisch gedeckt.
- IV. Bei diesem Zweig ist daran zu denken, dass die Eingliederungsmassnahmen durch die 7. AHV-Revision nicht tangiert werden. In den Ausgaben von 478 Millionen Franken gemäss geltender Ordnung sind daher lediglich etwa 60 Prozent enthalten, die durch die AHV-Rentenerhöhung betroffen werden. Die Ausgaben erhöhen sich um rund 16 Prozent auf durchschnittlich 553 Millionen Franken. Da diesen Ausgaben um 20 Prozent erhöhte Beitragseinnahmen gegenüberstehen und da der Einnahmenüberschuss, der sich nach Auffüllung der Reserve auf ein Fünftel der Ausgaben ergibt, zur Reduktion der Beiträge der öffentlichen Hand herangezogen wird, werden Bund und Kantone von der Rentenerhöhung hier relativ milde betroffen.
- Ergänzungsleistungen. Bei der Bestimmung der Ausgaben, die sich auf rund 250 Millionen Franken belaufen, wurden etwa einem Drittel der Bezüger die unteren Einkommensgrenzen und den restlichen zwei Dritteln die oberen Einkommensgrenzen zugeordnet.

III. Revisionseffekt

Das Ausmass der Mehreinnahmen und Mehrausgaben bei den drei Versicherungszweigen kann, ausgedrückt in Jahresdurchschnitten, ebenfalls der Anhangtabelle 6 entnommen werden. Bei der AHV beträgt der Mehraufwand 764 Millionen Franken, und die direkten Mehreinnahmen belaufen sich auf 647 Millionen Franken; die restlichen 117 Millionen Franken sind durch die vermehrte Zinsbeanspruchung gedeckt.

Die Mehreinnahmen der IV von 77 Millionen Franken übersteigen die Mehrausgaben um 2 Millionen Franken, welcher Betrag der Reserve gutgeschrieben wird.

Wie sich die Mehreinnahmen und Mehrausgaben der AHV im Jahre 1969 und im Durchschnitt 1969–1989 auf die einzelnen Komponenten verteilen, ist aus der nachstehenden Texttabelle 5* ersichtlich.

Ausmass der Mehrausgaben und der Mehreinnahmen bei der AHV
(Komponenten)

Beträge in Millionen Franken

Texttabelle 5*

Jahr	Komponenten der Mehrausgaben			Komponenten der Mehreinnahmen			Zinsmehrverbrauch
	Renten- erhöhung	Hilflosen- entschädigung	Total	Beiträge	Öffent- liche Hand	Total	
1969	531	35	566	424	180	604	- 38
Durchschnitt 1969-1989	719	45	764	481	166	647	+ 117

Vergleicht man die Mehreinnahmen mit den Mehrausgaben im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Revision, d. h. im Jahre 1969, so ist festzustellen, dass diesmal – im Gegensatz zur 6. AHV-Revision – die Mehrausgaben vollständig durch die Mehreinnahmen kompensiert werden. Infolgedessen sind die wichtigsten damals befürchteten volkswirtschaftlichen Auswirkungen, insbesondere jene auf das Niveau der Preise, zum grossen Teil ausgeschaltet. Folglich wird den Forderungen auf Konjunkturneutralität der Sozialversicherung weitgehend entsprochen.

Inskünftig wird übrigens die eingangs erwähnte volkswirtschaftliche Expertenkommission diese Probleme im einzelnen behandeln. Die Expertenkommission hat den umfassenden Auftrag erhalten, die volkswirtschaftlichen Rückwirkungen der schweizerischen Sozialversicherung, insbesondere der AHV, abzuklären. In diesem Sinne soll sie die Sozialversicherung im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang betrachten und ihre Wechselbeziehungen zu den hauptsächlichsten Bereichen der Volkswirtschaft beurteilen. Vor allem ist der Einfluss von Rentenerhöhungen und Änderungen in der Finanzierung auf Preise, Löhne, Beschäftigung, Konsum, Kapitalmarkt und öffentliche Finanzen zu untersuchen, wobei diese Probleme sowohl unter dem Aspekt der kurzfristigeren Konjunkturpolitik als auch des langfristigen Wirtschaftswachstums zu studieren sind.

B. Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber

I. Beitragssätze

Bei der Beurteilung der finanziellen Ausgangslage (Erster Teil B) wurde bereits darauf hingewiesen, dass von einer Überfinanzierung der gegenwärtigen Ordnung nicht gesprochen werden kann und dass daher eine merkliche Rentenerhöhung von 25 Prozent eine Heraufsetzung des Beitragssatzes erheischt. Die Notwendigkeit der Beitragserhöhung wird nun auch durch die hievore erörterten und den Revisionseffekt aufzeigenden Berechnungen klar bestätigt. In Übereinstimmung mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission stellen wir daher den Antrag, den massgebenden Beitragssatz für die AHV auf fünf Prozent der Er-

werbseinkommen anzusetzen; der 25prozentigen Rentenerhöhung entspricht somit eine 25prozentige Beitragserhöhung.

Mit der Erhöhung der AHV-Renten geht eine solche der IV-Renten einher, weshalb der Beitragsansatz für die IV von 0,5 auf 0,6 Prozent des Erwerbseinkommens zu erhöhen ist. Der Beitragssatz für die EO soll mit 0,4 Prozent unverändert bleiben, so dass nach der Revision mit einem globalen Beitragssatz von insgesamt 6 Prozent für die drei erwähnten Sozialwerke zu rechnen ist. Für den gesamten Beitragssatz ergibt sich folgende Gegenüberstellung:

	Geltende Ordnung Prozent	Gemäss Revisionsantrag Prozent
AHV	4,0	5,0
IV	0,5	0,6
EO	0,4	0,4
	<u>4,9</u>	<u>6,0</u>

Zur Belastung der einzelnen Kategorien von Beitragspflichtigen der AHV ist zu bemerken:

1. Unselbständigerwerbende und Arbeitgeber

Die Erhöhung des Beitragssatzes wird von beiden Partnern im gleichen Ausmass getragen, so dass sich der neue Beitragssatz für beide auf je 2,5 Prozent stellt.

2. Selbständigerwerbende und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber

Der Beitragssatz beträgt für diese Kategorie grundsätzlich 5 Prozent.

Dagegen ist für die wirtschaftlich Schwächeren eine Reduktion der effektiven Beiträge mittels der sinkenden Beitragsskala vorgesehen. Deren Beibehaltung ist unbestritten, neu festzusetzen sind der obere und der untere Grenzbetrag, zwischen denen eine stufenweise Reduktion des Beitragssatzes von 5 auf 2,5 Prozent erfolgt. Als oberen Grenzwert schlagen wir in Übereinstimmung mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission 16000 Franken, als unteren 1600 Franken Jahreseinkommen vor. Zwischen den beiden genannten Grenzwerten ist die Ausgestaltung der sinkenden Skala so vorgesehen, dass der dadurch entstehende Beitragsausfall etwa zehn Prozent der Gesamtbeiträge der Selbständigerwerbenden ausmacht, wie dies bei der gegenwärtigen Regelung der Fall ist, was einem Beitragsausfall von insgesamt 30 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt entspricht.

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission hat ferner die Frage geprüft, ob nicht angesichts der Erhöhung des Beitragssatzes bei den Selbständigerwerbenden eine Überspannung der Beitragssolidarität verhindert werden sollte. Sie schlägt mehrheitlich vor, von dem 30000 Franken übersteigenden Teil des Jahreseinkommens der Selbständigerwerbenden nur noch die heutigen 4 Prozent an Beiträgen zu erheben. So ergäbe sich z. B. auf einem Einkommen von 60000 Franken ein Beitragsansatz von 4,5 Prozent (5% von den ersten und 4% von

den restlichen 30000 Fr.). Dermassen würde sich der Beitragsansatz von 5 Prozent bei 30000 Franken sukzessive auf praktisch 4 Prozent bei sehr hohen Einkommen reduzieren. Eine solche Massnahme hätte einen Beitragsausfall von 20 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt zur Folge gehabt. Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission begründet ihren Vorschlag mit den Solidaritätsleistungen der Selbständigerwerbenden, welche verhältnismässig bedeutend höher sind als jene der übrigen Erwerbsgruppen. Diesem Vorschlag vermögen wir uns jedoch nicht anzuschliessen, weil dadurch gerade der Mittelstand benachteiligt würde. Lediglich die mittleren Einkommen von 16000 bis 30000 Franken im Jahr würden mit den vollen 5 Prozent belastet, während die unteren Einkommensbezüger durch die sinkende Skala und die oberen durch die erwähnte Reduktion entlastet würden. Wir haben auch geprüft, ob der Beitragssatz bei den Selbständigerwerbenden lediglich um die persönliche Zuwachsquote bei den Unselbständigerwerbenden, d. h. von 4 auf 4,5 Prozent erhöht werden sollte. Wir sehen jedoch von einem entsprechenden Antrag ab, weil wir der Meinung sind, dass bei einem Beitragssatz von 5 Prozent noch bei allen Beitragspflichtigen die volle Solidarität verantwortet werden kann. Vor allem möchten wir jenen Kräften keinen Auftrieb verleihen, die eine Zersplitterung der AHV in einzelne Klassenversicherungen zur Folge haben könnten; die Einheit der AHV muss auf jeden Fall gewahrt bleiben. Dagegen liesse es sich vertreten, bei allfälligen weiteren Beitragserhöhungen, die sich bei späteren Revisionen aufdrängen könnten, nach Lösungen zu suchen, bei welchen eine gerechtfertigte Entlastung in den Solidaritätsbeiträgen erreicht werden könnte.

3. Nichterwerbstätige

Die Beiträge der Nichterwerbstätigen wurden seit Einführung der AHV im Jahre 1948 noch nie erhöht und entsprechen somit einem Beitragsindex von 100 Punkten (Mindestbeitrag 12 Franken, Höchstbeitrag 600 Fr.). Seither ist der Beitragsindex auf etwa 250 Punkte angestiegen, und die Berechnungen für die 7. AHV-Revision basieren im wesentlichen auf einem solchen von 300 Punkten. Zudem wird der Beitragssatz um ein Viertel erhöht. Eine Erhöhung der Beiträge der Nichterwerbstätigen drängt sich auf. Der kombinierte Effekt beider Erhöhungsursachen liesse eine Heraufsetzung dieser Beiträge um das 3,75fache ($3 \times 1,25$) rechtfertigen. Der Mindestbeitrag beliefe sich so auf 45 Franken und der Höchstbeitrag auf 2250 Franken. Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission beantragen wir, den Minimalbeitrag an die AHV für Nichterwerbstätige auf 40 Franken und den Maximalbeitrag auf 2000 Franken im Jahr zu erhöhen. Diese Sätze liegen somit unter den rein theoretisch begründeten. Der neue Minimalbeitrag von 40 Franken im Jahr entspricht 2,5 Prozent eines Erwerbseinkommens von 1600 Franken, womit die Verbindung mit dem Mindestbeitrag gemäss sinkender Beitragsskala in gleicher Weise hergestellt ist wie bei der geltenden Regelung ($0,02 \times 600 = 12$ Franken). Der gesamte Minimalbeitrag an AHV, IV und EO kommt somit auf 48 Franken im Jahr oder 4 Franken im Monat zu stehen. Der Höchstbeitrag von 2000 Franken entspricht einem 5prozentigen Beitrag von einem Erwerbseinkommen von 40000 Franken. Es sei

noch hervorgehoben, dass eigentlich auch hier keine Begrenzung nach oben gemacht werden sollte. Wir sehen aber vorderhand von einem Antrag auf Beseitigung dieser Schranke ab.

II. Frage einer allgemeinen Solidaritätsbegrenzung

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission hat sich des weiteren damit beschäftigt, wie eine Überspannung der Solidarität nicht nur bei den Selbständig-erwerbenden, sondern auch ganz allgemein verhindert werden könne. Sie hat darauf hingewiesen, dass eine Überspitzung des Solidaritätsprinzips auch für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber problematisch werden könne. Die Kommission gab sich andererseits aber auch Rechenschaft darüber, dass z. B. eine Beitragsplafonierung oder eine allgemeine Reduktion des Beitragsatzes für das nicht mehr rentenbildende Einkommen für die AHV schwerwiegende finanzielle Auswirkungen zur Folge haben könnte. Z. B. würde eine Begrenzung der Beitragspflicht auf die 50 000 Franken im Jahr nicht übersteigenden Einkommens-teile einen jährlichen Beitragsausfall von rund 140 Millionen Franken zur Folge haben. Da jedoch die allgemeine Solidarität bei einem Beitragsatz von insge-samt 6 Prozent noch nicht als überspannt bezeichnet werden kann, hat die Kom-mission von Anträgen zur Begrenzung der Solidarität abgesehen. Sie hebt aber hervor, dass weitere Erhöhungen des Beitragsatzes grundsätzliche Fragen über die künftige Struktur der AHV aufwerfen und besondere Massnahmen erfordern würden.

Wir teilen diese Auffassung, sind aber der Meinung, dass diesem Problem vorderhand noch keine praktische Bedeutung zukommt, da der Beitragsansatz von 6 Prozent in absehbarer Zeit kaum verändert werden dürfte.

C. Die Zuwendungen der öffentlichen Hand

I. Gesamtverpflichtungen der öffentlichen Hand

Nach geltender Ordnung hat die öffentliche Hand bei der AHV ein Fünftel der Ausgaben bis 1984 und ein Viertel ab 1985, bei der IV die Hälfte der Ausgaben mit Reduktion durch allfällige Überschüsse, die durch Beschränkung der Reserve auf ein Fünftel einer Jahresausgabe entstehen können, und bei den Ergänzungs-leistungen die vollen Aufwendungen zu übernehmen.

Für alle drei Zweige zusammen muss die Bestimmung der Bundesverfassung erfüllt sein, wonach Bund und Kantone zusammen höchstens die Hälfte der Be-lastung übernehmen können. Bei der geltenden Rentenordnung ergibt sich dies-bezüglich eine Quote von 30 Prozent für den Durchschnitt von 1969–1989 und nach den Revisionsanträgen eine solche von 29 Prozent. Die verfassungsmä-sige Höchstgrenze ist somit nicht erreicht.

Die Zuwendungen der öffentlichen Hand, die in Anhangtabelle 7 ausgewie-sen sind, wurden bis anhin jeweils für 5jährige Finanzierungsperioden mit kon-stanten Beträgen bestimmt. Im Sinne eines Vorschlags der Eidgenössischen

AHV/IV-Kommission geben wir für die Zukunft einer Jahresstaffelung den Vorzug, um allzu starke sprungweise Steigerungen in einzelnen Jahren nach Möglichkeit zu vermeiden. Zudem sehen wir – in Anlehnung an die Perioden der Rentenanpassung – dreijährige Beitragsperioden vor. Statt eines konstanten Betrages von 580 Millionen Franken für die Jahre 1969–1974 ergäben sich für die ersten drei Jahre nach Inkrafttreten der Revision, also für 1969, 1970 und 1971, folgende Jahresstufen: 530, 550, 570 Millionen Franken. Diese Beträge würden einem Fünftel der betreffenden Jahresausgaben entsprechen. Wir beantragen, diese Beträge konkret für die kommenden 3 Jahre festzulegen. Im einzelnen sei noch auf folgendes hingewiesen:

- Jahresstufen von 1969–1971: Aus Anhangtabelle 7 geht hervor, dass die Zuwendungen der öffentlichen Hand an die AHV von 1969 auf 1970 auch ohne Revision einen beträchtlichen Sprung machen würden. Im Jahre 1970 beträgt der durch die Revisionsanträge bedingte Mehraufwand 90 Millionen Franken, für 1969 hingegen 180 Millionen Franken, was einerseits auf die bisherige Treppenmethode und andererseits auf die durch die öffentliche Hand nicht abgeholte 10prozentige Rentenerhöhung auf den 1. Januar 1967 zurückzuführen ist. Bei der IV wirken sich die Mehrbelastungen eher bescheiden aus, und bei den Ergänzungsleistungen sind Mehrausgaben von 10 Millionen Franken zu erwarten.
- Jahresdurchschnitte 1969–1989: Die Belastung durch die AHV erhöht sich im Jahresdurchschnitt auf 711 Millionen Franken. Für die IV bzw. die Ergänzungsleistungen sind nach Inkrafttreten der Revision 262 bzw. 250 Millionen Franken aufzubringen. Die Beiträge der öffentlichen Hand für die drei Zweige der sozialen Sicherheit zusammen erhöhen sich durch die Revision von 1019 Millionen Franken auf 1223 Millionen Franken.

II. Beiträge des Bundes

Die Beteiligung des Bundes umfasst drei Viertel der Zuwendungen der öffentlichen Hand bei der AHV und IV sowie den Beitrag gemäss Subventionierungsschlüssel bei den Ergänzungsleistungen (70, 50 oder 30%, je nach der Finanzkraft des Kantons; im Mittel kann hierbei mit einer Beteiligung von etwa 46% gerechnet werden).

