

Bundesblatt

Bern, den 17. April 1970 122. Jahrgang Band I

Nr. 15

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 40.– im Jahr, Fr. 23.– im Halbjahr, Ausland Fr. 52.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia Publicitas AG, Abteilung für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6000 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10 495

Botschaft.

des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

(Vom 1. April 1970)

Herr Präsident,
Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zu unterbreiten.

1. Kurze Übersicht

Drei Volksbegehren, mehrere parlamentarische Vorstösse und weitere Eingaben verlangen einen Ausbau der Vorsorge für Alter, Invalidität und Todesfall. Eine damit in Zusammenhang stehende Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) mit wesentlichen Änderungen am System und an der Höhe der Renten (nachstehend 8. AHV-Revision genannt) sowie eine Regelung der betrieblichen und beruflichen Altersvorsorge erfordern eingehende Abklärungen und stellen auch den Gesetzgeber vor schwierige Aufgaben. Sie können deshalb frühestens auf den 1. Januar 1973 verwirklicht werden. Mit einer Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung seit der letzten Revision darf jedoch nicht bis dahin zugewartet werden. Vorgeschlagen wird daher eine lineare Erhöhung aller Renten und Hilflosenentschädigungen der AHV und der Invalidenversicherung (IV) um 10 Prozent ab 1971. Diese Rentenerhöhung soll mit der Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) zusammenfallen, die der Bundesrat in seiner Botschaft vom 28. Januar 1970 der Bundesversammlung beantragt hat. Damit sich die Rentenerhöhung indessen auch für die Ergänzungsleistungsbezüger auswirkt, sind die im Revisionsentwurf vorgesehenen unteren Einkommensgrenzen noch etwas weiter zu erhöhen.

2. Ausgangslage

2.1. Nach der 7. AHV-Revision

Auf den 1. Januar 1969 ist die 7. AHV-Revision in Kraft getreten. Sie brachte einerseits den Rentnern der AHV und IV eine Erhöhung ihrer Bezüge um mindestens ein Drittel. Andererseits wurden die Beiträge an die beiden Versicherungswerke wesentlich erhöht, nämlich (für AHV und IV zusammen) von 4,5 auf 5,8 Prozent des Lohnes für die Unselbständigerwerbenden und ihre Arbeitgeber und von 4,5 auf 5,2 Prozent des Erwerbseinkommens für die Selbständigerwerbenden. Gleichzeitig wurde in Artikel 43^{ter} des Bundesgesetzes über die AHV (AHVG) festgelegt, dass der Bundesrat jeweils auf das Ende einer dreijährigen Periode oder bei jedem Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise (Preisindex) um 8 Prozent gegenüber der Ausgangslage das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung und das Verhältnis zwischen Renten und Preisen durch die Eidgenössische AHV/IV-Kommission prüfen lässt und zur Wahrung der Kaufkraft der Renten gegebenenfalls Antrag auf Änderung des Gesetzes stellt. Jeweils auf das Ende von zwei solchen Perioden soll auch das Verhältnis zwischen den Renten und den Erwerbseinkommen geprüft werden.

2.2. Drei neue Volksbegehren

Ungeachtet der durch die 7. AHV-Revision bewirkten Verbesserungen am System der AHV und IV wird heute in weiten Kreisen des Schweizervolkes ein weiterer Ausbau dieser Sozialwerke als notwendig empfunden. Dies zeigt sich deutlich in der Tatsache, dass im Jahre 1969 drei verschiedene Verfassungsinitiativen ausgearbeitet wurden, die alle eine Verstärkung des Versicherungsschutzes für die Risiken des Alters, des Todes und der Invalidität anstreben. Es handelt sich um folgende Initiativen:

- Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension
 Urheber: Partei der Arbeit der Schweiz
 Eingereicht am 2. Dezember 1969 mit 58 085 gültigen Unterschriften.
 Ziel: Erhöhung der AHV- und IV-Renten auf 60 Prozent des früheren Erwerbseinkommens, mindestens aber auf monatlich 500 Franken für Einzelpersonen und 800 Franken für Ehepaare. Einbau der bestehenden Pensionskassen in die AHV und IV.
- Volksbegehren für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
 Urheber: Überparteiliches Komitee für zeitgemässe Altersvorsorge
 Noch nicht eingereicht. Unterschriftensammlung im Gange.
 Ziel: AHV und IV sollen zusammen mit der betrieblichen Vorsorge (sog. 2. Säule) und der Selbstvorsorge (sog. 3. Säule) den Alten, Hinterlassenen und Invaliden ein ausreichendes, ihrer gewohnten Lebenshaltung angemessenes Einkommen sichern. Dabei dürfen die Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber an die AHV und IV zusammen nicht mehr als 8

Prozent des Erwerbseinkommens betragen. Die betriebliche Vorsorge für Arbeitnehmer soll obligatorisch erklärt werden und auf einem Beitragsatz von 8 Prozent beruhen.

– Volksbegehren für die Einführung der Volkspension

Urheber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz und Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Noch nicht eingereicht. Unterschriftensammlung im Gange.

Ziel: Erhöhung der AHV- und IV-Renten zu existenzsichernden Leistungen. Einführung einer eidgenössischen Zusatzversicherung, deren Renten zusammen mit jenen der AHV und IV mindestens 60 Prozent des früheren Erwerbseinkommens decken. Private Pensionskassen sind zugelassen, sofern sie binnen drei Jahren mindestens die gleichen Leistungen erbringen wie die eidgenössische Zusatzversicherung sowie die volle Freizügigkeit und die Erhaltung der Kaufkraft ihrer Renten gewährleisten. Änderung des Lastenverteilers für die Beiträge: zwei Drittel Arbeitgeber, ein Drittel Arbeitnehmer.

Gemäss Artikel 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes wird der Bundesrat der Bundesversammlung bis zum 2. Dezember 1971 (bzw. bis zum 2. Dez. 1972 im Falle einer Fristverlängerung durch das Parlament) seinen Bericht und Antrag zur erstgenannten Initiative unterbreiten müssen. Die beiden übrigen Initiativen, mit deren Zustandekommen zu rechnen ist, können formell erst nach endgültiger Erledigung des ersten Begehrens (Volksabstimmung, Rückzug) behandelt werden (Art. 28 des Geschäftsverkehrsgesetzes). Wir betrachten es jedoch als selbstverständlich, dass bei der Behandlung der ersten Initiative auch die beiden andern materiell zu berücksichtigen sind. Es wird dann auch die Frage zu klären sein, ob dem ersten Begehren ein Vorschlag auf Verfassungsebene oder – ähnlich wie bei der 7. AHV-Revision – ein solcher auf Gesetzesstufe gegenübergestellt werden soll, zumal sich wesentliche Forderungen aller Initiativen, auf Grund erster Abklärungen zu schliessen, ohne Verfassungsänderung verwirklichen lassen.

2.3. *Ausbau der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge*

Anlässlich der Beratungen über die 7. AHV-Revision hat der Nationalrat am 23. September 1968 ein Kommissionspostulat angenommen, in welchem der Bundesrat beauftragt wird, der Bundesversammlung innert zwei Jahren darüber Bericht zu erstatten, wie die zweite Säule der schweizerischen Vorsorgekonzeption, d. h. die berufliche, betriebliche und verbandliche Vorsorge für Alter, Invalidität und Todesfall, innert nützlicher Frist verstärkt und allgemein zum Tragen gebracht werden kann. Das Eidgenössische Departement des Innern hat daraufhin zur Abklärung dieses Fragenkomplexes eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von PD Dr. Ernst Kaiser, Berater für mathematische Fragen der Sozialversicherung, eingesetzt. Diese wird ihre Arbeiten voraussichtlich im Sommer 1970 abschliessen, so dass der Bundesrat den eidgenössischen Räten den verlangten Bericht fristgemäss vorlegen kann. Die Er-

gebnisse dieser Expertenberatungen und die Stellungnahmen von Bundesrat und Parlament dazu sind von grosser Tragweite; denn sie werden zeigen, welchen Anteil der gesamten Vorsorgelasten die zweite Säule übernehmen kann und welcher Teil der AHV und IV, d. h. der ersten Säule, zuzuordnen sein wird.

