

Bundesblatt

113. Jahrgang Bern, den 16. Februar 1961

Band I

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

8151

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenen- versicherung und zum Volksbegehren für die Verbesserung der Renten dieser Versicherung

(Vom 27. Januar 1961)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie über das Volksbegehren für die Verbesserung der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungsrenten samt Botschaft und Bericht zu unterbreiten.

Erster Teil

Die Ausgangslage

A. Die bisherigen Revisionen des AHV-Gesetzes

Das Bundesgesetz über die AHV (im folgenden AHVG genannt) ist seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1948 wiederholt einer Revision unterzogen worden. Die vier ersten Revisionen, die zu Beginn der Jahre 1951, 1954, 1956 und 1957 wirksam wurden, brachten den Versicherten mannigfache Besserstellungen, und zwar wurden in erster Linie die Angehörigen der Eintrittsgeneration begünstigt. Eine letzte Änderung hat das AHVG mit der Einführung der Invalidenversicherung auf den 1. Januar 1960 erfahren; doch hatte diese Revision keine Leistungsverbesserung, sondern lediglich die Anpassung und teilweise Änderung des Rentensystems zum Gegenstand. Die wichtigsten Revisionspunkte seien im folgenden kurz in Erinnerung gerufen:

1. Den Bezüglern von ausserordentlichen Renten (damals Übergangsrenten genannt) brachten die erste und zweite Revision eine Erhöhung der Einkommensgrenzen, die zweite zudem eine Verbesserung der Renten; bei der dritten Revision wurden die Einkommensgrenzen für die Angehörigen der sogenannten Übergangsgeneration im Inland aufgehoben und die Rentenansätze allgemein an jene für bisher städtische Verhältnisse angeglichen. Endlich wurde mit der vierten Revision den Auslandschweizern der sogenannten Übergangsgeneration ein Anspruch auf ausserordentliche Rente eingeräumt.

2. Bei den ordentlichen Renten erfolgte im Zuge der zweiten Revision eine Erhöhung der Mindest- und Höchstbeträge und eine Verbesserung der Teilrenten. Die vierte Revision brachte auf Grund einer leicht modifizierten Rentenformel eine allgemeine Rentenerhöhung, vor allem aber eine spezifische Verbesserung der Teilrenten durch die Verdoppelung der anrechenbaren Beitragsjahre; zudem erfuhren die Witwen- und Waisenrenten namhafte Erhöhungen. Schliesslich ist durch die am 1. Januar 1960 in Kraft getretene Gesetzesnovelle das System der ordentlichen Renten im Blick auf das Fremdarbeiterproblem geändert und für Berechtigte mit unvollständiger Beitragsdauer die nach der Pro-rata-temporis-Methode bemessene Teilrente eingeführt worden.

3. Von den allgemeinen Verbesserungen auf dem Rentengebiet verdienen die Einführung des monatsweisen (statt semesterweisen) Beginns der Altersrenten ab 1. Januar 1957 sowie die gleichzeitige Herabsetzung des allgemeinen Rentenalters für Frauen vom 65. auf das 63. Altersjahr Erwähnung.

4. Die günstige Entwicklung der Beitragseingänge gestattete schliesslich einige Erleichterungen auf dem Gebiet der Beiträge. Schon bei der zweiten Revision wurde die Beitragspflicht nach Erreichung des Grenzalters aufgehoben. Ferner wurde der Geltungsbereich der sinkenden Skala für die Beiträge der Selbständigerwerbenden im Hinblick auf die Einkommensentwicklung anlässlich der ersten und vierten Revision ausgedehnt.

5. Die im Laufe der erwähnten vier AHV-Revisionen vorgenommenen Leistungsverbesserungen und die teilweise Entlastung der Beitragspflichtigen haben eine ganz beträchtliche zusätzliche Belastung der Versicherung verursacht. Diese zusätzlichen Aufwendungen beliefen sich für die erste Revision im Jahresdurchschnitt auf weite Sicht auf 12 Millionen Franken und erhöhten sich nach der zweiten Revision um weitere 83 Millionen Franken. Die dritte Revision hielt sich mit einer Zunahme von 19 Millionen Franken in beschränktem Rahmen, während die vierte Revision eine nochmalige Erhöhung um 157 Millionen Franken zur Folge hatte. Gesamthaft ergab sich somit aus den vier Revisionen eine Mehrbelastung von 271 Millionen Franken, was einer Erhöhung der ursprünglichen Belastung um nahezu 30 Prozent gleichkommt.

B. Die Revisionsbegehren

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere auf die Lohn- und Preissteigerungen, sind seit der vierten Revision des AHVG eine

grosse Zahl neuer Begehren um Ausbau der AHV angemeldet worden, wobei neben parlamentarischen Vorstössen und sonstigen Eingaben erstmals auch zum Mittel der Verfassungsinitiative gegriffen wurde.

I. Volksbegehren

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz hat am 22. Dezember 1958 ein Volksbegehren für die Verbesserung der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungsrenten (siehe Vierter Teil, A), das Überparteiliche Komitee für höhere AHV-Renten am 22. Mai 1959 ein solches auf Erhöhung der AHV-Renten und Ausbau des Umlageverfahrens (BBl 1959 I 1493) eingereicht. Beide Initiativen möchten über eine Änderung von Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung eine namhafte Erhöhung der AHV-Renten und deren periodische Anpassung an die Teuerung bzw. an das steigende Volkseinkommen erreichen, wobei die Initiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vorgängig den Beitrag der öffentlichen Hand an die AHV auf mindestens zwei Fünftel des Gesamtbedarfs festlegen will.

II. Parlamentarische Begehren

Im Nationalrat sind seit Ende 1957 rund ein Dutzend Vorstösse für eine weitere Revision des AHVG unternommen worden. Die nachstehend genannten Postulate oder in Postulate umgewandelten Motionen können im Rahmen der jetzigen Vorlage geprüft werden, nämlich die Postulate

Villard/Bringolf (vom 3. Dezember 1957),

Weber Max (vom 4. Dezember 1957),

Bodenmann (vom 5. Dezember 1957 und 1. Dezember 1958),

Guinand (vom 24. September 1958),

Schmid Philipp (vom 11. Dezember 1958 und 22. Juni 1960),

Strebel (vom 24. September 1959),

Dafflon (vom 17. März 1960) und

Meyer-Zürich (vom 29. Juni 1960).

Ferner verweisen wir auf zwei neu eingereichte Revisionsanträge, nämlich das Postulat Schmid Ernst (vom 6. Oktober 1960) und die Motion Dafflon (vom 5. Dezember 1960).

III. Andere Eingaben

In grosser Zahl sind weitere Anregungen und Wünsche bei den Bundesbehörden eingegangen, die zum Teil in allgemeiner Form Begehren um Rentenverbesserungen enthalten, zum Teil ganz konkrete Revisionspunkte aufgreifen.

Vorweg seien die allgemeine Eingabe des Staatsrates des Kantons Genf, vom 30. Juli 1958, und diejenige des Staatsrates des Kantons Waadt, vom 5. Juni 1959, erwähnt, die beide an das Departement des Innern gerichtet wurden. Ferner beantragt der Staatsrat des Kantons Neuenburg in einer Eingabe vom 29. November

1960, für das Jahr 1961 provisorisch Zulagen zu den laufenden Renten zu gewähren oder aber die Rentenerhöhungen rückwirkend auf den 1. Januar 1961 in Kraft zu setzen. Ähnlich lautet eine weitere Eingabe des Staatsrates des Kantons Waadt, vom 30. Dezember 1960.

In einer grossen Zahl von Petitionen und Resolutionen kantonaler und lokaler Vereinigungen von AHV-Rentnern und in einer grossen Zahl von individuellen Zuschriften ist der Wunsch nach einer raschen Durchführung der fünften AHV-Revision zum Ausdruck gebracht worden, sehr oft verbunden mit dem Begehren auf vorgängige Ausrichtung einer Teuerungszulage.

Was schliesslich die Sonderbegehren betrifft, so sei lediglich auf die zahlreichen Zuschriften hingewiesen, die eine Änderung der Altersvoraussetzungen für die Ehepaar-Altersrente fordern. Eine von der Sozialdemokratischen Frauengruppe der Schweiz am 24. Oktober 1960 eingereichte Resolution regt überdies an, Altersrentnern gegebenenfalls Zusatzrenten für Frauen und Kinder sowie im Falle von Hilflosigkeit Hilflosenentschädigungen zu gewähren, und befürwortet die Subventionierung von Altersheimen und Alterswohnungen durch die AHV.

IV. Vorarbeiten für eine AHV-Revision

1. Angesichts der verschiedenen Revisionsbegehren haben wir uns entschlossen, den weiteren Ausbau der AHV an die Hand zu nehmen und beförderlich eine Gesetzesrevision in die Wege zu leiten. Auf diese Weise soll das umständliche Verfahren einer Verfassungsrevision mit anschliessender Gesetzesänderung vermieden werden; denn wir hegen die Hoffnung, dass es gelingen werde, durch eine Verständigungslösung die Initianten zum Rückzug der Volksbegehren zu bewegen.

2. In diesem Sinne sind die Vorarbeiten für eine Gesetzesrevision verwaltungsintern und im Rahmen der AHV-Kommission frühzeitig aufgenommen worden. Der von der AHV-Kommission bestellte erweiterte Ausschuss für die technische Bilanz hat zuhanden der AHV-Kommission Vorschläge ausgearbeitet, die vom Plenum der AHV-Kommission im Oktober 1960 beraten wurden. Die AHV-Kommission beschloss einstimmig, auf die Revision der AHV einzutreten. Sie hat dem Bundesrat einen Vorschlag eingereicht sowie Anträge für die Neuordnung der Finanzierung und die Erweiterung des Geltungsbereichs der sinkenden Beitragsskala unterbreitet und sich schliesslich zu weiteren Revisionsbegehren geäussert. Wir werden auf die Beschlüsse der AHV-Kommission im einzelnen zurückkommen.

C. Die wirtschaftliche und finanzielle Ausgangslage

I. Preis- und Lohnentwicklung

1. Die Ursache der geplanten Gesetzesrevision liegt eindeutig in der seit Einführung der AHV eingetretenen wirtschaftlichen Entwicklung. Seit 1948 haben sich die wirtschaftlichen Verhältnisse nämlich grundlegend verändert, wie dies z.B. anhand von Indexzahlen (Texttabelle 1) belegt werden kann.

Index-Entwicklungen seit 1948

Texttabelle 1

Jahr	Landesindex der Konsumenten- preise (Jahresmittel)	Lohn- und Gehaltserhebung des BIGA (Oktoberwerte)		Löhne verunfallter Arbeiter (Wochen- verdienst)	Beiträge AHV (Jahresmittel)
		Arbeiter	Angestellte		
1948	100	100	100	100	100
1949	99	101	102	101	101
1950	98	102	103	102	102
1951	102	106	107	104	104
1952	105	109	110	108	105
1953	104	111	112	111	108
1954	105	112	114	114	112
1955	106	115	118	116	119
1956	108	121	122	120	128
1957	110	126	127	126	131
1958	112	131	132	132	136
1959	111	134	135	134	140
1960 ¹	112	137	138	137	150

¹ Schätzungen.

Die Entwicklung der Preise ist während dieser Periode weniger ausgeprägt als jene der Löhne. Die durchschnittliche jährliche Steigerung der Preise beträgt nur rund 1 Prozent, jene der Löhne mehr als 3 Prozent. Bei den AHV-Beiträgen fällt die Entwicklung noch etwas markanter aus. Die Unterschiede zwischen den Lohnindizes und dem Beitragsindex der AHV sind leicht zu erklären. Die Lohnindizes beruhen nämlich nur auf bestimmten Teilerhebungen, wogegen bei der AHV die Löhne aller Volksschichten ungekürzt in die Rechnung eingehen und überdies auch das Erwerbseinkommen der Selbständig-erwerbenden erfasst wird. Zudem bestehen gewisse Unterschiede in der Berechnungstechnik selber.

Die dargelegte Entwicklung 1948–1960 fügt sich übrigens in den grösseren Zeitabschnitt 1914–1960 ein, während welchem mindestens eine ebenso intensive durchschnittliche Entwicklung festzustellen ist, sind doch die durchschnittlichen Konsumentenpreise gegenwärtig 2½mal höher als im Jahre 1914 und haben sich die Wochenlöhne der Arbeiter seither gar vervunffacht. Die Intensität der Preisentwicklung lässt sich hier durch eine Zuwachsquote von 2 Prozent im Jahresdurchschnitt und jene der Lohnentwicklung durch eine solche von 3,5 Prozent kennzeichnen.

2. Dass nun die soeben geschilderte wirtschaftliche Entwicklung als Ursache der geplanten Gesetzesrevision betrachtet werden muss ist offensichtlich; denn sowohl die Belange der Beitragsseite als auch jene des Rentensystems werden dadurch direkt berührt. Die Beiträge hängen vom Erwerbseinkommen ab, so dass die jährlichen Beitragssummen seit 1948 ständig zugenommen haben. Auf der andern Seite ist leicht einzusehen, dass ein Rentensystem,

welches für die Einkommensverhältnisse von 1948 konzipiert worden ist, bei den gegenwärtig um 50 Prozent höhern Erwerbseinkommen seiner sozialen Zielsetzung nur noch teilweise gerecht wird. Überdies muss man mit der Möglichkeit rechnen, dass die aufgezeigte Lohn- und Preisentwicklung weitergeht, so dass auch Massnahmen vorzusehen sind, um das gewählte Rentensystem einer weitergehenden Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse anpassen zu können.

II. Rechnungsgrundlagen

Um die finanzielle Tragbarkeit der beantragten Gesetzesrevision richtig beurteilen zu können, ist es notwendig, ein Versicherungsbudget auf lange Sicht aufzustellen, aus welchem die mutmassliche Entwicklung der künftigen Einnahmen und Ausgaben der AHV ersichtlich ist. Hierfür bedarf es verschiedener Rechnungsgrundlagen, welche von dem erweiterten Ausschuss für die technische Bilanz der AHV-Kommission eingehend erörtert wurden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen demographischen, wirtschaftsstatistischen und finanztechnischen Grundlagen. An dieser Stelle sei lediglich auf die wichtigsten Ergebnisse hingewiesen.

1. Demographische Rechnungsgrundlagen

Die demographischen Rechnungsgrundlagen bilden den Ausgangspunkt zur Schätzung der künftigen Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentner. Diese Bestände können aus der Stamm- d.h. der Wohnbevölkerung des Landes hervorgehen, z.T. aber auch aus dem flottanten Element der Bevölkerung, welches sich weitgehend aus den Beständen der Fremdarbeiter zusammensetzt.

a. Zunächst wurden also demographische Prognosen betreffend die Wohnbevölkerung aufgestellt. Aus den entsprechenden Grundzahlen sind die gemäss AHVG umschriebenen Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentner errechnet worden, so wie sie summarisch in Texttabelle 2 dargestellt sind.

Die wichtigste Erkenntnis aus dieser Tabelle dürfte wohl sein, dass die Zahl der aus der Wohnbevölkerung stammenden Rentner bis 1978 noch wesentlich zunimmt. Nach 1978 tritt eine vorübergehende Stabilisierung ein. Erst merklich nach der Jahrtausendwende dürften sich sowohl die gegenwärtig hohe Geburtenzahl als auch die Verlängerung der durchschnittlichen Lebensdauer durch einen weitem Zuwachs der Rentnerbestände fühlbar machen.

b. Die nach 1978 aufgezeigte Stabilität kann jedoch durch die bisher nicht berücksichtigte Wanderungskomponente gestört werden, und zwar vor allem durch die seit mehr als zehn Jahren festgestellte Zunahme der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte, welche sich gegenwärtig im Februar dem Bestand von 300 000 und im August einem solchen von rund 450 000 nähert. Die hier dargelegte Entwicklung war schon der Grund zur Einführung der Pro-rata-Renten auf 1. Januar 1960. Durch diese Massnahme wurde erreicht, dass das finanzielle Gleichgewicht der AHV durch die Fremdarbeiterbestände

Mittlere Gesamtzahl der Beitragspflichtigen und der Rentnerbezüger
(Ohne Fremdarbeiter, ohne Versicherte im Ausland)

Bestände in Tausend

Texttabelle 2

Jahr	Beitragspflichtige	Rentner insgesamt	Aufteilung der Rentnerbestände nach			
			Rentenarten		Rentenkategorien	
			Altersrentner ¹	Hinterlassenenrentner	Ausserordentliche Rentner	Ordentliche Rentner
1948	*	221	165	56	221	—
1953	*	386	294	92	226	160
1958	2 257	576	463	113	231	345
1963	2 336	627	506	121	138	489
1968	2 408	682	559	123	75	607
1978	2 442	783	661	122	22	761
1988	2 502	788	666	122	7	781
1998	2 563	772	647	125	—	772
BZ ²	2 574	856	729	127	—	856

¹ Ein Ehepaar als ein einziger Bezüger gezählt.
² Beharrungs-Zustand, bei welchem die Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentner aus einer jährlich konstant bleibenden Zahl von 80 000 Geburten entstammen.

nicht mehr wesentlich beeinflusst wird. Dagegen kann die dauernde Anwesenheit der Fremdarbeiter die zeitliche Entwicklung der Jahresbelastung der AHV merklich verändern, was anhand der in Texttabelle 3 dargestellten Modellrechnung kurz belegt sei. Es wird dabei angenommen, dass im Jahresdurchschnitt dauernd 300 000 beitragspflichtige Fremdarbeiter in der Schweiz weilen werden.

Beitragspflichtige Fremdarbeiter und entsprechende Rentnerbestände

Texttabelle 3

Jahr	Beitragspflichtige ¹	Bezüger von		
		Altersrenten	Hinterlassenenrenten	Insgesamt
1958	300 000	—	911	911
1963	300 000	—	4 352	4 352
1968	300 000	—	11 846	11 846
1978	300 000	—	47 274	47 274
1988	300 000	151 538	88 497	240 035
1998	300 000	408 979	88 497	497 476
BZ ²	300 000	610 908	88 497	699 405

¹ Wovon 100 000 Frauen, deren nur 30 Prozent rentenberechtigt werden. Die Hälfte aller Beitragspflichtigen seien Italiener mit 10 Beitragsjahren und die übrigen Angehörige von andern Vertragsstaaten mit 5 Aufenthaltsjahren, Eintrittsalter der Männer = 30 Jahre, jenes der Frauen = 20 Jahre.
² Beharrungs-Zustand.

Die hier aufgeführten Rentnerbestände sind in jenen der Textttabelle 2 nicht enthalten. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass die Zahl der Rentner, welche aus den Fremdarbeiterbeständen hervorgeht, mit der Zeit die gleiche Grössenordnung annimmt wie jene der ursprünglich berechneten Rentnerzahlen aus der Stammbevölkerung. In der finanziellen Belastung besteht diese mögliche Äquivalenz natürlich nicht; denn die Rentner aus der Stammbevölkerung erhalten in der Regel Vollrenten, jene aus dem Fremdarbeiterbestand dagegen lediglich Pro-rata-Renten. Des weitern zeigen die Zahlen der Textttabelle 3 aber deutlich, dass die nach 1978 zu erwartende Stabilität im Bestand der Stammrentner vollständig gestört werden kann.

