

Bundesblatt

115. Jahrgang

Bern, den 8. Oktober 1963

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 33 Franken im Jahr, 18 Franken im Halbjahr zuzüglich**Nachnahme- und Postbestellungsgebühr**Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

8833

Botschaft

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf
eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundes-
gesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
und zum Volksbegehren für die Erhöhung der Renten
der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
zur Sicherung eines genügenden Existenzminimums**

(Vom 16. September 1963)

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 (AHV) sowie den Entwurf eines Bundesbeschlusses zum Volksbegehren für die Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (IV) zur Sicherung eines genügenden Existenzminimums samt Botschaft und Bericht zu unterbreiten.

Erster Teil

Allgemeines zum Ausbau der AHV

A. Die Revisionsbegehren und ihre Überprüfung

Am 1. Juli 1961 ist die fünfte AHV-Revision in Kraft getreten. Sie brachte eine namhafte Erhöhung aller Renten und verursachte durchschnittliche Mehraufwendungen von rund 880 Millionen Franken im Jahr. Diese Zusatzbelastung überstieg jene der vier vorangehenden Revisionen zusammen um mehr als 100 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt.

Schon kurze Zeit nach dieser wichtigen Gesetzesänderung wurden neue Begehren um einen Ausbau der AHV laut. Zur Begründung wurde zum Teil auf die markante Steigerung der Löhne und Preise in der letzten Zeit und auf das Anwachsen des Ausgleichsfonds der AHV, vor allem aber auf die weiterhin ungenügende Alterssicherung namentlich der sozial schwachen Bevölkerungskreise hingewiesen. Die nachstehende Übersicht vermittelt ein Bild der wichtigsten Revisionsbestrebungen.

I. Volksbegehren

Das Schweizerische Komitee der Vereinigungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrentner in Genf hat am 7./21. Juni 1962 ein Volksbegehren für die Erhöhung der Renten der AHV und der IV zur Sicherung eines genügenden Existenzminimums eingereicht (BBl 1962, II, 165). Danach soll durch eine Änderung von Artikel 84^{quater} der Bundesverfassung die Ausgestaltung der AHV- und IV-Renten als existenzsichernde Bedarfsrenten sowie eine finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand von mindestens der Hälfte des Gesamtbedarfs der Versicherungen herbeigeführt werden. Zu diesem Volksbegehren nehmen wir im Vierten Teil Stellung.

Ein zweites Volksbegehren wurde vom «Schweizerischen Beobachter» in Basel am 12. Juli 1962 eingereicht (BBl 1962, II, 356). Es trägt den Titel «Volksbegehren für zeitgemässere AHV- und IV-Renten mit Teuerungsausgleich» und strebt auf dem Wege der Verfassungsrevision im wesentlichen eine Rentenerhöhung an. Der monatliche Betrag der einfachen Altersrente soll ab 1. Juli 1963 auf mindestens 125 Franken, in jedem Fall aber gegenüber Januar 1960 um mindestens 30 Franken erhöht werden; ferner soll die automatische Anpassung der Renten an den Index der Konsumentenpreise eingeführt werden. Über die Behandlung dieses Volksbegehrens enthält der Vierte Teil nähere Ausführungen.

II. Parlamentarische Begehren

Im Hinblick auf die sechste AHV-Revision ist eine grosse Zahl von parlamentarischen Vorstössen unternommen worden. So hat der Bundesrat folgende Postulate oder in Postulate umgewandelte Motionen zur Prüfung entgegengenommen:

- Schmid Ernst, vom 6. Oktober 1960, betreffend Altersgrenze für die Ehepaar-Altersrente;
- Fuchs, vom 28. September 1961, betreffend Hilflosenentschädigungen für Altersrentner;
- Schuler, vom 21. März 1962, betreffend Anpassung der Renten an die Teuerung;
- Weber Max, vom 21. März 1962, betreffend eine zusätzliche Versicherung zur Ergänzung der AHV-Renten;
- Malzacher, vom 21. Juni 1962, betreffend die freiwillige Versicherung für Auslandschweizer;

- Munz, vom 18. September 1962, betreffend die sechste AHV-Revision;
- Schmid Philipp, vom 18. September 1962, betreffend die sechste AHV-Revision;
- Dafflon, vom 25. September 1962, betreffend Teuerungszulagen.

Vom Nationalrat noch nicht behandelt wurde das Postulat Vontobel, vom 15. März 1963, betreffend den Anspruch auf Ehepaar-Altersrenten.

III. Andere Eingaben

Den Bundesbehörden und der Eidgenössischen Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (nachstehend AHV/IV-Kommission genannt) sind zahlreiche Anregungen und Wünsche von gesamtschweizerischen, regionalen und lokalen Organisationen zugegangen, die alle eine Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (im folgenden AHVG genannt) zum Ziele haben. Einzelnen erwähnt seien hier:

- Die Eingabe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, vom 14. September 1962, an den Bundesrat. Sie schlägt eine neue Rentenformel mit einer durchschnittlichen Verbesserung von 33 bis 42 Prozent sowie eine Erhöhung der von den Versicherten, den Arbeitgebern und der öffentlichen Hand aufzubringenden Beiträge vor.
- Ein Schreiben des Bundes Schweizerischer Frauenvereine, vom 13. Februar 1963, an den Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern. Diese Organisation befürwortet ebenfalls eine Erhöhung aller Renten, jedoch ohne Erhöhung der Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber. Sie schlägt ferner eine Rentenanpassung bei veränderten Verhältnissen vor, lehnt aber eine automatisch wirkende Indexklausel ausdrücklich ab.
- Ein Schreiben des Überparteilichen Komitees für höhere AHV-Renten, das bei der fünften Revision ein Volksbegehren eingereicht hatte, vom 8. März 1963, an den Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern. Darin wird eine Aufteilung der sechsten AHV-Revision in ein Sofortprogramm und in ein Revisionsprogramm auf längere Sicht gefordert. Als sofortige Änderungen werden im wesentlichen vorgeschlagen: Erhöhung der Renten um 25 Prozent; Umwandlung der Teilrenten der Übergangsgeneration in Vollrenten; Änderung der Altersvoraussetzungen für die Ehepaarrenten; Begrenzung des Ausgleichsfonds; Zusatzleistungen für Bedürftige.

IV. Vorarbeiten für die Revision

Die zahlreichen und unzweideutigen Begehren um einen weiteren Ausbau der AHV veranlassten den Bundesrat, vorerst für eine beförderliche Überprüfung der finanziellen Ausgangslage zu sorgen, welche Arbeit vom Bundesamt für Sozialversicherung im Einvernehmen mit dem Ausschuss für die technische Bilanz der AHV/IV-Kommission ausgeführt wurde. Hierauf wurde diese Kommission beauftragt, die Möglichkeiten einer Gesetzesänderung zuhanden des Bundesrates zu begutachten.

Die Kommission führte anlässlich ihrer Sitzung vom 31. Oktober 1962 eine allgemeine Aussprache durch und setzte einen 18gliedrigen Sonderausschuss für die sechste AHV-Revision ein mit dem Auftrag, ihr bis zum Juni 1963 den Entwurf eines Berichtes an den Bundesrat vorzulegen. Diesem Auftrag ist der Sonderausschuss nachgekommen, soweit es sich um Revisionsprobleme mit finanziellen Auswirkungen handelte. Das Bundesamt für Sozialversicherung arbeitete die Grundlagen für die sechste AHV-Revision in mehreren Varianten aus und stellte dem Sonderausschuss überdies eine umfangreiche Dokumentation zur Verfügung.

Gestützt auf die Beschlüsse des Sonderausschusses hat das Bundesamt für Sozialversicherung einen ausführlichen Bericht entworfen und der Gesamtkommission vorgelegt. Diese hat ihn anlässlich der Sitzung vom 7. Juni 1963 durchberaten und gutgeheissen. Am 21. Juni 1963 trat die Gesamtkommission zu einer zweiten Sitzung zusammen und behandelte die Revisionsprobleme ohne finanzielle Auswirkungen.

Der Gesetzesentwurf, den wir Ihnen mit dieser Botschaft vorlegen, stützt sich im wesentlichen auf die Vorschläge der AHV/IV-Kommission. Ebenso beruhen unsere Ausführungen im Zweiten Teil vorwiegend auf den Vorarbeiten des genannten Gremiums. Auf Abweichungen in Einzelpunkten werden wir besonders hinweisen.

B. Die Zielsetzung der Revision

I. Die schweizerische Lösung des Vorsorgeproblems

Die Sicherung unserer Bevölkerung gegen die wirtschaftlichen Folgen des Alters, des Todes und der Invalidität erfolgt, wenn man von den sittlichen und familienrechtlichen Verpflichtungen absieht, im wesentlichen auf drei Arten, nämlich durch die Selbstvorsorge (Sparen, Einzelversicherung), durch die berufliche Kollektivversicherung (Pensions-, Gruppen- und Verbandsversicherung) und durch die Sozialversicherung sowie die sie ergänzende Fürsorge. Diese spezifisch schweizerische Struktur der Vorsorgebestrebungen darf durch die sechste AHV-Revision nicht verändert werden. Der Ausbau der Sozialversicherung soll vielmehr in der Weise erfolgen, dass ihre Leistungen auch in Zukunft Grundlage und Anreiz für die beiden übrigen Sicherungsbestrebungen sind. Die AHV-Rente und mit ihr die IV-Rente müssen also weiterhin sogenannte Basisleistungen bleiben, die für sich allein die Bedürfnisse der Versicherten in den genannten Wechselfällen des Lebens nicht zu decken vermögen.

Es ist nun aber unverkennbar, dass heute noch breite Bevölkerungsschichten vorwiegend auf die Basisleistungen der Sozialversicherung angewiesen sind. Viele Alte, Hinterlassene und Invalide konnten keine genügenden Ersparnisse anlegen oder Versicherungen abschliessen und stehen auch nicht im Genuss ausreichender Leistungen seitens der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen. Um ihnen im Rahmen der AHV und IV zu helfen, müssten entweder deren Leistungsansätze allgemein ganz erheblich gesteigert werden, womit das Prinzip der Ba-

sisversicherung aufgegeben und notgedrungen die übrigen Vorsorgebestrebungen beeinträchtigt wurden, oder aber es müssten die Minimalrenten unverhältnismässig heraufgesetzt werden, womit praktisch der Übergang zum System der Einheitsrenten vollzogen und dadurch eine grosse Zahl nicht bedürftiger Leute in den Genuss überhöhter Leistungen gelangen würde.

Die AHV/IV-Kommission hat das Problem der Lücken im gegenwärtigen und künftigen System unserer sozialen Sicherheit sorgfältig geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass nur die Ausrichtung von Zusatzleistungen an bedürftige Bezüger von AHV- und IV-Renten eine sinnreiche Erweiterung der Sozialversicherung darstelle. Neben eine verbesserte Volksversicherung habe ein System von besonders ausgestalteten Bedarfsleistungen zu treten, die dem sozial schwächsten Teil der Bevölkerung eine minimale Existenz garantieren. Wir teilen grundsätzlich die Konzeption der AHV/IV-Kommission und möchten nachstehend den doppelten Aspekt des vorgesehenen Ausbaus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge noch etwas näher beleuchten.

II. Grundsätzliches zur Verbesserung der AHV

Wenn nach der dargelegten Gesamtkonzeption die AHV den Charakter einer Basisversicherung beibehalten soll, so ist damit ihr Leistungsniveau noch nicht eindeutig bestimmt. Wie hoch eine sogenannte Basisrente anzusetzen ist, hängt wesentlich von der Einschätzung der Bedürfnisse der Versicherten und ihrer übrigen Vorsorgemöglichkeiten sowie von der finanziellen Lage der Versicherung ab. Wir halten nun dafür, dass mit der gegenwärtigen Revision die Rentenleistungen der AHV (und damit auch der IV) ohne Änderung ihrer Struktur und unter voller Ausnützung der finanziellen Gegebenheiten soweit als möglich verbessert werden sollen.

Damit wird nicht nur den heutigen Revisionswünschen Rechnung getragen und der AHV und IV ihre wichtige Stellung in der Sicherung der Alten, Hinterlassenen und Invaliden gewahrt, sondern – wie wir hoffen – dem Leistungsaufbau der AHV und IV auch für die Zukunft eine gewisse Stabilität verliehen. Die Renten der AHV und IV sollen zwar weiterhin wertbeständig bleiben und einem veränderten Lohn- und Preisniveau angepasst werden; auf eine strukturelle Änderung sollte dagegen verzichtet werden, wenn es gelingt, durch die persönliche und namentlich durch die berufliche Vorsorge den Rentnern jene zusätzlichen Mittel zu sichern, die ihnen eine würdige Lebenshaltung erlauben. Welche Verbesserungen die AHV im einzelnen erfahren soll, wird im Zweiten Teil zu erörtern sein.

III. Die Einführung von Zusatzleistungen

Die geplante Verbesserung der AHV und IV vermag – wie erwähnt – die Lücken im sozialen Schutz der Alten, Hinterlassenen und Invaliden nicht zu schliessen. Der Bestand der alten Leute, die auch nach der Revision über ungenügende Existenzmittel verfügen, dürfte sich schätzungsweise auf 150 000 bis

200 000 Personen belaufen. Sozialpolitisch muss daher angestrebt werden, im Anschluss an die eigentliche AHV-Revision ein System von Zusatzleistungen zu schaffen, durch das diesem Teil des Schweizervolkes eine Existenzgrundlage gesichert wird,

Wir haben die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten der Einführung von Zusatzleistungen abklären lassen. Verfassungsrechtlich dürfte einem solchen versicherungsähnlichen System nichts entgegenstehen. Immerhin lassen sich diese Leistungen nicht direkt mit den AHV- und IV-Renten verknüpfen; ihre Ausrichtung muss vielmehr im Rahmen bundesrechtlicher Vorschriften den Kantonen überlassen bleiben, damit die Zusatzleistungen mit den bereits bestehenden zusätzlichen Fürsorgeleistungen der Kantone organisch verbunden werden können. Wir sehen daher vor, einen besonderen Gesetzesentwurf über die Zusatzleistungen zur AHV und IV auszuarbeiten, und hoffen, dieses Gesetzeswerk, das die geplante AHV-Revision sinnvoll ergänzt, nach Anhörung der Kantone den eidgenössischen Räten in naher Zukunft unterbreiten zu können.

Allgemein lässt sich heute schon sagen, dass die Zusatzleistungen versicherungsmässig ausgestaltet werden müssen. Dem AHV- und IV-Rentner soll ein Anspruch auf Ergänzung seines anrechenbaren Einkommens (mit Einschluss der Rente) bis zu der einem Existenzminimum entsprechenden Einkommensgrenze eingeräumt werden. Wie hoch diese Grenze anzusetzen ist – in der AHV/IV-Kommission sind für Einzelpersonen 3000 Franken in Erwägung gezogen worden – wird bis zur Ausarbeitung des besonderen Gesetzesentwurfes näher abzuklären sein. Nach dem Vorschlag der genannten Kommission dürfte die finanzielle Belastung ein jährliches Ausmass von etwa 170 Millionen Franken erreichen und im Rahmen der Versicherung zur Hälfte zu Lasten des Bundes und zur Hälfte zu Lasten der Kantone gehen, wobei der Finanzkraft der Kantone angemessene Rechnung zu tragen wäre.

Die Einführung der Zusatzleistungen ist nur möglich, falls die Kantone ihre Mitwirkung zusichern. Sowohl in organisatorischer als auch in finanzieller Hinsicht fällt ihnen eine entscheidende Rolle zu. Das Eidgenössische Departement des Innern hat deshalb die Angelegenheit mit massgebenden Vertretern aller Kantone besprochen. Als Ergebnis dieser konferenziellen Besprechung kann festgehalten werden, dass die geplante Regelung in ihren Grundzügen einhellig begrüsst wird.

Zweiter Teil

Verbesserung der AHV**A. Die Ausgangslage für eine Gesetzesrevision***I. Das geltende Rentensystem der AHV*

1. Systematik und Rentenanspruch

Bei der 6. AHV-Revision geht es vorwiegend um die Verbesserung des Leistungssystems. Es dürfte daher zweckmässig sein, vorerst dessen Aufbau in schematischer Weise in Erinnerung zu rufen, und zwar nach den beiden im Gesetz vorgesehenen Einteilungsgründen.

a. Die Einteilung der Renten nach Kategorien stützt sich grundsätzlich auf das Kriterium der Beitragsdauer und führt zu nachstehender Systematik:

aa. Ordentliche Renten (mindestens ein Beitragsjahr notwendig)

- Vollrenten (vollständige Beitragsdauer; für Altersrenten: Jahrgänge 1893 und später)
- Generationsbedingte Teilrenten (z.B. Altersrenten der Jahrgänge 1883–1892 mit verdoppelter vollständiger Beitragsdauer)
- Pro-rata-Renten (1960 und später begründete Teilrenten bei unvollständiger Beitragsdauer)

bb. Ausserordentliche Renten

- Generationsbedingte (z.B. Altersrenten für vor 1. Juli 1883 geborene Schweizer, Einkommensgrenzen für Schweizer im Ausland)
- Nicht generationsbedingte (Beitragsleistung weniger als 1 Jahr oder kleinere Pro-rata-Renten als das Rentenminimum, d.h. Minimalgarantie insbesondere für Rückwanderer; immer mit Einkommensgrenzen verbunden)

b. Die Einteilung der Renten nach Arten geht primär vom versicherten Risiko aus und subsidiär vom Zivilstand, wienachstehende Systematik zeigt:

aa. Altersrenten

- Einfache Altersrente (Rentenalter für Männer 65 und für Frauen 63 Jahre)
- Ehepaar-Altersrente (Rentenalter des Mannes 65 und der Ehefrau 60 Jahre)

bb. Hinterlassenenrenten

- Witwenrenten (allenfalls Abfindung für kinderlose Witwen unter 40 Jahren oder ältere mit Ehedauer unter 5 Jahren)
- Waisenrenten (Vater- und Mutterwaisen, Vollwaisen, Grenzalter 18 bzw. 20 Jahre)

2. Rentenbemessung

a. Die Höhe der vollen einfachen Altersrente ist bestimmend für das Ausmass der Renten der übrigen Kategorien und Arten. Das Jahresbetragsresultat wird ausgehend vom durchschnittlichen Jahresbeitrag (= 4% des durchschnittlichen Erwerbseinkommens) berechnet. Die entsprechende Rentenformel lautet seit 1. Juli 1961 wie folgt:

$$450/ \times 6(-150), \times 4(-300), \times 2(-450), \times 1(-600) \\ \text{Min. 1080, Max. 2400}$$

Die erste Zeile enthält die allgemeine Berechnungsregel mit dem festen Rententeil von 450 Franken und den vier Faktoren ($\times 6$, $\times 4$, $\times 2$, $\times 1$) für die Berechnung des veränderlichen Rententeils, ausgehend vom durchschnittlichen Jahresbeitrag (in Klammern die Intervallgrenzen für die Zerlegung dieses Beitrags). Aus der zweiten Zeile sind der Mindest- und der Höchstansatz ersichtlich, wobei sich letzterer automatisch ergibt, wie es nachstehende Probe belegt.

Ein Beispiel möge die Berechnungsregel deutlicher machen. Beträgt der durchschnittliche Jahresbeitrag 400 Franken, so wird er zunächst gemäss den Intervallgrenzen zerlegt in $150 + 150 + 100 = 400$. Diese drei Komponenten werden der Reihe nach mit 6, 4 und 2 multipliziert, was den veränderlichen Teil von $900 + 600 + 200 = 1700$ ergibt. Zusammen mit dem festen Teil von 450 führt das auf eine einfache Altersrente von 2150 Franken im Jahr (gemäss Rententabelle auf 2160 Franken aufgerundet).

<i>Probe für Rentenminimum:</i>			Fr.
fester Rententeil			450
variabler Rententeil	6×105		630
Rentenminimum bis Einkommen 2625, d.h. bis durchschnittlichem Jahresbeitrag 105 . .			1080

<i>Probe für Rentenmaximum:</i>			
fester Rententeil			450
variabler Rententeil	$6 \times 150 = 900$		
	$4 \times 150 = 600$		
	$2 \times 150 = 300$		
	$1 \times 150 = 150$		1950
Rentenmaximum ab Einkommen 15 000, d.h. ab durchschnittlichem Jahresbeitrag 600 .			2400

b. Die Bemessung der Renten der übrigen Kategorien geht vom Berechnungsergebnis der Vollrente aus. Es kommt hier die Abhängigkeit der Renten von der Beitragsdauer zum Ausdruck, und zwar wie folgt:

aa. Generationsbedingte Teilrente. Der das Rentenminimum übersteigende Teil der Vollrente wird nur im Verhältnis der verdoppelten Beitragsdauer des Jahrganges zu einer Beitragsdauer von 20 Jahren gewährt (ursprünglich waren 20 volle Beitragsjahre des Jahrganges zum Bezug einer Vollrente notwendig). Dazu wird das ungekürzte Rentenminimum addiert.

bb. Pro-rata-Rente. Es wird auf das Verhältnis zwischen den effektiven Beitragsjahren des Versicherten und den von seinem Jahrgang geschuldeten Beitragsjahren abgestellt. Die auf das nächste Zwanzigstel gerundete Verhältniszahl (vgl. Anhangtabelle 5) wird mit der entsprechenden Vollrente multipliziert (hier wird auch das Rentenminimum in die Kürzung einbezogen).

cc. Ausserordentliche Rente (ursprünglich als Übergangsrente für die Beitragsdauer von 0 Jahren vorgesehen). Sie entspricht dem Minimum der ordentlichen Rente, vorbehaltlich des Kürzungseinflusses der Einkommensgrenzen.

c. Die Rentenhöhe bei den übrigen Arten lässt sich immer aus der einfachen Altersrente der zutreffenden Kategorie berechnen. Diese Renten betragen in Prozenten der einfachen Altersrente:

aa. Ehepaar-Altersrente = 160%

bb. Witwenrente = 80%

cc. Waisenrenten – einfache = 40%
 – Vollwaisen = 60%

II. Die demographische und wirtschaftliche Entwicklung

1. Bevölkerungsstatistische Grundlagen

Zur Vorausberechnung der Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentner muss auf bestimmte Annahmen über die künftige Bevölkerungsentwicklung abgestellt werden. Diese Annahmen sind vom Bundesamt für Sozialversicherung im Einvernehmen mit dem Ausschuss für die technische Bilanz der AHV/IV-Kommission von Grund auf überprüft worden.

Die Erneuerung der Bevölkerung erfolgt durch Geburten- und Wanderungsüberschüsse; die diesbezüglichen Zahlen mögen in Anhangtabelle 1 konsultiert werden. Die Wanderungsüberschüsse resultieren zum grossen Teil aus dem Zuzug der Gastarbeiter, wovon noch später die Rede sein wird.

Die Entwicklung der Gesamtbevölkerung in ihrer Zusammensetzung nach Alter und Geschlecht geht gemäss den getroffenen Annahmen aus Anhangtabelle 2 hervor. Innert 20 Jahren werden wir so zum 7 Millionen-Volk und um die Jahrtausendwende wird beinahe die 8 Millionengrenze erreicht. Dabei wird vorerst während 2–3 Jahrzehnten vor allem die Gruppe der 20–64jährigen absolut bedeutend stärker zunehmen als jene der über 65jährigen, was die Ursache zusätzlicher Beitragseingänge sein wird, insbesondere seitens der Gastarbeiter.

Die aufgezeigten Entwicklungen finden ihren direkten Niederschlag in den künftigen Beständen der Beitragspflichtigen und der Rentenbezüger, so wie sie in Anhangtabelle 3 wiedergegeben sind. Die Zahl der Beitragspflichtigen wird demnächst die 3 Millionengrenze übersteigen, und 1 Million an Rentenbezügern (Ehepaare zu 2 Personen gezählt) dürfte in Bälde erreicht sein.

2. Einkommensverhältnisse

Grundlegend für die Vorausberechnung der Beitragseingänge der AHV sind die Annahmen betreffend die künftige Entwicklung der jährlichen Summe der Erwerbseinkommen, welche sich als Produkt «Zahl der Beitragspflichtigen mal mittleres Erwerbseinkommen pro Kopf» ergibt.

Die Entwicklung der Bestände der Beitragspflichtigen resultiert aus den demographischen Rechnungsgrundlagen, wogegen für die Entwicklung des mittleren Erwerbseinkommens der Beitragsindex der AHV massgebend ist. Setzt man den mittleren AHV-Beitrag pro Kopf ($= 4\%$ des Mittelwertes der Erwerbseinkommen) des Jahres 1948 $= 100$, so zeigt z.B. die Beitragsstatistik des Jahres 1960, dass dieser Beitrag inzwischen um 50 Prozent zugenommen, d.h. den Indexstand 150 erreicht hat. Für das Jahr 1962 kann der Index auf 172 geschätzt werden, und die für 1963 bereits vorliegenden Abrechnungsergebnisse scheinen darauf zu deuten, dass in diesem Jahr der Stand von 190 überschritten wird. Für 1965 wurde ein Beitragsindex von 203 in Rechnung gestellt, was einer Zunahme der mittleren Löhne um 6 Prozent innert zwei Jahren gleichkommt. Eine Zunahme-Intensität von jährlich 3 Prozent während dieser Periode entspricht etwa dem seit 15 Jahren festgestellten mittleren Realzuwachs der Jahreslöhne.

Für die Entwicklung des Lohnniveaus nach 1965 wurde von der AHV/IV-Kommission angenommen, dass der Beitragsindex noch weiterhin zunehme und im Jahre 1970 den Stand von 235 erreiche, was einem Zuwachs von 15 Prozent innert 5 Jahren, d.h. einem solchen von 3 Prozent im Jahresdurchschnitt entspricht. Von da an wurde der Index 235 in den Vorausberechnungen beibehalten, weshalb von einem statischen Rechnungsmodell gesprochen werden kann, bei welchem sich sowohl die Beiträge als auch die Renten auf dem für die geplante Revision vorgesehenen Niveau stabilisieren.

Es ist anzunehmen, dass der Beitragsindex auch nach 1970 weiter ansteigen wird. In diesem Fall könnte aber bald eine weitere Rentenanpassung in Frage kommen. Die von einem höheren Beitragsindex verursachten zusätzlichen Beitragseinnahmen müssten dann zu diesem Zweck in Reserve gestellt werden, ansonst die Politik des «vorgegessenen Brotes» betrieben würde. Um den Zusammenhang zwischen einer weitergehenden Lohnentwicklung und den dadurch ermöglichten weiteren Rentenanpassungen zu illustrieren, wurde auch mit einem dynamischen Modell gerechnet, auf welches wir noch später unter C, II, 2 hier-nach zurückkommen werden.