2.4. *Parlamentarische Vorstösse*

Neben dem unter 2.3 erwähnten Kommissionspostulat von zentraler Bedeutung sind noch die folgenden parlamentarischen Begehren, die im Zusammenhang mit den Altersproblemen stehen, beim Bundesrat hängig:

9730 Postulat Glasson betreffend Darlehen des AHV-Ausgleichsfonds für Alterswohnungen usw., vom Nationalrat angenommen am 18. September 1968

9853 Postulat Favre-Bulle betreffend Erhöhung der AHV- und IV-Renten zwecks Ersetzung der Ergänzungsleistungen, vom Nationalrat angenommen am 18. September 1968

zu 9898 Kommissionspostulat betreffend die Stellung der Frau in der AHV, vom Nationalrat angenommen am 23. September 1968

10071 Postulat Lehner betreffend Hinterlassenenrenten für Witwer, vom Nationalrat angenommen am 20. März 1969

Darüber hinaus sind in der Herbstsession 1969 zwei gleichlautende Postulate von Nationalrat Kloter und Ständerat Heimann eingereicht worden, welche – ähnlich wie das Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei – die Einführung einer eidgenössischen Zusatzversicherung (2. Säule) zur AHV und IV anstreben. Auch hier wird eine Rentenleistung von insgesamt 60 Prozent des früheren Erwerbseinkommens als Ziel genannt.

2.5. *Weitere Begehren*

Bei der 7. AHV-Revision musste die Lösung eines bedeutsamen Fragenkomplexes auf eine spätere Revision verschoben werden, nämlich das Problem der Stellung der Frau in der AHV. Die Lösung dieses Problems wird um so dringender, je stärker die AHV- und IV-Renten erhöht werden, so dass sie in der Form der Ehepaarrente (= 160 % der einfachen Rente): zusammen mit den Leistungen der zweiten Säule in gewissen Fällen zu Überversicherungen führen, was sich sozial störend auswirkt. Damit verknüpft sind auch die Fragen des Rentenanspruchs der Witwen und der geschiedenen Frauen. Ausser dem unter 2.4 aufgeführten Kommissionspostulat liegen zu diesem Thema Eingaben des Bundes schweizerischer Frauenvereine, der Sozialdemokratischen Frauen der Schweiz, des Schweizerischen katholischen Frauenbundes und des Schweizerischen Verbandes für das Frauenstimmrecht vor.

Ebenfalls zu erwähnen ist eine Eingabe der Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände, in welcher eine Erhöhung der geltenden AHV- und IV-Renten um 25 Prozent sowie die Einführung einer obligatorischen Zusatzversi-

cherung mit einem Prämienniveau von mindestens 10 Prozent des Lohnes vorgeschlagen werden. Diese Eingabe verfolgt im Grundsatz die gleichen Ziele, die zum Teil auch in den Volksbegehren und in den Postulaten Kloter und Heimann enthalten sind.

Im weiteren sind der Schweizerische Gewerkschaftsbund und die Sozialdemokratische Partei der Schweiz mit dem Vorschlag an den Bundesrat gelangt, unabhängig von den verschiedenen Verfassungsinitiativen eine Revision des AHVG auf 1. Januar 1972 bzw. 1973 in die Wege zu leiten. Angestrebt wird im wesentlichen eine Erhöhung des Rentenminimums in zwei Phasen auf 380 Franken im Monat für die einfache Altersrente und eine solche des Rentenmaximums auf 760 Franken. Zur Finanzierung dieser Mehrleistungen schlägt die Eingabe vor, die Beiträge der erwerbstätigen Versicherten bis auf 8 Prozent des Erwerbseinkommens zu erhöhen, wobei die Beitragserhöhung für die Arbeitnehmer voll von den Arbeitgebern zu übernehmen wäre. Überdies seien die Einkommensgrenzen für den Bezug von Ergänzungsleistungen heraufzusetzen, und zwar für Alleinstehende in zwei Etappen bis auf 6000 Franken im Jahr.

2.6. Entwicklung der Preise und der Erwerbseinkommen

Beim Inkrafttreten der 7. AHV-Revision auf den 1. Januar 1969 wies der Preisindex einen Stand von 107,8 Punkten (Stand Ende Dez. 1968) auf; mit diesem Indexstand ist die Ausgangslage der 7. Revision zu kennzeichnen. Eine erstmalige Überprüfung des finanziellen Gleichgewichtes der AHV und des Verhältnisses zwischen den Renten und den Preisen sowie eine eventuelle Rentenerhöhung würden infolge Preissteigerungen nach Artikel 43^{ter} AHVG erst bei einem Anstieg des Preisindex um 8 Prozent notwendig, d. h. wenn der Preisindex den Stand von 116,4 Punkten erreicht.

Von Dezember 1968 bis Dezember 1969 stieg der Preisindex um 2,5 Punkte oder 2,3 Prozent auf 110,3 Punkte an. Für 1970 sagen die Fachleute der Wirtschaft eine intensivere Preis- und Lohnsteigerung als im Vorjahr voraus. Nehmen die Preise 1970 um 3 bis 4 Prozent zu, so ist bis zu Beginn des Jahres 1971 mit einer Preissteigerung von 5 bis 6 Prozent gegenüber der Ausgangslage zu rechnen; die 8-Prozent-Grenze wird daher noch nicht erreicht sein.

Der Index der (AHV-) beitragspflichtigen Erwerbseinkommen, oder kurz AHV-Lohnindex, der bisher auch als Beitragsindex bezeichnet wurde, wies 1968 einen Stand von 268 Punkten (1948 = 100) auf und dürfte 1970 bis auf rund 300 Punkte ansteigen; die Einkommen werden sich also in den ersten zwei Jahren nach dem Inkrafttreten der 7. AHV-Revision um 11 bis 12 Prozent erhöhen. Es sei aber daran erinnert, dass diese Lohnsteigerungen allein noch keine Rentenerhöhung rechtfertigen würden, weil diese Zunahme der Löhne für die Finanzierung der Renten der 7. Revision notwendig ist und bereits in Rechnung gestellt wurde. Die geltende Rentenordnung ist nämlich erst beim AHV-Lohnindex von 300 Punkten während der nächsten 20 Jahre finanziell gesichert, wobei der Ausgleichsfonds der AHV ohne weitere Zunahme des

Lohnniveaus von anfänglich 8 Milliarden Franken auf 5 Milliarden Franken gegen Ende der 20jährigen Finanzierungsperiode absinkt.

Eine Erhöhung der Renten kann daher ohne Heraufsetzung des Beitragsatzes nur finanziert werden, wenn die Erwerbseinkommen nach 1970 weiter ansteigen.

2.7. Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Diese Kommission hat an ihrer Sitzung vom 13. Februar 1970 die Frage einer Rentenerhöhung eingehend erörtert. Sie beschloss mit grosser Mehrheit, dem Bundesrat die Lösung vorzuschlagen, die den Gegenstand der vorliegenden Botschaft bildet. Einige Mitglieder hätten eine Rentenerhöhung erst für das Jahr 1972 in Betracht ziehen wollen.