2. Wirtschaftsstatistische Rechnungsgrundlagen

Anhand der Rechnungsgrundlagen wirtschaftsstatistischer Art können einerseits die jährlichen Beitragseingänge und andererseits die mittleren Renten vorausberechnet werden. Bei der beantragten Gesetzesrevision kommt diesen Grundlagen eine Schlüsselstellung zu.

a. Die Vorausberechnung der jährlichen Beitragseingänge hat im erwähnten Ausschuss für die technische Bilanz zu eingehenden Diskussionen Anlass gegeben. Zunächst wurde davon Kenntnis genommen, dass die Beitragseinnahmen von 418 Millionen Franken im Jahre 1948 auf 744 Millionen im Jahre 1959 angestiegen sind. Diese Zunahme um 78 Prozent im Laufe von 11 Jahren lässt sich erklären einerseits durch die Zunahme der Bestände der Beitragspflichtigen um 27 Prozent und andererseits durch jene der mittleren Erwerbseinkommen um rund 40 Prozent.

Die Schätzung der künftigen Beitragseingänge ab 1960 stützt sich u.a. auf den Beschäftigungsgrad und die altersbedingte Lohnskala, vor allem aber auf das allgemeine Niveau der Erwerbseinkommen. Im Gegensatz zu den demographischen Vorausberechnungen, bei welchen zuverlässige Schätzungen für die nächsten 20 Jahre möglich sind, können für wirtschaftliche Belange keine ähnlichen Prognosen gestellt werden. Hier sind lediglich Modellrechnungen möglich, bei welchen vor allem die funktionelle Abhängigkeit des betrachteten Rentensystems von der wirtschaftlichen Entwicklung zur Geltung kommen soll. In diesem Sinne stützen sich die nachstehenden Berechnungen auf zwei verschiedene wirtschaftsstatistische Berechnungsmodelle:

- Das statische Modell, bei welchem lediglich eine kurzfristige und in der Zuwachsintensität rasch abnehmende Steigerung des Beitragsindex der AHV (1960=150, 1967=175) in Rechnung gestellt, dann aber dauernd mit dem stabilen Index von 175 weitergerechnet wird. Gestützt auf diese Annahmen ergibt sich die in Anhangttabelle 4 in der dritten Spalte wiedergegebene Entwicklung der jährlichen Beitragssummen. Es handelt sich um eine Schätzungsmethode, welche für die unmittelbare Zukunft zu wirklichkeitsnahen Ergebnissen führen dürfte. Anhand dieses statischen Berechnungsmodells soll darüber befunden werden, welches Rentenniveau für die

voraussichtlich während des nächsten Jahrzehnts herrschenden wirtschaftlichen Verhältnisse (Beitragsindex AHV 150–175) in Frage kommen kann.

- Das dynamische Modell, bei welchem eine langfristige regelmässige Steigerung des Beitragsindex der AHV, z.B. um alljährlich 3 Prozent, in Aussicht genommen wird. So wurde der Beitragsindex von 150 im Jahre 1960 auf nahezu 500 im Jahre 2000 anwachsen; die Durchschnittslöhne würden sich bis dahin also mehr als verdreifachen. Es handelt sich dabei um eine etwas abgeschwächte Extrapolation der seit 1913 beobachteten mittleren Lohnentwicklung. Die entsprechende Entwicklung der jährlichen Beitragssummen ist aus Anhangtabelle 6 ersichtlich. Tritt aber eine solche Entwicklung ein, so kann das für einen Beitragsindex 150–175 entworfene Rentensystem auf die Dauer nicht bestehen, und es muss den neuen Verhältnissen angepasst werden. Rechnet man also beitragsseitig mit dem dynamischen Modell, so muss man auf der Rentenseite mit angepassten Renten rechnen. Das dynamische Modell wird deshalb nur dann zu Hilfe genommen, wenn man sich Rechenschaft darüber ablegen will, wie das Rentensystem auf die wirtschaftliche Entwicklung reagieren wird und wie es allenfalls einer solchen anzupassen ist.

b. Ein weiteres wirtschaftsstatisches Rechnungselement ist für die Belange der AHV von grosser Wichtigkeit. Es handelt sich um die Verteilung der Beitragspflichtigen nach ihrem Erwerbseinkommen. Die Texttabelle 4 gibt hierüber die notwendige Auskunft; sie zeigt insbesondere, dass die betrachtete Verteilung ebenfalls von der Zunahme des Niveaus der Erwerbseinkommen abhängt, und zwar im Sinne einer Verschiebung gegen die höhern Einkommensstufen.

*Verteilung der Beitragspflichtigen und der Beitragssummen
nach Erwerbseinkommen*

Texttabelle 4

Bestimmungsgrossen		Promilleverteilung der			
Jahres- beitrag in Fr.	Entsprechende Erwerbs- einkommen in Fr.	Beitragspflichtigen		Beitragssummen	
		1948 (Index 100)	1967 (Index 175)	1948 (Index 100)	1967 (Index 175)
0– 29	0– 749	117	79	8	3
30– 74	750– 1 874	138	75	34	10
75–149	1 875– 3 749	226	111	125	33
150–299	3 750– 7 499	333	220	368	132
300–449	7 500–11 249	117	218	212	218
450–599	11 250–14 999	37	152	97	208
600 u. m.	15 000 u. m.	32	145	156	396
Total		1000	1000	1000	1000

Diese Verteilungen werden verwendet zur Berechnung der mittleren Renten sowie zur Beurteilung der im Rentensystem begründeten wirtschaftlichen Solidarität, welche das eigentliche Wesen der schweizerischen Rentenversicherung kennzeichnet.

3. Finanztechnische Rechnungsgrundlagen

Bei den finanztechnischen Rechnungsgrundlagen sei vor allem der Zinsfuss erwähnt. Anlässlich der Erstellung der technischen Bilanz auf Ende 1950 wurde zwecks Schätzung der künftigen Rendite des Ausgleichsfonds ein Zinsfuss von 2,75 Prozent in Rechnung gestellt. In Anbetracht der seither eingetretenen Entwicklung erachtet der Ausschuss für die technische Bilanz der AHV-Kommission die Erhöhung des technischen Zinsfusses auf 3 Prozent als gerechtfertigt. Im Vergleich mit der im Verlaufe der letzten drei Jahre erzielten effektiven Nettorendite bleibt auch mit diesem Ansatz noch eine geringfügige Sicherheitsmarge übrig. Dieser Erhöhung kommt allerdings keine entscheidende finanzielle Bedeutung zu. Bei einem Stand des Ausgleichsfonds von 6 Milliarden Franken ergibt eine Zunahme des Zinsfusses um $\frac{1}{4}$ Prozent lediglich einen Mehrertrag von 15 Millionen Franken an Jahreszinsen.

III. Ergebnisse der Neuberechnungen

1. Gesamtergebnisse

a. Anhand der soeben erörterten Rechnungsgrundlagen hat das Bundesamt für Sozialversicherung die mutmasslichen künftigen Einnahmen und Ausgaben neu vorausberechnet. Die Ergebnisse betreffend den jährlichen Finanzhaushalt sind aus Anhangtabelle 4 ersichtlich. Selbst unter Zugrundelegung des statischen Berechnungsmodells bezüglich der künftigen Beitrags-einnahmen gestaltet sich die Entwicklung des Ausgleichsfonds sehr eindrucklich. Alljährlich ergäbe sich ohne Gesetzesrevision ein durchschnittlicher Fondszuwachs von rund 400 Millionen Franken, so dass der Ausgleichsfonds schon innert 10 Jahren die 10-Milliarden-Grenze erreichen und um die Jahrtausendwende den Betrag von 20 Milliarden Franken überschritten haben würde.

b. Der Zusammenzug aller künftigen Jahresbudgets gestattet die Aufstellung der technischen Bilanz, welche in ewiger Rente ausgedrückt als jährliches Durchschnittsbudget gedeutet werden kann. Die Ergebnisse der Neuberechnungen sind aus der ersten Spalte der Anhangtabelle 7 ersichtlich.

Die Rechnungsergebnisse lassen auf einen Überschuss der Aktiven von 87 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt schliessen. In der im AHV-Jahresbericht 1958 veröffentlichten technischen Bilanz wurde noch von einem Passivenüberschuss von 46 Millionen Franken gesprochen, so dass die neuen Rechnungsgrundlagen eine Verbesserung um 133 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt mit sich bringen. Diese Feststellungen sind an und für sich erfreulich, berechtigen jedoch nicht zu übersetzten Hoffnungen auf dem Gebiete der Rentenverbesserung.

Der Überschuss von 87 Millionen Franken würde nämlich höchstens eine durchschnittliche Erhöhung der Renten um 7 Prozent erlauben. Ein so bescheidenes Ausmass der Verbesserung wäre kaum vertretbar. Vor allem könnte damit das Hauptziel der Revision nicht erreicht werden, nämlich die Angleichung der Renten an das heutige Lohnniveau, welche Forderung sich aus der wesentlichen Funktion der AHV-Renten ergibt, d.h. den infolge Alters oder Todes dahinfallenden Arbeitsverdienst wenigstens teilweise zu ersetzen, so wie dies in der Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die AHV vom 24. Mai 1946 zum Ausdruck kommt. Es bestünde so auch kaum Aussicht, dass die beiden hängigen Volksinitiativen zurückgezogen würden.

2. Ausmass der Zuwendungen der öffentlichen Hand

Bei der Abklärung der Möglichkeiten der künftigen Rentenerhöhung hat die AHV-Kommission nicht nur auf die finanzielle Ausgangslage abgestellt, wie sie oben dargelegt wurde. Es ist nämlich offensichtlich, dass der Einnahmenüberschuss bedeutend höher ausfallen würde, wenn die in Anhangtabelle 7 (Ausgangslage) mit 303 Millionen Franken ausgewiesenen Zuwendungen der öffentlichen Hand (Durchschnitt auf weite Sicht der starren Finanzierungstreppe 160 – 280 – 350 Millionen) mit der allgemeinen Entwicklung der Erwerbseinkommen auch nur teilweise Schritt gehalten hätten. Die den Erwerbseinkommen proportionalen Beitragseingänge haben nämlich von 1948 bis 1960 schätzungsweise um 90 Prozent zugenommen, wogegen die in Artikel 103, Absatz 1 AHVG vorgesehenen und in zeitlicher Treppenform gestaffelten Zuwendungen der öffentlichen Hand unverändert beibehalten wurden. Die im Jahre 1947 von den eidgenössischen Räten gutgeheissene Finanzierungstreppe entsprach damals der vom Bundesrat in der bereits zitierten Botschaft aufgestellten Richtlinie, «in Anbetracht der sozialen Bedürfnisse mit den Zuwendungen der öffentlichen Hand bis an die verfassungsmässig zugelassene obere Grenze zu gehen», d.h. praktisch die Hälfte der künftigen Jahresausgaben zu übernehmen. Aus Anhangtabelle 7 ist jedoch ersichtlich, dass die Beiträge der öffentlichen Hand nur noch knapp 22 Prozent der geschätzten Jahresausgaben decken.

Es zeigt sich also schon bei der Betrachtung der finanziellen Ausgangslage, dass die geplante Gesetzesrevision nur dann in befriedigender Weise ausfallen kann, wenn die öffentliche Hand ihre Zuwendungen erhöht, was nicht heisst, dass zusätzliche Mittel sofort nach Inkrafttreten der Gesetzesrevision bereitgestellt werden müssen und ebenso nicht, dass die verfassungsmässig vorgesehene obere Grenze wiederum mehr oder weniger zu erreichen sei. Immerhin darf das relative Ausmass der Zuwendungen der öffentlichen Hand nicht unter eine gewisse Grenze sinken, wenn die in der AHV ursprünglich vorgesehenen Solidaritätsverhältnisse ungefähr beibehalten werden sollen.

Die verhältnismässige Verminderung der Beiträge der öffentlichen Hand bedeutet für die AHV einen merklichen Substanzverlust, welcher in erster Linie

die durch diese Beiträge begünstigten wirtschaftlich schwächeren Schichten treffen würde. Die Zuwendungen der öffentlichen Hand dienen nämlich vor allem zur Finanzierung eines wesentlichen Teils der Renten in den unteren und mittleren Einkommensstufen. Diese Zuwendungen entsprachen ursprünglich dem Gegenwert von vier Prozent der Erwerbseinkommen, wogegen sie mit den neuen Rechnungsgrundlagen nur noch mit 1,2 Prozent bewertet werden können. Die AHV wurde somit mit einer totalen Beitragssubstanz von 8 Prozent der Erwerbseinkommen geplant und heute müsste sie sich mit etwas mehr als 5 Prozent begnügen. Jede Pensionskasse, die einen analogen Substanzverlust erlitt, hätte ihre in Lohnprozenten ausgedrückten Leistungsansätze sichtbar herabzusetzen. In der AHV müsste eine solche Reduktion ebenfalls vorgenommen werden, wobei die Herabsetzung nach aussen nur deshalb weniger sichtbar wäre, weil die Leistungsansätze nicht in Lohnprozenten festgesetzt sind.

Wir teilen die Ansichten, die in den Beratungen der AHV-Kommission zum Ausdruck gekommen sind und gehen deshalb mit unseren Revisionsanträgen nicht nur vom oben aufgezeigten Einnahmenüberschuss von 87 Millionen im Jahr, sondern auch von einer Annäherung der Zuwendungen der öffentlichen Hand an ihren ursprünglichen Wert aus.

Zweiter Teil

Die Grundzüge der Revisionsvorlage

A. Die Erhöhung der Renten

I. Übersicht und Grundsätze

1. Hauptprobleme und Systematik

a. Bei der Berechnung der Leistungen einer sozialen Rentenversicherung stellen sich zwei Hauptprobleme, nämlich das der Bemessungsformeln für die Renten und jenes ihrer Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung. Anlässlich der Einführung einer Rentenversicherung werden zunächst die Bemessungsregeln aufgestellt; sie sind naturgemäss auf diejenigen wirtschaftlichen Verhältnisse zugeschnitten, welche im Zeitpunkt der Einführung des Versicherungszweiges vorherrschen. Erst nach einer spürbaren Veränderung dieser Verhältnisse stellt sich das Problem der Leistungsanpassung. Das primäre Problem ist somit jenes der Rentenbemessung und das sekundäre dasjenige der Rentenanpassung. Im vorliegenden Abschnitt A sei zunächst ausschliesslich das Problem der Rentenbemessung erörtert, wogegen der nachfolgende Abschnitt B sich mit der Frage der Rentenanpassung befassen wird. Um diese Fragen richtig würdigen zu können, ist es unerlässlich, zunächst den Aufbau des Rentensystems der AHV in Erinnerung zu rufen.

b. Nach der Einführung der Pro-rata-Renten auf 1. Januar 1960 sieht die gegenwärtige Rentensystematik bezüglich der Rentenkategorien wie folgt aus, wobei zugleich die wichtigsten Anspruchsvoraussetzungen erwähnt seien.

Ordentliche Renten

(Beitragsleistung während mindestens eines vollen Jahres)

Vollrenten: Vor 1960 bei vollständiger Beitragsdauer von 10 Jahren und mehr, seit 1960 bei vollständiger Beitragsdauer.

Vor 1960 begründete Teilrenten: Bei vollständiger Beitragsdauer von weniger als 10 Jahren mit Verdoppelung der Beitragsdauer zwecks Skalenwahl sowie bei unvollständiger Beitragsdauer (19 Rentenskalen).

1960 und später begründete Teilrenten: Bei unvollständiger Beitragsdauer Pro-rata-Berechnung (19 Rentenskalen).

Ausserordentliche Renten

(Vor 1960 Übergangsrenten genannt)

Generationsbedingte: Keine oder weniger als ein volles Jahr dauernde Beitragsleistung

- Schweizer in der Schweiz (ohne Einkommensgrenze)
- Schweizer im Ausland (mit Einkommensgrenze).

Nicht generationsbedingte: Keine oder weniger als ein volles Jahr dauernde Beitragsleistung oder kleinere Pro-rata-Renten (Minimalgarantie)

- Rückwanderer (mit Einkommensgrenze)
- Ehefrauen (ohne Einkommensgrenze)
- Mutterwaisen (ohne Einkommensgrenze).

Sowohl die ordentlichen als auch die ausserordentlichen Renten sind in ihren Ansätzen nach der Rentenart abgestuft (grundsätzliche Abstufungsverhältnisse: einfache Altersrente = 100, Ehepaar-Altersrente = 160, Witwenrente = 80, einfache Waisenrente = 40, Vollwaisenrente = 60), welches Kriterium auch für die Anspruchsvoraussetzungen ausschlaggebend ist. Die ordentlichen Renten hängen durch den durchschnittlichen Jahresbeitrag grundsätzlich vom Erwerbseinkommen ab, sind also im weitesten Sinne des Wortes lohnabhängige Leistungen, wogegen die ausserordentlichen Renten als Einheitsleistungen zu betrachten sind, wenigstens in bezug auf das Kriterium der Erwerbseinkommen.

Um die Revisionsanträge auch in ihrer zahlenmässigen Bedeutung würdigen zu können, sei noch die mutmassliche Zusammensetzung der Rentnerbestände für 1962 wiedergegeben:

	Bestände in Tausend
Ausserordentliche Renten	154
Teilrenten (vor 1960 begründet)	236
Vollrenten	226
Insgesamt	<u>616</u>

Nahezu 500 000 Bezüger (ein Ehepaar als ein Bezüger gezählt) oder 625 000 Personen, sofern die Ehefrauen auch als Bezüger gezählt werden, stehen im Genuss von Altersrenten und die verbleibenden 120 000 erhalten Hinterlassenenrenten (Witwen 65 000, Waisen 55 000).

2. Richtlinien

Das Schwergewicht der beantragten Gesetzesrevision liegt bei der Erhöhung der Rentenansätze. Um das Ausmass der Verbesserung richtig festlegen zu können, ist es notwendig, einige Richtlinien aufzustellen, wobei folgende Punkte besonders zu berücksichtigen sind:

- Die Funktion der AHV-Renten. In unserer Botschaft zur Einführung der AHV vom 24. Mai 1946 steht folgendes: «Die AHV hat die Funktion, den infolge Alters oder Todes dahinfallenden Arbeitsverdienst zu ersetzen. Dementsprechend müssen die Renten nach Massgabe des ausfallenden Arbeitsverdienstes bemessen werden.» Um dieser Funktion auch heute noch gerecht zu werden, ist es unerlässlich, bei der Festsetzung der Renten vor allem die seit 1948 beobachtete Lohnveränderung zu berücksichtigen. Die im Jahre 1948 festgelegten Rentenansätze sollen deshalb soweit möglich dem heutigen Lohnniveau angeglichen werden.
- Das soziale Bedürfnis der verschiedenen Rentnerkategorien. Es ist nicht zu verkennen, dass das soziale Bedürfnis nach einer Rentenerhöhung bei den Bezügerinnen der niedrigen Renten besonders stark ausgeprägt ist. Bei kleinen Renten führen selbst prozentual hohe Verbesserungsquoten zu kleinen absoluten Beträgen. Dies ist der Grund, weshalb wir die Ansätze der bereits zugesprochenen ausserordentlichen Renten und jene der minimalen ordentlichen Renten, losgelöst von prozentualen Überlegungen, zum vornherein um spürbare absolute Beträge erhöhen möchten. Eine solche Massnahme dürfte besonders von den Insassen der Altersheime begrüsst werden.
- Die Abstufung der ordentlichen Renten nach dem durchschnittlichen Jahresbeitrag. Die beantragten Verbesserungen bezüglich der ordentlichen Renten sollen lediglich in Abhängigkeit von diesem quantitativen Abstufungskriterium erfolgen, welches diese AHV-Leistung mit dem Erwerbseinkommen verknüpft. Ein derartiger Verbesserungsmodus liegt in der Natur der Sache, da es sich um eine Angleichung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung handelt. Überdies lag das Schwergewicht der früheren Revisionen bei der Abstufung der Renten nach Rentenart und Beitragsdauer. Bei der Neu-

regelung der Abstufung nach dem durchschnittlichen Jahresbeitrag sind jedoch die Strukturwandlungen, die sich im Rentensystem aus den bisherigen Gesetzesrevisionen, insbesondere betreffend die Mindest- und Höchstansätze, ergeben haben, zu berücksichtigen. Bekanntlich wurden sowohl das Rentenminimum als auch die obere Grenze für das rentenbildende Durchschnittseinkommen stärker heraufgesetzt als es selbst die eingetretene Lohnbewegung gerechtfertigt hätte.