Wie sich die Entwicklung gemäss dem von der AHV/IV-Kommission gewählten statischen Rechnungsmodell gestaltet, zeigt die Texttabelle 1. Aus ihr ist ersichtlich, dass die Erhöhung der mittleren Löhne einen stärkeren Einfluss auf die Zunahme der Beitragseingänge ausübt als die Entwicklung der Bestände der Beitragspflichtigen. So werden sich z.B. von 1948 bis 1965 die Beitragseingänge nahezu verdreifachen; die Bestände nehmen in der gleichen Zeit kaum um 50 Prozent zu, die mittleren Löhne jedoch um mehr als 100 Prozent.

Entwicklung der Erwerbseinkommen und der Beiträge

Statisches Modell

(Bis 1962: Abrechnungsergebnisse)

Texttabelle 1

Jahr	Jahressummen in Millionen Franken		Indexmassige Entwicklung (1948 = 100)		
	Erwerbs- einkommen	Beiträge (4 %)	Jahres- summen	Bestände Beitrags- pflichtige	Mittelwert «Löhne» (Beitragsindex)
1948	10 450	418	100	100 ¹⁾	100 ²⁾
1960	20 000	798	191	127	150
1962	25 100	1005	240	140	172
1965	30 600	1225	293	144	203
1970	38 000	1518	364	155	235
1975	39 000	1559	373	159	235
1980	40 200	1610	385	164	235
1985	41 400	1654	396	169	235
Jahresmittel: 1965–1984	37 600	1504	360	157	229
Unbegrenzt	40 200	1609	385	168	230

¹⁾ Anfangsbestand: 2,1 Millionen Personen.

²⁾ Mittleres Erwerbseinkommen: 4980 Franken im Jahr 1948.

Für die nachstehend betrachteten Vorausberechnungen auf kurze Sicht ist die Feststellung wichtig, dass sich im Durchschnitt der Periode 1965–1984 ein jährlicher Beitragseingang von rund 1,5 Milliarden Franken ergeben sollte. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass von dieser Beitragssumme mehr als 200 Millionen von den Gastarbeitern aufgebracht werden. Wir werden später zeigen, welche Rückwirkungen ein möglicher Ausfall dieser Beitragskomponente auf den Finanzhaushalt der AHV haben könnte.

Andererseits ist es auch denkbar, dass das Lohnniveau in den Anfangsjahren 1965 bis 1970 weniger betont ansteigt als gemäss den Annahmen der AHV/IV-Kommission, und dass die im allgemeinen Lohnniveau mitberücksichtigten Überstunden dahinfallen. Zusätzliche Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass selbst derartige Entwicklungen zu einer Beitragssumme von 1,5 Milliarden

im Jahresdurchschnitt der Periode 1965–1984 führen können, vorausgesetzt, dass nach 1970 mit einer Zunahme der Reallöhne um etwa 2 Prozent während 5 Jahren gerechnet wird. Die letzterwähnte Annahme wird von Vertretern der Wirtschaftswissenschaft als realistisch bezeichnet. Allzu optimistische Annahmen für die Jahre 1965–1969 werden sich so nach 1970 zwangsläufig korrigieren, weshalb wir die von der AHV/IV-Kommission verwendeten Rechnungsgrundlagen unseren weiteren Überlegungen zugrundelegen können.

Die Verteilungen der Beitragspflichtigen und der Rentner nach ihrem massgebenden Einkommen sind ebenfalls als wichtige wirtschaftsstatistische Rechnungsgrundlagen zu erwähnen. Entsprechende Angaben sind aus der Text-tabelle 2 ersichtlich.

Verteilung der Beitragspflichtigen und der Beitragssummen nach dem Erwerbseinkommen

(Schweizer Männer, Beitragsindex gemäss Texttabelle 1)

Texttabelle 2

Jährliches Erwerbseinkommen in Franken	Promilleverteilung der					
	Beitragspflichtigen			Beitragssummen		
	1948	1960	1965	1948	1960	1965
bis 5 000	455	246	188	181	56	30
5 000–10 000	406	371	211	455	292	123
10 000–15 000	90	240	311	174	291	293
15 000–20 000	27	76	147	74	122	193
20 000–30 000	15	43	95	62	100	161
30 000 und mehr	7	24	48	54	139	200
Total	1000	1000	1000	1000	1000	1000

Diese Zahlen zeigen deutlich, dass mit der Erhöhung des Beitragsindex ein «Abwandern» der Beitragspflichtigen in die höhern Einkommensstufen verbunden ist. Welche Bedeutung einer solchen «Abwanderung» bei der Bemessung der künftigen Renten zukommt, sei unter B I, 1 b. hiernach erörtert.

III. Der finanzielle Stand der AHV

1. Beurteilung auf weite Sicht

Gemäss AHVG, Artikel 92 hat der Bundesrat zur Überprüfung des finanziellen Gleichgewichts mindestens alle 10 Jahre eine technische Bilanz der Versicherung erstellen zu lassen. In diesem Sinne erteilte er am 25. April 1962 den zuständigen Instanzen den Auftrag, eine solche Bilanz zu errechnen. Die mit den vorstehend skizzierten neuen Rechnungsgrundlagen durchgeführten Vorausberechnungen zeitigten für die Entwicklung des Finanzhaushalts das in Anhangtabelle 6 mitgeteilte Ergebnis. Daraus entsteht die technische Bilanz, welche in Texttabelle 3 als Durchschnittsbudget auf weite Sicht dargestellt wird.

Zeitlich unbegrenztes Durchschnittsbudget ab 1. Januar 1965
gemäss geltender Ordnung

Mittlere Jahreswerte in Millionen Franken

Texttabelle 3

Budgetposten	Grundlagen 1951-1960 (Zinsfuss 3 %)	Neue Rechnungsgrundlagen (Zinsfuss 3 1/4 %) mit öffentlicher Hand	
		Minimum ¹⁾	Maximum ²⁾
<i>A. Aktiven</i>			
<i>a. Ausgleichsfonds (Zinsen)</i>	199	230	230
<i>b. Beiträge (4 %)</i>	1007	1609	1609
<i>c. Öffentliche Hand</i>	425	528	1839
	1631	2367	3678
<i>B. Passiven</i>	1839	2260	2260
<i>C. Aktivenüberschuss</i>	— 208	107	1418

¹⁾ Öffentliche Hand gemäss geltender Regelung; bis 1967: 160 Mio, 1968-1977: 280 Mio, ab 1978: 1/4 der Ausgaben.
²⁾ Öffentliche Hand gemäss verfassungsmässiger Höchstgrenze: 1/2 der Ausgaben (nach Verwendung des Aktivenüberschusses zur Verbesserung der Leistungen).

Diese Tabelle vermittelt in den beiden ersten Spalten den Vergleich der Auswirkungen der alten und der neuen Rechnungsgrundlagen. Der entscheidende Unterschied liegt in den Beitragseinnahmen, welche mit den in vorstehender Texttabelle 1 ausgewiesenen 1,6 Milliarden im Jahresdurchschnitt eingesetzt wurden, anstelle der bis anhin gültigen 1,0 Milliarde. Die übrigen Unterschiede sind auf die neuen demographischen Rechnungsgrundlagen sowie auf die Wahl eines höhern Zinsfusses zurückzuführen. Der neu in Rechnung gestellte Zinsfuss von 3 1/4 Prozent entspricht der in jüngster Zeit verzeichneten Nettorendite des gesamten Anlagebestandes des Ausgleichsfonds.

Das mit den neuen Grundlagen gerechnete Durchschnittsbudget wurde bezüglich der Zuwendungen der öffentlichen Hand in Texttabelle 3 in zwei Varianten wiedergegeben. Rechnet man mit der in AHVG, Artikel 103 vorgesehenen Minimalregelung, so hat die öffentliche Hand durchschnittlich 528 Millionen Franken im Jahr aufzubringen, was rund 23 Prozent der künftigen Ausgaben deckt. Wird jedoch die verfassungsmässige Höchstgrenze in Rechnung gestellt, gemäss welcher Bund und Kantone zusammen die Hälfte der Ausgaben – auch nach einer entsprechenden Leistungsverbesserung – übernehmen können, ergibt sich eine Gesamtzuwendung von 1839 Millionen Franken.

Je nach dem Ausmass der Beiträge der öffentlichen Hand entsteht deshalb ein Jahresdurchschnittlicher Einnahmenüberschuss von 107 bis 1418 Millionen Franken. Wird der Überschuss zur durchschnittlichen Jahresausgabe von 2260 Millionen in Beziehung gesetzt, so erhellt, dass damit eine Rentenverbesserung

rung von mindestens 5 Prozent und höchstens von rund 60 Prozent ermöglicht würde. Jede Rentenerhöhung, die sich in diesen Grenzen hält, ist verfassungsmässig gesehen zulässig. Zur Finanzierung einer merklichen Rentenerhöhung ist demmassen eine Heraufsetzung der Zuwendungen der öffentlichen Hand über kurz oder lang unumgänglich.

Die mögliche Entwicklung des Ausgleichsfonds, so wie dies in Anhang-tabelle 6 zum Ausdruck kommt, gehört ebenfalls zur Beurteilung der finanziellen Lage auf weite Sicht. Auf Ende 1962 wurde der Fonds mit rund 6,3 Milliarden Franken verbucht. Würde das geltende Leistungssystem nicht revidiert, ergäben sich alljährlich zunehmende Rechnungsüberschüsse, so dass der Ausgleichsfonds sich innert 10 Jahren genau verdoppeln und somit den Stand von 13 Milliarden erreichen würde; weitere 10 Jahre später, also Ende 1982 wäre die 20 Milliarden-grenze bereits überschritten. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass eine merkliche Rentenerhöhung ohne Erhöhung der Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber finanziert werden kann.

2. Beurteilung für den Zeitabschnitt 1965–1984

Die AHV/IV-Kommission hat neben dem Budget auf weite Sicht auch ein solches auf kurze Sicht, nämlich für den zwanzigjährigen Zeitabschnitt 1965 bis 1984 aufgestellt. Die Vorausberechnungen auf weite Sicht gestatten eine richtungsweisende Planung, wogegen die Schätzungen auf kurze Frist eine genauere Planung für die nähere Zukunft erlauben.

Diese Feststellung gilt für alle vier entscheidenden Elemente des AHV-Budgets, nämlich für den Ausgleichsfonds, die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber, die Zuwendungen der öffentlichen Hand sowie für die jährliche Belastung. Wie unter II, 2 dargelegt, kann für den Zeitabschnitt 1965–1984 mit einer Beitragssumme von 1,5 Milliarden Franken im Jahresdurchschnitt gerechnet werden. Die durchschnittlichen Jahresausgaben bewegen sich in der gleichen Grössenordnung. Bezüglich der Entwicklung des Ausgleichsfonds und der öffentlichen Zuwendungen lassen sich eine Minimal- und eine Maximal-variante in Erwägung ziehen.

Beim Ausgleichsfonds ergeben sich die beiden Varianten aus der mehr oder weniger starken Inanspruchnahme der Zinsen. Auf Ende 1964 kann mit einem Ausgleichsfonds in der Höhe von 7,2 Milliarden Franken gerechnet werden. Bei einem Zinsfuss von $3\frac{1}{4}$ Prozent ergäben sich hieraus rund 230 Millionen Franken an Jahreszinsen. Will man diese alljährlich zur Deckung der Ausgaben heranziehen, so wird der Fonds seinen anfänglichen Stand beibehalten, vorausgesetzt, dass auch die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber sowie die Zuwendungen der öffentlichen Hand laufend ausgegeben werden. Wird jedoch auf die Verwendung der Zinsen gänzlich verzichtet, werden diese alljährlich im Fonds verbleiben, so dass er bis Ende der zwanzigjährigen Periode sich verdoppeln und den Stand von 13,7 Milliarden erreichen wird.

Bei den Zuwendungen der öffentlichen Hand ergibt sich die Minimalvariante aus der geltenden gesetzlichen Regelung, wie sie in der Fussnote ¹⁾ der Textta-
belle 3 angedeutet ist. Im Durchschnitt der nächsten 20 Jahre lassen sich
diese Zuwendungen auf 305 Millionen Franken bewerten. Werden jedoch die
bereits zur Verfügung stehenden fiskalischen Mittel vollständig in Rechnung ge-
stellt, können etwa 80 Millionen Franken mehr eingesetzt werden, selbst wenn
bei den Kantonen mit ihrem bisherigen Beitrag von 53 Millionen im Jahr ge-
rechnet wird.

Die erwähnten Mehreinnahmen von 80 Millionen ergeben sich ausschliesslich
aus der fiskalischen Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser, aus wel-
chen Mitteln die Beiträge des Bundes an die AHV bestritten werden. Textta-
belle 4 vermittelt die nötigen Anhaltspunkte zur Schätzung der weitem Ein-
gänge.

Spezialfonds des Bundes für die AHV

Beträge in Millionen Franken

Texttabelle 4

Rechnungskonten	Rechnungsergebnisse			Schätzungen	
	1960	1961	1962	1963	1964
Fonds Jahresanfang	619	724	833	966	1114
Ertrag Tabak u. Alkohol . .	212	216	240	255	270
	831	940	1073	1221	1384
An AHV ¹⁾	107	107	107	107	107
Fonds Jahresende	724	833	966	1114	1277

¹⁾ Total öffentliche Hand: 160 Mio, wovon ein Drittel, d. h. 53 Mio von den Kantonen
aufgebracht.

Es ist offensichtlich nicht übersetzt, wenn für 1965 mit einem Zugang von
280 Millionen Franken gerechnet wird. Ferner ist daran zu erinnern, dass die Be-
lastung aus Tabak und Alkohol von 120 Millionen im Jahre 1948 auf 240 Mil-
lionen im Jahre 1962 angestiegen ist, was einem jährlichen Zuwachsrhythmus
von 8,5 Millionen entspricht. Setzt man lediglich eine Jahreszunahme von
6 Millionen in Rechnung, so steigt der jährliche Ertrag in der 20jährigen Pe-
riode 1965–1984 von 280 auf rund 400 Millionen Franken, was für die AHV eine
durchschnittliche Jahreseinnahme von 330 Millionen bedeutet. Zusammen mit
den Zuwendungen der Kantone im Ausmass von 53 Millionen können demnach
als Beitrag der öffentlichen Hand insgesamt 383 Millionen Franken ins maximale
Durchschnittsbudget eingesetzt werden.

Gestützt auf diese Angaben ergeben sich nun ohne weiteres die beiden ange-
kündigten Durchschnittsbudgets auf kurze Sicht, so wie sie aus Texttabelle 5
ersichtlich sind.

Durchschnittsbudget für Zeitabschnitt 1965–1984
gemäss geltender Ordnung

Mittlere Jahreswerte in Millionen Franken

Texttabelle 5

Budgetposten	Zinsverbrauch und öffentliche Hand	
	Minimum	Maximum
<i>A. Einnahmen</i>		
a. Zinsen	—	230
b. Beiträge (4%)	1504	1504
c. Öffentliche Hand . .	305 ¹⁾	383 ²⁾
	1809	2117
<i>B. Ausgaben</i>	1536	1536
<i>C. Einnahmenüberschuss .</i>	273	581

¹⁾ Geltende Regelung; vgl. Texttabelle 3, Fussnote ¹⁾.
²⁾ Bund: Ertrag Tabak und Alkohol, 330 Mio im Durchschnitt/Kantone: 53 Mio.

Der jährliche Einnahmenüberschuss hängt demnach wesentlich von den getroffenen Extremannahmen ab. Werden die Zinsen nicht ausgegeben und begnügt man sich mit den gegenwärtig geltenden Zuwendungen von Bund und Kantonen, so beträgt der Überschuss 273 Millionen im Jahr. Werden dagegen alle Zinsen verbraucht und soll die öffentliche Hand etwa 80 Millionen mehr aufbringen als bisher, so kann ein Überschuss von 581 Millionen ausgewiesen werden.

Im Vergleich zu den jahresdurchschnittlichen Ausgaben von 1536 Millionen erlauben diese Überschüsse Leistungsverbesserungen im Ausmass von rund 20 bis 40 Prozent. Beide Ansätze bewegen sich innerhalb der durch die Methode auf weite Sicht ermittelten Grenzen von 5 und 60 Prozent und sind deshalb ebenfalls verfassungskonform.

Die Verbesserungsmöglichkeiten von 20 bis 40 Prozent waren denn auch für die Beratungen der AHV/IV-Kommission wegweisend. Es herrschte jedoch die Meinung vor, dass der Ausgleichsfonds im Laufe der nächsten 20 Jahre nicht mehr wesentlich zunehmen und am Ende der Periode etwa das dreifache einer Jahresausgabe betragen sollte. Damit wird zugleich einer Leistungsverbesserung das Wort gesprochen, welche merklich über die erwähnte untere Grenze von 20 Prozent hinausgeht. Wir können uns dieser Betrachtungsweise anschliessen, um so eher als wir bereits anlässlich der 5. AHV-Revision eine Stabilisierung des Ausgleichsfonds auf der Höhe von 6 bis 7 Milliarden in Aussicht genommen haben.

B. Die Grundzüge der Revisionsanträge

I. Die Rentenerhöhung

1. Verbesserung der Vollrenten

a. Die Erhöhung der laufenden Vollrenten steht sowohl vom sozialpolitischen als auch vom versicherungsmathematischen Standpunkt aus gesehen im Zentrum des Problems der Rentenerhöhung. Vor allem sind die jetzigen Rentenbezüger auf eine angemessene Rentenerhöhung angewiesen, insbesondere wegen der seit Inkrafttreten der 5. AHV-Revision eingetretenen Verteuerung der Lebenshaltungskosten, zumal ein grosser Teil dieser Personen von keiner andern Seite einen Teuerungsausgleich erhalten kann. Sodann ergibt sich aus der Wahl des Erhöhungsansatzes der wichtigste Hinweis für die Gestaltung der Rentenformel für die künftige zuzusprechenden Renten.

Bezüglich der Wahl des prozentualen Erhöhungsansatzes wurden von der AHV/IV-Kommission verschiedene Varianten geprüft, denen Verbesserungsansätze von 20 bis 40 Prozent zugrunde lagen. Schliesslich gab die Kommission einer allgemeinen Rentenerhöhung um ein Drittel einmütig den Vorzug. Im übrigen war sie sich darin einig, dass allen Bezüger eine verhältnismässig gleiche Erhöhung der Renten zugute kommen müsse, d.h. die beschlossene Heraufsetzung um ein Drittel soll nicht nur ein Durchschnittswert darstellen, sondern in jedem einzelnen Fall gewährt werden. Eine solche prozentual gleiche Rentenerhöhung ist bei der 6. Revision deshalb möglich, weil die Voraussetzungen hierfür bereits anlässlich der 5. Revision geschaffen wurden. Bei der 5. Revision konnte nämlich für die Renten der mittleren Einkommensstufen eine Korrektur angebracht werden, welche ihren durch die frühere Teilrentenverbesserung verursachten Rückstand wettmachte. Eine einheitliche Verbesserung der laufenden Renten war damals nicht möglich.

Wir sind überzeugt, dass der Vorschlag der AHV/IV-Kommission den jetzigen sozialen Bedürfnissen entspricht. Es darf nämlich nicht übersehen werden, dass die Renten der 5. AHV-Revision auf die Einkommensverhältnisse des Jahres 1960 mit dem Beitragsindex 150 zugeschnitten waren. Da der Beitragsindex sich bereits dem Stand von 200 nähert und in Bälde dieses Niveau überschreiten kann, sollte das neue Rentenniveau zum mindesten dem Beitragsindex von 200 entsprechen, da sonst der ausgefallene Arbeitsverdienst nicht mehr im richtigen Verhältnis ersetzt würde.

Die beantragte einheitliche Rentenerhöhung um $\frac{1}{3}$ entspricht genau der Erhöhung der mittleren Einkommen zwischen 1960 und 1965. Damit ist keineswegs gesagt, dass die Renten immer genau den Lohnverhältnissen angepasst werden können. Vielmehr ist jetzt schon ein gewisser Rückstand der Rentenhöhe auf die Höhe der Erwerbseinkommen in Kauf zu nehmen, da die Finanzierung der revidierten Renten (Index 200) sich auf ein Lohnniveau stützt, das mit dem Beitragsindex von 235 gekennzeichnet wird, ähnlich wie die Finanzierung der geltenden Ordnung (Rentenindex 150) von einem Beitragsindex 175 ausgeht.

b. Die Neugestaltung der Formel der künftigen Vollrenten muss auch bei den nach Inkrafttreten der 6. Revision entstehenden Neurenten zum mindesten eine Rentenverbesserung um ein Drittel gewährleisten. Bei dieser Neugestaltung darf überdies das unter A, II, 2 hievor erwähnte «Abwandern» der Beitragspflichtigen in die höhern Einkommensstufen nicht übergangen werden. Die nachstehende neue Formel für die volle einfache Altersrente trägt diesen beiden Forderungen Rechnung. Wenn wir uns der unter A, I, 2 erläuterten Symbolik bedienen, sieht die neue Rentenformel wie folgt aus, wobei von den unveränderten 4prozentigen Beitragsansätzen ausgegangen wird.

$$1000/ \times 4(-400), \times 2(-700)$$

Min. 1500, Max. 3200

Die Proben für das Rentenminimum und das Rentenmaximum gewähren den besten Einblick in die neue Struktur der Rentenformel, weshalb sie gleich aufgeführt seien:

<i>Rentenminimum:</i>		Fr.
fester Rententeil		1000
variabler Rententeil	4×125	<u>500</u>
Rentenminimum bis Einkommen 3125, d.h.		
bis durchschn. Jahresbeitrag 125 . . .		1500
<i>Rentenmaximum:</i>		
fester Rententeil		1000
variabler Rententeil	$4 \times 400 = 1600$	
	$2 \times 300 = 600$	<u>2200</u>
Rentenmaximum ab Einkommen 17 500,		
d.h. ab durchschn. Jahresbeitrag 700 .		3200

Zum Verständnis der neuen Rentenformel sind noch einige zusätzliche Bemerkungen notwendig, welche wie folgt zusammengefasst seien:

- Das neue Rentenminimum beträgt 1500 Franken im Jahr. Streng genommen ergäbe die Erhöhung des geltenden Minimums von 1080 Franken um $\frac{1}{3}$ den genauen Betrag von 1440 Franken. Es ist also eine geringfügige Rundung um 60 Franken vorgenommen worden.
- Das neue Rentenmaximum beträgt 3200 Franken im Jahr und wird beim rentenbildenden Höchsteinkommen von 17 500 Franken im Jahresdurchschnitt erreicht. Das geltende Rentenmaximum von 2400 Franken wird demnach genau um $\frac{1}{3}$ erhöht, das geltende rentenbildende Höchsteinkommen von 15 000 Franken aber lediglich um rund 17 Prozent, also weniger als um $\frac{1}{3}$, welches letzterer Erhöhungssatz zu einem Grenzeinkommen von 20 000 Franken geführt hätte. Diese relative Herabsetzung des rentenbildenden Grenzeinkommens ist auf die nachstehend erwähnte Vereinfachung der Rentenformel zurückzuführen und entspricht übrigens besser der ursprünglichen Rentenformel von 1948.

- Die vier Progressionsstufen in der geltenden Rentenformel werden in der neuen Formel auf zwei reduziert, indem die Faktoren 1 und 6 fallen gelassen wurden. Die Streichung des Faktors 6 wird durch eine markante Erhöhung des festen Rententeils kompensiert. Die neue Rentenformel weist somit gegenüber jener von 1961 eine strukturelle Vereinfachung auf; diesbezüglich sind die Verhältnisse aus dem Jahre 1948 wieder hergestellt worden. Anlässlich einer allenfalls notwendig werdenden erneuten Anpassung der Renten sollte versucht werden, mit einem einzigen Faktor durchzukommen, wie dies vielerorts als wünschbar bezeichnet wird.

Bei der Anwendung der neuen Rentenformel darf nicht vergessen werden, dass sie der in Texttabelle 2 aufgezeigten «Abwanderung» der Beitragspflichtigen in die höhern Einkommensstufen bereits Rechnung trägt, und zwar durch die Verschiebung der Progressionsstufen und eine entsprechende Heraufsetzung des rentenbildenden Höchsteinkommens. Die gegenüber dem Jahre 1948 eingetretene Verdoppelung der Arbeitseinkommen macht sich aber beim durchschnittlichen Jahresbeitrag verhältnismässig schwach bemerkbar, da die Beiträge aus den Jahren mit tiefem Lohnniveau stark auf den Durchschnitt drücken und so das besagte «Abwandern» während manchen Jahren kaum zum Ausdruck kommt. Der durchschnittliche Jahresbeitrag für eine im Jahre 1965 festzusetzende Rente erfährt so lediglich eine Erhöhung um 36 Prozent, obschon die Löhne während der beruflichen Laufbahn 1948–1965 um 100 Prozent zugenommen haben. Der durchschnittliche Jahresbeitrag hat demnach zum Lohn am Ende der Beitragszeit keine innere Beziehung mehr und trägt somit dem heute erreichten Lohnniveau zu wenig Rechnung.

Wurde nun die Rente gestützt auf den angedeuteten zu niedrigen durchschnittlichen Jahresbeitrag berechnet, ergäbe die neue Rentenformel eine kleinere Rentenerhöhung als ein Drittel. Es ist deshalb naheliegend, Beiträge aus früheren Jahren wenigstens teilweise aufzuwerten. Die AHV/IV-Kommission erachtet eine Aufwertung der bis Ende 1964 bezahlten Beiträge um $\frac{1}{3}$ als unumgänglich, sofern mit der neuen Rentenformel auch in Zukunft Rentenerhöhungen um $\frac{1}{3}$ erreicht werden sollen. Wir billigen den Vorschlag der besagten Kommission, dies um so mehr als eine solche Aufwertung bereits im Jahre 1945 von der Eidgenössischen Expertenkommission für die Einführung der AHV im Falle merklicher Preis- und Lohnsteigerungen befurwortet wurde.

Aus Graphik Nr. 1 im Anhang geht die mathematische Dehnungstechnik der Ableitung der neuen Rentenformel aus jener des Jahres 1961 hervor. Insbesondere ist die Wirkung der Aufwertung der Beiträge um $\frac{1}{3}$ durch zwei Pfeile angegeben. Graphik Nr. 3 zeigt den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Rentenarten. Des weitern sei auf die Anhangtabelle 4 verwiesen, in welcher die neuen Jahres- und Monatsansätze ebenfalls für alle Rentenarten angegeben sind.

c. Die Verbesserung der Renten im Einzelfall erreicht in allen Einkommensstufen ein sozial sehr wertvolles Ausmass, variiert sie doch bei den Altersrenten zwischen 35 Franken im Monat beim Minimum für Alleinstehende

und über 100 Franken monatlich beim Maximum für Ehepaare. Einzelheiten mögen der Texttabelle 6 entnommen werden.