Lediglich die Ausgaben für die Alten und Hinterlassenen, nicht aber jene für die Invaliden, dürfen dem Spezialfonds für die AHV, dem die fiskalischen Erträge aus Tabak und gebrannten Wassern zufließen, entnommen werden. Nach der Revision hat der Bund 845 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt der Periode 1969–1989 zu erbringen, wovon etwa 628 Millionen Franken dem Spezialfonds belastet werden können; für die ersten drei Jahresstufen nach Inkrafttreten der Revision belaufen sich die entsprechenden Beträge der Reihe nach auf 686, 693, 708, bzw. auf 493, 508, 523 Millionen Franken, wie aus Anhangtabelle 6 und 7 ermittelt werden kann. Die Differenz dieser Beträge ist aus allgemeinen Bundesmitteln zu bestreiten.

In Textttabelle 6* sind die Bundesbeiträge an die AHV einschliesslich Ergänzungsleistungen zur AHV einer möglichen Entwicklung der Erträge aus Tabak und Alkohol gegenübergestellt, woraus sich auch eine Schätzung der künftigen Fondsentwicklung ergibt.

Spezialfonds des Bundes für die AHV (Tabak und Alkohol)

Beträge in Millionen Franken

Textttabelle 6*

Kalender- jahr	Ausgaben (Bundesbeiträge) AHV + EL	Einnahmen ¹⁾ (Steuer- ertrag)	Fondsentwicklung	
			Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr
1967	365	420	+55	1320
1968	365	463	+98	1418
1969	493	485	— 8	1410
1970	508	508	0	1410
1971	523	523	0	1410
1972	537	543	+ 6	1416
1973	553	558	+ 5	1421
1974	567	578	+11	1432

¹⁾ Keine Fondsverzinsung

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass bis auf weiteres die laufenden Einnahmen aus Tabak und Alkohol für die laufenden Beiträge an die AHV ausreichen dürften. In der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission ist die Frage erörtert worden, ob der Beitrag des Bundes an die AHV nicht überhaupt auf die Fiskalerträge aus Tabak und Alkohol beschränkt werden könnte. Dazu ist zunächst zu sagen, dass eine solche Klausel im Hinblick auf die derzeitige Höhe des Spezialfonds noch auf viele Jahre hinaus kaum eine wesentliche praktische Bedeutung hätte; sie würde erst dann aktuell, wenn die Mittel des Fonds einmal zur Neige gehen sollten. Auch in rechtlicher Hinsicht dürfte eine solche Einschränkung problematisch sein. Indessen heben wir hervor, dass wir von jeher bestrebt waren, die Beiträge des Bundes an die AHV aus besonderen Fiskalquellen zu decken. Insbesondere verfolgten wir diesen Grundsatz bei der Einführung der AHV (vgl. BBl 1946, II, 602). Wir erinnern ferner an die im Zusammenhang mit der Einführung der Ergänzungsleistungen vorgenommene Erhöhung der Fabrikationsabgabe auf Zigaretten. Wir gedenken diese Finanzierungspolitik auch in Zukunft zu befolgen.

Für den allgemeinen Finanzhaushalt des Bundes ist nun allerdings entscheidend, dass sich im Jahre 1969 im Vergleich zu 1968 eine Mehrbelastung von rund 160 Millionen Franken ergeben wird. Diesem Betrag stehen einstweilen keine zusätzlichen Mehreinnahmen gegenüber. Es entsteht somit eine Finanzierungslücke in der genannten Grössenordnung, für deren Deckung die erforderlichen Vorkehren erst noch zu treffen sein werden. Auch der vom Bundesrat für 1969 genehmigte Finanzplan enthält diesen Mehraufwand noch nicht.

III. Beiträge der Kantone

Die Beteiligung der Kantone entspricht der durch den Bund nicht gedeckten Gesamtbelastung der öffentlichen Hand. Die Belastung der Kantone durch die drei Zweige kann aus Anhangtabelle 1 abgelesen werden. Die Revision verursacht den Kantonen in den ersten drei Jahren nach deren Inkrafttreten für AHV, IV und Ergänzungsleistungen zusammen der Reihe nach Mehraufwendungen von 58, 33 und 38 Millionen Franken.

D. Der Ausgleichsfonds

I. Funktion des Ausgleichsfonds

Dem Ausgleichsfonds, der immer wieder heftiger Kritik ausgesetzt ist, kommt vor allem die Aufgabe zu, als Reserve zu dienen, die entweder planmässig oder in Krisenzeiten ad hoc verbraucht werden kann. Ein planmässiger Verbrauch ist z.B. bei voraussehbaren Spitzenbelastungen, wie sie etwa um die Jahrtausendwende durch die Gastarbeiter herbeigeführt werden können, am Platze.

Der Fonds dient ferner der AHV als Zinslieferant. Wie ein Blick auf Anhangtabelle 5 lehrt, wirft der bereits angesammelte Fonds in den nächsten 20 Jahren Zinsen ab, die mehr als ein Zehntel der Beiträge der Beitragspflichtigen oder mehr als ein halbes Lohnprozent ausmachen. Dadurch werden auch die Beitragspflichtigen entlastet, denn bei fehlendem Fonds müssten die dann wegfallenden Zinsen entweder von diesen selbst oder von der öffentlichen Hand aufgebracht werden.

Neben dieser finanztechnischen Funktion kommt ihm auch noch eine mehr theoretische Rolle zu, indem er gleichzeitig als Indikator für das bei der AHV angewandte Finanzierungsverfahren angesehen werden kann. Im Durchschnitt der Periode 1969–1989 weist der Fonds die Höhe einer zweifachen Jahresausgabe auf. Würde die AHV nach dem reinen Deckungskapitalverfahren finanziert, so müsste der Fonds etwa das Zwanzigfache einer Jahresausgabe betragen. Diese Überlegungen zeigen, dass die AHV zu neun Zehnteln nach dem Umlageverfahren und zu einem Zehntel nach dem Deckungskapitalverfahren, also nach einem gemischten, wirtschaftlich anpassungsfähigen Verfahren finanziert wird.

II. Einführung einer unteren Grenze

Der Ausgleichsfonds kann die oben erwähnten Funktionen nur einigermaßen wirksam erfüllen, wenn er zumindest in krisenfreien Zeiten eine gewisse Grenze nicht unterschreitet. Um einen Verbrauch des bereits angesammelten Fonds und damit eine zusätzliche Belastung künftiger Beitragspflichtiger zu verhindern, schlagen wir mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission vor, im AHVG ausdrücklich zu bestimmen, dass der Ausgleichsfonds während einer 20jährigen Finanzierungsperiode im Durchschnitt den doppelten Betrag einer Jahresausgabe und in den einzelnen Jahren dieser Periode den 1,5fachen Betrag der betreffenden Jahresausgabe nicht unterschreiten darf.

E. Der Spezialfonds des Bundes und die Frage seiner Verzinsung

I. Allgemeines

Auf Ende 1967 weist der Spezialfonds des Bundes für die AHV (Art. 111 AHVG) – der sogenannte Tabakfonds – einen Stand von 1,35 Milliarden Franken auf. Die Frage, ob der Fonds zu verzinsen sei, gab in letzter Zeit zu grösseren Diskussionen in der Öffentlichkeit Anlass. Insbesondere erschien im «Schweizerischen Beobachter» vom 31. Januar 1967 ein kritischer Artikel unter dem Titel «Der Zinsdiebstahl an der AHV». Sodann reichte – wie eingangs erwähnt – Nationalrat Schaffer am 19. September 1967 ein Postulat ein, worin der Bundesrat eingeladen wird, die Wiederverzinsung des Spezialfonds für die AHV in die Wege zu leiten. Das Postulat trat anstelle der Kleinen Anfrage Schaffer vom 28. November 1966, die auf dasselbe Ziel ausgerichtet war.

Die gegen den Bund erhobenen massiven Vorwürfe veranlassten nicht nur den Bundesrat, sondern auch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, die Streitfrage gründlich abzuklären. Insbesondere holte die Finanzdelegation bei den Herren Prof. R. Bäumlin und Prof. R. Probst, Bern, zwei Rechtsgutachten ein. Ebenso drängte sich eine Überprüfung des Problems im Zusammenhang mit den Finanzierungsfragen der 7. AHV-Revision auf. Nach allen diesen Untersuchungen können wir im einzelnen folgendes ausführen.

II. Rechtliche Grundlage des Spezialfonds und bisherige Praxis

Die Bundesverfassung bestimmt in Artikel 34^{quater}, Absatz 6, dass der Bund vom 1. Januar 1926 an einen Beitrag in der Höhe der gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks an die AHV zu leisten hat. Im selben Artikel wird ferner festgelegt, dass auch der Anteil des Bundes an den Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser für die AHV zu verwenden sei. Mit dieser Zweckbindung von Einnahmen sollte dem Bund die Einführung der AHV sowie deren Finanzierung erleichtert werden. Tatsächlich ist vom 1. Januar 1926 an der Reinertrag der fiskalischen Belastung des Tabaks einem besonderen Fonds zugewiesen und dieser zinstragend angelegt worden.

Die getroffene Lösung musste zu Spannungen führen, als sich einerseits die Einführung der AHV verzögerte, während andererseits durch Krise und Krieg der staatliche Finanzbedarf answoll. Die grundsätzliche Problematik jeder Zweckbindung einer Steuer trat zutage. Auf der einen Seite mussten wesentliche Aufgaben beschnitten und neue Steuern eingeführt werden; auf der andern Seite war der Ertrag einer Steuer zu thesaurieren, wobei der sich anhäufende Fonds stets wachsende Mittel zu seiner Verzinsung erforderte. Durch den dringlichen Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 (erstes Finanzprogramm) wurden die Tabakeinnahmen dem allgemeinen Bundeshaushalt zugewiesen. Durch den dringlichen Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 (zweites Finanzprogramm) wurde auch die Verzinsung des Fonds für die AHV vorübergehend eingestellt. Der Fonds wuchs aus diesen Gründen bis zur Einführung der AHV praktisch nicht weiter an.

Bei Einführung der AHV stellte sich die Frage, wie der Fonds sowie die laufenden zweckgebundenen Einnahmen aus Tabak und Branntwein für die

Finanzierung der AHV einzusetzen seien. Der Gesetzgeber entschied sich für einen genau umschriebenen Jahresbeitrag von Bund und Kantonen an die AHV, während er den Fonds nicht direkt in das Versicherungswerk einbaute. Vielmehr sollte dieser künftig als Ausgleichsbecken dienen, indem ihm die jährlichen Bundesbeiträge an die AHV zu entnehmen und die neuen zweckgebundenen Einnahmen gutzuschreiben waren. Unter dem Titel «Spezialfonds des Bundes» wurde der Fonds in Artikel 111 AHVG gesetzlich verankert. Artikel 111 legte ferner fest, dass «Anlage und Verzinsung dieses Fonds» vom Bundesrat zu ordnen sind. Gestützt darauf legte der Bundesrat in Artikel 214 der Vollziehungsverordnung vom 31. Oktober 1947 fest, dass der Spezialfonds des Bundes für die AHV in der Staatsrechnung unter den Fonds und Rückstellungen auszuweisen und mit 3 Prozent jährlich zu verzinsen sei.

Bei Aufstellung der Finanzierungsvorschriften für die AHV bestand damals eine Hauptsorge darin, dass dem Bund allgemeine Bundesmittel entzogen werden könnten, die er dringend für wichtige andere Aufgaben benötigt. Aus diesem Grunde wurden die bestehenden Sonderfinanzierungsquellen entsprechend ausgebaut. Entgegen den ursprünglichen Befürchtungen überstieg aber der Ertrag der fiskalischen Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser schon vom ersten Jahre an den gesetzlichen Beitrag des Bundes an die AHV. Entsprechend Artikel 111 AHVG wurde der Mehrertrag zurückgestellt. Angesichts dieser Sachlage beschloss der Bundesrat am 6. September 1949, die Verzinsung des Spezialfonds für so lange einzustellen, als der Ertrag der zweckgebundenen Abgaben den gesetzlichen Beitrag des Bundes deckten. Der Bundesrat ging dabei von der Erwägung aus, dass der Fonds geschaffen wurde, um dem Bund die Finanzierung seiner Beiträge an die AHV zu erleichtern. Eine Verzinsung des Fonds betrachtete er nicht als zielkonform, weil der Bund ja selbst diese Zinsen aufzubringen hatte. Da die Abgaben auf Tabak und Alkohol allein den vom Bund zu leistenden Beitrag überstiegen, hätte es nach Auffassung des Bundesrates eine unnötige Belastung des allgemeinen Haushaltes bedeutet, dem Fonds Zinsen gutzuschreiben. Ebenso gab sich der Bundesrat damals Rechenschaft über seine Kompetenz zur Fassung des erwähnten Beschlusses. Auf Grund eingehender Untersuchungen kam er zum Ergebnis, dass die Vorschrift, wonach er «Anlage und Verzinsung» des Fonds zu ordnen habe, auch die Kompetenz zur Einstellung der Verzinsung mit einschliesse.

Im Zusammenhang mit dem Voranschlag für das Jahr 1950, der keine Verzinsung des Spezialfonds mehr vorsah, wurde die Verzinsungsfrage auch in den eidgenössischen Räten ausgiebig erörtert. Anträge, die auf Weiterführung der Verzinsung lauteten, wurden sowohl im Ständerat wie im Nationalrat mit grosser Mehrheit verworfen. Der Bundesrat erläuterte nochmals in seinem Bericht vom 3. Februar 1950 über die AHV (BBl 1950 I 298) die Funktion des Spezialfonds und wies darauf hin, dass dieser gemäss Beschluss des Bundesrates vom 6. September 1949 nicht mehr verzinst werde. Auch diesen Bericht haben die eidgenössischen Räte gutgeheissen.

Im Zusammenhang mit den Sparmassnahmen 1953 kam sodann die Verzinsung von Rückstellungen generell zur Sprache. In seiner Botschaft vom 19. Mai

1953 führte der Bundesrat aus, dass es wenig sinnvoll sei, durch die Verzinsung interner Rückstellungen den Rechnungsabschluss zu verschlechtern. Die Zubiligung von Zinsen führe zwar formell zu einer Erhöhung der Rückstellungen. In Wirklichkeit gebe man sich aber gewissermassen einer Selbsttäuschung hin, wenn man glaube, dass dadurch die Reserven des Bundes grösser würden; denn im Ausmass der Zinsen werde gleichzeitig das Ergebnis der Staatsrechnung verschlechtert. Es erscheine sinnlos, bestätigte der damalige Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes auch im Parlament, dass der Bund seine eigenen Reserven zur Deckung künftiger Ausgaben noch verzinsen müsse (Sten. Bull. NR 1953, S. 811). Entsprechend den Anträgen des Bundesrates hob das Parlament alsdann verschiedene gesetzliche Bestimmungen auf, welche die Verzinsung von Rückstellungen vorsahen.

Auch im Zusammenhang mit der 5. AHV-Revision von 1961 kam die Verzinsungsfrage im Parlament kurz zur Sprache. Der heute nicht mehr geltende Artikel 112 AHVG enthielt u.a. die Bestimmung, dass dem Spezialfonds noch Zinsen der Reserve gemäss Artikel 106 AHVG beizufügen seien, falls die laufenden Einnahmen des Spezialfonds – einschliesslich der Zinsen dieses Fonds – zur Deckung des Bundesbeitrages an die AHV nicht ausreichen sollten. Der Bundesrat schlug dem Parlament Streichung dieser Vorschrift vor. Ein Mitglied des Nationalrates trat damals für die Wiederverzinsung des Spezialfonds ein, ohne allerdings einen konkreten Antrag zu stellen. Der Berichterstatter, Nationalrat Weber, Bern, antwortete, die Bestimmung könne entsprechend dem Antrag des Bundesrates gestrichen werden, da sie infolge Aufhebung der Verzinsung der Spezialfonds der AHV gegenstandslos geworden sei. Die Nichtverzinsung des Spezialfonds wurde damit implicite nochmals durch das Parlament bestätigt.

Mit Wirkung ab 1. Januar 1949 bis zum heutigen Tag ist der Spezialfonds des Bundes für die AHV nicht mehr verzinst worden. Bis zu den neuesten, eingangs erwähnten Vorstössen ist diese Praxis während rund zwei Jahrzehnten vom Parlament nicht in Frage gestellt worden.

III. Die Rechtsgutachten Bäumlin und Probst

Angesichts der politischen und materiellen Tragweite der Verzinsungsfrage konnte der Bundesrat die Einholung von Rechtsgutachten bei kompetenten Sachverständigen nur begrüssen. Das Gutachten Bäumlin äusserte sich zur Verfassungsfrage, während Professor Probst abklärte, ob die Nichtverzinsung im Einklang mit dem geltenden AHV-Gesetz stehe.