- Die ordentlichen Renten für die mittleren Einkommensstufen. Die Zurückstellung der Vollrentenverbesserung für die mittleren Einkommensstufen wurde anlässlich der Beratung der vierten Revision im Nationalrat als Mangel bezeichnet, was zu folgender Erklärung des Vertreters des Bundesrates Anlass gab: «Wir anerkennen die Berechtigung der Forderung auf eine Verbesserung der Rentenskala für die Vollrenten, namentlich in den mittleren Einkommenskategorien. Das entspricht durchaus unserer Auffassung. Wir sind nur der Überzeugung, dass das jetzt noch nicht realisiert werden kann, weil uns die Mittel fehlen.» Aus Spalte 6 der Anhangtabelle 3 geht nämlich deutlich hervor, dass die 1968 und später entstehenden Vollrenten der mittleren Einkommensstufen wesentlich weniger verbessert wurden als jene der untern und obern Stufen. Es ist also darauf zu achten, dass insbesondere die Vollrenten, welche durchschnittlichen Jahreseinkommen von 5000 bis 15 000 Franken entsprechen, besser dotiert werden als bis anhin. Diese mittlere Einkommensstufe umfasst heute die Grosszahl der Arbeiter, Angestellten und der Gewerbetreibenden (vgl. hierzu Texttabelle 4).
- Die Anliegen der beiden Volksinitiativen. Diese sollten im Rahmen des Möglichen und Vertretbaren berücksichtigt werden.

II. Ordentliche Renten

1. Bisherige Rentenformeln

a. Ausgangspunkt für die Rentenerhöhung bildet die in Artikel 34 AHVG definierte Rentenformel für die einfache Altersrente. Zunächst sei die im Jahre 1948 vorgesehene Berechnungsformel in Erinnerung gerufen. Wir bedienen uns dabei der in unserer Botschaft vom 25. Juni 1956 zur vierten AHV-Revision eingeführten Symbolik für das jährliche Rentenbetragnis:

$$300 / \times 6 (-150), \times 2 (-300)$$

Minimum 480, Maximum 1500

Die erste Zeile enthält die allgemeine Berechnungsregel:

- Der feste Rententeil beträgt 300 Franken im Jahr.
- Der veränderliche Rententeil wird berechnet durch Vervielfachung des in 2 Progressionsstufen zerlegten durchschnittlichen Jahresbeitrages mit 6 und 2. Der Faktor 6 bezieht sich auf die Beiträge bzw. die Beitragsteile bis zu 150 Franken im Jahr und der Faktor 2 wirkt auf die Beitragsteile

zwischen 150 und 300 Franken. Den erwähnten Grenzbeiträgen entsprechen folgende durchschnittliche Jahreseinkommen: 3750 und 7500 Franken.

In der zweiten Zeile sind die Mindest- und Höchstansätze angegeben. Der Höchstansatz ergibt sich übrigens automatisch aus der auf der ersten Zeile mitgeteilten Rechnungsvorschrift, indem der rentenbildende durchschnittliche Jahresbeitrag auf 300 Franken begrenzt wird.

b. Die seit 1. Januar 1957 geltende Rentenformel, welche der vierten Revision zugrundegelegt wurde, lässt sich folgendermassen darstellen:

$$350/\times 6(-150), \times 2(-300), \times 1(-600)$$

Minimum 900, Maximum 1850

Bei dieser Formel wurde jene aus dem Jahre 1948 nur soweit geändert, als es im Zusammenhang mit den von den Vollrenten abgeleiteten Teilrenten notwendig war. Auf diese Weise mussten die Vollrenten der mittleren Einkommensstufen nicht wesentlich heraufgesetzt werden. Vor allem waren es damals finanzielle Gründe, die gegen eine umfassende Erhöhung der ursprünglich erst ab 1. Januar 1968 anzuwendenden Vollrenten sprachen. Die entsprechenden Teilrenten konnten auch so beachtlich erhöht werden, wie dies Spalte 6 der Anhangtabelle 2 zeigt.

2. Beantragte Rentenformel

a. Die beantragte Rentenverbesserung beruht auf folgender neuer Rentenformel für die volle einfache Altersrente (Jahresansatz):

$$450/\times 6(-150), \times 4(-300), \times 2(-450), \times 1(-600)$$

Minimum 1080, Maximum 2400

Der feste Rentenbetrag wird gegenüber 1948 um 150 Franken und verglichen mit 1957 um 100 Franken erhöht. Überdies wird eine neue Progressionsstufe (Faktor 4) eingebaut, was die Verschiebung des Wirkungsintervalls für den Faktor 2 sowie eine Verkürzung des Wirkungsintervalls für den Faktor 1 um die Hälfte erlaubt. So entstehen vier gleich breite Progressionsstufen. Das Rentenminimum wird gegenüber 1948 um 600 Franken und gegenüber 1957 um 180 Franken erhöht; die entsprechenden Verbesserungen lauten beim Rentenmaximum 900 und 550 Franken. Das Maximum wird wie bei der Formel von 1957 bei einem durchschnittlichen Jahresbeitrag von 600, d.h. bei einer Grenze des rentenbildenden durchschnittlichen Erwerbseinkommens von 15 000 Franken erreicht. Es ginge nicht an, diese Grenze heraufzusetzen; denn dieser Betrag ist seit Einführung der AHV bereits verdoppelt worden.

Um sich über die konkreten Auswirkungen der neuen Rentenformel ein abschliessendes Bild machen zu können, haben wir in Anhangtabelle 1 die Jahres- und Monatsansätze aller Rentenarten zusammengestellt, und zwar in gleicher Form wie in den von den Ausgleichskassen verwendeten «Tabellen zur Ermittlung der Renten». Die in Anhangtabelle 1 erscheinenden Renten-

ansätze dürfen nun nicht ohne weiteres mit jenen der frühern Rententabellen verglichen werden. Der Vergleich ist erst richtig, wenn man auch die durch die eingetretene Lohnentwicklung bewirkte Verschiebung im durchschnittlichen Jahresbeitrag mitberücksichtigt. Wir kommen auf diesen Vergleich noch zurück.

b. Die beantragte neue Rentenformel entspricht dem Vorschlag der AHV-Kommission. Wir haben uns aus folgenden Gründen diesem Vorschlag angeschlossen:

- Der Vorschlag der AHV-Kommission vermag der Forderung nach Angleichung der Renten an das heutige Lohnniveau gerecht zu werden, welche Forderung sich aus der unter I 2 erwähnten Hauptfunktion der AHV-Renten als Teilersatz der Arbeitseinkommen ergibt. Mit der Verwirklichung dieses Vorschlages wird für die Vollrente im Vergleich zum allgemeinen Niveau der Erwerbseinkommen praktisch der 1948 bei Einführung der AHV gültige Rentenwert wieder hergestellt. Wenn nämlich die durchschnittlichen Jahreseinkommen je Beitragspflichtigen für das Jahr 1948 = 100 gesetzt werden, so ergibt sich für die Jahre 1960/61 ein entsprechender Indexstand von rund 150. Die Rentenformel des Vorschlages der AHV-Kommission lehnt sich stark an die dem Indexstand 150 angepasste Rentenformel 1948 an, unter Wahrung der seither eingetretenen Strukturänderungen bei den Mindest- und Höchstreuten.
- Die bisher ungenügenden Rentenerhöhungen für die mittleren Einkommensstufen können nur mit dem Vorschlag der AHV-Kommission richtig korrigiert werden.
- Mit der Verwirklichung des Vorschlages der AHV-Kommission besteht Aussicht, dass die beiden Volksbegehren zurückgezogen werden.

c. Welches sind nun die weiteren Auswirkungen der Änderung der grundlegenden Rentenformel? Wir haben schon darauf hingewiesen, wie die aus der einfachen Altersrente abgeleiteten Vollrentenansätze der übrigen Rentenarten sich nach der beantragten Revision gestalten würden (vgl. Anhangtabelle 1). Es ist selbstverständlich, dass die neue Berechnungsweise für sämtliche nach Inkrafttreten der Revision entstehenden Renten, also für alle neuen Voll- und Teilrenten, gilt. Daneben sind noch folgende Punkte zu erwähnen, insbesondere für die bei Inkrafttreten der Revision laufenden Renten sowie für die Invalidenrenten:

- Die vor Inkrafttreten der beantragten Revision entstandenen Vollrenten werden gemäss den neuen Berechnungsregeln aufgewertet. Um zu bewirken, dass die Rentenverbesserung mindestens das Ausmass der bei den Mindestansätzen beantragten Erhöhung erreicht, wird zum früher berechneten durchschnittlichen Jahresbeitrag ein Zuschlag von 15 Franken gewährt. Es bedarf hiefür einer entsprechenden Übergangsbestimmung.
 - Die vor 1960 entstandenen Teilrenten, d.h. im wesentlichen die generationsbedingten Teilrenten, sollen gemäss den damals geltenden Regeln (Renten-
- Bundesblatt. 113. Jahrg. Bd. I.

kürzung gemäss 19 Skalen für die das Rentenminimum übersteigenden Rententeile) von der neuen Vollrentenformel abgeleitet werden, dies unter Berücksichtigung des oben erwähnten Zuschlages von 15 Franken zum durchschnittlichen Jahresbeitrag.

- Die 1960 und 1961 zugesprochenen bzw. entstehenden Teilrenten werden gemäss der Pro-rata-temporis-Regel von den neuen Vollrenten abgeleitet, wiederum unter Berücksichtigung des Zuschlages von 15 Franken zum durchschnittlichen Jahresbeitrag.
- Die Renten der Invalidenversicherung werden gemäss den Artikeln 36 bis 38 des Invalidenversicherungs-Gesetzes nach den gleichen Regeln berechnet wie jene der AHV. Die oben dargelegten Verbesserungen übertragen sich deshalb automatisch auf die laufenden und die neu entstehenden Invalidenrenten.

3. Individuelle Auswirkungen

a. Die beantragten Rentenverbesserungen werden vorwiegend anhand ihrer individuellen Auswirkung beurteilt. Die beiden Anhangtabellen 2 und 3 ermöglichen eine Gegenüberstellung der beantragten Rentenansätze mit jenen gemäss der Rechtslage 1948 und 1957.

Durch Differenzenbildung zwischen den entsprechenden Rentenansätzen ist ersichtlich, dass die laufenden einfachen Altersrenten gegenüber 1957 jährliche Erhöhungen von 180 bis 565 Franken erfahren, somit die Ehepaar-Altersrenten solche von 288 bis 904 Franken. Die absoluten Erhöhungen in Frankenbeträgen dürften deshalb von allen jetzigen Rentenbezüglern als eine spürbare Verbesserung empfunden werden.

Die prozentualen Verbesserungen sind direkt den beiden Anhangtabellen 2 und 3 zu entnehmen. Von besonderem Erkenntniswert sind die relativen Erhöhungen bei den künftigen Vollrenten (Anhangtabelle 3, 20–45 Beitragsjahre), da sie belegen, dass das Niveau des revidierten Rentensystems im Durchschnitt etwa 50 Prozent über demjenigen aus dem Jahre 1948 liegt, was der seither eingetretenen Veränderung in den Arbeitseinkommen entspricht. Dass die relativen Verbesserungen nicht für alle Einkommensstufen gleichmässig 50 Prozent betragen, ist darauf zurückzuführen, dass wir, gemäss Antrag der AHV-Kommission, nicht eine rein indexmässig durchgeführte Rentenerhöhung befürworten, sondern vielmehr gewisse Strukturänderungen in Aussicht nehmen. Dies trifft insbesondere bei den Mindest- und Höchstansätzen zu, welche durch die vorausgehenden Revisionen präjudiziert waren. Abgesehen von der Erhöhung der Mindestansätze bringt die Revision übrigens eine Verstärkung des Versicherungsprinzips mit sich.

Von besonderem Wert sind auch die Angaben der Spalten 6 bis 8 der Anhangtabelle 2. Sie beweisen nämlich, dass bei den laufenden Renten der volle Teuerungsausgleich schon durch die bisherigen Revisionen erreicht wurde (Spalte 6) und dass die bevorstehende Revision für sie restlos Realverbesserun-

gen bringen wird (Spalte 7). Man möge hiezu die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise beachten, so wie sie aus Textttabelle 1 hervorgeht (Indexstand 1960 = 112).

b. Die individuellen Auswirkungen der bevorstehenden Revision wurden auch in bezug auf die Solidaritätsverhältnisse eingehend geprüft. Es würde zu weit führen, diese Untersuchungen hier vollständig wiederzugeben. Doch sei erwähnt, dass gemäss dem individuellen Äquivalenzprinzip bei der beantragten Rentenformel für die mit 20 Jahren in die AHV Eintretenden folgende Solidaritätsgrenzen im durchschnittlichen Erwerbseinkommen ermittelt wurden: für Männer 12 800 Franken und für die Frauen rund 5400 Franken im Jahr, gegenüber ungefähr 8800 bzw. 4300 Franken bei der heutigen Regelung. Bei höhern Einkommen entrichten solche Versicherte Solidaritätsbeiträge, bei kleinern erhalten sie Solidaritätszuschüsse. Für die ältern Jahrgänge der Eintrittsgeneration liegen diese Grenzen bedeutend höher, z.B. für die 1907 geborenen Männer bei rund 31 000 Franken und für die Frauen bei 22 000 Franken im Jahresdurchschnitt. Diese Zahlen gelten natürlich nur dann, wenn die Zuwendungen der öffentlichen Hand nicht unter das im dritten Teil erörterte Ausmass sinken.

Die Solidarität der wirtschaftlich Starken zugunsten der wirtschaftlich Schwachen liegt in der prozentual degressiven Abhängigkeit der Renten vom Erwerbseinkommen. Ohne die erwähnte Solidarität müssten ja die in Lohnprozenten ausgedrückten Ansätze der Renten für alle Einkommensstufen die gleichen sein wie etwa bei rein nach versicherungsmathematischer Äquivalenz bemessenen Renten. Die Textttabelle 5 belegt diese Aspekte zahlenmässig.

Altersrenten in Prozenten des durchschnittlichen Erwerbseinkommens

Textttabelle 5

Durchschnittliches Jahres- einkommen in Franken	Einfache Altersrente in % gemäss		Ehepaar-Altersrente in % gemäss	
	geltender Regelung	Revisions- antrag	geltender Regelung	Revisions- antrag
750	120,0	144,0	192,0	230,4
2 500	38,0	43,2	60,8	69,1
3 750	33,3	36,0	53,3	57,6
7 500	20,7	26,0	33,1	41,6
12 500	14,1	18,5	22,5	29,6
15 000	12,3	16,0	19,7	25,6
20 000	9,2	12,0	14,8	19,2
30 000	6,2	8,0	9,9	12,8

4. Kollektive Auswirkungen

a. Es bleiben noch die kollektiven Auswirkungen der beantragten Rentenverbesserungen darzulegen. Kennzeichnend für die neue Rentenformel ist vor allem die durchschnittliche prozentuale Rentenerhöhung gegenüber der gelten-

den Rentenformel vom Jahre 1957. Diese Zahl kann verglichen werden mit den durch die beiden Volksbegehren angestrebten Rentenverbesserungen. Die vorgeschlagenen prozentualen Verbesserungen betragen im Durchschnitt 28,7 Prozent. Beim Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei würde die Erhöhung, falls die öffentliche Hand zwei Fünftel der Lasten übernehme, 41 Prozent betragen. Falls die öffentliche Hand auf die verfassungsmässige obere Grenze (d.h. die Hälfte der Belastung) ginge, würde die Erhöhung 69 Prozent betragen. Gemäss dem Volksbegehren des Überparteilichen Komitees würde die Erhöhung 30 Prozent erreichen.

b. Wichtig für die sozialpolitische Beurteilung der neuen Vollrentenskala ist die Verteilung der Rentner nach ihrem durchschnittlichen Jahresbeitrag. Die Texttabelle 4 liefert hiezu die notwendigen Anhaltspunkte. In runden Zahlen entfallen 15 Prozent der künftigen Rentner auf die Rentenminima und ebenso-viele auf die Höchstansätze, d.h. 70 Prozent der Rentner sehen ihre Renten nach den Progressionsregeln bemessen. Die beantragte Rentenformel harmonisiert deshalb gut mit den sozialpolitischen Gegebenheiten.

c. Die Meinung ist weit verbreitet, dass sämtliche Beitragsteile, welche den Grenzbeitrag von 600 Franken übersteigen, eigentliche Solidaritätsbeiträge darstellen. Dass dem nicht so ist, zeigen die unter 3b hievor mitgeteilten Zahlen über die Solidaritätsgrenzen. Immerhin gestatten die Angaben über die nicht rentenbildenden Beitragsteile einen summarischen Einblick in die Solidaritätsverhältnisse, weshalb sie in Texttabelle 6 wiedergegeben seien:

Nichtrentenbildende Beiträge

Der 600 Franken übersteigende Teil aller Beiträge wird als nichtrentenbildend betrachtet. Verteilung der Beitragspflichtigen 1948–1958 nach Einkommensstufen gemäss IBK-Statistik. Ab 1959 Schätzungen gemäss Lohnindex-Zunahme von 140 (1959) auf 175 (1967).

Texttabelle 6

Jahr	Jahressumme aller Beiträge Mio Fr.	Nichtrentenbildende Beiträge	
		Jahressumme Mio Fr.	Prozentualer Anteil
1948	418	25	5,9
1953	570	36	6,4
1958	682	64	9,4
1963	904	115	12,7
1968	983	136	13,8
BZ ¹	1045	145	13,8

¹ Beharrungs-Zustand, vgl. Texttabellen 2 und 3.

III. Ausserordentliche Renten

1. Die Ansätze der ausserordentlichen Renten (früher Übergangsrenten) sind schon wiederholt erhöht worden. Ursprünglich waren sie nach den drei

Ortszonen «städtisch, halbstädtisch und ländlich» abgestuft und betrugen für die einfache Altersrente 750, 600 und 480 Franken im Jahr. Der gegenwärtig gültige Jahresansatz ist für alle Ortszonen einheitlich und beträgt 840 Franken im Jahr, also 60 Franken weniger als das Minimum der ordentlichen Renten.