Erhöhung der Altersrenten

Texttabelle 6

Durchschnittliches Jahreseinkommen in Franken ¹⁾		Einfache Altersrente in Franken			Ehepaar-Altersrente in Franken			Relative Erhöhung in Prozent
Effektiv	Auf- gewertet ²⁾	Geltende Ordnung ³⁾	Revisions- antrag ⁴⁾	Erhöhung	Geltende Ordnung ³⁾	Revisions- antrag ⁴⁾	Erhöhung	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
2 343	<u>3 125</u>	1080	1500	420	1728	2400	672	39
<u>2 625</u>	3 500	1080	1560	480	1728	2496	768	44
<u>3 000</u>	4 000	1170	1640	470	1872	2624	752	40
4 000	5 333	1390	1853	463	2224	2965	741	33
5 000	6 667	1550	2067	517	2480	3307	827	33
6 000	8 000	1710	2280	570	2736	3648	912	33
7 000	9 333	1870	2493	623	2992	3989	997	33
8 000	10 667	1990	2653	663	3184	4245	1061	33
9 000	12 000	2070	2760	690	3312	4416	1104	38
10 000	13 333	2150	2867	717	3440	4587	1147	38
12 500	16 667	2300	3133	833	3680	5013	1333	36
13 125	<u>17 500</u>	2325	3200	875	3720	5120	1480	38
<u>15 000</u>	20 000	2400	3200	800	3840	5120	1280	33

¹⁾ Die Grenzen der rentenbildenden Durchschnittseinkommen sind unterstrichen.
²⁾ Die vor Inkrafttreten der 6. Revision bezahlten Beiträge werden um $\frac{1}{3}$ aufgewertet.
³⁾ Ausgehend von Spalte (1).
⁴⁾ Ausgehend von Spalte (2).

In diesem Zusammenhang darf auch darauf hingewiesen werden, dass die seit 1961 eingetretene verschärfte Teuerung frankenmässig voll ausgeglichen wird, und zwar etwa im gleichen Ausmass wie bei den Jahreslöhnen von 5000 bis 15 000 Franken. Es ist somit nicht verwunderlich, dass die prozentuale Rentenverbesserung um $33\frac{1}{3}$ Prozent markant über das relative Mass von ungefähr 8 Prozent der seither beobachteten Teuerung hinausgeht.

d. Die verbesserten Leistungen der AHV bleiben nach wie vor Basisrenten. Um dies zu erkennen, genügt ein Blick auf Texttabelle 7. Im Verhältnis zu den Löhnen im Zeitpunkt des Rentenbeginns (Texttabelle 1) erfahren die Renten im wesentlichen keine Erhöhung.

Altersrenten in Prozenten des Erwerbseinkommens

Texttabelle 7

Durchschnittliches Jahreseinkommen in Franken		Einfache Altersrente in Prozenten		Ehepaar-Altersrente in Prozenten	
Effektiv	Aufgewertet ¹⁾	Geltende Regelung ²⁾	Revisions- antrag ³⁾	Geltende Regelung ²⁾	Revisions- antrag ³⁾
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2 500	3 333	43	46	69	74
5 000	6 667	31	31	50	50
7 500	10 000	26	26	42	42
10 000	13 333	22	22	34	34
12 500	16 667	18	19	29	30
15 000	20 000	16	16	26	26

¹⁾ Die vor Inkrafttreten der 6. Revision bezahlten Beiträge werden um $\frac{1}{3}$ aufgewertet.
²⁾ In Prozenten von Spalte (1).
³⁾ In Prozenten von Spalte (2).

In den aufgezeigten Prozentzahlen liegt auch der tiefere Grund, weshalb die neuen AHV-Renten zusammen mit jenen der Pensionsversicherung praktisch zu keiner Überversicherung führen werden. Es stellen sich demgemäss nach erfolgter AHV-Revision für die Pensionskassen keine Anerkennungsprobleme, wie dies anlässlich der Einführung dieses Sozialversicherungszweiges im Jahre 1948 der Fall war. Auch wird das immer noch grosse Wirkungsfeld zur Gründung neuer Kassen keineswegs geschmälert.

2. Verbesserung der Renten der übrigen Kategorien

a. Die Ansätze der ausserordentlichen Renten sind, wie eingangs erwähnt, identisch mit dem Minimum der ordentlichen Renten. Diese Relation soll nicht tangiert werden, so dass die neuen ausserordentlichen Renten direkt der ersten Zeile der Anhangtabelle 4 entnommen werden können. Die relative Rentenverbesserung übersteigt hier den Wert von $\frac{1}{3}$, da das theoretisch exakt erhöhte Minimum der einfachen Altersrente von 1440 Franken auf 1500 Franken im Jahr gerundet wurde. So beläuft sich hier die Verbesserung auf rund 39 Prozent.

Gleichzeitig mit der Erhöhung der Rentenansätze ist auch eine Anpassung der Einkommensgrenzen wünschenswert, die übrigens in Zukunft nur noch in verhältnismässig wenigen Fällen, insbesondere bei Rückwanderern mit kleinerer Pro-rata-Rente als die ausserordentliche Rente, zur Anwendung gelangen. Diesbezüglich ist der in Texttabelle 8 dargestellte Revisionsantrag gerechtfertigt, gemäss welchem die Grenzen um $\frac{1}{3}$ heraufgesetzt wurden. Dementsprechend wären auch die in der Vollzugsverordnung vorgesehenen nicht anrechenbaren Vermögensquoten zu erhöhen.

Einkommensgrenzen betreffend ausserordentliche Renten

Beträge in Franken

Texttabelle 8

Rentenarten	Geltende Ordnung		Revisionsantrag	
	Gesetz ¹⁾	Effektiv	Gesetz ¹⁾	Effektiv
Einfache Altersrenten und Witwenrenten . .	3000	4500	4000	6000
Ehepaar-Altersrenten . .	4800	7200	6400	9600
Waisenrenten	1500	2250	2000	3000

¹⁾ Bezieht sich auf die Anrechnung von $\frac{2}{3}$ des effektiven Einkommens.

b. Der Ersatz der generationsbedingten Teilrenten durch Vollrenten wird von der AHV/IV-Kommission einmütig empfohlen und überdies in verschiedenen Eingaben mit Nachdruck gefordert. Die wichtigsten Gründe, die für eine solche Massnahme sprechen, können wie folgt zusammengefasst werden:

Die Zahl der Teilrentner ist noch gross, und die ihnen gewährten Renten sind verhältnismässig klein. Darin liegen zwei gewichtige sozialpolitische Revisionsmomente. Im Jahre 1965 sind immer noch über 200 000 solcher Rentner vorhanden, wovon etwa 95 Prozent Altersrentner der Jahrgänge 1883–1892. Aus der Rentenstatistik ist ferner ersichtlich, dass der Mittelwert der gegenwärtig laufenden Vollrenten etwa um 35 Prozent höher ist als jener der Teilrenten. Deshalb leiden die Teilrentner unter der eingetretenen Teuerung verhältnismässig mehr als die Bezüger der Vollrenten. So ist es nicht verwunderlich, dass eine Rentenverbesserung besonders in dieser Gruppe sehr intensiv gefordert wird.

Der individuellen Gerechtigkeit wird kaum Abbruch getan, haben doch die jüngsten dieser Teilrentner bereits während 8 Jahren eine Rentenkürzung über sich ergehen lassen müssen und die ältern gar während 17 Jahren. Überdies erhalten die Personen des Jahrganges 1893 gestützt auf ihre 10jährige Beitragszeit bereits Vollrenten, sind also im Vergleich zu den Jahrgängen mit 45 Beitragsjahren ebenso begünstigt wie es die Teilrentner mit 1–2 Beitragsjahren wären im Vergleich zu den Vollrentnern mit 10 Beitragsjahren.

Die angestrebte Verbesserung lässt sich insbesondere dann rechtfertigen, wenn neben der AHV noch ein System von Zusatzleistungen vorgesehen wird, bei welchem die Personen mit kleineren Renten ohnehin grössere Zulagen erhalten. Die Abschaffung der generationsbedingten Teilrenten wird in vielen Fällen bewirken, dass die Zusatzleistungen gar nicht mehr in Anspruch genommen werden müssen.

Die finanziellen Konsequenzen der geplanten Verbesserung sind nicht bedeutend, beträgt doch die entsprechende Mehrbelastung lediglich 11 Millionen

Franken im Jahresdurchschnitt auf weite Sicht bzw. 22 Millionen Franken im Durchschnittsbudget der ersten 20 Jahre, was etwa einer Mehrbelastung von 1,5 Prozent gleichkommt. Dagegen beträgt die Mehrbelastung in den ersten Jahren wesentlich mehr, so dass auf diese Weise die Zunahme des Ausgleichsfonds stark gedämpft werden kann.

Wenn auch die beantragte spezifische Rentenerhöhung finanziell nicht ins Gewicht fällt, können die Verbesserungen im Einzelfall sehr markant sein. Diese Teilrenten würden nämlich zunächst gemäss geltender Rentenformel in Vollrenten umgewandelt und würden anschliessend noch der allgemeinen Rentenerhöhung um $\frac{1}{3}$ folgen. Wie sich diese doppelte Rentenverbesserung bei den einfachen Altersrenten auswirkt, kann der Texttabelle 9 entnommen werden.

Erhöhung der Teilrenten

Beträge in Franken

Texttabelle 9

Skalabestimmung			Durchschnittlicher Jahreslohn	Einfache Altersrente		
Geburts- jahr und Semester	Beitrags- dauer in Jahren	Teilrenten Skala- Nummer ¹⁾		Geltende Ordnung		Revisions- antrag Vollrente ²⁾
				Teilrente	Vollrente	
1885 1. Semester	2½	5	5 000	1198	1550	2067
			10 000	1350	2160	2880
			15 000	1450	2400	3200
1887 2. Semester	5	10	5 000	1315	1550	2067
			10 000	1620	2160	2880
			15 000	1740	2400	3200
1890 1. Semester	7½	15	5 000	1433	1550	2067
			10 000	1890	2160	2880
			15 000	2070	2400	3200

¹⁾ Verdoppelung der Beitragsdauer.

²⁾ Erhöhung der geltenden Vollrenten um 1/..

¹⁾ Verdoppelung der Beitragsdauer.

²⁾ Erhöhung der geltenden Vollrenten um $\frac{1}{3}$.

c. Die Änderung der Bemessungsregeln der Pro-rata-Renten bedeutet nicht die Abkehr von den bisherigen Bemessungsgrundsätzen bei unvollständiger Beitragsdauer. Es handelt sich vorwiegend um eine Annäherung an die Methode der zwischenstaatlichen Proratisierung, welche besonders von unsern Nachbarstaaten im Anschluss an die Totalisation der von einem Versicherten in allen Staaten verbrachten Beitragszeiten verwendet wird.

Nähere Angaben können der Anhangtabelle 5 sowie der Graphik Nr. 2 entnommen werden. Für die kleinen Beitragsdauern werden die bisherigen Rundungsregeln feinmaschiger gestaltet, wogegen für verhältnismässig lange Beitragsdauern gröbere Rundungsregeln aufgestellt werden. Die letzterwähnte Regelung kommt insbesondere denjenigen Versicherten zugute, welche sich in

jugen Jahren zu Ausbildungszwecken im Ausland aufhalten und während dieser Zeit keine Beiträge bezahlt haben; so würde z. B. ein Studienaufenthalt von 4 Jahren im Ausland keine Kürzung der Altersrente nach sich ziehen, sofern der betreffende Jahrgang 45 volle Beitragsjahre schuldet.

II. Weitere Änderungen der Renten- und Beitragsbestimmungen

1. Rentenalter der Frau

Die Ehepaar-Altersrente wird seit Einführung der AHV über 65jährigen Ehemännern gewährt, deren Frau das 60. Altersjahr zurückgelegt hat. Schon bei früheren Revisionen und neuerdings in zwei parlamentarischen Vorstössen – den Postulaten Schmid Ernst und Vontobel – sowie in einer grossen Zahl von Eingaben und Briefen ist die geltende Regelung als unbillig bezeichnet und eine Leistung auch für die jüngere Ehefrau eines rentenberechtigten Mannes gefordert worden. Andererseits ist das massgebende Alter der Frau für den Anspruch auf eine einfache Altersrente bei der 4. AHV-Revision von 65 auf 63 Jahre herabgesetzt worden. Die Frauenorganisationen halten eine weitere Herabsetzung dieser Altersgrenze jedenfalls dann für geboten, wenn im Rahmen der gegenwärtigen Revision die Ehefrauen bessergestellt werden. Mit der AHV/IV-Kommission sind wir der Meinung, dass die beiden in engem Zusammenhang stehenden Begehren in die gegenwärtige Revision einzubeziehen seien.

Von einer Erweiterung des Anspruches auf Ehepaar-Altersrente durch Herabsetzung des Grenzalters der Ehefrau möchten wir allerdings absehen. Nach Gesetz und Rechtsprechung ist die Ehefrau an der Ehepaar-Altersrente des Mannes beteiligt. Ihre Beiträge werden bei deren Berechnung mitberücksichtigt, und auf dem Gebiete der IV gilt die Ehefrau nach vollendetem 60. Altersjahr als Altersrentnerin und bleibt fortan vom Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen und Hilflosenentschädigungen ausgeschlossen. Mit der Ehepaar-Altersrente wird – mit andern Worten – der Altersrentenanspruch der Ehefrau abgegolten. Würde nun deren Altersgrenze herabgesetzt, so hätte dies zur Folge, dass die Ehefrau noch früher als Altersrentnerin zu gelten hätte, was nicht nur im Vergleich zur alleinstehenden Frau kaum zu rechtfertigen, sondern auch im Hinblick auf die Auswirkungen in anderen Rechtsgebieten, namentlich in der IV unerwünscht wäre.

Die sachgerechte Regelung dürfte sich daher nicht aus einem Ausbau der Ehepaar-Altersrente, sondern vielmehr aus der Übernahme der in der IV bekannten Zusatzrenten für die Ehefrau in die AHV ergeben. Die Ehefrau wird damit nicht mittelbar zur Altersrentnerin, sondern der Ehemann erhält eine auf Grund seiner eigenen Beiträge berechnete Zulage an den Unterhalt der jüngeren Ehefrau. Über die Ausgestaltung dieser Zusatzrente soll unter Ziffer 2 Näheres ausgeführt werden.

Die AHV/IV-Kommission, welche sich für diese Lösung ausgesprochen hat, schlug ausserdem eine Umgestaltung der Ehepaar-Altersrente in anderer Rich-

tung vor. Das Grenzalter der Ehefrau sollte mit jenem der alleinstehenden Frau in Einklang gebracht und dieses gleichzeitig aus den unten angeführten Gründen um ein Jahr gesenkt werden. Damit würde die Ehepaar-Altersrente über 65jährigen Männern gewährt, deren Frau das 62. Altersjahr vollendet hat. Wir verkennen keineswegs die psychologischen und systematischen Vorteile, die eine solche einheitliche Festsetzung des Rentenalters der Frauen hätte. In der IV würde die altersmässige Begrenzung des Leistungsbezuges vereinheitlicht, und in der AHV hätte die Beitragszahlung der Ehefrau gleich wie jene der alleinstehenden Frauen bis zum Rentenalter rentenbildende Funktion. Indessen hätte eine solche Umgestaltung der Ehepaar-Altersrente zur Folge, dass die Leistung für Ehepaare, deren Altersdifferenz 4 oder 5 Jahre beträgt, gegenüber dem heutigen Zustand jedenfalls im relativen Betrag reduziert würde. Die Neueuerung würde somit nicht nur in die eingebürgerte Rentenordnung, sondern auch in die konkreten Rentenerwartungen zahlreicher Ehepaare eingreifen. Die Gründe für einen solchen Schritt scheinen uns – bei aller Anerkennung systematischer Überlegungen – nicht hinreichend. Wir sehen daher von einem Vorschlag auf Änderung der Bestimmung über die Ehepaar-Altersrente (Art. 22 AHVG) ab.

Nachdem die vorgeschlagene Neuregelung eine Verbesserung der sozialen Stellung der Ehepaare zur Folge hat, durfte vor allem im Interesse der alleinstehenden Frau eine Herabsetzung der Altersgrenze für den Anspruch der Frauen auf die einfache Altersrente geboten sein. Mit der AHV/IV-Kommission sind wir allerdings der bestimmten Auffassung, dass sich eine solche Herabsetzung in engen Grenzen zu halten hat, und schlagen daher vor, die einfache Altersrente künftig den Frauen allgemein nach vollendetem 62. (bisher 63.) Altersjahr zu gewähren. Nicht nur wird dadurch eine unter dem Aspekt der Gleichwertigkeit der Leistungen angemessene Differenz zur Altersgrenze des Mannes geschaffen, sondern gleichzeitig auch eine erwünschte Annäherung an das Grenzalter der Ehefrau erreicht. Eine weitergehende Herabsetzung des «Rücktrittsalters» der Frau liesse sich dagegen weder sozial noch finanziell rechtfertigen. Die Verlängerung der Lebensdauer lässt eine weitere Verkürzung der Aktivitätsdauer als wenig sinnvoll erscheinen; ferner kann nunmehr eine vorzeitige Erwerbsunfähigkeit durch Leistungen der IV ausgeglichen werden. Finanziell verursacht jede Herabsetzung der Altersgrenze der Frau erhebliche Mehraufwendungen. So betragen allein die jährlichen Mehrauslagen der vorgesehenen Senkung des Rentenalters um ein Jahr im Durchschnitt der Jahre 1965 bis 1984 über 30 Millionen Franken.

2. Rentenzulagen

a. Zusatzrente für die Ehefrau. In der IV erhält der invalide Mann eine Zusatzrente für die nicht invalide Ehefrau. Diese Zusatzrente beträgt 40 Prozent der einfachen Rente und wird durchwegs auf der gleichen Grundlage wie die Hauptrente, also ausschliesslich nach den Beiträgen des Ehemannes berechnet.

Wie schon erwähnt, lässt sich in der AHV durch Gewährung einer gleichartigen Zusatzrente das Problem der noch nicht 60jährigen Ehefrau des Altersrentners in zweckmässiger und systematisch richtiger Weise lösen. Sozial gesehen ist die Situation in der AHV und der IV sehr ähnlich: in der Regel erleidet der über 65jährige Ehemann – ähnlich wie der Invalide – eine Einkommenseinbusse, muss aber gleichwohl für den Unterhalt seiner jüngeren Ehefrau aufkommen, da dieser, wenigstens wenn sie ein gewisses Alter erreicht hat, nicht zuzumuten ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Gründe, die in der IV für die Einführung der Zusatzrente und damit für die Berücksichtigung der Familienlasten bei der Rentenbemessung gesprochen haben, verdienen somit auch in der Altersversicherung Beachtung.

Die AHV/IV-Kommission ist allerdings der Ansicht, dass die Zusatzrente an weitere Voraussetzungen geknüpft werden müsse. Vor allem dürfe jungen Frauen zugemutet werden, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und an den Unterhalt der Familie beizutragen. Wir teilen diese Auffassung und sehen einen Anspruch auf Zusatzrente nur für Frauen vor, die das 45. Altersjahr vollendet haben. Nicht zu folgen vermögen wir dagegen dem weiteren Vorschlag der AHV/IV-Kommission den Anspruch auf Zusatzrente zur Verhinderung von Missbräuchen von einer mindestens 5jährigen Ehedauer abhängig zu machen. Wir schätzen die Gefahr, dass zur Erlangung der doch recht bescheidenen Zusatzrente eine Ehe geschlossen wird, nicht hoch ein, sondern befürchten im Gegenteil, dass eine solche Eheklausel namentlich verwitwete Personen, die im vorgerückten Alter eine Ehe schliessen, über Gebühr benachteiligen würde.

Zusammenfassend schlagen wir also folgende Lösung vor: Der über 65jährige Ehemann soll für die noch nicht 60jährige Ehefrau eine Zusatzrente von 40 Prozent der einfachen Altersrente erhalten, sofern die Ehefrau das 45. Altersjahr vollendet hat. Finanziell bewirkt diese Lösung in den Jahren 1965 bis 1984 Mehrauslagen von durchschnittlich 46 Millionen Franken im Jahr.

b. Zusatzrenten für Kinder. Die IV gewährt dem invaliden Mann und der invaliden Frau Zusatzrenten für jene Kinder, die bei ihrem Ableben Anspruch auf Waisenrenten der AHV hätten. Die Zusatzrente beträgt 40 oder 60 Prozent der einfachen Rente.

Wenn in der AHV die Zusatzrente für die Ehefrau eingeführt wird, so ist es unseres Erachtens auch gerechtfertigt, für minderjährige Kinder der im Rentenalter stehenden Männer und Frauen Kinderrenten vorzusehen. Dieselben familienpolitischen Gründe, die für die Gewährung der Zusatzrente der Ehefrau sprechen, lassen sich auch für die Ausrichtung von Kinderrenten anführen. Gleich wie in der IV wären dabei einfache und Doppelkinderrenten vorzusehen, erstere beispielsweise für Kinder, deren Vater wegen des Alters der Ehefrau lediglich die einfache Altersrente bezieht, letztere für solche, deren Eltern im Genuss der Ehepaar-Altersrente stehen. Finanziell würde die Gewährung von Zusatzrenten für Kinder Mehrausgaben von 10 Millionen Franken im Durchschnitt der Jahre 1965 bis 1984 verursachen.

3. Anspruch auf Waisenrenten

Der Anspruch auf Waisenrenten erlischt grundsätzlich mit dem Monat, in dem die Waise das 18. Altersjahr vollendet. Waisen, die noch in Ausbildung begriffen sind, erhalten die Rente über das 18. Altersjahr hinaus bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 20. Altersjahr. Von der AHV/IV-Kommission ist der Vorschlag gemacht worden, für Waisen in Ausbildung die Anspruchsberechtigung bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr andauern zu lassen. Der Vorschlag scheint uns berechtigt. Einer Waise, die nach dem 20. Altersjahr in der Berufslehre steht, eine Mittel- oder Hochschule besucht, soll bis zum Abschluss der Lehre oder des Studiums der ausfallende Elternunterhalt durch die AHV ersetzt werden. Eine solche Massnahme würde den vom Bund angestrebten Ausbau des Stipendienwesens für ein Teilgebiet vorwegnehmen und damit eine Entlastung und gleichzeitig eine wertvolle Ergänzung der künftigen Stipendienregelung darstellen. Dass im übrigen eine solche Neuerung Rückwirkungen auf verwandte Rechtsgebiete haben wird, die die Begrenzung des Waisenrentenanspruchs von der AHV übernommen haben, darf kaum als Nachteil bezeichnet werden. Finanziell ist die zeitliche Erstreckung des Waisenrentenanspruchs im vorgeschlagenen Sinne von geringer Bedeutung; die durchschnittlichen Mehrkosten würden sich bei den erhöhten Rentenansätzen auf höchstens 2 Millionen Franken im Jahr belaufen.

4. Sinkende Beitragsskala

Für Selbständigerwerbende und Arbeitnehmer ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber mit Einschluss der freiwillig Versicherten sieht das AHVG eine sogenannte sinkende Beitragsskala vor, durch die die Beitragsbelastung der Versicherten mit geringerem Verdienst ohne rentenmässigen Nachteil reduziert wird.

Die geltende sinkende Beitragsskala steht seit 1. Januar 1962 in Kraft und basiert auf einem Beitragsindex von 175 Punkten (Stand 1948 = 100). Für das Jahr 1965 wird mit einem um rund ein Drittel höheren AHV-Beitragsindex von 235 Punkten gerechnet. Um zu vermeiden, dass immer mehr Beitragspflichtige aus dem Anwendungsbereich der sinkenden Skala ausscheiden, sind wir mit der AHV/IV-Kommission der Auffassung, dass die geltende Skala um ein Drittel gedehnt, also das Grenzeinkommen von 9000 Franken auf 12000 Franken erhöht werden sollte. Die solcherart erweiterte Skala wäre gemäss Texttabelle 10 auszugestalten.

Die Erweiterung der sinkenden Beitragsskala verursacht eine jährliche Mindereinnahme von rund 5 Millionen Franken, indem nach erfolgter Revision durch die Anwendung der kleineren Beitragsansätze ein Gesamtausfall von rund 17 Millionen entsteht, gegenüber 12 Millionen wie bis anhin. Nach wie vor sind das rund 10 Prozent der von den Selbständigerwerbenden zu entrichtenden Beitragssumme.

Sinkende Beitragsskala
(Ohne Beitragszuschlag)

Texttabelle 10

Jährliches Erwerbseinkommen in Franken ¹⁾		Beitragsansatz in Prozent des Erwerbseinkommens
mindestens	weniger als	
600 (600)	4 000 (3000)	2
4 000 (3000)	6 000 (4500)	2 ¹ / ₄
6 000 (4500)	7 500 (5600)	2 ¹ / ₂
7 500 (5600)	8 600 (6400)	2 ³ / ₄
8 600 (6400)	9 600 (7200)	3
9 600 (7200)	10 500 (7900)	3 ¹ / ₄
10 500 (7900)	11 300 (8500)	3 ¹ / ₂
11 300 (8500)	12 000 (9000)	3 ³ / ₄

¹⁾ In Klammern Zahlen der geltenden Ordnung.

5. Übrige Revisionspunkte

Die AHV/IV-Kommission hat im Rahmen ihrer Vorarbeiten zur gegenwärtigen AHV-Revision zu einer Reihe weiterer Revisionspunkte Stellung genommen.

Dabei hat sie sich in positivem Sinne ausgesprochen für zwei Neuerungen auf dem Gebiete der freiwilligen Versicherung (Art. 2, Abs. 5 und 6 AHVG), für die Aufhebung der Steuerbefreiung für ausserordentliche Renten (Art. 20 AHVG), für das Wiederaufleben der Witwenrente bei Ungültigerklärung der zweiten Ehe (Art. 23, Abs. 3 AHVG), für die Aufhebung der Kürzung der Hinterlassenenrenten auf das Jahreseinkommen des verstorbenen Mannes (Art. 41 AHVG), für den Anspruch der nach oder weniger als ein Jahr vor dem Rentenalter geschiedenen Frau auf eine ausserordentliche Rente ohne Einkommensgrenze (Art. 43^{bis}, Buchstabe d) sowie für die Ermächtigung des Bundesrates, ergänzende Bemessungsvorschriften aufzustellen (Art. 30, Abs. 6 AHVG). Wir folgen in allen diesen Punkten den Vorschlägen der Kommission und werden die geänderten Bestimmungen im Fünften Teil näher erläutern.