Einigkeit bestand indessen in der Kommission darüber, dass die vorgeschlagene Rentenerhöhung nicht mit einer Erhöhung der von den Versicherten und ihren Arbeitgebern zu leistenden Beiträge zu verbinden sei. Eine solche müsste schon aus administrativen Gründen (Druck neuer Abrechnungsformulare und Beitragstabellen, Instruktion der Abrechnungspflichtigen usw.) von langer Hand vorbereitet werden.

3. Erhöhung der AHV- und IV-Renten ab 1971

3.1. Zeitpunkt der Erhöhung

Nach der unter 2.1 und 2.6 dargelegten Ausgangslage müssten wir eine neue Rentenerhöhung erst auf den 1. Januar 1972 (d. h. drei Jahre nach dem Inkrafttreten der letzten Revision) in Erwägung ziehen. Die im Abschnitt 2 erwähnten Volksinitiativen und anderen Begehren zeigen indessen, dass sich eine neue Gesetzesrevision nicht auf eine Anpassung der heutigen Renten an die Entwicklung der Preise und allenfalls an jene der Einkommen beschränken könnte. Allgemein wird erwartet, dass die 8. Revision einen ins Gewicht fallenden weiteren Ausbau der AHV und IV bringt.

Bevor jedoch der Bundesrat der Bundesversammlung entsprechende Anträge unterbreiten kann, muss über die Tragfähigkeit der zweiten Säule Klarheit bestehen. Wie unter 2.3 dargelegt, werden wir den eidgenössischen Räten unsern Bericht zu dieser Frage im September 1970 vorlegen. Erst nach Erscheinen dieses Berichtes wird es möglich sein, der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission die sich im Zusammenhang mit der 8. AHV-Revision stellenden Fragen zur Begutachtung vorzulegen. Diese Kommission wird uns alsdann die entsprechenden Anträge unterbreiten. Dabei werden auch die vorstehend unter 2.4 und 2.5 genannten Postulate und Eingaben berücksichtigt werden müssen. Angesichts der mit einem namhaften Ausbau des AHV/IV-Rentensystems verbundenen Auswirkungen in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht ist den beteiligten Stellen genügend Zeit für ihre Vorarbeiten einzuräumen. Aber auch dem Bundesrat und dem Parlament muss die erforderliche Zeit

für eine gründliche Behandlung dieses wichtigen Geschäftes zur Verfügung stehen. Schliesslich ist auch an die Vorbereitung des Gesetzesvollzuges durch die Verwaltungsorgane zu denken. Im Gegensatz zur 7. AHV-Revision dürfte es bei der 8. kaum mehr möglich sein, rund eine Million Renten innert knapp drei Monaten neu zu berechnen und für die Auszahlung bereitzustellen, wenn – was nicht ausgeschlossen ist – mit der nächsten Revision strukturelle Änderungen im Rentensystem der AHV verbunden sein sollten. Daran vermag auch die vermehrte Verwendung von Datenverarbeitungsanlagen grundsätzlich nichts zu ändern. Im Gegenteil erfordert ein sinnvoller und rationeller Einsatz dieser modernen Hilfsmittel im Planungsstadium einen zusätzlichen Zeitaufwand, der bei den Vorbereitungsarbeiten berücksichtigt werden muss.

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der 8. AHV-Revision hängt somit weitgehend auch von Art und Ausmass der einzuführenden Neuerungen ab. Obschon sich heute hierüber noch nichts Konkretes sagen lässt, erscheint doch die Prognose gerechtfertigt, dass die nächste AHV-Revision ihre Vorgängerin an Umfang und Bedeutung noch übertreffen wird. Deshalb wird eine solche Revision in Würdigung aller Umstände frühestens auf den 1. Januar 1973 in Betracht gezogen werden können. Schon dieser Termin setzt voraus, dass der Bundesrat seine Botschaft spätestens Ende 1971 verabschiedet. Nach dem Erscheinen des Berichtes über die zweite Säule (September 1970) bleibt somit in dieser wichtigen Sache für die Ausarbeitung eines Entwurfes durch die Eidgenössische AHV/IV-Kommission zusammen mit dem Bundesamt für Sozialversicherung und den mitbeteiligten Stellen der Bundesverwaltung nur ein verhältnismässig kleiner zeitlicher Spielraum.

Angesichts dieser Sachlage drängt sich die Vorwegnahme einer bescheidenen Erhöhung der geltenden AHV- und IV-Renten ab 1971 auf. Sie erlaubt, die 8. Revision bis zum 1. Januar 1973 hinauszuschieben und auf diese Weise Zeit für deren Vorbereitung zu gewinnen. Eine Rentenerhöhung ab 1. Januar 1971 hat ferner den Vorteil, dass sie mit der Revision der Ergänzungsleistungen, die der Bundesrat der Bundesversammlung mit seiner Botschaft vom 28. Januar 1970 vorschlägt, verbunden werden kann. Wie nachstehend unter 3.2 im einzelnen dargelegt, sollte das Inkrafttreten der Änderung des ELG mit der Erhöhung der AHV- und IV-Renten zusammenfallen, da bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen die neuen, erhöhten Renten zu berücksichtigen sind.

3.2. Ausmass der Erhöhung

Wie unter 2.6 erwähnt, dürften die Preise bis zum Beginn des Jahres 1971 um 5 bis 6 Prozent gegenüber der Ausgangslage ansteigen. Ginge die Teuerung mit der gleichen Intensität weiter – und dies ist die Meinung massgebender Volkswirtschaftler – so ergäbe sich gegenüber der gleichen Ausgangslage eine 10prozentige Preiserhöhung bis etwa Ende des Jahres 1971. Eine 10prozentige Rentenanpassung zum vollen Ausgleich der Teuerung wäre dann spätestens auf 1. Januar 1972 fällig.

Nun wurde bereits unter 3.1 angetönt, dass es von Vorteil wäre, eine allgemeine Rentenerhöhung mit der Revision der Ergänzungsleistungen zeitlich zusammenfallen zu lassen. Tatsächlich würden eine am 1. Januar 1971 wirksam werdende Revision der Ergänzungsleistungen und eine erst ein Jahr später vorgenommene 10prozentige allgemeine Rentenerhöhung für die Bezüger der Ergänzungsleistungen zu einer unklaren Situation führen. Damit nämlich diese Bezüger am 1. Januar 1972 ebenfalls in den Genuss der 10prozentigen Rentenanpassung gelangen könnten, wäre es unumgänglich – ähnlich wie bei der Anpassungsrevision vom Jahre 1967 –, festzulegen, dass der Zuwachs der AHV- oder IV-Rente nicht als massgebendes Einkommen im Sinne des ELG angerechnet würde. Ein derartiges Nichtanrechnen hat aber praktisch den gleichen Effekt wie eine entsprechende Erhöhung der Einkommensgrenzen; dessen sind sich die Bezüger der Ergänzungsleistungen meistens nicht bewusst, und sie vergleichen zur Berechnung ihrer Leistungserhöhung eine später sichtbar erhöhte Einkommensgrenze fälschlicherweise mit der alten nominellen Grenze, woraus sich notgedrungen Enttäuschungen ergeben. Eine solche sichtbare weitere Erhöhung der Einkommensgrenzen dürfte aber bei der 8. AHV-Revision notwendig werden, dies mit den eben erörterten unliebsamen Folgen. Die Ausgangslage für die 8. Revision wird dann für die Bezüger der Ergänzungsleistungen bedeutend klarer, wenn die indirekte Erhöhung der Einkommensgrenzen vom 1. Januar 1972 umgangen werden kann.