Professor Bäumlin machte vor allem geltend, dass die Verzinsungsfrage nicht für sich allein betrachtet werden dürfe, sondern dass alle wesentlichen Finanzierungsbestimmungen mit in die Beurteilung einzubeziehen seien. Besondere Bedeutung komme vor allem dem Artikel 103 AHVG zu, der die Leistungen des Bundes an die AHV umfassend festlege, und zwar unabhängig von der Höhe der im Spezialfonds angeäufneten Mittel. Aus dieser vom Gesetzgeber im Jahre 1946 getroffenen Regelung ergebe sich sodann, dass der Spezialfonds mit Erlass des AHV-Gesetzes einen Funktionswandel durchgemacht habe. Vorher

sei es darum gegangen, durch Aussonderung eines stetig zu vermehrenden Sondervermögens Mittel für das künftige Sozialwerk der AHV zu äufnen. Dem Wesen eines solchen Sondervermögens entsprechend seien die in ihm zusammengefassten Anlagen verzinst worden. Der ursprüngliche Fonds sei aber von Anfang an in seiner Struktur und Funktion als zeitlich begrenzt gedacht gewesen. Das gehe namentlich aus Artikel 32^{bis}, Absatz 9 der Bundesverfassung hervor, wonach der Bund den ihm verbleibenden Teil der Reineinnahmen «für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verwenden und bis zu deren Einführung in den bezüglichen Fonds zu legen» habe. Mit Erlass des AHV-Gesetzes seien nun aber an die Stelle *eines* Fonds zwei Funktionsträger getreten, nämlich der Ausgleichsfonds gemäss Artikel 107 und der Spezialfonds gemäss Artikel 111 AHVG; dem letzteren komme dabei insbesondere eine Ausgleichsfunktion zu. Stelle man diesen Übergang vom früheren Kapitaläufnungsfonds für ein künftiges Sozialwerk zur gesetzlichen Ordnung mit AHV-Ausgleichsfonds und Spezialfonds in Rechnung, könne man nicht mehr ohne weiteres annehmen, was für den früheren Fonds bis zum Erlass des AHV-Gesetzes gegolten habe, müsse nun unterschiedslos auch für die Fonds gemäss Artikel 107 und Artikel 111 AHVG gelten. Sollten die Mittel des Spezialfonds einmal nicht ausreichen, um die jährlichen Beiträge des Bundes an die AHV zu leisten, hätte der Bund nach Auffassung des Gutachters auf allgemeine Bundesmittel zurückzugreifen. Im Ergebnis käme es aber schliesslich auf dasselbe heraus, ob der Bund dem Spezialfonds Zinsen gutschreiben und im Falle einer aktuell werdenden Ausgleichsfunktion aus allgemeinen Bundesmitteln effektiv entrichten würde, oder ob er aus eben denselben allgemeinen Bundesmitteln ohne vorherige Zinsgutschrift Zuschüsse leistet, um die gesetzlichen Bundesbeiträge auch in Jahren zu erbringen, in denen der Spezialfonds einmal nicht ausreichen sollte. «Ob der eine oder der andere Weg gewählt werden solle, ist ... eine Zweckmässigkeitsfrage, bei deren Beurteilung auch finanzwirtschaftliche und finanzpolitische Überlegungen berücksichtigt werden können, ja mitbedacht werden sollen». Im gesamten kommt Professor Bäumlin zum Ergebnis, dass die Nichtverzinsung des Spezialfonds nicht gegen die Bundesverfassung verstösst.

Das Gutachten Probst bezieht sich auf die Auslegung des geltenden Artikels 111 AHVG, wonach der Bundesrat «Anlage und Verzinsung» des Spezialfonds zu ordnen hat. Der Gutachter legt dar, dass bereits der Wortlaut von Artikel 111 auf die Notwendigkeit der Verzinsung schliessen lasse. Noch deutlicher komme dies im französischen und italienischen Text zum Ausdruck. Insbesondere besage die italienische Fassung, dass der Bundesrat den Zins für den Spezialfonds festzusetzen habe («il consiglio federale ... ne fissa l'interesse»). Eine weitere Stütze für diese Auslegung finde sich in Artikel 104, AHVG, der unter den Mitteln des Bundes für die Deckung seiner Beiträge an die AHV auch die Zinsen des Spezialfonds nenne. Es sei sodann zu beachten, dass die Verzinsung des Fonds nicht unvernünftig oder gar widersinnig sei. Auf Grund der Berechnungen der Fachinstanzen sei in der Zukunft mit stark steigenden Ausgaben der öffentlichen Hand für die AHV zu rechnen. Professor Probst kommt zum Ergebnis, dass sich die Nichtverzinsung des Spezialfonds gegenüber dem Wortlaut

und Sinn von Artikel 111 AHVG nicht zu halten vermöge. Eine rückwirkende Verzinsung erscheine allerdings ausgeschlossen, da das Parlament mit der Staatsrechnung jeweils auch die Nichtverzinsung des Spezialfonds genehmigt habe.

IV. Klarstellung für die Zukunft durch Abänderung von Artikel 111 AHVG

Wie sich aus den Darlegungen unter Ziffer II hievor ergibt, hat der Bundesrat seinerzeit die Verzinsung des Spezialfonds nicht leichthin eingestellt, sondern u. a. auch auf Grund umfassender rechtlicher Abklärungen. Dennoch zeigen die beiden Rechtsgutachten, dass zwar Einigkeit über die verfassungsrechtliche Seite des Problems besteht, über die Auslegung von Artikel 111 aber offenbar doch Meinungsverschiedenheiten möglich sind. Da wir nun eine Änderung des AHV-Gesetzes beantragen, erblicken wir die einfachste Lösung der Streitfrage darin, dass wir gleichzeitig eine Verdeutlichung von Artikel 111 vorschlagen. Es drängt sich ein klarer Entscheid durch den Gesetzgeber auf.

In materieller Hinsicht halten wir fest, dass wir die Überlegungen, die den Bundesrat seinerzeit zur Einstellung der Verzinsung des Spezialfonds (1949) sowie der meisten Rückstellungen überhaupt (1953) bewogen haben, nach wie vor als schlüssig erachten. Gerade die vorstehende Revision zeigt erneut mit aller Deutlichkeit, wie problematisch und komplex die Finanzierung von Ausgaben mit zweckgebundenen Einnahmen ist. Wie wir weiter oben dargelegt haben, können die erhöhten Beiträge des Bundes an die AHV und die Ergänzungsleistungen zur AHV voraussichtlich aus den laufenden Einnahmen aus Tabak und Alkohol gedeckt werden (vgl. Texttabelle 6*). Damit ist aber das Problem, das sich für den allgemeinen Finanzhaushalt des Bundes stellt, noch nicht gelöst. Entscheidend ist hier der Ausgabensprung vom Jahre 1968 auf 1969 um rund 160 Millionen Franken, dem in der Finanzrechnung des Bundes einstweilen noch keine entsprechenden Mehreinnahmen gegenüberstehen. Genau gleich verhält es sich, wenn die Wiederverzinsung des Spezialfonds beschlossen werden sollte. Der Spezialfonds würde dadurch noch weiter ansteigen, die Gesamtrechnung des Bundes entsprechend verschlechtert, aber von einer echten Deckung der genannten 160 Millionen könnte keine Rede sein. Die Verzinsung des Spezialfonds erwiese sich – wenigstens soweit sie durch den Bund zu erfolgen hätte – als eine blossе Buchungoperation ohne materielle finanzielle Auswirkungen, also eine Art Selbsttäuschung, wie der Bundesrat schon 1953 bei der Aufhebung der Verzinsung von Rückstellungen hervorgehoben hat. Die von verschiedenen Seiten gemachten Vorschläge, die 7. AHV-Revision sei u. a. durch Wiedereinführung der Verzinsung des Spezialfonds zu finanzieren, brächten somit keine Lösung. Die genannte Finanzierungslücke kann nur in der Weise geschlossen werden, dass entweder die bestehenden Steuerquellen reichlicher fliessen oder neue Steuern erschlossen werden. Das Gesagte gilt nicht nur in bezug auf das gerade jetzt zu lösende Finanzierungsproblem, sondern ebenso sehr auf weite Sicht. Wesentlich ist die Erkenntnis, dass sich keine Finanzierungsprobleme durch blossе bundesinterne Buchungoperationen lösen lassen.

Viel wichtiger als die Verzinsungsfrage ist die gesetzliche Fixierung des Beitrages des Bundes an die AHV. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass der

Gesetzgeber diesen zweiten Punkt bisher stets grosszügig gelöst hat. Es sei bloss daran erinnert, dass der Bund anfänglich 106 Millionen Franken an die AHV leistete, während wir heute unter Einschluss der Ergänzungsleistungen an die AHV – nach rund 20jähriger Geltung des AHV-Gesetzes – für die nächsten 3 Jahre einen Betrag von rund 700 Millionen vorschlagen. Dieser wird in den nachfolgenden Jahren noch weiter kräftig ansteigen und dürfte in nicht allzu weiter Ferne die Milliardengrenze erreichen. Dass der Bund die ihm gesetzlich obliegenden Beiträge bisher uneingeschränkt geleistet hat, ist eine Selbstverständlichkeit und soll auch in der Zukunft so sein. Ihm die Einhaltung seiner gesetzlichen finanziellen Verpflichtungen zu ermöglichen, wird aber nicht durch eine allfällige Verzinsung des Spezialfonds erreicht, sondern dazu bedarf es der weitsichtigen Vorsorge zur Erzielung eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes und einer harmonischen Entwicklung der Wirtschaft des Landes.

Auf Grund der vorstehenden Darlegungen beantragen wir, Artikel 111 sei dahin zu verdeutlichen, dass der Spezialfonds des Bundes für die AHV weiterhin nicht zu verzinsen ist.

Vierter Teil

Bericht zum Volksbegehren für den weiteren Ausbau von AHV und IV

A. Das Volksbegehren

Das vom Christlichnationalen Gewerkschaftsbund am 25. August 1966 eingereichte, mit 169 399 gültigen Unterschriften versehene Volksbegehren für den weiteren Ausbau von AHV und IV hat folgenden Wortlaut:

I

«Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung ist durch folgende neue Absätze 8 und 9 zu ergänzen:

Die Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sind jährlich im Ausmass der Teuerung sowie der Zunahme des realen Volkseinkommens zu erhöhen.

Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Arbeitgeber verpflichten, ihre Arbeitnehmer zusätzlich zur allgemeinen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung unter Beachtung folgender Grundsätze angemessen zu versichern:

- a. Die Versicherungsbeiträge sind wenigstens hälftig vom Arbeitgeber zu bezahlen;
- b. den Arbeitnehmern ist ein Mitspracherecht einzuräumen;
- c. bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses ist dem Arbeitnehmer der erworbene Versicherungsanspruch zu gewährleisten.

II

Die gemäss Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung auf dem Wege der Gesetzgebung festgelegten Renten der AHV und IV werden ab 1. Januar des der Annahme dieser Verfassungsänderung folgenden Jahres um durchschnittlich einen Drittel erhöht.»

Gemäss Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 haben die eidgenössischen Räte bis zum 25. August 1969 zu diesem Volksbegehren Stellung zu nehmen. Die uns gemäss Artikel 29 des gleichen Gesetzes für den Bericht eingeräumte Frist ist gewahrt.

B. Stellungnahme

I. Allgemeines

Gegenstand des Volksbegehrens bilden drei Forderungen, die auf dem Wege über eine Verfassungsänderung verwirklicht werden sollen, nämlich

1. die jährliche Erhöhung der AHV- und IV-Renten im Ausmass der Teuerung sowie der Zunahme des realen Volkseinkommens (Art. 34^{quater}, Abs. 8),
2. die Einführung des Obligatoriums für die betriebliche AHV und IV der Arbeitnehmer nach bestimmten Grundsätzen (Art. 34^{quater}, Abs. 9),
3. die Erhöhung der AHV- und IV-Renten auf den 1. Januar des der Annahme der Verfassungsänderung folgenden Jahres um durchschnittlich einen Drittel (Übergangsbestimmung).

Im folgenden soll vorerst zur Frage der Gültigkeit des Volksbegehrens und hierauf zu dessen Inhalt Stellung genommen werden.

II. Zur Gültigkeit des Volksbegehrens

Nach Artikel 121, Absatz 3 der Bundesverfassung darf ein auf Partialrevision der Verfassung gerichtetes Volksbegehren nicht mehr als eine Materie zum Gegenstand haben. Damit soll dem Stimmbürger die Freiheit der Entscheidung gewahrt werden. Er soll nicht in die Lage versetzt werden, zwei sachlich nicht zusammenhängende Materien gesamthaft annehmen oder ablehnen zu müssen.

Dem Prinzip der Einheit der Materie werden im vorliegenden Volksbegehren die beiden Forderungen auf Indexierung und generelle Erhöhung der AHV- und IV-Renten ohne Zweifel gerecht. Bedenken sind dagegen am Platz hinsichtlich der Forderung auf Einführung eines Obligatoriums für die betriebliche AHV und IV. Diese Forderung steht nicht auf der gleichen Ebene wie die beiden übrigen. Sie hat nicht den Ausbau der als Volksversicherung konzipierten und öffentlichrechtlich normierten AHV und IV zum Gegenstand, sondern sie will dem Arbeitnehmer durch eine Neugestaltung vorwiegend arbeitsrechtlicher Normen einen besonderen Schutz gewähren. Man muss sich daher ernstlich fragen, ob es angängig ist, den Stimmbürger vor die Wahl zu stellen, entweder dem Ausbau der Sozialversicherung und der Neugestaltung der betrieblichen Personalfürsorge zuzustimmen oder beide abzulehnen. Andererseits haben wir in der

Botschaft vom 16. September 1963 zur 6. AHV-Revision die Konzeption von den drei Säulen, auf denen die Sicherung unserer Bevölkerung gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität ruht, entwickelt und dabei die Interdependenz, die zwischen Sozialversicherung und betrieblicher Vorsorge besteht, hervorgehoben. Aus diesem engen Zusammenhang zwischen der öffentlichen und der betrieblichen AHV und IV, der auch darin zum Ausdruck kommt, dass – wie unter Ziffer III gezeigt wird – bei einem Obligatorium der Betriebsvorsorge die Verkopplung mit einer ergänzenden Sozialversicherung zu prüfen wäre, lässt sich eine Einheit in der Zielsetzung der drei Forderungen des Volksbegehrens herleiten. Aus den vorstehenden Erwägungen gelangen wir, vor allem im Hinblick auf die bisherige Praxis der Bundesbehörden, zum Schlusse, die Einheit der Materie sei im vorliegenden Fall nicht in Zweifel zu ziehen.

III. Zum Inhalt des Volksbegehrens

Den beiden Forderungen des Volksbegehrens auf Änderung der AHV und IV (Indexierung der Renten und generelle Erhöhung) wird mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision eine Lösung entgegengestellt, die den finanziellen und technischen Möglichkeiten der Versicherung besser angepasst ist. Die im Volksbegehren geforderte allgemeine Rentenerhöhung geht nicht wesentlich über unsere Revisionsvorschläge hinaus. Zur Frage der Rentenindexierung schliesst die Revisionsvorlage zwar den Automatismus aus, sieht aber eine Lösung vor, welche eine periodische Anpassung sämtlicher Renten an die Preise und mindestens der Neurenten an die Einkommensentwicklung gewährleistet.

Einzig auf das Begehren auf Einführung eines Obligatoriums für die betriebliche AHV und IV geht unsere Revisionsvorlage nicht ein. Und dies mit Grund. Ein solches Obligatorium drängt sich heute nicht auf; seine Verwirklichung würde überdies rechtlich und sachlich erhebliche Schwierigkeiten bieten. Zur Verankerung einer Vorsorgepflicht des Arbeitgebers im Arbeitsrecht haben wir uns schon in der Botschaft vom 25. August 1967 zur Revision des Zehnten Titels und des Zehnten Titels^{bis} des Obligationenrechtes geäußert (vgl. insbesondere S. 117 ff.). Wir haben dort dem Prinzip der Freiwilligkeit der Personalfürsorge den Vorzug gegeben, waren aber gleichzeitig bestrebt, das Interesse des Arbeitgebers an der betrieblichen Vorsorge auf andere Weise zu fördern; insbesondere soll die neu vorgesehene Abgangsentschädigung, die bei der Auflösung eines langjährigen Arbeitsverhältnisses vom Arbeitgeber zu leisten ist, in Wegfall kommen, soweit eine Personalfürsorgeeinrichtung künftige Vorsorgeleistungen zu erbringen hat, welche die vom Arbeitnehmer geleisteten Beiträge übersteigen (a. a. O. S. 157). Ferner soll der Vorsorgeschutz des Arbeitnehmers durch verschiedene Massnahmen verstärkt werden.

Nun liesse sich eine Regelung allerdings auch im Bereiche der Sozialversicherung durch die Verkopplung der betrieblichen AHV und IV mit einer staatlichen Zusatzversicherung denken, etwa in dem Sinne, dass der Arbeitgeber Beiträge an eine Zusatzversicherung zu leisten hätte, falls er nicht den Nachweis einer gleichwertigen betriebseigenen Vorsorge erbringen kann. In diesem Zu-

sammenhang ist auch an das Postulat Weber Max betreffend zusätzliche Versicherung zu erinnern. Ähnliche Lösungen haben England (für die abgestuften Renten) und einige nordische Staaten getroffen. In der Schweiz käme ein solches zusätzliches Versicherungssystem wohl nur dann in Frage, wenn feststehen würde, dass die betriebliche Vorsorge, also die zweite Säule der schweizerischen Vorsorgekonzeption, sonst nicht genügend tragkräftig würde. Die Ergebnisse der Pensionskassenstatistik 1966, die im Anhang II zusammengefasst sind, zeigen jedoch, dass sich die Personalfürsorge in den letzten Jahren in erfreulicher Weise entwickelt hat, so dass Grund zur Annahme besteht, dass der weitere Ausbau der betrieblichen Personalfürsorge auf freiwilliger Basis gewährleistet ist. Unter diesen Umständen wäre es nicht angebracht, heute durch ein Obligatorium in die Entwicklung einzugreifen.

