

Bundesblatt

105. Jahrgang

Bern, den 21. Mai 1953

Band II

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

6439

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Abänderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

(Vom 5. Mai 1953)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Abänderung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie die dazu gehörende Botschaft zu unterbreiten.

Erster Teil

Einleitung

A. Die allgemeine Ausgangslage

I.

Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (im folgenden AHVG genannt) ist zum ersten Mal durch das am 1. Januar 1951 in Kraft getretene Bundesgesetz vom 21. Dezember 1950 revidiert worden. Das Ziel dieser Revision bestand in der Ausmerzung gewisser Härten, die sich in den ersten Jahren der Geltungsdauer des AHVG offenbart hatten, soweit dies ohne strukturelle Änderungen möglich war und auf Grund der damals möglichen Beurteilung der finanziellen Lage verantwortet werden konnte. Dabei war in Betracht zu ziehen, dass noch keine ausreichenden Erfahrungen und Unterlagen zur Verfügung standen, welche eine absolut zuverlässige Beurteilung der finanziellen Lage erlaubt hätten. Deshalb war grosse Zurückhaltung gegenüber allen Begehren, deren Verwirklichung grössere finanzielle Auswirkungen

zur Folge gehabt hätte, notwendig. In diesem Sinne ist denn auch eine Reihe von zum Teil an sich berechtigten Abänderungsvorschlägen zurückgestellt worden.

II.

Als Ende des Jahres 1951 die Ergebnisse der ersten technischen Bilanz der AHV, die auf den Stichtag des 31. Dezembers 1950 erstellt worden war und bekanntlich einen ansehnlichen Aktivenüberschuss erzeugte, bekannt geworden sind, wurde neuerdings eine ganze Reihe von Abänderungsanträgen gestellt. Wir erwähnen die Motionen der Nationalräte Gysler (3. Oktober 1951), Guinand (17. März 1952) und Muret (17. März 1953), die Postulate der Nationalräte Bratschi (17. Dezember 1951), Munz (19. März 1952), de Courten (4. Juni 1952), Masina (23. September 1952), Meister (24. September 1952) und Nicole (19. März 1953), das Postulat von Ständerat Fricker (18. März 1953) sowie die Kleinen Anfragen der Nationalräte Schwendener (17. September 1951) und Georges Borel (10. März 1953). Wir erwähnen im weitern die am 13. März 1952 eingereichte und von den eidgenössischen Räten dem Bundesrat zur Berichterstattung überwiesene Initiative des Kantons Wallis, die auf einer vom Grossen Rate einstimmig angenommenen Motion folgenden Wortlauts beruht:

«Gestützt auf Artikel 93 der Bundesverfassung wird der Kanton eingeladen, bei den Bundesbehörden vorstellig zu werden bezüglich der Verbesserung der Mindestrenten der Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Diese Abänderung muss getroffen werden, um vor allem folgendem Rechnung zu tragen:

- a. der Erhöhung der Lebenshaltungskosten seit der Einführung der AHV,
- b. den gegenüber den Vorausberechnungen höheren Beitragseingängen bei den Kassen,
- c. dem Kapitalüberfluss auf dem nationalen Markt,
- d. der Notwendigkeit, die Mindestrenten zu erhöhen, um die wirtschaftlich schwachen Versicherten vor Bedürftigkeit und Not zu schützen.»

Endlich sind Eingaben des Stadtrates von Zürich (30. Mai 1952) und von über 20 politischen Parteien und sozialen Institutionen sowie zahlreicher Privater eingegangen, in welchen die verschiedensten Anträge auf Abänderung des AHVG gestellt wurden.

III.

Gemäss AHVG Artikel 92 ist über jede technische Bilanz der Eidgenössischen AHV-Kommission Bericht zu erstatten und hat diese Kommission dem Bundesrat Antrag zu stellen über allfällige Massnahmen, die ihr auf Grund der technischen Bilanz notwendig erscheinen. Am 12. März 1952 beschloss die Kommission nach eingehender Diskussion mehrheitlich, dem Bundesrat die Verwendung des sich aus der technischen Bilanz ergebenden Überschusses zu beantragen. An der gleichen Sitzung sprach sich die Kommission dafür aus, dass der Überschuss ausschliesslich für Verbesserungen der AHV verwendet werden

sollte und lehnte dementsprechend Vorschläge auf Verwendung des Aktivenüberschusses für andere Zwecke (insbesondere die Einführung einer Invalidenversicherung) oder zur Erleichterung der Beitragspflicht der öffentlichen Hand an die AHV ab. An ihren Sitzungen vom 5. September, 21. November 1952 und 25. Februar 1953 bereinigte die Kommission sodann ihre Anträge an den Bundesrat.

Einen hinsichtlich der Verwendung des Überschusses grundsätzlich ablehnenden Standpunkt nimmt eine Eingabe der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren vom 2. Juli 1952 ein, in welcher der Bundesrat ersucht wird, «auf die Begehren um Verbesserungen der Versicherungsleistungen vorläufig nicht einzutreten». Wir werden zu dieser Auffassung unter lit. D Stellung nehmen.

B. Die finanzielle Ausgangslage

Die finanzielle Ausgangslage der AHV kann nicht auf Grund der jährlichen Betriebsrechnung, sondern nur auf Grund der technischen Bilanz beurteilt werden. In der technischen Bilanz erscheinen als Aktiven die vorhandenen Mittel sowie die Barwerte der vermutlich zu erwartenden Einnahmen und als Passiven die Barwerte der vorausgerechneten Verpflichtungen des Versicherungsträgers. Die Gegenüberstellung der Aktiven und Passiven ermöglicht nach Umrechnung der Barwerte in «ewige Renten» die Aufstellung eines Durchschnittsbudgets der Versicherung auf weite Sicht und gibt Aufschluss über die finanzielle Lage der Versicherung, d. h. darüber, ob sie sich im Gleichgewicht befindet oder nicht.

Für die eidgenössische AHV wurden bereits zweimal solche technische Bilanzen aufgestellt, nämlich vor Einführung der Versicherung im Jahre 1947 (vgl. «Das finanzielle Gleichgewicht der AHV», Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 7. Juni 1947) und das zweite Mal nach Ablauf der ersten drei Versicherungsjahre, auf Ende 1950. Die letztgenannte technische Bilanz wurde vom Bundesamt für Sozialversicherung gemäss AHVG Artikel 92, Absatz 1, erstellt und im Anhang zum Bericht über die Eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung im Jahre 1950 veröffentlicht. Die ihr zugrunde liegenden Annahmen demographischer, wirtschaftlicher und finanztechnischer Art wurden nach den vom Ausschuss für die technische Bilanz der Eidgenössischen AHV-Kommission genehmigten Richtlinien getroffen.

Die Erstellung einer technischen Bilanz nach drei Versicherungsjahren drängte sich auf, da die im Jahre 1947 gemachten Vorausberechnungen zum Teil auf theoretischen Annahmen fussten, welche sobald als möglich durch Erfahrungszahlen nachgeprüft werden mussten, weil die Entwicklung der Löhne und übrigen Erwerbseinkommen einen die Vorausberechnung übersteigenden Beitragseingang verursachten, dessen versicherungstechnische Auswirkungen festgestellt werden mussten, und weil die am 1. Januar 1951 wirksam gewordene Gesetzesrevision sowie die zwischenstaatlichen Vereinbarungen ursprünglich nicht in Rechnung gestellte finanzielle Auswirkungen hatten.

I. Die Ergebnisse der technischen Bilanz

1. In bezug auf jene Rechnungselemente, welche starken Schwankungen unterworfen sind, wurden bei Erstellung der technischen Bilanz die Auswirkungen verschiedener Varianten geprüft. Beim technischen Zinsfuss wurden Ansätze von 2 bis 4 Prozent in Rechnung gestellt und beim Beitragsniveau, welches proportional zur Summe der jährlichen Erwerbseinkommen verläuft, wurde der Einfluss von durchschnittlichen jährlichen Beitragssummen von 880 bis 640 Millionen Franken untersucht, was einer Variation der gesamtschweizerischen jährlichen Summe aller Erwerbseinkommen von 9,5 bis 16 Milliarden Franken entspricht.

Gestützt auf die Erfahrungen der ersten drei Versicherungsjahre wurden im Bericht über die technische Bilanz auf Ende 1950 die Ergebnisse einer mittleren Variante dieser Bilanz (Zinsfuss $2\frac{3}{4}$ Prozent, Beitragsniveau 480 Millionen Franken im Jahr) in den Vordergrund gestellt, bei welcher sich der durchschnittliche jährliche Aktivenüberschuss auf rund 40 Millionen Franken, d. h. auf ca. 5 Prozent der künftigen Verpflichtungen beläuft.

Inzwischen sind jedoch die Rechnungsergebnisse der Jahre 1951 und 1952 bekannt geworden. Aus diesen ergibt sich, dass zwar am Zinsfuss von $2\frac{3}{4}$ Prozent festgehalten werden muss, dass aber ohne Bedenken von einem Beitragsniveau von 460 Millionen Franken ausgegangen werden kann. Hinsichtlich des Begriffes des Beitragsniveaus ist zu bemerken, dass es sich um eine theoretische Grösse handelt, welche lediglich als Ausgangsbasis für die Ermittlung der effektiven jährlichen Beitragssummen dient und zunächst nur die Beiträge der gesamten ansässigen Wohnbevölkerung bei einem normalen Beschäftigungsgrad umfasst. Darüber hinaus muss jedoch mit dem natürlichen Zuwachs des Kreises der Beitragspflichtigen sowie mit den durch den erhöhten Beschäftigungsgrad und durch den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte verursachten zusätzlichen Beitragseinnahmen gerechnet werden. Deshalb fällt die effektive jährliche Beitragssumme um 10 bis 20 Prozent höher aus als das entsprechende theoretische Beitragsniveau. Bei einem Beitragsniveau von 460 Millionen Franken beträgt die in die technische Bilanz einzusetzende Beitragssumme rund 520 Millionen Franken im Jahr. Diese Schätzungen kommen der Wirklichkeit bedeutend näher als die erstgenannten Annahmen, welche von einem Beitragsniveau von 480 Millionen Franken ausgehen. Deshalb hat das Bundesamt für Sozialversicherung in seinem Bericht für das Jahr 1951 als Hauptvariante für die technische Bilanz ein Beitragsniveau von 460 Millionen Franken, d. h. eine durchschnittliche jährliche Beitragssumme von 520 Millionen Franken, sowie einen Zinsfuss von $2\frac{3}{4}$ Prozent in Rechnung gestellt. Die diesem jährlichen Beitragsertrag entsprechende Summe der Erwerbseinkommen beträgt 13 Milliarden Franken im Jahr und ergibt für die Männer ein durchschnittliches Arbeitseinkommen von 6200 und für die Frauen ein solches von knapp 3000 Franken im Jahr.

Es sei festgestellt, dass diese Rechnungsannahmen die notwendigen Sicherheitsmargen aufweisen und insbesondere einem durch wirtschaftliche Krisen

verursachten vorübergehenden Absinken der Beitragseingänge unter das angenommene Niveau Rechnung tragen, indem nicht mit dem heutigen hohen Beschäftigungsgrad auf die Dauer gerechnet wurde.

2. Wie sich der jährliche Finanzhaushalt der Versicherung unter den getroffenen Annahmen gestalten würde, geht aus den Anhangtabellen 7 und 8 hervor sowie aus der Graphik Nr. 4. Die entsprechende technische Bilanz auf Ende 1951 ist aus der Anhangtabelle 10 (Finanzielle Ausgangslage) ersichtlich. Sie ergibt einen Aktivenüberschuss

- in Barwerten: 2564,5 Millionen Franken,
- in «ewiger Rente» (technischer Durchschnittswert pro Jahr): 69,6 Millionen Franken,
- in Prozenten der künftigen Verpflichtungen: 9 Prozent.

Die Eidgenössische AHV-Kommission hat ihren Anträgen die soeben beschriebene finanzielle Ausgangslage zugrunde gelegt. Auf ihr basieren auch die vorliegenden Abänderungsvorschläge. Es könnte nicht verantwortet werden, einen höhern Aktivenüberschuss als 69,6 Millionen Franken im Jahr in Rechnung zu stellen. In Kenntnis der heutigen demographischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten muss dieser Überschuss als Maximum bezeichnet werden.

II. Die Ursache des Aktivenüberschusses

Die Entstehung des Aktivenüberschusses ist ausschliesslich auf die seit den Vorausberechnungen des Jahres 1947 eingetretene Preis- und Lohnentwicklung zurückzuführen. Bei jenen Vorausberechnungen wurde mit einer Zentralvariante der technischen Bilanz gerechnet, bei welcher das Beitragsniveau auf 340 Millionen Franken im Jahr angesetzt wurde, und bei welchem sich die Versicherung damals im Gleichgewicht befand. Dieses Niveau entspricht etwa den um 30 Prozent erhöhten höchsten Vorkriegslöhnen. Die nunmehr aufgestellte Hauptvariante basiert auf einem Niveau von 460 Millionen Franken, welches um 35 Prozent höher liegt als das seinerzeit gewählte Niveau von 340 Millionen Franken. Demnach sollte man heute einen entsprechenden Überschuss von 35 Prozent erwarten können, und nicht nur einen solchen von 9 Prozent (vgl. Ziffer I). Die Differenz zwischen den beiden Prozentsätzen erklärt sich ohne weiteres durch die durch den Wechsel des Beitragsniveaus verursachte automatische Erhöhung der ordentlichen Renten, indem die durchschnittlichen Jahresbeiträge der einzelnen Versicherten ebenfalls im Mittel um 35 Prozent erhöht wurden, die Änderung in den demographischen Rechnungsgrundlagen (insbesondere die Verlängerung der mittleren Lebensdauer), die in festen Frankenbeträgen festgelegten Beiträge der öffentlichen Hand, welche durch die Lohnentwicklung nicht automatisch erhöht werden und mehr als ein Drittel der Einnahmen der Versicherung darstellen, die auf 1. Januar 1951 durchgeführte erste Gesetzesrevision und die finanziellen Auswirkungen der abgeschlossenen Sozialversicherungsabkommen

Bei der Wahl der zur Diskussion gestellten Revisionspunkte muss darauf geachtet werden, dass in erster Linie jene berücksichtigt werden, welche unmittelbar mit der erwähnten Preis- und Lohnentwicklung im Zusammenhang stehen.

C. Die Revisionspostulate

I. Postulate mit nennenswerten finanziellen Auswirkungen

Im folgenden geben wir einen Überblick über die wichtigsten Postulate und Anregungen für die Verwendung des Aktivenüberschusses, wobei wir alle Vorschläge, welche ausserhalb der AHV liegende Ziele verfolgen, wie zum Beispiel die Einführung der Invalidenversicherung, ausser Betracht lassen. Die Begehren sind gegliedert in solche, deren Verwirklichung eine Verminderung der Einnahmen, und solche, deren Verwirklichung eine Erhöhung der Ausgaben zur Folge hätte, wobei jeweils in Klammern die finanziellen Auswirkungen in jährlichen Durchschnittszahlen beigefügt werden, soweit das Ausmass der Begehren genügend präzisiert ist, um die finanziellen Auswirkungen abschätzen zu können.

1. Postulate, die eine Verminderung der Einnahmen zur Folge hätten

Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr (20 Millionen Franken); Aufhebung der Beitragspflicht vor Erreichung des 20. Altersjahres (19 Millionen Franken); Ermässigung der Beiträge der Selbständig-erwerbenden; Herabsetzung der Beiträge der öffentlichen Hand.

2. Postulate, die eine Erhöhung der Ausgaben zur Folge hätten

Erhöhung der Rentenansätze; erneute Heraufsetzung bzw. gänzliche oder teilweise Aufhebung der Einkommensgrenzen bei den Übergangsrenten; Zusammenlegung der ländlichen und halbstädtischen Zonen bei den Übergangsrenten (4 Millionen Franken); Herabsetzung des rentenberechtigenden Alters für alleinstehende Frauen um 5 Jahre (60 Millionen Franken); Ausdehnung der für den Bezug von Ehepaar-Altersrenten vorgesehenen 5jährigen Altersdifferenz um weitere 5 Jahre (18 Millionen Franken); Aufhebung der Teilrenten für Witwen (17 Millionen Franken); Besserstellung der nichterwerbstätigen Witwen und Ehefrauen; Übernahme der dem Bund aus der Durchführung der Versicherung erwachsenden Ausgaben durch den Ausgleichsfonds (3 Millionen Franken).

Selbst wenn wir von den Vorschlägen absehen, deren finanzielle Auswirkungen variieren können, ergibt die Addition des «Wunschataloges» einen Jahresdurchschnitt von 136 Millionen Franken. Stellt man dazu noch eine mittlere Erhöhung der Renten um 6 Prozent in Rechnung, so erhöht sich die Addition um 46 Millionen Franken, so dass Revisionswünsche im Ausmass von mindestens 182 Millionen Franken einem disponiblen Aktivenüberschuss von knapp 70 Millionen Franken gegenüberstehen.

II. Weitere Anregungen

Im Hinblick auf die in Aussicht stehende zweite Revision des AHVG sind verschiedene weitere Anregungen gemacht worden, die keine oder keine ins Gewicht fallenden finanziellen Auswirkungen haben. Wir geben im folgenden eine kurze Übersicht über die wichtigsten dieser Anregungen, gegliedert nach Sachgebieten.

1. Beiträge

Gesetzliche Verankerung der Möglichkeit, nachzubehaltende Beiträge unter bestimmten Voraussetzungen erlassen zu können; Nichteinbezug des Einkommens aus Obstgärten, Rebbergen und Wäldern in das zur Bemessung der Beiträge vom selbständigen Erwerbseinkommen massgebende Einkommen, wenn der Eigentümer nicht Landwirt ist und nicht selbst die Bewirtschaftung betreibt; Verzicht auf die Hinzurechnung der bezahlten persönlichen Beiträge zum Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit; neue Abgrenzung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen; Neuregelung der Verjährung von Beitragsforderungen.

2. Renten

Erleichterung der Voraussetzungen für den Bezug ordentlicher einfacher Altersrenten durch Ehefrauen; Vereinfachungen bei der Rentenberechnung; Verzicht auf die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre; Verzicht auf die Rentenkürzung infolge fehlender Beitragsjahre oder Abänderung des Kürzungsmodus.

3. Durchführung

Vereinfachung der Führung der individuellen Beitragskonten; Erschwerung der Voraussetzungen für die Errichtung neuer Verbandsausgleichskassen; Schaffung gleicher Voraussetzungen für die kantonalen Ausgleichskassen und die Verbandsausgleichskassen hinsichtlich der Verwaltungskosten.

D. Die Stellungnahme des Bundesrates bezüglich der Revision des AHVG

I. Grundsätzliche Erwägungen

1. Wir halten grundsätzlich dafür, dass der Aktivenüberschuss der AHV verwendet werden muss und nicht kapitalisiert werden soll. Würde man keine Massnahmen zur Verwendung des Überschusses ergreifen, so würden die Einnahmen der Versicherung deren Ausgaben immer mehr übersteigen. Überdies würde der Aktivenüberschuss durch Kapitalisation mit Zins und Zinseszinsen ständig zunehmen und sich im Laufe der nächsten 25 Jahre verdoppeln. Zudem käme es zu einer viel zu raschen Äufnung des Ausgleichsfonds, was aus volkswirtschaftlichen Gründen vermieden werden sollte. Auf Grund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen ist es nicht möglich, irgendwelche Massnahmen zu ergreifen, um den Aktivenüberschuss zu absorbieren, sind doch sowohl die Einnahmen wie die Ausgaben grundsätzlich festgelegt und könnte die AHV

alle ihr gesetzlich auferlegten Verpflichtungen selbst dann erfüllen, wenn sie jährlich 69,6 Millionen Franken weniger einnehmen würde. Schon aus diesen Gründen halten wir eine baldige Gesetzesrevision für notwendig. Diese ergibt sich aber auch aus der Überlegung, dass es nicht verstanden würde, wenn das Bestehen eines Aktivenüberschusses nicht benutzt und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten nicht ergriffen würden, um die sich aus sozialen Erwägungen aufdrängenden Verbesserungen an der AHV vorzunehmen und noch bestehende Härten auszumerzen oder wenigstens zu mildern.