Eine Vorverlegung der 10prozentigen Rentenanpassung um ein Jahr, d. h. auf den 1. Januar 1971, ist praktisch die einzige Methode, um die oben dargelegte Situation zu vermeiden. Man könnte sich so mit einem – immerhin noch raschen – Revisionsrhythmus von zwei Jahren begnügen:

- 7. AHV-Revision am 1. Januar 1969,
- ELG- und Anpassungsrevision am 1. Januar 1971,
- 8. AHV-Revision voraussichtlich am 1. Januar 1973.

Allerdings möge man sich im klaren sein, dass die am 1. Januar 1971 allgemein gewährte 10prozentige Rentenerhöhung für das Jahr 1971 über den reinen Teuerungsausgleich etwas hinausgeht und eine kleine Realverbesserung der Renten mit sich bringt. Erst vom Jahre 1972 an dürfte diese Rentenverbesserung voraussichtlich als reiner Teuerungsausgleich gewertet werden.

Für diese Anpassungsrevision kommt nur eine durchwegs lineare Rentenerhöhung von 10 Prozent in Frage. Auf diese Weise wird keine strukturelle Änderung am geltenden Rentensystem vorgenommen; insbesondere bleibt das Verhältnis «Rentenmaximum : Rentenminimum» im Ausmass von 2 : 1 unangetastet. Die heikle Frage, ob diesbezüglich eine Strukturänderung vorgenommen werden soll oder nicht, muss unbedingt der 8. Revision vorbehalten bleiben und darf nicht durch eine blossе Anpassungsrevision präjudiziert werden. Überdies wäre es aus finanziellen Gründen nicht möglich, das Rentenminimum um mehr als 10 Prozent zu erhöhen. Wie unter 6.1 gezeigt wird, führt selbst eine lineare 10prozentige Erhöhung zu einer angespannten finanziellen Lage, die nur kurzfristig geduldet werden kann.

Die individuellen Auswirkungen der angeregten 10prozentigen Rentenverbesserung sind nicht unbeachtlich, erhält doch z.B. eine alleinstehende Person je nach der massgebenden Einkommensstufe einen monatlichen Zuschlag von 20 bis 40 Franken und ein Ehepaar 32 bis 64 Franken, welche letztere Beträge auch einer Witwe mit zwei Kindern zugute kommen.

In der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission wurde noch die Frage aufgeworfen, ob eine 10prozentige Rentenerhöhung zusammen mit den Leistungen gut ausgebauter Pensionskassen nicht zu Überversicherungen führen könnte. Bei den laufenden Renten scheint uns hier nur eine geringe Gefahr zu bestehen, weil selbst gut ausgebauten Pensionskassen auf Grund des in der Regel angewandten Finanzierungsverfahrens, nämlich des Deckungskapitalverfahrens, ohne besondere Vorkehrungen (z. B. ausserordentliche Zuschüsse des Arbeitgebers) kaum in der Lage sind, Teuerungszulagen zu gewähren. Bezogen auf die Gesamtleistungen aus AHV oder IV und Pensionskassen dürfte sich die vorgeschlagene Rentenerhöhung eher bescheiden auswirken. Hingegen könnten sich bei den Aktivmitgliedern gut ausgebauter Pensionskassen, die in den nächsten Jahren ins Rentenalter kommen, durchaus Überversicherungen ergeben, vor allem bei den unteren Einkommensstufen. Hier lassen sich aber Überversicherungen verhältnismässig einfach vermeiden, indem man z. B. künftige Lohnerhöhungen nicht mehr oder nur zu einem kleinen Teil in die versicherte Besoldung einbaut und damit den sogenannten Koordinationsabzug, der bei den meisten Pensionskassen ohnehin anzutreffen ist, etwas vergrössert.

4. Erhöhung der Einkommensgrenzen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

4.1. Zeitpunkt und Ausmass

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV am 1. Januar 1966 sind die Renten der AHV und IV erstmals auf den 1. Januar 1967 durch eine kleine Anpassungsrevision um 10 Prozent erhöht worden. Damit die Ergänzungsleistungsbezüger ohne Erhöhung der Einkommensgrenzen und ohne eine damit verbundene Neuberechnung der Ergänzungsleistungen auch in den Genuss dieser 10prozentigen Rentenerhöhung gelangten, wurde damals der Erhöhungsbetrag vorübergehend bis zum Inkrafttreten der 7. AHV-Revision nicht als anrechenbares Einkommen im Sinne des ELG betrachtet.

Wie bereits unter 3.2 deutlich gezeigt, ist es von grossem Vorteil, die im Gange befindliche Revision des ELG sowie die vorliegende Rentenerhöhung auf das gleiche Datum in Kraft zu setzen. Die erstere bedingt für sich allein schon eine Neuberechnung der laufenden Ergänzungsleistungen und damit einen erheblichen administrativen Aufwand. Um spätere Komplikationen zu vermeiden, sollen die Renten der AHV und IV im Gegensatz zu 1967 auch nach der 10prozentigen Erhöhung voll zum anrechenbaren Einkommen im Sinne des ELG gezählt werden.

Damit werden aber die Voraussetzungen, welche der in unserer Botschaft vom 28. Januar 1970 vorgesehenen Verbesserung der Ergänzungsleistungen zugrunde liegen, merklich verändert. Entscheidend für die Wahl der Höhe der Ergänzungsleistungen ist die Differenz «Einkommensgrenze minus Rentenminimum». Die Ergänzungsleistung soll aber gemäss der erwähnten Botschaft für alleinstehende Bezüger der Minimalrenten bei Anwendung der unteren Einkommensgrenze 1500 Franken betragen, was der Differenz zwischen der Einkommensgrenze von 3900 Franken und dem geltenden Rentenminimum von 2400 Franken entspricht. Aus einer 10prozentigen Rentenerhöhung ergibt sich beim Rentenminimum ein Zuwachs von 240 Franken, was unter Beibehaltung der Einkommensgrenze von 3900 Franken die Ergänzungsleistung um die gleichen 240 Franken reduzieren würde. Um eine solche Reduktion zu vermeiden, ist eine entsprechende Erhöhung der unteren Einkommensgrenze unumgänglich. Die Erhöhung zwingt sich überdies auch deshalb auf, weil die untere Grenze gegenwärtig schon von sämtlichen Kantonen angewendet wird; ohne Erhöhung müssten die heute ausbezahlten Ergänzungsleistungen in den Kantonen, die an dieser Grenze festhalten, durchwegs gekürzt werden, was nicht vertreten werden kann. Eine Heraufsetzung der unteren Grenze um einen runden Betrag von 300 Franken ist daher angebracht.

Dagegen sind wir mit der Mehrheit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission der Auffassung, dass aus den in unserer Botschaft vom 28. Januar 1970 (Abschn. A IV 1, am Ende) ausgeführten Gründen eine über die dort vorgeschlagenen neuen Ansätze hinausgehende Erhöhung der oberen Einkommensgrenzen nicht angezeigt ist. Eine Minderheit der genannten Kommission hatte sich allerdings dafür ausgesprochen, die obere Einkommensgrenze für Alleinstehende – und nur für diese – auf 4800 Franken heraufzusetzen. Sie machte dabei geltend, das durch die Ergänzungsleistungen garantierte Einkommen könne nur bei Ehepaaren und insbesondere bei Familien mit Kindern allenfalls an das heutige Lohngefüge heranreichen, nicht aber bei Alleinstehenden.

Es ergibt sich somit folgende Gegenüberstellung der Mindest- und Höchstbeträge, alles in Franken pro Jahr:

Bezüger	Einkommensgrenzen		
	Geltende Ordnung	Botschaft Revision ELG	Neue Vorschläge
Alleinstehende	3300 – 3900	3900 – 4500	4200 – 4500
Ehepaare	5280 – 6240	6240 – 7200	6720 – 7200
Waisen	1150 – 1950	1950 – 2250	2100 – 2250

Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass durch die vorgesehene Erhöhung der Renten zusammen mit der Revision des ELG, die neben der Erhöhung der Einkommensgrenzen noch weitere namhafte Verbesserungen bringt, die Stellung der bedürftigen Rentner der AHV und IV ganz wesentlich verbessert wird.