Wir gelangen somit in Übereinstimmung mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission zum Schluss, dass das vorliegende Projekt für die 7. AHV-Revision einen wohlausgewogenen Gegenvorschlag zu den Forderungen des Volksbegehrens auf Verbesserung der AHV und IV bildet und dass eine Notwendigkeit zur Einführung der im Volksbegehren ausserdem verlangten obligatorischen betrieblichen AHV und IV im heutigen Zeitpunkt nicht besteht. Wir beantragen daher, das Volksbegehren des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes vom 25. August 1966, falls es nicht zurückgezogen wird, Volk und Ständen ohne Gegenentwurf zur Abstimmung vorzulegen und dessen Ablehnung zu empfehlen. Zu den allfälligen Rückwirkungen des Volksbegehrens auf das Inkrafttreten des beiliegenden Gesetzesentwurfs verweisen wir auf die Erläuterungen zu dessen Abschnitt IX im Fünften Teil.

Fünfter Teil

Erläuterungen zu den Bestimmungen des Gesetzesentwurfes

Zu Abschnitt I (Änderungen des AHV-Gesetzes)

Artikel 2, Absatz 1 und 4

Von den beiden Änderungen der Bestimmung über die freiwillige Versicherung der Auslandschweizer ist die eine redaktioneller Natur, während die andere eine Härte der geltenden Beitrittsregelung ausmerzt. In Absatz 1 kommt die Übergangsbestimmung, die bei der Einführung der IV nochmals für ein Jahr den allgemeinen Beitritt der Auslandschweizer zur Versicherung gestattete und die nun obsolet geworden ist, in Wegfall. In Absatz 2 wird den getrennten Ehefrauen der selbständige Beitritt zur Versicherung ermöglicht. Nach bisheriger Ordnung konnte die getrennte Frau sich grundsätzlich nur zusammen mit ihrem Mann freiwillig versichern, was namentlich in Fällen, in denen die Trennung

schon lange Jahre gedauert hatte und sich der Mann nicht um die freiwillige Versicherung kümmerte, zu Härten führte. Deshalb soll nun der seit mehr als einem Jahr getrennten Ehefrau – gleich wie der geschiedenen Frau – die eigene Versicherungsfähigkeit zuerkannt werden.

Artikel 5, Absatz 1

Die im Dritten Teil unter B I begründete Beitragserhöhung bedeutet für den Arbeitnehmer eine Steigerung seines AHV-Beitrages von bisher 2 auf 2,5 Prozent des massgebenden Lohnes.

Artikel 6 und 8

Die Beiträge der Arbeitnehmer ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden werden von 4 auf 5 Prozent erhöht. Gleichzeitig wird aus den im Dritten Teil unter B I 2 dargelegten Gründen der Grenzbetrag der sinkenden Beitragsskala von bisher 12000 auf 16000 Franken erhöht. Die Beitragsskala selbst wird nach wie vor in der Vollzugsverordnung festgelegt werden.

Eine besondere Erhöhung erfährt der Mindestbeitrag in Artikel 8, Absatz 2, der seit 1948 unverändert 12 Franken im Jahr betrug und nun auf 40 Franken angesetzt werden soll, womit gleichermassen der allgemeinen Einkommensentwicklung und der Leistungssteigerung in der AHV Rechnung getragen wird.

Artikel 10

Der Mindestbeitrag der Nichterwerbstätigen entspricht demjenigen der Selbständigerwerbenden und muss daher wie dieser von bisher 12 Franken auf 40 Franken heraufgesetzt werden. Andererseits wird der Höchstansatz für die Beiträge der Nichterwerbstätigen, der seit 1948 unverändert 600 Franken betrug, auf 2000 Franken gebracht. Wir verweisen auf die Ausführungen im Dritten Teil unter B I 3. Die übrigen Regeln über die Beitragspflicht und die Beitragsbemessung der Nichterwerbstätigen bleiben unverändert.

Artikel 11

Herabsetzung und Erlass der Beiträge der Nichterwerbstätigen und der Selbständigerwerbenden sind insofern mit dem Mindestbeitrag verknüpft, als die Beiträge nicht unter das Minimum herabgesetzt werden können und nur der Mindestbeitrag erlassen und vom Wohnsitzkanton übernommen werden kann. Der Ansatz des Mindestbeitrages muss daher auch in dieser Bestimmung erhöht werden. Im übrigen bleibt die Regelung unverändert.

Artikel 13

Wie der Arbeitnehmerbeitrag wird auch der Arbeitgeberbeitrag von 2 auf 2,5 Prozent des massgebenden Lohnes erhöht.

Artikel 17

Da in den individuellen Konten in Zukunft nicht mehr Beiträge aufgezeichnet werden, soll die Neuregelung nicht mehr im Kapitel über den Bezug der Beiträge, sondern in jenem über die ordentlichen Renten und dort in Artikel 30^{ter} untergebracht werden. Artikel 17 wird daher aufgehoben.

Artikel 18, Absatz 3

Ausländern, mit deren Heimatstaat kein Sozialversicherungsabkommen besteht, und Staatenlosen werden, falls sie die Voraussetzungen für den Rentenanspruch nicht erfüllen, die persönlichen AHV-Beiträge zurückvergütet. Hieran soll nichts geändert werden. Der Bundesrat war jedoch bisher lediglich ermächtigt, die besonderen Voraussetzungen für die Beitragsrückvergütung festzulegen. Nachdem vorgesehen ist, in die individuellen Konten der Versicherten nicht mehr die Beiträge, sondern auf- oder abgerundete Einkommenszahlen einzutragen, werden sich die persönlichen Beiträge künftig auf Grund der Konten nur noch annäherungsweise bestimmen lassen. Der Bundesrat soll daher ermächtigt werden, auch über den Umfang der Rückvergütung Bestimmungen aufzustellen, damit weiterhin der rückzuvergütende Betrag auf Grund der Konten ermittelt werden kann.

Artikel 20, Absatz 2

In der Bestimmung über die Verrechnung von AHV-Leistungen mit Forderungen aus verwandten Sozialversicherungsgebieten soll eine Lücke geschlossen werden: Künftig können auch Rückforderungen von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV zur Verrechnung mit AHV-Renten gelangen.

Artikel 30

Die Höhe der Rente eines Versicherten war bisher vom durchschnittlichen Jahresbeitrag abhängig, der, soweit Beiträge für die Zeit vor dem 1. Januar 1965 im Spiel standen, um ein Drittel aufgewertet und durch die Streichung einer begrenzten Zahl schlechter Jahre etwas verbessert wurde. Mit der Erhöhung des AHV-Beitrages muss die bisherige Bemessungsgrösse geändert werden, da Beiträge unterschiedlicher Ansätze nicht zusammengezählt werden können. In Zukunft soll daher nicht mehr auf den durchschnittlichen Beitrag, sondern auf das für den entsprechenden Zeitraum ermittelte durchschnittliche Jahreseinkommen abgestellt werden. Dabei müssen nicht nur die bisher geleisteten Beiträge, sondern auch die Beiträge der Nichterwerbstätigen in Erwerbseinkommen umgewandelt werden (Abs. 3). Ohne zeitliche Begrenzung soll künftig das durchschnittliche Jahreseinkommen aufgewertet werden, wobei der Aufwertungsfaktor gemäss den Ausführungen im Zweiten Teil unter A II 2 auf zwei Drittel angesetzt wird (Abs. 4). Sache des Bundesrates wird es allerdings sein, den Aufwertungsfaktor für Versicherte mit unvollständiger Beitragsdauer angemessen herabzusetzen und jeweils bei der Rentenanpassung auch das Ausmass der Einkommensaufwertung prüfen zu lassen (Art. 43^{ter}, Abs. 1). Wie wir im Zweiten Teil

unter A II 2c dargelegt haben, lässt es die grosszügige Aufwertungsregel zu, auf die administrativ unverhältnismässig aufwendige Streichung der schlechtesten Jahre zu verzichten. Der Bundesrat wird im übrigen Rundungsregeln aufstellen, die es gestatten, jeweils nur ein Lohnprozent in den individuellen Konten aufzuzeichnen (Abs. 5).

Artikel 30^{bis}

Die Bestimmung entspricht – abgesehen von einigen redaktionellen Änderungen – dem bisherigen Artikel 30, Absatz 6.

Artikel 30^{ter}

Mit der Änderung der Bemessungsgrundlage muss auch das Beitragskonto, wie es bisher in Artikel 17 AHVG vorgesehen war, durch ein individuelles Konto ersetzt werden, in das die für die Rentenbemessung erforderlichen Angaben (Erwerbseinkommen und Beitragszeit) eingetragen werden. Durchführungstechnisch wird sich allerdings die Führung dieser Konten vom bisherigen Verfahren nur unwesentlich unterscheiden.

Artikel 31, 32 und 33

Der Ersatz des durchschnittlichen Jahresbeitrages durch das durchschnittliche Jahreseinkommen macht redaktionelle Änderungen in diesen drei Bestimmungen nötig.

Artikel 34

Diese Bestimmung gibt die im Zweiten Teil unter A II 1 erläuterte neue Formel für die ordentliche einfache Altersrente wieder, wobei aus den dort dargelegten Gründen nun nicht mehr der Jahresbetrag, sondern der Monatsbetrag der Rente gesetzlich festgelegt wird.

Artikel 39

Dieser Artikel ordnet in allgemeiner Weise den Aufschub der Altersrente in dem im Zweiten Teil unter D I dargestellten Sinne. Die Aufschubszeit beträgt 1 bis 5 Jahre, wobei die Rente innerhalb dieser Frist monatlich abgerufen werden kann. Dass während der Aufschubszeit kein Anspruch auf ausserordentliche Rente entstehen kann, versteht sich von selbst. Mit dem Aufschub erfährt die Rente eine Aufbesserung, die grundsätzlich dem versicherungstechnischen Äquivalent der nicht bezogenen Leistungen entsprechen soll. Die Einzelheiten über Form und Wirkung des Aufschubs werden in der Vollzugsverordnung zu regeln sein; vor allem werden dort die genauen Erhöhungsfaktoren festzulegen sein.

Artikel 42, Absatz 1, 2 und 3

In Absatz 1 werden die Einkommensgrenzen für die ausserordentlichen Renten in dem im Zweiten Teil unter A IV erwähnten Ausmass erhöht. Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 43^{bis}. Absatz 3 fasst die Ermächtigung an den Bundesrat zum Erlass von Berechnungsvorschriften, die in den bisherigen Absätzen 2 und 3 enthalten waren, zusammen.

Artikel 43, Absatz 2

Die Änderung ist lediglich redaktioneller Art.

Artikel 43^{bis}

Im Zweiten Teil unter D II wurde dargelegt, weshalb und in welchem Ausmass künftig den Altersrentnern Hilflosenentschädigungen zu gewähren sind. Die vorliegende Bestimmung hält die dort entwickelten Grundsätze fest.

Nach Absatz 1 haben Männer und Frauen, die im Genuss einer Altersrente stehen und hochgradig hilflos sind, Anspruch auf die Hilflosenentschädigung. Die Entschädigung kommt demnach auch hochgradig hilflosen Ehefrauen, die an einer Ehepaar-Altersrente beteiligt sind, zu. Absatz 2 ordnet die Entstehung des Anspruchs. Die Hilflosenentschädigung wird erst ausgerichtet, nachdem die hochgradige Hilflosigkeit 360 Tage gedauert hat. Nach Absatz 3 entspricht die Hilflosenentschädigung – ähnlich wie die gleichartige Leistung der IV – dem Minimum der einfachen Altersrente, beträgt also 175 Franken im Monat. In der IV werden allerdings Hilflosenentschädigungen nicht nur bei Hilflosigkeit schweren Grades, sondern auch bei einer solchen mittleren und leichteren Grades ausbezahlt; ferner ist die 360tägige Dauer der Hilflosigkeit nicht absolute Leistungsvoraussetzung. Damit nun Bezüger von Hilflosenentschädigungen der IV im Alter nicht eine Leistungseinbusse erleiden, sieht Absatz 4 vor, dass ihnen nach Erreichen der Altersgrenze der Besitzstand – zu Lasten der AHV – gewahrt bleibe. Für die Bemessung der Hilflosigkeit wird auf die Praxis und die Organe der IV abgestellt werden müssen. Der Bundesrat kann auf Grund von Absatz 5 diesbezüglich ergänzende Vorschriften erlassen.

Artikel 43^{ter}

Diese Bestimmung enthält die neue Regelung über die Anpassung der Renten an die Preis- und Einkommensentwicklung, wie sie im Zweiten Teil unter C III ausführlich dargestellt worden ist. Absatz 1 ordnet das Verfahren für die Anpassung der Renten an die Preise, das grundsätzlich alle drei Jahre oder bei einer Indexsteigerung um 8 Prozent Platz greifen soll. Der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission obliegt die Begutachtung der finanziellen Lage der Versicherung und des Renten/Preis-Verhältnisses, worauf der Bundesrat zur Wahrung der Kaufkraft der Renten nötigenfalls dem Parlament eine Vorlage über die Revision der Rentenbestimmungen unterbreiten wird. Absatz 2 regelt in analoger Weise das Verfahren zur Rentenanpassung an die Entwicklung der Erwerbseinkommen, das grundsätzlich jedes zweite Mal mit dem Verfahren der Preisanpassung verbunden werden soll und vor allem der Sicherung einer gleichbleibenden Einkommensrelation bei den Neurenten dient.

Artikel 44, Absatz 2

Die Einführung der Hilflosenentschädigungen macht eine geringfügige Änderung dieses Artikels notwendig.

Artikel 46

Der Grundsatz der fünfjährigen Nachzahlungsfrist für AHV-Renten bleibt im wesentlichen bestehen (Abs. 1). Er soll eingeschränkt werden für die Hilflosenentschädigungen. Da eine zuverlässige Abklärung der Hilflosigkeit für einen weit zurückliegenden Zeitraum kaum zu bewerkstelligen wäre, soll hier – in gleicher Weise wie für die entsprechenden Leistungen der IV – eine Nachzahlung für höchstens 12 Monate vorgesehen werden (Abs. 2). In Absatz 3 wird der Bundesrat ermächtigt, im Rahmen der Regelung des Rentenaufschubs (Art. 39) die Nachzahlung einzuschränken oder auszuschliessen. Damit soll vermieden werden, dass ein Rentner während der Aufschubszeit wahlweise die Nachzahlung oder die aufgeschobene Rente verlangen kann.

Artikel 48

Zur Vermeidung der Überversicherung enthält sowohl das AHVG wie das IVG eine Regelung über die Kürzung der Betriebsunfallrenten der SUVA und der Renten der Militärversicherung beim Zusammentreffen mit AHV- oder IV-Renten. Die Regelung in den beiden Gesetzen ist indes nach Form und Inhalt verschieden, was in der Praxis zu Schwierigkeiten führt und einer zweckmässigen Koordination zwischen den Versicherungswerken abträglich ist. Der vorliegende Artikel wird daher Artikel 45 des IV-Gesetzes angepasst. Dabei wird auch eine prinzipielle Differenz beseitigt. Im Bereich der AHV wurden – anders als in der IV – Rentenbezüge, die das massgebende Jahreseinkommen gesamthaft um weniger als ein Sechstel überstiegen, in Kauf genommen. Diese Toleranz soll nun fallengelassen werden. Immerhin wird durch eine sachgemässe Ausgestaltung der Ausführungsvorschriften und namentlich auch durch Anpassung der Grenzeinkommen an die Einkommensentwicklung dafür gesorgt werden, dass nur in offensichtlichen Fällen von Überversicherung eine Kürzung eintritt.

Artikel 51, Absatz 1

Die Änderung ist bedingt durch die Beitragserhöhung.

Artikel 55, Absatz 3

Die Verbände, welche Ausgleichskassen errichten, haben zur Deckung allfälliger Schäden Sicherheit zu leisten. Die Sicherheit hat grundsätzlich einen Zwölftel der Beitragssumme zu decken und muss sich in einem betragsmässig fixierten Rahmen halten. Da schon heute die Sicherheiten den Verhältnissen nicht mehr ganz entsprechen und zudem mit der Erhöhung der Beiträge die Beitragseinnahmen der Ausgleichskassen erheblich zunehmen werden, drängt sich eine Erhöhung des Mindestbetrages von 100 000 auf 200 000 Franken und des Höchstbetrages von 250 000 auf eine Million Franken auf.

Artikel 73, Absatz 2

Die vorgeschlagene Änderung ist redaktioneller Art. Der Hinweis auf eine Reihe von Gesetzesartikeln, die zum Teil nicht mehr zutreffen, wird durch eine allgemeine Formulierung ersetzt.

Artikel 92

Aus den im Zweiten Teil unter D III angeführten Gründen sollen künftig bedürftige Schweizer im Ausland, die zwar freiwillig versichert sind, aber – wie dies beispielsweise für nichterwerbsfähige Ehefrauen vorübergehend der Fall sein kann – keine AHV-Rente oder auch keine Hilflosenentschädigung erhalten, in den Genuss besonderer Fürsorgeleistungen gelangen können. Entsprechende Fürsorgeleistungen sind bereits in der IV vorgesehen. Die vorliegende Regelung entspricht praktisch derjenigen in Artikel 76 IVG.