Demgegenüber müssen unsere Bedenken, das AHVG nach erst 6jähriger Geltungsdauer bereits zum zweiten Mal zu revidieren, zurücktreten. Diesen Bedenken, die sich dahin zusammenfassen lassen, dass die Einführungszeit, gemessen an der unbeschränkten Geltungsdauer der AHV, noch recht kurz ist und dass zu häufige Revisionen dieses Gesetzes der Rechtssicherheit abträglich sind und die Durchführung erschweren, muss aber unseres Erachtens dadurch Rechnung getragen werden, dass die Revision auf das Notwendige beschränkt wird und keine Änderung mit sich bringt, deren Auswirkungen nicht klar überblickbar sind. In diesem Sinne haben wir denn auch eine Reihe von Wünschen, die zum Teil an sich durchaus berechtigt erscheinen mögen, bewusst zurückgestellt.

2. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren begründet ihren Standpunkt, vorläufig auf die Begehren um Verbesserungen der Versicherungsleistungen nicht einzutreten, insbesondere mit der zur Zeit fehlenden Finanzierung der zweiten und dritten Etappe hinsichtlich der Leistungen der öffentlichen Hand an die AHV. Die Finanzdirektorenkonferenz weist darauf hin, dass schon die Finanzierung der ersten Etappe für viele Kantone nicht leicht war, so dass ein Finanzausgleich geschaffen werden musste (Art. 106 AHVG), und fährt dann fort:

«Für die zweite Stufe und die weitere Steigerung der Beiträge ist deren Finanzierung in keiner Weise gesichert. Was dann, wenn diese Deckungsaufgabe in die Zeit einer wirtschaftlichen Depression fällt? Eine Steigerung der Beiträge der Wirtschaft würde alsdann nicht minder Schwierigkeiten bereiten. Unter diesen Umständen liegt die Frage auf der Hand, was mit der AHV geschehen würde, wenn die öffentliche Hand die im Gesetz vorgesehenen erhöhten Leistungen ab 1968 und 1978 nicht mehr im vollen Umfange zu erbringen vermöchte.»

Unter Bezugnahme auf die vielen Begehren auf Erhöhung der Leistungen schreibt die Finanzdirektorenkonferenz:

«Diese Entwicklung erfüllt uns mit Besorgnis. Wir haben den Eindruck, dass weitherum, zumal nach dem Erscheinen des Berichtes des Bundesamtes für Sozialversicherung, irrige Vorstellungen über den finanziellen Stand der AHV bestehen. Das hat unsere Konferenz veranlasst, uns grössere Klarheit über die Situation durch eine eingehendere Prüfung der Angelegenheit zu verschaffen und eine Abklärung der Auffassungen der kan-

tonalen Regierungen durch eine entsprechende Fühlungnahme herbeizuführen. Die kantonalen Regierungen unterstützen mit einigen ganz wenigen Ausnahmen den Beschluss unserer Konferenz, die Bundesbehörden seien mit allem Nachdruck zu ersuchen, es sei vorderhand auf die Verwendung des technischen Überschusses des zentralen Ausgleichsfonds der AHV zu verzichten.

Nach unseren Erkundigungen beim Präsidenten der von Ihnen eingesetzten Fachkommission (Herr Dr. Ackermann, früherer Direktor der volkswirtschaftlich-statistischen Abteilung der Nationalbank) ist, wie nebenbei erwähnt werden mag, der Schluss angebracht, dass keine stichhaltigen, kapitalwirtschaftlichen Gründe für die sofortige Abschöpfung des errechneten Überschusses des zentralen Ausgleichsfonds vorliegen.

Wir möchten Sie, in Übereinstimmung mit der dargelegten Auffassung der kantonalen Regierungen dringend bitten, auf die Begehren um Verbesserung der Versicherungsleistungen vorläufig nicht einzutreten. Sollte entgegen unseren Erwägungen das Bestreben die Oberhand erlangen, heute schon diese Leistungen zu verbessern, so muss erwartet werden, dass ebenfalls heute schon festgestellt wird, wie die Finanzierung der öffentlichen Mehrleistungen ab 1968 bewerkstelligt werden soll. Es ist aber nicht recht ersichtlich, wie der Bund darüber Klarheit erhalten soll, bevor die Neuordnung des Bundeshaushaltes, die im Jahre 1954 abgeschlossen sein muss, auch nur sichtbar in Angriff genommen ist. Diese Neuordnung ist geeignet, gewisse Rückwirkungen auf den Finanzhaushalt der Kantone mit sich zu bringen, was für die Finanzierung ihrer Leistungen an die AHV von Bedeutung sein wird. Darüber hinaus werden sich in diesem Zusammenhange heikle Fragen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen stellen.

Erst wenn die Diskussion über diese Fragen in Fluss gekommen ist, wird es sich für jedermann klar zeigen, dass die errechneten augenblicklichen Überschüsse noch gar nicht real bestehen und auch nie Wirklichkeit erlangen werden, wenn die dargelegten Finanzierungsfragen nicht oder nur in ungenügender Masse gelöst werden können. Zugunsten einer abwartenden Haltung spricht auch der Umstand, dass auf diese Weise am einfachsten einem bemühen Feilschen um einen problematischen Bilanzüberschuss Einhalt geboten werden kann.

Wir sind uns bewusst, dass dem einzelnen Versicherten die Erhöhung seiner Bezüge näher liegt als die Sorge um die Zuwendungen der öffentlichen Hand an die AHV. Es muss aber doch darauf hingewiesen werden, dass die das ganze Volk umfassende AHV nicht für sich allein betrachtet werden darf, dass vielmehr gerade der bei ihr stark ausgeprägte soziale Ausgleich ohne die Mitwirkung des Staates ausgeschlossen wäre. Die AHV und ihre Versicherten sind in stärkster Masse daran interessiert, dass ihre Ansprüche in einem gesunden Verhältnis zu der für die öffentliche Hand tragbaren Belastung bleiben.»

Wir sind uns wohl bewusst, dass die Finanzierung der beiden weiteren Etappen hinsichtlich der Leistungen der öffentlichen Hand an die AHV zur Zeit nicht sichergestellt ist. Würden wir jedoch der Argumentation der Finanzdirektoren folgen, so wäre dies gleichbedeutend mit einer neuen Aufrollung des gesamten Finanzierungsproblems der AHV. Wir halten dafür, dass an dieser Frage zur Zeit unter keinen Umständen gerüttelt werden darf. Der im AHVG festgelegte Finanzierungsplan und insbesondere auch die Verteilung der Lasten zwischen den Versicherten und der öffentlichen Hand beruht auf einem lang umkämpften und nur mühsam erreichten Kompromiss. Der Versuch, gestützt auf den bestehenden Überschuss von der erreichten Verständigungslösung abzugehen, würde schwere Auseinandersetzungen nach sich ziehen. Wir halten deshalb dafür, dass mindestens zur Zeit auf den Finanzierungsplan der AHV, wie er im AHVG niedergelegt ist, nicht zurückgekommen werden sollte. Dazu kommt, dass ein Eingehen auf den Standpunkt der Finanzdirektoren gleichbedeutend wäre mit einem Verzicht auf jegliche Verbesserung der AHV; denn es ist ja nicht anzunehmen, dass die Lösung der von der Finanzdirektorenkonferenz aufgeworfenen Fragen in absehbarer Zeit möglich wäre. Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass die Verwendung des derzeit bestehenden Überschusses der AHV unabhängig von der Regelung der Finanzierung der beiden weiteren Etappen erfolgen sollte. Wir sind überzeugt davon, dass der bestehende Überschuss im Sinne einer Verbesserung der Leistungen der AHV verwendet werden muss; es würde sicher nicht verstanden, wenn er kapitalisiert würde im Hinblick auf eine spätere Entlastung der öffentlichen Hand. Wir sind im übrigen, in Abweichung vom Standpunkt der kantonalen Finanzdirektoren, der Auffassung, dass es auch aus volkswirtschaftlichen Gründen nicht erwünscht ist, durch Kapitalisierung von Überschüssen den Ausgleichfonds noch stärker anwachsen zu lassen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf unsere Ausführungen Ziff. II, 1, lit. b, nachstehend, sowie auf jene am Schlusse des dritten Kapitels.

II. Die Richtlinien für die Wahl der Revisionspunkte

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass dem zur Verfügung stehenden Aktivenüberschuss von knapp 70 Millionen Franken Revisionspostulate gegenüberstehen, deren Verwirklichung die AHV mit mindestens 182 Millionen Franken belasten würde. Daraus ergibt sich, dass nur ein Teil der Wünsche erfüllt werden kann und andere, so gerechtfertigt sie an sich auch sein mögen, zurückgestellt werden müssen. Wir waren mit der eidgenössischen AHV-Kommission bestrebt, eine Wahl zu treffen, die eine wohlabgewogene Berücksichtigung aller Interessen erlaubt. Dabei liessen wir uns von folgenden Gesichtspunkten leiten.

1. Für die Wahl der Revisionspunkte sind vor allem sozialpolitische und finanztechnische Überlegungen massgebend.

a. Die sozialpolitischen Überlegungen sowie die Betrachtungen struktureller Art führen zu einer ersten Ausscheidung verschiedener Revisionspunkte, indem folgendes zu berücksichtigen ist:

Die unter lit. B, Ziffer II, angestellten Betrachtungen zeigen eindeutig, dass die Ursachen des Aktivenüberschusses einzig und allein im Mehrertrag der Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber begründet sind. Dieser Mehrertrag ist seinerseits auf die wesentliche Erhöhung der mittleren Erwerbseinkommen zurückzuführen. Durch diese Entwicklung stehen aber die mittleren Renten nicht mehr im ursprünglich gewollten Verhältnis zu den mittleren Arbeitseinkommen, so dass es vordringlich ist, dieses Verhältnis soweit als möglich wiederum herzustellen. Deshalb steht die systematische Anpassung der Rentenansätze an die veränderten Einkommensbedingungen im Vordergrund.

Da an der Entstehung des Aktivenüberschusses praktisch alle Beitragspflichtigen beteiligt sind, soll die Revision möglichst weiten Kreisen zugute kommen. Revisionspunkte, welche nur einen kleinen Teil der Versicherten interessieren, können deshalb nicht berücksichtigt werden, dies um so weniger, als eine Zersplitterung des Aktivenüberschusses eine sozial wertvolle Regelung der vordringlichen Probleme verunmöglichen würde.

Verschiedenen Postulaten wurde bereits anlässlich der ersten Gesetzesrevision auf den 1. Januar 1951 weitgehend Rechnung getragen. Dies trifft insbesondere zu in bezug auf die Erleichterung der Beitragspflicht der Selbständigerwerbenden, für welche damals die sinkende Beitragsskala dermassen erweitert wurde, dass zwei Drittel dieser Kategorie davon Nutzen ziehen können. Auch bei den Einkommensgrenzen für die Übergangsrenten dürfte sich eine weitere Verbesserung nur noch in bescheidenem Ausmass rechtfertigen, da die erste Gesetzesrevision eine Erhöhung dieser Grenzen um 67% mit sich gebracht hat, so dass heute etwa 70% der vor dem 1. Juli 1883 geborenen Versicherten bezugsberechtigt sind.

b. Die finanztechnischen Gründe erhärten zum Teil die bereits unter lit. a angestellten Erörterungen und können überdies richtunggebend sein für die Ausscheidung noch verbleibender Revisionspunkte:

Die finanziellen Grundpfeiler der Versicherung, wie sie durch die geltenden Bestimmungen im Gesetz verankert sind, dürfen durch die Revision nicht tangiert werden, ansonst das finanzielle Gleichgewicht ernstlich gefährdet wäre. Wir denken dabei vor allem an den vierprozentigen Beitragsansatz der Versicherten und die Zuwendungen der öffentlichen Hand gemäss der gewählten Treppenmethode. Insbesondere dürfte es kaum in Frage kommen, zu Lasten des Überschusses die Leistungen von Bund und Kantonen herabzusetzen. Ursprünglich stellte nämlich der durchschnittliche Wert dieser Finanzierungstreppe die Hälfte aller direkten Einnahmen der Versicherung dar, wogegen dieser gleiche Wert heute nur noch etwa ein Drittel der Einnahmen ausmacht. Die Zuwendungen der öffentlichen Hand haben mit der eingetretenen Preis- und Lohnentwicklung nicht Schritt gehalten, so dass sie indirekt herabgesetzt worden sind. Es wird später einmal zu prüfen sein, ob es im Sinne einer weiteren Beschränkung der Höhe des Ausgleichsfonds zweckmässig wäre, die Abstufung der Finanzierungstreppe anders zu gestalten.

Sodann ist darauf zu achten, dass das Finanzierungssystem der Versicherung durch die Revision wiederum mindestens ebenso nahe an das Um-lageverfahren zu liegen kommt, wie es anlässlich der Einführung des Gesetzes vorgesehen war. Diese Forderung steht mit dem Zuwachsrhythmus und dem Stand des Ausgleichsfonds in engster Verbindung. In diesem Zusammenhang möchten wir auf die Schlussfolgerungen des im Anhang zum Jahresbericht 1951 veröffentlichten Berichtes der vom Eidgenössischen Volkswirtschafts-departement eingesetzten Expertenkommission für die Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des AHV-Fonds hinweisen. Es scheint uns im Sinne der Schlussfolgerungen dieses Expertenberichtes notwendig, die zeitliche Verteilung der durch die Revision hervorgerufenen Mehrausgaben und Mindereinnahmen so zu gestalten, dass der Zuwachsrhythmus des Fonds bereits vom Jahre 1954 an merklich verlangsamt wird. Dies ist aber nur möglich, wenn man jenen Postulaten den Vorrang gibt, welche von Beginn an wirksam sind. So hätte es z. B. keinen Sinn, nur die Vollrenten zu erhöhen, was erst in 15 Jahren zu praktisch fühlbaren Mehrausgaben führen würde. Es muss zum mindesten dafür gesorgt werden, dass auch die Übergangs- und die Teilrenten fühlbar erhöht werden.

Wir haben uns bei der Wahl der Revisionspunkte in erster Linie von den soeben angestellten Überlegungen leiten lassen. Demzufolge liegt das Schwerk-
gewicht der Revisionsvorlage bei der Rentenerhöhung, und zwar direkt durch eine sichtbare Erhöhung der Rentenansätze und indirekt dadurch, dass auf die nach Beginn des Anspruches auf Altersrenten zu bezahlenden Beiträge, welche die Renten zum Teil ganz wesentlich kürzen, verzichtet wird.

2. Mit der zweiten Revision des AHVG ist auch darnach zu trachten, dass die mit der ersten Revision eingeleitete Ausmerzung noch bestehender Härten soweit als möglich fortgesetzt wird. Davon ausgehend drängt sich eine Erhöhung der Renten auf verschiedenen Sektoren sowie der Verzicht auf die sich in vielen Fällen hart auswirkende Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr auf. Gleichzeitig gilt es, die Entstehung neuer Härten zu vermeiden. In diesem Sinne sehen wir eine nochmalige, allerdings bescheidenere Erhöhung der Einkommensgrenzen für die Übergangsrenten vor, um zu vermeiden, dass die Erhöhung der Ansätze der Übergangsrenten in vielen Grenzfällen sich gar nicht auswirken kann. Daneben sehen wir noch einige Änderungen untergeordneter Natur vor, welche die Ausmerzung oder zum mindesten Milderung zutage getretener Härten erlaubt.

3. Hinsichtlich der Wahl der andern Revisionspunkte, nämlich jener ohne nennenswerte finanzielle Auswirkungen, haben wir uns von der bereits angetönten grundsätzlichen Erwägung leiten lassen, dass man sich auf das unerlässlich Notwendige beschränken muss und keine Abänderungen vornehmen darf, die tiefgreifende strukturelle Abänderungen bedingen oder deren Auswirkungen nicht klar überblickbar sind. Diese Voraussetzungen werden unseres Erachtens heute von einer ganzen Anzahl von Postulaten nicht erfüllt,

so beispielsweise vom Begehren auf Besserstellung der nichterwerbstätigen Witwen und Ehefrauen, vom Begehren auf Befreiung gewisser Eigentümer von Obstgärten, Rebbergen und Wäldern von der Beitragspflicht, vom Begehren auf die Nichtinzurechnung des bezahlten persönlichen Beitrages zum Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit und vom Begehren auf Falllassen oder Abänderung der Rentenkürzung infolge fehlender Beitragsdauer. Die meisten dieser und anderer, in unserer Vorlage nicht berücksichtigten Punkte, sind zweifellos ernsthafter weiterer Prüfung wert, müssen jedoch zunächst zurückgestellt werden. Auf der andern Seite halten wir es für richtig, jene Postulate zu berücksichtigen, die sich auf Grund der Erfahrungen aufdrängen und deren Verwirklichung ohne strukturelle Änderungen möglich und in ihren Auswirkungen klar überblickbar ist. In diesem Sinne wurden in die Revisionsvorlage u. a. neue Bestimmungen über den Erlass der Nachzahlung geschuldeter Beiträge, über die Verjährung von Beitragsforderungen, über die Voraussetzungen für den Bezug ordentlicher einfacher Altersrenten durch Ehefrauen und über die Voraussetzungen für die Errichtung neuer Verbandsausgleichskassen aufgenommen. Im weitern enthält die Revisionsvorlage einige Bestimmungen, welche eine Vereinfachung der Rentenberechnung und der ihr zugrunde liegenden Führung der individuellen Beitragskonten ermöglichen. Endlich sehen wir auf Grund der bisherigen Erfahrungen einige Änderungen an den Bestimmungen über die freiwillige AHV vor.

4. Wir sind der Überzeugung, dass die nach den vorstehend skizzierten Richtlinien getroffene Wahl der Revisionspunkte alle wesentlichen Interessen in wohlabgewogener Weise berücksichtigt. Dies ist auch die Auffassung der eidgenössischen AHV-Kommission, welche diese Wahl nach eingehenden Beratungen getroffen hat.

Zweiter Teil

Die Grundzüge der neuen Regelungen

A. Die Verbesserung der Rentenansätze

I. Richtlinien

1. Das mögliche Ausmass der Rentenerhöhung

Der Aktivenüberschuss der technischen Bilanz beträgt auf Ende 1951, wie eingangs ausgeführt, rund 70 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt. Sofern hievon 23 Millionen Franken für die Aufhebung der Beitragspflicht nach dem 65. Altersjahr (vgl. lit. B nachstehend) und für die Übernahme der Verwaltungskosten des Bundes (vgl. lit. C, Ziff. IX nachstehend) verwendet werden, stehen ca. 47 Millionen Franken zur Verbesserung der Rentenansätze zur Verfügung, was, verglichen mit den ursprünglich für Rentenausgaben vorgesehenen 767 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt (vgl. Anhangtabelle 10, Bilanzrubrik B, a und b), eine mittlere Rentenerhöhung im Ausmass von 6%

erlaubt. Die Umrechnung des künftigen Bezügerbestandes aller Rentenarten in volle einfache Altersrenten-Einheiten ergibt eine durchschnittliche Zahl von knapp 600 000 einfachen Altersrentnern im Jahresdurchschnitt auf weite Sicht. Daraus ist ersichtlich, dass die zur Verfügung stehenden 47 Millionen Franken eine mittlere Rentenerhöhung je einfache Altersrente von rund 80 Franken im Jahr ermöglichen.