Bis Ende 1955 wurde die Gewährung der Übergangsrenten von einer Bedarfsklausel abhängig gemacht, indem für alle Bezüger dieser Rentenkatgorie die Bezugsberechtigung durch Einkommensgrenzen beschränkt war. Anlässlich der Revision auf 1. Januar 1956 wurden diese Grenzen für die in der Schweiz lebenden generationsbedingten Übergangsrentner aufgehoben, was eine Erhöhung des Bezügerkreises um rund einen Drittel zur Folge hatte. Gegenwärtig gelten diese Einkommensgrenzen lediglich für die Schweizer im Ausland und die Rückwanderer. Sie betragen effektiv 3750 Franken für Bezüger von einfachen Altersrenten und für Witwen, 6000 Franken für Ehepaare und 1650 für die Waisen.

Die Notwendigkeit der Erhöhung der ausserordentlichen Renten dürfte wohl kaum bestritten werden. Im wesentlichen haben wir bereits unter I 2 anlässlich der Aufstellung der Richtlinien für die Revision darauf hingewiesen. Überdies darf aber nicht vergessen werden, dass rund drei Viertel der Bezüger von ausserordentlichen Renten derart kleine Gesamteinkommen aufweisen, dass sie die oben erwähnte Bedarfsklausel erfüllt haben.

2. Bezüglich des Ausmasses der Verbesserung der ausserordentlichen Renten beantragen wir bei der einfachen Altersrente eine Erhöhung des Ansatzes um 240 Franken und entsprechende Beträge bei den übrigen Rentenarten. Dieser Antrag führt zu einer Gleichschaltung der Ansätze der ausserordentlichen Renten mit jenen der Minima der ordentlichen Renten. Damit gehen wir etwas über die Vorschläge der AHV-Kommission hinaus, welche lediglich eine Erhöhung um 120 Franken bei der einfachen Altersrente in Aussicht nahm. Unser Antrag lässt sich aus folgenden Gründen vertreten:

- Die andauernde Teuerung macht sich bei dieser Rentenkatgorie besonders fühlbar. Zwar haben die bisherigen Verbesserungen den notwendigen prozentualen Ausgleich gebracht. Bei diesen bescheidenen Rentenansätzen lässt sich jedoch mit prozentualen Verbesserungen der in Franken notwendige Mindestausgleich nicht erreichen. Besonders in städtischen Verhältnissen dürfte die Erhöhung von 750 Franken im Jahre 1948 um 330 Franken auf 1080 Franken kaum als übersetzt erscheinen.
- Die Gleichschaltung mit den Minima der ordentlichen Renten ist kein Novum; denn schon im Jahre 1948 waren die Übergangsrenten für ländliche Verhältnisse mit den ordentlichen Minimalrenten identisch. Überdies gilt diese Gleichschaltung bereits in der Invalidenversicherung für die vor dem 20. Altersjahr invalid gewordenen Personen. Die Verallgemeinerung der Gleichschaltung bringt somit eine willkommene Vereinfachung.
- Mit der Gleichschaltung wird zudem die vor Einführung der Pro-rata-Renten auf 1. Januar 1960 gewährte Minimalgarantie für die Rückwanderer wiederum

sinngemäss hergestellt. Es ist nämlich nicht zu übersehen, dass früher die Rückwanderer sich mit einem einzigen Jahresbeitrag das Minimum der ordentlichen Rente sicherstellen konnten, wogegen sie sich seit 1. Januar 1960 mit den niedrigeren Ansätzen der ausserordentlichen Renten begnügen müssen.

- Die mittlere Erhöhung der ausserordentlichen Renten beträgt 28,6 Prozent und erreicht so praktisch das gleiche Ausmass wie die oben aufgeführte mittlere Erhöhung der ordentlichen Renten um 28,7 Prozent.

3. Wie schon ausgeführt, bestehen heute noch Einkommensgrenzen für die Bezüger von ausserordentlichen Renten im Ausland – ausschliesslich Schweizer der sogenannten Übergangsgeneration – sowie für die Rückwanderer. Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht nur die in Artikel 43 AHVG vorgesehenen Rentenansätze, sondern auch die Einkommensgrenzen erhöht werden müssen. Die unter Ziffer 1 erwähnten Ansätze stammen für alle Rentnerkategorien aus dem Jahre 1956. In Anbetracht der eingetretenen Entwicklung der Einkommen dürfte es sich rechtfertigen, eine Erhöhung der Einkommensgrenzen um 20 Prozent zu beantragen. Auf diese Weise ergäben sich die in Texttabelle 7 aufgeführten Ansätze, wobei gleichzeitig das Zusammenspiel von Rentenansätzen und Einkommensgrenzen bezüglich der Kürzungsgrenzen wiedergegeben sei. Die Kürzungsgrenzen ergeben sich aus der Bestimmung von Artikel 42, Absatz 1 AHVG, wonach zwei Drittel des Jahreseinkommens zusammen mit der ausserordentlichen Rente die Einkommensgrenze nicht übersteigen dürfen. Für Einkommen, welche unter den Kürzungsgrenzen liegen, werden die Renten ohne Reduktion ausbezahlt; oberhalb dieser Grenzen tritt eine entsprechende Kürzung ein.

Ausserordentliche Renten

Ansätze, Einkommens- und Kürzungsgrenzen gemäss Revisionsantrag

Beträge in Franken

Texttabelle 7

Rentenarten	Rentenansätze		Einkommensgrenzen		Kürzungsgrenzen	
	Jährlich	Monatlich	Gesetzliche	Effektive ¹	Gesetzliche	Effektive ¹
Einfache Altersrenten	1080	90	3000	4500	1920	2880
Ehepaar-Altersrenten	1728	144	4800	7200	3072	4608
Witwenrenten	864	72	3000	4500	2136	3204
Einfache Waisenrenten	432	36	1500	2250	1068	1602
Vollwaisenrenten	648	54	1500	2250	852	1278

¹ Sind infolge der $\frac{1}{2}$ -Anrechnung der Einkommen um 50 Prozent höher als die gesetzlich festgelegten Grenzen.

B. Die Anpassung der Renten an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse

I. Zielsetzung

1. Wie schon unter A I 1a ausgeführt, stellt sich bei jeder Rentenversicherung nach einer spürbaren Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse das Problem der Leistungsanpassung. Dieses Problem ist denn auch eines der Hauptanliegen der beiden Initiativen. In den Begründungen hiezu wird oft auf die im Jahre 1957 in der Bundesrepublik Deutschland eingeführten dynamischen Renten verwiesen. Es scheint deshalb zweckmässig, die theoretischen Aspekte dieses neuen Problemkreises hiernach und unter II kurz darzulegen.

2. Zunächst muss man sich über das wirtschaftliche Ziel der Rentenanpassung im klaren sein. Praktisch sind zwei Fälle zu unterscheiden, und zwar ausgehend von der in Texttabelle 1 festgehaltenen unterschiedlichen Entwicklung der Preise und der Löhne:

- Die Anpassung kann lediglich den Teuerungsausgleich bezwecken. Eine solche Anpassung erfolgt mit Hilfe des Preisindex, so dass die Renten im gleichen prozentualen Ausmass aufgewertet werden, wie es die indexmässige Preisbewegung erheischt. Damit wird erreicht, dass die Kaufkraft der Renten unverändert beibehalten wird. Diese Kaufkraft bezieht sich natürlich nur auf jene Konsumgüter, die der Berechnung des gewählten Preisindex zugrunde gelegt werden.
- Die Anpassung kann aber auch weiter gehen und auf die Wahrung des allgemeinen Lebensstandards abzielen. Dieses Ziel wird erreicht, wenn die Renten die allgemeine Lohnbewegung mitmachen und gemäss einem allgemeinen Lohnindex aufgewertet werden. Wie Texttabelle 1 zeigt, sind die Löhne seit 1948 markanter gestiegen, als es die Preisbewegung erfordert hätte. Deshalb spricht man von einer Realverbesserung der Löhne. Diese Realverbesserungen gestatten aber dem Einzelnen, entweder Konsumgüter in einer bessern Zusammensetzung zu erstehen als es die Dosierung für den Landesindex der Konsumentenpreise vorsieht, oder sich Güter zu leisten, die bei der Berechnung des Preisindex nicht berücksichtigt werden. Die Realverbesserung der Löhne gestattet somit die Hebung des Lebensstandards, welche bei der hier erörterten Anpassungsmethode auch auf die Renten übertragen würde.

Oft werden auch komplexere Indexzahlen herangezogen. Dass Indexzahlen aus Mittelwerten abgeleitet werden, die sich auf verschiedene Zeitpunkte beziehen, ist bekannt. So ist z.B. der Lohnindex nichts anderes als der zeitliche Vergleich der Durchschnittslöhne je Person. Daraus folgt aber, dass eine indexmässige Anpassung von Leistungen lediglich den durchschnittlichen Verhältnissen Rechnung trägt; es muss dabei in Kauf genommen werden, dass die individuellen Verhältnisse nicht immer genau berücksichtigt werden können.

3. Welche Zielsetzung soll nun in unserer Rentenversicherung befolgt werden? Die Leistungen der AHV werden mit dem Begriff der Basisrenten gekennzeichnet. Das ist jedoch ein relativer Begriff. Will die Basisversicherung ihrem sozialen Zweck gerecht werden, muss sie sich an die wirtschaftlichen Verhältnisse anpassen können. Daraus ergibt sich ohne weiteres die eingangs erwähnte Zielsetzung, nämlich die Schaffung einer wertbeständigen Basisversicherung. Ob sich nun die Wertbeständigkeit lediglich auf die Preise oder aber auch auf den Lebensstandard beziehen soll, hängt letzterdings von den finanziellen Möglichkeiten ab, wie wir nachstehend sehen werden.

Die Beispiele der ausländischen Rentenversicherung zeigen bezüglich der Anpassungsvorschriften eine reichhaltige Auswahl. Es herrscht die Tendenz vor, die Neurenten der allgemeinen Lohnbewegung folgen zu lassen, wogegen bei den bereits zugesprochenen Renten oft eine Angleichung an die Preise vorgenommen wird. Diese Tendenz liegt in der Natur der Renten als Ersatz des Arbeitseinkommens begründet. Es dürfte wohl wünschbar sein, dass einem aus dem Arbeitsprozess Ausscheidenden praktisch immer der gleiche Prozentsatz seines letzten Arbeitseinkommens zugesprochen werden könnte. Auf diese Weise kann er den erreichten Lebensstandard gleichsam in den Ruhestand mitnehmen. Nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess dürfte jedoch die Wertbeständigkeit der Renten bezüglich der Preise im Vordergrund stehen, obschon auch hier in der ausländischen Sozialversicherung weitergehende Tendenzen immer mehr zum Durchbruch kommen, bei welchen die nicht mehr aktiv am Wirtschaftsprozess Beteiligten ebenfalls Anteil an der zunehmenden Produktivität erhalten sollen.

II. Anpassungsmethoden

1. Wenn auch die Zielsetzung der Rentenanpassung ohne weiteres einleuchtet, stellt die praktische Handhabung der Anpassung recht heikle Probleme. Diese liegen sowohl beim mathematischen als auch beim rechtlichen Aspekt der Frage, was hiernach noch kurz dargelegt werden soll.

Die mathematische Anpassungstechnik der Sozialversicherungsleistungen kann je nach den betrachteten Leistungen sehr unterschiedlich ausfallen. Dies sei anhand von zwei der wichtigsten alternativen Merkmale der langfristigen Rentenleistungen durch einige knappe Hinweise dargelegt.

- Neurenten oder laufende Renten. Die in Prozenten des letzten Jahreslohnes bemessene Neurente bedarf keiner speziellen Anpassungsvorschrift, da sie ja die Lohnbewegung automatisch mitmacht. Je weiter jedoch der Anspruchsbeginn zurückliegt, desto dringlicher kann die Forderung nach einer Anpassung dieser laufenden Renten werden. Eine solche Anpassung kann, wie bereits erwähnt, die seitherige Lohnbewegung oder lediglich die Preisbewegung mitmachen. Oft können auch aus finanziellen Gründen keine nachträglichen Anpassungen vorgenommen werden, wie dies das Beispiel der betrieblichen Pensionskassen in der Regel deutlich zeigt.

- Einheitsleistungen oder lohnabhängige Leistungen. Der Unterschied in der Anpassungstechnik tritt hier besonders bei den Neurenten zutage. Bei den durchwegs in Lohnprozenten ausgedrückten Leistungen folgen die Neurenten, wie schon gesagt, automatisch der Lohnentwicklung, womit eine gesetzliche Anpassungsvorschrift überflüssig wird. Ein Beispiel hiefür liefern die Renten der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt. Will man aber ein ähnliches Ergebnis bei den in festen Geldbeträgen fixierten Einheitsrenten erreichen, muss in den gesetzlichen Normen eine laufende indexmässige Anpassung an das allgemeine Lohnniveau ausdrücklich vorgeschrieben werden. Die ausserordentlichen Renten der AHV gehören, wie schon erwähnt, zur Kategorie solcher Einheitsrenten. Beim Zwischentypus der nichtproportionalen Lohnabhängigkeit wird die Anpassungstechnik schwieriger: feste Beträge und fixe Grenzeinkommen in der Rentenformel müssen in diesem Falle indexiert werden, wogegen die lohnproportionalen Elemente unverändert belassen werden, sofern der Bemessungslohn die Lohnbewegung mitmacht. In diesem Sinne müssten z.B. die ordentlichen AHV-Renten indexmässig angepasst werden.

2. Die soeben aufgezeigten Anpassungstechniken können durch verschiedene Arten gesetzlicher Normierung vorgeschrieben werden. Die vom Internationalen Arbeitsamt aufgestellte Systematik unterscheidet in diesem Sinne folgende Anpassungsmodalitäten:

- Der Automatismus der Anpassung. Es wird gesetzlich vorgeschrieben, dass die Renten der eingetretenen wirtschaftlichen Bewegung automatisch zu folgen haben, indem z.B. eine laufende Anpassung gemäss dem Lohn- oder dem Preisindex gesetzlich verankert wird. Dabei kann vorgesehen werden, dass die Anpassung erst zu erfolgen hat, wenn der massgebende Index sich um eine gewisse Mindestzahl von Punkten verschoben hat. Oft sieht die Anpassungsvorschrift auch eine gewisse Phasenverschiebung vor, und zwar so, dass die Anpassung lediglich den Index eines um einige Jahre zurückliegenden Zeitpunktes berücksichtigt. Beispiele für den Automatismus liefern die lohnabhängigen Rentenversicherungen Belgiens, der Bundesrepublik Deutschland (Bemessungsgrundlage der Neurenten), Frankreichs und Luxemburgs. Bei den Systemen mit Einheitsleistungen sind jene Dänemarks, der Niederlande und Schwedens zu erwähnen.
- Die grundsätzliche Anpassung. Bei dieser Methode wird ins Gesetz lediglich der Grundsatz aufgenommen, dass die Leistungsansätze in regelmässigen Zeitabständen zu überprüfen und allenfalls der eingetretenen wirtschaftlichen Lage anzupassen sind. Die Festsetzung der genauen Anpassungsmodalitäten wird entweder dem Gesetzgeber vorbehalten oder öfters auch der Exekutive überlassen. Die Anpassung kann auch von der finanziellen Lage der Versicherung abhängig gemacht werden. Das klassische Beispiel für eine solche Regelung bietet die Rentenversicherung Grossbritanniens. Ähnliche Bestimmungen kennen auch Finnland und Griechenland.

- Die *ad hoc* Anpassung. Bei dieser Methode wird im Gesetz über die Leistungsanpassung überhaupt nichts vorgeschrieben. Die wirtschaftliche Entwicklung wird aber auch diese Systeme in irgendeiner Weise beeinflussen, insbesondere wenn bestimmte Einnahmenquellen in Lohnprozenten festgesetzt sind. Es entstehen dann meistens Einnahmenüberschüsse, welche eine gewisse Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung erlauben. Eine solche *ad hoc* Anpassung kann auch durch Forderungen der Versicherten ausgelöst werden. Als Beispiele für diese Methode werden die Vereinigten Staaten und die Schweiz zitiert.

Diese Ausführungen mögen zeigen, dass streng zu unterscheiden ist zwischen indexmässigem Denken und dem Begriff der Indexrente, oft auch dynamische Rente genannt. Zum Begriff der Indexrente braucht es nämlich zwei Dinge: rein indexmässige Anpassung der Leistungen und Anwendung der Methode des gesetzlichen Automatismus. In diesem Sinne kann nur bei den unter «Automatismus der Anpassung» aufgeführten Rentensystemen des Auslandes von dynamischen Renten gesprochen werden. Eine rein indexmässige Anpassung kann jedoch auch in Verbindung mit den andern Arten gesetzlicher Normierung erfolgen. Eine solche indexmässige Anpassung hat übrigens grosse Vorteile. Insbesondere ist sie sehr einfach zu handhaben, vor allem bei der Anpassung der laufenden Renten, welche dann anhand einheitlicher Prozentsätze vorgenommen werden kann.

3. Welche Art der Anpassungsmethoden in Aussicht genommen werden kann, hängt weitgehend auch vom gewählten Finanzierungsverfahren ab. Dieser Aspekt der Frage wurde erst in jüngster Zeit versicherungswissenschaftlich untersucht, insbesondere anlässlich der II. Internationalen Konferenz der Versicherungsmathematiker und Statistiker der Sozialen Sicherheit (Rom, Oktober 1959) und des XVI. Internationalen Kongresses der Versicherungsmathematiker (Brüssel, Juni 1960). Es würde zu weit führen, hier die Eigenschaften der verschiedenen Finanzierungsverfahren bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung kurz darzulegen. Es sei jedoch festgehalten, dass lediglich ein Umlageverfahren, bei dem sämtliche Einnahmen in Lohnprozenten festgesetzt sind, eine restlose und unverzügerte Anpassung der Leistungen an die durchschnittliche Einkommensentwicklung erlaubt, und zwar ohne dass die prozentualen Beitragsansätze einzig dieser Entwicklung wegen erhöht werden müssten. Bei sämtlichen Systemen, bei welchen eine planmässige Fondsansammlung vorgesehen ist, wird die Anpassung um so schwieriger, je grösser die Kapitalbildung wird. Auf der andern Seite muss aber auch festgehalten werden, dass die kapitalmässig fundierten Verfahren eine bessere Anpassung an die demographische Entwicklung erlauben als das Umlageverfahren. Es waren denn auch beide Elemente, die zur Wahl des gemischten Finanzierungsverfahrens der AHV geführt haben.

III. Anpassungsklausel der AHV

1. Die hievor unter A beantragten Rentenverbesserungen stützen sich auf die wirtschaftsstatistischen Annahmen statischer Art, so wie sie im ersten Teil unter C II 2 dargelegt wurden. Die neuen Renten entsprechen somit wirtschaftlichen Verhältnissen, die mit dem Beitragsindex 150–175 gekennzeichnet werden können. Damit wird das Rentensystem für eine neue wirtschaftliche Ausgangslage geschaffen, ähnlich wie das Rentensystem 1948 für die damals herrschenden wirtschaftlichen Verhältnisse konzipiert war. Wir haben so das primäre Problem der bevorstehenden Gesetzesrevision zu lösen versucht.