4.2. Gesetzliche Regelung

Die soeben dargelegte weitere Erhöhung der unteren Einkommensgrenzen ist nicht im beiliegenden Gesetzesentwurf über die Erhöhung der AHV- und IV-Renten vorgesehen, sondern sollte durch eine nachträgliche Änderung des von uns am 28. Januar 1970 verabschiedeten Entwurfes zu einem Bundesgesetz betreffend Änderung des ELG vorgenommen werden. In Artikel 2 Absatz 1 dieses Gesetzesentwurfes sind die Grenzbeträge demnach wie folgt festzulegen:

- für Alleinstehende und für minderjährige Bezüger einer Invalidenrente mindestens 4200 und höchstens 4500 Franken,
- für Ehepaare mindestens 6720 und höchstens 7200 Franken,
- für Waisen mindestens 2100 und höchstens 2250 Franken.

Im übrigen wird die Revision des ELG durch die 10prozentige Rentenerhöhung nicht beeinflusst. Die Anpassung der Einkommensgrenzen ist indessen von solcher Wichtigkeit, dass es sich aufdrängt, die Revision der Ergänzungsleistungen und die Erhöhung der AHV- und IV-Renten durch die gleichen parlamentarischen Kommissionen behandeln zu lassen.

5. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

5.1. Geltungsbereich der Rentenerhöhung

Die 10prozentige Erhöhung erstreckt sich nicht nur auf die laufenden Renten und Hilflosenentschädigungen der AHV und der IV, sondern auch auf die Ansätze für alle künftig entstehenden Neurenten, damit diese nicht niedriger als die Altrenten ausfallen werden. Die in Artikel 1 des Gesetzesentwurfes vorgesehene einheitliche prozentuale Erhöhung gilt gleichermassen für die ordentlichen Renten aller Rentenskalen (Voll- und Teilrenten) wie auch für die ausserordentlichen Renten. Ein Vorbehalt (Art. 2 Abs. 2) ist allerdings bei allen auf einen familienrechtlichen Unterhaltsbeitrag begrenzten Renten anzubringen, wie dies in der AHV und der IV bei besonderen Verhältnissen vorgesehen ist (z. B. auf den Alimentsbetrag herabgesetzte Witwenrenten geschiedener Frauen oder Zusatzrenten für aussereheliche Kinder). Der Betrag dieser Renten wird durch den Unterhaltsbeitrag begrenzt, der im Einzelfall auf Grund der zivilrechtlichen Bestimmungen festgesetzt worden ist. Solche Renten können somit nicht über den Betrag der Alimente hinausgehen, weshalb auch bei den früheren Rentenerhöhungen jeweils ein entsprechender Vorbehalt gemacht wurde.

Die 10prozentige Erhöhung soll auch für die wenigen ausserordentlichen Renten gelten, die gemäss Artikel 42 AHVG vom Einkommen und Vermögen ihrer Bezüger abhängig sind. Eine gleichmässige Erhöhung setzt hier voraus, dass die Renten selber und nicht etwa die Einkommensgrenzen erhöht werden. Es könnten sich sonst Rentenverbesserungen ergeben, die über 10 Prozent hinausgehen und damit der Zielsetzung einer allgemeinen linearen Erhöhung widersprechen. Für den gelegentlich etwa eintretenden Fall, in dem bei der Ermittlung einer ausserordentlichen Rente auch eine ordentliche AHV- oder IV-

Rente (z. B. der Ehefrau des Anwärters) zum anrechenbaren Einkommen geschlagen und den Einkommensgrenzen gegenübergestellt wird, soll ferner der Erhöhungsbetrag nicht zum anrechenbaren Einkommen gezählt werden (Art. 3). Dadurch wird eine Beeinträchtigung der ausserordentlichen Renten im Rahmen der angestrebten allgemeinen Rentenerhöhung vermieden.

Eine 10prozentige Leistungserhöhung ermöglicht im übrigen auch eine entsprechende Erhöhung der Fürsorgeleistungen für Schweizer im Ausland. Diese Fürsorgebeiträge sind nämlich gemäss Artikel 92 Absatz 2 AHVG und Artikel 76 Absatz 2 IVG auf den Betrag der zutreffenden ausserordentlichen Rente oder Hilflosenentschädigung abgestimmt, weshalb mit der Erhöhung dieser Leistungen auch die oberen Grenzen der Fürsorgebeiträge entsprechend heraufgesetzt werden.

Zusammen mit den Renten sollen auch die Hilflosenentschädigungen der AHV und IV um 10 Prozent erhöht werden. Die Erhöhung erfolgt auf den gesetzlich festgelegten Leistungsansätzen. Sie wird auch hier sowohl für alle laufenden wie für alle künftig entstehenden Leistungsansprüche gelten.

5.2. Rechtsform

Wie aus den Ausführungen unter 3.1 hervorgeht, trägt die beantragte Rentenerhöhung ausgesprochenen Übergangscharakter. Es liegen sowohl bezüglich der Ausgangslage wie der vorgesehenen Durchführung der Revision ähnliche Verhältnisse vor wie bei dem seinerzeit auf den 1. Januar 1967 gewährten Teuerungsausgleich. Wie damals ist daher vorgesehen, die Erhöhung der Renten und Hilflosenentschädigungen der AHV und IV in einem besonderen Bundesgesetz zu ordnen. Dabei besteht wiederum die Meinung, dass die Bestimmungen dieses besonderen Bundesgesetzes bei der 8. AHV-Revision mit den dann zu revidierenden Vorschriften verschmolzen und solcherart in die geänderten Gesetze aufgenommen werden.

5.3. Inkrafttreten

Wie im Abschnitt 3 des Näheren ausgeführt wurde, sollte das vorliegende Rentenerhöhungsgesetz unbedingt gleichzeitig mit der Gesetzesnovelle über die Ergänzungsleistungen in Kraft treten. Dem Bundesrat ist daher der entsprechende Auftrag für die Inkraftsetzung zu erteilen. Wie bei den letzten drei Rentenerhöhungen wird ein vereinfachtes Verfahren für die Neufestsetzung der laufenden Renten vorgesehen (Art. 4).

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1. Finanzielle Auswirkungen

6.1.1. Rechnungsgrundlagen

Anlässlich der 7. AHV-Revision wurden vom Ausschuss für das finanzielle Gleichgewicht der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission gemeinsam

mit dem Bundesamt für Sozialversicherung alle grundlegenden Elemente, die zur Vorausberechnung der künftigen Bevölkerungsbestände und deren Schichtung nach Geschlecht, Zivilstand und Alter erforderlich sind, von Grund auf überprüft. Da keine neuen statistischen Grundlagen vorliegen – sie ergeben sich hauptsächlich aus der in 10jährigem Turnus stattfindenden Volkszählung – und die Bestände der ausländischen Arbeitskräfte sich bisher nach den damals gemachten Annahmen entwickelten, konnten die früheren demographischen Rechnungsgrundlagen und damit die Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentner für die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der 10prozentigen Rentenerhöhung unverändert übernommen werden.