2. Die Methode der Rentenerhöhung

Bei den soeben gemachten Angaben handelt es sich lediglich um Mittelwerte; sie wollen keineswegs besagen, dass sämtliche Renten im Einzelfall um 6% heraufgesetzt werden, oder dass z. B. jede einfache Altersrente eine jährliche Erhöhung von 80 Franken erfahren soll. Ein solches Vorgehen wäre identisch mit einer Erhöhung der Rentenansätze anhand der Methode der Teuerungszulagen, welche Methode von der eidgenössischen AHV-Kommission einhellig abgelehnt wurde. Das Verfahren der fixen oder prozentualen Teuerungszulagen ist nur dann angezeigt, wenn es sich bei den Leistungen ebenfalls um Einheitsrenten oder prozentual festgelegte Renten, wie bei Pensionskassen, handelt. Die AHV beruht jedoch auf einem sozial abgestuften Leistungssystem, bei welchem die untern und mittleren Einkommensschichten im Verhältnis zu ihrem Arbeitseinkommen eine prozentual höhere Rente erhalten als die Angehörigen der obern Einkommenskategorien. Die Rentenerhöhungen müssen diesem Umstande unbedingt Rechnung tragen.

Der Berechnung der ordentlichen AHV-Renten liegen drei Abstufungselemente zugrunde, nämlich die Rentenart, die Beitragsdauer des Jahrganges und der durchschnittliche Jahresbeitrag. Im Hinblick auf die Erhöhung der Rentenansätze ist vor allem das letzterwähnte Kriterium von Bedeutung, d. h. der durchschnittliche Jahresbeitrag oder das zu ihm proportionale durchschnittliche Arbeitseinkommen, welches der Versicherte erzielt. Zum Zweck der Rentenberechnung wird das durchschnittliche jährliche Arbeitseinkommen gegenwärtig in drei Hauptintervalle zerlegt, nämlich:

- das für das Rentenminimum gültige Intervall von 0-750 Franken,
- das für die Rentenprogression massgebende Intervall von 750-7500 Franken,
- das für das Rentenmaximum gültige Intervall von 7500 Franken und mehr.

Diese drei Intervalle sind demnach durch die beiden Kardinalpunkte von 750 und 7500 Franken des durchschnittlichen Arbeitseinkommens im Jahr gekennzeichnet. Ob diese beiden Punkte den Verhältnissen entsprechend gewählt sind oder nicht, kann nur die zahlenmässige Verteilung der Rentner auf die drei Intervalle entscheiden, denn die Abstufung würde ihren Sinn verlieren, falls z. B. eine verhältnismässig zu grosse Zahl der Rentner auf das Rentenmaximum entfallen würde. Eine Entwicklung in dieser Richtung ist nun tatsächlich eingetreten zwischen den Vorausberechnungen des Jahres 1947 und jenen der technischen Bilanz, welche im Jahre 1951 erstellt wurde. Bei den erstgenannten Berechnungen konnten noch Einkommensverteilungen

verwendet werden, gemäss welchen etwa 20% der männlichen Vollrentner die Maximalrenten erhalten hätten, dies bei einem Beitragsniveau von 340 Millionen Franken. Die Erhöhung des Beitragsniveaus auf 460 Millionen Franken, welches den Berechnungen für die technische Bilanz zugrunde liegt, hat nun aber zur Folge, dass 40% der männlichen Vollrentner die Maximalrente erhalten können. Die eingetretene Lohnentwicklung hat deshalb zur Folge, dass die Zahl der Maximalrentenbezüger verdoppelt wird. Die Abstufung der Renten nach der Höhe des Arbeitseinkommens ist deshalb eingeschränkt worden. Die Gewährung von Teuerungszulagen könnte nun das erwähnte Missverhältnis nicht beheben, indem auf diese Weise die Maxima auch nur einheitlich erhöht würden, aber die auf die erhöhten Maxima entfallende Zahl der Rentner bliebe nach wie vor die gleiche.

Diese Darlegungen zeigen deutlich, dass die vorgesehene Rentenverbesserung vor allem darauf abzielen hat, den ursprünglichen Sinn der Abstufung nach dem durchschnittlichen Arbeitseinkommen wiederum voll herzustellen; dies kann aber nur durch eine Verschiebung der Kardinalpunkte herbeigeführt werden. Die eidgenössische AHV-Kommission hat dieses Vorgehen einstimmig gebilligt. Darauf beruht denn auch der vorliegende Gesetzesentwurf. Die in Aussicht genommene Methode soll sowohl bei den laufenden als auch bei den künftig entstehenden Renten zur Anwendung gelangen. Wir möchten darauf hinweisen, dass die erwähnte Verschiebung der Kardinalpunkte nicht einen Übergang zur gleitenden Rentenskala bedeutet, analog zu der in letzter Zeit öfters diskutierten gleitenden Lohnskala. Bei einer solchen gleitenden Rentenskala müssten nämlich u. a. die Kardinalpunkte laufend in Abhängigkeit von einem Lebenskosten- bzw. Lohnindex festgesetzt werden, was bei unserem nachstehend erörterten Antrag offensichtlich nicht der Fall ist.

II. Die Gestaltung des Rentensystems

1. Die ordentlichen Renten

a. Die Berechnung der Vollrenten (Art. 34–37 AHVG). Gemäss der in Artikel 34 niedergelegten Regelung variiert die einfache Altersrente zwischen 480 und 1500 Franken im Jahr. Das Minimum gilt bis zu einem durchschnittlichen Jahresbeitrag von 80 Franken, d. h. bis zu einem massgebenden Arbeitseinkommen von 750 Franken im Jahr; das Maximum wird erreicht, falls der durchschnittliche Jahresbeitrag 300 Franken erreicht oder übersteigt, was einem durchschnittlichen Arbeitseinkommen von 7500 Franken jährlich entspricht. Für durchschnittliche Jahresbeiträge, welche zwischen diesen beiden Kardinalpunkten liegen, gelten die bekannten Rechnungsregeln, wonach zu einem festen Rententeil von 800 Franken ein veränderlicher Rententeil geschlagen wird, welcher sich aus der Multiplikation der ersten 150 Franken des durchschnittlichen Jahresbeitrages mit 6 und der zwischen 150 und 300 Franken liegenden Beitragsteile mit 2 ergibt. Diese Rechnungsregeln sollen grundsätzlich beibehalten werden. Hingegen wird vorgesehen, bei der einfachen Altersrente

das Minimum auf 600 Franken und das Maximum auf 1700 Franken im Jahr zu erhöhen. Diese doppelte Erhöhung bedeutet nichts anderes als die Anwendung der unter Ziffer I, 2, aufgezeigten Methode der Verschiebung der Kardinalpunkte, indem bei gleichbleibenden Rechnungsregeln zunächst die Grenze für den Gültigkeitsbereich des Rentenminimums von einem jährlichen Erwerbseinkommen von 750 Franken auf ein solches von 1250 Franken heraufgesetzt wird. Damit ein neues Rentenmaximum von 1700 Franken (statt 1500 Franken) entstehen kann, wird vorgesehen, dass Beitragsteile, welche den durchschnittlichen Jahresbeitrag von 300 Franken übersteigen, noch mit 1 multipliziert werden (siehe Art. 34, Abs. 2, des Gesetzesentwurfes). Dermassen wird das neu vorgesehene Rentenmaximum bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 12 500 Franken erreicht. Die Versicherten, deren durchschnittliches Erwerbseinkommen zwischen 7500 und 12 500 Franken liegt, erfahren dank der zusätzlichen Multiplikation der entsprechenden Beiträge mit 1 ebenfalls eine Rentenerhöhung, indem auf diesem Sektor eine neue, etwas verlangsamte Rentenprogression entsteht.

Die Höhe der übrigen Rentenarten wird nach wie vor von derjenigen der einfachen Altersrente abgeleitet, indem die in den Artikeln 35-37 vorgesehenen prozentualen Verhältnisse grundsätzlich beibehalten werden, wie dies die Anhangtabelle 1 für die Minima und Maxima und die Anhangtabellen 2 und 3 für die Alters- und die Witwenrenten unter der Rubrik «Skala 20» belegen. In den neu formulierten Artikeln 35 und 37 wird auf die Angabe der Rentenminima und -maxima verzichtet, da sie sich automatisch ergeben. So beträgt zum Beispiel die maximale Ehepaar-Altersrente 160% der maximalen einfachen Altersrente, d. h. 160% von 1700 Franken, was 2720 Franken ergibt. In bezug auf die Waisenrenten (vgl. Anhangtabelle 4) ist hervorzuheben, dass die Rentenprogression im Gegensatz zur bisherigen Regelung parallel zu derjenigen der übrigen Rentenarten fortgeführt wird. Bei den geltenden Maxima für Waisenrenten ist nämlich die Rentenprogression für höhere durchschnittliche Erwerbseinkommen als 3750 Franken verunmöglicht, wogegen sie nun bis zum Grenzeinkommen von 12 500 Franken fortgeführt wird, was zur Folge hat, dass die verhältnismässige Erhöhung der Waisenrenten im Durchschnitt dreimal so gross ausfällt als bei den übrigen Rentenarten. Den Begehren um starke Erhöhung der Waisenrenten im Sinne des Familienschutzes gemäss Artikel 34^{quintus} der Bundesverfassung wird demzufolge weitgehend Rechnung getragen. Abschliessend verweisen wir auf die Graphik Nr. 1 des Anhanges, welche einen Vergleich der geltenden mit der neu vorgeschlagenen Ordnung der Vollrenten erlaubt.

Neben der soeben skizzierten Abänderung der allgemeinen Berechnungsregeln sieht der Entwurf noch eine besondere Verbesserung der den jüngeren Witwen mit Kindern zukommenden Renten vor. Der geltende Artikel 36, Absatz 1, enthält fünf verschiedene Prozentsätze für die Witwenrenten, wobei der niedrigste Ansatz von 50 Prozent der einfachen Altersrente denjenigen Witwen zukommt, die vor Vollendung des 30. Altersjahres verwitwen.

AHVG Artikel 36, Absatz 1, in der Fassung des Entwurfes enthält diesen Prozentsatz nicht mehr, so dass die Frauen, die vor Vollendung des 30. Altersjahres verwitwen, den zwischen 30 und 40 Jahren verwitweten Frauen gleichgestellt werden, d. h. eine Witwenrente erhalten, die 60 Prozent der einfachen Altersrente beträgt. Da Frauen, die vor Vollendung des 40. Altersjahres verwitwen, nur dann eine Witwenrente beanspruchen können, wenn sie Kinder haben, wirkt sich diese Verbesserung nur für Witwen mit Kindern aus. Diese wiederum dem Familienschutzgedanken Rechnung tragende Verbesserung erlaubt auch, das absolute Minimum der Witwenrenten auf 80 Prozent des Mindestbetrages der einfachen Altersrente, d. h. auf 480 Franken im Jahr (bisher 375 Franken) anzusetzen. Auf den gleichen Betrag wird übrigens auch die Übergangsrente für Witwen in ländlichen Verhältnissen gehoben werden. Endlich kommt die vorgesehene Abänderung von AHVG Artikel 36, Absatz 1, auch den Wünschen der eidgenössischen AHV-Kommission entgegen, welche eine Verbesserung der Renten für junge Witwen mit Kindern für dringend wünschbar hielt, dieses Ziel aber auf anderem Wege erreichen wollte, und zwar durch eine neue Abgrenzung zwischen Voll- und Teilrenten für die Witwen. Wir halten diese Abänderung des Rentensystems für verfrüht, da sie strukturelle Änderungen, insbesondere bei den gekürzten Renten (AHVG Art. 39) bedingen würde, die noch einer eingehenden Prüfung in grösserem Zusammenhang bedürfen.

Da gemäss der beantragten Neuordnung für alle unter 40 Jahren verwitweten Frauen mit Kindern der gleiche Prozentsatz gilt, scheint es angezeigt, auch alle unter 40 Jahren verwitweten Frauen ohne Kinder einander gleichzustellen. Das bedingt die Erhöhung der einmaligen Witwenabfindung für kinderlose Frauen, die vor Vollendung des 30. Altersjahres verwitwen; sie erhielten bisher eine einmalige Witwenabfindung in der Höhe eines Jahresbetrages der einfachen Altersrente und sollen nun, gleich wie die nach vollendetem 30. Altersjahr verwitweten Frauen eine einmalige Witwenabfindung in der Höhe des doppelten Jahresbetrages der einfachen Altersrente erhalten. Damit erhöht sich die minimale Witwenabfindung von 480 auf 1200 Franken, die maximale Witwenabfindung von 3000 auf 3400 Franken.

Die finanziellen Auswirkungen des Verzichtes auf den fünfzigprozentigen Ansatz der Witwenrenten und der Erhöhung der einmaligen Witwenabfindung für Witwen unter 30 Jahren halten sich in bescheidenem Rahmen. Sie dürften im Jahresdurchschnitt rund 0,5 Millionen Franken betragen, ungefähr gleich viel wie die Verwirklichung der von der eidgenössischen AHV-Kommission beantragten Verbesserung des Rentensystems für die Witwen.

b. Die Berechnung der Teilrenten (Art. 38 AHVG). Auch hier möchten wir die Berechnungsregeln grundsätzlich beibehalten. Hingegen soll nun auch bei den Teilrenten eine Erhöhung der Rentenansätze in Funktion des durchschnittlichen Jahresbeitrages erfolgen; und zwar wiederum durch die Methode der Verschiebung der Kardinalpunkte. Neben den bereits erwähnten Kardinalpunkten betreffend die Minima und Maxima spielt bei den Teilrenten

noch ein weiterer Kardinalpunkt eine entscheidende Rolle, nämlich der durchschnittliche Jahresbeitrag, bis zu welchem die Teilrenten gleich den Vollrenten sind und welcher gleichzeitig den Grundbetrag der Teilrenten bestimmt (bisher 75 Franken, was einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 1875 Franken entspricht).

Gemäss der Vorlage wird der für die Berechnung des Grundbetrages der Teilrenten massgebende durchschnittliche Jahresbeitrag von 75 auf 100 Franken erhöht. Dadurch erfolgt automatisch eine fühlbare Erhöhung der Grundbeträge, wie dies aus Anhangtabelle 1 ersichtlich ist. Das entsprechende Jahreseinkommen erhöht sich von 1875 auf 2500 Franken. Die Abweichung der Teilrenten von den Vollrenten erfolgt nun erst ab dem zuletzt genannten Betrag und wird demzufolge gemildert, indem die Grundbeträge einheitlich um 20 Prozent erhöht werden. Im übrigen macht sich auch bei den Teilrenten die Erhöhung der Rentenmaxima der Vollrenten fühlbar, da bei höhern durchschnittlichen Erwerbseinkommen als 7500 Franken im Jahr der Berechnung der Teilrente ebenfalls die neuen Vollrentenansätze zugrunde gelegt werden. Die zahlenmässige Auswirkung der Verbesserung der Teilrenten ist auszugsweise in den Anhangtabellen 2 und 3 (Skalen 1, 5, 10 und 15) wiedergegeben. Besonders deutlich kommt der vorgesehene Erhöhungsmechanismus in der graphischen Darstellung Nr. 2 zum Ausdruck.

2. Die Übergangsrenten

a. Die Erhöhung der Rentenansätze. Die in Artikel 43, Absatz 1, AHVG, festgesetzten Rentenbeträge beruhen auf einer Ansatzreihe «städtisch-halbstädtisch-ländlich» für die einfache Altersrente von 750-600-480 Franken im Jahr. Bei diesen Ansätzen bestehen starre Grössenbeziehungen zwischen den ordentlichen und den Übergangsrenten; so ist die Rente «ländlich» gleich dem Mindestansatz der ordentlichen Rente und der Ansatz für die städtischen Verhältnisse ist gleich hoch wie der Grundbetrag der entsprechenden Teilrente. In bezug auf die bestehenden Ansätze der Übergangsrenten wird nun in zweifacher Beziehung Kritik geübt. Einmal beanstanden die Vertreter der ländlichen Gebiete, dass die Differenz «Stadt-Land» im Ausmass von 270 Franken im Jahr zu gross sei. Vereinzelt wird auch einer völligen Angleichung der Rente das Wort geredet. Sodann beklagen sich manche Bezüger ordentlicher Renten in halbstädtischen und städtischen Verhältnissen, dass ihre ordentliche Rente kleiner ausfalle als die für ihre Gebiete vorgesehene Übergangsrente. Dem ersten Einwand wird seitens der Vertreter der städtischen Verhältnisse entgegengehalten, dass sich eine Differenz «Stadt-Land» von 270 Franken im Jahr allein schon im Hinblick auf die unterschiedlichen Mietpreise rechtfertige, abgesehen von den übrigen Komponenten der Lebenshaltungskosten. In bezug auf den zweiten Einwand möchten wir festhalten, dass 93 Prozent aller Bezüger ordentlicher Renten zum mindesten eine gleich hohe und in den meisten Fällen eine höhere Rente beziehen als die ihren Ortsverhältnissen

entsprechende Übergangsrente. Immerhin liegen für eine Minderheit von rund 7 Prozent aller ordentlichen Rentenbezüger die Verhältnisse umgekehrt, und deshalb werden diese systematischen Differenzen zwischen ordentlichen und Übergangsrenten in städtischen und halbstädtischen Verhältnissen von den betroffenen Personen, welche während mehr oder weniger langen Perioden Beiträge entrichtet haben, als Härte empfunden, was sich in zahlreichen Zuschriften widerspiegelt. Dieses Differenzenproblem wurde schon vor Einführung der Versicherung und später auch von der eidgenössischen AHV-Kommission geprüft, doch konnte keine Lösung gefunden werden, welche die Differenzen vollständig beheben kann, ohne dass gleichzeitig neue, schwerwiegende strukturelle und finanzielle Schwierigkeiten entstehen.

Die Revision des AHVG gibt aber die Möglichkeit, die beiden Differenzenprobleme wenigstens teilweise zu lösen. Wir möchten dabei an die äusserste Grenze gehen, welche mit dem bestehenden Rentensystem noch vereinbar ist. Dabei lassen wir uns von folgenden Grundgedanken leiten:

Die Übergangsrenten und die ordentlichen Renten sind einander wesensfremd, und zwar in bezug auf den Rentenanspruch als auch hinsichtlich der Rentenberechnung. Es ist deshalb nicht unerlässlich, dass die eingangs aufgezeigten starren Grössenbeziehungen zwischen diesen beiden Rentenkategorien in vollem Umfang aufrechterhalten werden.

Die weitgehende Annäherung der Ansätze für «Stadt und Land» verlangt in erster Linie, dass die Renten für ländliche Verhältnisse so hoch als möglich angesetzt werden. Die mit dem ordentlichen Rentensystem noch vereinbare Höchstgrenze liegt nun offensichtlich bei dem neuen Minimum der ordentlichen Renten, d. h. für die einfache Altersrente bei 600 Franken im Jahr. Würde man noch höher gehen, so ergäben sich untragbare Anomalien, indem z. B. in Gebirgsgebieten praktisch alle Beitragspflichtigen eine kleinere ordentliche Minimalrente erhalten würden als die nichtbeitragspflichtigen Übergangsrentner. Auf diese Weise würden in solchen Gegenden neue systematische Differenzen zwischen Übergangs- und ordentlichen Renten geschaffen, welche weit mehr Personen betreffen würden, als heute durch das oben angeführte Differenzenproblem in städtischen und halbstädtischen Gebieten betroffen werden.