Von den Revisionsbegehren, zu denen die AHV/IV-Kommission in negativem Sinne Stellung genommen hat, verdienen vor allem drei besondere Erwähnung. Auf dem Gebiete der Beiträge lehnte es die Kommission ab, irgendwelche Änderungen – mit Ausnahme der Anpassung der sinkenden Beitragsskala – vorzusehen. Vor allem sollten ihrer Ansicht nach die Mindestbeiträge und die Beiträge der Nichterwerbstätigen keine Erhöhung erfahren und auch die persönlichen Beiträge vom Einkommen Selbständigerwerbender nach wie vor nicht in Abzug gebracht werden. Abgelehnt hat die AHV/IV-Kommission überdies die Gewährung von Hilfloßenentschädigungen an hilflose Altersrentner. Dabei waren weniger sozialpolitische als finanzielle Überlegungen ausschlag-

gebend. Die allgemeine Gewährung von Hilflosenentschädigungen an bedürftige Altersrentner hätte Mehrauslagen von mindestens 40 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt zur Folge. Dazu kommt, dass die Ausrichtung der Hilflosenentschädigungen an Alte auch administrativ eine nicht unbedeutende Belastung bringen würde. Andererseits dürfte die vorgesehene Einführung von Zusatzleistungen auch den hilflosen Altersrentnern eine wesentliche Entlastung bringen. Im negativen Sinne hat die AHV/IV-Kommission auch die Frage des Rentenaufschubes behandelt. Sie kam zum Schluss, dass dem Rentner im privaten Bereich genügend Möglichkeiten offenstehen, um eine nicht benötigte Rente zurückzulegen, ohne dass innerhalb der AHV das neue und administrativ nicht sehr einfache Institut des Rentenaufschubs geschaffen werden muss. In allen diesen Fragen teilen wir grundsätzlich die Auffassung der AHV/IV-Kommission. Lediglich in bezug auf den Beitragsansatz werden wir eine geringfügige Erhöhung in Vorschlag bringen.

C. Die Finanzierungsprobleme

In Anbetracht ihrer fundamentalen Bedeutung haben wir die Fragen des finanziellen Gleichgewichts der AHV gemäss verschiedenen Rechnungsmodellen untersuchen lassen. Dem ersten Modell wurden die von der AHV/IV-Kommission verwendeten statischen Rechnungsgrundlagen zugrunde gelegt, gemäss welchem sowohl das allgemeine Lohnniveau als auch der Bestand der Gastarbeiter eine gewisse Stabilität aufweisen. Sodann wurden die gleichen Berechnungen anhand veränderter Hypothesen durchgeführt, und zwar einmal in der extremen Annahme, dass von 1965 hinweg überhaupt keine Gastarbeiter mehr in unserem Land weilen und zum andern Mal unter Verwendung einer ausgesprochen dynamischen Lohnentwicklung.

I. Die Finanzierung bei statischen Verhältnissen

1. Belastung nach der sechsten Revision

a. Die durch die beantragte Gesetzesrevision verursachten Mehrkosten lassen sich anhand der unter A, II, hievor dargelegten Rechnungsgrundlagen vorausberechnen. Die gesamten Mehrkosten betragen im Durchschnitt der Jahre 1965–1984 rund 580 Millionen und im Durchschnitt auf weite Sicht etwa 800 Millionen Franken. Für den Zeitabschnitt 1965–1984 entsprechen diese Mehrkosten einer Erhöhung des geltenden Ausgabendurchschnitts (1536 Millionen im Jahr gemäss Texttabelle 5) um 38 Prozent; bezogen auf den Ausgabendurchschnitt auf lange Sicht (2260 Millionen im Jahr gemäss Texttabelle 3) ergibt sich ein Zuwachs um 35 Prozent. Die Mehrausgaben sind der Texttabelle 11 entnommen, aus der auch die zeitliche Entwicklung ersichtlich ist. Dabei ist zu beachten, dass die Rentenerhöhungen (einschliesslich Teilrentenabschaffung) über 85 Prozent der Mehrkosten beanspruchen.

Jährliches Ausmass der Mehrbelastung

Beträge in Millionen Franken

Texttabelle 11

Kalender-jahr	Komponenten der Mehrbelastung						Zusammen ²⁾
	Ab-schaffung Teilrenten	Renten- erhöhung um 1/3	Renten- alter ¹⁾ Frauen	Zusatzrenten		Grenzalter Waisen	
				Ehefrauen	Kinder		
1965	43	402	23	42	7	2	519
1970	27	438	28	41	9	2	545
1975	16	473	35	51	11	2	588
1980	9	509	38	50	12	2	620
1985	6	540	43	49	14	2	654
1995	2	656	43	60	17	3	781
2005	—	903	45	84	20	3	1055
2025	—	1057	40	83	20	3	1203
Jahresmittel							
1965–1984	22	467	32	46	10	2	579
Unbegrenzt	11	675	38	61	15	2	802

¹⁾ Einschliesslich Mindereinnahmen an Beiträgen (rund 2 Mio Fr.).
²⁾ Der zusätzliche Beitragsausfall (5 Mio Fr.) betreffend sinkende Beitragsskala wird bei den Beitragseingängen berücksichtigt.

Ein Vergleich der Mehrkosten mit jenen der 5 ersten Revisionen zeigt, dass die auf weite Sicht durch die 6. Revision verursachten 800 Millionen Franken etwa um 150 Millionen jene der ersten fünf Revisionen übersteigen, mit andern Worten, die ersten fünf Revisionen beanspruchten zusammen etwa 650 Millionen, woran die 5. Revision allein mit etwa 380 Millionen beteiligt war.

b. Die Gesamtausgaben nach der sechsten Revision nehmen nach dem Gesagten in eindrucklicher Weise zu. Sie ergeben sich, wie immer, als Produkt «Zahl der Bezüger mal mittlere Rente je Kopf». Die der veränderten Rentensystematik entsprechenden neuen Bezügerbestände können in der Anhangtabelle 3 in ihrer zeitlichen Entwicklung verfolgt werden.

Das besagte Produkt führt nun zu den Angaben der Texttabelle 12. Auf kurze Sicht dürfte sich, bei den angenommenen Einkommensverhältnissen, eine jahresdurchschnittliche Ausgabe von über 2 Milliarden ergeben und auf lange Sicht eine solche von mehr als 3 Milliarden. Die Belastung wird besonders nach der Jahrtausendwende mit Bestimmtheit stark ansteigen, insbesondere als Folge der Ausrichtung der den Gastarbeitern geschuldeten Renten, deren Einfluss noch näher erörtert werden muss.

Gesamtbelastung und Komponenten gemäss Revisionsanträgen

Beträge in Millionen Franken

Texttabelle 12

Kalender-jahr	Gesamt-belastung ¹⁾	Aufteilung nach Kategorien		Aufteilung nach Arten				
		Ausser-ordentliche Renten	Ordent-liche Renten	Altersrenten			Hinterlassenen- renten	
				Einfache	Ehepaare	Zulagen	Witwen ²⁾	Waisen
1965	1632	186	1446	847	561	49	115	60
1970	1928	107	1821	1008	686	50	120	64
1975	2210	62	2148	1163	797	62	123	65
1980	2417	33	2384	1276	875	62	134	70
1985	2541	18	2523	1385	867	63	150	76
1995	3010	1	3009	1624	1038	77	184	87
2005	4081	—	4081	2186	1495	104	200	96
2025	4744	—	4744	2671	1693	103	181	96
Mittelwerte 1965–1984	2100	89	2011	1105	747	56	126	66
Unbegrenzt	3047	43	3004	1646	1086	76	158	81

¹⁾ Ohne Verwaltungskosten von 15 Mio Franken im Jahr.

²⁾ Unter 62 Jahren (die 62- und mehrjährigen sind bei den einfachen Altersrenten berücksichtigt).

Die Texttabelle 12 gewährt auch einen Einblick in die Aufteilung der Belastung nach Rentenkategorien und nach Rentenarten. Die ausserordentlichen Renten werden finanziell gesehen in nächster Zukunft bedeutungslos. Infolge des Sterblichkeitsrückganges und der Vorverlegung des Rentenalters der Frauen nimmt auch die Bedeutung der Hinterlassenen-Komponente verhältnismässig ab, umfasst doch diese nur noch 8 Prozent der Ausgaben auf weite Sicht.

2. Zuwendungen der öffentlichen Hand

a. Das Gesamtausmass der Beteiligung der öffentlichen Hand an der Deckung der AHV-Ausgaben beläuft sich gemäss geltender Regelung im Durchschnitt der Jahre 1965–1984 auf 305 Millionen Franken und im Durchschnitt auf weite Sicht auf 528 Millionen Franken (vgl. Texttabellen 3 und 5). Damit übernehmen Bund und Kantone zusammen 20 bzw. 23 Prozent der entsprechenden Ausgabendurchschnitte.

Seit dem Inkrafttreten der AHV blieb der Beitrag der öffentlichen Hand mit 160 Millionen Franken pro Jahr konstant. Der Anteil dieses Beitrages an den steigenden Gesamtausgaben ging damit ständig zurück. Die AHV/IV-Kommission schlägt deshalb vor, dass die öffentliche Hand von 1965 bis 1984 mindestens ein Fünftel und vom Jahre 1985 an mindestens ein Viertel der entsprechenden Jahresausgaben übernehmen soll. Die letzterwähnte Viertelsquote

ist bereits im geltenden Gesetz von 1978 hinweg vorgesehen, dagegen würde die Fünftelsquote anstelle der geltenden festen Beiträge von 160 Millionen (1965–1967) bzw. von 280 Millionen (1968–1977) treten und die Viertelsbeteiligung für die Periode 1978–84 ersetzen. Wir glauben, dass eine solche Regelung mit den zur Verfügung stehenden fiskalischen Mitteln vereinbar ist, weshalb wir sie Artikel 103, Absatz 1 unseres Gesetzesentwurfes zugrunde gelegt haben.

Da die Gesamtbelastung für die Periode 1965–1984 auf 2,1 Milliarden Franken im Jahresdurchschnitt veranschlagt wird (vgl. Texttabelle 12), hätte somit die öffentliche Hand während dieser Zeitspanne mindestens ein Fünftel hievon, d.h. mindestens 420 Millionen Franken zu übernehmen.

Die zeitliche Staffelung der genannten Zuwendungen sollte vom Jahre 1965 hinweg gemäss der gleichen Regelung erfolgen wie sie schon jetzt für die Jahre ab 1978 vorgesehen ist. Demzufolge wären diese Zuwendungen gemäss Treppenstufen von je 5 Jahren festzulegen, und zwar so, dass der Durchschnitt der vier Stufen für die ersten 20 Jahre dem oben erwähnten Betrag von 420 Millionen Franken gleichwertig ist. Bei den hier angenommenen statischen Einkommensverhältnissen wäre folgende Staffelung in Aussicht zu nehmen:

	Mio Franken
1965–1969	350
1970–1974	420
1975–1979	460
1980–1984	500

Vorerst müsste lediglich der Jahresbeitrag für die ersten 5 Jahre im jährlichen Ausmass von 350 Millionen festgelegt werden. Ob die für die nächsten Perioden erwähnten Zahlen beibehalten werden können oder nicht, hängt in erster Linie von der wirtschaftlichen Entwicklung ab.

b. Die Aufteilung der öffentlichen Zuwendungen zwischen Bund und Kantonen wird gemäss AHVG, Artikel 103, Absatz 2 vorderhand bis zum Jahre 1967 festgelegt, indem die von der öffentlichen Hand aufzubringenden 160 Millionen Franken zu $\frac{2}{3}$ vom Bund und zu $\frac{1}{3}$ von den Kantonen übernommen werden müssen.

Unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Finanzlage der Kantone wäre die Weiterführung der geltenden Regelung mit dem Aufteilungsverhältnis 2:1 auch für spätere Finanzierungsperioden vertretbar. Demgegenüber ist nicht zu verkennen, dass mit der im ersten Teil erörterten Einführung der Zusatzleistungen den Kantonen vermehrte Soziallasten überbunden werden, hätten sie doch die Hälfte der diesbezüglich vorgesehenen Jahresausgaben zu übernehmen. In Anbetracht dieser neuen Ausgangslage sollte den Kantonen bei der Festsetzung des zur Diskussion stehenden Aufteilungsverhältnisses ein angemessenes Entgegenkommen gezeigt werden, indem ihr Anteil von einem Drittel auf ein Viertel reduziert werden soll. Damit hätte der Bund drei Viertel der öffentlichen Zuwendungen zu übernehmen.

Gemäss den Ausführungen unter Buchstabe *a* hievor müsste die öffentliche Hand für die Finanzierungsperiode 1965–1969 einen Gesamtbeitrag von 350 Millionen Franken aufbringen. Unter Zugrundelegung des neu beantragten Aufteilungsverhältnisses 3:1 entfielen so auf den Bund während 5 Jahren rund 268 Millionen und auf die Kantone 87 Millionen Franken. Wie die Ausführungen unter A, III, 2 hievor zeigen, wären die Zuwendungen des Bundes durch die voraussichtlichen Einnahmen aus der fiskalischen Belastung von Tabak und Alkohol voll gedeckt. Es dürfte auch den Kantonen nicht schwerfallen, die von 53 auf 87 Millionen Franken erhöhte Beitragsleistung fiskalisch zu decken, haben sich doch ihre Steuereinnahmen seit 1948 mehr als verdoppelt. Dabei steht den finanzschwachen Kantonen Ende 1964 aus den Einnahmenüberschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung immer noch eine Reserve von 140 Millionen zur Ermässigung ihrer Beiträge zur Verfügung.

3. Finanzielles Gleichgewicht

a. Die Entwicklung des jährlichen Finanzhaushaltes nach der 6. Revision geht gemäss den getroffenen Rechnungsannahmen aus dem obern Teil der Anhangtabelle 7 hervor. Gemäss den Vorschlägen der AHV/IV-Kommission dürfte es also mit den vierprozentigen Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber sowie den soeben erörterten Zuwendungen der öffentlichen Hand möglich sein, das finanzielle Gleichgewicht während der nächsten 20 Jahre zu gewährleisten. Bezüglich des Beitragsansatzes sind wir allerdings der Meinung, dass eine geringfügige Erhöhung in Aussicht genommen werden müsse; wir werden im Dritten Teil, unter B, III, auf diese Frage zurückkommen.

Bei den von der AHV/IV-Kommission angenommenen Rechnungsgrundlagen würde der Ausgleichsfonds während des betrachteten Zeitabschnittes von 7,2 auf 8,4 Milliarden Franken ansteigen. Wir wissen, dass eine weitere Fondsäufnung in weiten Bevölkerungskreisen nicht verstanden wird. Das absolute Ausmass des Fonds ist zwar hoch, wird es jedoch mit den Jahresausgaben verglichen, so zeigt sich, dass der Ende 1984 angesammelte Ausgleichsfonds lediglich das 3,3fache einer Jahresausgabe darstellt. Bei Anwendung des Deckungskapitalverfahrens ergäbe sich ein Fonds im 25fachen Ausmass einer Jahresausgabe, was besagen will, dass das Finanzierungsverfahren der AHV auch weiterhin dem Umlageverfahren sehr nahe steht.

Bei der Beurteilung der Höhe des Ausgleichsfonds darf aber ein weiteres Element nicht ausser acht gelassen werden, nämlich die von den Gastarbeitern stammenden Beitragseingänge. Da die Gastarbeiter verhältnismässig jung in die Schweiz kommen, treten sie für die AHV während 30 bis 40 Jahren vorwiegend als Beitragspflichtige in Erscheinung, erst anschliessend werden sie sich als Altersrentner melden. Das bedeutet aber, dass die Beiträge der Gastarbeiter automatisch in Reserve gestellt werden, ähnlich wie beim Deckungskapitalverfahren, weshalb der Ende 1984 vorhandene Ausgleichsfonds praktisch den von den Gastarbeitern allein bezahlten Beiträgen entspricht. Das heisst aber nichts

anderes, als dass die von den übrigen Beitragspflichtigen bezahlten Beiträge sowie die Zuwendungen der öffentlichen Hand praktisch nach dem reinen Umlageverfahren verwaltet werden. Mit dieser Feststellung durfte die heute dem Ausgleichsfonds zukommende Rolle besser verstanden werden.

b. Das Durchschnittsbudget auf weite Sicht ergibt sich aus der unbegrenzten Folge aller Jahresbudgets; es dient nach wie vor der richtungsweisenden Planung. In Texttabelle 13 wird gezeigt, wie gemäss der Auffassung der AHV/IV-Kommission die nach der 6. Revision entstehende Durchschnittsausgabe von über 3 Milliarden Franken gedeckt werden könnte.

Zunächst steht für die genannte Kommission fest, dass der vierprozentige Beitragsansatz genügt, um das finanzielle Gleichgewicht auf weite Sicht zu gewährleisten, vorausgesetzt, dass die öffentliche Hand 40 Prozent der Gesamtausgaben übernimmt. Wird jedoch ein Beitragsansatz von 4,5 Prozent in Rechnung gestellt, was unserem im Dritten Teil begründeten Antrag entspricht, musste die öffentliche Hand nur $\frac{1}{3}$ der künftigen Ausgaben decken, wie dies eine zweite Variante der Texttabelle 13 belegt.

Zeitlich unbegrenztes Durchschnittsbudget ab 1. Januar 1965
gemäss Anträgen der AHV/IV-Kommission

Mittlere Jahreswerte in Millionen Franken Texttabelle 13

Budgetposten	Beitragsansatz	
	von 4 %	von 4.5 %
<i>A. Aktiven</i>		
a. Ausgleichsfonds . .	230	230
b. Beiträge	1609	1814
c. Öffentliche Hand ¹⁾ .	1223	1018
	<u>3062</u>	<u>3062</u>
<i>B. Passiven</i>	3062	3062

¹⁾ Deckung der Differenzen.

c. Die Durchschnittsbudgets für 20jährige Zeitabschnitte stellen eine Zerlegung des Durchschnittsbudgets auf weite Sicht dar. Dem Finanzplan für den ersten zwanzigjährigen Zeitabschnitt kommt natürlich eine grössere Wirklichkeitsnähe zu als den Durchschnittsbudgets für die folgenden Perioden. Die Texttabelle 14 zeigt die Finanzplanung im Sinne der AHV/IV-Kommission für vier aufeinanderfolgende Zeitabschnitte.

Durchschnittsbudgets für vier Zeitabschnitte gemäss Anträgen der AHV/IV-Kommission
(Annahme: Hohe Gastarbeiterbestände)

Mittlere Jahreswerte in Millionen Franken

Texttabelle 14

Budgetposten	Zeitabschnitte			
	1965-1984	1985-2004	2005-2024	ab 2025
<i>A. Einnahmen</i>				
<i>a. Zins-, Fondsver-</i> <i>brauch¹⁾</i>	189	69	764	164
<i>b. Beiträge²⁾</i>	1504	1897	2072	2463
<i>c. Öffentliche Hand³⁾</i>	422	1059	1890	2090
	<u>2115</u>	<u>3025</u>	<u>4726</u>	<u>4717</u>
<i>B. Ausgaben</i>	2115	3025	4726	4717
1) Fonds Anfang Zeitabschnitt	7208	8382	13 963	5121
2) Beitragsansatz in Prozenten.	4	4½	5	5½
3) Deckung der Differenzen				

Die in dieser Texttabelle erscheinende sukzessive Erhöhung der Beitragsansätze von 4 auf 5,5 Lohnprozente ergäbe auf weite Sicht einen durchschnittlichen Beitragsansatz von 4,5 Prozent und entspricht so dem zweiten in Texttabelle 13 erscheinenden Durchschnittsbudget auf weite Sicht. Würde der Beitragsansatz bereits für den ersten Zeitabschnitt auf 4,5 Prozent festgesetzt, so könnten die späteren Erhöhungen voraussichtlich vermieden werden, immer unter der Annahme, dass die öffentliche Hand verhältnismässig hohe Beiträge leistet; eine solche Berechnungsweise harmonisiert besser mit unserem später vorgebrachten Antrag.

Wir verkennen die nach 1985 sich stellenden Finanzierungsprobleme keineswegs. Es ist jedoch verfrüht, diesbezüglich heute schon konkrete Massnahmen zu beantragen. Die Finanzierungsprobleme können sich dann nämlich ganz anders präsentieren als heute angenommen wird. Z.B. ist es nicht ausgeschlossen, dass die Beitragseingänge aus rein demographischen Gründen höher ausfallen werden als gemäss den verwendeten Rechnungsmodellen; eine sehr wohl mögliche Erhöhung des Geburtenniveaus um 10 Prozent kann z.B. allein 200 Millionen Franken an zusätzlichen Beitragssummen nach sich ziehen. Eine ähnliche Wirkung kann sich auch aus weiteren Wanderungsüberschüssen ergeben. Zudem sind vermehrte Zinserträge des Ausgleichsfonds nicht ausgeschlossen. Vor allem aber werden es die Gastarbeiterkomponente sowie die Lohnentwicklung sein, welche dem Verlauf des Finanzhaushaltes der AHV eine grundlegend andere Prägung verleihen können.

In Anbetracht dieser Unsicherheitsfaktoren bei den Vorausberechnungen beantragen wir, dass das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung in der Regel alle 5 Jahre, statt wie bis anhin alle 10 Jahre, überprüft werde. Die sich jeweils abzeichnenden demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen werden demmassen früh genug erkannt, um den Finanzhaushalt der AHV immer rechtzeitig in die richtigen Bahnen lenken zu können.

II. Die Finanzierung bei veränderten Verhältnissen

1. Einfluss der Gastarbeiterkomponente

Dass der Bestand der Gastarbeiter nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zur schweizerischen erwerbstätigen Bevölkerung massiv zugenommen hat, ist allen bekannt. Im Februar des laufenden Jahres waren über 500 000 Gastarbeiter bei uns tätig, und im August dürften es rund deren 700 000 sein.

Wie es sich grundsätzlich mit den Beitragseingängen und den Rentenauszahlungen bei der Gastarbeiterkomponente verhält, haben wir bereits unter I, 3, a dargelegt. Wir wissen auch, dass dank der Einführung der Pro-rata-Renten Einnahmen und Ausgaben sich langfristig die Waage halten, woraus folgt, dass das finanzielle Gleichgewicht der AHV durch die Gastarbeiterkomponente auf weite Sicht nicht gestört werden kann.

Dagegen dürfte die früher angedeutete Verlagerung der Renten der Gastarbeiter gegenüber ihren Beiträgen einen wesentlichen Einfluss auf den zeitlichen Ablauf des jährlichen Finanzhaushaltes ausüben. Deshalb haben wir untersuchen lassen, welche Massnahmen in Aussicht genommen werden müssten, sofern – im theoretischen Extremfall – von 1965 hinweg überhaupt keine Gastarbeiter mehr bei uns weilen würden. Die Textttabelle 15, welche analog zu Textttabelle 14 berechnet wurde, liefert hierfür die notwendigen Anhaltspunkte.

Zur Beurteilung der finanziellen Auswirkungen muss die Textttabelle 14 zum Vergleich herangezogen werden. Durch den gänzlichen Wegfall der Fremdarbeiterkomponente würden sich vorerst die Beitragseingänge um rund 200 Millionen Franken reduzieren. Die entsprechende Kompensation in den Ausgaben erfolgt erst nach und nach und wird besonders nach der Jahrtausendwende wirksam. Parallel dazu werden aber auch die Zuwendungen der öffentlichen Hand abnehmen.

Falls der der Textttabelle 14 zugrunde liegende Finanzierungsplan von Anfang an beibehalten würde, müsste der Ausgleichsfonds weitgehend zur Kompensation des Beitragsausfalls von alljährlich 200 Millionen Franken verbraucht werden, was dann die Finanzierung in der zweiten Etappe erschweren könnte. Um eine solche extreme Fehlentwicklung zu vermeiden, würde es genügen, wenn die öffentliche Hand während der ersten zwanzig Jahre $\frac{1}{4}$ statt $\frac{1}{5}$ der Jahresausgaben decken würde. In diesem Sinne sind denn auch die Angaben der Textttabelle 15 berechnet worden. Diese anfängliche Erhöhung der Beiträge der öffentlichen Hand würde jedoch in den folgenden Zeitabschnitten kompensiert.

Durchschnittsbudgets für vier Zeitabschnitte gemäss Anträgen der AHV/IV-Kommission
(Annahme: Keine Gastarbeiter ab 1965)

Mittlere Jahreswerte in Millionen Franken

Texttabelle 15

Budgetposten	Zeitabschnitte			
	1965-1984	1985-2004	2005-2024	ab 2025
<i>A. Einnahmen</i>				
a. Zins-, Fondsver- brauch ¹⁾)	281	149	226	214
b. Beiträge ²⁾)	1294	1681	2016	2463
c. Öffentliche Hand ³⁾)	525	985	1624	1898
	<u>2100</u>	<u>2815</u>	<u>3866</u>	<u>4575</u>
<i>B. Ausgaben.</i>	2100	2815	3866	4575
¹⁾ Fonds Anfang Zeitab- schnitt	7208	5813	6857	6683
²⁾ Beitragsansatz in Pro- zenten	4	4½	5	5½
³⁾ Deckung der Differenzen				

Die erörterte Texttabelle 15 zeigt überdies, dass auch beim Fernbleiben aller Gastarbeiter die Befolgung einer gesunden Planung bezüglich des Ausgleichsfonds möglich ist. Es könnte praktisch eine Stabilisierung auf dem heutigen Niveau anvisiert werden. Ein Fonds von über 6 Milliarden Franken entspricht in späteren Zeiten etwa dem anderthalbfachen einer Jahresausgabe, was allerdings dem vierfachen Volumen der von der AHV/IV-Kommission angenommenen jährlichen Beitragseingänge von 4 Prozent gleichkommt, und könnte so seiner ausgleichenden Funktion voll gerecht werden.

Der vollständige Abgang aller Fremdarbeiter hätte also lediglich eine zeitliche Verschiebung in den Beiträgen der öffentlichen Hand zur Folge. Eine derartige Verschiebung kann jedoch dank der fünfjahresweisen Überprüfung des finanziellen Gleichgewichts immer rechtzeitig in die Wege geleitet werden. Überdies dürfte die angenommene Extremhypothese kaum eintreten; bei einem teilweisen Rückgang des Gastarbeiterbestandes in nächster Zeit, müsste auch die angedeutete Verlagerung der Beiträge der öffentlichen Hand nur teilweise erfolgen. Die dadurch verursachte Mehrbelastung des Bundes könnte allenfalls durch Entnahme aus dem bereits geöfneten Spezialfonds des Bundes (Tabak und Alkohol) gedeckt werden. Das Gastarbeiterproblem gibt uns somit hinsichtlich der AHV zu keinen besonderen Sorgen Anlass.