Würde aber die wirtschaftliche Entwicklung wesentlich weiter gehen, als für die nächsten Jahre angenommen wurde, so ist kaum denkbar, dass das demnächst in Kraft tretende Rentensystem noch lange haltbar wäre. Es stellt sich damit auch für die AHV das sekundäre Problem der Anpassung der Renten an eine weitere wirtschaftliche Entwicklung. Bei dessen Lösung werden jedoch sämtliche Fragen aufgeworfen, die wir soeben unter I und II in allgemein theoretischer Sicht erörtert haben.

2. Welche der drei unter II 2 hievor aufgeführten gesetzlichen Normierungen sollen nun bei der bevorstehenden Gesetzesrevision berücksichtigt werden? Der Automatismus der Anpassung ist von vornherein auszuschliessen. Ein solcher wird nämlich erst zwingend, falls die wirtschaftliche Entwicklung, sei sie nun inflatorisch oder real, verhältnismässig rasch vorangeht. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen jedoch, dass die Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse sich in unserem Land relativ langsam vollzogen hat, so dass eine Anpassung der Leistungen nicht jedes Jahr notwendig wird. Überdies fehlen zur Anwendung des Automatismus auch die finanziellen Voraussetzungen, wie dies im dritten Teil über die Finanzierung noch dargelegt werden soll.

Die ad hoc Anpassung hat sich zwar in der Anlaufzeit der Versicherung bewährt, dürfte aber in Zukunft der Lösung des Problems ebenfalls nicht mehr gerecht werden. Insbesondere ist gegen diese Methode einzuwenden, dass sie dem Gesetzgeber keinerlei Verpflichtungen hinsichtlich einer notwendig werdenden Renten Anpassung auferlegt. Vielmehr scheint es angezeigt, im AHVG den Grundsatz der Anpassung der Renten an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse aufzunehmen, etwa in dem Sinne, dass die Rentenansätze in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung periodisch, z. B. in 5jährigen Zeitabständen, überprüft und unter Berücksichtigung der finanziellen Gegebenheiten den veränderten Verhältnissen angepasst werden.

Bei Aufnahme des neuen Grundsatzes der periodischen Rentenüberprüfung ins AHVG wäre eine allfällige Renten Anpassung den Eidgenössischen Räten vorzubehalten. Diese hätten so nach wie vor die volle Freiheit, die Rentenformel nicht nur indexmässig, sondern auch strukturell zu überprüfen. Ohne dringende Notwendigkeit wäre es jedoch nicht ratsam, ständig strukturelle Änderungen vorzunehmen. Ein Blick auf die beiden Anhangtabellen 2 und 3

genügt, um die Schwierigkeiten darzulegen. Wenn auch der indexmässige Automatismus nicht zu empfehlen ist, darf die unter II 1 dargelegte indexmässige Anpassungstechnik nicht dauernd vernachlässigt werden. Das Vermeiden wiederholter struktureller Änderungen wäre auch aus administrativen Gründen zu begrüssen. Bei einer strikten indexmässigen Anpassung wäre es nämlich möglich, die laufenden Renten prozentual gleichmässig aufzuwerten, was bedeutend einfacher wäre als die vollständige Umrechnung gemäss neuen Rententabellen. Es möge dabei nicht übersehen werden, dass es sich mit der Zeit um die Anpassung von einer Million Rentenfällen handeln kann.

3. Wenn das allgemeine Rentenniveau alle fünf Jahre überprüft werden soll, ist damit noch nicht gesagt, dass die Leistungen jedesmal geändert werden müssen. Ob eine Erhöhung möglich ist, hängt weitgehend von der Intensität der allgemeinen Einkommensentwicklung ab. So dürfte es praktisch kaum zweckmässig sein, von der neuen Anpassungsklausel Gebrauch zu machen, bevor der Beitragsindex der AHV den Stand von 200 erreicht haben wird. Da die finanzielle Basis auf dem Beitragsindex 175 beruht, wäre es also notwendig, das allgemeine Lohnniveau vorerst um etwa 15 Prozent steigen zu lassen. Erst so ergäbe sich nämlich wiederum eine merkliche Verbesserung der finanziellen Lage, indem die durchschnittlichen Beitragseingänge dann um 150 Millionen Franken gestiegen wären. Mit einem kleineren Einnahmenzuwachs könnten keine fühlbaren Rentenverbesserungen herbeigeführt werden. Die frankemässigen Verbesserungen werden nämlich immer verhältnismässig bescheiden ausfallen, da die AHV trotz wiederholter Verbesserungen mit den heutigen Beiträgen von 4 Prozent lediglich die Ausrichtung von Basisleistungen beweckt.

C. Die sinkende Beitragsskala

I. Anwendungsbereich und Erweiterungsbegehren

1. Der Beitrag der Selbständigerwerbenden und der Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber ist grundsätzlich auf 4 Prozent, zusammen mit den Zuschlägen für die Invalidenversicherung und Erwerbsersatzordnung auf 4,8 Prozent des Erwerbseinkommens festgesetzt. Da den wirtschaftlich schwächeren Beitragspflichtigen die Bezahlung dieses Beitrages nicht leicht fallen würde, sieht das AHVG seit Anbeginn für Selbständigerwerbende und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber mit kleinerem Verdienst sinkende Beitragsansätze vor. Beitragspflichtige, die in den Genuss der sinkenden Beitragsskala kommen, haben nicht den vollen Beitrag von 4 bzw. 4,8 Prozent, sondern einen geringeren Beitrag von 2–3,75 Prozent bzw. 2,4–4,5 Prozent des Arbeitseinkommens zu entrichten. Trotzdem wird den betreffenden Beitragspflichtigen im individuellen Beitragskonto der volle Beitrag gutgeschrieben.

2. Bei Einführung der AHV kamen Beitragspflichtige mit jährlichem Einkommen von weniger als 3600 Franken in den Genuss der sinkenden Beitragsskala. Die Einkommensentwicklung brachte es aber mit sich, dass mehr und mehr Beitragspflichtige die Zone der sinkenden Beitragsskala verliessen. Der

Anwendungsbereich der sinkenden Beitragsskala wurde daher ab 1. Januar 1951 auf Einkommen unter 4800 Franken und ab 1. Januar 1957 auf Einkommen unter 7200 Franken ausgedehnt, also gegenüber dem ursprünglichen Stand verdoppelt.

3. Die Festsetzung des Grenzbetrages von 7200 Franken stützte sich auf die Erfahrungen des Jahres 1956. Seither ist aber der AHV-Beitragsindex von 128 auf 136 im Jahre 1958 und auf mutmasslich 150 im Jahre 1960 gestiegen. Im Postulat Meyer-Zürich (vom 29. Juni 1960) wird daher erneut eine «namhafte Erhöhung der für die Anwendung der sinkenden Beitragsskala massgebenden Einkommensgrenze» verlangt.

II. Erweiterte Beitragsskala

1. Der Steigerung des Beitragsindexes seit 1957 entspräche eine Ausdehnung der sinkenden Beitragsskala bis zu Einkommen von 8400 Franken. Im Schosse der AHV-Kommission ist jedoch angeregt worden, es möge auch hier wie auf dem Gebiete der Renten ein weiterer Anstieg des individuellen Arbeitsinkommens berücksichtigt werden. Aus diesem Grunde beantragt die AHV-Kommission die Erweiterung der sinkenden Beitragsskala bis zu einem Grenzeinkommen von 9000 Franken.

Wir können uns diesem Antrag anschliessen und sehen vor, die AHV-Beiträge für Selbständigerwerbende und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber mit jährlichen Einkommen von weniger als 9000 Franken gemäss Texttabelle 8 zu gestalten.

2. Die Mindereinnahmen, die diese Ausdehnung der sinkenden Beitragsskala verursacht, werden sich auf annähernd 4 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt auf lange Sicht belaufen.

Ins Gewicht fällt aber weniger die finanzielle Auswirkung als die Wahrung des Gleichgewichtes in der Beitragsleistung der verschiedenen Erwerbsgruppen. Die Erweiterung der sinkenden Beitragsskala ist eine Massnahme zugunsten der Selbständigerwerbenden und der Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber, namentlich auch zugunsten der freiwillig versicherten Auslandsschweizer.

Sinkende Beitragsskala für Selbständigerwerbende

Texttabelle 8

Stufen des jährlichen Erwerbseinkommens in Franken		Prozentualer Beitrags- ansatz
Vor Revision	Nach Revision	
600–2400	600–3000	2
2400–3600	3000–4500	2 $\frac{1}{4}$
3600–4500	4500–5600	2 $\frac{1}{2}$
4500–5100	5600–6400	2 $\frac{3}{4}$
5100–5700	6400–7200	3
5700–6300	7200–7900	3 $\frac{1}{4}$
6300–6800	7900–8500	3 $\frac{1}{2}$
6800–7200	8500–9000	3 $\frac{3}{4}$

Rund 70 Prozent aller Selbständigerwerbenden und nahezu 90 Prozent der selbständigen Landwirte dürften in den nächsten Jahren Beiträge nach ermässigtem Ansatz zu leisten haben. Selbst wenn mit einer weiteren Steigerung des AHV-Beitragsindexes gerechnet wird, so stellt die Ausdehnung der sinkenden Beitragsskala von 7200 auf 9000 Franken ein weitgehendes Entgegenkommen an diese eine Versichertengruppe dar.

D. Weitere Revisionspostulate

In Übereinstimmung mit den Empfehlungen der AHV-Kommission haben wir das Schwergewicht der vorliegenden Gesetzesrevision auf die Erhöhung und künftige Anpassung der Rentenansätze gelegt und von den übrigen Revisionspostulaten nur noch jenes auf Ausdehnung des Bereiches der sinkenden Beitragsskala berücksichtigt.

Weitere Begehren schienen uns nicht spruchreif und wurden daher aus finanziellen und zeitlichen Gründen nicht in die gegenwärtige Revision einbezogen. Vor allem ist die in der AHV-Kommission zur Diskussion gestellte Frage, ob der durchschnittliche Jahresbeitrag auf die Dauer eine hinreichend repräsentative Grundlage für die Rentenbemessung abgebe, noch nicht genügend geklärt, als dass heute schon eine Neuordnung ins Auge gefasst werden könnte; doch soll das weitverzweigte Problem in den nächsten Jahren sorgfältig geprüft werden. Auch die in parlamentarischen Vorstössen und Zuschriften angeregte Vorverlegung oder Aufhebung des Grenzalters der Ehefrau für die Zusprechung von Ehepaar-Altersrenten wirft – wie eine Erörterung in der AHV-Kommission gezeigt hat – komplexe Fragen auf und hätte bedeutende finanzielle Auswirkungen, weshalb die Behandlung dieses Begehrens zurückgestellt werden muss. Was ferner die Übertragung des Leistungssystems der Invalidenversicherung auf die AHV und die Gewährung von Zusatzrenten und Hilflosenentschädigungen an Altersrentner betrifft, so möchten wir – abgesehen von den finanziellen Konsequenzen – vorerst die mit diesen Leistungen in der Invalidenversicherung gesammelten Erfahrungen abwarten. Schliesslich bedarf die Frage, ob die AHV auch die Subventionierung von Altersheimen und Alterswohnungen in ihren Aufgabenkreis einbeziehen soll, sorgfältiger Prüfung. Wir werden dieser Frage im Rahmen des Postulates Grütter (vom 3. Dezember 1958), welches der Nationalrat in der Herbstsession 1959 angenommen hat, unsere Aufmerksamkeit schenken.

Die Berücksichtigung weiterer Begehren ginge auf Kosten der Rentenerhöhung. Diese scheint uns jedoch aus sozialen Erwägungen am wichtigsten und dringlichsten zu sein.

Dritter Teil

Die Finanzierung

Ausgehend von den im ersten Teil unter C II erörterten Rechnungsgrundlagen hat das Bundesamt für Sozialversicherung die finanziellen Auswirkungen der im zweiten Teil vorgebrachten Revisionsanträge ermittelt. Dabei möge nicht übersehen werden, dass die Ergebnisse solcher Vorausberechnungen auf lange Sicht keine Prognosen für den Finanzierungsablauf in der AHV darstellen, sondern lediglich als Modellrechnungen gedeutet werden dürfen. Eine derartige Interpretation der Vorausberechnungen folgt zwangsläufig aus der Natur der wirtschaftsstatistischen Rechnungsgrundlagen, für welche im ersten Teil unter C II 2 zwei verschiedene Berechnungsmodelle dargestellt wurden, nämlich ein statisches und ein dynamisches. Die getroffenen Annahmen entsprechen zwei praktisch in Betracht kommenden Extremfällen. In diesem Sinne seien nachstehend die Fragen der Finanzierung getrennt nach den zwei erwähnten Gesichtspunkten betrachtet.

A. Die Finanzierung bei statischen Verhältnissen

I. Ausmass der Mehrbelastung

1. Die Entwicklung des jährlichen Finanzhaushaltes unter Berücksichtigung der beantragten Revision ist aus der Anhangtabelle 5 ersichtlich. Kennzeichnend für das revidierte Rentensystem ist der Verlauf der Jahresausgaben. Wie früher erwähnt, können die entsprechenden Zahlen bis etwa zum Jahre 1978 ziemlich zuverlässig abgeschätzt werden. Nach diesem Datum wird sich der Einfluss des Rentnerbestandes der Fremdarbeiter mehr und mehr fühlbar machen (vgl. Texttabelle 3).

Aus dem Vergleich der entsprechenden Zahlen der beiden Anhangtabellen 4 und 5 erhellt, dass die durch die Revision verursachten jährlichen Mehrausgaben von 220 Millionen Franken im Jahre 1962 auf nahezu 400 Millionen Franken im Jahre 1978 ansteigen. Die letzterwähnte Differenz bleibt in der gleichen Grössenordnung auch nach 1978 bestehen. Wie sich die Mehrausgaben im Laufe der Zeit auf die drei Hauptkategorien der Leistungen verteilen, möge der Texttabelle 9 entnommen werden. Besondere Beachtung verdienen die auf die Anfangsperiode begrenzte Auswirkung der ausserordentlichen Renten sowie die praktisch erst nach 1978 einsetzende Ausgabensteigerung für die Fremdarbeiter.

2. Werden aus der Gesamtheit der künftigen Jahresbudgets gemäss den üblichen versicherungsmathematischen Methoden die technischen Bilanzen in offener Kasse erstellt, so können hieraus die in ewigen Renten ausgedrückten jährlichen Durchschnittsbudgets auf weite Sicht abgeleitet werden. Sie sind in Anhangtabelle 7 einander gegenübergestellt. Im Passiventotal ergibt sich, verglichen mit der Ausgangslage, eine durchschnittliche jährliche Mehrausgabe

Zeitliche Entwicklung der Mehrbelastung

Beträge in Millionen Franken

Texttabelle 9

Kalender- jahre	Ausser- ordentliche Renten	Ordentliche Renten	Leistungen an Fremdarbeiter	Zusammen
1962	41	179	0	220
1963	35	196	0	231
1964	33	212	0	245
1965	29	230	0	259
1966	25	249	0	274
1967	22	265	0	287
1968	20	277	0	297
1973	10	334	1	345
1978	5	379	2	386
1988	2	386	14	402
1998	1	380	30	411
BZ ¹	—	417	42	459

¹ Beharrungs-Zustand, vgl. Texttabellen 2 und 3.

von 381 Millionen Franken, was einer durchschnittlichen Ausgabenerhöhung von 27,3 Prozent gleichkommt. Bei den ordentlichen Renten allein beträgt der jährliche Mehraufwand 354 Millionen, bei den ausserordentlichen Renten 9 Millionen und bei den Leistungen an Fremdarbeiter 18 Millionen Franken. Der Betrag von 381 Millionen übersteigt die durch die ersten vier AHV-Revisionen bewirkten Mehrausgaben um mehr als 100 Millionen Franken.

*II. Probleme der finanziellen Deckung**1. Grundsätzliche Überlegungen*

a. Die Deckung der soeben erwähnten Mehrbelastung von 381 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt wirft weittragende Grundsatzfragen auf. Wie wir anlässlich der Erörterung der finanziellen Ausgangslage (erster Teil, C III 1) gesehen haben, zeitigt nämlich die entsprechende technische Bilanz nur einen jährlichen Einnahmenüberschuss von 87 Millionen Franken, so dass die zusätzlich notwendig werdenden Mittel 294 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt betragen. Würde dieser Betrag schon vom 1. Januar 1962 hinweg der Versicherung zugeführt, so wäre das finanzielle Gleichgewicht auf weite Sicht wieder hergestellt. Bei näherer Betrachtung des Finanzierungsmechanismus der AHV zeigt sich aber, dass die sofortige Bereitstellung zusätzlicher Mittel weder notwendig noch wünschbar ist.

Zwei Gründe sprechen gegen eine sofortige Bereitstellung zusätzlicher Mittel; einer liegt in der Entwicklung des Ausgleichsfonds und der andere im

Problem der Anpassung der Renten an eine spätere wirtschaftliche Entwicklung. Jede sofortige Zuführung neuer Mittel würde zunächst eine nicht verständliche Erhöhung des Ausgleichsfonds zur Folge haben. Aus Anhangtabelle 5 ersehen wir, dass auch ohne die Erschliessung neuer Einnahmen der Ausgleichsfonds zu Beginn des Jahres 1978 einen Stand von 6,3 Milliarden Franken erreicht haben wird. Würden die erwähnten 294 Millionen schon ab 1962 der AHV zur Verfügung gestellt, ergäbe sich eine Fondserhöhung um rund 6 Milliarden, d.h. der Ausgleichsfonds beliefe sich im erwähnten Zeitpunkt auf über 12 Milliarden Franken, welcher Betrag trotz seiner technischen Berechtigung sowohl vom Standpunkt des Volkswirtschafters als auch jenem des Rentenbezügers entschieden als übersetzt erscheint. Überdies zeigt die Theorie der Finanzierungsverfahren, dass die Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung sich um so schwieriger gestaltet, je grösser der angesammelte Fonds ist; ein weiterer Schritt zum Umlageverfahren ist also auch aus diesem Grunde zu be-
antworten.

b. Diese Überlegungen sowie die früher angestellten Betrachtungen über die finanzielle und soziale Bedeutung der Zuwendungen der öffentlichen Hand (vgl. erster Teil, C III 2) und jene über die Anpassung der Renten an eine all-fällige weitergehende wirtschaftliche Entwicklung (vgl. zweiter Teil, B) gestatten uns nun, folgende drei Grundsätze bezüglich der Deckung des eingangs erwähnten Fehlbetrages von 294 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt aufzustellen:

- Vor dem Jahre 1978, Beginn der dritten Finanzierungsstufe der öffentlichen Hand, benötigt die AHV keine zusätzlichen Mittel. Die Gründe sind soeben unter a hievor dargelegt worden.
- Die 1978 und später benötigten zusätzlichen Mittel sind im wesentlichen durch die öffentliche Hand aufzubringen. Dieser Grundsatz ist die logische Folge unserer bereits zitierten Ausführungen im ersten Teil, wonach die gegenwärtig vorgesehenen Zuwendungen der öffentlichen Hand im Vergleich zu den Beiträgen der Versicherten seit 1948 immer mehr an Wert verloren haben. Nur unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes wird es möglich, an den bei Einführung der AHV aufgestellten Finanzierungsprinzipien festzuhalten.
- Die durch künftige Lohnerhöhungen automatisch sich ergebenden Einnahmenüberschüsse dürfen im wesentlichen nicht zur Deckung des Fehlbetrages herangezogen werden. Eine Deckung auf diesem Wege würde nämlich eine künftige Rentenanpassung an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse illusorisch machen.