Die Annäherung der Ansätze für «Stadt und Land» erfordert sodann, dass die Renten für städtische Verhältnisse nicht im gleichen Ausmass erhöht werden wie jene für die ländlichen Verhältnisse. Wir nehmen daher in Aussicht, die Jahresbeträge der städtischen Renten um 6 Prozent zu erhöhen, d. h. um den Betrag, welcher sich aus der unter Ziffer I, 1, aufgezeigten allgemeinen gleichmässigen Rentenerhöhung ergeben hätte. Dadurch wird auch für die Übergangsrentner in der Stadt die seit 1948 eingetretene Teuerung voll ausgeglichen. Auf diese Weise erhöht sich der Jahresansatz der einfachen Altersrente für städtische Verhältnisse von 750 auf 800 Franken.

Die soeben angestellten Betrachtungen dürften gezeigt haben, dass unter den gegebenen Umständen eine weitere Annäherung der Renten für ländliche und städtische Verhältnisse nicht mehr möglich ist. Bei den in Aussicht ge-

genommenen Ansätzen von 600 Franken für ländliche und von 800 Franken für städtische Verhältnisse drängt sich ein Ansatz für halbstädtische Gebiete von 700 Franken im Jahr geradezu auf. Daraus ersieht man gleichzeitig, dass eine Zusammenlegung der halbstädtischen Ansätze mit den ländlichen oder städtischen nicht in Frage kommen kann. Eine Zusammenlegung der Renten für halbstädtische mit jenen für ländliche Verhältnisse, wie sie ebenfalls verschiedentlich verlangt worden ist, hätte nämlich zur Folge, dass die halbstädtischen Ansätze überhaupt nicht erhöht würden, da sie heute schon 600 Franken im Jahr betragen; eine Zusammenlegung der halbstädtischen mit den städtischen Ansätzen würde aber die halbstädtischen Rentenbezüger gegenüber den beiden andern Zonen zu stark begünstigen. Die weiterhin bestehende Differenz von 200 Franken zwischen städtischen und ländlichen Renten verlangt notgedrungen eine Überbrückung durch die Zwischenstufe für halbstädtische Gebiete. Abgesehen davon würde der Übergang von einer Dreiteilung der Ortsverhältnisse zu einer Zweiteilung eine vollständige Neueinreihung der halbstädtischen Ortschaften bedingen, wovon ein grosser Teil zur ländlichen Ortsklasse geschlagen werden müsste.

Diese Überlegungen veranlassen uns, bei der einfachen Altersrente eine Ansatzreihe «städtisch-halbstädtisch-ländlich» von 800-700-600 Franken im Jahr in Aussicht zu nehmen. Dermassen erhöhen sich die einfachen Altersrenten in der Stadt um 50 Franken, in halbstädtischen Verhältnissen um 100 Franken und in ländlichen Verhältnissen um 120 Franken im Jahr, was prozentualen Erhöhungen von 6 Prozent in städtischen, von 17 Prozent in halbstädtischen und von 25 Prozent in ländlichen Gegenden entspricht. Wie sich die Erhöhung der Ansätze bei den übrigen Rentenarten auswirkt, ist aus der Anhangtabelle 5 ersichtlich; ihre prozentuale Verbesserung ist übrigens grundsätzlich die gleiche wie bei den soeben erörterten einfachen Altersrenten. Unser Antrag geht für städtische und halbstädtische Verhältnisse etwas weniger weit als die von der eidgenössischen AHV-Kommission vorgeschlagene Ansatzreihe von 840-720-600 Franken im Jahr, welche zu runden Monatsansätzen von 70-60-50 Franken geführt hätte. Wir glauben indessen, dass die von uns in Aussicht genommenen Ansätze die eingangs dargelegten Differenzenprobleme besser lösen als die von der AHV-Kommission vorgeschlagenen; gleichzeitig ergibt sich auf diese Weise eine gewisse Einsparung, welche für die nachstehend beantragte Erhöhung der Einkommensgrenzen benötigt wird.

b. Subsidiäre Erhöhung der Einkommensgrenzen. Die zu Beginn des Jahres 1951 wirksam gewordene Erhöhung der Einkommensgrenzen um 67 Prozent war das Ergebnis zweier verschiedener Massnahmen. Einmal wurden die in Artikel 42, Absatz 1, AHVG, ursprünglich vorgesehenen gesetzlichen Einkommensgrenzen direkt um 25 Prozent erhöht; sodann wurde zusätzlich vorgesehen, dass das massgebende Einkommen nur noch zu drei Vierteln angerechnet wird, so dass die aus dem Gesetz ersichtlichen nominellen Grenzen nur noch drei Viertel der effektiven Einkommensgrenzen darstellen. Die Auswirkungen dieser Massnahmen entsprachen den Erwartungen, konnte doch der

Bezügerkreis um ca. 22 Prozent erweitert werden, indem über 45000 Personen neu in den Bezug von Übergangsrenten gelangten; bei den vor dem 1. Juli 1888 geborenen Personen stieg dermassen die Bezügerquote von 56 Prozent im Jahre 1950 auf 68 Prozent im Jahre 1951.

Da die gewünschte soziale Auswirkung durch die erste Gesetzesrevision weitgehend erreicht wurde, dürfte es zum mindesten nicht vordringlich sein, die Einkommensgrenzen erneut zu erhöhen. Wenn wir dennoch eine solche Massnahme bei Anlass der bevorstehenden Revision beantragen, so liegt der Grund bei der Auswirkung der Erhöhung der Rentenansätze bei den gekürzten Übergangsrenten. Gemäss Artikel 43, Absatz 2, AHVG, werden die Übergangsrenten nämlich gekürzt, soweit sie zusammen mit drei Vierteln des massgebenden Einkommens die nominellen Einkommensgrenzen übersteigen; mit andern Worten, die gekürzte Übergangsrente stellt in diesem Falle die Differenz: «Einkommensgrenze minus drei Viertel des Einkommens» dar. Würde nun die Einkommensgrenze nicht erhöht bzw. die Anrechnungsquote der Einkommen nicht herabgesetzt, so könnte deshalb — wie die angeführte Berechnungsformel zeigt — auch die gekürzte Rente, trotz Erhöhung der ungekürzten Jahresansätze, nicht erhöht werden, wie es aus der Graphik Nr. 3 hervorgeht. Dermassen entstünde aber bei den Bezügern der gekürzten Renten, welche immerhin ca. 6 Prozent des Bezügerbestandes, also zu Beginn 1954 rund 14 000 Personen umfassen, nach der Revision eine verständliche Enttäuschung. Die einfachste Art und Weise, die effektiven Einkommensgrenzen nochmals zu erhöhen, besteht in einer indirekten Methode, indem die in Artikel 42, Absatz 1, aufgeführten, nominellen Einkommensgrenzen unberührt bleiben, hingegen die Anrechnung der massgebenden Einkommen nur noch zu zwei Dritteln statt zu drei Vierteln vorgenommen wird. Das Beispiel der städtischen Ehepaar-Altersrente möge die vorgeschlagene neue Methode illustrieren; die nominelle Einkommensgrenze beträgt 4000 Franken im Jahr, was bei der Dreiviertel-Anrechnung der Einkommen einer effektiven Grenze von 5333 Franken, bei der Zweidrittel-Anrechnung hingegen einer solchen von 6000 Franken entspricht. Auf diese Weise werden also die effektiven Einkommensgrenzen erneut um 12 Prozent heraufgesetzt, so dass gegenüber den ursprünglichen Ansätzen vom Jahre 1948 eine Verbesserung von nahezu 90 Prozent eintritt. Die Zweidrittel-Anrechnung hat überdies zur Folge, dass z. B. bei einer Einkommenserhöhung von 100 Franken die Renten der Kürzungszone nur noch um 67 Franken reduziert werden, statt um 75 Franken wie bisher oder gar um 100 Franken wie ursprünglich. Wie sich die effektiven Einkommensgrenzen gemäss unserem Antrag gestalten, geht bei allen Rentenarten der verschiedenen Ortszonen aus der Anhangtabelle 6 hervor. Die Auswirkung der Erhöhung der Rentenansätze in Verbindung mit der Zweidrittel-Anrechnung des Einkommens für Ehepaar-Altersrentner in ländlichen Verhältnissen ist aus der Graphik Nr. 3 ersichtlich.

Die Wirkung der erneuten indirekten Erhöhung der Einkommensgrenzen ist dreifach. Einmal werden zum bestehenden Bezügerkreis neue Rentenbezüger

hinzukommen, wodurch der Bezügerbestand um mehr als 5 Prozent, d. h. zu Beginn 1954 um ca. 13 000 Personen erhöht wird, so dass z. B. bei den vor dem 1. Juli 1888 Geborenen die Bezügerquote im Jahre 1954 etwa 75 Prozent betragen dürfte. Sodann wird ein Teil der gegenwärtigen Bezüger gekürzter Renten die ungekürzten Renten beziehen können, und der andere Teil wird eine gegenüber heute wesentlich höhere gekürzte Rente erhalten. Die noch bestehenden Härten dürften nach der Verwirklichung unseres Antrages vollständig behoben sein, dies um so mehr, als wir beabsichtigen, die in Artikel 60, Absatz 1, der Vollzugsverordnung vorgesehenen nicht anrechenbaren Vermögensteile (Notpfennig) ebenfalls zu erhöhen.

III. Die Auswirkungen der neuen Ansätze

1. Strukturelle Auswirkungen

Die wichtigste Auswirkung der Anpassung der Rentenansätze an die veränderten Einkommensverhältnisse beruht in der Erweiterung der Progressionsintervalle der ordentlichen Renten. Der Grenzbetrag für die Gültigkeit des Rentenmaximums beträgt zwar nach wie vor 10mal so viel als der Grenzbetrag für die Gültigkeit des Rentenminimums; hingegen ist die absolute Variationsbreite des Progressionsintervalles von ursprünglich 750 bis 7500 Franken im durchschnittlichen Jahreseinkommen um 67 Prozent erhöht und so auf die Spanne 1250 bis 12 500 Franken gebracht worden. Kein anderer Zweig der schweizerischen Sozialversicherung geht in der Anrechnung der Einkommen so weit wie die AHV nach vorgenommener Revision. Beim Grenzeinkommen von 12 500 Franken handelt es sich um den Durchschnitt einer ganzen beruflichen Laufbahn, welche in der Regel immer mit wesentlich tieferen Einkommen beginnt, so dass meistens selbst jährliche Einkommen von 15 000 Franken oder mehr notwendig sind, um den Durchschnitt von 12 500 Franken zu erzielen.

Auch die Spannweite vom Rentenminimum zum Rentenmaximum wird in absoluten Frankenbeträgen vergrössert; beträgt diese bei der geltenden Regelung z. B. für die Ehepaar-Altersrente 1630 (2400 minus 770) Franken, so wird sie nach der Revision 1760 (2720 minus 960) Franken betragen. Dagegen vermindert sich die relative Spannweite der beiden Rentenextreme etwas, indem das Rentenmaximum nur um ca. 13 Prozent erhöht wird, gegenüber 25 Prozent beim Rentenminimum. Das neue Verhältnis des Maximums zum Minimum beträgt 2,833 verglichen mit 3,125 bei der gegenwärtigen Regelung.

Strukturell ebenso tiefgreifend wie die Erhöhung der Minima und Maxima ist die Heraufsetzung des Grundbetrages der Teilrenten um 20 Prozent. Mit der Neuregelung kommt er um 50 Prozent über das Rentenminimum zu stehen, wogegen es gegenwärtig rund 56 Prozent sind.

2. Direkte und indirekte Rentenerhöhung

Die Rentenverbesserungen im Einzelfall sind aus den Anhangtabellen 2—5 ersichtlich. Es mag auf den ersten Blick überraschen, dass die sichtbaren

Rentenerhöhungen sehr unterschiedlich ausfallen. So werden z. B. die laufenden Ehepaar-Altersrenten der Teilrentenskala 1 durchwegs um rund 240 Franken im Jahr erhöht, sofern das massgebende Durchschnittseinkommen 2500 Franken im Jahr übersteigt. Demgegenüber sind auf dem Progressionssektor der Einkommen von 1250 bis 7500 Franken bei den künftigen Vollrenten keine sichtbaren Verbesserungen festzustellen. Dies deshalb, weil, wie insbesondere die Graphiken Nr. 1 und 2 zeigen, die sichtbaren Erhöhungen nur dort vorgenommen werden, wo die Rentenprogression in Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen entweder gar nicht eintritt, wie bei den Minima und Maxima, oder dann nur wenig fühlbar ist, wie z. B. bei den untern Teilrentenskalen. Überall dort hingegen, wo sich diese Progression bereits bei der geltenden Regelung fühlbar auswirkt, werden keine oder nur schwache Verbesserungen vorgenommen. In all diesen Fällen tritt eine indirekte Rentenerhöhung ein, verursacht durch die durchschnittlichen Jahresbeiträge, welche infolge der eingetretenen Lohnentwicklung automatisch eine wesentliche Erhöhung erfahren. Tatsächlich sind die Löhne seit Annahme des AHVG im Jahre 1946 wesentlich gestiegen, so dass insbesondere die Vollrentner der untern und mittleren Lohnschichten einen bedeutend höhern durchschnittlichen Jahresbeitrag erzielen werden, als ursprünglich vorgesehen. In den untern Lohnschichten verursacht z. B. eine Zunahme des durchschnittlichen Jahresbeitrages um 20 Prozent eine automatische Rentenerhöhung von 10—15 Prozent und in den mittleren eine solche von rund 5-7 Prozent. Diese indirekte Rentenverbesserung übersteigt zum Teil das Ausmass der sichtbaren direkten Erhöhungen, welche jenen Rentnern zukommen, bei welchen der aufgezeigte indirekte Automatismus sich nicht auswirken kann.

Die einfachste Berechnung der mittleren Rentenerhöhung ergibt sich aus dem Vergleich der zusätzlich verursachten Mehrbelastung mit den ohne Berücksichtigung der Gesetzesrevision vom Jahre 1954 an vorgesehenen Ausgaben in jeder Rentenkategorie und bei jeder Rentenart. Zunächst betrachten wir die Auswirkung bei den verschiedenen Rentenkategorien (Texttabelle 1).

Obschon die jährliche Mehrausgabe bei den Vollrenten beachtenswert ist und jene bei den Teilrenten wesentlich übersteigt, wird durch sie nur eine direkte mittlere Erhöhung von 4,2 Prozent erzielt. Die Tabelle zeigt ferner, dass jene Rentenkategorien die grösste mittlere Rentenverbesserung erfahren, bei welchen der mittels des durchschnittlichen Jahresbeitrages verursachte Erhöhungsautomatismus nicht spielt. Berücksichtigt man jedoch bei den Vollrenten noch eine mittlere, durch die Lohnentwicklung bedingte automatische Rentenverbesserung im Ausmass von rund 5 Prozent, so ist die Gesamtverbesserung bei den Vollrenten derjenigen der übrigen Rentenkategorien mindestens gleichwertig. — Instruktiv ist auch nachstehender Vergleich der mittleren Rentenerhöhung bei den verschiedenen Rentenarten (Texttabelle 2).

Mehrausgaben und mittlere Rentenerhöhung nach Rentenkategorien

Texttabelle 1

Rentenkategorien	Durchschnittliche jährliche Mehrausgaben in Mio. Franken	Mittlere Rentenerhöhung in Prozent
<i>Übergangsrenten</i>	6,1 ¹⁾	11,9
<i>Ordentliche Renten</i>		
Teilrenten	18,7	8,8
Vollrenten	21,7	4,2
Ordentliche Renten zusammen	40,4	5,6
Übergangs- und ordentliche Renten zusammen	46,5 ¹⁾	5,9

¹⁾ Wovon 1,9 Millionen Franken auf die Erhöhung der Einkommensgrenzen bei den Übergangsrenten entfallen, welcher Betrag bei der Berechnung der mittleren Rentenerhöhung nicht einbezogen wurde.

Mehrausgaben und mittlere Rentenerhöhung nach Rentenarten

Texttabelle 2

Rentenarten	Durchschnittliche jährliche Mehrausgaben in Mio. Franken	Mittlere Rentenerhöhung in Prozent
<i>Altersrenten</i>		
Einfache Altersrenten		
Männer	6,9	5,0
Frauen	17,1	6,1
Ehepaar-Altersrenten	16,1	5,4
Altersrenten zusammen	40,1	5,6
<i>Hinterlassenenrenten</i>		
Witwenrenten	3,6	6,1
Waisenrenten	2,8	17,8
Hinterlassenenrenten zusammen	6,4	8,5
Alters- und Hinterlassenenrenten zusammen	46,5 ¹⁾	5,9

¹⁾ Wovon 1,9 Millionen Franken auf die Erhöhung der Einkommensgrenzen bei den Übergangsrenten entfallen, welcher Betrag bei der Berechnung der mittleren Rentenerhöhung nicht einbezogen wurde.

Wenn sich die Verbesserungen bei den Alters- und Witwenrenten im Rahmen der gleichen Grössenordnung von etwa 5-6 Prozent halten, so ergibt sich demgegenüber bei den Waisenrenten eine dreimal so starke Rentenerhöhung. Auf diese Weise ist den verschiedenen Begehren auf Verbesserung der Waisenrenten Rechnung getragen worden. Die Waisenrenten noch mehr zu verbessern, ginge aus finanziellen Gründen nicht an. So würde beispielsweise die generelle Heraufsetzung der Waisenrenten von 30 auf 40 Prozent der einfachen Altersrente eine finanzielle Belastung von zusätzlich 6 Millionen Franken im Jahre mit sich bringen.

8. Auswirkungen auf die Solidarität

Bekanntlich ist die Abstufung der AHV-Renten gemäss drei Elementen (Beitragsdauer, Rentenart und durchschnittlicher Jahresbeitrag) nach sozialen Gesichtspunkten vorgenommen worden, welche zu den drei grundlegenden nachstehend betrachteten Solidaritätsformen führen. Die Solidarität von jung und alt, bei welcher die Jahrgänge mit kurzer Beitragsdauer verhältnismässig höhere Renten erhalten als jene mit langer Beitragsdauer, wird durch die Revisionsvorschläge nur unwesentlich tangiert, da auch bei den für die jungen Jahrgänge vorgesehenen Vollrenten namhafte Verbesserungen angebracht werden sollen. Dies wird durch die in folgender Tabelle vorgenommene Aufteilung der mittleren Jahresbelastung an Rentenausgaben vor und nach der Revision näher belegt.

Aufteilung der mittleren Jahresbelastung nach Generationen

Texttabelle 3

Generationen	Absolute Aufteilung (in Mio. Franken)		Relative Aufteilung (in Prozent)	
	Gesetz	Antrag	Gesetz	Antrag
Übergangsrentner (0 Beitragsjahre)	42,5	48,6	5,5	6,0
Teilrentner (1-19 Beitragsjahre)	212,8	231,5	27,8	28,5
Vollrentner der Eintrittsgene- ration (20-44 Beitragsjahre) .	247,7	259,3	32,3	31,9
Vollrentner aus Neuzugängen (45 Beitragsjahre)	263,8	273,9	34,4	33,6
Total	766,8	813,3	100,0	100,0

Ebensowenig wird die Solidarität der Ledigen zugunsten der Verheirateten verstärkt, dank welcher den letzterwähnten trotz dem gleichen vierprozentigen Beitragsansatz wie für die Ledigen sechzigprozentige Rentenzuschüsse bei den

Altersrenten sowie Renten an ihre Hinterlassenen ausgerichtet werden können. Die geringfügige relative Zunahme bei den Waisenrenten wird nämlich durch eine gleichwertige relative Abnahme bei den Ehepaar-Altersrenten wettgemacht, wie die nächste Tabelle zeigt:

Aufteilung der mittleren Jahresbelastung nach Rentenarten

Texttabelle 4

Rentenarten	Absolute Aufteilung (In Mio. Franken)		Relative Aufteilung (In Prozent)	
	Gesetz	Antrag	Gesetz	Antrag
<i>Altersrenten</i>				
Einfache Altersrenten	396,6	420,6	51,7	51,7
Ehepaar-Altersrenten	295,2	311,4	38,5	38,3
Altersrenten zusammen	691,8	732,0	90,2	90,0
<i>Hinterlassenenrenten</i>				
Witwenrenten	59,1	62,6	7,7	7,7
Waisenrenten	15,9	18,7	2,1	2,3
Hinterlassenenrenten zusammen .	75,0	81,3	9,8	10,0
Alters- und Hinterlassenenrenten zusammen	766,8	813,3	100,0	100,0

Hingegen wird die Solidarität der wirtschaftlich Starken zugunsten der wirtschaftlich Schwachen, welche in der prozentual sinkenden Abstufung der Renten in Funktion vom durchschnittlichen Jahreseinkommen begründet ist, durch die vorgesehene Revision eher etwas abgeschwächt, wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht (Texttabelle 5).