Als ökonomische Rechnungsgrundlagen sind vor allem der AHV-Lohnindex und der technische Zinsfuss zu erwähnen. Für die Ermittlung der künftigen Beitragseinnahmen sind Annahmen über die Entwicklung des AHV-Lohnindex notwendig. Nach den Ausführungen unter 2.6 dürfte dieser Lohnindex 1970 auf 300 Punkte ansteigen; dieser Indexstand ist der Rentenordnung der 7. Revision zuzuordnen. Dass die Erwerbseinkommen nach 1970 weiter ansteigen werden, dürfte nicht ernsthaft bezweifelt werden. Es sei angenommen, dass die Löhne 1971 und 1972 um insgesamt 10 Prozent zunehmen und von 1973 an auf dem erreichten Stand von 330 Punkten verbleiben. Der 10prozentigen Rentenerhöhung wird somit eine gleich grosse Lohnerhöhung zugeordnet, was einer kurzfristigen Dynamisierung der Renten gleichkommt. Dies kommt auch beim Rentenindex zum Ausdruck: die Renten der 7. Revision lassen sich mit dem Index 300 kennzeichnen, jene nach der Erhöhung mit dem Index 330.

Wie bereits aus der Botschaft des Bundesrates zur 7. AHV-Revision (Seite 32 und Anhangtabelle 8) hervorgeht, ist eine Dynamisierung der Renten auf längere Sicht bei gleichbleibendem Beitragsansatz finanziell nicht gesichert. Dies kann aus Anhangtabelle 1 anhand der Entwicklung des Ausgleichsfonds abgelesen werden und ist darauf zurückzuführen, dass die Bestände der Rentner infolge der höheren Lebenserwartung, vor allem der Betagten, prozentual stärker zunehmen als die der Beitragspflichtigen. Die vorliegende Rentenerhöhung kann daher, wie nachstehend gezeigt, nur kurzfristig ohne Beitragserhöhung finanziert werden.

Für die Berechnung der Entwicklung des Ausgleichsfonds muss auch der technische Zinsfuss festgelegt werden. Die mittlere Rendite des gesamten Anlagenbestandes des Ausgleichsfonds erhöhte sich von 1967 auf 1968 von 3,60 auf 3,65 Prozent. Da infolge der gegenwärtigen günstigen Lage auf dem Kapitalmarkt mit einem weiteren Ansteigen der mittleren Rendite gerechnet werden kann, ist die Heraufsetzung des technischen Zinsfusses von 3,5 auf 3,75 Prozent durchaus gerechtfertigt und wirklichkeitsnah.

6.1.2. Rechnungsergebnisse und finanzielles Gleichgewicht

Gestützt auf die u. a. unter 6.1.1 erwähnten Rechnungsgrundlagen konnte zunächst der Verlauf der Jahresausgaben und Jahreseinnahmen vor und nach der 10prozentigen Rentenerhöhung geschätzt werden; über den entsprechen-

den jährlichen Finanzhaushalt der AHV gibt Anhangtabelle 1 nähere Auskunft.

Wie Anhangtabelle 2 zeigt, verursacht die 10prozentige Rentenerhöhung im Durchschnitt über die Periode 1971–1990 jährliche Mehrausgaben von 376 Millionen Franken bei der AHV und 40 Millionen Franken bei der IV, so dass die durchschnittlichen Jahresausgaben auf 4086 Millionen Franken bzw. 660 Millionen Franken ansteigen, dies ohne den Erhöhungseffekt, welchen der Übergang vom Lohnindex 300 auf einen solchen von 330 automatisch verursacht.

Die Mehrausgaben werden finanziert durch die höheren Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber, verursacht durch die in Rechnung gestellte 10prozentige Zunahme der Löhne bis 1973, durch die Zuwendungen der öffentlichen Hand, die in einem festen Verhältnis zu den Ausgaben stehen (Art. 103 AHVG, Art. 78 IVG) und damit automatisch mit diesen ansteigen, sowie durch einen vermehrten Zins- bzw. Fondsverbrauch.

Das finanzielle Gleichgewicht der AHV muss auch anhand der Entwicklung des Ausgleichsfonds beurteilt werden. Die in Anhangtabelle 1 aufgezeigte Entwicklung darf nur kurzfristig zugelassen werden. Ein Absinken des Fonds auf 2,4 Milliarden Franken, d. h. auf die Hälfte der Jahresausgabe 1990, ist mit Artikel 107 Absatz 3 AHVG nicht vereinbar; denn die untere Schwelle der Fondshöhe wird dort mit dem Anderthalbfachen einer Jahresausgabe vorgeschrieben. Da der Ausgleichsfonds trotz der 10prozentigen Rentenerhöhung bis 1973 noch zunimmt, kann diese Anpassungsrevision vorderhand ohne Erhöhung des Beitragssatzes vorgenommen werden. Anlässlich der 8. Revision ist dann der neue Beitragssatz so zu wählen, dass die Entwicklung des Ausgleichsfonds mit den Vorschriften von Artikel 107 Absatz 3 AHVG auch auf längere Sicht im Einklang steht.

Das finanzielle Gleichgewicht der IV ist nach der Rentenerhöhung ebenfalls ein wenig gestört. Wie aus Anhangtabelle 2 hervorgeht, übersteigen die durchschnittlichen Jahresausgaben während der nächsten 20 Jahre die entsprechenden Jahreseinnahmen. Auch hier muss die 8. Revision den notwendigen Ausgleich bringen.

6.1.3. Ergänzungsleistungen

Wie bereits erwähnt, sollen die Renten auch nach der 10prozentigen Erhöhung voll zum anrechenbaren Einkommen im Sinne des ELG gezählt werden. Dies hat zur Folge, dass bei ein und derselben Einkommensgrenze sowohl die Bezügerzahl als auch die Mehrbelastung gegenüber den in unserer Botschaft zur Revision des ELG vom 28. Januar 1970 genannten Zahlen etwas zurückgeht.

Bei der Einkommensgrenze von 4200 Franken dürfte die Bezügerzahl etwa auf dem derzeitigen Stand verbleiben, während sie bei der Grenze von 4500 Franken auf etwa 185 000 ansteigen wird. Ähnlich verhält es sich bei den Belastungen der öffentlichen Hand. Bei einer Einkommensgrenze von 4200 Franken für alle Kantone ist mit einer Mehrbelastung von 53 Millionen Fran-

ken, d. h. mit Gesamtaufwendungen von 290 Millionen Franken zu rechnen, wozu noch 10 Millionen Franken für Beiträge an die gemeinnützigen Institutionen kommen. Bei der Einkommensgrenze von 4500 Franken für alle Kantone hingegen beträgt die Mehrbelastung 119 Millionen Franken, so dass die Belastung der öffentlichen Hand (ohne die Beiträge an die gemeinnützigen Institutionen) auf 356 Millionen Franken ansteigt. Wie sich die Mehrbelastungen auf den Bund sowie die Kantone und Gemeinden verteilen, ist aus Anhangtabelle 4 ersichtlich. Die Anhangtabelle 5 zeigt die Verteilung der Gesamtbelastung, ohne Beiträge an die gemeinnützigen Institutionen, vor und nach der Revision auf die einzelnen Kantone für den Fall, dass alle Kantone die höchstzulässige Einkommensgrenze von 4500 Franken einführen. Weitere Einzelheiten sind aus dem Abschnitt C über die finanziellen Auswirkungen in unserer Botschaft vom 28. Januar 1970 ersichtlich.