2. Finanzierung ab 1978

a. Wird, den aufgestellten Grundsätzen entsprechend, die Zuführung neuer Mittel bis zum Beginn des Jahres 1978 aufgeschoben, dann muss der entsprechende Ausfall nach Ablauf der Aufschubzeit kompensiert werden, so dass die ab 1. Januar 1978 zusätzlich benötigten Mittel im Jahresdurchschnitt rund

470 Millionen betragen, statt der oben erwähnten, ab 1962 berechneten, 294 Millionen Franken. Es hätte nun keinen Sinn, in Artikel 103, Absatz 1 AHVG anstelle der für 1978 und später vorgesehenen Stufe von 350 Millionen Franken der Finanzierungstreppe der öffentlichen Hand einen um 470 Millionen Franken erhöhten Betrag einzusetzen. Solche feste Beträge werden immer den Nachteil haben, dass sie im Vergleich zu den Beitragseingängen den ihnen zugedachten ursprünglichen Wert verlieren können. Überdies handelt es sich um einen Durchschnitt auf weite Sicht, welcher weitgehend durch die erst nach der Jahrtausendwende eintretenden Jahresbelastungen beeinflusst wird.

Wir beabsichtigen nicht, die Finanzierung der AHV durch die öffentliche Hand für 1978 und später in allen Einzelheiten festzulegen. Wir erachten es im Gegenteil als wünschbar, die Regelung solcher Einzelheiten vorderhand offen zu lassen, wie dies auch in den Beratungen der AHV-Kommission deutlich zum Ausdruck gekommen ist. Dagegen kann kein Zweifel darüber bestehen, dass schon anlässlich der bevorstehenden Gesetzesrevision eine Änderung der geltenden dritten Finanzierungsstufe unumgänglich ist. Sowohl die Höhe als auch die Form der gegenwärtig vorgesehenen 350-Millionen-Stufe erheischen eine solche Änderung, und zwar aus folgenden Gründen:

- Der für 1978 und später vorgesehene Betrag von 350 Millionen Franken ist auf jeden Fall ungenügend. Gemäss den heutigen Erkenntnissen müsste er, wie eingangs vermerkt, um 470 Millionen Franken erhöht werden. Eine Entlastung kann hier lediglich dadurch entstehen, dass die Rentnerbestände weniger stark zunehmen als bei den angestellten Berechnungen angenommen wurde. Selbst bei den günstigsten Annahmen wird eine solche Entlastung nie den Betrag von 470 Millionen Franken erreichen, abgesehen davon, dass bei den Vorausberechnungen der Bestände keine wesentliche Verlängerung der menschlichen Lebensdauer und damit der Bezugsdauer der Altersrenten einkalkuliert wurde.
- Die in festen Frankenbeträgen ausgedrückten Zuwendungen der öffentlichen Hand vertragen sich nicht mit dem Grundsatz der Anpassung der Renten an eine weitere Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Es ist nämlich nicht zu verkennen, dass bei Vornahme einer solchen Anpassung die ganze Ausgabenseite direkt von der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst wird. Demgegenüber folgt gegenwärtig nur eine der drei Einnahmenkomponenten des Finanzhaushaltes automatisch der wirtschaftlichen Entwicklung, nämlich die Komponente der Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, wogegen die beiden andern Komponenten (Zuwendungen der öffentlichen Hand und Fondszinsen) mehr oder weniger unverändert bleiben. Die Anpassung der Renten kann erst dann im richtigen Ausmass vorgenommen werden, wenn wenigstens eine weitere Einnahmenkomponente beweglich gestaltet wird. Da die Gestaltung der Zinsen nicht in den Machtbereich des Gesetzgebers fällt, kommt hiefür lediglich die Komponente der Beiträge von Bund und Kantonen in Frage. Die Anpassungsfähigkeit dieser Beiträge wird am einfachsten dadurch erzielt, dass die öffentliche Hand sich verpflichtet, ab 1978 einen bestimmten Prozentsatz der Jahresausgaben zu decken.

b. Gestützt auf obige Zahlen müsste die öffentliche Hand ab 1978 rund 40 Prozent der jährlichen Ausgaben übernehmen. Allenfalls kann auch mit einem geringeren Anteil gerechnet werden. So sind die in Anhangtabelle 5 erscheinenden Berechnungen im Sinne eines Beispiels gestützt auf die Deckung von einem Drittel der Jahresausgaben durch Bund und Kantone durchgeführt worden. Es ist ersichtlich, dass der Ausgleichsfonds so bis Ende des Jahrhunderts etwas absinken wird, jedoch praktisch nicht unter 5 Milliarden. Die entsprechende technische Bilanz ist Anhangtabelle 7 zu entnehmen. Der auf 1. Januar 1962 errechnete Wert der Zuwendungen der öffentlichen Hand würde gemäss den getroffenen Annahmen von 808 auf 506 Millionen Franken ansteigen. Trotzdem verbliebe noch – unter Berücksichtigung des durch die Erweiterung der sinkenden Beitragsskala entstehenden Beitragsausfalls von 4 Millionen – ein durchschnittlicher Ausgabenüberschuss von 95 Millionen Franken im Jahr, was rund 5 Prozent der künftigen Verpflichtungen ungedeckt liesse. Die Herstellung des finanziellen Gleichgewichts stellt bei dieser Sachlage kein unlösbares Problem dar.

Die soeben erwähnte Deckung von einem Drittel der Jahresausgaben durch die öffentliche Hand würde für sie im Vergleich zur Gesamtsumme der Erwerbseinkommen keine verhältnismässige Mehrbelastung mit sich bringen, sondern im Gegenteil eine relative Entlastung. Die anlässlich der Einführung der AHV für 1978 und später vorgesehenen Zuwendungen von 350 Millionen Franken im Jahr wären nämlich nach dem damaligen Maßstab einem Anteil von mehr als 5 Prozent des gesamten Arbeitseinkommens gleichgekommen, wogegen die Übernahme von einem Drittel der Ausgaben nur 2,7 Prozent des jetzt in Rechnung gestellten jährlichen Arbeitseinkommens von rund 25 Milliarden Franken ausmacht.

c. Wie bereits erwähnt, ist es nicht unsere Absicht, für die Finanzierungsperiode 1978 und später präzise Vorschriften für die Beteiligung der öffentlichen Hand aufzustellen. Die dann herrschenden Verhältnisse lassen sich nämlich noch nicht mit genügender Präzision abschätzen. Es liegt uns jedoch daran, für die Zuwendungen der öffentlichen Hand, entsprechend dem Vorschlag der AHV-Kommission, eine untere Grenze von einem Viertel der jährlichen Ausgaben zu beantragen. Eine solche untere Sicherheitsschwelle wird einem weiteren Substanzentzug der für die AHV bestimmten Mittel entgegenwirken. Würden die in den Anhangtabellen 5 bis 7 erscheinenden Finanzierungsbeispiele von 1978 hinweg mit einer Beteiligung der öffentlichen Hand von einem Viertel statt einem Drittel ausgeführt, so ergäbe sich ein Finanzierungsverlauf, bei welchem der Ausgleichsfonds stärker in Anspruch genommen werden müsste, als es in den erwähnten Anhangtabellen belegt wird. Die entsprechenden Tabellen stehen den eidgenössischen Räten ebenfalls zur Verfügung. Bei der Wahl der Viertelsgrenze liessen wir uns noch von folgenden Überlegungen leiten:

- Die Bundesverfassung schreibt in ihrem Artikel 34^{quater} für die Zuwendungen der öffentlichen Hand eine Höchstgrenze der hälftigen Lastenübernahme vor; eine untere Grenze ist nicht vorgesehen. Die Einführung einer untern Grenze

auf dem Gesetzeswege entspricht einer rein technischen, nicht aber einer rechtlichen Notwendigkeit. Mit unserem Antrag würde nun zugelassen, dass die verfassungsmässige Höchstgrenze um 50 Prozent unterschritten wird. Bei einer niedrigeren Quote als einem Viertel könnten die Beiträge von Bund und Kantonen kaum mehr ihre wichtige Funktion als Solidaritätsbeiträge zugunsten der wirtschaftlich Schwachen ausüben.

- Die Festsetzung einer Mindestgarantie von einem Viertel ist lediglich als allgemeine Regel aufzufassen. Wir beantragen, sie durch eine Klausel zu ergänzen, wonach die Beiträge der öffentlichen Hand für 1978 und später von den eidgenössischen Räten jeweils für 5jährige Perioden festgesetzt werden. Diese Periodizität könnte mit jener synchronisiert werden, welche für die Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung vorgesehen ist. Bei den angenommenen statischen Rechnungsgrundlagen ergäbe sich so z.B. folgende natürliche Finanzierungstreppe für 1978 und später, welche gleichzeitig das Ausmass der eingegangenen Mindestverpflichtung für weitere 15 Jahre zahlenmässig belegt:

	Millionen Franken
1978-1982	450
1983-1987	470
1988-1992	490

- Wird eine solche Mindestverpflichtung gesetzlich verankert, so dürfte eine Anpassung an die tatsächlichen Verhältnisse nach 1978 relativ leicht möglich sein.
- Des weitern möchten wir die Frage der fiskalischen Deckung der von der öffentlichen Hand aufzubringenden neuen Mittel heute in keiner Weise präjudizieren. Wir erachten es als unmöglich, bereits im Jahre 1961 darüber zu befinden, welche fiskalischen Quellen erschlossen werden müssen, um die für 1978 und später eingegangen Verpflichtungen zu erfüllen.

III. Finanzielles Gleichgewicht nach der Revision

1. Finanzhaushalt und Ausgleichsfonds

a. Das Zusammenspiel von Einnahmen und Ausgaben muss so geplant werden, dass jedes Jahresbudget und somit auch das Durchschnittsbudget auf weite Sicht praktisch ausgeglichen ist. Wie sich diesbezüglich die entsprechenden Posten im jährlichen Finanzhaushalt sowie im dazugehörigen Durchschnittsbudget der technischen Bilanz unter Zugrundelegung der statischen Rechnungshypothese gestalten, geht aus den beiden Anhangtabellen 5 und 7 hervor. Die wichtigsten Rubriken betreffend Einnahmen und Ausgaben sind bereits hievor unter I und II kurz kommentiert worden, immer unter der Voraussetzung, dass die öffentliche Hand ab 1978 laufend ein Drittel der Jahresausgaben deckt.

b. Zur Beurteilung des finanziellen Gleichgewichts sind aber auch Veränderung und Stand des Ausgleichsfonds von wesentlicher Bedeutung, weshalb dieser Aspekt der Frage noch etwas eingehender betrachtet sei. Naturgemäss wird der Zuwachsrhythmus durch die Revisionsanträge verglichen mit der Ausgangslage (Anhangtabelle 4) merklich verlangsamt. Im Jahre 1978 erreicht der Ausgleichsfonds den Stand von 6,3 Milliarden, also die Hälfte der für die Ausgangslage ausgewiesenen entsprechenden 12,9 Milliarden Franken.

Die Zahl von 6,3 Milliarden mag hoch erscheinen, insbesondere wenn man sie mit dem Betrag von rund 3 Milliarden Franken vergleicht, der im Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für die Einführung der AHV vom 16. März 1945 gemäss geltender Finanzierungsmethode als Maximum erscheint. Setzt man sie jedoch in Beziehung zu den entsprechenden Beitragseingängen, so erhellt, dass die verhältnismässige Bedeutung des Ausgleichsfonds im Rahmen des Finanzhaushalts der AHV gemäss den Revisionsanträgen kleiner wird als ursprünglich vorgesehen. Tatsächlich stellt ein Fonds von 3 Milliarden Franken das 12fache der von der erwähnten Expertenkommission angenommenen jährlichen Beitragssumme von 260 Millionen dar, wogegen der für das Jahr 1978 auf 6,3 Milliarden geschätzte Fonds nur noch etwas mehr als das 6fache eines jährlichen Beitragseinganges beträgt. Die geplante Gesetzesrevision bringt somit einen weiteren Schritt zum Umlageverfahren.

Die erwähnten 6,3 Milliarden vom Jahre 1978 enthalten auch den auf die Fremdarbeiter entfallenden Anteil des Ausgleichsfonds in der Grössenordnung von 2,5 Milliarden Franken. Dieser Anteil beläuft sich somit auf 40 Prozent des gesamten Ausgleichsfonds, wogegen die Beitragseingänge für die Fremdarbeiter auf etwa 8 Prozent der durchschnittlichen Jahressumme der gesamten Beitragssumme geschätzt werden können. So zeigt sich deutlich, dass für die Fremdarbeiter im Grunde genommen ein Finanzierungsverfahren zur Anwendung kommt, das mehr kapitalmässig fundiert ist als dasjenige für den gesamten Versichertenbestand. Tatsächlich geht aus Texttabelle 3 klar hervor, dass bei den Fremdarbeitern während 2-3 Jahrzehnten Beiträge entrichtet werden, ohne dass gleichzeitig wesentliche Rentensummen ausbezahlt sind.

c. Gemäss dem Volksbegehren des Überparteilichen Komitees sollte der Ausgleichsfonds noch eine markantere Reduktion erfahren. An sich wäre eine solche Massnahme nicht unmöglich, hätte jedoch die Konsequenz, dass die Beiträge der öffentlichen Hand später entsprechend heraufgesetzt werden müssten. Man darf dabei die Wechselwirkung zwischen den Fondszinsen und den Beiträgen der öffentlichen Hand nicht übersehen. Fallen nämlich die Fondszinsen niedriger aus als vorgesehen, muss der entsprechende Ausfall wettgemacht werden durch Erhöhung der Beiträge der öffentlichen Hand; andernfalls wären die Jahresausgaben bereits vom Jahre 1972 hinweg nicht mehr voll gedeckt (vgl. Anhangtabelle 5), es sei denn durch andauernde Fondsentnahmen, was jedoch die erwähnte Wechselwirkung nur noch weiter betonen würde.

2. Finanzierungsverfahren

a. Mit der beweglicheren Gestaltung der Beiträge der öffentlichen Hand kann das bei der AHV angewandte Finanzierungsverfahren gestützt auf die einschlägige wissenschaftliche Klassifikation genau definiert werden. Falls die öffentliche Hand ab 1978 z.B. ein Drittel der Ausgaben übernehme, wären so ein Drittel der Jahresausgaben durch das Umlageverfahren gedeckt und zwei Drittel der künftigen Leistungen durch das Verfahren der allgemeinen Durchschnittsprämie, welches dem Verfahren der Umlage der Deckungskapitalien der Neurenten nahe verwandt ist.

b. Diese Feststellung ist besonders wichtig, da man heute dank neuerer versicherungswissenschaftlicher Untersuchungen die Eigenschaften dieser Finanzierungsverfahren in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung besser kennt als früher. Die Anwendung des Umlageverfahrens würde eine regelmässige Anpassung aller laufenden und kommenden Renten an die Lohnentwicklung gestatten, wogegen das Verfahren der allgemeinen Durchschnittsprämie eine solche Anpassung lediglich bei den Neurenten erlaubt. Es lässt sich also auch ohne Berechnungen festlegen, welche Anpassungsklauseln bei der AHV finanziell tragbar sind.

c. In einer frühern Botschaft betreffend die Änderung des AHVG vom 25. Juni 1956 haben wir das Finanzierungsverfahren der AHV mit dem individuellen Deckungskapitalverfahren verglichen, bei welchem sich nach den neuen Rechnungsgrundlagen ein Fonds in der Grössenordnung von 60 Milliarden Franken herausbilden würde. Auch hieraus lässt sich erkennen, dass mit dem geplanten Fonds von rund 5–6 Milliarden Franken bei der AHV die Anwendung des Umlageverfahrens immer stärker zur Geltung kommt.

B. Die Finanzierung bei dynamischen Verhältnissen

I. Anpassungsmöglichkeiten

1. Die vorstehenden Ausführungen über die Finanzierungsprobleme der AHV gehen von der Annahme aus, dass die Erwerbseinkommen auf weite Sicht stabil bleiben. Unter solchen Voraussetzungen kann auch das Rentenniveau stabil bleiben. Rechnet man aber mit einer weiteren Entwicklung des allgemeinen Lohnniveaus, stellt sich das Problem der Rentenanpassung im Sinne unserer Ausführungen im zweiten Teil, B. In welchem Ausmass eine solche Anpassung mit den finanziellen Gegebenheiten der AHV vereinbar ist, möge kurz Gegenstand nachstehender Betrachtungen sein.

Insbesondere soll untersucht werden, ob die unter A II hievor beantragten Finanzierungsmassnahmen auch bei dynamischen Verhältnissen ihre Aufgabe zur Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts erfüllen. Damit möchten wir, entgegen einer weit verbreiteten Meinung, überdies zeigen, dass eine regelmässig andauernde Erhöhung des allgemeinen Lohnniveaus die finanzielle Lage der AHV nicht verbessert; eine derartige Verbesserung würde nämlich nur eintre-

ten, wenn auf dem Rentensektor keine Anpassungen vorgenommen würden, welche Voraussetzung jedoch als sinnwidrig abgelehnt werden muss. Wir können mit den nachstehenden Ausführungen gleichzeitig belegen, dass durch die früheren, auf statischen Voraussetzungen beruhenden Berechnungen der Finanzhaushalt der AHV richtig gesteuert wurde.

2. Aus den unter A III 2 hievor angestellten Betrachtungen über die Finanzierungsverfahren geht hervor, dass bei der AHV eine laufende Anpassung aller früher zugesprochenen sowie der neu entstehenden Renten an das Lohnniveau nicht möglich ist. Dagegen dürfte für die Zukunft in Anbetracht des aufgezeigten gemischten Finanzierungsverfahrens folgender Anpassungsmodus praktisch in Betracht gezogen werden, sofern die Lohn- und Preisverhältnisse sich ähnlich entwickeln wie in jüngster Zeit:

- Die Neurenten werden periodisch dem Lohnniveau angepasst.
- Die früher zugesprochenen laufenden Renten werden den Preisen angeglichen.

In diesem Sinne sind Berechnungen ausgehend von dem im ersten Teil unter C II 2 dargelegten dynamischen Modell angestellt worden. Die Beitragseingänge basieren auf einer jährlichen Zunahme des Beitragsindex bis zum Jahre 2000 um 3 Prozent. Die Neurenten machen diese Bewegung mit, wogegen die einmal zugesprochenen Renten nur noch alljährlich um 1 Prozent erhöht werden, was einer supponierten Preisbewegung entspricht.

II. Ergebnisse und Erkenntnisse

1. Die unseren Annahmen entsprechenden Berechnungsergebnisse sind für den jährlichen Finanzhaushalt in Anhangtabelle 6 niedergelegt. Es ist daraus ersichtlich, welches Ausmass die Posten einer Jahresrechnung einmal annehmen können, falls vorausgesetzt wird, die seit 50 Jahren im Durchschnitt feststellbare Entwicklung halte auch weiterhin an. Gegen die Jahrtausendwende würden jährlich in diesem Fall 4,7 Milliarden an Ausgaben verzeichnet und rund 2,8 Milliarden an Beitragseingängen. Die öffentliche Hand hätte dann nahezu 1,6 Milliarden zu erbringen, falls sie ein Drittel der Ausgaben zu übernehmen hätte. In dieser Feststellung beruht jedoch kein unlösbares Problem, sofern die allenfalls auch bei statischer Entwicklung notwendig werdenden zusätzlichen Finanzierungsquellen in ihren Auswirkungen auch die wirtschaftliche Entwicklung mitmachen. Durch die Einführung der Anpassungsklausel entstehen somit nicht zwangsläufig neue fiskalische Probleme.