Ohne Gesetzesrevision würden 39,5 Prozent der männlichen Altersrentner maximale Altersrenten erhalten. Dieser Bestand hätte allein 64,1 Prozent der gesamten entsprechenden Beitragssumme aufgebracht, wobei 22,8 Prozent der ganzen Beitragssumme nicht rentenbildend gewirkt hätte; es sind dies die Beitragsteile, welche 300 Franken im Jahr übersteigen. Nach der vorgesehenen Revision entfallen nur noch 10,8 Prozent der männlichen Altersrentner auf die neuen Rentenmaxima; sie würden noch 26,4 Prozent der gesamten Beitragssumme aufbringen, wobei nur noch 7,5 Prozent dieser Summe nicht rentenbildend wirken, d. h. Beitragsteile von mehr als 500 Franken im Jahr umfassen. Bei dieser Gelegenheit sei noch bemerkt, dass gerade die Erhöhung der Rentenmaxima einen beträchtlichen Teil der zusätzlichen Mehrausgaben absorbiert. Von den in Texttabelle 1 aufgeführten 40,4 Millionen Franken, welche zusätzlich für die ordentlichen Renten aufgebracht werden, entfällt nämlich etwa die Hälfte auf die Erhöhung der Rentenmaxima, nur 6 Millionen werden

**Relative Schichtung der Altersrentner (Männer)
nach dem durchschnittlichen Jahresbeitrag**

Texttabelle 5

Rentenansätze	Durchschnittl. Jahresbeitrag Franken	Entsprechendes Jahreseinkommen Franken	Verteilung der Personen Prozent	Verteilung der Beitragssumme Prozent
	Gemäss Gesetz			
Minima	0- 30	0- 750	4,4	0,2
Steigende Ansätze .	30-300	750-7500	56,1	35,7
Maxima	300 u. mehr	7500 u. mehr	39,5	64,1
	{davon rentenbildend		.	41,3}
	{davon nicht rentenbildend		.	22,8}
	Total		100,0	100,0
	Gemäss Antrag			
Minima	0- 50	0- 1 250	6,7	0,5
Steigende Ansätze .	50-500	1 250-12 500	82,5	73,1
Maxima	500 u. mehr	12 500 u. mehr	10,8	26,4
	{davon rentenbildend		.	18,9}
	{davon nicht rentenbildend		.	7,5}
	Total		100,0	100,0

durch die Erhöhung der Minima beansprucht und der Rest von 15 Millionen Franken für die sichtbare Erhöhung der Teilrenten auf dem mittleren Einkommenssektor verwendet. Diese Zahlen zeigen wohl am deutlichsten, dass durch die vorgesehene Revision der ursprüngliche Sinn der Rentenabstufung wieder hergestellt worden ist.

B. Die Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr

I. Die bisherige Regelung und ihre Auswirkungen

Gemäss AHVG Artikel 3, Absatz 1, besteht die Beitragspflicht solange, als eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, also auch dann, wenn ein Versicherter nach Vollendung des 65. Altersjahres weiter erwerbstätig ist. Diese Lösung wurde seinerzeit getroffen, um den Anhängern der sogenannten «Ruhestandsrente» entgegenzukommen, welche einer Lösung den Vorzug gegeben hätten, nach welcher der Rentenanspruch erst nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit entstanden wäre. In den ersten Jahren nach Einführung der AHV wirkte sich die Fortdauer der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr nicht stark aus

weil alle vor dem 1. Juli 1883 geborenen, d. h. die bis zum 30. Juni 1948 65jährig gewordenen Personen von der Beitragspflicht generell ausgenommen waren. Von Jahr zu Jahr steigt nun aber die Zahl der über 65jährigen noch beitragspflichtigen Personen und damit, wie die Erfahrung zeigt, auch die Zahl der Unzufriedenen. Es dürfte sich gegenwärtig um 60 000–70 000 Personen handeln, welche Zahl sich im Laufe der nächsten 10 Jahre ungefähr verdreifachen wird. Die meisten Versicherten können es einfach nicht verstehen, dass sie noch Beiträge bezahlen müssen, nachdem sie bereits eine Rente erhalten (vgl. Berichte des Bundesamtes für Sozialversicherung über die AHV im Jahre 1950, S. 39 und 40, und im Jahre 1951, S. 86).

II. Für und gegen die Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr

Für die Beibehaltung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr sprechen in erster Linie finanzielle Erwägungen, sind doch die Beiträge der über 65jährigen in der technischen Bilanz mit jährlich rund 20 Millionen Franken eingesetzt. Es wird an verschiedenen Orten die Auffassung vertreten, dass auf diese Einnahmen nicht verzichtet, sondern dass sie für weitere Rentenverbesserungen verwendet werden sollten. Demgegenüber ist festzustellen, dass mit 20 Millionen im Jahresdurchschnitt nur die Übergangs- und Teilrenten in einer ins Gewicht fallenden Weise verbessert werden könnten. Eine über unsere Vorschläge hinausgehende Erhöhung der Übergangs- und Teilrenten würde aber das Verhältnis zwischen den Aufwendungen für die Übergangs- und Teilrentner und jene für die Vollrentner in einer für die letztern untragbaren Weise stören. Würden die 20 Millionen ganz oder zum grössten Teil für Verbesserungen an den Vollrenten verwendet, so könnten diese zusätzlich nur in geringfügiger Weise erhöht werden. Vielen Rentenbezüglern wird durch die Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr weit wirksamer geholfen als durch eine Rentenerhöhung von sehr bescheidenem Ausmass.

Für die Beibehaltung der Beitragspflicht wird ferner ins Feld geführt, dass sie die teilweise Verwirklichung des Prinzips der «Ruhestandsrente» ermögliche. Dieses Prinzip verlangt, dass die Beiträge zwar bis zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit weiterbezahlt werden, dass aber die Rente erst in diesem Zeitpunkt, dann aber dafür unter Berücksichtigung aller bis dahin geleisteten Beiträge festgesetzt wird. Das Gesetz hat nun die Nachteile dieses Prinzips für die Versicherten, d. h. die Weiterzahlung der Beiträge vorgesehen, nicht aber die entsprechenden Vorteile, d. h. die Rentenerhöhung entsprechend den geleisteten Beiträgen. Daher könnte der Schluss naheliegen, das AHVG sei in dem Sinne abzuändern, dass die nach dem 65. Altersjahr geleisteten Beiträge noch angerechnet werden. Dies wäre indessen unvereinbar mit dem heutigen System der Rentenberechnung, weil die Renten bei Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren auf Grund des Durchschnittsbeitrages berechnet werden.

In diesem Zusammenhang sei ein Blick auf die Altersversicherungen anderer Länder geworfen: Deutschland und Österreich kennen keine obligatorische Beitragsleistungen nach dem 65. Altersjahr. In England endigt die

Beitragspflicht für nichterwerbstätige Männer mit der Vollendung des 65. und für nichterwerbstätige Frauen mit der Vollendung des 60. Altersjahres, für noch erwerbstätige Männer und Frauen mit der Vollendung des 70. bzw. des 65. Altersjahres, wobei die nach vollendetem 65. bzw. 60. Altersjahr bezahlten Beiträge zu einer entsprechenden Erhöhung der Leistungen führen. In Frankreich sind die Beiträge bis zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit zu bezahlen, doch hat jeder Versicherte die Möglichkeit, den Rentengenuss aufzuschieben und dadurch die Rente bis um 50 Prozent zu erhöhen. In Belgien erlischt die Beitragspflicht der Versicherten mit dem 65. Altersjahr, doch sind die Arbeitgeberbeiträge auch für über 65jährige Arbeitnehmer zu bezahlen. In Italien besteht die Beitragspflicht nach dem 60. Altersjahr, mit welchem die Rentenberechtigung eintritt, weiter, solange eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, wobei die Rente während der Dauer der Erwerbstätigkeit um ein Viertel gekürzt wird. Jeder Versicherte hat jedoch die Möglichkeit, den Rentenbeginn hinauszuschieben. Wird zum Beispiel die Rente bis zum vollendeten 65. Altersjahr hinausgeschoben, so tritt eine Rentenerhöhung bis zu 40 Prozent ein. In Schweden endigt die Beitragspflicht nach dem 66. Altersjahr. Es zeigt sich also, dass dort, wo noch Beiträge nach dem 65. Altersjahr bezahlt werden, deren Anrechnung vorgesehen ist. Das schweizerische System findet sich sonst nirgends. Dass die Beitragspflicht nach dem 65. Altersjahr nicht in unser System passt, zeigen auch ihre Auswirkungen auf die Ausländer, auf nach dem 65. Altersjahr zurückgekehrte Auslandschweizer und über 65jährige Ehefrauen von Übergangrentnern, die, sofern sie erwerbstätig sind, Beiträge bezahlen, ohne je eine Rente zu erhalten.

Endlich wird für die Beibehaltung der Beitragspflicht nach 65 Jahren angeführt, dass die meisten derjenigen, die nach vollendetem 65. Altersjahr noch arbeiten, sehr wohl in der Lage seien, die Beiträge weiterzubezahlen und damit ein Solidaritätsoffer zu erbringen. Dabei wird aber übersehen, dass die meisten über 65jährigen erwerbstätigen Personen gezwungen sind, noch weiter zu arbeiten. Dies betrifft insbesondere die nach Vollendung des 65. Altersjahres weiterhin erwerbstätigen Arbeitnehmer, deren Zahl gegenwärtig auf rund 100 000 geschätzt werden kann. Aber auch die zahlreichen Selbständigerwerbenden, die nach vollendetem 65. Altersjahr noch weiterarbeiten – es sind nicht weniger als ca. 55 Prozent aller über 65jährigen Erwerbstätigen – werden weniger nur aus Freude an der Arbeit bis ins hohe Alter tätig sein, sondern weil sie ihren Lebensunterhalt verdienen müssen. Es ist sicher nicht gerecht, die vermöglichen oder im Genusse einer Pension stehenden über 65jährigen Personen, die sich aus dem Erwerbsleben zurückziehen können, von der Beitragspflicht auszunehmen, wogegen die sozial weniger gut gestellten Personen, wie zum Beispiel Gebirgsbauern, Hilfsarbeiter, Handlanger, Heimarbeiter u. a. m., die sich im Alter noch ihr Brot verdienen müssen, weiterhin Beiträge bezahlen und sich ihre Rente indirekt kürzen lassen müssen.

Bestimmt gibt es eine Anzahl über 65jähriger, die es an sich nicht nötig hätten, noch weiter zu arbeiten, und denen auch die Entrichtung der Beiträge

durchaus zugemutet werden könnte. Deshalb ist auch die Frage aufgeworfen worden, ob nicht nur die sozial schwachen über 65jährigen Erwerbstätigen von der Beitragspflicht befreit werden könnten, beispielsweise jene, deren Jahreseinkommen 4800 Franken nicht übersteigt. Eine solche Lösung ist aber beim bestehenden System des Beitragsbezuges an der Quelle praktisch nicht durchführbar. Abgesehen davon ginge es natürlich nicht an, die Beiträge eines Versicherten mit einem 4800 Franken leicht übersteigenden Einkommen voll zu erheben; vielmehr müsste wohl für alle über 65jährigen ein entsprechender Abzug vom Einkommen zugelassen werden, was wiederum auf sehr grosse administrative Schwierigkeiten stossen würde.

Aber selbst im Hinblick auf jene über 65jährigen Versicherten, denen an sich die Beitragsbezahlung nach vollendetem 65. Altersjahr zugemutet werden könnte, ist die Aufhebung der Beitragspflicht gerechtfertigt. Die geltende Regelung widerspricht nämlich eindeutig dem Versicherungsprinzip, wonach für eine laufende Rente keine Prämien mehr zu bezahlen sind. Die bei gleichem Eintrittsalter ungleich langen Beitragsdauern für Erwerbstätige einerseits und Nichterwerbstätige andererseits schaffen eine Rechtsungleichheit zwischen diesen beiden Kategorien von Versicherten. Wenn man seinerzeit aus vorwiegend finanziellen Erwägungen diese Abweichung vom Versicherungsprinzip in Kauf genommen hat, so ist es heute, da die finanzielle Lage der Versicherung den Verzicht auf die Beiträge der über 65jährigen erlaubt, sicher richtig, darauf zurückzukommen.

III. Die Lösungsmöglichkeiten

Die eidgenössische AHV-Kommission hat folgende drei Lösungsmöglichkeiten in Erwägung gezogen: Die Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr (durchschnittliche jährliche Mindereinnahme von ca. 20 Millionen Franken), die Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 70. Altersjahr (durchschnittliche jährliche Mindereinnahme von ca. 6 Millionen Franken) und die Herabsetzung der nach Vollendung des 65. Altersjahres zu bezahlenden Beiträge auf die Hälfte (durchschnittliche jährliche Mindereinnahme von ca. 10 Millionen Franken). Sie kam dabei nach eingehenden Beratungen zum Schluss, dass nur die vollständige Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr das Problem befriedigend zu lösen vermag.

Durch die Aufhebung der Beitragspflicht erst nach vollendetem 70. Altersjahr könnte das Problem deshalb nicht gelöst werden, weil das Schwergewicht der nach vollendetem 65. Altersjahr noch Beitragspflichtigen bei den 65–69jährigen liegt, die im Jahresdurchschnitt rund 14 Millionen Franken aufbringen gegenüber nur rund 6 Millionen Franken, die auf die 70- und Mehrjährigen entfallen. Sozial würde eine solche Lösung noch weniger als die geltende Regelung befriedigen, da die wirtschaftlich schwächeren Erwerbstätigen, insbesondere die Arbeiter, in der Regel nicht über das 70. Altersjahr hinaus arbeiten können, weshalb die Befreiung von der Beitragspflicht nach vollendetem 70. Altersjahr

nur den besser situierten Versicherten Vorteile brächte. Endlich wäre diese Lösung grundsätzlich ebenso anfechtbar wie die geltende Regelung.

Auch die Reduktion der Beiträge nach dem 65. Altersjahr auf die Hälfte würde grundsätzlich keine befriedigende Lösung darstellen, indem sie die Nachteile der bestehenden Regelung nur mildern, aber keineswegs beseitigen würde. Ganz abgesehen davon würde die Beitragsreduktion für eine ganze Kategorie von Versicherten ein gefährliches Präjudiz bedeuten und die Durchführung erschweren. Es wäre kaum angezeigt, alle diese Folgen in Kauf zu nehmen, wenn das Ziel damit doch nicht erreicht werden kann.

Die eidgenössische AHV-Kommission hat sich daher nahezu einstimmig für die gänzliche Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr ausgesprochen. Wir haben uns dieser Auffassung angeschlossen. Die Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr bedingt die Abänderung der Artikel 3, 5 und 32 des AHVG.

C. Die weitem Abänderungen

I. Änderung der Bestimmungen über die freiwillige Versicherung

1. Der Beitritt zur freiwilligen Versicherung

a. Gemäss Artikel 58 des am 1. Januar 1953 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechtes können gebürtige Schweizerinnen, die infolge Heirat das Schweizerbürgerrecht verloren hatten, bis 1. Januar 1954 das Gesuch um Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht stellen. Sofern solche Ehefrauen noch nicht 80 Jahre alt sind, haben sie gemäss AHVG Artikel 2, Absatz 1, ohne weiteres die Möglichkeit, der freiwilligen Versicherung vom Zeitpunkt ihrer Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht an beizutreten. Anders ist es, wenn sie im Zeitpunkt der Wiedereinbürgerung das 80. Altersjahr bereits zurückgelegt haben; nach AHVG Artikel 2, Absatz 1, steht ihnen in diesem Fall die Möglichkeit des Beitrittes nicht mehr zu. Viele über 80jährige Frauen, die bereits das Wiedereinbürgerungsgesuch gestellt haben, sind nun bei den AHV-Behörden wie auch bei unseren Gesandtschaften und Konsulaten vorstellig geworden, weil sie sich sehr gerne freiwillig versichern lassen möchten. Diesem Wunsch sollte aus Billigkeitsgründen entsprochen werden, weshalb wir in Übereinstimmung mit einem Antrag der eidgenössischen AHV-Kommission dem Artikel 2 AHVG einen Absatz 3 beifügen möchten, der den Bundesrat ermächtigt, in besonderen Fällen, wie jenen der rückgebürgerten Schweizerfrauen, den Beitritt zur freiwilligen Versicherung auch nach zurückgelegtem 30. Altersjahr zu ermöglichen. Die Voraussetzungen hierzu sollen in der Verordnung festgelegt werden, wobei es sich darum handeln wird, allfällige Missbräuche auszuschliessen.

b. Gemäss der Rechtsprechung der zuständigen Rekurskommission kann sich die Ehefrau eines Auslandschweizers freiwillig versichern lassen, selbst wenn der Ehemann der freiwilligen Versicherung nicht beitrifft. Dies gilt sogar für nicht erwerbstätige Ehefrauen, da gemäss Artikel 3, Absatz 2, lit. b, nur

die nichterwerbstätigen Ehefrauen von Versicherten keine Beiträge bezahlen können. Somit können alle verheirateten Auslandschweizer der Entrichtung von Solidaritätsbeiträgen aus dem Wege gehen und trotzdem ihre Frau freiwillig versichern lassen. Auf Antrag der eidgenössischen AHV-Kommission möchten wir nun AHVG Artikel 2 durch einen Absatz 4 ergänzen, wonach sich Ehefrauen, deren Ehemänner die Möglichkeit haben oder gehabt haben, der freiwilligen AHV beizutreten, nicht mehr freiwillig versichern lassen können. Dabei kann der Bundesrat jedoch gemäss dem neuen Absatz 3 des Artikels 2 Ausnahmen zulassen für Frauen, die nach Vollendung des 30. Altersjahres verwitwen oder geschieden werden, weil es hart wäre, einer geschiedenen oder verwitweten Frau, deren Ehemann sich nicht freiwillig versichern liess, den Zutritt zur freiwilligen Versicherung zu versperren.

c. Da die Beitrittserklärung zur freiwilligen Versicherung weitgehende Auswirkungen hat, ist es notwendig, genaue Verfahrensregeln aufzustellen und den Bundesrat hierzu ausdrücklich zu ermächtigen. Dasselbe gilt für die Festsetzung der Fristen, innert welchen der Beitritt zu erklären ist. Diesen Erfordernissen trägt der neue Absatz 5 des Artikels 2 Rechnung.

d. In AHVG Artikel 19 Absatz 2, wird vorgesehen, dass freiwillig Versicherte, welche die Beiträge trotz wiederholter Mahnung nicht zahlen und nicht nachweisen, dass die Beitragszahlungen aus Gründen, die sie nicht selbst zu vertreten haben, eingestellt werden mussten, keinen Rentenanspruch aus den früher geleisteten Beiträgen ableiten können. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Bestimmung gewissen Fällen nicht gerecht zu werden vermag. Viele Auslandschweizer haben sich nämlich zur freiwilligen Versicherung fristgemäss angemeldet, nachher aber weder die Unterlagen für die Beitragsleistung geliefert, noch die Beiträge bezahlt. Solche Auslandschweizer können jederzeit mit der Beitragsbezahlung beginnen und sich somit Anspruch auf eine Rente erwerben. Die geltenden Vorschriften bieten keine Rechtsgrundlage, um solche unerwünschte Konsequenzen zu verhindern. So ist denn heute noch eine grössere Anzahl von Auslandschweizern bei den Auslandsvertretungen und der Schweizerischen Ausgleichskasse als Versicherte registriert, die sich bisher ausser der Anmeldung in keiner Weise um die daraus erwachsenden Obliegenheiten gekümmert haben und auf Mahnungen und Vorladungen hin meist nicht einmal reagierten.