2. Einfluss eines steigenden Lohnniveaus

Wir haben anlässlich der Erörterung der allgemeinen Einkommensverhältnisse (vgl. A, II, 2) darauf hingewiesen, dass auch die Auswirkungen einer be-

tont dynamischen Einkommensentwicklung geprüft werden sollen. Wenn wir annehmen, dass die mittleren Löhne bis 1970 jährlich um 5 Prozent und anschliessend bis 1985 um 3 Prozent im Jahr zunehmen, so ergibt sich das in Text-tabelle 16 veranschaulichte Entwicklungsbild.

Entwicklung der Erwerbseinkommen und der Beiträge

Dynamisches Modell

(Bis 1962: Abrechnungsergebnisse)

Texttabelle 16

Jahr	Jahressummen in Millionen Franken		Indexmassige Entwicklung (1948 = 100)		
	Erwerbs- einkommen	Beiträge (4 Prozent)	Jahres- summen	Bestände Beitrags- pflichtige	Mittelwert «Löhne» (Beitragsindex)
1948	10 450	418	100	100 ¹⁾	100 ²⁾
1960	20 000	798	191	127	150
1962	25 100	1005	240	140	172
1965	30 600	1225	293	144	203
1970	41 800	1673	400	155	259
1975	49 800	1991	477	159	300
1980	59 600	2384	570	164	348
1985	71 100	2844	680	169	404
Jahresmittel:					
1965–1984	47 200	1890	452	157	287
Unbegrenzt	61 000	2438	583	168	347

¹⁾ Anfangsbestand: 2,1 Millionen Personen.

²⁾ Mittleres Erwerbseinkommen: 4980 Franken im Jahr 1948.

Die mittleren Löhne würden sich also von 1965 bis 1985 verdoppeln, d.h. wenn das durchschnittliche Erwerbseinkommen je Versicherter im Jahre 1965 10 000 Franken beträgt, dann ergäbe sich hieraus im Jahre 1985 ein entsprechender Mittelwert von 20 000 Franken. Die jährlichen Beitragssummen würden sich 1985 auf über 2,8 Milliarden Franken belaufen, gegenüber von etwa 1,6 Milliarden beim statischen Modell.

Bei einer derartigen Entwicklung würde sich notgedrungen das Problem weiterer Rentenanpassungen stellen. Die Zielsetzung (Anpassung an die Preise bzw. an die Löhne) sowie die gesetzgeberische und mathematische Technik der Rentenanpassungen wurden in unserer Botschaft vom 27. Januar 1961 zur 5. AHV-Revision einlässlich erörtert, weshalb wir hier die gleichen Ausführungen nicht wiederholen möchten.

Die grundsätzliche Möglichkeit weiterer Rentenanpassungen wurde durch die 5. Revision in AHVG, Artikel 92^{bis} verankert. Diese Bestimmung soll im

wesentlichen beibehalten werden. Ihr Inhalt soll lediglich aus systematischen Gründen mit jenem des Artikels 92 betreffend die technische Bilanz vereinigt und dem zentralen Finanzierungsartikel 102 als Absatz 2 einverleibt werden.

Die Rentenanpassungen dürfen nicht automatisch erfolgen, wie dies beim System der Indexrenten der Fall wäre, sondern müssen periodisch durch Gesetzesänderungen vom Parlament beschlossen werden. Bevor jedoch der Beitragsindex der AHV den Stand von 250 Punkten nicht wesentlich überschritten haben wird, könnte aus diesem Grunde kaum an eine neue Rentenerhöhung gedacht werden. Wenn das aus der 6. Revision hervorgehende Rentensystem einem Beitragsindex von 200–250 zugeordnet werden kann, dürfte die nachfolgende allfällige Anpassung etwa für einen Beitragsindex von 250–300 gelten.

Ob die jeweilige Rentenanpassung die Erhöhung der Beitragsansätze bzw. der relativen Beteiligung der öffentlichen Hand notwendig macht, hängt weitgehend vom Finanzierungsverfahren einer Rentenversicherung ab. Bei kapitalintensiven Finanzierungsverfahren gestaltet sich nämlich eine Rentenanpassung schwieriger als bei Verfahren mit einem geringen Kapitalisationsgrad. Da sich das gemischte Verfahren der AHV stark dem Umlageverfahren nähert, kann eine solche Erhöhung vermieden werden, sofern die Renten nicht voll der allgemeinen Lohnbewegung folgen. Bei einer jährlichen Zunahme des allgemeinen Lohnniveaus um 3 Prozent wäre es möglich, die Renten mit einer Jahresintensität von 2 Prozent, d.h. praktisch um 10 Prozent innert 5 Jahren zu erhöhen, ohne die gesamten Einnahmen verhältnismässig heraufsetzen zu müssen. In dieser Annahme wurde der in der untern Hälfte von Anhangtabelle 7 gezeigte Finanzhaushalt der AHV gerechnet. Da die Preise in der Regel weniger intensiv zunehmen als das allgemeine Lohnniveau, kann deshalb gesagt werden, dass das geltende Finanzierungsverfahren der AHV zum mindesten eine Anpassung an die Preise ohne Beitragserhöhungen erlaubt.

Das vom Nationalrat angenommene Postulat Schuler, vom 20. Juni 1961, möchte die Rentenanpassung auf dem Wege wertbeständiger Kapitalanlagen noch weiter fördern. Wir haben den Verwaltungsrat des Ausgleichsfonds der AHV um seine Meinungsäusserung ersucht. Mit einem einlässlichen Bericht vom 8. August 1962 leistete dieses Gremium unserer Aufforderung Folge und gelangte einmütig zum Schluss, dass zur Zeit keine Veranlassung bestehe, die bisher befolgte Anlagepraxis zu ändern.

Überdies haben wir gesehen, dass der Ausgleichsfonds der AHV gemäss der aufgezeigten Finanzplanung im Laufe der Zeit an relativer Bedeutung noch verlieren wird. Aus diesem Grunde verliert auch die Verwirklichung des im Postulat Schuler enthaltenen Anliegen weitgehend an Interesse, weshalb wir dessen Abschreibung beantragen.

Abschliessend möchten wir – ähnlich wie in unserer Botschaft zur 5. Revision, vom 27. Januar 1961 – feststellen, dass eine dynamische Lohnentwicklung die AHV vor keine besondern Finanzierungsprobleme stellt. Weder das Gastarbeiterproblem noch das Problem einer Veränderung im Lohnniveau kann

also das gesunde Finanzgebaren der AHV gefährden. Die auf statischen Entwicklungen aufgebaute finanzielle Planung hat deshalb, wenigstens verhältnismässig gesehen, weitgehend allgemeine Gültigkeit.

Dritter Teil

Gesamtauswirkungen der sechsten AHV-Revision

A. Der sozialpolitische Aspekt

I. Die Ausgaben der sozialen Rentenversicherung

1. Anteil der Invalidenversicherung

Die in Aussicht genommene Verbesserung der sozialen Lage der AHV-Rentner kommt automatisch auch den Bezüglern von Invalidenrenten zugute. Da das IV-Gesetz die Höhe der periodischen Geldleistungen nicht selbständig umschreibt, sondern auf das AHVG verweist, werden alle Renten der IV mit Einschluss der Zusatzrenten für Angehörige im gleichen Ausmasse wie die AHV-Renten erhöht. Heraufgesetzt werden auch die Hilflosenentschädigungen, da sie vom IV-Gesetz zum Mindestbetrag der vollen einfachen Altersrente in Beziehung gesetzt werden. Die Einführung der Zusatzrenten für die Ehefrau und die Kinder in der AHV würde schliesslich – wie schon oben erwähnt – die bisher im IV-Gesetz für solche Renten enthaltene Besitzstandsgarantie hinfällig machen.

Die Rentenausgaben der IV (einschliesslich Hilflosenentschädigungen) können bei der geltenden Rentenformel von 1961 auf rund 120 Millionen Franken pro Jahr geschätzt werden. Im jährlichen Gesamthaushalt der IV, der ohne Rentenrevision im Jahre 1965 etwa 180 Millionen Franken erreichen dürfte, entfallen somit zwei Drittel auf Renten und Hilflosenentschädigungen. Die Erhöhung der AHV-Renten um ein Drittel, die sich im gleichen Ausmass automatisch auf die IV-Renten und Hilflosenentschädigungen überträgt, bringt der IV eine Mehrbelastung von 40 Millionen Franken im Jahr. Somit werden die Gesamtausgaben der IV als Folge der 6. AHV-Revision von 180 Millionen Franken auf rund 220 Millionen Franken pro Jahr ansteigen.

Gemäss IV-Gesetz, Artikel 78, Absatz 1 hat die öffentliche Hand die Hälfte der jährlichen Ausgaben zu übernehmen. Vom Total der Ausgaben in der Grössenordnung von 220 Millionen Franken sind demzufolge 110 Millionen Franken a priori gedeckt. Der IV-Beitrag, den die Versicherten und ihre allfälligen Arbeitgeber zu bezahlen haben, beläuft sich gemäss IV-Gesetz, Artikel 3 auf 10 Prozent des AHV-Beitrages. Gestützt auf die verwendeten Rechnungsgrundlagen (vgl. Texttabelle 1) kann der jährliche Beitragseingang in der IV auf mehr als 120 Millionen Franken veranschlagt werden, womit die durch die öffentliche Hand nicht finanzierte Hälfte der Ausgaben auf jeden Fall gedeckt ist. Die 6. AHV-Revision bereitet somit der IV keine finanziellen Schwierigkeiten.

2. Anteil der Zusatzleistungen

Die im Ersten Teil unter B, III skizzierte Einführung von Zusatzleistungen würde sowohl für die AHV- als auch für die IV-Rentner einen wesentlichen sozialen Fortschritt bedeuten. Sie zielt nämlich auf die Garantie eines bescheidenen Existenzminimums für jeden Rentenbezieher ab. Im Verhältnis zu dieser sozialpolitischen Zielsetzung erscheint der nachstehend erörterte finanzielle Aufwand als bescheiden.

Gemäss den Vorschlägen der AHV/IV-Kommission sollte dem Alleinstehenden durch die Gewährung der Zusatzleistung ein Existenzminimum von 3000 Franken im Jahr zugesichert werden, was zu einer jährlichen Gesamtausgabe von rund 170 Millionen Franken geführt hätte. Anlässlich der eingangs erwähnten Besprechung des Departements des Innern mit den Vertretern der Kantonsregierungen wurde darauf hingewiesen, dass ein einheitlich fixiertes Existenzminimum den unterschiedlichen sozialen Bedürfnissen in den verschiedenen Landesteilen keine Rechnung trage; es wurde deshalb einer etwas elastischen Lösung das Wort gesprochen. So könnte es z.B. den Kantonen überlassen werden, die entsprechende Einkommensgrenze in einem bundesrechtlich vorgeschriebenen Bereich von 2400 bis 3000 Franken im Jahr festzusetzen.

Mit dieser elastisch gestalteten Lösung dürfte eine merkliche finanzielle Entlastung einhergehen. Statt 170 Millionen Franken im Jahr können deshalb etwa 140 Millionen Franken in Rechnung gestellt werden, welche letztere Zahl der nachstehenden Gesamtübersicht einverleibt wird.

3. Gesamtausgaben der Rentenversicherung und deren Würdigung

Wenn wir uns auf den Durchschnitt der kommenden fünf Jahre beschränken, können wir nun folgende Zusammenfassung der jährlichen Ausgaben der sozialen Rentenversicherung nach der 6. AHV-Revision geben:

	Mio Franken
Alters- und Hinterlassenenversicherung	1 775
Invalidenversicherung	220
Zusatzleistungen an AHV- und IV-Rentner	140
	<u>2 135</u>

Etwa 83 Prozent der Ausgaben entfallen somit auf die AHV, wogegen die Zusatzleistungen lediglich 6 Prozent des Totals beanspruchen. Die letzterwähnte Zahl bestätigt, dass die Garantie eines Existenzminimums mit verhältnismässig bescheidenen Mitteln verwirklicht werden kann.

Die obenstehende Zusammenfassung wäre unvollständig, wenn nicht bemerkt würde, dass in der gleichen Zeit seitens der Pensionskassen und der Gruppenversicherungen schätzungsweise noch 1,2 Milliarden Franken zugunsten der gleichen Rentnerkreise ausgegeben werden dürften. Dazu kämen noch über

100 Millionen Franken Renten, welche von der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt ausbezahlt werden, sowie die Kapitalauszahlungen und Renten der Einzelversicherung.

Die sozialpolitische Auswirkung der 6. AHV-Revision ist beträchtlich, bringt sie doch während der fünfjährigen Periode 1965-1969 im Jahresdurchschnitt 710 Millionen Franken an zusätzlichen Ausgaben mit sich. Diese Mehrbelastung setzt sich wie folgt zusammen:

	Mio Franken
Alters- und Hinterlassenenversicherung	530
Invalidenversicherung	40
Zusatzleistungen an AHV- und IV-Rentner	140
	<u>710</u>

Mit den geplanten Verbesserungen wird somit ein entscheidender Schritt zu einer umfassenden Lösung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge getan. Wir bekennen uns in Anbetracht der heutigen sozialen Lage unserer Rentner mit voller Überzeugung zu diesem Schritt. Es waren nämlich besonders die drei nachstehend erörterten Punkte, die uns veranlassten, die 6. AHV-Revision in die Wege zu leiten.

- Erstens sind die bestehenden Lücken im Versicherungsschutz noch beträchtlich; das Bundesamt für Sozialversicherung schätzt, dass heute nur ein Drittel aller Versicherten auf eine ausgebaute Vorsorge hoffen kann, bei einem weiteren Drittel sind die erhofften Vorsorgeleistungen noch ungenügend, und das restliche Drittel ist praktisch auf die AHV und IV allein angewiesen.
- Zweitens erschwert die seit zwei Jahren eingetretene verschärfte Verteuerung der Lebenshaltungskosten die Existenzbedingungen der jetzigen Rentner in ungewöhnlicher Weise.
- Drittens verdient die Kategorie der 200 000 generationsbedingten Teilrentner mit ihren gekürzten Renten besondere Beachtung, beträgt doch die mittlere einfache Altersrente bei den ältesten Jahrgängen lediglich 1160 Franken im Jahr.

Das Zusammentreffen der erwähnten drei Revisionsgründe ist voraussichtlich eine einmalige Erscheinung. Mit dem weiteren Ausbau der Pensions-, Gruppen- und Verbandsversicherung sowie mit der Einführung der Zusatzleistungen dürften die bestehenden Lücken voll geschlossen werden können, so dass diesbezüglich keine weiteren bundesrechtlichen Vorkehren notwendig sein sollten. Ferner wird sich das Teilrentnerproblem nicht mehr stellen, weshalb sich allfällige AHV-Revisionen vorwiegend auf das Problem der Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisbewegung beschränken können. Wir hoffen aber bestimmt, dass es gelingen werde, die notwendige Stabilisierung der Preise herbeizuführen, so dass in Zukunft AHV-Revisionen nicht mehr in so kurzen Abständen wie bisher erfolgen müssen.

II. Die Soziallasten der öffentlichen Hand

1. Absolute Jahresbelastung

Wir beschränken uns hier auf die Soziallasten, welche Bund und Kantone aus der sozialen Rentenversicherung erwachsen; die Zuwendungen zugunsten anderer Sozialversicherungszweige sind also ausser acht gelassen. Die Beiträge der öffentlichen Hand haben in der Sozialversicherung eine grosse Bedeutung. Sie dienen nicht nur der teilweisen Deckung der Ausgaben, sondern gestatten vor allem, die Versicherungsbedingungen der wirtschaftlich schwächern Bevölkerungskreise verhältnismässig günstig zu gestalten, d.h. sie spielen bei der Verwirklichung des Solidaritätsgedankens die vorherrschende Rolle. Mit welcher Jahresbelastung Bund und Kantone im Laufe der nächsten Jahre zu rechnen haben, geht aus der Texttabelle 17 hervor.

Zuwendungen von Bund und Kantonen 1965–1969

Beiträge in Millionen Franken

Texttabelle 17

Regelung/Zweig	Öffentliche Hand		Bund 1965–1967	Kantone 1965–1967
	1965–1967	1968–1969 ¹⁾		
<i>Bisherige Regelung</i>				
AHV	160	280	(² / ₃) 107	(¹ / ₃) 53
IV	90 ²⁾	90 ²⁾	(² / ₃) 60	(¹ / ₃) 30
Zusätzliche Fürsorge ³⁾	41	41	6	35
Total	291	411	173	118
<i>Revisionsanträge</i>				
AHV	350		(³ / ₄) 263	(¹ / ₄) 87
IV	110 ²⁾		(³ / ₄) 82	(¹ / ₄) 28
Zusatzleistungen . . .	140		(¹ / ₂) 70	(¹ / ₂) 70
Total	600		415	185

¹⁾ Verteilung Bund/Kantone gemäss geltendem Recht noch nicht geregelt.
²⁾ Hälfte der Leistungen.
³⁾ Im Sinne der Zusatzleistungen bereits erbrachte Fürsorgeausgaben.

Die 6. AHV-Revision hat demnach eine Verdoppelung der geltenden Beiträge der öffentlichen Hand zur Folge. Aus der Texttabelle 17 ist jedoch ersichtlich, dass vom Jahre 1968 hinweg die Beiträge von Bund und Kantonen ohnehin erhöht werden müssten, so dass dann die 6. Revision nur noch eine 50prozentige Zunahme der öffentlichen Zuwendungen bedeutete. Im Vergleich zu der seit 1948 eingetretenen Verdreifachung der jährlichen Beitragssummen (vgl. Texttabelle 1) ist eine solche Heraufsetzung der Beiträge von Bund und Kantonen durchaus vertretbar. Beim Bund fällt jedoch die Erhöhung stärker ins Gewicht als bei den Kantonen.

2. Relatives Ausmass

Dem relativen Ausmass der Zuwendungen der öffentlichen Hand im Rahmen des gesamten Finanzhaushaltes der schweizerischen sozialen Rentenversicherung kommt eine besondere Bedeutung zu, schreibt doch die Bundesverfassung in ihrem Artikel 34^{quater}, Absatz 5 vor, dass die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone sich zusammen auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen dürfen.

Da die Zusatzleistungen versicherungsmässig ausgebaut werden sollen, müssen sie zum Gesamtbedarf der AHV und der IV hinzugezählt werden, wie dies unter I, 3 hievorigen getan wurde. Die öffentliche Hand darf demnach im Laufe der Jahre 1965–1969 nicht mehr als die Hälfte der geschätzten 2135 Millionen Franken Gesamtausgaben decken. Die in Texttabelle 17 erscheinenden Gesamtbeiträge der öffentlichen Hand im Ausmass von 600 Millionen Franken im Jahr stellen jedoch lediglich 28 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe dar, weshalb dem Verfassungsartikel voll Genüge getan wird. Es versteht sich von selbst, dass auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Bestimmung auch nach 1969 gebührend zu achten ist.

B. Der volkswirtschaftliche Aspekt

1. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Rentenversicherung

1. Individuelle Bedeutung

Bereits in unserer Botschaft zur Einführung der AHV, vom 24. Mai 1946, haben wir die volkswirtschaftliche Hauptfunktion einer Rente folgendermassen definiert: «Sie hat die Funktion, den infolge Alters oder Todes dahinfallenden Arbeitsverdienst zu ersetzen. Demzufolge müssen die Renten nach Massgabe des ausfallenden Arbeitsverdienstes bemessen werden.» Daraus ergibt sich aber, dass eine Rente zum Arbeitsverdienst in einem gewissen prozentualen Verhältnis stehen muss, das im Laufe der Zeit nicht allzu stark verändert werden sollte.

Nach der 6. AHV-Revision würde der Mittelwert einer jährlichen Altersrente für Alleinstehende etwa 25 Prozent des angenommenen Durchschnittslohnes von 10 000 Franken im Jahr betragen. Besonders bei einer derart bescheidenen Basisrente darf das prozentuale Verhältnis nicht wesentlich abfallen, ansonst diese Basisrente zusammen mit der von der Pensionsversicherung bezahlten Rente ihre oben definierte wirtschaftliche Funktion nicht mehr erfüllen könnte.

2. Kollektive Bedeutung

Soll den Rentenbezügern eine bestimmte Mindestrente im Vergleich zum Arbeitseinkommen erhalten bleiben, so ist auch ein minimaler Prozentsatz der Erwerbseinkommen zur Finanzierung der Versicherung notwendig. Die unter A, I, 3 hievorigen erwähnte Jahresausgabe von rund 2,1 Milliarden Franken im

Durchschnitt der Jahre 1965–1969 stellt etwa eine Belastung von 6 Prozent des entsprechenden jährlichen Volumens der Arbeitseinkommen von etwa 35 Milliarden dar, wovon auf Invalidenversicherung und Zusatzleistungen etwa 1 Lohnprozent fällt.

Bei den beiden letzterwähnten Zweigen kann mit einer gewissen Stabilität der Bezügerbestände gerechnet werden, weshalb sie auch in Zukunft kaum mehr als dieses eine Lohnprozent zu ihrer finanziellen Deckung benötigen. Dagegen werden die Bezügerbestände bei der AHV noch markant zunehmen, wie dies die Zahlen der Anhangtabelle 3 deutlich zeigen. Demzufolge wird die prozentuale Belastungsquote der AHV noch einige Zeit zunehmen, wie aus den letzten Spalten der Texttabelle 18 hervorgeht.

Umlagebeiträge

Ansätze in Lohnprozenten

Texttabelle 18

Kalender- jahr	Planung bei Einführung	Geltende Renten- ordnung ²⁾	Revisionsanträge	
			statisch	dynamisch
1948	3,1	1,2	.	.
1955	4,8	2,6	.	.
1960	6,2	3,8	.	.
1965	7,6	3,7	5,3	5,3
1975	10,0	4,2	5,7	5,7
1985	10,7	4,6	6,2	5,1
1995	10,4	5,2	7,1	6,1
2005	10,2	7,2	9,6	8,8
2025	10,1	8,4	11,2	10,7
2045	10,1	7,5	10,0	10,0

¹⁾ Botschaft des Bundesrates vom 24. Mai 1946 (Grundlage: Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission).
²⁾ Bis 1960 Beobachtungszahlen.

Zugleich zeigt aber Texttabelle 18, dass bereits bei Einführung der AHV mit relativ gleich starken Belastungen der Volkswirtschaft gerechnet wurde. Gemäss der ursprünglichen Planung hätte bereits im Jahre 1960 eine Belastungsquote von 6,2 Prozent eintreten sollen statt der effektiv beobachteten von 3,8 Prozent. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Renten gewöhnlich in bezug auf die Lohnentwicklung rasch in Rückstand geraten, wie dies auch die Zahlen betreffend die dynamische Entwicklung belegen.

Noch ein Wort zum relativen Gesamtbedarf der schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Es ist nicht übersetzt, anzunehmen, dass neben den Renten der Sozialversicherung von den andern Vorsorgeinstitutionen noch mindestens gleich hohe Leistungen erbracht werden müssen, um das Vorsorgeproblem nur einigermaßen befriedigend zu lösen. Das heisst aber,

dass die bis anhin genannten prozentualen Belastungsquoten zum mindesten noch verdoppelt werden müssen, um die gesamte volkswirtschaftliche Belastung durch diesen Sozialsektor richtig zu kennzeichnen.

II. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der sechsten AHV-Revision

Die geplante Gesetzesrevision, in deren Mittelpunkt die Erhöhung der Renten um ungefähr ein Drittel steht, ist vor allem sozialpolitisch motiviert. Jedoch ist sie auch volkswirtschaftlich von grosser Tragweite, vor allem weil sie in eine Zeit angespannter Hochkonjunktur mit sinkendem Geldwert fällt. Eine allfällige Beschleunigung der Geldentwertung müsste die integrationsbedingten Konkurrenzschwierigkeiten noch verschärfen. Die konjunkturpolitischen Auswirkungen wären weniger schwerwiegend, wenn es der Schweiz in den letzten Jahren weitgehender gelungen wäre, den Preisauftrieb in Schranken zu halten.

Für die Beurteilung dieser Auswirkungen wurden drei kompetente Wirtschaftswissenschaftler beigezogen. Auch das Direktorium der Schweizerischen Nationalbank wurde zur Stellungnahme eingeladen.

1. Rückwirkungen auf die Preise

Mit der geplanten Gesetzesrevision werden den Rentnern der AHV und Invalidenversicherung jährlich über 700 Millionen Franken zufließen, die von ihnen zweifellos zum grossen Teil wieder ausgegeben werden. Hier steht die Frage im Vordergrund, ob diese Rentenerhöhung die inflatorische Entwicklung verstärkt. Sie hat den Sinn, den Bezüglern ein höheres Realeinkommen zu verschaffen, als sie unter der heute geltenden Ordnung zu erwarten hätten. Man will ihnen also mehr Waren und Dienstleistungen zukommen lassen.

Bei ungefähr ausgeglichenen Marktverhältnissen oder rückläufiger Konjunktur könnte grundsätzlich die rentenbedingte Vermehrung der Nachfrage durch Vermehrung des Angebots aufgefangen werden. Die Rentenerhöhung würde in diesem Fall zu einer besseren Kapazitätsausnützung führen und der Wirtschaft neue Impulse verleihen, ohne Preissteigerungen nach sich zu ziehen.

Unser Land steht jedoch zur Zeit im Zeichen einer starken Anspannung der produktiven Kräfte, die eine Vermehrung des Angebots weitgehend verunmöglichen. Bei derart unelastischem Angebot muss ein namhafter Nachfragezuwachs zwangsläufig zu einer Verstärkung der inflatorischen Tendenzen führen. Dabei ist es volkswirtschaftlich unerheblich, ob die Rentenverbesserung einen Ausgleich für die Teuerung der letzten Jahre darstellt oder ob sie darüber hinausgeht. Entscheidend ist, dass das bestehende Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage noch vergrössert wird. Von der Rentenerhöhung dürfte ein Teil gespart werden. Der grösste Teil wird jedoch dem Konsum zufließen und weitere, sogenannte sekundäre Nachfragesteigerungen auslösen, indem namentlich neue Investitionsbedürfnisse wachgerufen werden. Nach den Schätzungen der befragten Sachverständigen dürfte der gesamte rentenbedingte Nachfragezu-

wachs einen Preisauftrieb von einigen Indexpunkten bewirken. Der Preisauftrieb wird nicht einmalig sein, sondern in dem Umfang weiterwirken, als die Einkommens- und Vermögenswerte sich der Geltentwertung anzupassen vermögen. Um die unerwünschten Folgen möglichst einzuschränken, halten wir Kompensationsmassnahmen für unerlässlich.