2. Aus der gleichen Anhangtabelle 6 geht hervor, dass bei den getroffenen dynamischen Hypothesen die Entwicklung des Ausgleichsfonds sich weniger intensiv gestaltet als bei statischen Voraussetzungen. Die besonders in den letzten zwei Dezennien des Jahrhunderts in Erscheinung tretende defizitäre Entwicklung dürfte durch die praktische Handhabung der im zweiten Teil unter B III beantragten grundsätzlichen Anpassungsklausel weitgehend aufgefangen werden. In den vorliegenden Berechnungen wird nämlich von einer laufenden,

alljährlich wirkenden Anpassung ausgegangen, wogegen in der Praxis gemäss dem neu beantragten Artikel 92^{bis} eine Anpassung lediglich alle fünf Jahre erfolgen soll. Die sich so ergebende Phasenverschiebung wird eine wesentliche Entlastung mit sich bringen und so dauernden Fondsentnahmen entgegenwirken.

Im Vergleich zum wesentlich erhöhten Lohnniveau verliert der Ausgleichsfonds weitgehend an seiner relativen Bedeutung und erreicht unter Umständen nur noch das Ausmass einer einzigen Jahresausgabe. Eine weitergehende Lohnentwicklung wird das Finanzierungsverfahren der AHV also noch mehr dem Umlageverfahren nähern. Die insbesondere im Volksbegehren des Überparteilichen Komitees geforderte Fondsbeschränkung wird sich somit ohne ausdrückliche Vorschriften ergeben. Eine solche Entwicklung ist vom Standpunkt der Anpassungsmöglichkeiten der Renten zu begrüssen.

3. Die entsprechende technische Bilanz ist aus der letzten Spalte der Anhangtabelle 7 ersichtlich. Im Vergleich mit der statischen Berechnungsweise werden sämtliche Bilanzposten – ausgenommen der Ausgleichsfonds und die ausserordentlichen Renten – im Durchschnitt praktisch verdoppelt. Diese annähernde Verdoppelung findet ihren Niederschlag auch im jährlichen Ausgabenüberschuss. Im Verhältnis zur angewachsenen Durchschnittssumme der jährlichen Erwerbseinkommen ist der Passivenüberschuss kaum grösser als bei der Annahme statischer Verhältnisse. Auf jeden Fall ist nun der Beweis unserer eingangs gemachten Feststellung erbracht, dass eine regelmässig andauernde Erhöhung des allgemeinen Lohnniveaus die finanzielle Lage der AHV nicht verbessert, obschon die laufenden Renten nur in bescheidenem Ausmass aufgewertet werden.

Abschliessend können wir demnach feststellen, dass selbst bei Annahme einer dynamischen Entwicklung an sich für die AHV keine unlösbaren Finanzprobleme entstehen, vorausgesetzt, die Anpassung der Renten bleibe im aufgezeigten Rahmen. Eine solche Anpassung ist aber nur möglich, falls der unter A II 1 aufgestellte Grundsatz befolgt wird, wonach die durch eine weitergehende Lohnentwicklung verursachten Einnahmenüberschüsse zur Erhaltung der Wertbeständigkeit der AHV-Leistungen zu verwenden sind.

Vierter Teil

Bericht zum Volksbegehren für die Verbesserung der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungsrenten

A. Das Volksbegehren

1. Das von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz am 22. Dezember 1958 mit insgesamt 120 641 gültigen Unterschriften eingereichte Volksbegehren für die Verbesserung der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungsrenten hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen auf dem Wege der Volksinitiative gemäss Artikel 121 der Bundesverfassung das Begehren, es sei die Bundesverfassung wie folgt abzuändern:

Artikel 34^{quater}, Absatz 5, der Bundesverfassung, der lautet: „Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone dürfen sich zusammen auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen“ wird aufgehoben und durch den folgenden Absatz 5 ersetzt:

„Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone sollen zusammen im Durchschnitt der Jahre höchstens die Hälfte, mindestens aber zwei Fünftel des Gesamtbedarfes der Versicherung betragen.“

Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung wird durch folgende Übergangsbestimmung ergänzt:

„Die aus der Revision von Absatz 5 sich ergebenden Mehreinnahmen sind für die Erhöhung des realen Wertes der Renten und für deren regelmässige Anpassung an die Teuerung zu verwenden.

Die Bundesversammlung hat innert zwei Jahren nach Annahme dieser Verfassungsbestimmung eine entsprechende Revision der Gesetzgebung vorzunehmen.“»

Massgebend für das Zustandekommen des Volksbegehrens ist der deutsche Urtext. Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel zugunsten eines Gegenvorschlages der Bundesversammlung.

Mit Bericht vom 22. Januar 1959 haben wir Ihnen vom Zustandekommen dieses Volksbegehrens Kenntnis gegeben. Der Nationalrat hat diesen Bericht am 6. März 1959 und der Ständerat am 12. März 1959 zur Kenntnis genommen; gleichzeitig wurden wir eingeladen, über die Sache selbst Bericht zu erstatten.

2. Am 22. Mai 1959 hat sodann das Überparteiliche Komitee für höhere AHV-Renten ein Volksbegehren für die Erhöhung der AHV-Renten und Ausbau des Umlageverfahrens mit 66 047 gultigen Unterschriften eingereicht, über dessen Zustandekommen wir Ihnen am 16. Juni 1959 Bericht erstattet haben. Die Eidgenössischen Räte haben von diesem Volksbegehren im Laufe der Herbstsession 1959 Kenntnis genommen.

Das genannte Volksbegehren beschlägt die nämliche Verfassungsmaterie wie das zuerst eingereichte Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz. Nach Artikel 15 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung braucht die an zweiter Stelle eingereichte Initiative nicht behandelt zu werden, bis das zuerst eingereichte Volksbegehren zur Abstimmung gebracht oder zurückgezogen sein wird.

3. Für die Weiterbehandlung des Volksbegehrens der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, das ein Partialrevisionsbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes darstellt, sind die Artikel 8 bis 10 des oben erwähnten Bundesgesetzes zu beachten. Danach haben die Eidgenössischen Räte innerhalb

drei Jahren nach Einreichung der Initiative darüber Beschluss zu fassen, ob sie dem Initiativentwurf, so wie derselbe lautet, zustimmen oder nicht. Hierauf wird der Initiativentwurf (und gegebenenfalls ein Gegenentwurf der Bundesversammlung) dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Im vorliegenden Fall haben somit die Eidgenössischen Räte bis zum 21. Dezember 1961 zum Volksbegehren Stellung zu nehmen.

B. Stellungnahme

1. Wie wir bereits oben dargelegt haben, soll bei der gegenwärtigen Gesetzesrevision die Grundtendenz des Volksbegehrens im Rahmen des Möglichen und Vertretbaren berücksichtigt werden. So soll namentlich der Beitrag der öffentlichen Hand sich auf eine bestimmte Mindestquote der Gesamtausgaben der Versicherung belaufen. Wenn auch diese Mindestquote etwas tiefer angesetzt wird als in der genannten Initiative und die Erhöhung des Beitrages der öffentlichen Hand bis zum Jahre 1978 hinausgeschoben wird, so darf doch nicht übersehen werden, dass einer weiteren Reduktion der öffentlichen Beteiligung am Versicherungswerk ein Riegel geschoben und überdies ein wichtiger Schritt in der Richtung auf eine anpassungsfähigere Finanzierung nach dem Umlageverfahren gemacht werden soll. Auch mit der Rentenerhöhung von durchschnittlich 28,7 Prozent und der vorgesehenen periodischen Anpassung der Renten an den Stand der Preise oder Erwerbseinkommen dürfte die gegenwärtige Gesetzesvorlage die Begehren der Initiativen vorwegnehmen. Es darf daher erwartet werden, dass das Volksbegehren nach Verabschiedung des Gesetzesentwurfes zurückgezogen wird.

2. Im Hinblick auf das schon unter A erläuterte Verfahren einer Verfassungsrevision und in Anbetracht der vorgerückten Zeit könnte die Abstimmung über die Initiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz nach den einschlägigen Vorschriften des hier anwendbaren Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse voraussichtlich erst im Laufe des Jahres 1962 stattfinden. Nach eventueller Annahme der Verfassungsinitiative durch Volk und Stände wären nach ihrer Übergangsbestimmung noch zwei weitere Jahre für die Ausarbeitung einer entsprechenden Gesetzesrevision in Rechnung zu stellen, so dass mit dem Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmung kaum vor dem 1. Januar 1965 gerechnet werden dürfte.

3. Nachdem somit durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung Ziel und Zweck des Volksbegehrens weitgehend verwirklicht werden soll und überdies das Verfahren der Verfassungs- und anschliessenden Gesetzesrevision nicht nur komplizierter, sondern vor allem auch wesentlich zeitraubender wäre, müssen wir Ihnen beantragen, das mehrfach erwähnte Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vom 22. Dezember 1958 sei – falls es nicht zurückgezogen wird – Volk und Ständen ohne Gegenentwurf zur Abstimmung vorzulegen und es sei seine Ablehnung zu empfehlen.

Fünfter Teil

A. Erläuterungen zu den Bestimmungen des AHV-Gesetzesentwurfes

Zu Abschnitt I

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

Die im zweiten Teil unter C erörterte Erweiterung der sinkenden Beitragskala kommt in diesen beiden Bestimmungen zum Ausdruck. Der Grenzbetrag wird von jährlich 7200 auf 9000 Franken erhöht. Die Beitragskala selbst soll – wie bisher – in der Vollzugsverordnung untergebracht werden.

Artikel 34 und 35, Artikel 36, Absatz 1 und Artikel 37, Absatz 1 und 2

Mit diesen Bestimmungen sollen die ordentlichen Renten im Sinne der im Zweiten Teil unter A II 2 dargelegten Richtlinien erhöht werden. Artikel 34 umschreibt den für die einfache Altersrente massgebenden Berechnungsmodus (erhöhter Grundbetrag, neue Progressionsbereiche) sowie den neuen Mindest- und Höchstbetrag. Für die übrigen Rentenarten wird in den drei weiteren Artikeln nur das jeweilige prozentuale Verhältnis zur einfachen Altersrente, das keine Änderung erfährt, wiedergegeben. Auf die Angabe des neuen Mindest- und Höchstbetrages für jede Rentenart wurde verzichtet, weil auch für diese beiden Beträge das prozentuale Verhältnis zur einfachen Altersrente gilt und auf diese Weise bei einer allfälligen künftigen Anpassung der Renten jeweils nur Artikel 34 in Revision gezogen werden muss.

Artikel 42, Absatz 1 und Artikel 43, Absatz 1

Auf dem Gebiete der ausserordentlichen Renten sollen – wie im Zweiten Teil unter A III dargelegt – sowohl die Einkommensgrenzen als auch die Rentenansätze erhöht werden. Artikel 42, Absatz 1 sieht eine Erhöhung der gesetzlichen Einkommensgrenzen um 20 Prozent vor; die entsprechenden effektiven Grenzbeträge sind in der Texttabelle 7 angeführt. Die neuen Rentenansätze gemäss Artikel 43, Absatz 1 entsprechen dem jeweiligen Mindestbetrag der ordentlichen Vollrente und betragen somit für die einfache Altersrente 1080, die Ehepaar-Altersrente 1728, die Witwenrente 864, die einfache Waisenrente 432 und die Vollwaisenrente 648 Franken im Jahr.

Artikel 92^{bis}

Diese Bestimmung ordnet die im Zweiten Teil unter B III behandelte Anpassung der Renten. Danach hat der Bundesrat der Bundesversammlung nach vorherigem Anhören der Eidgenössischen Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Jahre 1967 und hierauf alle fünf Jahre über das Verhältnis zwischen den Renten einerseits und den Preisen und Erwerbs-

einkommen andererseits zu berichten sowie allenfalls Antrag auf Änderung der Rentenbeträge zu stellen. Im letzteren Falle würde der Bericht des Bundesrates mit der Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zusammenfallen. Den Eidgenössischen Räten obliegt es, den Bericht zu genehmigen und allenfalls eine Gesetzesrevision vorzunehmen.

Artikel 103, Absatz 1

In dieser Bestimmung wird die Beitragsleistung der öffentlichen Hand im Sinne der Ausführungen im Dritten Teil unter B geordnet. Bis Ende 1977 sollen aus öffentlichen Mitteln weiterhin die heute vorgesehenen festen Beiträge entrichtet werden; von 1978 an sollen dagegen die Beiträge mindestens ein Viertel der Ausgaben decken und jeweils für eine fünfjährige Finanzierungsperiode durch die Bundesversammlung festgesetzt werden. Dabei versteht es sich von selbst, dass ab 1978 die Beiträge der öffentlichen Hand so zu bemessen sind, dass sie zusammen mit den Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber sowie den Fondszinsen die Aufwendungen der Versicherung decken.

Artikel 112, zweiter Satz

Nachdem die Verzinsung des Spezialfonds des Bundes durch das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1953 über besondere Sparmassnahmen seit 1954 eingestellt worden ist, hat diese Bestimmung ihre Bedeutung verloren. Sie kann daher gestrichen werden.

Zu Abschnitt II

Wie bereits ausgeführt (Zweiter Teil, A II 2c) sollen die neuen Bestimmungen nicht nur auf künftige, sondern auch auf laufende Renten angewendet werden. Die Anpassung der laufenden ordentlichen Renten erheischt jedoch einige Sonderbestimmungen, die Übergangscharakter tragen und in diesem Abschnitt zusammengefasst werden.

a. Zunächst ist vorgesehen, zum durchschnittlichen Jahresbeitrag aller laufenden Renten einen Zuschlag von 15 Franken zu machen. Dies geschieht nicht so sehr in der Absicht, den Durchschnittsbeitrag der Einkommensentwicklung anzupassen und repräsentativer zu gestalten; vielmehr soll dadurch den gegenwärtigen Rentenbezüglern aller Beitragsstufen eine angemessene Rentenerhöhung gewährleistet werden.

b. Bei der Einführung der Pro-rata-Renten auf den 1. Januar 1960 wurde das frühere System der Teilrenten beibehalten. Für diese alten Teilrenten muss nun der Erhöhungsmodus ausdrücklich festgelegt werden. Dabei soll für die Neuberechnung – ausgehend von den erhöhten Ansätzen – die gleiche Methode befolgt werden wie für die erstmalige Festsetzung dieser Renten.

c. Die Drittelskürzung der Renten für Ausländer und Staatenlose fand praktisch nur in ganz seltenen Fällen Anwendung und wurde für die vom 1. Ja-

nur 1960 an entstehenden Renten fallen gelassen. Im Sinne einer Vereinfachung soll sie nun auch für früher entstandene Renten aufgehoben werden.

Zu Abschnitt III

Das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen ist abhängig vom Zeitpunkt der Beschlussfassung der Eidgenössischen Räte. Nach Beendigung der parlamentarischen Behandlung der Vorlage müssen den Ausgleichskassen allermindestens drei Monate für die Neufestsetzung der Renten zur Verfügung stehen. Dieser Zeitraum ist knapp, wenn man bedenkt, dass insgesamt nahezu 700 000 Renten der AHV und der Invalidenversicherung neu festgesetzt werden müssen. Des weiteren ist zu beachten, dass die neuen Bestimmungen über die sinkende Beitragsskala jedenfalls erst auf den Beginn der nächsten Beitragsperiode, d.h. auf den 1. Januar 1962, in Kraft gesetzt werden sollten, damit nicht für einen Jahresbruchteil Beiträge neu festgesetzt werden müssen. Sofern also die Vorlage in der Sommer- oder Herbstsession 1961 verabschiedet wird, kann sie gesamthaft auf den 1. Januar 1962 in Kraft gesetzt werden; von dieser Annahme ausgehend haben wir unseren Berechnungen eine allgemeine Rentenerhöhung vom nächsten Jahr an zugrunde gelegt. Sollte dagegen die Beschlussfassung schon in der Märzsession 1961 erfolgen, so könnten jedenfalls die Rentenbestimmungen auf den 1. Juli 1961 in Kraft gesetzt werden. Bei dieser Sachlage soll der Bundesrat ermächtigt werden, den geeigneten Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen.

Von verschiedener Seite – so namentlich in der bereits erwähnten Eingabe des Kantons Neuenburg – ist allerdings die Anregung gemacht worden, die neuen Bestimmungen rückwirkend auf den 1. Januar 1961 in Kraft zu setzen. Abgesehen davon, dass die Nachzahlung grösserer Einmalbeträge in einer Rentenversicherung fragwürdig ist, wäre beim heutigen Rentenbestand die Berechnung der Differenzbeträge unter Berücksichtigung aller Mutationen in den einzelnen Rentenarten administrativ fast nicht zu bewältigen. Die Sorge um eine ordnungsgemässe Anwendung der neuen Bestimmungen zwingt uns daher, eine Rückwirkung der Gesetzesrevision nicht in Betracht zu ziehen.

B. Erledigte Postulate

Die im Ersten Teil unter B II erwähnten Postulate Villard/Bringolf vom 3. Dezember 1957 (Nr. 7529), Weber Max vom 4. Dezember 1957 (Nr. 7543), Bodenmann vom 5. Dezember 1957 (Nr. 7545) und 1. Dezember 1958 (Nr. 7734), Guinand vom 24. September 1958 (Nr. 7701), Schmid Philipp vom 11. Dezember 1958 (Nr. 7766) und 22. Juni 1960 (Nr. 8085), Strebel vom 24. September 1959 (Nr. 7922), Dafflon vom 17. März 1960 (Nr. 8010) und Meyer-Zürich vom 29. Juni 1960 (Nr. 8093) werden mit der Revisionsvorlage erledigt. Wir beantragen Ihnen ihre Abschreibung.

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 27. Januar 1961.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Wahlen

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz

betreffend

Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 27. Januar 1961,
beschliesst:

I.

Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung wird wie folgt geändert:

Art. 6, zweiter Satz

Beträgt der massgebende Lohn weniger als 9000 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

Beträgt dieses Einkommen weniger als 9000, aber mindestens 600 Franken im Jahr, so vermindert sich der Beitragsansatz nach einer vom Bundesrat aufzustellenden sinkenden Skala bis auf 2 Prozent.

Art. 34

¹ Die jährliche einfache Altersrente setzt sich zusammen aus einem festen Rententeil von 450 Franken und einem veränderlichen Rententeil, der nach dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag abgestuft wird.

Berechnung
und Höhe der
Vollrenten
1. Die einfache
Altersrente

² Der veränderliche Rententeil wird berechnet, indem der massgebende durchschnittliche Jahresbeitrag bis zum Betrag von 150 Franken mit sechs, der 150 Franken, nicht aber 300 Franken übersteigende Betrag

mit vier, der 300 Franken, nicht aber 450 Franken übersteigende Betrag mit zwei vervielfacht und der 450 Franken übersteigende Betrag hinzugezählt wird.

³ Die einfache Altersrente beträgt jedoch mindestens 1080 Franken und höchstens 2400 Franken im Jahr.