Aus diesen Gründen soll in Übereinstimmung mit den Anträgen der eidgenössischen AHV-Kommission AHVG Artikel 2 durch einen neuen Absatz 6 ergänzt werden, wonach die Beitrittserklärung dahinfällt, wenn der Auslandschweizer trotz erfolgter Mahnung während fünf Jahren seit ihrer Abgabe die ihm daraus erwachsenden Pflichten nicht erfüllt.

2. Die Rentenberechtigung der Hinterlassenen freiwillig Versicherter

Gemäss AHVG Artikel 19, Absatz 1, sind die Hinterlassenen freiwillig Versicherter, die ihren Beitritt nicht in dem Zeitpunkt erklärt haben, in welchem

ihre Altersgenossen in der Schweiz beitragspflichtig geworden sind, nur rentenberechtigt, wenn der Versicherte während mindestens drei vollen Jahren die Beiträge entrichtet hat. Diese Bestimmung benachteiligt die Hinterlassenen freiwillig Versicherter offensichtlich gegenüber den Hinterlassenen von Auslandsschweizern, die einmal der obligatorischen Versicherung angehört haben, nachdem die ursprüngliche Fassung von AHVG Artikel 18, Absatz 1, anlässlich der ersten Revision des AHVG fallen gelassen worden ist und nunmehr ein einziges Beitragsjahr in der obligatorischen Versicherung genügt, um den Hinterlassenen eines ehemals obligatorisch versicherten Auslandsschweizers einen Rentenanspruch zu gewähren. Stirbt beispielsweise ein Auslandsschweizer, nachdem er während eines Jahres in der Schweiz Beiträge bezahlt hatte und nachher ins Ausland gezogen war, ohne sich freiwillig weiterversichern zu lassen, so sind seine Hinterlassenen ohne weiteres rentenberechtigt. Stirbt aber z. B. ein Auslandsschweizer, der nie in der Schweiz weilte und der freiwilligen Versicherung erst nach vollendetem 20. Altersjahr beitrug, nachdem er während 2½ Jahren Beiträge bezahlt hat, so sind seine Hinterlassenen von der Rentenberechtigung ausgeschlossen. Diese Ungleichheit sollte beseitigt werden, weshalb wir die Aufhebung von AHVG Artikel 19, Absatz 1, vorsehen.

II. Neue Abgrenzung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen

1. Die bisherige Entwicklung

AHVG Artikel 10 beschränkt sich in seiner gegenwärtigen Fassung auf Bestimmungen über die Berechnung der Beiträge der Nichterwerbstätigen. In der Botschaft vom 24. Mai 1946 wurde der Begriff der Nichterwerbstätigen wie folgt umschrieben: «Als Nichterwerbstätige gelten alle Personen, die kein Einkommen aus unselbständiger oder selbständiger Tätigkeit erzielen, das gemäss Artikel 5, Absatz 2, oder Artikel 9 der Beitragsbemessung zugrunde gelegt werden müsste.» In die Vollzugsverordnung zum AHVG wurde sodann folgende Umschreibung aufgenommen: «Als nichterwerbstätig gilt, wer während mindestens 6 aufeinanderfolgenden Monaten keine Beiträge gemäss Artikel 4-9 des Bundesgesetzes zu bezahlen hat.»

Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat sich nicht an diese Umschreibung gehalten, sondern eine neue Begriffsbestimmung vorgenommen. In einem grundlegenden Entscheid vom 5. September 1950 führte es aus, dass es in der Linie des AHVG liege, zur Beitragsleistung als Nichterwerbstätige diejenigen Versicherten heranzuziehen, deren soziale Verhältnisse sich offenkundig überwiegend auf ökonomische Werte gründen, die ihnen aus anderer Quelle als aus Erwerbstätigkeit zufließen, nämlich aus Kapitaleigentum und Rentenberechtigung. Dies sei bei einigermassen stabilen Verhältnissen jedenfalls dort anzunehmen, wo ein Versicherter auf Grund seines Erwerbseinkommens erheblich geringere Beiträge bezahlen müsste, als wenn er als Nichterwerbstätiger behandelt würde. Angesichts dieser Gerichtspraxis hob der Bundesrat anlässlich der ersten Revision der Vollzugsverordnung die oben erwähnte Bestimmung auf und beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherung, in

möglichster Anpassung an die vom Versicherungsgericht entwickelten Grundsätze eine praktisch durchführbare Lösung auf dem Verwaltungsweg durchzusetzen. Das Bundesamt kam diesem Auftrag durch Erlass eines entsprechenden Kreisschreibens am 5. Oktober 1951 nach.

Bei näherer Prüfung erwies sich, dass die vom Eidgenössischen Versicherungsgericht angeführten Grundsätze für die Abgrenzung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen wohl in Einzelfällen angewandt werden können, nicht aber generell. Es ist bei der dezentralisierten Durchführung der AHV schlechterdings unmöglich, von Amtes wegen bei allen Versicherten festzustellen, ob sie als Erwerbstätige oder aber als Nichterwerbstätige höhere Beiträge zu bezahlen hätten. Dies würde nämlich bedingen, dass jedes Jahr für alle Versicherten, deren Einkommen 15 000 Franken nicht erreicht und deren Beiträge daher weniger als 600 Franken im Jahr betragen, ein Zusammenruf aller Beitragskonten erfolgt und abgeklärt wird, ob sie auf Grund ihres Vermögens oder Renteneinkommens nicht höhere Beiträge zu bezahlen hätten. Berücksichtigt man, dass nach der Beitragsstatistik 1950 rund 1,8 Millionen Arbeitnehmer Beiträge bis zu 600 Franken pro Jahr bezahlen (wovon ca. 200 000 Arbeitnehmer mit Beiträgen bis zu 24 Franken), so erkennt man ohne weiteres die Unmöglichkeit eines solchen Verfahrens. Ist man aber gezwungen, auf die Feststellung der Verhältnisse von Amtes wegen zu verzichten, so kann die Unterscheidung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen nach den Kriterien des Versicherungsgerichtes nur in Einzelfällen, auf welche man zufällig stösst oder in denen der an der Qualifikation als Nichterwerbstätiger interessierte Versicherte dies verlangt, vorgenommen werden. Es ist bezeichnend, dass in allen neuern vom Versicherungsgericht beurteilten Fällen der Versicherte verlangt hatte, als Nichterwerbstätiger Beiträge bezahlen zu können, um dadurch seine Rente zu erhöhen. Das Bundesamt für Sozialversicherung war denn auch gezwungen, die Ausgleichskassen anzuweisen, in allen Fällen, in denen ein Versicherter mindestens 12 Franken im Jahr an Beiträgen vom Erwerbseinkommen bezahlt hat, von der Vermutung auszugehen, dass das wirtschaftliche Schwergewicht bei der Erwerbstätigkeit liege, und von dieser Vermutung nur auf Grund eines Gegenbeweises des Beitragspflichtigen oder in ohne weitere Erhebungen offensichtlichen und krassen Fällen abzugehen. In der Folge erwies es sich, dass praktisch die Ausscheidung nach den Grundsätzen des Versicherungsgerichtes nur dann vorgenommen werden konnten, wenn der Versicherte dies verlangte.

Die praktische Auswirkung der vom Eidgenössischen Versicherungsgericht aufgestellten Grundsätze für die Abgrenzung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen ist somit die, dass es vielen Versicherten anheimgestellt wird, ob sie als Erwerbstätige oder als Nichterwerbstätige Beiträge bezahlen wollen. Nun hat jedoch das Eidgenössische Versicherungsgericht selbst unter ausdrücklichem Hinweis auf das System der AHV festgestellt, dass es keiner Kategorie von Versicherten frei stehe, ihre Beiträge nach AHVG Artikel 4-9 oder aber auf Grund von AHVG Artikel 10 zu bezahlen:

In der Folge ging das Eidgenössische Versicherungsgericht noch weiter und entschied, dass Personen, welche nach seiner Definition als Nichterwerbstätige zu gelten haben, keine Beiträge vom erzielten Erwerbseinkommen schulden. Seien von einem «Nichterwerbstätigen» Beiträge vom Erwerbseinkommen geleistet worden, so müssten diese auf Gesuch hin zurückbezahlt werden. Dass diese Praxis schwerstwiegende Auswirkungen haben kann, insbesondere bei den Arbeitgebern, die sich in vielen Fällen die Frage stellen müssen, ob sie die Beiträge von den ausbezahlten Löhnen überhaupt abzuziehen haben oder nicht, bedarf keiner weitem Begründung.

2. Die Notwendigkeit einer Neuordnung und deren Bedeutung

Die kantonalen Ausgleichskassen, denen beinahe alle Nichterwerbstätigen angeschlossen sind, erachten auf Grund der geschilderten Sachlage eine neue, leicht durchführbare Abgrenzung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen als unumgänglich. Auch die Eidgenössische AHV-Kommission ist zu diesem Schluss gekommen. Wir halten es ebenfalls für unerlässlich, eine klare, mit dem System der AHV übereinstimmende und leicht durchführbare Lösung im Gesetz zu treffen.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Abgrenzung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen zwar sehr schwierige grundsätzliche Probleme aufwirft, die schlechterdings nicht in einer allen Gesichtspunkten Rechnung tragenden Weise gelöst werden können, dass sie aber nur in einer verhältnismässig kleinen Zahl von Fällen von Bedeutung ist, was aus folgenden Zahlen erhellt. Gemäss der Beitragsstatistik pro 1950 beträgt die Zahl der Nichterwerbstätigen nur rund 100 000, denen rund 2,2 Millionen Erwerbstätige gegenüberstehen. Die Nichterwerbstätigen machen somit weniger als 5 Prozent aller Beitragspflichtigen aus. Von den rund 100 000 Nichterwerbstätigen bezahlen ca. 85 Prozent nur einen Beitrag bis zu 24 Franken im Jahr und weitere 6 Prozent nur einen Beitrag bis zu 47 Franken. Es entrichten somit mehr als 90 Prozent aller Nichterwerbstätigen Beiträge von weniger als 50 Franken, wobei zu vermerken ist, dass nach unsern Vorschlägen für die Neufestsetzung der Rentenansätze erst bei durchschnittlichen Jahresbeiträgen von über 50 Franken eine höhere als die minimale Rente zur Ausrichtung gelangt.

3. Die Grundzüge der Neuregelung

a. Die auf Grund der Weisungen des Bundesamtes für Sozialversicherung eingeführte, oben beschriebene Lösung, dass Versicherte, die im Jahr Beiträge vom Erwerbseinkommen von mindestens 12 Franken bezahlen, grundsätzlich als Erwerbstätige gelten, hat sich in der Praxis gut bewährt. Die kantonalen Ausgleichskassen beantragen denn auch die Verankerung dieses Grundsatzes im AHVG, welcher Antrag der Neufassung von Artikel 10 zu Grunde gelegt worden ist.

In Abänderung der bisherigen, gestützt auf die Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes getroffenen Regelung soll der genannte

Grundsatz jedoch absolut gelten, was zur Folge hat, dass ein Beitragspflichtiger, der vom Erwerbseinkommen Beiträge von mindestens 12 Franken im Jahr bezahlt, auch dann nicht als Nichterwerbstätiger gilt, wenn er als solcher wesentlich höhere Beiträge zu bezahlen hätte.

Eine weitere Abweichung von der bisherigen Regelung besteht darin, dass die Beiträge, die ein Versicherter im gleichen Jahr gemäss AHVG Artikel 4-9, also als Erwerbstätiger bezahlt, und jene, die er gemäss Artikel 10 als Nichterwerbstätiger entrichtet, dann kumuliert werden, wenn der Beitrag vom Erwerbseinkommen weniger als 12 Franken beträgt. Nach der heute geltenden Regelung sind in solchen Fällen die vom Erwerbseinkommen bezahlten Beiträge auf die gemäss Artikel 10 geschuldeten Beiträge anzurechnen. Diese Anrechnung, die zur Vermeidung jeglicher Kumulation vorgeschrieben worden ist, führte zu administrativen Komplikationen, die in keinem vertretbaren Verhältnis zum erstrebten Ziel stehen. Sie soll daher fallen gelassen werden, was deshalb zu verantworten ist, weil sich die Kumulation in ganz engen Grenzen hält, indem zu den gemäss Artikel 10 geschuldeten Beiträgen allerhöchstens Beiträge vom Erwerbseinkommen von 11.90 Franken im Jahr hinzutreten können.

b. Die in Aussicht genommene Lösung hat den grossen Vorteil, dass sie in ihren Grundzügen bereits praktisch erprobt ist und sich eingelebt hat, so dass sich nur in ganz wenig Fällen, in denen auf Begehren des Versicherten oder auf Grund einer Untersuchung durch die Ausgleichskasse die Abgrenzung nach den Grundsätzen des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes vorgenommen werden könnte, Änderungen gegenüber der geltenden Praxis einstellen werden. Dieser Vorteil hat uns auch bewogen, eine ebenfalls geprüfte und von der Eidgenössischen AHV-Kommission gutgeheissene neue Lösungsmöglichkeit fallen zu lassen. Dies hätte darin bestanden, dass nur jene Versicherten als nichterwerbstätig betrachtet werden, die während eines Kalenderjahres überhaupt keine Beiträge vom Erwerbseinkommen bezahlt haben. Die Einführung dieser an sich vielleicht noch einfacheren Lösung hätte jedoch eine neue Klassierung zahlreicher Fälle notwendig gemacht. Des weitern hätte sie die unerwünschte Folge, dass Versicherte, die während eines Jahres einmal sporadisch gearbeitet und dabei ein paar Franken verdient haben, als Erwerbstätige nur einige wenige Rappen Beiträge schulden würden, während zum Beispiel arbeitsunfähige Anstaltsinsassen als Nichterwerbstätige den Mindestbeitrag von 12 Franken bezahlen müssten.

c. Wir verkennen nicht, dass der im Gesetzesentwurf enthaltenen Lösung vorgeworfen werden kann, dass sie es dem Nichterwerbstätigen mit grösserem Renteneinkommen und Vermögen ermöglicht, durch sporadische Ausübung einer Erwerbstätigkeit der Bezahlung der nach dem Renteneinkommen und Vermögen abgestuften Beiträge gemäss Artikel 10 zu entgehen. So hat beispielsweise, um einen seltenen Extremfall zu erwähnen, ein Privatier mit einem Vermögen von 750 000 oder mehr Franken, der gemäss AHVG Artikel 10 und Artikel 28 der Vollzugsverordnung Beiträge von 600 Franken im Jahr zu bezahlen

hätte, einen jährlichen Beitrag von 12 Franken zu entrichten, sofern es ihm gelingt auf Grund einer Erwerbstätigkeit mindestens 300 Franken im Jahr zu verdienen. Wir können darin jedoch keinen schwerwiegenden Nachteil erblicken, weil die AHV-Rente ja die Funktion hat, das infolge Alter oder Tod ausfallende Erwerbseinkommen zu ersetzen, weshalb es richtig erscheint, dass Personen mit hohem Kapital- oder Renteneinkommen und niedrigem Erwerbseinkommen nur vom letztern Beiträge bezahlen und nur eine in Beziehung zum Erwerbseinkommen gesetzte Rente erhalten.

Im übrigen ist die Zahl der Personen mit hohem Vermögen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, in der Schweiz sehr gering. Wegen dieser wenigen Personen, die übrigens über die kantonalen Steuern indirekt namhaft an die Finanzierung der AHV beitragen, ohne dadurch ihre Renten erhöhen zu können, eine sehr komplizierte, sich auf Zehntausende von Beitragspflichtigen auswirkende Regelung schaffen zu wollen, geht nicht an. Dies umso weniger, als auch mit einer Regelung, wie sie das Versicherungsgericht gerade im Hinblick auf derartige Fälle getroffen hat, praktisch keineswegs zu verhindern ist, dass Versicherte mit hohem Vermögen der Entrichtung hoher Beiträge als Nichterwerbstätige ohne Mühe entgehen können durch sporadische oder gar nur fiktive Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

III. Die Perioden für die Festsetzung der Beiträge

1. Gemäss AHVG Artikel 14, Absatz 2, sind die Beiträge vom Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit jährlich festzusetzen. Da die Steuerbehörden das für die Beitragsfestsetzung massgebende Einkommen immer nur für eine zweijährige Periode ermitteln, bleiben sich auch die Beiträge jeweils für zwei Jahre gleich. Damit ist die jährliche Festsetzung der Beiträge zu einer Formalität geworden, die beseitigt werden sollte, weil sie zur Folge hat, dass jeweils im zweiten Jahr einer Beitragsperiode eine neue, gleich wie im Vorjahr lautende Beitragsverfügung erlassen werden oder doch mindestens zu Beginn des zweiten Jahres eine nochmalige Möglichkeit der Anfechtung der Beitragsverfügung gegeben werden muss.

Mit der Eidgenössischen AHV-Kommission halten wir dafür, dass die Periode für die Festsetzung der Beiträge Selbständigerwerbender nicht im Gesetz festgelegt werden sollte, da sie sich je nach der Grundlage für die Ermittlung des Einkommens ändern kann. Sollte zum Beispiel das Einkommen einmal auf Grund jährlich oder nur alle drei Jahre vorzunehmender Steuerveranlagungen ermittelt werden, so müsste auch die Periode für die Festsetzung der Beiträge angepasst werden. Deshalb soll in AHVG Artikel 14, Absatz 2, nur vorgeschrieben werden, dass die Beiträge der Selbständigerwerbenden – wie auch der Nichterwerbstätigen und der Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber – periodisch festzusetzen sind.

2. Es hat sich gezeigt, dass die jährliche Festsetzung der Beiträge der freiwillig versicherten Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmer angesichts

der Schwierigkeit der Beschaffung von Einkommensbestätigungen sehr grosse Umtriebe mit sich bringt. Diese lassen sich angesichts der oft nur geringfügig schwankenden Einkommen kaum rechtfertigen. Der Übergang zu längern Veranlagungsperioden würde die Durchführung der freiwilligen Versicherung sowohl bei der Schweizerischen Ausgleichskasse wie namentlich auch bei den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten wesentlich vereinfachen. Wir sehen daher vor, auch die Beiträge der freiwillig Versicherten jeweils für eine mehr als einjährige Periode festsetzen zu lassen, wobei noch zu prüfen sein wird, ob und in welcher Weise Einkommensschwankungen Rechnung getragen werden soll. Die Festsetzung längerer Beitragsperioden für die freiwillig Versicherten ist auf Grund von AHVG Artikel 14, Absatz 2, in der Fassung des Entwurfes ohne weiteres möglich, da alle freiwillig Versicherten entweder als Selbständigerwerbende oder als Nichterwerbstätige oder als Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber beitragspflichtig sind.

IV. Die Verankerung des Erlasses der Nachzahlung geschuldeter Beiträge im AHVG

Die in Artikel 40 der Vollzugsverordnung zum AHVG enthaltene Bestimmung, dass Beitragspflichtigen die Nachzahlung geschuldeter Beiträge erlassen werden kann, falls diese in gutem Glauben annehmen konnten, die nachgeforderten Beiträge nicht zu schulden und die Nachzahlung für sie angesichts ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse eine grosse Härte bedeuten würde, ist vom Eidgenössischen Versicherungsgericht in bezug auf die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge nicht angewandt worden, weil sie keine Stütze im Gesetz finde. Das Gericht führte jedoch ausdrücklich aus, dass es de lege ferenda vielleicht wünschbar wäre, in bestimmten Fällen den Erlass von nachgeforderten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zugestehen zu können.