2. Rückwirkungen auf den Kapitalmarkt

Mit der Erhöhung der Renten werden Gelder, die nach bisheriger Ordnung dem AHV-Ausgleichsfonds zur Verfügung standen, in den Konsumbereich übergeleitet. Damit wird das Volumen des echten, das heisst auf Konsumverzicht beruhenden gesamtwirtschaftlichen Sparens verringert. Dies läuft den derzeitigen konjunkturpolitischen Erfordernissen zuwider; geht es doch unter anderem darum, die laufende inländische Ersparnisbildung nach Möglichkeit zu steigern und mit dem Investitionsbedarf ins Gleichgewicht zu bringen. Nimmt die Kapitalbildung über den Ausgleichsfonds ab, so droht die bereits bestehende Finanzierungslücke in unserer Wirtschaft sich zu vergrössern. Diese Lücke wird zur Zeit im wesentlichen durch den inflatorisch wirkenden Zustrom von Auslandsgeldern überbrückt. Wird sie nicht erneut mit zusätzlichen ausländischen Geldern oder durch eine expansive inländische Kreditpolitik ausgefüllt, so muss der Mittelabfluss im Ausgleichsfonds zu einer Verknappung und Verteuerung des Kapitalangebotes führen.

Eine Verminderung der Kapitalbildung über den Ausgleichsfonds müsste insbesondere auf dem Hypothekarmarkt spürbar werden. Sie würde sich ziemlich einseitig auf einen Kapitalmarktbereich auswirken, dessen Zinssätze die staatlich betreute Agrar- und Mietpreisgestaltung und damit auch den Index der Konsumentenpreise massgeblich beeinflussen. Ausserdem würden aber auch die Kantone, Gemeinden und gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen von der verminderten Anlagefähigkeit des Ausgleichsfonds direkt betroffen.

3. Die konjunkturpolitische Funktion des Ausgleichsfonds

Obwohl der Ausgleichsfonds kein Instrument der Konjunkturpolitik ist, so gehört er heute doch zu den wichtigsten Elementen der selbsttätigen Konjunkturstabilisierung in unserer Volkswirtschaft. In Zeiten der Hochkonjunktur steigen dank der Zunahme der Beschäftigten und der Löhne die Beitragseinkünfte ohne eine entsprechende Erhöhung der Rentenleistungen, so dass das Sparvolumen der AHV automatisch wächst. In Zeiten der Depression gingen hingegen die Beiträge ohne eine entsprechende Reduktion der Ausgaben massiv zurück, so dass die Spartätigkeit abnahm. Wo sich ein konjunkturgerechtes Verhalten gleichsam von selbst einstellt, sollte man es möglichst zu bewahren versuchen. Dies setzt eine ansehnliche Höhe des Ausgleichsfonds voraus, damit auch in einer längeren Depressionsperiode die Rentenzahlungen ohne Erhöhungen der Beiträge und der staatlichen Leistungen aufrechterhalten werden können.

III. Die volkswirtschaftlich unerlässliche Kompensation der Rentenerhöhung

Eine einseitige, nicht durch Abschöpfung von Kaufkraft kompensierte Rentenerhöhung musste sich konjunktur- und finanzpolitisch nachteilig auswirken. Je mehr die schweizerische Wirtschaft etwa als Folge der Integrationschwierigkeiten mit den Problemen der Kostenüberhöhung und der Konkurrenzfähigkeit zu kämpfen hätte, um so schwerer fielen diese nachteiligen Wirkungen ins Gewicht. Besonders unerwünscht wäre die zu erwartende inflatorische Preisentwicklung. Wenn auch vorerst die Geldentwertung alle benachteiligt, so sind langfristig doch jene sozialen Gruppen die hauptsächlichsten Verlierer, die ihr Einkommen nicht oder nur sehr langsam dem Preisanstieg anzupassen vermögen. Zu diesen gehören aber nicht zuletzt die Rentner und Pensionierten selber. Mit Rücksicht auf die dargelegten nachteiligen Auswirkungen einer einseitigen Rentenerhöhung erachten wir es als unerlässlich, die rentenbedingte Ausweitung der Nachfrage durch Kaufkraftabschöpfung und Einschränkung staatlicher Ausgaben nach Möglichkeit zu kompensieren. Drei Massnahmen fallen diesbezüglich in Betracht.

1. Erhöhung des Beitragsansatzes

Wir beantragen, den Beitragsansatz der Versicherten und der Arbeitgeber um einen Achtel zu erhöhen. Da es sich dabei um eine vorwiegend konjunkturbedingte Massnahme handelt, sehen wir von einer direkten Korrektur der gesetzlichen Ansätze selber ab und deklarieren die Erhöhung als Zuschlag zu diesen Beiträgen, der bis zur nächsten Überprüfung des AHV-Haushaltes erhoben werden soll. Alsdann wird zu entscheiden sein, ob die Wirtschaftslage und die Finanzierungsprobleme der AHV diesen Zuschlag weiterhin rechtfertigen.

Die Erhöhung der Beiträge kann in der Hochkonjunktur gewisse Lohn- und Preissteigerungen nach sich ziehen, die aber in Anbetracht des Ausmasses der beantragten Erhöhung wesentlich geringer ausfallen dürften als bei einer einseitigen Rentenerhöhung mit entsprechendem Nachfragezuwachs. Entscheidend fällt jedoch der Vorteil der Kaufkraftabschöpfung bei den Erwerbstätigen ins Gewicht. Deshalb ist zu wünschen, dass in der Lohn- und Preisgestaltung grösste Zurückhaltung geübt wird.

Als weitere günstige Wirkung kommt hinzu, dass die abgeschöpften Mittel in der Grössenordnung von 150 Millionen Franken jährlich dem Ausgleichsfonds zufließen und ihm erlauben, seine Funktion der selbsttätigen Konjunkturstabilisierung weiterhin auszuüben. Auch finanzpolitisch hat die beantragte Beitragserhöhung einen ins Gewicht fallenden Vorzug, indem sie dem Kapitalmarkt einen Teil der ihm für Konsumzwecke entzogenen Mittel in der Form echter Ersparnisse wiederum zuführt.

Wie sich die Beitragserhöhung finanziell auswirken kann, möge der Anhangtabelle 8 entnommen werden. Die dort aufgeführten Ergebnisse sind mit den im Zweiten Teil unter C, I und II veröffentlichten Texttabellen 14 und 15

zu vergleichen. Dabei ist zu beachten, dass sowohl bei diesen Texttabellen als auch bei der Anhangtabelle 8, für alle Zeitabschnitte grundsätzlich mit den gleichen Beteiligungsquoten der öffentlichen Hand gerechnet wurde. Dem Zweck der Massnahmen getreu, wird durch die Erhebung des Beitragszuschlags der Ausgleichsfonds entsprechend anwachsen, der damit später auch entsprechend leistungsfähiger sein wird.

2. Erhöhung der fiskalischen Belastung des Tabaks

Eine Heraufsetzung der Tabakbelastung halten wir ebenfalls für unerlässlich. Die Belastung des Tabaks wird im Zweiten Teil des AHVG geregelt. Die geltenden Bestimmungen stammen aus dem Jahre 1946. Es handelt sich um eine reine Mengenbesteuerung, welche frankenmässig von der Erhöhung der Tabakpreise nicht beeinflusst wird. Seit 1946 sind jedoch diese Preise in erheblichem Ausmass gestiegen, so dass die fiskalische Belastung des Tabaks im Verhältnis zu den Preisen entsprechend gesunken ist. Eine gewisse Korrektur lässt sich hier gut vertreten.

Die höhere fiskalische Belastung des Tabaks dürfte kaum nennenswerte Rückwirkungen auf die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung haben. Sie muss wohl zur Hauptsache von der grossen Masse der Raucher getragen werden. Einer Erhöhung der Tabakabgaben sind allerdings gewisse Grenzen gesetzt. Von ihrem Mehrertrag ist daher keine allzu grosse Kompensation der Rentenerhöhung zu erwarten.

3. Erhöhung der Zuwendungen der Kantone

Eine Erhöhung der kantonalen Beiträge an die AHV wird von den Sachverständigen als weitere kompensatorische Massnahme empfohlen. In diesem Zusammenhang genügt es, daran zu erinnern, dass gemäss unseren Darlegungen unter A, II, 1 (vgl. Texttabelle 17) die Beiträge der Kantone an die AHV/IV sowie die Zusatzleistungen gesamthaft nicht nur in absoluten Frankenbeträgen, sondern auch verhältnismässig heraufgesetzt werden. Damit wäre die Verwirklichung der hier besprochenen Forderung bereits in die Wege geleitet.

*

Gesamthaft betrachtet vermag die von uns beantragte Erhöhung der Beitragsansätze, der Tabakbelastung sowie der Zuwendungen der Kantone die vorgesehene Rentenverbesserung ohne Zweifel auch nicht annähernd zu kompensieren. Nach den Schätzungen der zugezogenen wissenschaftlichen Sachverständigen dürfte eine Beitragserhöhung um einen Achtel etwa die Hälfte des rentenbedingten Nachfragezuwachses ausgleichen. Es handelt sich dabei um eine langfristige Berechnung, in der mit der Zeit die Zinserträge stark ins Gewicht fallen. In den ersten Jahren ist daher der Ausgleich wesentlich geringer. Die verbleibende Kompensationslucke könnte auch bei einer Verdoppelung der Tabakbelastung nicht geschlossen werden, ganz abgesehen davon, dass eine derartige Mehrbelastung nicht in Frage kommen kann. Die vorgeschlagenen

Kompensationsmassnahmen vermögen deshalb inflatorische Auswirkungen der Rentenverbesserung nicht völlig auszuschliessen. Sie müssen durch anderweitige Massnahmen der Mittelabschöpfung und der Konjunkturdämpfung ergänzt werden. Insbesondere sind die öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen einzuschränken, wobei nach Möglichkeit dafür gesorgt werden muss, dass die eingesparten Mittel nicht über die Steuersenkungen wiederum nachfragewirksam werden. Dies gilt für Bund, Kantone und Gemeinden in gleicher Weise.

Vierter Teil

Bericht zum Volksbegehren für die Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zur Sicherung eines genügenden Existenzminimums

A. Das Volksbegehren

1. Das vom Schweizerischen Komitee der Vereinigungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherungsrentner am 21. Juni 1962 mit insgesamt 71 772 gültigen Unterschriften eingereichte Volksbegehren für die Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung hat folgenden Wortlaut:

A.

Dem Artikel 34^{quater}, Absatz 1 der Bundesverfassung wird der folgende neue Absatz beigefügt:

«Die ordentlichen und ausserordentlichen Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung wie der Invalidenversicherung sind existenzsichernde Bedarfsrenten.»

B.

Artikel 34^{quater}, Absatz 5 der Bundesverfassung wird durch folgende Fassung ersetzt:

«Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone betragen mindestens die Hälfte des Gesamtbedarfs der Versicherungen.»

Massgebend für das Zustandekommen dieses Volksbegehrens ist der deutsche Text. Das Volksbegehren ist mit einer Rückzugsklausel versehen.

Mit Bericht vom 16. Juli 1962 haben wir Ihnen vom Zustandekommen dieses Volksbegehrens Kenntnis gegeben. Der Nationalrat hat ihn am 28. September und der Ständerat am 4. Oktober 1962 zur Kenntnis genommen; gleichzeitig wurden wir eingeladen, über die Sache selbst Bericht zu erstatten.

2. Am 12. Juli 1962 hat auch der «Schweizerische Beobachter» in Basel ein Volksbegehren für zeitgemässere Alters-, Hinterlassenen- sowie Invalidenversicherungsrenten mit Teuerungsausgleich mit 234 566 gültigen Stimmen eingereicht. Darüber haben wir Ihnen am 3. September 1962 berichtet, und Sie haben davon ebenfalls in der Herbstsession 1962 Kenntnis genommen.

Dieses Volksbegehren betrifft die nämliche Verfassungsmaterie, wie das zuerst eingereichte. Nach Artikel 6 des Initiativengesetzes vom 23. März 1962 in Verbindung mit Artikel 28 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom gleichen Datum braucht die an zweiter Stelle eingereichte Initiative nicht behandelt zu werden, bis das zuerst eingereichte Volksbegehren zur Abstimmung gebracht oder zurückgezogen sein wird.

3. Im vorliegenden Fall haben somit die eidgenössischen Räte gemäss Artikel 27 des erwähnten Geschäftsverkehrsgesetzes bis zum 20. Juni 1965 zum Volksbegehren des Schweizerischen Komitees der Vereinigungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrentner (und nur zu diesem) Stellung zu nehmen. Die uns bis 20. Juni 1964 gesetzte Frist (Art. 29 des gleichen Gesetzes) ist hinreichend gewahrt.

B. Stellungnahme

1. Wie wir einlässlich dargestellt haben, sollen die Renten der AHV im Rahmen des Möglichen und Vertretbaren verbessert werden. Die Renten der Invalidenversicherung, die eng mit jener der AHV verknüpft sind, werden automatisch eine entsprechende Erhöhung erfahren.

Darüber hinaus bereiten wir eine Gesetzesvorlage vor, die bedürftigen Alten, Hinterlassenen und Invaliden durch Zusatzleistungen zu den AHV- und IV-Renten ein Existenzminimum garantieren soll.

2. Die Initiative des Schweizerischen Komitees der Vereinigungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrentner verlangt existenzsichernde Bedarfsrenten. Darunter sind nach üblichem Sprachgebrauch Renten zu verstehen, die zwar das Existenzminimum decken, aber nur Personen gewährt würden, deren Einkommen und Vermögen bestimmte Grenzen nicht erreichen. Eine solche Konzeption würde dem Prinzip der Volksversicherung, nach dem alle Schichten des Volkes gegen die Wechselfälle des Lebens geschützt werden, zuwiderlaufen und eine grundlegende Umgestaltung der AHV und der IV nötig machen. Selbst aber wenn dies nicht in der Absicht der Initianten gelegen hätte, würde der vorgeschlagene Verfassungstext eine höchst unklare Rechtslage schaffen. Im übrigen erreichen unsere Vorschläge für die Erhöhung der Renten und die in Aussicht genommenen Zusatzleistungen das mit dem Volksbegehren offenbar angestrebte Ziel und bauen organisch auf Bestehendem auf. Dies gilt auch für die geforderte Erhöhung der Beiträge der öffentlichen Hand; unsere Vorschläge sehen eine solche Erhöhung vor, halten sich aber in den Grenzen des Tragbaren.

3. Somit wird das sozialpolitische Ziel des Volksbegehrens durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung auf anderem Wege und in sachgerechter Weise verwirklicht. Zudem wäre eine Verfassungs- und anschliessende Gesetzesrevision nicht nur viel umständlicher, sondern auch wesentlich zeitraubender. Daher beantragen wir Ihnen in Übereinstimmung mit der AHV/IV-Kommission, das Volksbegehren des Schweizerischen Komitees der Vereinigungen der Alters-,

Hinterlassenen- und Invalidenrentner, vom 21. Juni 1962 – falls es nicht zurückgezogen wird – Volk und Ständen ohne Gegenentwurf zur Abstimmung vorzulegen und dessen Ablehnung zu empfehlen.

Fünfter Teil

A. Erläuterungen zu den Bestimmungen des AHV-Gesetzesentwurfes

Zu Abschnitt I

Artikel 2, Absatz 5, 6 und 7

Absatz 5 räumt den Auslandschweizern die Möglichkeit ein, von der freiwilligen Versicherung zurückzutreten. Bisher war es den freiwillig Versicherten praktisch verwehrt, auf die Weiterführung der Versicherung zu verzichten. Jede Einstellung der freiwilligen Beitragsleistung hatte nach Artikel 19 zur Folge, dass alle früher geleisteten Beiträge für die Rentenbegründung verloren waren. Diese Regelung war zur Verhinderung von Missbräuchen so lange unumgänglich, als schon mit einer einjährigen Beitragsleistung eine relativ hohe Mindestrente erworben werden konnte. Sie erwies sich jedoch als hart, namentlich für jene Auslandschweizer, denen der Wohnsitzstaat durch neue Sozialversicherungsgesetze zusätzliche Lasten auferlegte und eine erweiterte soziale Sicherung gewährte und denen daher die Weiterführung der schweizerischen freiwilligen Versicherung unzumutbar erschien. Im oben erwähnten Postulat Malzacher vom 21. Juni 1962 und in Eingaben von Auslandschweizerorganisationen ist nachdrücklich eine Änderung der geltenden Lösung gefordert worden. Dies lässt sich heute um so eher rechtfertigen, als seit der Einführung der sogenannten Pro-rata-Bemessung der Renten dem Auslandschweizer, der von der freiwilligen Versicherung zurücktritt, eine seiner Beitragsdauer entsprechende Rente gewährt werden kann. Durch die Neuerung in Absatz 5 und die gleichzeitige Streichung von Artikel 19 dürfte somit einem wichtigen Begehren der Auslandschweizer Rechnung getragen werden, ohne dass der AHV daraus eine zusätzliche Belastung erwächst.

Der im Absatz 6 vorgesehene Ausschluss der Auslandschweizer, die ihre Verpflichtung aus der freiwilligen Versicherung trotz Mahnung nicht erfüllen, bildet das Korrelat zum Rücktritt und eine Erweiterung des schon heute in Absatz 6 von Artikel 2 enthaltenen Prinzips. Auch im Falle des Ausschlusses sollen dem Auslandschweizer die durch die bisherigen Beitragsleistungen erworbenen Rechte gewahrt bleiben.

Nach Absatz 7 wird es Sache des Bundesrates sein, die Einzelheiten des Rücktrittes und des Ausschlusses aus der freiwilligen Versicherung, namentlich das Verfahren und die Fristen, zu ordnen und allfälligen Missbräuchen zu steuern. Der gleiche Absatz räumt ausserdem dem Bundesrat die Möglichkeit ein, für die Bemessung und Anrechnung der Beiträge freiwillig Versicherter besondere Regeln aufzustellen. Anlass zu einer solchen Ermächtigung bildet das von Ausland-

schweizerorganisationen erhobene Begehren, dass bei der Festsetzung der Beiträge den überhöhten Lebenshaltungskosten in bestimmten Ländern gebührend Rechnung zu tragen sei. Der Bundesrat wird diese Forderung, der eine gewisse Berechtigung nicht abzusprechen ist, sorgfältig prüfen und gegebenenfalls in der Vollzugsverordnung zum Ausgleich überhöhter Lebenshaltungskosten Abzüge von dem für die Beitragsfestsetzung massgebenden Erwerbseinkommen zulassen.

Alle diese Massnahmen dürften nicht zuletzt geeignet sein, allfällige Härten die sich für die freiwillig Versicherten aus der Erhebung des vorgesehenen Zuschlages zu den AHV-Beiträgen ergeben könnten, zu mildern.

Artikel 3, Absatz 1

Die Änderung dieser Bestimmung ist bedingt durch die in Artikel 21, Absatz 1 vorgesehene Herabsetzung des Rentenalters der Frau auf das 62. Altersjahr. Dementsprechend soll auch die Beitragspflicht der Frau nach vollendetem 62. Altersjahr wegfallen.

Artikel 6, zweiter Satz und Artikel 8, Absatz 1, zweiter Satz

In diesen beiden Bestimmungen kommt die im Zweiten Teil unter B, II, 4 erörterte Erweiterung der sinkenden Beitragsskala zum Ausdruck. Das Grenzeinkommen wird von bisher 9000 auf 12 000 Franken erhöht. Die Beitragsskala selbst soll nach wie vor in der Vollzugsverordnung untergebracht werden.

Artikel 19

Wie oben erwähnt, soll den freiwillig versicherten Auslandschweizern die Möglichkeit eingeräumt werden, von der Versicherung zurückzutreten, ohne die durch die bisherigen Beitragsleistungen begründeten Ansprüche zu verlieren. Dementsprechend ist Artikel 19 zu streichen und die darin enthaltene Sanktion für zahlungs säumige Auslandschweizer fallen zu lassen.

Artikel 20

Absatz 1 ist unverändert, und auch Absatz 2 entspricht – abgesehen von einer geringfügigen redaktionellen Änderung – dem bisherigen Absatz 3. Wegfallen soll dagegen der bisherige Absatz 2, der die ausserordentlichen Renten von öffentlichen Abgaben befreite. Diese Steuerbefreiung war seinerzeit für die als Bedarfsleistungen ausgestalteten Übergangsrenten ins Gesetz aufgenommen worden, hat dann aber mit der weitgehenden Aufhebung der Einkommensgrenzen für ausserordentliche Renten ihre Existenzberechtigung verloren. Folgerichtig müssten unter den heutigen Verhältnissen entweder alle Renten der AHV und der IV von Steuern befreit oder aber die ausserordentlichen Renten steuerlich nicht mehr privilegiert werden. Die AHV/IV-Kommission hält die letztere Lösung für richtig. Sie ist der Auffassung, dass vom Bunde nicht bestimmte Einkommensbestandteile von der Steuer befreit werden sollten, weil so das Prinzip der umfassenden Einkommensbesteuerung durchbrochen und letztlich in die kantonale Steuerhoheit eingegriffen würde. Den sozial schwächeren Bezugern von ausserordentlichen Renten dürfte dank der Sozialabzüge der Steuergesetze

aus einer Aufhebung des Privilegs kein Nachteil erwachsen. Andererseits ist die Besteuerung der Rente gut situierten Bezüglern im Hinblick auf die vorgesehene namhafte Erhöhung der Rentenbeträge zumutbar. Mit der AHV/IV-Kommission sind wir daher der Meinung, dass die gegenwärtige Revision die Grundlage dafür schafft, das ungerechtfertigte Steuerprivileg aufzuheben.

Artikel 21, Absatz 1

Unter B, II, 1 des Zweiten Teils haben wir die Gründe dargelegt, die für eine Herabsetzung des Rentenalters der Frau um ein Jahr sprechen. Der vorliegende Artikel setzt nun den Rentenbeginn bei Frauen auf das zurückgelegte 62. (bisher 63.) Altersjahr an.

Artikel 22^{bis}

Die Gewährung von Zusatzrenten an Angehörige von Altersrentnern wurde unter B, II, 2 des Zweiten Teils begründet. Die vorliegende Bestimmung entspricht weitgehend den Artikeln 34 und 35 des IV-Gesetzes. Eine präzisere Regelung bedarf voraussichtlich die Gewährung von Zusatzrenten für Kinder über 62-jähriger Ehefrauen, wobei wahrscheinlich die für die Mutterwaisenrenten geltenden Einschränkungen übernommen werden können; der Bundesrat soll ermächtigt werden, solche ergänzende Vorschriften zu erlassen.

Artikel 23, Absatz 3

Schon bei früheren Gesetzesänderungen ist erörtert worden, ob nicht die Witwe, die sich wieder verheiratet, deren Ehe aber in der Folge ungültig erklärt wird, erneut in den Genuss der früheren Witwenrente gelangen soll. Die AHV/IV-Kommission hat die Frage geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass ein Wiederaufleben der Witwenrente in solchen Fällen aus Billigkeitsgründen unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehen werden sollte. Sie hat es dagegen abgelehnt, eine ähnliche Möglichkeit auch für die Witwen zu schaffen, deren zweite Ehe durch Scheidung aufgelöst wird. Wir sehen nun vor, dass der Bundesrat die Voraussetzungen für das Wiederaufleben der Witwenrente bei Ungültigerklärung der neuen Ehe festzulegen habe. Diese Voraussetzungen dürften sich hauptsächlich auf die Dauer der zweiten Ehe und die Höhe allfälliger Alimente beziehen und sollen in der Vollzugsverordnung umschrieben werden.

Artikel 25, Absatz 2, zweiter Satz und Artikel 26, Absatz 2, zweiter Satz

In diesen beiden Bestimmungen wird die im Zweiten Teil unter B, II, 3 vorgesehene Ausdehnung des Waisenrentenanspruchs für Kinder in Ausbildung verankert. Das Anrecht auf die Waisenrente soll statt bis zum vollendeten 20. längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr weiterbestehen können.

Artikel 28^{bis}

Die Bestimmung bedarf einer geringfügigen Ergänzung, um die Kumulation von Waisenrenten und Kinderzusatzrenten, die neben einer Altersrente gewährt werden, auszuschliessen.

Artikel 30, Absatz 5 und 6

Im Zweiten Teil unter B, I, 1 haben wir dargelegt, dass der durchschnittliche Jahresbeitrag die soziale Stellung des Rentners deswegen nicht mehr genau wiedergebe, weil Beiträge, die in früheren Jahren unter verschiedenen Geldwertverhältnissen geleistet wurden, unverändert angerechnet werden. Es sei daher am Platze, die früher geleisteten Beiträge aufzuwerten, wobei eine summarische Aufwertung im Rahmen einer Basisversicherung genügende Resultate liefere. Diese Aufwertung der vor dem 1. Januar 1965 geleisteten Beiträge um ein Drittel wird nun in der vorliegenden Bestimmung (Abs. 5) vorgesehen.

Absatz 6 übernimmt im wesentlichen den bisherigen Absatz 5 und ergänzt ihn in doppelter Hinsicht. Einerseits soll dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt werden, Bestimmungen über die ersatzweise Anrechnung von Beitragsjahren und Beitragszeiten der Ehefrau bei unvollständiger Beitragsdauer des Ehemannes aufzustellen; eine solche Anrechnung war bisher im beschränkten Rahmen auf Grund der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes möglich; es dürfte zweckmässig sein, diese Judikatur gesetzlich zu verankern und allenfalls etwas zu erweitern. Andererseits soll dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben werden, besondere Berechnungsregeln für frühere Bezüger von Invalidenrenten aufzustellen. Zwar ist die Berechnung der Altersrente, die eine Invalidenrente ablöst, geordnet; eine zusätzliche Regelung erfordert hingegen der Fall, in dem die Invalidenrente nicht bis zur Entstehung der Altersrente gewährt wurde; die Altersrente sollte nicht durch geringfügige Beiträge, die der Versicherte während der Invalidität geleistet hat, beeinträchtigt werden.

Artikel 34

Diese Bestimmung gibt die im Zweiten Teil unter B, I, 1 erläuterte neue Rentenformel wieder. Diese Formel findet auf alle nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes entstehenden Renten Anwendung. Für die laufenden Renten gelten dagegen besondere Übergangsbestimmungen (Abschnitt III). Das prozentuale Verhältnis der einzelnen Rentenarten zur einfachen Altersrente bleibt unverändert.

Artikel 35^{bis}

Die Bestimmung enthält die Bemessungsgrundsätze für die neu eingeführten Zusatzrenten für Angehörige. Sie entspricht Artikel 38, Absatz 1 und 2 des IV-Gesetzes.

Artikel 38, Absatz 2

Die Teilrenten entsprachen bisher dem auf das nächste Zwanzigstel aufgerundeten Verhältnis zwischen den Beitragsjahren des Versicherten und denjenigen des Jahrgangs. Da diese Rundungsregel die kurzfristigen Beitragszahler über Gebühr begünstigte, soll dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt werden, die Abstufung der Teilrenten neu zu ordnen. Dabei besteht die Absicht, weiterhin 20 Teilrentenskalen vorzusehen, hingegen die Rundung des Verhält-

nisses der Beitragsjahre des Versicherten zu denjenigen des Jahrgangs bei kurzfristiger Beitragsleistung möglichst eng und bei langfristiger Beitragsleistung sehr weitherzig auszugestalten. Die Abstufung soll in der Vollzugsverordnung verankert werden.