Art. 35

2. Die Ehepaar-Altersrente

Die Ehepaar-Altersrente beträgt 160 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag entsprechenden einfachen Altersrente.

Art. 36, Abs. 1

¹ Die Witwenrente beträgt 80 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag entsprechenden einfachen Altersrente.

Art. 37, Abs. 1 und 2

¹ Die einfache Waisenrente beträgt 40 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag entsprechenden einfachen Altersrente.

² Die Vollwaisenrente beträgt 60 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag entsprechenden einfachen Altersrente.

Art. 42, Abs. 1

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		
einfachen Altersrenten und Witwenrenten	Ehepaar-Altersrenten	einfachen Waisenrenten und Vollwaisenrenten
Franken 3000	Franken 4800	Franken 1500

Art. 43, Abs. 1

¹ Die ausserordentlichen Renten entsprechen, vorbehältlich Absatz 2, dem Mindestbetrag der zutreffenden ordentlichen Vollrenten.

Art. 92^{bis}

Anpassung der Renten

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung alle fünf Jahre, erstmals im Jahre 1967, nach Anhörung der Eidgenössischen Alters- und

Hinterlassenenversicherungs-Kommission Bericht über das Verhältnis zwischen Renten, Preisen und Erwerbseinkommen und stellt nötigenfalls Antrag auf angemessene Änderung der Renten.

Art. 103, Abs. 1

¹ Die aus öffentlichen Mitteln zu leistenden Beiträge an die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung betragen unter Vorbehalt von Artikel 34^{quater}, Absatz 5 der Bundesverfassung jährlich 160 Millionen Franken bis zum Ende des Jahres 1967 und hierauf 280 Millionen Franken bis zum Ende des Jahres 1977. Vom Jahre 1978 an setzt die Bundesversammlung die Beiträge aus öffentlichen Mitteln jeweils für eine fünfjährige Periode fest, wobei sich die Beiträge auf mindestens ein Viertel der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben der Finanzierungsperiode belaufen müssen.

Art. 112, zweiter Satz

Aufgehoben

II.

Die neuen Bestimmungen sind vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an auch auf bereits laufende Renten anzuwenden, doch gelten folgende besondere Berechnungsregeln:

a. Zum massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag aller ordentlichen Renten, auf welche der Anspruch vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes entstanden ist, wird ein Zuschlag von 15 Franken gemacht. Dieser Zuschlag bleibt bestehen, wenn nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Art der Rente ändert.

b. Für die Erhöhung der Teilrenten, auf welche der Anspruch vor dem 1. Januar 1960 entstanden ist, wird zum Mindestbetrag der Vollrente gemäss Ziffer I, Artikel 34 bis 37 für jedes massgebende volle Beitragsjahr ein Zwanzigstel des Unterschiedes zwischen der im Einzelfall zutreffenden Vollrente und dem erwähnten Mindestbetrag hinzugerechnet.

c. Die Kürzung um ein Drittel der Ausländern und Staatenlosen zustehenden Renten, auf welche der Anspruch vor dem 1. Januar 1960 entstanden ist, wird aufgehoben.

III.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Bundesbeschluss

über das

Volksbegehren für die Verbesserung der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungsrenten

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in das Volksbegehren vom 22. Dezember 1958 für die Verbesserung der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungsrenten und in eine Botschaft des Bundesrates vom 27. Januar 1961,

gestützt auf Artikel 121 der Bundesverfassung und Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren für die Verbesserung der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungsrenten wird dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Das Volksbegehren lautet wie folgt:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen auf dem Wege der Volksinitiative gemäss Artikel 121 der Bundesverfassung das Begehren, es sei die Bundesverfassung wie folgt abzuändern:

Artikel 34^{quater}, Absatz 5 der Bundesverfassung, der lautet: „Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone dürfen sich zusammen auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen“ wird aufgehoben und durch den folgenden Absatz 5 ersetzt:

„Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone sollen zusammen im Durchschnitt der Jahre höchstens die Hälfte, mindestens aber zwei Fünftel des Gesamtbedarfes der Versicherung betragen.“

Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung wird durch folgende Übergangsbestimmung ergänzt:

„Die aus der Revision von Absatz 5 sich ergebenden Mehreinnahmen sind für die Erhöhung des realen Wertes der Renten und für deren regelmässige Anpassung an die Teuerung zu verwenden.

Die Bundesversammlung hat innert zwei Jahren nach Annahme dieser Verfassungsbestimmung eine entsprechende Revision der Gesetzgebung vorzunehmen.“»

Art. 2

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

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.



Ansätze der Vollrenten gemäss Revisionsantrag

Beträge in Franken

Tabelle 1

Bestimmungsgrossen		Altersrenten				Hinterlassenenrenten					
Durchschnittlicher Jahresbeitrag	Durchschnittlicher Jahreslohn	Einfache		Ehepaare		Witwen		Einfache Waisen		Vollwaisen	
		Jährlich	Monatlich	Jährlich	Monatlich	Jährlich	Monatlich	Jährlich	Monatlich	Jährlich	Monatlich
bis 105	bis 2 625	1080	90	1728	144	864	72	432	36	648	54
110	2 750	1110	93	1776	148	888	74	444	37	666	56
115	2 875	1140	95	1824	152	912	76	456	38	684	57
120	3 000	1170	98	1872	156	936	78	468	39	702	59
125	3 125	1200	100	1920	160	960	80	480	40	720	60
130	3 250	1230	103	1968	164	984	82	492	41	738	62
135	3 375	1260	105	2016	168	1008	84	504	42	756	63
140	3 500	1290	108	2064	172	1032	86	516	43	774	65
145	3 625	1320	110	2112	176	1056	88	528	44	792	66
150	3 750	1350	113	2160	180	1080	90	540	45	810	68
165	4 125	1410	118	2256	188	1128	94	564	47	846	71
180	4 500	1470	123	2352	196	1176	98	588	49	882	74
195	4 875	1530	128	2448	204	1224	102	612	51	918	77
210	5 250	1590	133	2544	212	1272	106	636	53	954	80
225	5 625	1650	138	2640	220	1320	110	660	55	990	83
240	6 000	1710	143	2736	228	1368	114	684	57	1026	86
255	6 375	1770	148	2832	236	1416	118	708	59	1062	89
270	6 750	1830	153	2928	244	1464	122	732	61	1098	92
285	7 125	1890	158	3024	252	1512	126	756	63	1134	95
300	7 500	1950	163	3120	260	1560	130	780	65	1170	98
330	8 250	2010	168	3216	268	1608	134	804	67	1206	101
360	9 000	2070	173	3312	276	1656	138	828	69	1242	104
390	9 750	2130	178	3408	284	1704	142	852	71	1278	107
420	10 500	2190	183	3504	292	1752	146	876	73	1314	110
450	11 250	2250	188	3600	300	1800	150	900	75	1350	113
480	12 000	2280	190	3648	304	1824	152	912	76	1368	114
510	12 750	2310	193	3696	308	1848	154	924	77	1386	116
540	13 500	2340	195	3744	312	1872	156	936	78	1404	117
570	14 250	2370	198	3792	316	1896	158	948	79	1422	119
600 und mehr	15 000 und mehr	2400	200	3840	320	1920	160	960	80	1440	120

Verbesserung der laufenden Renten

Vergleiche der Renten bei schematisierten individuellen Lohnentwicklungen
(Einfache Altersrente)

Tabelle 2

Vollständige Beitragsdauer in Jahren (In Klammern: Entstehungs- jahr)	Durchschnitt- liches Jahres- einkommen 1948 in Franken	Jahresrente in Franken gemäss Ansätzen			Prozentuale Verbesserungen		
		1948 ¹⁾	1957 ²⁾	1962 ³⁾	1957/48	1962/57	1962/48
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1 (1949)	750	480	900	1080	88	20	125
	2 500	758	905	1086	19	20	43
	3 750	772	935	1113	21	19	44
	5 000	778	945	1133	21	20	46
	7 500	788	965	1170	22	21	48
	12 500	788	985	1204	25	22	53
5 (1953)	15 000	788	995	1212	26	22	54
	750	480	900	1080	88	20	125
	2 500	788	940	1125	19	20	43
	3 750	862	1083	1261	26	16	46
	5 000	888	1135	1365	28	20	54
	7 500	938	1233	1545	31	25	65
10 (1958)	12 500	938	1338	1710	43	28	82
	15 000	938	1375	1740	47	27	86
	750	480	900	1080	88	20	125
	2 500	825	1010	1200	22	19	45
	3 750	975	1280	1470	31	15	51
	5 000	1025	1390	1690	36	22	65
	7 500	1125	1580	2040	40	29	81
	12 500	1125	1800	2365	60	31	110
	15 000	1125	1850	2400	64	30	113

¹⁾ Nummer der Rentenskala = Beitragsdauer gemäss Spalte (1). Durchschnittliches Jahreseinkommen gemäss Spalte (2).

²⁾ Nummer der Rentenskala = doppelte Beitragsdauer gemäss Spalte (1). Durchschnittliches Jahreseinkommen für die Entstehungsjahre 1953 und 1958 um 1 Prozent je Beitragsjahr erhöht.

³⁾ Gleiche Voraussetzungen wie ²⁾. Überdies Zuschlag von 375 Franken für das durchschnittliche Jahreseinkommen, d. h. 15 Franken für den durchschnittlichen Jahresbeitrag.

Verbesserung der Neurenten

Vergleiche der Rentensysteme bei verschiedenen Lohnniveaus
(Einfache Altersrente)

Tabelle 3

Vollständige Beitragsdauer in Jahren (In Klammern: Entstehungs- jahr)	Durchschnitt- liches Jahres- einkommen 1948 in Franken	Jahresrente in Franken gemäss Ansätzen			Prozentuale Verbesserungen		
		1948 ¹⁾	1957 ²⁾	1962 ³⁾	1957/48	1962/57	1962/48
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
15 (1963)	750	480	900	1080	88	20	125
	2 500	862	1118	1350	30	21	57
	3 750	1088	1334	1650	23	24	52
	5 000	1162	1462	1950	26	33	68
	7 500	1312	1634	2250	25	38	71
	12 500	1312	1850	2400	41	30	83
	15 000	1312	1850	2400	41	30	83
20-45 (1968 und später)	750	480	900	1080	88	20	125
	2 500	900	1118	1350	24	21	50
	3 750	1200	1334	1650	11	24	38
	5 000	1300	1462	1950	12	33	50
	7 500	1500	1634	2250	9	38	50
	12 500	1500	1850	2400	23	30	60
	15 000	1500	1850	2400	23	30	60

¹⁾ Nummer der Rentenskala = Beitragsdauer gemäss Spalte (1). Durchschnittliches Jahreseinkommen gemäss Spalte (2).
²⁾ Nummer der Rentenskala = 20. Lohnniveau 1948 um 28 Prozent erhöht.
³⁾ Nummer der Rentenskala = 20. Lohnniveau 1948 um 50 Prozent erhöht.

Jährlicher Finanzhaushalt gemäss Ausgangslage

(Rentenformel 1957, Beitragsindex ab 1967 stabil = 175)

1959 Abrechnungsergebnisse, ab 1960 Vorausberechnungen

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 4

Kalender- jahre	Ausgaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge ¹⁾	Öffentliche Hand	Fonds- zinsen	Total	Jährliche Verände- rung	Stand Ende Jahr
1959	700	744	160	151	1055	+ 355	5 221
1960	738	800	160	159	1119	+ 381	5 602
1961	772	840	160	170	1170	+ 398	6 000
1962	805	875	160	180	1215	+ 410	6 410
1963	838	904	160	190	1254	+ 416	6 826
1964	870	930	160	201	1291	+ 421	7 247
1965	903	950	160	210	1320	+ 417	7 664
1966	936	965	160	222	1347	+ 411	8 075
1967	970	979	160	235	1374	+ 404	8 479
1968	1008	983	280	248	1511	+ 503	8 982
1969	1045	985	280	263	1528	+ 483	9 465
1970	1081	986	280	276	1542	+ 461	9 926
1971	1118	988	280	289	1557	+ 439	10 365
1972	1154	989	280	301	1570	+ 416	10 781
1973	1191	991	280	313	1584	+ 393	11 174
1974	1222	992	280	324	1596	+ 374	11 548
1975	1254	993	280	335	1608	+ 354	11 902
1976	1285	993	280	345	1618	+ 333	12 235
1977	1317	994	280	354	1628	+ 311	12 546
1978	1348	995	350	364	1709	+ 361	12 907
1983	1414	1006	350	418	1774	+ 360	14 708
1988	1481	1018	350	470	1838	+ 357	16 498
1993	1524	1030	350	523	1903	+ 379	18 347
1998	1568	1041	350	581	1972	+ 404	20 316
BZ ²⁾	1795	1045	350	.	.	.	.

¹⁾ Inbegriffen Beiträge der freiwillig Versicherten und der Ausländer mit kurzfristigem Aufenthalt.

²⁾ Beharrungs-Zustand, vgl. hierzu Texttabellen 2 und 3.

*Jährlicher Finanzhaushalt nach Revision**Statische Verhältnisse*

(Beitragsindex ab 1967 stabil = 175)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 5

Kalender- jahre	Ausgaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge ¹⁾	Öffentliche Hand ²⁾	Fonds- zinsen	Total	Jährliche Verande- rung	Stand Ende Jahr
1959	700	744	160	151	1055	+ 355	5221
1960	738	800	160	159	1119	+ 381	5602
1961	772	840	160	170	1170	+ 398	6000
1962	1025	871	160	175	1206	+ 181	6181
1963	1069	900	160	179	1239	+ 170	6351
1964	1115	926	160	182	1268	+ 153	6504
1965	1162	946	160	184	1290	+ 128	6632
1966	1210	961	160	186	1307	+ 97	6729
1967	1257	975	160	189	1324	+ 67	6796
1968	1305	979	280	191	1450	+ 145	6941
1969	1351	981	280	194	1455	+ 104	7045
1970	1397	982	280	197	1459	+ 62	7107
1971	1444	984	280	199	1463	+ 19	7126
1972	1490	985	280	199	1464	— 26	7100
1973	1536	987	280	196	1463	— 73	7027
1974	1576	988	280	194	1462	— 114	6913
1975	1615	989	280	189	1458	— 157	6756
1976	1655	989	280	184	1453	— 202	6554
1977	1694	990	280	176	1446	— 248	6306
1978	1734	991	578	171	1740	+ 6	6312
1983	1808	1002	603	171	1776	— 32	6227
1988	1883	1014	628	160	1802	— 81	5919
1993	1931	1026	644	145	1815	— 116	5413
1998	1979	1037	660	125	1822	— 157	4713
BZ ³⁾	2254	1041	751	.	.	.	.

¹⁾ Inbegriffen Beiträge der freiwillig Versicherten und der Ausländer mit kurzfristigem Aufenthalt.
²⁾ Bis 1967: 160 Millionen Franken; 1968–1977: 280 Millionen Franken; ab 1978 als Beispiel: $\frac{1}{3}$ der Ausgaben.
³⁾ Beharrungs-Zustand, vergleiche hierzu Texttabellen 2 und 3.

Jährlicher Finanzhaushalt nach Revision

Dynamische Verhältnisse

(Beitragsindex-Zunahme um 3 Prozent jährlich bis 2000, laufende Anpassung der Neurenten an den Beitragsindex, der Altrenten an den Preisindex mit einer Jahreszunahme um 1 Prozent)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 6

Kalender- jahre	Ausgaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge ¹⁾	Öffentliche Hand ²⁾	Fonds- zinsen	Total	Jährliche Verande- rung	Stand Ende Jahr
1959	700	744	160	151	1055	+ 355	5221
1960	738	800	160	159	1119	+ 381	5602
1961	772	840	160	170	1170	+ 398	6000
1962	1025	875	160	175	1210	+ 185	6185
1963	1089	909	160	178	1247	+ 158	6343
1964	1159	948	160	180	1288	+ 124	6467
1965	1231	979	160	182	1321	+ 90	6557
1966	1309	1013	160	182	1355	+ 46	6603
1967	1386	1049	160	182	1391	+ 5	6608
1968	1470	1083	280	184	1547	+ 77	6685
1969	1559	1120	280	184	1584	+ 25	6710
1970	1648	1156	280	185	1621	— 27	6683
1971	1736	1193	280	181	1654	— 82	6601
1972	1825	1229	280	178	1687	— 138	6463
1973	1914	1266	280	173	1719	— 195	6268
1974	2009	1308	280	165	1753	— 256	6012
1975	2104	1350	280	156	1786	— 318	5694
1976	2198	1391	280	145	1816	— 382	5312
1977	2293	1433	280	132	1845	— 448	4864
1978	2388	1475	796	122	2393	+ 5	4869
1983	2868	1750	956	116	2822	— 46	4744
1988	3348	2027	1116	102	3245	— 103	4348
1993	4040	2403	1347	71	3821	— 219	3492
1998	4733	2785	1578	24	4387	— 346	2024
BZ ³⁾	5706	2966	1902	.	.	.	.

¹⁾ Inbegriffen Beiträge der freiwillig Versicherten und der Ausländer mit kurzfristigem Aufenthalt.

²⁾ Bis 1967: 160 Millionen Franken; 1968–1977: 280 Millionen Franken; ab 1978 als Beispiel: $\frac{1}{3}$ der Ausgaben.

³⁾ Beharrungs-Zustand, vgl. hiezu Texttabellen 2 und 3.

Technische Bilanzen auf 1. Januar 1962

Ewige Renten (Jahresdurchschnitte) in Millionen Franken

Tabelle 7

Bilanzposten	Ausgangs- lage	Nach Revision	
		Statisch ¹⁾	Dynamisch ²⁾
<i>A. Aktiven</i>			
a. Ausgleichsfonds ³⁾	177	177	177
b. Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber ⁴⁾	1001	997	1979
c. Zuwendungen der öffentlichen Hand ⁵⁾	303	506	1020
Total der Aktiven	1481	1680	3176
<i>B. Passiven</i>			
a. Ausserordentliche Renten . . .	29	38	40
b. Ordentliche Renten	1234	1588	3010
c. Leistungen an Fremdarbeiter (Pro-rata-Renten + Beitrags- rückvergütungen)	117	135	317
d. Verwaltungskosten	14	14	29
Total der Passiven	1394	1775	3396
<i>C. Überschuss</i>			
der Aktiven (+) bzw.	+ 87		
der Passiven (—).		— 95	— 220
	1481	1680	3176

¹⁾ Vgl. Annahmen Tabelle 5.
²⁾ Vgl. Annahmen Tabelle 6.
³⁾ D. h. Zinsen des Ausgleichsfonds Stand 1. Januar 1962: 6000 Millionen Franken, einschliesslich 811 Millionen Franken Beiträge der Fremdarbeiter.
⁴⁾ Einschliesslich Beiträge der Fremdarbeiter (Statisch 83 Millionen Franken, Dynamisch 162 Millionen Franken).
⁵⁾ Bis 1967: 160 Millionen Franken; 1968–1977: 280 Millionen Franken; ab 1978: Ausgangslage 350 Millionen Franken, nach Revision als Beispiel: $\frac{1}{2}$ der Ausgaben.

**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 Verbesserung der Renten
dieser Versicherung (...)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8151
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.02.1961
Date	
Data	
Seite	213-270
Page	
Pagina	
Ref. No	10 041 227

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.