Wir sind mit der Eidgenössischen AHV-Kommission zum Schluss gekommen, dass es nicht angehe, gegen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die in gutem Glauben – vielleicht sogar auf Grund unrichtiger Auskünfte seitens der Ausgleichskasse – zu wenig Beiträge entrichtet haben, in jedem Fall rigoros vorzugehen. Wir halten es deshalb für notwendig, das Institut des Erlasses der Nachzahlung geschuldeter Beiträge im AHVG zu verankern. Da es sich empfiehlt, die Frage im einzelnen wie bisher nicht im AHVG, sondern in der Vollzugsverordnung zu regeln, soll in Artikel 14, Absatz 4, lediglich eine Ermächtigung des Bundesrates zur Regelung dieser Frage aufgenommen werden.

V. Die Neuregelung der Verjährung von Beitragsforderungen

Gemäss AHVG Artikel 16, Absatz 1, verjähren die Beitragsforderungen in 5 Jahren seit ihrer Fälligkeit. Da mit dem 1. Januar 1953 das Bundesgesetz über die AHV seit 5 Jahren in Kraft war, stellt sich im Laufe des Jahres 1953 erstmals die Frage nach der Verjährung der Beiträge, welche für das Kalenderjahr 1948 geschuldet sind. Eine eingehende Prüfung des weitschichtigen Verjährungsproblems hat ergeben, dass die geltende Vorschrift zu allgemein formu-

liert ist und daher für die Praxis verschiedene Fragen von grundsätzlicher Tragweite offen lässt. So bleiben die folgenden Fragen unbeantwortet: Die Fälligkeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie der Beiträge Selbständigerwerbender und Nichterwerbstätiger, die Gestaltung der Frist und die Wirkung des Fristenablaufes, die Verjährung abgeschriebener Beitragsforderungen, die in Verlustscheinen verurkundet sind, oder für welche die Ausgleichskasse auf Grund von Artikel 42, Absatz 1, der Vollzugsverordnung keine Verlustscheine besitzt; ferner bestehen Zweifel, ob die 5jährige Frist für die Feststellung und Vollstreckung der Beitragsforderungen gelten und ob sie auch anwendbar sein soll auf Beiträge, die nachträglich gestützt auf eine Nachsteuerveranlagung zu erheben sind oder aus einer strafbaren Handlung hergeleitet werden.

Um die Rechtsunsicherheit in dieser wichtigen Materie zu beseitigen, haben wir es als notwendig erachtet, die Vorschriften über die Verjährung genauer zu fassen. Dabei waren insbesondere zu berücksichtigen die öffentlichrechtliche Natur des AHV-Rechts, für den Fristenlauf die Beitragsfestsetzung mit dem Beschwerdeverfahren vor erster und zweiter Instanz, das Mahnverfahren mit dem Zahlungsaufschub gemäss Artikel 37 ff. und die Vorschrift von Artikel 162, Absatz 1, der Vollzugsverordnung, wonach die einer Ausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgeber alle 4 Jahre wenigstens einmal zu kontrollieren sind.

Damit die Neuregelung trotz der Vielzahl der Probleme möglichst einfach und übersichtlich ausfällt, möchten wir für die Feststellung und die Vollstreckung der Beitragsforderungen zwei gesonderte Fristen festsetzen. Die Frist, innert welcher die Ausgleichskasse die Beiträge durch eine Verfügung geltend machen oder der Beitragspflichtige Beiträge entrichten kann, beträgt 5, diejenige, innert welcher die Ausgleichskasse die rechtskräftige Forderung einzutreiben hat, 3 Jahre. Für den Beginn des Fristenlaufes wird nicht mehr wie bisher auf den Zeitpunkt der Fälligkeit abgestellt, sondern auf das Ende des Kalenderjahres, für welches die Beiträge geschuldet sind beziehungsweise in welchem die Forderung rechtskräftig wurde. Abgesehen davon, dass die Vermeidung einer Unzahl individueller Fälligkeitstermine eine wesentliche administrative Vereinfachung bedeutet, ist es mit dieser Lösung auch möglich, vielen heiklen Fragen über den Fälligkeitstermin von Beitragsforderungen, die sich nur im Zusammenhang mit dem Fristenlauf aufwerfen würden, aus dem Wege zu gehen.

Von der Überlegung ausgehend, dass aus Gründen der Rechtssicherheit und aus verwaltungstechnischen Erwägungen nach Ablauf eines bestimmten Zeitraumes in einem bestimmten Schuldverhältnis zwischen AHV und Beitragspflichtigen Ruhe eintreten soll, haben wir vorgesehen, dass dem Ablauf der Fristen die Wirkung einer Erlöschung der Forderung oder der Schuld zukommt. Die Folge einer blossen Verjährung im Sinne des Zivilrechtes wäre, dass die Ausgleichskasse eine verjährte Forderung grundsätzlich nicht mehr vollstrecken könnte, der Versicherte es dagegen völlig in der Hand hätte, die Vor- und Nachteile einer Beitragszahlung abzuwägen und dementsprechend zu handeln. Die

Einräumung einer solchen Dispositionsmöglichkeit widerspricht aber der öffentlich-rechtlichen und damit zwingenden Natur des AHV-Rechts.

Bei beiden Fristen zwingen besondere Sachverhalte zu Ausnahmebestimmungen. Müssen Beiträge auf Grund einer Nachsteuerveranlagung erhoben werden, so soll die 5jährige Frist erst mit Ende des Jahres, in welchem die Nachsteuer rechtskräftig festgesetzt wurde, beginnen. Und werden Beitragsnachforderungen aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so soll diese massgebend sein. Die 3 jährige Vollstreckungsfrist andererseits möchten wir während der Dauer eines öffentlichen Inventars oder einer Nachlaßstundung ruhen lassen, weil der Ausgleichskasse in dieser Zeit die Anhebung einer Betreibung verwehrt ist. Falls bei Ablauf der Frist ein Schuldbetreibungs- oder Konkursverfahren hängig ist, so soll die Frist erst mit dem Abschluss des Verfahrens enden. Des weitern nehmen wir in Aussicht, die Beitragsforderung auch dann erlöschen zu lassen, wenn für sie ein Verlustschein ausgestellt worden ist. Gemäss Artikel 42 der Vollzugsverordnung abbeschriebene Beitragsforderungen dürfen der Rechtsgleichheit wegen nicht unterschiedlich behandelt werden, je nachdem für sie ein Verlustschein besteht oder nicht. Endlich ist vorgesehen, dass bei Entstehung des Rentenanspruchs nicht erloschene Beitragsforderungen in jedem Fall gemäss AHVG Artikel 20, Absatz 3, noch verrechnet werden können. Beiträge, die der Rentenberechnung zugrunde gelegt werden, sollen ohne Einschränkung durch Verrechnung bezahlt werden.

VI. Milderung der Voraussetzungen für den Anspruch der Ehefrau auf eine einfache Altersrente

Das AHVG räumt den Ehefrauen nur ausnahmsweise selbständigen Anspruch auf Altersrente ein. Nach AHVG Artikel 21, Absatz 1, letzter Satz, kann eine Ehefrau die einfache Altersrente nur beanspruchen, wenn der Ehemann überhaupt kein oder noch kein Anrecht auf ordentliche Rente hat und wenn sie selbst während der Ehe Beiträge von mindestens 12 Franken im Jahresdurchschnitt geleistet hat.

Von diesen beiden Voraussetzungen ist die erste – die fehlende ordentliche Rentenberechtigung des Ehemannes – eine notwendige Folge des Institutes der Ehepaar-Altersrente und steht daher ausser Diskussion. Dagegen erweist sich die zweite Voraussetzung des Durchschnittsbeitrages von 12 Franken pro Ehejahr als allzu restriktiv. In der Praxis haben sich daraus ausgesprochene Härtefälle ergeben. Dies hat die eidgenössische AHV-Kommission veranlasst, dem Bundesrat zu beantragen, dass der Ehefrau, deren Ehemann keine ordentliche Rente beanspruchen kann, immer dann die ordentliche einfache Altersrente zugebilligt werde, wenn sie vor oder während der Ehe Beiträge geleistet hat. Voraussetzung hiezu ist selbstverständlich, dass die Ehefrau die Bedingungen von AHVG Artikel 29, Absatz 1, für den Anspruch auf eine ordentliche Rente erfüllt.

Wir stimmen diesem Antrag zu. Durch eine solche Änderung, wie sie nun durch die neue Fassung von Artikel 21, Absatz 1, zweiter Satz, herbeigeführt werden soll, werden zwar heute noch nicht alle über 65jährigen Ehefrauen nicht rentenberechtigter Männer in den Genuss einer Rente gelangen, da ziemlich viele dieser Frauen überhaupt keine Beiträge geleistet haben; in späteren Jahren dürfte es hingegen die Regel sein, dass eine Frau, die vor ihrem Mann das 65. Altersjahr erreicht, vorübergehend eine eigene Rente beziehen kann. Die finanziellen Auswirkungen der Änderung sind unerheblich, da bei der Erstellung der technischen Bilanz angenommen wurde, dass allen über 65jährigen Frauen mit einem unter 65jährigen Ehemann ein persönlicher Anspruch auf eine einfache Altersrente zusteht.

VII. Vereinfachungen bei der Berechnung des für die Rentenbemessung massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrages.

1. Die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre

a. Die eidgenössische Expertenkommission für die Einführung der AHV sah seinerzeit die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre vor, damit der für die Rentenbemessung massgebende durchschnittliche Jahresbeitrag nicht durch Jahre mit besonders niedriger Beitragsleistung zu sehr herabgedrückt werden könne. Die Streichung sollte nur erfolgen können auf Antrag des Versicherten, bei Jahresbeiträgen, die weniger als die Hälfte des Durchschnitts der unmittelbar vorangegangenen 3 Jahresbeiträge ausmachen, und unter der Voraussetzung, dass die unterdurchschnittlichen Beitragsleistungen auf Krankheit, Militärdienst, Arbeitslosigkeit, Unfall oder unverschuldete Notlage zurückgeführt werden können (vgl. Expertenbericht S. 75). Der Entwurf des Bundesrates zum AHVG sah dann die heute geltende Regelung (AHVG Art. 30, Abs. 3) vor, welche die von der Expertenkommission vorgeschlagenen einschränkenden Voraussetzungen nicht kennt. In der Botschaft zum AHVG wurde dazu auf Seiten 50/51 ausgeführt, dass es einfacher scheine, in allen Fällen und ohne Rücksicht auf die Ursache eine bestimmte Anzahl von Beitragsjahren zu streichen.

In der Folge wurde diese Frage weiter abgeklärt, wobei es sich erwies, dass die automatische Streichung der schlechtesten Beitragsjahre auf administrative Schwierigkeiten stossen werde. Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes beantragte daher im Ständerat eine Änderung von Artikel 30, Absatz 3, in dem Sinne, dass die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre – wie die Expertenkommission vorgeschlagen hatte – nur auf Antrag des Versicherten zu erfolgen hat (Sten. Bull. Ständerat 1946, S. 394 ff. u. 398). Der Berichterstatter führte dazu im Ständerat aus, dass der Antrag lediglich den Zweck habe, die individuellen Beitragskonten etwas zu vereinfachen. An der Sache selbst ändere der Vorschlag nichts. Der Ständerat stimmte denn auch dem Vorschlag diskussionslos zu, desgleichen die nationalrätliche Kommission. Der Berichterstatter im Nationalrat führte dazu aus: «Materiell bleibt die Sache also gleich. Es muss der Versicherte aber selbst dafür sorgen,

dass er zu seinem Rechte kommt. Die ständerätliche Fassung bedeutet eine wesentliche Vereinfachung» (Sten. Bull. Nationalrat 1946, S. 1021). Da gleichzeitig aber noch ein weitergehender Antrag, nämlich auf Fallenlassen der Bestimmung über die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre gestellt worden war, lehnte der Nationalrat jede Änderung von Artikel 30, Absatz 3, ab. Um das Gesetz rechtzeitig verabschieden zu können, stimmte der Ständerat darauf dem Nationalrat zu.

Da das AHVG erst etwas mehr als 5 Jahre in Kraft steht, waren bis heute noch keine Streichungen vorzunehmen. Wir sind jedoch mit der eidgenössischen AHV-Kommission zum Schluss gekommen, dass diese Massnahme die Ausgleichskassen später sehr stark belasten wird. Die automatische Streichung der schlechtesten Beitragsjahre bedingt, dass in jedem Rentenfall, in welchem nicht von vorneherein die maximale Rente zugesprochen werden kann, alle Beitragsjahre daraufhin geprüft werden müssen, ob sie zu den schlechtesten gehören oder nicht. Dies ist namentlich dann sehr zeitraubend, wenn für einen Versicherten mehrere individuelle Beitragskonten geführt werden.

b. Die Prüfung der Frage durch eine besondere Kommission, die zur Abklärung administrativer Vereinfachungsmöglichkeiten in der AHV eingesetzt worden ist, hat ergeben, dass es nicht möglich ist, an Stelle der Streichung der schlechtesten Beitragsjahre eine Massnahme zu treffen, die das verfolgte Ziel, den Einfluss allfälliger schlechter Beitragsjahre auf die Renten individuell auszuschalten, zu erreichen vermöchte. Dagegen stellte sich die Kommission die Frage, wie den durch die Regelung von AHVG Artikel 30, Absatz 3, bedingten administrativen Schwierigkeiten auf andere Weise begegnet werden könnte. Dabei lag es auf der Hand, den Vorschlag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom Jahre 1946 (vgl. lit. a oben) wieder aufzugreifen, wonach die schlechtesten Beitragsjahre nur auf Verlangen des Versicherten gestrichen werden. Wir sind zur Auffassung gelangt, dass diese Lösung, welche ja seinerzeit bereits die Zustimmung des Ständerates gefunden hat, nach wie vor sozial durchaus vertretbar ist.

Man wird vielleicht einwenden, dass es vielen Versicherten nicht möglich sein wird, im Rentenfall zu beurteilen, ob sie schlechte Beitragsjahre aufweisen, deren Streichung sich günstig auf die Rentenhöhe auswirken würde, und welche Jahre dies sind. In dieser Beziehung sei an die eingangs erwähnte ratio legis erinnert, gemäss welcher mit der Streichung der schlechtesten Beitragsjahre nur erreicht werden wollte, dass sich Jahre, in denen wegen Krankheit, Militärdienst, Arbeitslosigkeit, Unfall oder unverschuldeter Notlage ausserordentlich niedrige Beiträge bezahlt worden sind, nicht in einer erheblichen Rentenverminderung auswirken können. An Jahre, in denen man lange krank, im Militärdienst, arbeitslos oder in einer Notlage war, wird man sich aber stets erinnern. Deshalb glauben wir, dass bei zweckmässiger Orientierung der Rentenberechtigten (z. B. auf dem Rentenmeldeformular) erreicht werden kann, dass die Versicherten, für welche die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre von ins Gewicht fallendem Einfluss auf die Rentenhöhe ist, diese Streichung auch ver-

langen werden. Dabei soll die Streichung auch dann vorgenommen werden, wenn die Versicherten nicht in der Lage sind, die schlechtesten Beitragsjahre zu nennen.

Administrativ dürfte sich die vorgeschlagene Lösung in erster Linie in einer sehr erheblichen Verringerung der Zahl der Fälle, in denen die schlechtesten Beitragsjahre gestrichen werden müssen, auswirken, da die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre für Versicherte, welche die maximale Rente oder eine Rente der neu vorgeschlagenen letzten Progressionsstufe (es sind dies rund 40 Prozent der männlichen Rentner) beanspruchen können, keine Bedeutung hat und sich überhaupt nur für Rentner der Progressionsstufe von 1250–3750 Franken durchschnittliches Jahreseinkommen (rund 20% der männlichen Versicherten) ins Gewicht fallend auswirken kann. Soweit die Versicherten die Jahre, die sie gestrichen haben möchten, anzugeben vermögen, wird auch der Arbeitsaufwand im einzelnen Fall wesentlich verringert.

c. Auf Grund dieser Überlegungen sieht Artikel 30, Absatz 3, in der Fassung des Entwurfes vor, dass die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre nur auf Verlangen des Berechtigten erfolgt. Die eidgenössische AHV-Kommission hat dieser Abänderung einhellig zugestimmt.

2. Die Berücksichtigung der kurz vor Eintritt des Rentenfalles bezahlten Beiträge

a. Gemäss AHVG Artikel 30, Absatz 2, wird der für die Rentenbemessung massgebende durchschnittliche Jahresbeitrag ermittelt, indem anhand der individuellen Beitragskonten (IBK) des Versicherten alle bis zur Entstehung des Rentenanspruches geleisteten Beiträge zusammengezählt und durch die Beitragsjahre geteilt werden. Nun sind die unmittelbar vor dem Rentenfall geleisteten Beiträge im Zeitpunkt, da die Rente festgesetzt werden muss, der Ausgleichskasse meist noch gar nicht bekannt. Die Belege, welche als Grundlage für die IBK-Eintragungen der Arbeitnehmerbeiträge dienen, können von den Arbeitgebern erst nach Ablauf des Beitragsjahres erstellt und der Ausgleichskasse abgeliefert werden.

In der Praxis muss daher zunächst jeder Rentenanwärter auf der Anmeldung angeben, bei welchem Arbeitgeber der Versicherte in den letzten 1–2 Jahren gearbeitet hatte. Dies ist den Hinterlassenen von Arbeitnehmern (zum Beispiel Bauarbeitern, Gelegenheitsarbeitern, Tagelöhnern usw.) oft nicht möglich, weil sie die Arbeitgeber des Verstorbenen nicht kennen. Aber auch öfters den Arbeitsplatz wechselnde Arbeitnehmer selbst haben vielfach Mühe, sich an alle Arbeitgeber und ihre Adressen zu erinnern. Auf Grund der mehr oder weniger vollständigen Angaben der Rentenanwärter müssen sodann die Ausgleichskassen an die Arbeitgeber gelangen, um von diesen «ausser der Reihe» die entsprechenden Beitragsmeldungen zu erlangen. Dies verursacht den Arbeitgebern wie den Kassen Umtriebe. Nachher müssen die gemeldeten Beiträge – wiederum ausser der Reihe – in die IBK eingetragen werden, und erst dann kann die Rente festgesetzt werden. Ausser den Umtrieben bedingt dieses Verfahren auch

eine Verzögerung der Rentenfestsetzung. Ferner erweist sich in vielen Fällen, dass nicht alle Arbeitgeber, bei welchen der Versicherte gearbeitet hatte, auf der Rentenanmeldung angegeben waren. Die von ihnen abgelieferten Beiträge werden der Ausgleichskasse erst nach der Festsetzung der Rente bekannt, was dann in den meisten Fällen eine nachträgliche Abänderung der Rentenverfügung bedingt.