Artikel 102, Absatz 2

Die Regelung über die Rentenanpassung ist nunmehr in Artikel 43^{ter} enthalten, so dass die vorliegende Bestimmung hinfällig geworden ist.

Artikel 103, Absatz 1

Die Bestimmung über die Beiträge der öffentlichen Hand bleibt grundsätzlich unverändert. Neu ist lediglich, dass diese Beiträge jeweils für eine dreijährige Periode, und zwar nicht einheitlich, sondern jahresweise gestaffelt, festgesetzt werden. Damit folgt die Beitragsfestsetzung dem Rhythmus der Rentenanpassung.

Artikel 107, Absatz 3

Die Gründe für eine untere Begrenzung des AHV-Ausgleichsfonds wurden im Dritten Teil unter D II dargelegt. Die vorliegende Bestimmung enthält die dort aufgestellten Begrenzungskriterien.

Artikel 111

Dieser Artikel sieht aus den im Dritten Teil unter E IV genannten Gründen nunmehr ausdrücklich vor, dass der Spezialfonds des Bundes für die AHV, dem die Erträge aus der Belastung von Tabak und Alkohol zufließen, nicht verzinst wird.

Zu Abschnitt II (Redaktionelle Anpassungen)

Dieser Abschnitt fasst die redaktionellen Änderungen des AHV-Gesetzes zusammen, die namentlich durch die Einführung neuer Begriffe oder durch systematische Umstellungen bedingt sind.

Zu Abschnitt III (Übergangsbestimmungen zum AHV-Gesetz)

Die neuen Bestimmungen über die ordentlichen AHV-Renten finden grundsätzlich nur auf die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesnovelle neu entstehenden Renten Anwendung, wobei zur Ermittlung des durchschnittlichen Jahreseinkommens die bisher in den individuellen Beitragskonten aufgezeichneten Beiträge in entsprechende Einkommenswerte umgewandelt werden müssen (Buchstabe a).

Die beim Inkrafttreten laufenden Renten werden – wie im Zweiten Teil unter A III dargelegt – um 25 Prozent, mindestens aber auf die neuen Minima erhöht. Eine Umrechnung dieser Renten nach der neuen Rentenformel ist nur

vorgesehen, wenn in der Folge die Berechnungsgrundlagen ändern, d. h. wenn beispielsweise eine einfache Altersrente durch eine auf Grund der Beiträge beider Ehegatten zu berechnende Ehepaar-Altersrente abgelöst wird.

Zu Abschnitt IV (Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV)

Auf Grund von Artikel 103, Absatz 1 sollen die Beiträge der öffentlichen Hand für die kommenden drei Jahre einfachheitshalber mit dem Revisionsgesetz festgesetzt werden. Die Beiträge halten sich in dem im Dritten Teil unter C I festgelegten Rahmen und sind jahreweise gestaffelt. Vom Gesamtbeitrag gehen weiterhin drei Viertel zu Lasten des Bundes und ein Viertel zu Lasten der Kantone.

Zu Abschnitt V (Änderungen des IV-Gesetzes)

Artikel 3, Absatz 1

Im Dritten Teil unter B I wurde dargelegt, dass der IV aus den Rentenverbesserungen eine Mehrbelastung erwächst, die eine Erhöhung des vollen IV-Beitrages von gegenwärtig 0,5 auf 0,6 Prozent des Erwerbseinkommens nötig macht. Die Beiträge der IV werden demnach in Zukunft 12 Prozent der entsprechenden Beiträge der AHV betragen.

Artikel 36, Absatz 2 und 3

Die neuen Regeln über die Berechnung der ordentlichen Renten der AHV machen eine redaktionelle Anpassung der parallelen Bestimmungen der IV nötig. Festzuhalten ist, dass nach Absatz 3 der besondere Zuschlag für jüngere Invalide nun auf dem durchschnittlichen Jahreseinkommen gewährt wird, und zwar neben der allgemeinen Aufwertung um zwei Drittel, so dass die ordentlichen Renten jüngerer Invaliden in Zukunft eine namhafte Steigerung erfahren.

Artikel 42, Absatz 1, dritter Satz

Da die Hilflosenentschädigungen an Altersrentner künftig durchwegs zu Lasten der AHV geleistet werden (vgl. den neuen Art. 43^{bis} AHVG), kommt die Besitzstandgarantie der IV für hilflose Invalide, die die Altersgrenze überschreiten, in Wegfall.

Artikel 50

Hier handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung an den geltenden Wortlaut von Artikel 20 AHVG. Dieser Artikel besteht nur noch aus zwei Absätzen, die beide auch für die IV gelten.

Zu Abschnitt VI (Änderungen des EL-Gesetzes)

Buchstabe a

Artikel 2, Absatz 1

Die Bestimmung setzt die neuen Einkommens- und Leistungsgrenzen für Ergänzungsleistungen fest. Im Sinne der Ausführungen im Zweiten Teil

unter B II wird nicht mehr ein im Prinzip einheitlicher Grenzbetrag vorgesehen, sondern den Kantonen wird die Möglichkeit gegeben, die Grenzen je nach ihren Verhältnissen und Möglichkeiten in einem bestimmten Rahmen zu erhöhen. So können sie den Grenzbetrag für Alleinstehende auf mindestens 3300 und höchstens 3900 Franken ansetzen. Bisher lag diese Grenze bei 3000 Franken, wobei den Kantonen die Reduktion um ein Fünftel offen stand, eine Möglichkeit, von der allerdings kein Kanton Gebrauch machte. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die 10prozentige Rentenerhöhung, die auf den 1. Januar 1967 vorgenommen wurde, für die Ermittlung der Ergänzungsleistungen nicht angerechnet wurde, was indirekt zu einer Erhöhung der bisherigen Einkommensgrenze führte. In Zukunft soll nun wiederum der volle Betrag der AHV- und IV-Renten zur Anrechnung kommen.

Artikel 3, Absatz 2, Buchstabe *d*

Die Hilflosenentschädigungen der IV wurden schon bisher nicht zum massgebenden Einkommen gerechnet. Das Gleiche soll künftig für die Hilflosenentschädigungen der AHV gelten.

Artikel 3, Absatz 4, Buchstabe *e*

Im Zweiten Teil unter B IV wurde dargelegt, dass die Gewährung von Hilfsmitteln an Altersrentner durch die AHV ausser Betracht falle, dass aber bei der Ermittlung der Ergänzungsleistungen die Aufwendungen für kostspielige Hilfsmittel vom Einkommen in Abzug gebracht und damit im nachhinein vergütet werden sollen. Die vorliegende Bestimmung sieht einen entsprechenden Abzug vor und gibt eine indikative Aufzählung der Hilfsmittel, deren Kosten abzugsberechtigt sein sollen. Den Kantonen wird es obliegen, die Regelung nötigenfalls zu präzisieren.

Artikel 4

Wie schon in den Erläuterungen zu Artikel 2, Absatz 2 erwähnt, haben die Kantone die Möglichkeit, die Einkommensgrenzen in einem bestimmten Rahmen neu festzusetzen. Damit wird natürlich die im bisherigen Artikel 4, Buchstabe *a* den Kantonen erteilte Ermächtigung, die Einkommensgrenzen um höchstens ein Fünftel herabzusetzen, hinfällig. Im übrigen bleibt der Artikel unverändert (Zweiter Teil B III).

Artikel 10, Absatz 1

Da es bedürftigen Altersrentnern nicht immer möglich sein wird, Hilfsmittel anzuschaffen und die spätere Kostenvergütung über die Ergänzungsleistungen abzuwarten, soll die Stiftung für das Alter in die Lage versetzt werden, in solchen Fällen vermehrt bedürftigen alten Leuten beizustehen. Darüber hinaus ist vorauszusehen, dass der Stiftung für das Alter aus der Betreuung alter Leute in den kommenden Jahren mehr und mehr Aufgaben erwachsen werden. Wir sehen daher vor, den Beitrag an die Stiftung von bisher 3 auf höchstens 4 Millio-

nen Franken im Jahr hinaufzusetzen, wobei wir der Meinung sind, dass der zusätzliche Beitrag in den ersten Jahren nach der 7. AHV-Revision lediglich den vermehrten Bedürfnissen der Stiftung für die Hilfsmittelgewährung zu entsprechen habe und dass erst später, soweit von der Stiftung weitere Aufgaben übernommen werden müssen, die vollen 4 Millionen Franken zur Ausrichtung gelangen sollen.

Buchstaben *b* und *c*

Für die Einführung der neuen Bestimmungen werden sich auf dem Gebiete der Ergänzungsleistungen wegen der besonderen rechtlichen Ordnung (bundesrechtliches Rahmen- und Subventionsgesetz und kantonale Gesetze) vor allem in zeitlicher Hinsicht einige Schwierigkeiten ergeben. Um den Kantonen die Anpassung ihrer Vorschriften, die zum Teil im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgen muss, zu erleichtern, wird ihnen ein Aufschub der gesetzlichen Neuordnung um ein Jahr ermöglicht. Für die Zwischenzeit sind die Kantonsregierungen ermächtigt, entweder provisorisch die neuen bundesrechtlichen Vorschriften anwendbar zu erklären, also namentlich die Einkommensgrenzen zu erhöhen, oder aber während eines Jahres grundsätzlich den geltenden Rechtszustand beizubehalten und die erhöhten AHV- und IV-Renten nur partiell anzurechnen; bei letzterer Lösung hängt natürlich die Anrechnungsquote davon ab, welche Einkommensgrenzen der Kanton künftig zur Anwendung bringen will, denn es muss vermieden werden, dass der Leistungsbezüger beim späteren Inkrafttreten der kantonalen Vorschriften eine Einbusse erleidet. Gelangen die neuen Einkommensgrenzen vom Inkrafttreten der AHV-Revision an zur Anwendung, so sind die erhöhten AHV- und IV-Renten – ungeachtet abweichender kantonalen Bestimmungen über das zeitlich massgebende Einkommen – schon im ersten Jahr als Einkommen anzurechnen.

Zu Abschnitt VII (Änderungen des EO-Gesetzes)

Artikel 27, Absatz 2 und 3

Die Beiträge an die Erwerbsersatzordnung betragen gegenwärtig ein Zehntel der AHV-Beiträge. Wie schon im Dritten Teil unter B I ausgeführt wurde, soll die Erhöhung des AHV-Beitrages keine Steigerung des EO-Beitrages nach sich ziehen. Im vorliegenden Artikel wird daher der volle EO-Beitrag unabhängig vom AHV-Beitrag auf 0,4 Prozent des Erwerbseinkommens festgesetzt. Die Regelung entspricht formell derjenigen in Artikel 3 des IV-Gesetzes. Der EO-Beitrag beträgt künftig 8 Prozent des AHV-Beitrages.

Zu Abschnitt VIII (Krankenversicherung)

Das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung sieht für Versicherte, die eine Rente oder eine Hilflosenentschädigung der IV beziehen, zeitlich unbegrenzte Krankenpflegeleistungen bei Aufenthalt in einer Heilanstalt und bei Badekuren vor. In den Genuss dieses Vorteils kamen bisher auch Altersrentner, die auf Grund der Besitzstandgarantie die Hilflosenentschädigung

der IV weiterbezogen. Mit der nun vorgesehenen allgemeinen Gewährung von Hilflosenentschädigungen an hochgradig hilflose Altersrentner stellt sich die Frage, ob auch dieser stark erweiterte Versichertenkreis in den Genuss zeitlich unbegrenzter Krankenpflegeleistungen gelangen soll. Wir halten dafür, dass das Problem der Krankenversicherung der Altersrentner und namentlich dasjenige der Dauer der Pflegeleistungen an alte Versicherte finanziell von grosser Bedeutung ist und daher einer einlässlichen Prüfung bedarf. Um dem Ergebnis dieser Prüfung in keiner Hinsicht vorzugreifen, möchten wir von einer Ausdehnung der Leistungsdauer der Krankenversicherung bei hilflosen Altersrentnern absehen. Damit jedoch Personen, die schon bisher im Genuss dieser Begünstigung standen, nicht benachteiligt werden, soll für sie mit der vorliegenden Bestimmung der Besitzstand gewahrt bleiben.

Zu Abschnitt IX (Inkrafttreten)

Die 7. AHV-Revision soll, falls die parlamentarische Beratung keine besondere Verzögerung erleidet, grundsätzlich auf den 1. Januar 1969 in Kraft gesetzt werden. Eine rückwirkende Inkraftsetzung auf einen früheren Zeitpunkt wäre angesichts der grossen Rentenbestände der AHV und IV administrativ nicht zu bewältigen und drängt sich auch sachlich nicht auf, da die vorgesehene Revision eine namhafte Realverbesserung der Renten bringen wird. Auch eine Lösung im Sinne des eingangs erwähnten Postulates Hubacher, nämlich die Auszahlung einer zusätzlichen Monatsrente im Jahre 1968, fällt aus den gleichen Gründen ausser Betracht, ganz abgesehen davon, dass eine solche Sonderregelung die Versicherten, deren Rente im Jahre 1968 entstanden oder erloschen ist oder sich geändert hat, ungleich behandeln würde.

Eine besondere Frage stellt sich im Zusammenhang mit der Verfassungsinitiative des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes. Da diese Initiative u. a. die Erhöhung der Renten der AHV und IV «um durchschnittlich einen Drittel» sowie deren jährliche Anpassung an Teuerung und Einkommenssteigerung verlangt, können die gesetzlichen Bestimmungen über die 7. AHV-Revision, die ebenfalls eine Rentenerhöhung und eine Neuregelung der sogenannten Rentenindexierung vorsehen, nur in Kraft treten, wenn die Verfassungsinitiative zurückgezogen oder verworfen wird. Die gegenwärtige Vorlage bildet, wenn auch nicht auf der Stufe der Verfassung, sondern auf jener des Gesetzes, ein Gegenprojekt zur genannten Initiative. Wird das Volksbegehren nicht zurückgezogen, so kann das Revisionsgesetz nur in Kraft gesetzt werden, wenn die Volksabstimmung über die Initiative stattgefunden hat und negativ ausgegangen ist; andernfalls müsste eine neue Vorlage ausgearbeitet werden, die den besonderen Forderungen der Initiative gerecht wird.

* * *

Mit der vorliegenden Botschaft haben wir zugleich Bericht erstattet über die uns zur Prüfung überwiesenen und im Ersten Teil unter A II erwähnten Postulate Weber Max (8451), Trottmann (9160), Vontobel (9360), Wyss (9363), Dafflon (9387), Mossdorf (9393), Dafflon (9666), Vontobel (9681) und Schütz

(9780). Durch die vorgeschlagene Revision werden die vorgebrachten Begehren, soweit sie realisierbar sind, verwirklicht. Wo dies nicht der Fall ist, gibt die vorliegende Botschaft Auskunft über die Gründe, die sich entgegenstellen. Wir beantragen daher, die genannten Postulate als erledigt abzuschreiben.

Die gleichen Überlegungen gelten auch für die vom Nationalrat noch nicht behandelten Postulate Glasson Pierre (9730), Hofstetter (9769), Schaffer (9776), Hubacher (9822) und Favre-Bulle (9853). Wir schlagen vor, auch diese abzuschreiben, da sich ein weiterer Bericht des Bundesrates erübrigt.

Verfassungsrechtlich stützt sich die Vorlage – gleich wie die ihr zugrunde liegende Gesetzgebung über die AHV, die IV und die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV – auf Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung. Die Bestimmung im Abschnitt VIII hat ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 34^{bis} der Bundesverfassung.

Wir beehren uns, Ihnen zu beantragen, die beiden nachstehenden Entwürfe für ein Bundesgesetz und einen Bundesbeschluss zum Beschluss zu erheben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 4. März 1968.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Spühler

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesgesetz
betreffend Änderung des Bundesgesetzes
über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 4. März
1968,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (im folgenden Bundesgesetz genannt) wird wie folgt geändert:

Art. 2, Abs. 1 und 4

¹ Im Ausland niedergelassene Schweizerbürger, die nicht gemäss Artikel 1 versichert sind, können sich nach Massgabe dieses Gesetzes versichern, sofern sie das 40. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben.

⁴ Ehefrauen nicht freiwillig versicherter Auslandschweizer können sich nur dann freiwillig versichern, wenn der Ehemann nach diesem Gesetz keine Möglichkeit des Beitritts hat oder gehabt hat oder wenn sie seit mindestens einem Jahr vom Ehemann getrennt leben; sie können jedoch in jedem Fall die Versicherung freiwillig fortführen, wenn sie unmittelbar vor der Eheschliessung freiwillig oder obligatorisch versichert waren.

Art. 5, Abs. 1

¹ Vom Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit, im folgenden massgebender Lohn genannt, wird ein Beitrag von 2,5 Prozent erhoben. Vorbehalten bleibt Artikel 6.

Art. 6

2. Beiträge der Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber

Die Beiträge versicherter Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber nicht der Beitragspflicht unterliegt, betragen 5 Prozent des massgebenden Lohnes, wobei dieser für die Berechnung auf die nächsten 100 Franken abgerundet wird. Beträgt der massgebende Lohn weniger als 16000 Franken im Jahr, so vermindert sich der Beitragsansatz nach einer vom Bundesrat aufzustellenden sinkenden Skala bis auf 2,5 Prozent.