Artikel 40

Gleich wie in der IV (Art. 38, Abs. 3 des IV-Gesetzes) soll auch in der AHV die Zusatzrente, die der Vater für ein aussereheliches Kind erhält, auf den geschuldeten Unterhaltsbeitrag gekürzt werden.

Artikel 41

Nach dem bisherigen Artikel 41, Absatz 1 waren die Witwen- und Waisenrenten zu kürzen, soweit sie zusammen den Durchschnitt der letzten drei normalen Jahreseinkommen des verstorbenen Vaters überstiegen. Diese Kürzungsregel ist nur selten zur Anwendung gelangt und hat sich überdies als zu starr erwiesen, weil das Abstellen auf das vom Vater vor dem Tode tatsächlich erzielte Einkommen die allgemeine Einkommenssteigerung unberücksichtigt liess. Die AHV/IV-Kommission hat daher die Bestimmung überprüft und ist zum Schluss gekommen, dass auf die besondere Überversicherungsklausel für Hinterlassene verzichtet werden könne, nicht nur weil sie – wie erwähnt – lediglich in seltenen Fällen, insbesondere bei Witwen und Waisen in ungünstigen sozialen Verhältnissen, zur Anwendung gelangte, sondern vor allem weil in einem System von Basisrenten der Überversicherung natürliche Grenzen gesetzt sind. Wir sehen daher vor, in Artikel 41 nur noch die unveränderte Kürzungsbestimmung für die Witwenrente der geschiedenen Frau beizubehalten.

Artikel 42, Absatz 1 und 2

Wie wir im Zweiten Teil unter B, I, 2 ausgeführt haben, sollen auch die Einkommensgrenzen für ausserordentliche Renten um ein Drittel erhöht werden, um der Einkommenssteigerung Rechnung zu tragen und dem – allerdings recht kleinen – Kreis der Bezüger gekürzter Renten eine Rentenverbesserung zu gewährleisten. Absatz 1 sieht diese Erhöhung vor. In Absatz 2 wird der Bundesrat ermächtigt, die Berechnungsvorschriften aufzustellen, und zwar neuerdings auch für Altersrenten mit Zusatzrenten für Angehörige.

Artikel 43, Absatz 2, zweiter Satz

Der Verweiser auf die Kürzungsbestimmungen muss den in den Artikeln 40 und 41 getroffenen Änderungen angepasst werden.

Artikel 43^{bis}

Die bisherige Bestimmung soll durch Buchstabe *d* ergänzt werden, wonach geschiedenen Frauen unter bestimmten Voraussetzungen die ausserordentliche Rente ohne Einkommensgrenzen auszurichten ist. Bekanntlich erwirbt die geschiedene Frau den Anspruch auf Altersrente durch eigene Beitragsleistung. Erfolgt nun die Scheidung nach dem Rentenbeginn oder weniger als ein Jahr

zuvor, so erhält die geschiedene Frau, die während der Ehe keine Beiträge geleistet hat, keine ordentliche Altersrente. Sie bleibt auf die ausserordentliche Rente angewiesen. Diese Rente ist ihr bisher nur unter Anwendung der Einkommensgrenzen gewährt worden, was zur Folge hatte, dass vereinzelt geschiedene Frauen, deren anrechenbares Einkommen den Grenzbetrag überstieg, ohne jede Altersrente blieben. Mit der AHV/IV-Kommission halten wir dafür, dass diese Härte beseitigt und den in Frage stehenden geschiedenen Frauen die ausserordentliche Rente ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen gewährt werden sollte.

Artikel 63, Absatz 3

Mit dem neuen zweiten Satz dieser Bestimmung soll dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben werden, die technische Zusammenarbeit zwischen Ausgleichskassen und Zentraler Ausgleichsstelle zu koordinieren und für einen zweckmässigen Einsatz moderner technischer Hilfsmittel zu sorgen. Namentlich die Verfeinerung des Rentensystems und die relativ häufige Rentenanpassung, aber auch der bei den Ausgleichskassen sich vermehrt fühlbar machende Personal-mangel lassen es als geboten erscheinen, die administrativen Arbeiten noch mehr als bisher durch technische Hilfsmittel (Elektronengeräte) verrichten zu lassen.

Artikel 82, Absatz 1

Bei Einführung der AHV wurde den bestehenden Versicherungseinrichtungen eine 10jährige Frist zur Anpassung der statutarischen und reglementarischen Prämien und Leistungen eingeräumt. Es dürfte zweckmässig sein, diese Anpassungsklausel neu zu fassen und die Versicherungseinrichtungen zu ermächtigen, bei jeder allgemeinen Erhöhung der Beiträge und Renten der AHV ihre Prämien und Leistungen innert 5 Jahren selbst dann anzupassen, wenn eine solche Anpassung statutarisch nicht vorgesehen ist.

Artikel 92 und 92^{bis}

Die Vorschriften über die technische Bilanz und die Anpassung der Renten sollen aufgehoben und gemeinsam in veränderter Form in der zentralen Bestimmung über die Steuerung der Finanzgebarung der AHV (Art. 102, Abs. 2) untergebracht werden.

Artikel 95, Absatz 3

Mit der gegenwärtigen Revision der Erwerbsersatzordnung soll durch eine Änderung von Artikel 29 des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über die Erwerbsausfallentschädigung an Wehrpflichtige die für die AHV geltende Regelung betreffend Kostenübernahme und Posttaxen sinngemäss auf die Erwerbsersatzordnung übertragen werden. Damit wird die bisher in Artikel 95, Absatz 3 enthaltene Sonderbestimmung für die Erwerbsersatzordnung hinfällig. Eine spezielle Regelung bleibt nur noch für das Gebiet der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern erforderlich.

Artikel 102

Der bisherigen Bestimmung wird ein neuer Absatz 2 beigelegt, der sowohl die alle 5 Jahre vorzunehmende Überprüfung der Finanzlage der Versicherung wie auch die in gleichem Zeitabstand zu erfolgende Beurteilung des Verhältnisses der Renten, Preise und Erwerbseinkommen vorsieht. Das Ergebnis dieser Prüfungen, die wie bisher durch das Bundesamt für Sozialversicherung durchzuführen sein werden, wird vorerst der AHV/IV-Kommission zur Begutachtung zu unterbreiten sein. Hierauf soll der Bundesrat den eidgenössischen Räten Bericht erstatten. Kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Renten oder die Beiträge zu erhöhen seien, so hat er auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege entsprechenden Antrag zu stellen. Diese Neuregelung ersetzt die bisherigen Artikel 92 und 92^{bis}, die in unterschiedlichen Zeitabständen die Erstellung einer technischen Bilanz und die Überprüfung des Rentenniveaus vorsehen. In Zukunft soll die Überprüfung des Standes der AHV – gleich wie die Festsetzung der Beiträge der öffentlichen Hand (Art. 103, Abs. 1) – in der Regel alle 5 Jahre stattfinden; eine Ausnahme wäre nur bei erheblicher Veränderung der wirtschaftlichen Situation zu machen.

Artikel 103, Absatz 1 und 2

In Absatz 1 werden die neuen Ansätze für die Beiträge der öffentlichen Hand festgelegt, wie sie im Zweiten Teil unter C, I, 2 begründet wurden. Die Bundesversammlung wird in Zukunft jeweils für die kommenden 5 Jahre die Zuwendungen der öffentlichen Hand frankenmässig festlegen. Ein erster Beschluss bildet Gegenstand dieser Vorlage (vgl. Abschnitt IV). Absatz 2 enthält die oben aus fiskalischen Gründen befürwortete Aufteilung der Beiträge zwischen Bund und Kantonen; statt zwei Drittel soll der Bund in Zukunft drei Viertel der öffentlichen Zuwendungen übernehmen.

Artikel 112

Die im bisherigen Artikel 112 umschriebene Leistungspflicht des Spezialfonds entspricht nicht mehr dem neuen Artikel 103. Andererseits ergibt sich aus Artikel 104 eindeutig, dass der Bund seine Beiträge aus den Erträgen der Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser erbringen muss. Artikel 112 ist daher überflüssig und kann gestrichen werden.

Zu Abschnitt III

Die neuen Rentenbestimmungen finden grundsätzlich auch Anwendung auf bereits laufende Renten. Doch erheischt deren Anpassung verschiedene Übergangsbestimmungen.

Vor allem wird die schon im Zweiten Teil unter B, I, 1 erwähnte Erhöhung der laufenden Renten um ein Drittel, die einer Neuberechnung nach den geänderten Bestimmungen praktisch gleichkommt, in den Übergangsbestimmungen verankert. Die solcherart erhöhten Renten sollen auch bei einer Mutation durch eine entsprechend erhöhte Rente abgelöst werden. Nur wenn sich

die Berechnungsgrundlage, also namentlich der durchschnittliche Jahresbeitrag, ändert, wie dies beim Übergang von der einfachen Altersrente zur Ehepaar-Altersrente häufig der Fall ist, soll die Rente von Grund auf neu berechnet werden.

Die Übergangsbestimmungen ordnen ferner die schon erwähnte Umwandlung der vor dem 1. Januar 1960 entstandenen Teilrenten in Voll- oder Teilrenten nach neuem Recht, wodurch die Einheit des Rentensystems, wie sie zu Beginn der AHV bestanden hat, wieder hergestellt wird. Dabei soll die in eine Vollrente umzuwandelnde alte Teilrente – es wird sich in der Mehrzahl der Fälle um solche Umwandlungen handeln – wie die übrigen laufenden Renten um ein Drittel erhöht werden. Tritt dagegen an die Stelle der alten Teilrente eine solche nach neuem Recht, für die völlig verschiedene Abstufungskriterien gelten, so soll die Rente von Grund auf neu berechnet werden; die Drittel-erhöhung bleibt in jedem Fall gewährleistet.

Schliesslich wird vorgesehen, dass die nach dem bisherigen Artikel 41, Absatz 1 gekurzten Hinterlassenenrenten mit dem ungekurzten Betrag nach den vorstehenden Regeln zu erhöhen sind, und dass die Begünstigung in Artikel 49^{bis}, Buchstabe d, AHVG, auf geschiedene Frauen, die das Rentenalter bereits erreicht haben, nur Anwendung finden soll, wenn die Scheidung nach ihrem 62. Altersjahr, also weniger als ein Jahr vor dem bisherigen Rentenbeginn, erfolgt ist.

Zu Abschnitt IV

Aus den im Dritten Teil unter B. III. 1 dargelegten wirtschaftspolitischen Gründen wird unter Buchstabe a der Beitrag der Versicherten und Arbeitgeber um einen Zuschlag von einem Achtel erhöht. Diese Erhöhung des Beitragsansatzes ist für alle Beiträge an die AHV vorgesehen, also gleichermassen für die Beiträge der unselbständig und selbständig Erwerbstätigen sowie der Nichterwerbstätigen; dagegen sollen die Beiträge an die Invalidenversicherung und die Erwerbsersatzordnung weiterhin nach den bisherigen Ansätzen bemessen werden. Der 4prozentige AHV-Beitrag wurde mithin auf 4,5 Prozent erhöht, und der entsprechende Ansatz für den Gesamtbeitrag AHV/IV/EO 5,3 ($= 4.5 + 2 \times 0.4$) Prozent betragen. Da es sich bei der Beitragserhöhung vorerst um eine befristete kompensatorische Massnahme handelt, soll sie für die erste Finanzierungsperiode durch einen Zuschlag zum AHV-Beitrag verwirklicht werden; das Beitragssystem als solches wäre nur zu ändern, wenn es sich in der Folge zeigen würde, dass ohne die zusätzlichen Beitragseingänge nicht auszukommen ist. Da die Renten bekanntlich nicht nach der Summe der geleisteten Beiträge, sondern nach dem durchschnittlichen Jahreseinkommen berechnet werden, wirkt sich der vorgesehene Zuschlag auf die Rentenbemessung nicht aus. Er wird nicht im individuellen Beitragskonto des Versicherten aufgezeichnet und Ausländern und Staatenlosen, denen keine Rente zusteht, auch nicht zuruckvergütet.

Unter Buchstabe b werden zur Vereinfachung des Verfahrens die Beiträge der öffentlichen Hand für die erste Finanzierungsperiode festgelegt. Der Ge-

samtbeitrag von 350 Millionen Franken hält sich im Rahmen des neuen Artikels 103, Absatz 1, AHVG und geht zu drei Vierteln zu Lasten des Bundes und zu einem Viertel zu Lasten der Kantone. Den Beitrag der einzelnen Kantone hat der Bundesrat auf Grund von Artikel 105 AHVG festzusetzen. Im übrigen sei auf die Ausführungen im Zweiten Teil unter C, I, 2 verwiesen.

Bei der Erhöhung der Tabakbelastung gemäss Buchstabe c kann nur eine praktisch einfach durchzuführende Massnahme in Frage kommen. Deshalb empfiehlt es sich namentlich, lediglich die Zigaretten stärker zu belasten, die ohnehin fast den gesamten Tabaksteuerertrag einbringen. Die Belastung auch der Zigarren und des Pfeifentabaks, deren Absatz relativ zurückgeht, würde zu unliebsamen Komplikationen führen, ohne dass der Ertrag wesentlich verbessert werden könnte. Im Jahre 1962 entfielen von den insgesamt 229 Millionen Franken, welche die fiskalische Belastung des Tabaks einbrachte, 215 Millionen auf den Zoll für Zigarettentabak und die Fabrikationsabgabe auf Zigaretten.

Die Erhöhung der Belastung ist ausserdem so anzusetzen, dass sie ohne Schwierigkeiten in einem runden Betrag auf die Detailpreise geschlagen werden kann. Das ist der Fall, wenn die Belastung um 40 Prozent erhöht wird. Diese Erhöhung wird einen Aufschlag von 20 Rappen je Paket zu 20 Zigaretten nach sich ziehen.

Die vorgesehene Erhöhung der fiskalischen Belastung der Zigaretten wird, am gegenwärtigen Verbrauch gemessen, zu einer Vermehrung der für die Beiträge des Bundes an die AHV zu reservierenden Tabakzölle und -abgaben um 86 Millionen Franken pro Jahr führen. Damit kann also rund ein Zehntel der durch die Rentenerhöhung ausgelösten Vermehrung der Konsumkraft ausgeglichen werden.

Die Einzelheiten der Neuregelung der Zigarettenbelastung bedürfen noch der näheren Abklärung. Ausserdem können die Verhältnisse unerwarteterweise rasch ändern. Wir schlagen deshalb vor, nicht direkt die betreffenden Artikel des AHV-Gesetzes zu ändern, sondern vielmehr den Bundesrat zum Erlass von Vorschriften für eine Erhöhung der Belastung um höchstens 40 Prozent zu ermächtigen. Auch diese Erhöhung soll, ihrem konjunkturellen Aspekt entsprechend, unter die vorläufig nur für die erste Finanzierungsperiode geltenden Bestimmungen eingereiht werden.

Der Bundesrat behält sich vor, diese Massnahme mit der Neuordnung der fiskalischen Belastung des Tabaks zu verbinden, die im Zuge der integrationsbedingten Aufhebung des Tabakzolls vorbereitet wird.

Zu Abschnitt V

Die Einführung von Zusatzrenten für Ehefrauen und Kinder in der AHV macht es möglich, die bisher im IV-Gesetz enthaltene Besitzstandsgarantie für solche Renten, die Invalide unmittelbar vor der Entstehung der Altersrente bezogen haben, aufzuheben (Art. 84, Abs. 1, zweiter Satz und Art. 35, Abs. 1, zweiter Satz des IV-Gesetzes) und damit in diesem Bereich die Gleichbehandlung aller Altersrentner wiederherzustellen.

Zu Abschnitt VI

Das Inkrafttreten der Revisionsvorlage hängt wesentlich vom Gang der parlamentarischen Beratung ab. Nach der Beschlussfassung durch die eidgenössischen Räte sollte den Ausgleichskassen und der Zentralen Ausgleichsstelle eine mindestens dreimonatige Frist zur Verfügung stehen, um den Bestand von gegen 800 000 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten sowie Hilflosenentschädigungen den neuen Bestimmungen anzupassen. Dabei dürfte wegen der grossen Zahl von Veränderungen, denen ein derart umfangreicher Rentenbestand unterworfen ist, eine rückwirkende Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen administrativ nur mit grossen Schwierigkeiten zu bewältigen sein und daher kaum in Betracht fallen. Sache des Bundesrates soll es sein, nach Abschluss der parlamentarischen Behandlung der Vorlage und nach Ablauf der Referendumsfrist den geeigneten Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen. Dem Bundesrat soll ferner die Möglichkeit eingeräumt werden, für die Neufestsetzung der laufenden Renten ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen. Wir denken dabei vor allem an eine vereinfachte Mitteilung des neuen Rentenbetrages.

B. Erledigte Postulate

Die im Ersten Teil unter A, II erwähnten Postulate Schmid Ernst (Nr. 8136), Fuchs (Nr. 8346), Schuler (Nr. 8450), Malzacher (Nr. 8523), Munz (Nr. 8564), Schmid Philipp (Nr. 8565) und Dafflon (Nr. 8577) werden durch die Revisionsvorlage erledigt. Ebenso dürfte das Postulat Schuler vom 20. Juni 1961 (Nr. 8291) mit der vorgesehenen neuen Fondspolitik seine Bedeutung verlieren. Wir beantragen Ihnen, diese Postulate abzuschreiben.

Verfassungsrechtlich stützt sich die Revisionsvorlage gleich wie das abgeänderte AHVG auf Artikel 34^{quater} 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 16. September 1963

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Spühler

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

Bundesgesetz
betreffend
**Änderung des Bundesgesetzes über die Alters-
und Hinterlassenenversicherung**

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. September
1968,
beschliesst:

I

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

Art. 2, Abs. 5, 6 und 7

⁵ Die Auslandschweizer können unter Wahrung der nach diesem Gesetz erworbenen Rechte von der freiwilligen Versicherung zurücktreten.

⁶ Die Auslandschweizer sind aus der freiwilligen Versicherung ausgeschlossen, wenn sie ihre Verpflichtungen trotz Mahnung nicht erfüllen. Nach diesem Gesetz erworbene Rechte bleiben gewahrt.

⁷ Der Bundesrat erlässt ergänzende Vorschriften über die freiwillige Versicherung und ordnet namentlich den Beitritt, den Rücktritt und den Ausschluss sowie die Erhebung der Beiträge und die Gewährung der Leistungen. Er kann für die Bemessung und Anrechnung der Beiträge freiwillig Versicherter besondere Regeln aufstellen.

Art. 3, Abs. 1

¹ Die Versicherten sind beitragspflichtig von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, auf jeden Fall aber vom 1. Januar des der Vollendung des 20. Altersjahres folgenden Jahres an, bis zum letzten Tag des Monats, in welchem Männer das 65. und Frauen das 62. Altersjahr vollendet haben.

Art. 6, zweiter Satz

Betragt der massgebende Lohn weniger als 12 000 Franken im Jahr, so vermindert sich der Beitragsansatz nach einer vom Bundesrat aufzustellenden sinkenden Skala bis auf 2 Prozent.

Art. 8, Abs. 1, zweiter Satz

Betragt dieses Einkommen weniger als 12 000, aber mindestens 600 Franken im Jahr, so vermindert sich der Beitragsansatz nach einer vom Bundesrat aufzustellenden sinkenden Skala bis auf 2 Prozent.

Art. 19

Aufgehoben.

Art. 20

¹ Jeder Rentenanspruch ist unabtretbar, unverpfandbar und der Zwangsvollstreckung entzogen. Jede Abtretung oder Verpfandung ist nichtig. Vorbehalten bleibt Artikel 45.

Sicherung
und Verrech-
nung der
Renten

² Forderungen gemäss diesem Gesetz sowie den Bundesgesetzen über die Invalidenversicherung, über die Erwerbsausfallentschädigungen an Wehrpflichtige und über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern können mit falligen Leistungen verrechnet werden.

Art. 21, Abs. 1

¹ Anspruch auf eine einfache Altersrente haben, sofern kein Anspruch auf Ehepaar-Altersrente besteht,

- a. Männer, welche das 65. Altersjahr zurückgelegt haben;
- b. Frauen, welche das 62. Altersjahr zurückgelegt haben.

Art. 22^{bis}

¹ Ehemänner, denen eine einfache Altersrente zusteht, haben für die Ehefrau, die das 45. Altersjahr zurückgelegt hat, Anspruch auf eine Zusatzrente. Der Anspruch besteht auch für eine jüngere Frau, wenn der Ehemann unmittelbar vor der Entstehung des Anspruchs auf die einfache Altersrente eine entsprechende Zusatzrente zu einer einfachen Invalidenrente bezogen hat. Die geschiedene Frau ist der Ehefrau gleichgestellt, sofern sie für die ihr zugesprochenen Kinder überwiegend aufkommt und weder eine Alters- noch eine Invalidenrente beanspruchen kann. Artikel 22, Absatz 2 ist sinngemäss anwendbar.

Zusatzrenten
für Angehörige

² Männer und Frauen, denen eine Altersrente zusteht, haben für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen konnte, Anspruch auf eine Zusatzrente. Für Kinder, denen die einfache

Waisenrente zustehen würde, wird die einfache Kinderrente, für solche, denen die Vollwaisenrente zustehen würde, die Doppel-Kinderrente gewährt. Für Adoptiv- und Pflegekinder, die erst nach Entstehung des Anspruchs auf eine Altersrente oder auf eine ihr vorausgehende Rente der Invalidenversicherung adoptiert oder in Pflege genommen werden, besteht kein Anspruch auf Zusatzrenten. Der Bundesrat kann ergänzende Vorschriften, namentlich über den Anspruch von Ehefrauen auf Zusatzrenten für Kinder, erlassen.

Art. 23, Abs. 3

³ Der Anspruch auf eine Witwenrente entsteht am 1. Tag des dem Tode des Ehemannes folgenden Monats. Er erlischt mit der Wiederverheiratung, mit der Entstehung des Anspruches auf eine einfache Altersrente oder mit dem Tode der Witwe. Er lebt unter bestimmten, vom Bundesrat festzulegenden Voraussetzungen wieder auf, wenn die neue Ehe der Witwe ungültig erklärt wird.

Art. 25, Abs. 2, zweiter Satz

Für Kinder, die noch in Ausbildung begriffen sind, dauert der Rentenanspruch bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr.

Art. 26, Abs. 2, zweiter Satz

Für Kinder, die noch in Ausbildung begriffen sind, dauert der Rentenanspruch bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr.

Art. 28^{bis}

Zusammen-
treffen
mit andern
Renten

Der Anspruch auf eine Waisenrente entsteht nicht und ein bestehender Anspruch erlischt, wenn die Waise eine Invalidenrente oder ihre Eltern für sie eine Zusatzrente zur Alters- oder zur Invalidenrente beanspruchen können.

Art. 30, Abs. 5 und 6

⁵ Die für die Zeit vor dem 1. Januar 1965 geleisteten Beiträge werden bei der Ermittlung des durchschnittlichen Jahresbeitrages um ein Drittel aufgewertet.

⁶ 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 entsprechen-

den Beiträge, über die ersatzweise Anrechnung von Beitragsjahren und Beiträgen der Ehefrau bei unvollständiger Beitragsdauer des Ehemannes und über die Nichtanrechnung der während des Bezugs einer Invalidenrente zurückgelegten Beitragsjahre und geleisteten Beiträge.

Art. 34

¹ Die jährliche einfache Altersrente setzt sich zusammen aus einem festen Rententeil von 1000 Franken und einem veränderlichen Rententeil, der nach dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag abgestuft wird.

Berechnung
und Höhe der
Vollrente
1. Die einfache
Altersrente

² Der veränderliche Rententeil wird berechnet, indem der massgebende durchschnittliche Jahresbeitrag bis zum Betrag von 400 Franken mit vier, der 400 Franken, nicht aber 700 Franken übersteigende Betrag mit zwei vervielfacht wird.

³ Die einfache Altersrente beträgt jedoch mindestens 1500 Franken und höchstens 3200 Franken im Jahr.

Art. 35^{bis}

¹ Die Zusatzrente für die Ehefrau und die einfache Kinderrente betragen je 40 Prozent, die Doppel-Kinderrente beträgt 60 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag entsprechenden einfachen Altersrente.

3. Die Zusatz-
renten für
Angehörige

² Für die Zusatzrenten gelten die gleichen Berechnungsregeln wie für die jeweilige Altersrente.

Art. 38, Abs. 2

² Massgebend für die Berechnung des Bruchteils ist das gerundete Verhältnis zwischen den vollen Beitragsjahren des Versicherten und denjenigen seines Jahrganges. Der Bundesrat erlässt nähere Vorschriften über die Abstufung der Renten.

Art. 40

Die Zusatzrente für ein aussereheliches Kind wird gekürzt, soweit sie den geschuldeten Unterhaltsbeitrag übersteigt.

Kürzung der
Zusatzrenten
für Kinder

Art. 41

Die gemäss Artikel 23, Absatz 2 einer geschiedenen Frau zukommende Witwenrente wird gekürzt, soweit sie den der Frau gerichtlich zugesprochen gewesenen Unterhaltsbeitrag überschreitet.

Kürzung
der Witwen-
rente der ge-
schiedenen
Frau

Art. 42, Abs. 1 und 2

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.	4000
– Ehepaar-Altersrenten	6400
– einfachen Waisenrenten und Vollwaisenrenten	2000

² Für Ehemänner, die Anspruch auf eine einfache Altersrente mit oder ohne Zusatzrente für die Ehefrau haben, finden die Einkommensgrenzen für die Bezüger von Ehepaar-Altersrenten Anwendung. Die Einkommensgrenze für Bezüger von einfachen Altersrenten oder von Ehepaar-Altersrenten wird für jedes Kind, für das eine Zusatzrente beansprucht wird, um den Betrag der Einkommensgrenze für Bezüger von Waisenrenten erhöht. Der Bundesrat kann für Altersrentner mit Kindern und für Witwenfamilien gemeinsame Einkommensgrenzen festsetzen.

Art. 43, Abs. 2, zweiter Satz

Vorbehalten bleiben die Kürzungen gemäss Artikel 40 und 41.

Art. 43^{bis}

Ausnahmen

Die in Artikel 42, Absatz 1 festgesetzten Einkommensgrenzen und die in Artikel 43, Absatz 2, erster Satz vorgeschriebene Rentenkürzung finden keine Anwendung auf folgende in der Schweiz wohnhafte Schweizerbürger:

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

Art. 63, Abs. 3

³ Der Bundesrat kann den Ausgleichskassen im Rahmen dieses Gesetzes weitere Aufgaben übertragen. Er ordnet die Zusammenarbeit zwischen den Ausgleichskassen und der Zentralen Ausgleichsstelle und sorgt für einen zweckmässigen Einsatz technischer Einrichtungen.