6.1.4. Konjunkturpolitische Aspekte

Die anhaltende Teuerung wirkt sich auf die ältere Generation, die nicht mehr im Erwerbsleben steht, besonders nachteilig aus. Es wird deshalb allgemein anerkannt, dass die Teuerungskämpfung wirksamer gestaltet werden muss. Dabei ist es unerlässlich, sich über die Gesamtzusammenhänge Rechenschaft zu geben. Für die Konjunkturpolitik sind vor allem die unmittelbaren Auswirkungen der Rentenerhöhung von entscheidender Bedeutung. Gemäss unseren Anträgen werden 1971 und 1972 die Auszahlungen bei der AHV und IV um rund 350 Millionen Franken ansteigen, so dass zusammen mit den Ergänzungsleistungen mit Mehrausgaben von rund 470 Millionen Franken zu rechnen ist. Den höheren Ausgaben bei der AHV und IV stehen höhere Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber von rund 280 Millionen Franken gegenüber. Etwa die Hälfte der gesamten Mehrausgaben geht zulasten der öffentlichen Hand. Die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber werden dem Geldkreislauf unmittelbar entzogen. Bei den Zuschüssen der öffentlichen Hand trifft dies jedoch nur dann zu, wenn auch die Steuereinnahmen entsprechend höher fließen. Ist diese Voraussetzung erfüllt, so sind die Anträge auf Rentenverbesserung im wesentlichen als konjunkturneutral zu betrachten. Es ist Aufgabe von Bund und Kantonen, im Rahmen ihrer gesamten Steuerpolitik für dieses Gleichgewicht zu sorgen. Was den Bund betrifft, kommen wir unter 6.1.6 (Spezialfonds des Bundes für die AHV) auf diese Frage noch zurück.

6.1.5. Belastung der öffentlichen Hand durch AHV, IV und Ergänzungsleistungen

Die öffentliche Hand leistet folgende Beiträge: an die AHV gemäss Artikel 103 AHVG bis 1984 ein Fünftel und ab 1985 ein Viertel der jährlichen Ausgaben, an die IV gemäss Artikel 78 IVG die Hälfte der jährlichen Ausgaben, die sich gegebenenfalls um den Betrag vermindern, um den die Reserve ein Fünftel der Jahresausgabe übersteigen würde. Von diesen Beiträgen gehen drei Viertel zulasten des Bundes und ein Viertel zulasten der Kantone.

Die Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen werden gänzlich von der öffentlichen Hand getragen. Die Beiträge des Bundes richten sich nach der Finanzkraft der einzelnen Kantone und betragen durchschnittlich rund 48 Prozent der Gesamtaufwendungen der Kantone für Ergänzungsleistungen und zusammen mit den Beiträgen an die Stiftungen beinahe 50 Prozent der Gesamtausgaben.

Aus Anhangtabelle 2 können die durchschnittlichen Jahreszuwendungen der öffentlichen Hand für die Periode 1971–1990 ersehen werden. Die 10prozentige Rentenerhöhung verursacht hier durchschnittliche Mehrbelastungen von 80 Millionen Franken bei der AHV und von 34 Millionen bei der IV, zusammen mit den Revisionskosten beim ELG von 119 Millionen Franken also 233 Millionen Franken. Die Gesamtzusammenfassungen der öffentlichen Hand an die drei Versicherungszweige steigen damit von jährlich 1334 Millionen Franken auf 1567 Millionen Franken im Durchschnitt über die Finanzierungsperiode 1971–1990 an; letzterer Betrag entspricht 30,7 Prozent der Gesamtausgaben. Die Bestimmung der Bundesverfassung, wonach die Beiträge der öffentlichen Hand die Hälfte der Ausgaben nicht überschreiten dürfen, ist daher gesamthaft gesehen erfüllt.

Für die mittelfristige Finanzplanung sind vor allem die Zuwendungen in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der beiden Revisionen von Interesse. Hierüber gibt Anhangtabelle 3 genauere Auskunft. Im Jahre 1971 steigen die Beiträge der öffentlichen Hand auf insgesamt 1331 Millionen Franken an; von diesem Betrag übernimmt der Bund 908 Millionen und die Kantone 423 Millionen Franken.

6.1.6. Entwicklung des Spezialfonds des Bundes für die AHV

Die Beiträge des Bundes an die AHV, an die Ergänzungsleistungen zur AHV sowie die Beiträge an die beiden Stiftungen Für das Alter und Pro Juventute gehen zu Lasten dieses Fonds, dem andererseits die Beträge aus der fiskalischen Belastung des Tabaks sowie der Bundesanteil am Reingewinn der Alkoholverwaltung zufließen. Die Anhangtabelle 6 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen, von denen die Beiträge zur Förderung des Inlandtabaks bereits abgezogen sind, bis 1974 vor und nach der 10prozentigen Rentenerhöhung und der Revision des ELG. Da die Belastungen von 1971 bis 1974 die Einnahmen meistens übersteigen, wird der Fonds während dieses Zeitraumes von 1557 Millionen Franken auf 1502 Millionen Franken absinken. Von 1975 an dürfte er wieder leicht ansteigen. Die Belastung des Fonds beträgt von 1971–1973 der Reihe nach 646, 667 und 684 Millionen Franken; die restlichen Bundesbeiträge an die soziale Rentenversicherung von 262, 267 und 272 Millionen Franken gehen zu Lasten allgemeiner Bundesmittel.

Die Tabelle 6 zeigt ferner, dass der Spezialfonds 1971 und 1972 um rund 25–40 Millionen je Jahr absinken wird. Die Zahlen nach 1972 sind nicht repräsentativ, da dannzumal die Finanzierung der 8. AHV-Revision zu ordnen sein wird. Im Interesse einer gesunden Finanzierung der AHV und der Ergänzungsleistungen zur AHV sowie unter Hinweis auf unsere Darlegungen betreffend die Konjunkturpolitik unter 6.1.4 könnte sich deshalb die Frage einer Erhöhung

der Tabakabgaben stellen, die der Speisung des Spezialfonds des Bundes für die AHV dienen. Der Bundesrat wird, sofern nötig, zu gegebener Zeit entsprechende Anträge vorlegen.

6.2. *Personelle Auswirkungen*

Jede Änderung der AHV- und IV-Rentenansätze verursacht angesichts des Bestandes von rund einer Million Renten und Hilflosenentschädigungen den AHV-Ausgleichskassen und der Zentralen Ausgleichsstelle vorübergehend eine beträchtliche Mehrarbeit, die meistens nur mit dem Beizug von Aushilfskräften bewältigt werden kann. Da indessen heute für die Auszahlung von rund der Hälfte aller AHV- und IV-Renten moderne Datenverarbeitungsanlagen verwendet werden und die vorgeschlagene Erhöhung völlig linear sein wird, ist nicht mit personellen Schwierigkeiten zu rechnen, sofern den Ausgleichskassen für die Erhöhungsaktion ein Zeitraum von mindestens drei Monaten (Referendumsfrist) zur Verfügung steht. Im übrigen bewirkt die Rentenerhöhung keine dauernde Erhöhung der Personalbestände bei den AHV-Organen und der Bundesverwaltung.

7. *Verfassungsmässigkeit*

Die Vorlage stützt sich wie die gesamte Gesetzgebung über die AHV, die IV und die Ergänzungsleistungen auf Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung.

Wir beantragen Ihnen, den nachfolgenden Gesetzesentwurf zum Beschluss zu erheben.

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

Bern, den 1. April 1970

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Tschudi

Der Vizekanzler:

Sauvant

(Entwurf)

Bundesgesetz über eine Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 1. April 1970,

beschliesst:

Art. 1

Die Renten und Hilflosenentschädigungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung und der Invalidenversicherung werden um 10 Prozent erhöht.

Art. 2

¹ Die gemäss den Artikeln 18 Absatz 1 Satz 2 und 43 Absatz 2 Satz 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie Artikel 7 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung gekürzten Renten werden ebenfalls um 10 Prozent erhöht.

² Vorbehalten bleibt die Kürzung der Renten gemäss den Artikeln 40, 41 und 43 Absatz 2 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie den Artikeln 38 Absatz 3 und 40 Absatz 2 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung.

Art. 3

Der Erhöhungsbetrag wird nicht als Einkommen im Sinne von Artikel 42 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung angerechnet.