Art. 8

Beiträge vom Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit
1. Grundsatz

¹ Vom Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit wird ein Beitrag von 5 Prozent erhoben, wobei das Einkommen auf die nächsten 100 Franken abgerundet wird. Beträgt dieses Einkommen weniger als 16000, aber mindestens 1600 Franken im Jahr, so vermindert sich der Beitragsansatz nach einer vom Bundesrat aufzustellenden sinkenden Skala bis auf 2,5 Prozent.

² Beträgt das Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit weniger als 1600 Franken im Jahr, so ist ein fester Beitrag von 40 Franken im Jahr zu entrichten; dieser Beitrag wird vom Einkommen aus einer nebenberuflich ausgeübten selbständigen Erwerbstätigkeit von weniger als 1600 Franken nur auf Verlangen des Versicherten erhoben.

Art. 10

Bemessung der Beiträge

¹ Versicherte, die während eines Kalenderjahres keine oder, zusammen mit allfälligen Arbeitgebern, Beiträge von weniger als 40 Franken gemäss den Artikeln 5, 6 und 8 zu bezahlen haben, entrichten vom 1. Januar des der Vollendung des 20. Altersjahres folgenden Jahres an nebst den allfälligen Beiträgen vom Erwerbseinkommen je nach den sozialen Verhältnissen einen Beitrag von 40 bis 2000 Franken im Jahr. Der Bundesrat erlässt die näheren Vorschriften über die Bemessung der Beiträge.

² Für nichterwerbstätige Versicherte, die aus öffentlichen Mitteln oder von Drittpersonen unterhalten oder dauernd unterstützt werden, beträgt der Beitrag 40 Franken im Jahr. Der Bundesrat kann für weitere Gruppen Nichterwerbstätiger, welchen die Entrichtung höherer Beiträge nicht zugemutet werden kann, insbesondere für Invalide, die Beiträge auf 40 Franken im Jahr festsetzen.

³ Lehrlinge, die keinen Barlohn beziehen, sowie Studenten, die während eines Kalenderjahres keine oder, zusammen mit allfälligen Arbeitgebern, Beiträge von weniger als 40 Franken gemäss Artikel 5, 6 und 8 zu bezahlen haben, entrichten vom 1. Januar des der Vollendung des 20. Altersjahres folgenden Jahres an nebst den allfälligen Beiträgen vom Erwerbseinkommen einen Beitrag von 40 Franken im Jahr.

Art. 11

¹ Obligatorisch Versicherten, denen die Bezahlung der Beiträge gemäss Artikel 8, Absatz 1, oder Artikel 10, Absatz 1 nicht zugemutet werden kann, können die Beiträge auf begründetes Gesuch hin für bestimmte oder unbestimmte Zeit angemessen, jedoch nicht unter 40 Franken im Jahr herabgesetzt werden. Grundsatz

² Obligatorisch Versicherte, für welche die Bezahlung der Beiträge gemäss Artikel 8, Absatz 2, oder Artikel 10 eine grosse Härte bedeuten würde, können diese auf begründetes Gesuch hin und nach Anhören einer vom Wohnsitzkanton bezeichneten Behörde erlassen werden. An Stelle dieser Versicherten hat der Wohnsitzkanton einen jährlichen Beitrag von 40 Franken zu entrichten. Die Kantone sind befugt, die Wohnsitzgemeinden zur Mittragung heranzuziehen.

Art. 13

Der Arbeitgeberbeitrag beträgt 2,5 Prozent der Summe der an beitragspflichtige Personen ausgerichteten massgebenden Löhne. Bemessung des Arbeitgeberbeitrages

Art. 17

Aufgehoben

Art. 18, Abs. 3

³ Ausländern, mit deren Heimatstaat keine zwischenstaatliche Vereinbarung besteht, Staatenlosen und Hinterlassenen solcher Personen können ausnahmsweise die gemäss den Artikeln 5, 6, 8 oder 10 bezahlten Beiträge zurückvergütet werden, sofern diese keinen Rentenanspruch begründen. Der Bundesrat umschreibt die Voraussetzungen und den Umfang der Rückvergütung.

Art. 20, Abs. 2

² Forderungen auf Grund dieses Gesetzes und der Bundesgesetze über die Invalidenversicherung, über die Erwerbsausfallentschädigungen an Wehrpflichtige und über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern sowie Rückforderungen von Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung können mit fälligen Leistungen verrechnet werden.

Art. 30

¹ Die Rente wird nach Massgabe des durchschnittlichen Jahreseinkommens des Versicherten berechnet. Durchschnittliches Jahreseinkommen

² Das durchschnittliche Jahreseinkommen wird ermittelt, indem die Summe der Erwerbseinkommen, von denen der Versi-

cherte bis zum 31. Dezember des Jahres, das der Entstehung des Rentenanspruchs vorangeht, Beiträge geleistet hat, durch die Anzahl Jahre geteilt wird, während welcher der Versicherte seit dem 1. Januar des der Vollendung des 20. Altersjahres folgenden Jahres bis zum genannten Zeitpunkt Beiträge geleistet hat.

³ Die Beiträge, die ein Versicherter als Nichterwerbstätiger geleistet hat, werden mit 20 vervielfacht und als Erwerbseinkommen angerechnet.

⁴ Das durchschnittliche Jahreseinkommen wird um zwei Drittel aufgewertet.

⁵ Der Bundesrat ist befugt, die Auf- oder Abrundung der anrechenbaren Erwerbseinkommen auf die nächsten hundert Franken vorzusehen und den Aufwertungsfaktor gemäss Absatz 4 für Versicherte mit unvollständiger Beitragsdauer herabzusetzen.

Art. 30^{bis}

Tabellen und
Sonder-
vorschriften

Der Bundesrat stellt verbindliche Tabellen zur Ermittlung der Renten auf, wobei er die Renten zugunsten der Berechtigten aufrunden kann. Er ist befugt, besondere Vorschriften zu erlassen, namentlich über die Anrechnung der Bruchteile von Beitragsjahren und der entsprechenden Erwerbseinkommen, über die ersatzweise Anrechnung von Beitragsjahren und Erwerbseinkommen der Ehefrau bei unvollständiger Beitragsdauer des Ehemannes und über die Nichtanrechnung der während des Bezuges einer Invalidenrente zurückgelegten Beitragsjahre und erzielten Erwerbseinkommen.

Art. 30^{ter}

Individuelle
Konten

Für jeden beitragspflichtigen Versicherten werden individuelle Konten geführt, in welche die für die Berechnung der ordentlichen Renten erforderlichen Angaben eingetragen werden. Der Bundesrat ordnet die Einzelheiten.

Art. 31

Massgebendes
durchschnittliches
Jahreseinkommen
1. Für die
Berechnung der
einfachen
Altersrente

¹ Massgebend für die Berechnung der einfachen Altersrente ist grundsätzlich das gemäss Artikel 30 ermittelte durchschnittliche Jahreseinkommen.

² Der Berechnung der einfachen Altersrente für verwitwete Männer und Frauen, die vor dem Tode des Ehegatten bereits eine Ehepaar-Altersrente bezogen haben, wird das für die Berechnung der Ehepaar-Altersrente massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen zugrunde gelegt.

Art. 32

¹ Massgebend für die Berechnung der Ehepaar-Altersrente ist das durchschnittliche Jahreseinkommen des Ehemannes.

² Bei der Ermittlung des durchschnittlichen Jahreseinkommens des Ehemannes werden Erwerbseinkommen, von denen die Ehefrau vor oder während der Ehe bis zur Entstehung des Anspruches auf die Ehepaar-Altersrente Beiträge entrichtet hat, den Erwerbseinkommen des Ehemannes hinzugerechnet.

2. Für die Berechnung der Ehepaar-Altersrente

Art. 33

¹ Massgebend für die Berechnung der Hinterlassenenrenten ist das für die Berechnung der Ehepaar-Altersrente massgebende durchschnittliche Jahreseinkommen.

² Massgebend für die Berechnung der Vollwaisenrente für aussereheliche Kinder, deren Vater unbekannt ist oder die ihm gerichtlich auferlegten oder von ihm zugesicherten Unterhaltsbeiträge nicht bezahlt hat, ist das durchschnittliche Jahreseinkommen der Mutter.

³ Massgebend für die Berechnung der einfachen Altersrente für Witwen über 62 Jahren sind die für die Berechnung der Witwenrente massgebenden Grundlagen, sofern die vollen Beitragsjahre der Witwe und ihr durchschnittliches Jahreseinkommen nicht die Ausrichtung einer höheren einfachen Altersrente erlauben. Der Bundesrat erlässt die näheren Vorschriften.

3. Für die Berechnung der Hinterlassenenrenten und der Altersrenten für Witwen

Art. 34

¹ Die monatliche einfache Altersrente setzt sich zusammen aus einem festen Rententeil von 125 Franken und einem veränderlichen Rententeil von 1,25 Prozent des durchschnittlichen Jahreseinkommens.

² Die einfache Altersrente beträgt mindestens 175 Franken und höchstens 375 Franken im Monat.

Berechnung und Höhe der Vollrenten
1. Die einfache Altersrente

IV. Der Aufschub der Altersrenten

Art. 39

¹ Personen, die Anspruch auf eine ordentliche Altersrente haben, können den Anfang des Rentenbezuges um mindestens ein Jahr und höchstens fünf Jahre aufschieben und innerhalb dieser Frist die Rente nach freier Wahl im voraus von einem bestimmten Monat an abrufen. Während der Aufschubszeit besteht kein Anspruch auf ausserordentliche Rente.

² Die aufgeschobene Altersrente und die sie allenfalls ablösende Hinterlassenenrente wird um den versicherungsmässigen Gegenwert der nicht bezogenen Leistung erhöht.

Möglichkeit und Wirkung des Aufschubs

³ Der Bundesrat setzt die Erhöhungsfaktoren für Männer und Frauen einheitlich fest und ordnet das Verfahren. Er kann einzelne Rentenarten vom Aufschub ausschliessen.

Art. 42, Abs. 1, 2 und 3

¹ Anspruch auf eine ausserordentliche Rente haben in der Schweiz wohnhafte Schweizerbürger, denen keine ordentliche Rente zusteht oder deren ordentliche Rente kleiner ist als die ausserordentliche, soweit zwei Drittel des Jahreseinkommens, dem ein angemessener Teil des Vermögens hinzuzurechnen ist, folgende Grenzen nicht erreichen:

Für Bezüger von	Franken
– einfachen Altersrenten und Witwenrenten	4800
– Ehepaar-Altersrenten	7680
– einfachen Waisenrenten und Vollwaisenrenten	2400

² Die Einkommensgrenzen gemäss Absatz 1 finden keine Anwendung

- a. auf die vor dem 1. Juli 1883 geborenen Personen und ihre Hinterlassenen;
- b. auf die vor dem 1. Dezember 1948 verwitweten Frauen und verwaisten Kinder;
- c. auf Ehefrauen, solange der Ehemann keine Ehepaar-Altersrente beanspruchen kann;
- d. auf Frauen, die nach Vollendung des 61. Altersjahres geschieden werden.

³ Der Bundesrat erlässt über die Anrechnung und die Bewertung des Einkommens und Vermögens sowie über die anwendbare Einkommensgrenze bei Familien nähere Vorschriften. Ergänzungsleistungen und zusätzliche Alters- und Hinterlassenenbeihilfen von Kantonen und Gemeinden dürfen nicht als Einkommen angerechnet werden.

Art. 43, Abs. 2

² Die jährliche Rente, auf die gemäss Artikel 42, Absatz 1 ein Anspruch besteht, wird gekürzt, soweit sie zusammen mit den zwei Dritteln des Jahreseinkommens sowie des anzurechnenden Teils des Vermögens die anwendbare Einkommensgrenze übersteigt. Vorbehalten bleiben die Kürzungen gemäss Artikel 40 und 41.

D. Die Hilflosenentschädigung

Art. 43^{bis}

¹ Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung haben in der Schweiz wohnhafte Männer und Frauen, denen eine Altersrente zusteht und die in schwerem Grade hilflos sind.

Anspruch
und Höhe

² Der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung entsteht am ersten Tag des Monats, in dem sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind und die Hilflosigkeit schweren Grades ununterbrochen mindestens 360 Tage gedauert hat. Er erlischt mit dem Wegfall der in Absatz 1 genannten Voraussetzungen oder mit dem Tode des Berechtigten.

³ Die Hilflosenentschädigung entspricht dem Mindestbetrag der ordentlichen einfachen Altersrente (Vollrente).

⁴ Bezieht ein Hilfloser bei der Entstehung des Anspruchs auf eine Altersrente eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung, so wird ihm die Entschädigung mindestens im bisherigen Betrag weitergewährt.

⁵ Für den Begriff und die Bemessung der Hilflosigkeit sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung sinngemäss anwendbar. Die Bemessung der Hilflosigkeit zuhanden der Ausgleichskassen obliegt den Invalidenversicherungs-Kommissionen. Der Bundesrat kann ergänzende Vorschriften erlassen.

E. Verschiedene Bestimmungen

Art. 43^{ter}

¹ Der Bundesrat lässt jeweils auf das Ende einer dreijährigen Periode oder bei jedem Anstieg des Landesindexes der Konsumentenpreise um 8 Prozent gegenüber der Ausgangslage das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung und das Verhältnis zwischen Renten und Preisen durch die Eidgenössische Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung begutachten und stellt zur Wahrung der Kaufkraft der Renten gegebenenfalls Antrag auf Änderung des Gesetzes. Gleichzeitig kann er den Aufwertungsfaktor gemäss Artikel 30, Absatz 4, überprüfen lassen und gegebenenfalls dessen Korrektur beantragen.

Anpassung der
Leistungen an
die Preis- und
Einkommens-
entwicklung

² Jeweils auf das Ende zweier Perioden gemäss Absatz 1 lässt der Bundesrat überdies das Verhältnis zwischen den Renten und den Erwerbseinkommen durch die Eidgenössische Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung begutachten und stellt zur Wahrung eines angemessenen Verhältnisses zwischen den neu entstehenden Renten und den Erwerbseinkommen gegebenenfalls Antrag auf Änderung des Gesetzes.

Art. 44, Abs. 2

² Für die Monate, in denen der Anspruch erlischt, werden die Renten und Hilflosenentschädigungen voll ausgerichtet.

Art. 46

Nachzahlung
nicht bezogener
Renten und
Hilflosen-
entschädigun-
gen

¹ Der Anspruch auf Nachzahlung erlischt mit dem Ablauf von 5 Jahren seit Ende des Monats, für welchen die Leistung geschuldet war.

² Macht jedoch ein Versicherter den Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung mehr als 12 Monate nach dessen Entstehung geltend, so wird die Entschädigung lediglich für die 12 der Geltendmachung vorangehenden Monate ausgerichtet.

³ Der Bundesrat kann die Nachzahlung ordentlicher Altersrenten, für die der Aufschub in Betracht kommt, einschränken oder ausschliessen.

Art. 48

Zusammen-
fallen mit
Renten der
obligatorischen
Unfallver-
sicherung oder
der Militär-
versicherung

¹ Hat ein nach diesem Gesetz Rentenberechtigter Anspruch auf eine Rente der Betriebsunfallversicherung der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt oder der Militärversicherung, so werden die Renten dieser Versicherungen gekürzt, soweit sie zusammen mit der Alters- oder Hinterlassenenrente den entgangenen mutmasslichen Jahresverdienst übersteigen.

² Wird die Rente der Militärversicherung gekürzt, so ist die Rente der Alters- und Hinterlassenenversicherung im Ausmass dieser Kürzung steuerfrei.

³ Der Bundesrat ist befugt, über die Kürzungen gemäss Absatz 1 nähere Bestimmungen zu erlassen.

Art. 51, Abs. 1

¹ Die Arbeitgeber haben von jedem Lohn im Sinne von Artikel 5, Absatz 2 den Beitrag des Arbeitnehmers abzuziehen.

Art. 55, Abs. 3

³ Die Sicherheit ist zu leisten in der Höhe eines Zwölftels der Summe der Beiträge, welche die Ausgleichskasse voraussichtlich im Jahre vereinnahmen wird; sie muss jedoch mindestens 200 000 Franken betragen und darf 1 Million Franken nicht übersteigen. Weicht die tatsächliche Beitragssumme um mehr als 10 Prozent von der Schätzung ab, so ist die Sicherheit entsprechend anzupassen.

Art. 73, Abs. 2

² Der Kommission obliegt ausser den in diesem Gesetz ausdrücklich genannten Aufgaben die Begutachtung von Fragen über die Durchführung und Weiterentwicklung der Alters- und Hinterlassenenversicherung zuhanden des Bundesrates. Der Bundesrat kann ihr weitere Aufgaben übertragen. Sie hat das Recht, dem Bundesrat von sich aus Anregungen zu unterbreiten.

Art. 92

¹ Bedürftigen Schweizern im Ausland, die der freiwilligen Versicherung beigetreten sind, aber im Alter oder als Hinterlassene keine Rente oder bei Hilflosigkeit keine Hilflosenentschädigung erhalten, können Fürsorgebeiträge gewährt werden.