Art. 82, Abs. 1

¹ Versicherungseinrichtungen, die nicht gemäss den Artikeln 75 bis 81 anerkannt sind und deren Bestimmungen eine Änderung im nachstehenden Sinne nicht vorsehen, sind berechtigt, innerhalb von 5 Jahren nach einer allgemeinen Erhöhung der in diesem Gesetze vorgesehenen Beiträge oder Renten unter Befolgung der für die Revision ihrer Bestimmungen geltenden formellen Vorschriften die Prämien der bei ihnen Versicherten und deren Arbeitgeber herabzusetzen sowie ihre Leistungen anzupassen. Die Prämien dürfen jedoch höchstens um den Betrag der auf Grund dieses Gesetzes zu entrichtenden Beiträge herabgesetzt werden.

Art. 92

Aufgehoben.

Art. 92^{bis}

Aufgehoben.

Art. 95, Abs. 3

³ Die auf die Durchführung des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern entfallenden Kosten der Zentralen Ausgleichsstelle und Aufwendungen für die Pauschalfrankatur werden nach Massgabe der Artikel 18, Absatz 4, und 19 des genannten Gesetzes gedeckt.

Art. 102

¹ Die Leistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung werden finanziert durch:

Grundsätze

- a. die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber;
- b. die Beiträge der öffentlichen Hand;
- c. die Zinsen des Ausgleichsfonds.

² Der Bundesrat lässt in der Regel alle 5 Jahre das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung, das Ausmass der benötigten Mittel sowie das Verhältnis zwischen Renten, Preisen und Erwerbseinkommen überprüfen. Er unterbreitet das Ergebnis der Überprüfung zur Begutachtung der Eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherungskommission und erstattet hierauf der Bundesversammlung Bericht. Er stellt nötigenfalls Antrag auf angemessene Anpassung der Beiträge und der Renten.

Art. 103, Abs. 1 und 2

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 durchschnittlichen jährlichen Ausgaben der jeweiligen Fi-

finanzierungsperiode. Die Bundesversammlung setzt diese Beiträge für eine fünfjährige Periode, erstmals bis zum Ende des Jahres 1969, im voraus fest.

² Die in Absatz 1 genannten Beiträge sind zu drei Vierteln vom Bund und zu einem Viertel von den Kantonen aufzubringen.

Art. 112

Aufgehoben.

II

Die nachstehenden Artikel des Bundesgesetzes erhalten neue Randtitel:

Artikel 18: «Rentenberechtigung»,

Artikel 36: «4. Die Witwenrente und die Witwenabfindung»,

Artikel 37: «5. Die Waisenrenten».

III

Dieses Gesetz ist vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens an auch auf Fälle, in denen der Rentenanspruch schon vorher begründet worden ist, anzuwenden, doch gelten folgende besondere Bestimmungen:

a. Die laufenden ordentlichen Renten werden um ein Drittel, jedenfalls aber auf die jeweiligen Mindestbeträge erhöht. Vorbehalten bleiben die Kürzungsbestimmungen. Wird in der Folge 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 dieses Gesetzes zu berechnen, wobei für die Ermittlung des durchschnittlichen Jahresbeitrages der Zuschlag von 15 Franken gemäss Ziffer II, Buchstabe *a* des Bundesgesetzes vom 23. März 1961 betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung durch die Aufwertung gemäss Ziffer I, Artikel 30, Absatz 5 ersetzt wird; die neue Rente darf in keinem Fall niedriger sein als die bisherige.

b. Die Teilrenten, auf welche der Anspruch vor dem 1. Januar 1960 entstanden ist, werden in Voll- oder Teilrenten nach geltendem Recht umgewandelt. Vollrenten, die an die Stelle bisheriger Teilrenten treten, werden gemäss Buchstabe *a* erhöht. Wird nach geltendem Recht eine Teilrente gewährt, so ist deren Höhe nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu bestimmen, wobei Buchstabe *a*, 4. Satz sinngemäss anwendbar ist; die neue Teilrente muss die bisherige um mindestens ein Drittel übersteigen.

c. Die nach bisherigem Recht auf ein Jahreseinkommen des verstorbenen Vaters gekürzten Witwen- und Waisenrenten werden mit dem ungekürzten Betrag gemäss Buchstaben *a* und *b* erhöht.

d. Auf geschiedene Frauen, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes das 63. Altersjahr zurückgelegt haben, findet Ziffer I, Artikel 49^{bis}, Buchstabe *d* nur Anwendung, wenn die Scheidung nach Vollendung des 62. Altersjahres erfolgt ist.

IV

Vom Inkrafttreten dieses Gesetzes bis zum Ende des Jahres 1969 gelten folgende Bestimmungen:

a. Zu den Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber an die Alters- und Hinterlassenenversicherung wird ein Zuschlag von einem Achtel erhoben. Dieser Zuschlag wird nicht in das individuelle Beitragskonto eingetragen, Ausländern und Staatenlosen sowie ihren Hinterlassenen nicht zurückvergütet und bei der Bemessung der Beiträge an die Invalidenversicherung und an die Erwerbsersatzordnung ausser Rechnung gelassen.

b. Der Beitrag aus öffentlichen Mitteln an die Alters- und Hinterlassenenversicherung beträgt jährlich 350 Millionen Franken.

c. Der Bundesrat ist befugt, die Fabrikationsabgabe für Zigaretten gemäss Artikel 122 des Bundesgesetzes und die Abgabe auf Zigarettenpapier gemäss Artikel 130 des Bundesgesetzes sowie die Ansätze der Tarifnummern 7, 23, 24 und 25 des dem Bundesgesetz beigefügten Tarifs der Tabakzölle um höchstens 40 Prozent zu erhöhen.

V

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

Artikel 34, Absatz 1, 2. Satz: Aufgehoben.

Artikel 35, Absatz 1, 2. Satz: Aufgehoben.

VI

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

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

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
das Volksbegehren für die Erhöhung der Renten
der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
zur Sicherung eines genügenden Existenzminimums

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in das Volksbegehren vom 21. Juni 1962 für die Erhöhung
der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
sowie in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. September 1963,
gestützt auf Artikel 121 der Bundesverfassung und Artikel 27 des Bundes-
gesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung
sowie über die Form der Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse
(Geschäftsverkehrsgesetz),

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren für die Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zur Sicherung eines genügenden Existenzminimums wird dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Das Volksbegehren lautet wie folgt:

A.

Dem Artikel 34^{quater}, Absatz 1 der Bundesverfassung wird der folgende neue Absatz beigelegt:

«Die ordentlichen und ausserordentlichen Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung wie der Invalidenversicherung sind existenzsichernde Bedarfsrenten.»

B.

Artikel 34^{quater}, Absatz 5 der Bundesverfassung wird durch folgende Fassung ersetzt:

«Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone betragen mindestens die Hälfte des Gesamtbedarfs der Versicherungen.»

Art. 2

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

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Entwicklung der schweizerischen Wohnbevölkerung

(Bis 1961 Beobachtungsergebnisse)

Tabelle 1

Kalender- jahre	Wohnbevölkerung Ende Periode bzw. Ende Jahr	Bevölkerungszuwachs		
		Absoluter Jahresdurchschnitt		Prozentuale Vermehrungsrate im Jahres- durchschnitt
		Lebendgeborene	Wanderungs- überschuss	
1871/80	2 831 787	84 674	— 2 316	0,65
1881/88	2 917 754	81 956	— 10 895	0,37
1889/00	3 315 443	86 518	6 177	1,07
1901/10	3 753 293	95 087	7 924	1,25
1911/20	3 880 320	80 893	— 11 752	0,33
1921/30	4 066 400	72 938	— 5 904	0,47
1931/41	4 265 703	66 243	481	0,44
1942/50	4 714 992	85 577	13 852	1,12
1951/60	5 429 061	87 444	34 022	1,42
1960	5 429 061	94 372	98 000	2,23
1961	5 560 000	99 238	80 117	2,41
1965	5 970 783	100 000	60 000	1,89
1970	6 395 342	101 678	30 000	1,12
1975	6 712 021	103 384	20 000	0,97
1980	6 958 935	105 118	10 000	0,74
1985	7 138 535	106 882	0	0,51
1995	7 464 515	110 499	0	0,50
2005	7 786 285	114 238	0	0,41
2025	8 126 490	118 103	0	0,18
2045	8 328 605	118 103	0	0,09

Bevölkerungsvorausberechnung

Sterblichkeit: 1963–92 AHV III, ab 1993 AHV III^{bis}

Geburtenzahl und Wanderungsüberschuss: gemäss Tabelle 1

Tabelle 2

Kalender- jahre	Personen insgesamt	Aufteilung nach Altersgruppen			Rentner- verhält- nis ¹⁾ in Prozent
		0-19	20-64	65 und mehr	
Männer					
1965	2 951 100	867 301	1 811 045	272 754	15,1
1970	3 170 109	894 623	1 965 204	310 282	15,8
1975	3 336 263	937 057	2 045 086	354 120	17,3
1980	3 466 483	964 259	2 118 032	384 192	18,1
1985	3 562 377	985 086	2 191 059	386 232	17,6
1995	3 730 890	1 020 142	2 270 901	439 847	19,4
2005	3 887 300	1 059 902	2 225 666	601 732	27,0
2025	4 043 702	1 119 346	2 232 022	692 334	31,0
2045	4 167 742	1 134 315	2 385 038	648 389	27,2
Frauen					
1965	3 019 683	830 034	1 813 354	376 295	20,8
1970	3 225 233	853 036	1 951 064	421 133	21,6
1975	3 375 758	896 284	2 019 307	460 167	22,8
1980	3 492 452	924 751	2 080 912	486 789	23,4
1985	3 576 158	945 654	2 148 378	482 126	22,4
1995	3 733 625	978 878	2 225 787	528 960	23,8
2005	3 898 985	1 015 870	2 231 342	651 773	29,2
2025	4 082 788	1 072 244	2 198 367	812 177	36,9
2045	4 160 863	1 086 591	2 322 933	751 339	32,3
Zusammen					
1965	5 970 783	1 697 335	3 624 399	649 049	17,9
1970	6 395 342	1 747 659	3 916 268	731 415	18,7
1975	6 712 021	1 833 341	4 064 393	814 287	20,0
1980	6 958 935	1 889 010	4 198 944	870 981	20,7
1985	7 138 535	1 930 740	4 339 437	868 358	20,0
1995	7 464 515	1 999 020	4 496 688	968 807	21,5
2005	7 786 285	2 075 772	4 457 008	1 253 505	28,1
2025	8 126 490	2 191 590	4 430 389	1 504 511	34,0
2045	8 328 605	2 220 906	4 707 971	1 399 728	29,7

¹⁾ Verhältnis Altersgruppe «65 und mehr» zur Gruppe «20-64».

¹⁾ Verhältnis Altersgruppe «65 und mehr» zur Gruppe «20–64».

Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentenbezüger gemäss Revisionsantrag

(Einschliesslich Wanderungsüberschuss)

Bestände in Tausend

Tabelle 3

Jahr	Beitragspflichtige	Rentner insgesamt	Aufteilung der Rentnerbestände nach Rentenkategorien		Aufteilung der Rentnerbestände nach Rentenarten					
			Ausser-ordentliche Renten	Ordentliche Renten	Alterarenten				Hinterlassenenrenten	
					Total	davon			Total	davon Witwen
						Ehe-paare ¹⁾	Ehe-männer ²⁾ mit Zulagen	Frauen ³⁾		
1965	2957	692	117	575	575	140	31	321	117	57
1970	3166	775	68	707	655	166	35	359	120	58
1975	3253	852	39	813	731	189	41	389	121	57
1980	3362	896	20	876	770	206	42	399	126	61
1985	3452	919	11	908	784	205	40	411	135	66
1995	3563	1028	1	1027	873	231	48	450	155	78
2005	3516	1305	0	1305	1136	320	67	556	169	85
2025	3540	1493	—	1493	1332	358	65	667	161	77
2045	3764	1418	—	1418	1252	334	65	629	166	81

¹⁾ Ehefrau 60jährig und älter.
²⁾ Ehefrau 45–59jährig, einschliesslich Männer mit Zulagen für Kinder.
³⁾ 62jährig und älter.

Ansätze für die Vollrenten gemäss Revisionsantrag

Beträge in Franken

Tabelle 4

Bestimmungsgrössen ¹⁾		Altersrenten		Hinterlassenenrenten		
Durchschnittliches Erwerbseinkommen	Durchschnittlicher Jahresbeitrag ²⁾	Einfache	Ehepaar	Witwen	Einfache Waisen ³⁾	Vollwaisen ⁴⁾
Jahresansätze						
bis 3 125	bis 125	1500	2400	1200	600	900
3 750	150	1600	2560	1280	640	960
5 000	200	1800	2880	1440	720	1080
6 250	250	2000	3200	1600	800	1200
7 500	300	2200	3520	1760	880	1320
8 750	350	2400	3840	1920	960	1440
10 000	400	2600	4160	2080	1040	1560
11 250	450	2700	4320	2160	1080	1620
12 500	500	2800	4480	2240	1120	1680
13 750	550	2900	4640	2320	1160	1740
15 000	600	3000	4800	2400	1200	1800
16 250	650	3100	4960	2480	1240	1860
17 500 und mehr	700 und mehr	3200	5120	2560	1280	1920
Monatsansätze						
bis 3 125	bis 125	125	200	100	50	75
3 750	150	134	214	107	54	80
5 000	200	150	240	120	60	90
6 250	250	167	267	134	67	100
7 500	300	184	294	147	74	110
8 750	350	200	320	160	80	120
10 000	400	217	347	174	87	130
11 250	450	225	360	180	90	135
12 500	500	234	374	187	94	140
13 750	550	242	387	194	97	145
15 000	600	250	400	200	100	150
16 250	650	259	414	207	104	155
17 500 und mehr	700 und mehr	267	427	214	107	160

¹⁾ Die vor Inkrafttreten der 6. Revision bezahlten Beiträge werden um $\frac{1}{3}$ aufgewertet.
²⁾ Ausgehend von einem Beitragsansatz von 4 Prozent berechnet.
³⁾ Zugleich Ansätze der Zusatzrente für die 45–59jährige Ehefrau sowie der einfachen Kinderrente (Zulage zur Altersrente).
⁴⁾ Zugleich Ansätze der Doppelkinderrente (Zulage zur Altersrente).

Skalabestimmung der Pro-rata-Renten

(Rente in Franken =
Massgebendes Pro-rata-Verhältnis
mal Vollrente)

Tabelle 5

Skala- Nummer	Geltungsbereich der Skala = Pro-rata-temporis-Verhältnis in Prozent ¹⁾	
	Geltende Regelung ²⁾	Revisions- antrag ³⁾
1	bis 5	2
2	6- 10	4
3	11- 15	6
4	16- 20	8
5	21- 25	11
6	26- 30	14
7	31- 35	17
8	36- 40	20
9	41- 45	21- 25
10	46- 50	26- 30
11	51- 55	31- 35
12	56- 60	36- 40
13	61- 65	41- 45
14	66- 70	46- 50
15	71- 75	51- 55
16	76- 80	56- 60
17	81- 85	61- 70
18	86- 90	71- 80
19	91- 95	81- 90
20	96-100	91-100

¹⁾ Pro-rata-Verhältnis = Beitragsdauer
des Versicherten zur Beitragsdauer
seines Jahrganges.

²⁾ Pro-rata-Verhältnis auf nächstes
Zwanzigstel, d.h. auf Vielfache von
5 Prozent aufgerundet.

³⁾ Wenn Pro-rata-Verhältnis höchstens
20 Prozent: Rundung auf nächste
Zahl der Tabelle (in Grenzfallen auf-
runden). - Wenn Pro-rata-Verhältnis
über 20 Prozent: Rundung auf obere
Intervallgrenze.

Jährlicher Finanzhaushalt gemäss geltender Ordnung

(Bis 1962 Abrechnungsergebnisse)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 6

Kalen- der jahre	Ausgaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge ¹⁾	Öffentliche Hand ²⁾	Fonds- zinsen	Total	Jährlicher Eingang	Stand Ende Jahr
1948	127	418	160	5	583	456	456
1950	170	458	160	19	637	467	1 388
1952	250	528	160	56	744	494	2 360
1954	358	564	160	76	800	442	3 328
1956	493	645	160	109	914	421	4 219
1958	665	682	160	133	975	310	4 866
1960	733	798	160	161	1119	386	5 607
1962	999	1005	160	188	1353	354	6 344
1963	1021	1078	160	198	1436	415	6 759
1964	1074	1152	160	211	1523	449	7 208
1965	1126	1225	160	225	1610	484	7 692
1966	1178	1314	160	240	1714	536	8 228
1967	1232	1391	160	258	1809	577	8 805
1968	1284	1447	280	277	2004	720	9 525
1969	1352	1493	280	300	2073	721	10 246
1970	1398	1518	280	322	2120	722	10 968
1975	1637	1559	280	428	2267	630	14 308
1980	1812	1610	453	540	2603	791	17 902
1985	1902	1654	476	674	2804	902	22 184
1995	2242	1708	560	982	3250	1008	31 904
2005	3040	1688	760	1272	3720	680	40 957
2025	3556	1698	889	1540	4127	571	49 364
2045	3358	1806	840	2191	4837	1479	70 159

¹⁾ 4 Prozent des Erwerbseinkommens.

²⁾ Gemäss geltender Regelung (bis 1977 feste Beträge, ab 1978 ein Viertel der Ausgaben).

Jährlicher Finanzhaushalt gemäss Antrag der AHV/IV-Kommission

(Finanzierung ohne Beitragszuschlag)

Beträge in Millionen Franken

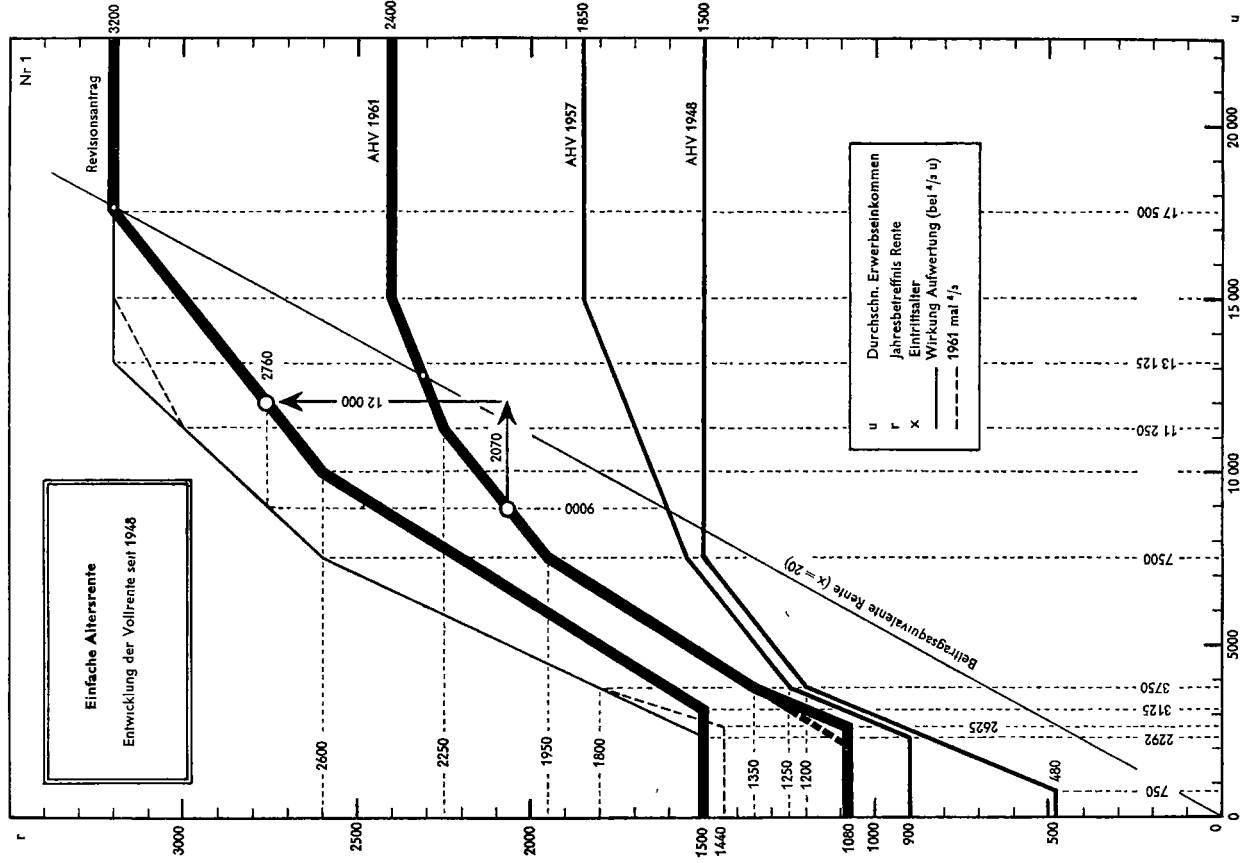
Tabelle 7

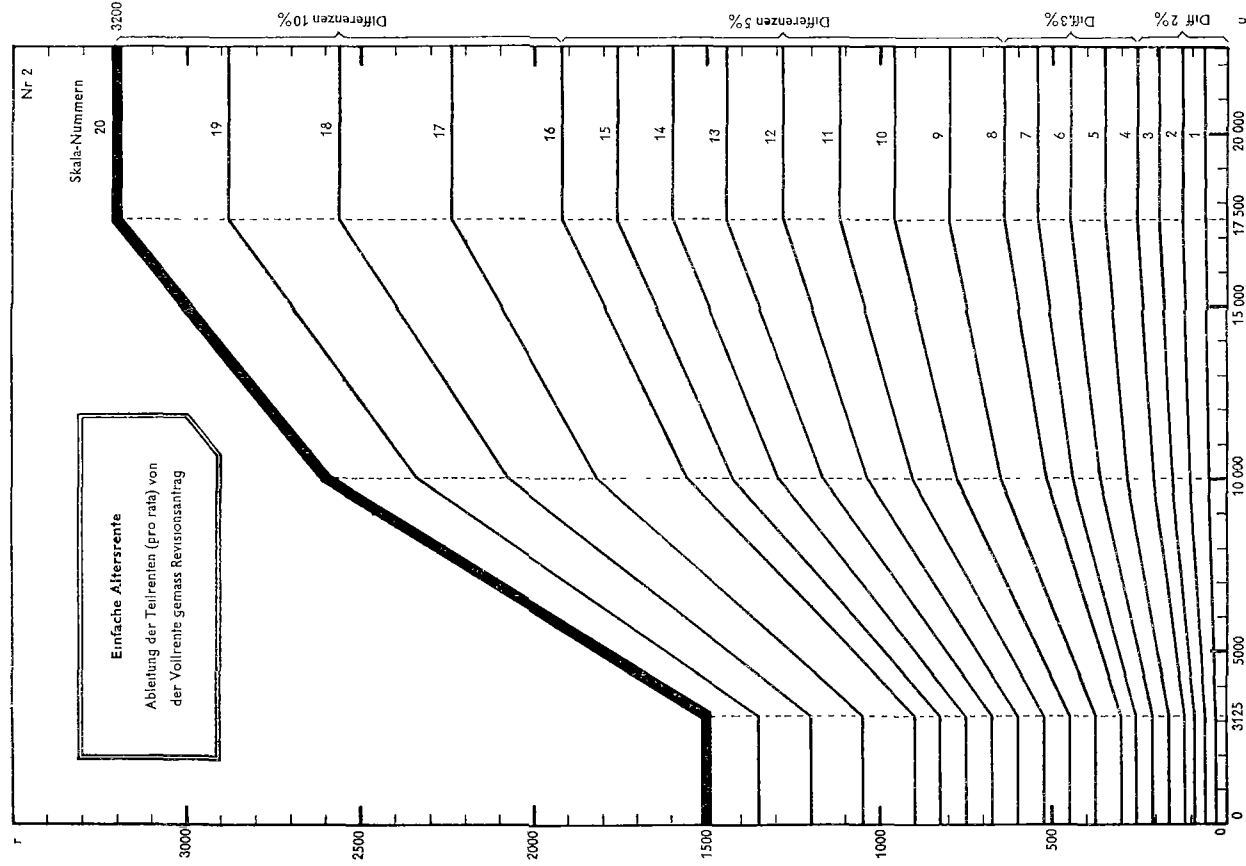
Kalen- der- jahre	Ausgaben	Einnahmen ¹⁾				Ausgleichsfonds	
		Beiträge ²⁾	Öffentliche Hand ²⁾	Fonds- zinsen	Total	Jährliche Verande- rung	Stand Ende Jahr
Wirtschaftlich-statische Verhältnisse							
1965	1645	1225	350	218	1793	+ 148	7356
1970	1943	1518	420	244	2182	+ 239	8369
1975	2225	1559	460	264	2283	+ 58	8956
1980	2432	1610	500	261	2371	— 61	8819
1984	2531	1645	500	247	2392	— 139	8382
1985	2556	(1654)	.	.	.	.	.
1995	3025	(1708)	.	.	.	.	.
2005	4096	(1688)	.	.	.	.	.
2025	4759	(1698)	.	.	.	.	.
2045	4502	(1806)	.	.	.	.	.
Wirtschaftlich-dynamische Verhältnisse							
1965	1645	1225	350	218	1793	+ 148	7356
1970	2267	1673	500	244	2417	+ 150	8432
1975	2855	1991	600	262	2853	— 2	9050
1980	3434	2384	700	264	3348	— 86	9217
1984	3574	2752	700	264	3716	+ 142	9432
1985	3609	(2844)	.	.	.	.	.
1995	4507	(2937)	.	.	.	.	.
2005	6431	(2902)	.	.	.	.	.
2025	7852	(2920)	.	.	.	.	.
2045	7788	(3104)	.	.	.	.	.

¹⁾ Finanzierung bis 1984 gemäss Textbeispiel, ab 1985 verschiedene Varianten möglich.

²⁾ 4 Prozent des Erwerbseinkommens, ab 1985 orientierungshalber angegeben.

³⁾ Bis 1984: im Durchschnitt $\frac{1}{5}$ der Ausgaben, Treppenstaffelung für 5jährige Perioden.





**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes
betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und
Hinterlassenversicherung und zum Volksbegehren für die Erhöhung der Renten der
Alters-, Hinterlassen...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1963
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8833
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.10.1963
Date	
Data	
Seite	517-598
Page	
Pagina	
Ref. No	10 042 243

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.