Art. 4

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

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

Durchschnittsbudgets für den Zeitabschnitt 1971-1990

(Ab 1973 wirtschaftlich-statistische Verhältnisse beruhend auf dem AHV-Lohn-index 330)

Mittlere Jahreswerte in Millionen Franken

Tabelle 2

Budgetposten	Geltende Ordnung	Nach der Rentenerhöhung und der Revision des ELG	Auswirkung der Revision
<i>AHV</i>			
<i>Einnahmen</i>			
Zins- bzw. Fondsverbrauch	171	467	296
Beiträge (5,2% bzw. 4,6%) ¹⁾	2748	2748	0
Öffentliche Hand	791	871	80
	3710	4086	376
<i>Ausgaben</i>	3710	4086	376
<i>Invalidenversicherung</i>			
<i>Einnahmen</i>			
Zinsen	4	3	— 1
Beiträge (0,6%) ¹⁾	322	322	0
Öffentliche Hand	296	330	34
	622	655	33
<i>Ausgaben</i>	620	660	40
<i>Ergänzungsleistungen zur AHV und IV</i>			
<i>Ausgaben</i> (Deckung öffentliche Hand)	247 ²⁾	366 ³⁾	119
<i>Alle Zweige zusammen</i>			
<i>Einnahmen</i>			
Zins- bzw. Fondsverbrauch	175	470	295
Beiträge ^{1) 4)}	3070	3070	0
Öffentliche Hand	1334	1567	233
	4579	5107	528
<i>Ausgaben</i>	4577	5112	535

¹⁾ Ohne Erwerbersatzordnung von 0,4 %.

²⁾ Einschliesslich 7 Millionen Franken Beiträge an die Stiftungen.

³⁾ Einschliesslich Revision des ELG mit der Einkommensgrenze 4500 Franken; bei der Grenze von 4200 Franken 66 Millionen Franken weniger. Beiträge an die Stiftungen von 10 Millionen Franken eingeschlossen.

⁴⁾ Die durch den Übergang vom Lohnindex 300 auf 330 bewirkten Beitragsmehreinnahmen von 250 Millionen Franken bei der AHV und 29 Millionen Franken bei der IV, zusammen also von 279 Millionen Franken stellen keinen Revisions-effekt dar, gestatten jedoch die 10prozentige Rentenerhöhung vorderhand ohne Erhöhung des Beitragsansatzes zu finanzieren.

*Ergänzungsleistungen***Finanzielle Auswirkungen der einzelnen Revisionsvorschläge zum ELG**

Jahresbeträge in Millionen Franken

Tabelle 4

Bezeichnung	Revisionskosten bei den					
	Einkommensgrenzen 4200/6720/2100 Franken			Einkommensgrenzen 4500/7200/2250 Franken		
	Ins- gesamt	Bund	Kantone und Ge- meinden	Ins- gesamt	Bund	Kantone und Ge- meinden
Erhöhung bzw. Neuregelung der/ des						
- Einkommensgrenzen	11	5,1	5,9	75	34,8	40,2
- Mietzinsabzüge ¹⁾	16	8,0	8,0	17	8,5	8,5
- Festen Abzüge vom privilegierten Einkommen ²⁾	17	8,2	8,8	18	8,8	9,2
- Nichtanrechenbaren Vermö- gens ³⁾	4	1,9	2,1	4	1,9	2,1
- Versicherungsprämienabzüge ...	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5
- Krankheitskostenabzüge	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5
- Beiträge an Stiftungen	3	3,0	—	3	3,0	—
Zusammen	53	27,2	25,8	119	58,0	61,0

¹⁾ Höchstzulässige Mietzinsabzüge 1200/1800 Franken (Selbstbehalt 780/1200 Franken).

²⁾ = Erwerbs- und Renteneinkommen, ohne AHV- und IV-Renten; Erhöhung in den einzelnen Kantonen von bisher 240/400 auf 500/750 Franken und von 480/800 auf 1000/1500 Franken; mit Zwei-Drittel-Anrechnung des Restbetrages.

³⁾ Erhöhung von 15000/25000 auf 20000/30000 Franken.

Ergänzungsleistungen

Jährliche Belastung der öffentlichen Hand vor und nach der Revision des ELG

Einkommensgrenzen 4500/7200/2250 Franken für alle Kantone
(Ohne Beiträge an Stiftungen)

Jahresbeträge in Millionen Franken

Tabelle 5

Kantone	Gesamtbelastung		Mehrbelastung ¹⁾ (Auswirkung der Revision)	
	ohne Revision	nach der Revision	Insgesamt	Kantone und Gemeinden
Zürich	31,39	46,82	15,43	10,76
Bern	38,04	56,57	18,53	9,20
Luzern	12,83	19,62	6,79	2,03
Uri	1,30	1,82	0,52	0,16
Schwyz	3,44	4,82	1,38	0,41
Obwalden	0,78	1,12	0,34	0,10
Nidwalden	0,67	0,95	0,28	0,14
Glarus	1,44	2,04	0,60	0,30
Zug	0,93	1,45	0,52	0,36
Freiburg	9,29	12,36	3,07	0,92
Solothurn	6,20	9,61	3,41	1,70
Basel-Stadt	9,48	14,82	5,34	3,74
Basel-Land	4,29	6,38	2,09	1,46
Schaffhausen	2,31	3,38	1,07	0,53
Appenzell A. Rh.	3,47	4,83	1,36	0,68
Appenzell I. Rh.	0,89	1,32	0,43	0,13
St. Gallen	18,12	25,94	7,82	3,91
Graubünden	7,56	11,30	3,74	1,12
Aargau	11,07	16,49	5,42	3,79
Thurgau	5,68	7,91	2,23	1,12
Tessin	19,20	28,59	9,39	4,70
Waadt	25,61	37,17	11,56	5,75
Wallis	9,06	12,76	3,70	1,11
Neuenburg	7,19	11,03	3,84	1,91
Genf	9,76	16,90	7,14	4,97
Schweiz	240,00	356,00	116,00	61,00
Bundesbeiträge	116,00	171,00	55,00	—
– davon zu Lasten des Tabakfonds	93,00	138,00	45,00	—

¹⁾ Einschliesslich der in Tabelle 4 genannten Erhöhungen.

Entwicklung des Spezialfonds des Bundes für die AHV
(Tabak und Alkohol)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 6

Kalender- jahre	Ausgaben			Einnahmen	Fondsentwicklung	
	AHV	EL ¹⁾	Total		Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr
Ausgangslage						
1967 ²⁾	263	90	353	443	90	1 355
1968 ²⁾	263	95	358	477	119	1 474
1969	429	93	522	567	45	1 519
1970	444	98	542	580	38	1 557
1971	460	98	558	608	50	1 607
1972	474	98	572	643	71	1 678
1973	489	98	587	678	91	1 769
1974	504	98	602	713	111	1 880
Nach der 10prozentigen Rentenerhöhung und der Revision des ELG ²⁾						
1971	506	140	646	608	— 38	1 519
1972	522	145	667	643	— 24	1 495
1973	539	145	684	678	— 6	1 489
1974	555	145	700	713	13	1 502

¹⁾ Ergänzungsleistungen zur AHV, einschliesslich Bundesbeiträge an die Stiftungen «Für das Alter» und «Pro Juventute» von 5 bzw. 7 Millionen Franken.

²⁾ Mit den Einkommensgrenzen 4500/7200/2250 Franken (vgl. Tabelle 4 und 5).

³⁾ Abrechnungsergebnisse.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes
über eine Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
(Vom 1.April 1970)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10495
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.04.1970
Date	
Data	
Seite	633-656
Page	
Pagina	
Ref. No	10 044 668

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.