Fürsorgeleistungen für Schweizer im Ausland

² Der Fürsorgebeitrag darf im Einzelfall den Betrag der zutreffenden ausserordentlichen Rente und der Hilflosenentschädigung nicht übersteigen. Die Auszahlung erfolgt durch die für die Ausrichtung von Renten an Schweizer im Ausland zuständige Ausgleichskasse.

³ Der Bundesrat kann über die Höhe der Gesamtaufwendungen und die Voraussetzungen für die Hilfeleistung nähere Vorschriften erlassen.

Art. 102, Abs. 2
Aufgehoben

Art. 103, Abs. 1

¹ Die aus öffentlichen Mitteln an die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu leistenden Beiträge belaufen sich bis zum Ende des Jahres 1984 auf mindestens ein Fünftel und vom Jahre 1985 an auf mindestens ein Viertel der jährlichen Ausgaben. Die Bundesversammlung setzt diese Beiträge jahresweise gestaffelt jeweils für eine dreijährige Periode im voraus fest. Mit jeder Anpassung der Renten gemäss Artikel 43^{ter} können die Beiträge neu festgesetzt werden.

Art. 107, Abs. 3

³ Der Ausgleichsfonds darf während eines 20jährigen Finanzierungsabschnittes im Durchschnitt den doppelten Betrag der jährlichen Ausgaben nicht unterschreiten und in keinem Jahr unter den anderthalbfachen Betrag der Ausgaben sinken.

Art. 111

Die Erträge aus der Tabakbelastung und der Belastung der gebrannten Wasser sind laufend dem Spezialfonds des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung gutzuschreiben. Der Spezialfonds wird nicht verzinst.

Einnahmen

II

a. Im Bundesgesetz werden die Ausdrücke «durchschnittlicher Jahresbeitrag» durch «durchschnittliches Jahreseinkommen», «individuelle Beitragskonten» durch «individuelle Konten», «Eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherungs-kommission» durch «Eidgenössische Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung» ersetzt.

b. In den Artikeln 44, Absatz 1 und 3, 45, 47, Absatz 1, 51, Absatz 2 und 3, 63, Absatz 1, Buchstaben *b*, *c* und *d*, und 71, Absatz 2 des Bundesgesetzes wird der Ausdruck «Renten» durch «Renten und Hilflosenentschädigungen» ersetzt.

c. Die nachstehenden Artikel des Bundesgesetzes erhalten neue Randtitel:

Artikel 45 «Gewährleistung zweckgemässer Verwendung»

Artikel 47 «Rückerstattung unrechtmässig bezogener Renten und Hilflosenentschädigungen»

Artikel 102 «Grundsatz»

d. Der Titel über den Artikeln 40 und 41 des Bundesgesetzes lautet neu: «V. Die Kürzung der ordentlichen Renten».

III

a. Die Bestimmungen gemäss Ziffer I über die Berechnung, die Höhe und den Aufschub der ordentlichen Renten finden auf die vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes an neu entstehenden Renten Anwendung. Für die Ermittlung des durchschnittlichen Jahreseinkommens sind die für die Zeit vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes in den individuellen Beitragskonten eingetragenen Beiträge mit 25 zu vervielfachen.

b. Die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes laufenden ordentlichen Renten werden um 25 Prozent, jedenfalls aber auf die jeweiligen neuen Mindestbeträge erhöht. Vorbehalten bleiben die Kürzungsbestimmungen. Wird die Rente durch eine solche anderer Art, aber mit gleicher Berechnungsgrundlage abgelöst, so erfährt auch diese eine entsprechende Erhöhung. Ändert sich dagegen die Berechnungsgrundlage, so ist die neue Rente nach den Bestimmungen gemäss Ziffer I zu berechnen; die neue Rente darf in keinem Fall niedriger sein als diejenige, die bei unveränderter Berechnungsgrundlage zugesprochen worden wäre.

IV

Der Beitrag aus öffentlichen Mitteln an die Alters- und Hinterlassenenversicherung beträgt

- für das Jahr 1969 530 Millionen Franken,
- für das Jahr 1970 550 Millionen Franken,
- für das Jahr 1971 570 Millionen Franken.

V

a. Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung wird wie folgt geändert:

Art. 3, Abs. 1

¹ Für die Bemessung der Beiträge sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sinngemäss anwendbar. Die vollen Beiträge der erwerbstätigen Versicherten betragen 0,6 Prozent des Erwerbseinkommens. Sämtliche Beiträge stehen im entsprechenden Verhältnis zu den gleichartigen Beiträgen der Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Art. 36, Abs. 2 und 3

² Für die Berechnung der ordentlichen Renten sind vorbehaltlich Absatz 3 die Artikel 29, Absatz 2, 29^{bis}, 30, 30^{bis}, 31, 32, 33, Absatz 3, 34, 35 und 38 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sinngemäss anwendbar. Der Bundesrat kann ergänzende Vorschriften erlassen.

³ Hat der Versicherte bei Eintritt der Invalidität das 50. Altersjahr noch nicht erreicht, so wird das durchschnittliche Jahreseinkommen um einen prozentualen Zuschlag erhöht. Der Zuschlag beträgt gemäss einer vom Bundesrat aufzustellenden Skala höchstens 40 und mindestens 5 Prozent.

Art. 42, Abs. 1, 3. Satz

Aufgehoben

Art. 50

Für die Sicherung der Leistungen und die Verrechnung finden die Artikel 20 und 45 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sinngemäss Anwendung.

Sicherung und
Verrechnung
der Leistungen

b. Ziffer IV gilt sinngemäss für die Bemessung der ordentlichen Renten der Invalidenversicherung.

VI

a. Das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird wie folgt geändert:

Art. 2, Abs. 1

¹ In der Schweiz wohnhaften Schweizerbürgern, denen eine Rente der Alters- und Hinterlassenenversicherung, eine Rente oder eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung zusteht, ist ein Anspruch auf Ergänzungsleistung einzuräumen, soweit das anrechenbare Jahreseinkommen einen im nachstehenden Rahmen festzusetzenden Grenzbetrag nicht erreicht:

- Für Alleinstehende mindestens 3300 und höchstens 3900 Franken,
- für Ehepaare mindestens 5280 und höchstens 6240 Franken,
- für Waisen mindestens 1650 und höchstens 1950 Franken.

Art. 3, Abs. 3, Buchstabe *d*

- d.* Hilflosenentschädigungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung oder der Invalidenversicherung;

Art. 3, Abs. 4, Buchstabe *e*

- e.* ausgewiesene, ins Gewicht fallende Kosten für Arzt, Zahnarzt, Arznei und Krankenpflege sowie für Hilfsmittel, wie namentlich für Körperprothesen, Stützapparate, orthopädisches Schuhwerk, Fahrstühle, Hörapparate und Spezialbrillen.

Art. 4

Die Kantone können

- a.* die festen Abzüge vom Erwerbs- und Renteneinkommen gemäss Artikel 3, Absatz 2, bis auf höchstens 480 Franken bei Alleinstehenden und 800 Franken bei Ehepaaren und Personen mit rentenberechtigten oder an der Rente beteiligten Kindern erhöhen;
- b.* vom Einkommen einen Abzug von jährlich höchstens 750 Franken bei Alleinstehenden und 1200 Franken bei Ehepaaren und Personen mit rentenberechtigten oder an der Rente beteiligten Kindern für den ein Fünftel der Einkommensgrenze übersteigenden Mietzins zulassen.

Art. 10, Abs. 1

¹ Jährlich werden ausgerichtet:

- a.* ein Beitrag bis zu 4 Millionen Franken an die schweizerische Stiftung Pro Senectute;
- b.* ein Beitrag bis zu 1,5 Millionen Franken an die schweizerische Vereinigung Pro Infirmis;
- c.* ein Beitrag bis zu 1,2 Millionen Franken an die schweizerische Stiftung Pro Juventute.

b. Kantone, die ihre Gesetzgebung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes den Änderungen gemäss Buchstabe *a* anpassen können, sind befugt, die Gesetzesänderungen ein Jahr später in Kraft zu setzen. Für die

Zwischenzeit können die Kantonsregierungen entweder die neuen bundesrechtlichen Vorschriften anwendbar erklären und die erhöhten Einkommensgrenzen festsetzen oder die Durchführungsorgane ermächtigen, die Erhöhungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten nur in einem vom Bundesrat festzulegenden Ausmass als Einkommen anzurechnen.

c. Gelangen die Änderungen gemäss Buchstabe a vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes an zur Anwendung, so sind bei der Neufestsetzung der Ergänzungsleistungen die erhöhten Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Invalidenversicherung als Einkommen anzurechnen.

VII

Das Bundesgesetz vom 25. September 1952 über die Erwerbsausfallentschädigungen an Wehrpflichtige (Erwerbssersatzordnung) wird wie folgt geändert:

Art. 27, Abs. 2 und 3

² Für die Bemessung der Beiträge sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sinngemäss anwendbar. Die vollen Beiträge der erwerbstätigen Versicherten betragen 0,4 Prozent des Erwerbseinkommens. Sämtliche Beiträge stehen im entsprechenden Verhältnis zu den gleichartigen Beiträgen der Alters- und Hinterlassenenversicherung.

³ Die Beiträge werden als Zuschläge zu den Beiträgen der Alters- und Hinterlassenenversicherung erhoben. Die Artikel 11 und 14 bis 16 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sind sinngemäss anwendbar.

VIII

Für die Anwendung der Artikel 12, Absatz 4, und 12^{ter}, Absatz 2, Ziffer 1, Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung gelten Hilflosenentschädigungen, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes Altersrentnern gewährt wurden, weiterhin als solche der Invalidenversicherung.

IX

¹ Der Bundesrat ist beauftragt, dieses Gesetz, nachdem das Volksbegehren für den weiteren Ausbau von Alters- und Hinterlassenenversicherung und Invalidenversicherung zurückgezogen oder verworfen worden ist, in Kraft zu setzen.

² Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt. Er kann für die Neufestsetzung der laufenden Renten ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

³ Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes sind das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966 über eine Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie Ziffer IV, Buchstabe *a* des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1963 betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung aufgehoben.

(Entwurf)

Bundesbeschluss über das Volksbegehren für den weiteren Ausbau von Alters- und Hinterlassenenversicherung und Invalidenversicherung

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in das Volksbegehren vom 25. August 1966 für den weiteren Ausbau von Alters- und Hinterlassenenversicherung und Invalidenversicherung sowie in eine Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1968,

gestützt auf Artikel 121 der Bundesverfassung und Artikel 27 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form der Bekanntmachung und das Inkrafttreten der Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz),

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren für den weiteren Ausbau von Alters- und Hinterlassenenversicherung und Invalidenversicherung wird dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Das Volksbegehren lautet wie folgt:

I

Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung ist durch folgende neue Absätze 8 und 9 zu ergänzen:

Die Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sind jährlich im Ausmasse der Teuerung sowie der Zunahme des realen Volkseinkommens zu erhöhen.

Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Arbeitgeber verpflichten, ihre Arbeitnehmer zusätzlich zur allgemeinen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung unter Beachtung folgender Grundsätze angemessen zu versichern:

- a. Die Versicherungsbeiträge sind wenigstens hälftig vom Arbeitgeber zu bezahlen;
- b. Den Arbeitnehmern ist ein Mitspracherecht einzuräumen;

c. Bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses ist dem Arbeitnehmer der erworbene Versicherungsanspruch zu gewährleisten.

II

Die gemäss Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung auf dem Wege der Gesetzgebung festgelegten Renten der AHV und IV werden ab 1. Januar des der Annahme dieser Verfassungsänderung folgenden Jahres um durchschnittlich einen Drittel erhöht.

Art. 2

Dem Volk und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Anhang I

Tabellen

Verzeichnis

1. Ansätze für die Vollrenten gemäss Revisionsantrag
2. Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentenbezüger
3. Jährliche Beitragseinnahmen
4. Jährlicher Finanzhaushalt der AHV gemäss geltender Ordnung
5. Jährlicher Finanzhaushalt der AHV gemäss Revisionsantrag
6. Durchschnittsbudgets für den Zeitabschnitt 1969–1989
7. Belastung der öffentlichen Hand durch die soziale Rentenversicherung
8. Finanzhaushalt der AHV bei dynamischen Renten
9. Finanzhaushalt der AHV bei teildynamischen Renten

Ansätze für die Vollrenten gemäss Revisionsantrag

Beträge in Franken

Tabelle 1

Durchschnittliches Jahreseinkommen	Altersrenten		Hinterlassenenrenten		
	Einfache	Ehepaar	Witwen	Einfache Waisen	Voll- waisen
Jahresansätze					
bis 4 000	2 100	3 360	1 680	840	1 260
6 000	2 400	3 840	1 920	960	1 440
8 000	2 700	4 320	2 160	1 080	1 620
10 000	3 000	4 800	2 400	1 200	1 800
12 000	3 300	5 280	2 640	1 320	1 980
14 000	3 600	5 760	2 880	1 440	2 160
16 000	3 900	6 240	3 120	1 560	2 340
18 000	4 200	6 720	3 360	1 680	2 520
20 000 und mehr	4 500	7 200	3 600	1 800	2 700
Monatsansätze					
bis 4 000	175	280	140	70	105
6 000	200	320	160	80	120
8 000	225	360	180	90	135
10 000	250	400	200	100	150
12 000	275	440	220	110	165
14 000	300	480	240	120	180
16 000	325	520	260	130	195
18 000	350	560	280	140	210
20 000 und mehr	375	600	300	150	225

Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentenbezüger

Bestände in Tausend

Tabelle 2

Jahr	Beitragspflichtige			Rentenbezüger		
	Stammbevölkerung	Gastarbeiter	Zusammen	Stammbevölkerung	Gastarbeiter	Zusammen
1948	1970	180	2150	221	—	221
1960	2297	435	2732	593	3	596
1966	2359	592	2951	684	11	695
1967	2375	590	2965	697	13	710
1968	2391	588	2979	710	14	724
1969	2406	586	2992	722	15	737
1970	2419	583	3002	737	17	754
1980	2582	547	3129	861	48	909
1990	2799	483	3282	934	100	1034
2010	3277	32	3309	1025	498	1523
2030	3560	—	3560	1267	86	1353
BZ	3786	—	3786	1563	—	1563

Jährliche Beitragseinnahmen

Tabelle 3

Jahr	Beitragssummen in Mio Franken ¹⁾		Bestände Beitragspflichtige	Indexmässige Entwicklung			
	statisch	dynamisch		Beitragsmittelwert ²⁾		Beitragssummen	
				statisch	dynamisch	statisch	dynamisch
1948	418		100	100	100		
1960	798		127	150	191		
1964	1235		147	201	296		
1965	1355		147	220	324		
1966	1446		147	235	346		
1967	1527		148	247	365		
1968	1609		149	259	385		
1969	1696		149	272	406		
1970	1790		150	286	428		
1971	1885		150	300	451		
1975	1912	2192	153	300	344	458	
1980	1957	2668	156	300	409	468	
1985	2006	3249	160	300	486	480	
1990	2052	3954	164	300	578	491	
1991	2059	4111	164	300	600	493	
BZ	2368	4735	189	300	600	567	

1) 4 % der Erwerbseinkommen.

2) Beitragsindex AHV.

Jährlicher Finanzhaushalt der AHV gemäss geltender Ordnung
(Wirtschaftlich-statische Verhältnisse: Beitragsindex ab 1971 = 300)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 4

Kalender- jahr	Aus- gaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge	Öffentliche Hand ¹⁾	Fonds- zinsen	Total	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr
1948	127	418	160	5	583	456	456
1960	733	798	160	161	1 119	386	5 607
1966	1 742	1 446	350	235	2 031	289	7 504
1967	1 976	1 527	350	240	2 117	141	7 645
1968	2 034	1 609	350	244	2 203	169	7 814
1969	2 092	1 696	350	249	2 295	203	8 017
1970	2 156	1 790	460	256	2 506	350	8 367
1971	2 229	1 885	460	270	2 615	386	8 753
1972	2 296	1 892	460	282	2 634	338	9 091
1973	2 366	1 899	460	293	2 652	286	9 377
1974	2 434	1 905	460	301	2 666	232	9 609
1975	2 499	1 912	520	309	2 741	242	9 851
1980	2 763	1 957	570	334	2 861	98	10 537
1985	2 968	2 006	770	338	3 114	146	10 773
1989	3 201	2 043	770	344	3 157	- 44	10 889
1990	3 259	2 052	.	.	.	.	.
2010	5 123	2 070	.	.	.	.	.
2030	4 777	2 226	.	.	.	.	.
2050	4 990	2 333	.	.	.	.	.
BZ	5 597	2 368	.	.	.	.	.

¹⁾ Bis 1984 ein Fünftel, ab 1985 ein Viertel der Ausgaben.
Treppenstaffelung für 5jährige Perioden.

Jährlicher Finanzhaushalt der AHV gemäss Revisionsantrag

(Wirtschaftlich-statische Verhältnisse: Beitragsindex ab 1971 = 300)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 5

Kalender- jahr	Aus- gaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge ¹⁾	Öffentliche Hand ²⁾	Fonds- zinsen	Total	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr
1966	1 742	1 446	350	235	2 031	289	7 504
1967	1 976	1 527	350	240	2 117	141	7 645
1968	2 034	1 609	350	244	2 203	169	7 814
1969	2 658	2 120	530	273	2 923	265	8 079
1970	2 754	2 238	550	284	3 072	318	8 397
1971	2 858	2 356	570	296	3 222	364	8 761
1972	2 954	2 365	590	307	3 262	308	9 069
1973	3 053	2 374	610	315	3 299	246	9 315
1974	3 150	2 381	630	321	3 332	182	9 497
1975	3 236	2 390	650	326	3 366	130	9 627
1980	3 593	2 446	720	325	3 491	-102	9 606
1985	3 847	2 508	960	297	3 765	- 82	8 774
1989	4 132	2 554	1 040	270	3 864	-268	7 988
1990	4 203	2 565	.	.	.	.	.
2010	6 617	2 588	.	.	.	.	.
2030	6 185	2 782	.	.	.	.	.
2050	6 465	2 916	.	.	.	.	.
BZ	7 269	2 960	.	.	.	.	.

¹⁾ Bis 1968 4 %, ab 1969 5 % des Erwerbseinkommens.

²⁾ Bis 1984 ein Fünftel, ab 1985 ein Viertel der Ausgaben.

Durchschnittsbudgets für den Zeitabschnitt 1969-1989

(Wirtschaftlich-statische Verhältnisse: Beitragsindex ab 1971 = 300)

Mittlere Jahreswerte in Millionen Franken

Tabelle 6

Budgetposten	Rentenordnung		Revisions- effekt
	ohne Revision	nach der Revision	
AHV			
<i>Einnahmen</i>			
Zins-, Fondsverbrauch	142	259	117
Beiträge (4 bzw. 5%)	1 924	2 405	481
Öffentliche Hand	545	711	166
	<u>2 611</u>	<u>3 375</u>	<u>764</u>
<i>Ausgaben</i>	2 611	3 375	764
Invalidenversicherung			
<i>Einnahmen</i>			
Zinsen	3	4	1
Beiträge (5‰ bzw. 6‰)	241	289	48
Öffentliche Hand	234	262	28
	<u>478</u>	<u>555</u>	<u>77</u>
<i>Ausgaben</i>	478	553	75
Ergänzungsleistungen zur AHV und IV			
<i>Ausgaben</i> (Deckung öffentl. Hand)	240	250	10
Alle Zweige zusammen			
<i>Einnahmen</i>			
Zins-, Fondsverbrauch	145	263	118
Beiträge ¹⁾ (4,5% bzw. 5,6%)	2 165	2 694	529
Öffentliche Hand	1 019	1 223	204
	<u>3 329</u>	<u>4 180</u>	<u>851</u>
<i>Ausgaben</i>	3 329	4 178	849
1) Ohne Erwerbssersatzordnung von 0,4%.			

Belastung der öffentlichen Hand durch die soziale Rentenversicherung

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 7

Versicherungsbranche	Jahresstufen von 1969–1971					Jahresdurchschnitte 1969–89		
	Rentenordnung ohne Revision		Rentenordnung nach der Revision			Rentenordnung		Mehr- be- lastung
	1969	1970	1969	1970	1971	ohne Revi- sion	nach der Revi- sion	
<i>Gesamtbelastung</i>								
AHV	350	460	530	550	570	545	711	166
IV	196	198	230	220	220	234	262	28
EL	240	240	250	250	250	240	250	10
Zusammen	786	898	1010	1020	1040	1019	1223	204
<i>Bund</i>								
AHV	263	345	398	413	428	409	533	124
IV	147	149	173	165	165	176	197	21
EL	110	110	115	115	115	110	115	5
Zusammen	520	604	686	693	708	695	845	150
<i>Kantone</i>								
AHV	87	115	132	137	142	136	178	42
IV	49	49	57	55	55	58	65	7
EL	130	130	135	135	135	130	135	5
Zusammen	266	294	324	327	332	324	378	54

Finanzhaushalt der AHV bei dynamischen Renten

(Renten 1969 gemäss Revisionsantrag. Jährliche Erhöhung des Lohnniveaus und sämtlicher Renten um 3,5 %; Beitragsindex-Zunahme von 300 auf 600)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 8

Kalender- jahr	Aus- gaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge ¹⁾	Öffentliche Hand ²⁾	Fonds- zinsen	Total	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr
1966	1 742	1 446	350	235	2 031	289	7 504
1967	1 976	1 527	350	240	2 117	141	7 645
1968	2 034	1 609	350	244	2 203	169	7 814
1969	2 658	2 120	530	273	2 923	265	8 079
1970	2 892	2 238	580	280	3 098	206	8 285
1971	3 151	2 356	630	284	3 270	119	8 404
1972	3 371	2 444	675	285	3 404	33	8 437
1973	3 606	2 540	720	283	3 543	- 63	8 374
1974	3 851	2 642	770	278	3 690	-161	8 213
1975	4 094	2 740	820	269	3 829	-265	7 948
1980	5 399	3 335	1 080	173	4 588	-811	5 123
1985	6 865	4 061	1 715	- 12	5 764	-1 101	-356
1989	8 462	4 766	2 120	.	.	.	.
1990	8 909	4 942	.	.	.	.	.
2010	14 516	5 174	.	.	.	.	.
2030	13 569	5 565	.	.	.	.	.
2050	14 183	5 832	.	.	.	.	.
BZ	15 947	5 919	.	.	.	.	.

¹⁾ Bis 1968 4 %, ab 1969 5% des Erwerbseinkommens.
²⁾ Bis 1984 ein Fünftel, ab 1985 ein Viertel der Ausgaben.

Finanzhaushalt der AHV bei teildynamischen Renten

(Renten 1969 gemäss Revisionsantrag, Jährliche Erhöhung des Lohnniveaus und der Neurenten um 3,5 %, der Altrenten jedoch nur um die angenommene Preiserhöhung von 2 %, Beitragsindex-Zunahme von 300 auf 600)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 9

Kalender- jahr	Aus- gaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge ¹⁾	Öffentliche Hand ²⁾	Fonds- zinsen	Total	Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr
1966	1 742	1 446	350	235	2 031	289	7 504
1967	1 976	1 527	350	240	2 117	141	7 645
1968	2 034	1 609	350	244	2 203	169	7 814
1969	2 658	2 120	530	273	2 923	265	8 079
1970	2 817	2 238	565	282	3 085	268	8 347
1971	2 993	2 356	600	291	3 247	254	8 601
1972	3 175	2 444	635	298	3 377	202	8 803
1973	3 368	2 540	675	303	3 518	150	8 953
1974	3 570	2 642	715	306	3 663	93	9 046
1975	3 766	2 740	755	307	3 802	36	9 082
1980	4 843	3 335	970	285	4 590	-253	8 415
1985	6 048	4 061	1 515	221	5 797	-251	6 546
1989	7 403	4 766	1 855	156	6 777	-626	4 617
1990	7 742	4 942	.	.	.	.	.
2010	13 282	5 174	.	.	.	.	.
2030	12 321	5 565	.	.	.	.	.
2050	12 878	5 832	.	.	.	.	.
BZ	14 464	5 919	.	.	.	.	.

¹⁾ Bis 1968 4 %, ab 1969 5 % des Erwerbseinkommens.
²⁾ Bis 1984 ein Fünftel, ab 1985 ein Viertel der Ausgaben.

Anhang II

Summarische Ergebnisse der Pensionskassenstatistik 1966

1. Gesamtüberblick

1.1. Anzahl Einrichtungen, Aktivmitglieder, Bruttolohnsumme

Hierüber gibt Tabelle 1* Auskunft. Von den 13 304 meldepflichtigen Einrichtungen werden über 1,5 Millionen Aktivmitglieder mit einer Bruttolohnsumme von 22,8 Milliarden Franken erfasst. Den Einrichtungen privaten Rechts sind im Durchschnitt rund 100 Aktivmitglieder angeschlossen; es handelt sich dabei also um relativ kleine Einrichtungen. Die durchschnittlichen Bruttolöhne fallen bei den Einrichtungen öffentlichen Rechts höher aus als bei denen privaten Rechts. Dies dürfte auf die nicht vergleichbare Zusammensetzung der Bestände zurückzuführen sein; bei den einen überwiegen die Angestellten, bei den anderen die Arbeiter.

1.2. Erfassungsgrad der AHV-Beitragspflichtigen

Im Jahre 1966 zählte die AHV rund 3 Millionen Beitragspflichtige mit einer entsprechenden Jahressumme an Erwerbseinkommen von 36 Milliarden Franken. Etwa 2,1 Millionen Personen mit einer Einkommenssumme von rund 30 Milliarden durften hievon versicherbar sein (Nichtversicherbare: Nichterwerbstätige, Gastarbeiter, aktive Ehefrauen). Von diesen versicherbaren Personen erfassen heute die Vorsorgeeinrichtungen rund 1,5 Millionen Personen oder 72 Prozent und von der entsprechenden Bruttolohnsumme rund 23 Milliarden Franken oder 76 Prozent.

1.3. Entwicklung

Darüber gibt Tabelle 2* hiernach die notwendige Auskunft. Insbesondere sei hervorgehoben, dass die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen seit 1955 um 34 Prozent und die der Aktivmitglieder um 51 Prozent zugenommen hat.

2. Anwartschaftlicher Versicherungsschutz

2.1. Rechtliche Natur des Beitritts und der Leistungen

Die entsprechenden Zahlen hierüber können aus Tabelle 3* hiernach ersehen werden. Von den rund 1,5 Millionen Personen werden deren 1,3 Millionen oder 83 Prozent obligatorisch erfasst; sie gehören etwa 9000 Einrichtungen an, was 67 Prozent der erfassten Einrichtungen entspricht.

2.2. Versicherte Risiken

Einen vollständigen Schutz gegen alle drei Risiken (Alter, Invalidität und Tod) bieten 50 Prozent der bestimmte Leistungen gewährenden Einrichtungen, welche 59 Prozent der entsprechenden Aktivmitglieder umfassen. Etwa 11 Prozent aller Aktivmitglieder sind nicht gegen Alter versichert.

2.3. Leistungshöhe

Über die Leistungshöhe gibt Tabelle 4* hiernach einige Auskünfte. Es handelt sich dabei lediglich um Leistungen bei Rücktritt infolge Alters. Einen durchschnittlich gut ausgebauten Schutz bieten die Rentenkassen mit lohnabhängigen Leistungen. Die Kapitalleistungen lassen sich einigermaßen mit den Rentenleistungen vergleichen, wenn die in der Tabelle 4 angegebenen Prozentzahlen durch 12 dividiert werden; bei den lohnabhängigen Kapitalleistungen ergeben sich dann entsprechende mittlere Rentenansätze von 33 bis 34 Prozent.

3. Laufende Leistungen

Darüber gibt Tabelle 5* hiernach die gewünschte Auskunft. Neben den dort ausgewiesenen Beträgen wurden den Rentenbezüglern noch 52 Millionen Franken an Teuerungszulagen ausgerichtet, welche sich jedoch auf die Bezüger nur eines Teils der Einrichtungen beschränken.

4. Jahresabrechnungen

Diese sind summarisch in Tabelle 6* hiernach zusammengestellt. Von den Beitragseinnahmen entfallen mehr als $\frac{2}{3}$ auf Arbeitgeberbeiträge. Sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben umfassen die Leistungen seitens der Versicherungsgesellschaften bzw. die an sie entrichteten Gruppenversicherungsprämien. Dass es sich bei den erfassten Vorsorgeeinrichtungen um solche mit kapitalintensiven Finanzierungsverfahren handelt, zeigen die zur Reserveäufnung dienenden Einnahmenüberschüsse sowie das angesammelte Reinvermögen von über 22 Milliarden Franken.

Anzahl Einrichtungen, Aktivmitglieder, Bruttolohn

Tabelle 1*

Bezeichnung	Rechtliche Natur der Einrichtungen		
	öffentlich	privat	öffentlich und privat
Vorsorgeeinrichtungen	328	12 976	13 304
Aktivmitglieder	241 139	1 285 260	1 526 399
Bruttolohnsumme (in Mio Fr.)	4 325	18 425	22 750
Aktivmitglieder je Einrichtung	735	99	115
Bruttolohn je Aktivmitglied	17 936	14 336	14 904

Entwicklung der Vorsorgeeinrichtungen

Tabelle 2*

Bezeichnung	1941 ¹⁾	1955 ¹⁾	1966
Anzahl			
- Vorsorgeeinrichtungen	4 128	9 935	13 304
- Aktivmitglieder	579 167	1 011 709	1 526 399
¹⁾ Arbeitnehmer- und Mitgliedereinrichtungen			

Rechtliche Natur des Beitritts und der Leistungen

Tabelle 3*

Bezeichnung	Rechtliche Natur der Einrichtungen		
	öffentlich	privat	öffentlich und privat
<i>Rechtliche Natur des Beitritts</i>			
Einrichtungen mit obligatorischem Eintritt	304	8 675	8 979
- deren Aktivmitglieder	240 576	1 021 929	1 262 505
Einrichtungen mit freiwilligem Eintritt	24	4 301	4 325
- deren Aktivmitglieder	563	263 331	263 894
<i>Rechtliche Natur der Leistungen</i>			
Einrichtungen mit bestimmten Leistungen	320	11 228	11 548
- deren Aktivmitglieder	241 027	1 131 216	1 372 243
Einrichtungen mit Ermessensleistungen	8	1 748	1 756
- deren Aktivmitglieder	112	154 044	154 156

Anwartschaftliche Leistungen bei Rücktritt infolge Alters

Tabelle 4*

Leistungsart	Einrichtungen	Aktivmitglieder	Aktive je Einrichtung	Leistung je Aktiven in % des Brutto- löhnes
Vorsorgeeinrichtung öffentlichen Rechts				
<i>Renten</i>				
lohnabhängige	187	230 824	1 234	51-55
nicht lohnabhängige	37	4 326	117	33
<i>Kapital</i>				
lohnabhängiges	81	3 208	40	504-521
nicht lohnabhängiges	9	287	32	636
Vorsorgeeinrichtung privaten Rechts				
<i>Renten</i>				
lohnabhängige	2 113	373 972	177	46-48
nicht lohnabhängige	562	282 243	502	13
<i>Kapital</i>				
lohnabhängiges	7 094	242 230	34	392-410
nicht lohnabhängiges	1 543	404 816	262	93
Vorsorgeeinrichtung öffentlichen und privaten Rechts				
<i>Renten</i>				
lohnabhängige	2 300	604 796	263	48-51
nicht lohnabhängige	599	286 569	478	14
<i>Kapital</i>				
lohnabhängiges	7 175	245 438	34	393-411
nicht lohnabhängiges	1 552	405 103	261	94

Leistungsbezüger und ausgerichtete Leistungen

Tabelle 5*

Leistungsart	Bezüger	Summe der Leistungen in Mio Fr.	Leistungen je Bezüger
	Vorsorgeeinrichtung öffentlichen Rechts		
<i>Renten</i>			
Insgesamt	86 522	502	5 802
davon Alters- und Invalidenrenten	51 095	374	7 320
<i>Kapital</i>			
Insgesamt	653	57	87 289
davon Alters- und Invalidenkapital	565	8	14 159
	Vorsorgeeinrichtung privaten Rechts		
<i>Renten</i>			
Insgesamt	105 512	325	3 080
davon Alters- und Invalidenrenten	72 227	253	3 503
<i>Kapital</i>			
Insgesamt	10 047	210	20 902
davon Alters- und Invalidenkapital	6 513	52	7 984
	Vorsorgeeinrichtung öffentlichen und privaten Rechts		
<i>Renten</i>			
Insgesamt	192 034	827	4 307
davon Alters- und Invalidenrenten	123 322	627	5 084
<i>Kapital</i>			
Insgesamt	10 700	267	24 953
davon Alters- und Invalidenkapital	7 078	60	8 477

Jahresrechnung der Vorsorgeeinrichtungen

Tabelle 6*

Rechnungsposten	Vorsorgeeinrichtung öffentlichen Rechts		Vorsorgeeinrichtung privaten Rechts		Vorsorgeeinrichtung öffentl. u. priv. Rechts	
	Beträge in Mio Franken	Beträge in % der Brutto- lohn- summe ¹⁾	Beträge in Mio Franken	Beträge in % der Brutto- lohn- summe ¹⁾	Beträge in Mio Franken	Beträge in % der Brutto- lohn- summe ¹⁾
<i>Einnahmen</i> insgesamt	1 163	26,9	2 434	13,2	3 597	15,8
davon Arbeitgeber- beiträge	492	11,4	1 175	6,4	1 667	7,3
– Arbeitnehmer- beiträge	303	7,0	518	2,8	821	3,6
<i>Ausgaben</i> insgesamt	630	14,6	1 179	6,4	1 809	7,9
davon Renten- leistungen	502	11,6	325	1,8	827	3,6
– Kapitaleistungen ..	57	1,3	210	1,1	267	1,2
<i>Einnahmenüberschuss</i> ...	533	12,3	1 255	6,8	1 788	7,9
<i>Reinvermögen</i>	9 228	213,4	12 878	69,9	22 106	97,2

¹⁾ Vergleiche Tabelle 1

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und zum Volksbegehren für den weiteren Ausbau von Alters- und Hinterlassenenver...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9898
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.04.1968
Date	
Data	
Seite	602-698
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 957

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.