Es ist unbestritten, dass das geschilderte Verfahren gut gespielt hat, doch steht der dadurch bedingte administrative Aufwand in keinem vertretbaren Verhältnis mehr zum Erfolg, sobald die Rente durch die in den letzten Monaten vor dem Rentenfall bezahlten Beiträge nicht mehr oder nur in ganz geringem Umfang beeinflusst wird. Untersuchungen haben ergeben, dass heute, nachdem die Grosszahl der Rentenanwärter 5 Jahre lang Beiträge bezahlt haben, die in den letzten Monaten geleisteten Beiträge die Rentenhöhe vielfach überhaupt nicht mehr und oft nur ganz unwesentlich beeinflussen. Zudem wird die Zahl der Fälle, in denen die letzten Beiträge noch von Einfluss auf die Rentenhöhe sind, von Jahr zu Jahr zurückgehen. Deshalb ist nach der Auffassung der zur Prüfung administrativer Vereinfachungsmöglichkeiten eingesetzten Kommission, deren Auffassung sich die eidgenössische AHV-Kommission angeschlossen hat, der Moment gekommen, um das Verfahren für die Berücksichtigung der vor dem Rentenfall bezahlten Beiträge zu vereinfachen.

b. Die Kommission für administrative Vereinfachungen und die eidgenössische AHV-Kommission haben folgendes Verfahren vorgeschlagen: Für Altersrentner, deren Anspruch am 1. Januar entsteht, sollen die im Vorjahr bezahlten Beiträge, für Altersrentner, deren Anspruch am 1. Juli entsteht sowie für Hinterlassenenrentner, die im laufenden Jahr bis zum Eintritt des Rentenfalles bezahlten Beiträge in der Regel nicht mehr ermittelt werden. Vielmehr soll auf dem IBK der im Vorjahr bezahlte Beitrag – gegebenenfalls umgerechnet auf die Beitragszeit im laufenden Jahr – gutgeschrieben und damit bei der Berechnung des durchschnittlichen Jahresbeitrages berücksichtigt werden. Für Altersrentner, deren Anspruch am 1. Januar 1954 entsteht, würde somit für die Berechnung des durchschnittlichen Jahresbeitrages der im Jahre 1952 bezahlte Beitrag als Jahresbeitrag 1953 eingesetzt; Altersrentnern, deren Anspruch am 1. Juli 1954 entsteht, würde als Beitrag für die Monate Januar–Juni 1954 die Hälfte des Jahresbeitrages 1953 angerechnet.

Jeder Versicherte soll jedoch das Recht haben, die Berücksichtigung der effektiv bezahlten Beiträge zu verlangen, falls sich daraus eine höhere Rente ergeben könnte. Das wäre dann der Fall, wenn das Einkommen in den Monaten für welche die Sonderregelung gilt, höher war als in den entsprechenden Vormonaten. Die Rentenanwärter müssen auf dieses Recht ausdrücklich aufmerksam gemacht werden, beispielsweise durch einen Vermerk auf der Rentenanmeldung. So wäre beispielsweise jeder Versicherte, dessen Altersrentenanspruch am 1. Januar 1954 beginnt, aufzufordern, der Ausgleichskasse Mitteilung zu machen, falls sich sein Einkommen im Jahre 1953 gegenüber jenem im Jahre 1952 erhöht haben sollte.

Dagegen soll darauf verzichtet werden, bei der Berechnung des durchschnittlichen Jahresbeitrages auch dann den in den letzten Monaten tatsächlich geschuldeten Beitrag zu berücksichtigen, wenn sich das Einkommen in diesen Monaten gesenkt hat. Allfällige aus der Sonderregelung sich ergebende Differenzen zugunsten des Rentenberechtigten würden somit in Kauf genommen, was durchaus zu verantworten ist, weil es vor allem die sozial schwächern Versicherten sind, deren Einkommen unmittelbar vor dem Rentenfall zurückgeht. Die Sonderregelung würde sich auf diese Weise in einer Nichtberücksichtigung des letzten Beitragsjahres, sofern dieses schlechter war als das vorangegangene, auswirken und damit die Zahl der Fälle, in denen sich ein allfälliger Verzicht auf die Streichung der schlechtesten Beitragsjahre ungünstig auswirken könnte, verringern.

c. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung sind, dass im Regelfall die Rente auf Grund der bereits vorhandenen IBK-Eintragungen berechnet werden kann, was nicht nur eine wesentliche Vereinfachung, sondern auch eine Beschleunigung der Festsetzung der Rente zur Folge hat, und dass in Ausnahmefällen, in denen die kurz vor dem Rentenfall bezahlten Beiträge eine Erhöhung der Rente bewirken, der Rentenberechtigte in seinem Recht nicht gekürzt wird, dass aber andererseits Rentenberechtigten, deren Einkommen in der letzten Zeit vor dem Rentenfall stark gesunken ist, daraus ein kleiner Vorteil erwächst.

Eine solche Massnahme würde im Verein mit verschiedenen andern Erleichterungen, die auf administrativem Wege zu Beginn dieses Jahres durchgeführt worden sind, eine erhebliche Vereinfachung der IBK-Führung zur Folge haben, wodurch einem vielfach geäusserten Wunsche Rechnung getragen wird. Wir glauben im übrigen, dass es möglich sein wird, mit der Zeit noch weitere Vereinfachungen zu treffen, so dass der Aufwand für die IBK-Führung zu keinen begründeten Beanstandungen mehr Anlass geben kann.

d. Die vorstehend skizzierte Lösung bedarf noch der Abklärung hinsichtlich verschiedener Einzelpunkte der praktischen Durchführung. Diese Abklärungen konnten nicht mehr vor der Fertigstellung des Gesetzesentwurfes vorgenommen werden. Deshalb halten wir dafür, dass die Lösung nicht im Gesetz festgelegt, aber der Bundesrat ermächtigt werden sollte, eine Regelung in diesem Sinne einzuführen.

In diesem Sinne enthält Artikel 30, Absatz 5, in der Fassung des Entwurfes die Ermächtigung, auf dem Verordnungsweg nicht nur wie bisher über die Anrechnung von Bruchteilen von Beitragsjahren und der entsprechenden Beiträge, sondern auch über die Anrechnung der für das letzte Kalenderjahr vor Entstehung des Rentenanspruches bezahlten Beiträge besondere Vorschriften zu erlassen. Die Vorschriften über die Anrechnung der für das letzte Kalenderjahr vor Eintritt des Rentenfalles bezahlten Beiträge würden sich dann auf die Altersrentner beziehen, deren Anspruch am 1. Januar fällig wird, während für die andern Altersrentner und die Hinterlassenenrentner die Lösung über die Anrechnung von Bruchteilen von Beitragsjahren zu treffen wäre.

8. Die Vergrößerung der Rentenskala

In zahlreichen Fällen mussten bisher die einmal festgesetzten Renten nachträglich erhöht werden, weil nach der Festsetzung der Renten noch Beiträge nachbezahlt worden sind. Dabei waren die Korrekturen oft derart geringfügig, dass sich der Aufwand für die Korrektur kaum lohnte. Die Kommission für administrative Vereinfachungen hat sich daher für eine Vergrößerung der Rentenskala ausgesprochen, die zur Folge hätte, dass Beitragsnachmeldungen in den meisten Fällen nicht zu einer Korrektur der Rente führen. Das Problem der nachträglichen Rentenkorrekturen verliert nun allerdings an Bedeutung, wenn die in Ziffer 2 geschilderte Sonderregelung für die Berücksichtigung der während der letzten Monate vor Eintritt des Rentenfalles geschuldeten Beiträge eingeführt wird, kann aber durch eine gewisse Vergrößerung der Rentenskala noch weiter vereinfacht werden.

Die bisherigen, gestützt auf Artikel 53 der Vollzugsverordnung zum AHVG herausgegebenen Rententabellen beruhen auf einer Aufrundung bei der einfachen Altersrente von höchstens 20 Franken im Jahr. Diese Aufrundung der Rente wird erreicht, indem der genau berechnete durchschnittliche Jahresbeitrag entweder auf das nächsthöhere Vielfache von 3 (im ersten Progressionsintervall) oder von 10 (im zweiten Progressionsintervall) aufrundet wird. Auf diese Weise enthalten die Rententabellen in bezug auf den durchschnittlichen Jahresbeitrag 56 verschiedene Positionen.

Da nun vorgesehen ist, im durchschnittlichen Jahresbeitrag ein neues Progressionsintervall zwischen 300 und 500 Franken einzuführen, drängt sich eine gewisse Vergrößerung der Rentenskala ohnehin auf, wenn man nicht zu Skalen viel grösseren Formats übergehen will. Wie weit die Vergrößerung gehen kann, wird noch geprüft. Immerhin möchten wir festhalten, dass sich eine solche Vergrößerung in einem Rahmen halten muss, welcher mit einem als grundsätzlich als stetig aufzufassenden Rentensystem vereinbar ist. Ein verkappter Übergang zu einer verhältnismässig groben Klassenbildung wäre mit dem Rentensystem der AHV unvereinbar.

Es scheint uns in diesem Zusammenhang richtig zu sein, die Kompetenz zur Aufstellung verbindlicher Rententabellen mit der Möglichkeit von Aufrundungen, die bisher nur in der Vollzugsverordnung verankert war (Art. 53), im Gesetz selbst zu verankern. Artikel 30, Absatz 3, soll daher in diesem Sinne ergänzt werden.

VIII. Die Errichtung neuer Verbandsausgleichskassen

Gemäss AHVG Artikel 53 dürfen Verbandsausgleichskassen nur unter der Voraussetzung errichtet werden, dass sie entweder mindestens 2000 Arbeitgeber bzw. Selbständigerwerbende umfassen oder Beiträge von mindestens 400 000 Franken im Jahr vereinnahmen werden. Mit dieser Vorschrift hoffte man u. a. zu erreichen, dass in der AHV etwas weniger, auf jeden Fall nicht

mehr Verbandsausgleichskassen bestehen werden als in der Lohn- und Verdienstersatzordnung, in deren Rahmen 70 Verbandsausgleichskassen bestanden. Entgegen den Erwartungen wurden bei der Einführung der AHV 82 Verbandsausgleichskassen errichtet. Von diesen sind inzwischen 5 aufgelöst worden, so dass gegenwärtig 77 Verbandsausgleichskassen bestehen.

Auf Grund der Erfahrungen hat sich erwiesen, dass diese Zahl vom Standpunkt der rationellen Durchführung aus ein Maximum darstellt. Die Errichtung vieler neuer Verbandsausgleichskassen würde die Durchführung der AHV unweigerlich komplizieren und verteuern. Aus diesem Grund ist schon verschiedentlich die Meinung vertreten worden, dass die Errichtung neuer Verbandsausgleichskassen überhaupt ausgeschlossen werden sollte. Diese Auffassung wird auch damit begründet, dass die Errichtung neuer Verbandsausgleichskassen die Existenz bereits bestehender Kassen gefährden, auf jeden Fall aber deren finanzielle Lage in Mitleidenschaft ziehen könnte.

Wir möchten nicht so weit gehen, und das Recht auf Errichtung neuer Verbandsausgleichskassen aus grundsätzlichen Überlegungen unangetastet lassen. Dagegen glauben wir in Übereinstimmung mit der einstimmigen AHV-Kommission, dass den angeführten Überlegungen Rechnung getragen werden sollte, indem die Voraussetzungen für die Errichtung neuer Verbandsausgleichskassen erschwert werden durch Heraufsetzung der Mindestbeitragssumme. Diese Massnahme rechtfertigt sich um so mehr, als die Beitragssumme von 400 000 Franken als Voraussetzung für die Errichtung von Verbandsausgleichskassen sich von Anfang an als zu niedrig erwiesen hat, indem einerseits mehr Kassen errichtet worden sind, als vorausgesehen worden war, und andererseits mehrere Verbandsausgleichskassen mit einer 400 000 Franken nur wenig übersteigenden Beitragssumme nicht in der Lage waren, ihre Verwaltungskostenrechnung im Gleichgewicht zu halten. Im weitern erscheint es auch als richtig, der inzwischen eingetretenen Lohnentwicklung Rechnung zu tragen.

In diesem Sinne sieht Artikel 53 in der Fassung des Entwurfes vor, dass Verbandsausgleichskassen nur errichtet werden können, wenn sie Beiträge von mindestens 1 Million Franken im Jahr vereinnahmen werden. Gleichzeitig wurde die Gelegenheit benützt, um den Artikel 53, dessen bisherige Fassung gelegentlich zu Missverständnissen Anlass gegeben hat, redaktionell zu verbessern und zu ergänzen.

Von der Erschwerung der Voraussetzungen für die Errichtung neuer Verbandsausgleichskassen sollen die bestehenden Verbandsausgleichskassen nicht berührt werden. Dies wird durch eine Ergänzung von Artikel 60, Absatz 2, zum Ausdruck gebracht.

IX. Die Übernahme der dem Bund aus der Durchführung der AHV erwachsenden Ausgaben durch den Ausgleichsfonds

Dem Bund erwachsen durch die AHV erhebliche Kosten. Es handelt sich dabei um die Kosten für die Aufsicht über die Durchführung der AHV, die

Kosten für die Eidgenössische Ausgleichskasse (Bundespersonal) und die Schweizerische Ausgleichskasse (Auslandschweizer, zwischenstaatliche Sozialabkommen), die Kosten der zentralen Ausgleichsstelle und für die Verwaltung des Ausgleichsfonds der AHV sowie um die Kosten für die Pauschalfrankatur. Während es als gegeben erscheint, dass der Bund die Kosten für die Aufsicht über die Durchführung der AHV und, in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber, die Kosten für die Eidgenössische Ausgleichskasse übernimmt, ist verschiedentlich die Auffassung vertreten worden, dass die dem Bund erwachsenden eigentlichen Durchführungskosten von der AHV übernommen werden sollten. So wurde u. a. auch von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates die Ansicht geäußert, die Gewährung von Verwaltungskostenzuschüssen einzig an die kantonalen Ausgleichskassen käme einer ungleichen Behandlung des Bundes und der Kantone hinsichtlich der Tragung der Durchführungskosten gleich.

Demnach sieht der Bundesrat gemäss Antrag der Eidgenössischen AHV-Kommission vor, die Aufwendungen für die Verwaltung des AHV-Fonds (1951: 28 000 Franken) und der Zentralen Ausgleichsstelle (1951: 1 159 000 Franken), für die Schweizerische Ausgleichskasse und der Hilfsstellen (Gesandtschaften und Konsulate) im Ausland (1951: 571 000 Franken, wovon jedoch 318 000 Franken bereits durch Zuschüsse aus dem Fonds gedeckt worden sind) sowie für die Pauschalfrankatur (1951: 1 535 000 Franken) dem Bund durch den Ausgleichsfonds der AHV zurückerstatten zu lassen. Da nicht anzunehmen ist, dass sich diese Kosten in Zukunft wesentlich verändern werden, wird der Ausgleichsfonds durch diese Massnahme künftig mit rund 3 Millionen Franken im Jahr belastet.

Der Grundsatz der Kostenübernahme wird im neu gefassten Artikel 95 AHVG verankert, wobei gleichzeitig bestimmt wird, dass auch die Kosten des Bundes für die Durchführung der Erwerbersatzordnung und der Familienzulageordnung für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern von den betreffenden Sozialwerken selbst zu tragen sind.

Dritter Teil

Die finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Revision

A. Der Einfluss auf die technische Bilanz

Der Überschuss der technischen Bilanz beläuft sich, wie einleitend ausgeführt wurde, auf 69,6 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt. Die vorgeschlagenen Abänderungen verursachen durchschnittlich 49,3 Millionen Franken Mehrausgaben und 19,8 Millionen Mindereinnahmen, was den Aktivenüberschuss um 69,1 Millionen Franken pro Jahr reduziert. In Barwerten ausgedrückt vermindert sich der Aktivenüberschuss um mehr als 2,5 Milliarden Franken. Die Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf die technische Bilanz sind aus nachstehender Zusammenstellung ersichtlich.

Durchschnittliche jährliche Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen

Texttabelle 6

Revisionspunkte	Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen in Mio Franken	Anteil in Prozent
Erhöhung der Übergangsrenten und der Einkommensgrenzen	6,1	8,8
Erhöhung der ordentlichen Renten:		
Teilrenten	18,7	27,1
Vollrenten	21,7	31,4
Rentenverbesserung insgesamt	46,5	67,3
Übernahme der Verwaltungskosten des Bundes	2,8	4,0
Aufhebung der Beitragspflicht nach dem 65. Altersjahr	19,8	28,7
Total	69,1	100,0

Die relative Aufteilung der zusätzlichen Mehrausgaben und Mindereinnahmen dürfte darlegen, dass der Mehraufwand zugunsten der verschiedenen Versichertenkategorien zweckmässig und ohne zu grosse Zersplitterung vorgenommen wurde.

Wie nun die technische Bilanz nach Berücksichtigung der Revisionsvorlage aussieht, zeigen die letzten beiden Spalten der Anhangtabelle 10. Wir stellen fest, dass die vorgesehenen Revisionsmassnahmen finanziell tragbar sind, indem die technische Bilanz praktisch ausgeglichen und demzufolge das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung auf weite Sicht gewährleistet ist.

B. Der Einfluss auf den jährlichen Finanzhaushalt

Die in der technischen Bilanz ausgewiesenen Mehrausgaben und Mindereinnahmen von insgesamt 69,1 Millionen Franken wollen nicht besagen, dass sich die jährlichen Budgets jedes Jahr um diesen konstanten Betrag verändern. Vielmehr handelt es sich um einen Durchschnittswert jährlich variierender Mehrausgaben und Mindereinnahmen, so wie nachstehende Tabelle es nach den verschiedenen Komponenten darlegt:

Zeitliche Verteilung der Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen

Beträge in Millionen Franken

Texttabelle 7

Kalenderjahr	Mehrausgaben				Beitragsausfall	Total
	Übergangsrenten	Teilrenten	Vollrenten	Verwaltungskosten		
1954 . . .	21,5	21,1	1,6	3,0	9,1	56,3
1955 . . .	22,7	24,4	1,9	3,0	10,8	62,8
1960 . . .	16,4	38,3	2,6	3,0	16,4	76,7
1965 . . .	11,0	45,8	2,7	3,0	18,3	80,8
1970 . . .	6,9	40,4	8,8	3,0	20,5	79,6
1980 . . .	2,4	19,0	27,8	3,0	23,6	75,8
1990 . . .	0,6	6,6	36,0	3,0	23,5	69,7
BZ. . . .	—	—	44,4	3,0	26,4	73,8

Die durch Übergangsrenten verursachte jährliche Mehrbelastung wirkt sich praktisch gleich zu Beginn aus, nimmt hingegen rasch ab. Die Erhöhung der Teilrenten ist zu Beginn finanziell ebenso spürbar wie jene der Übergangsrenten und ihr Einfluss verstärkt sich sogar noch im Laufe der ersten 10 Jahre, um dann allmählich abzunehmen. Die anfänglich bei den Vollrenten ausgewiesenen Mehrausgaben rühren lediglich von den Waisenrenten her; die Mehrbelastung an Vollrenten verlagert sich jedoch naturgemäss auf eine fernere Zukunft, wogegen sich die Auswirkungen des Beitragsausfalles bei den über 65jährigen von Beginn an ziemlich gleichmässig steigern. Der kombinierte Einfluss aller Komponenten ergibt einen jährlichen Mehraufwand zugunsten der Versicherten, der stetig von rund 56 auf 74 Millionen Franken im Jahr anwächst.

Die Jahresbudgets der Versicherung nach Berücksichtigung der Revisionsvorlage sind in den Anhangtabellen 7 und 9 zusammengestellt. Am anschaulichsten kommt die Auswirkung der vorgeschlagenen Massnahmen wohl in der Graphik Nr. 4 zum Ausdruck. Die ohne Durchführung einer Revision immer mehr auseinandergehenden Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben werden durch Verwirklichung der Vorschläge einander wiederum genähert und im Beharrungszustand würden sich die beiden entsprechenden Kurven vollständig decken. Die Revision wird deshalb nicht nur ihren sozialen, sondern auch ihren finanziellen Zweck erfüllen.

C. Der Einfluss auf den Ausgleichsfonds

Wie sich der Stand des Ausgleichsfonds vor und nach der Revision entwickeln würde, geht schon aus den beiden Anhangtabellen 8 und 9 hervor. In Texttabelle 8 stellen wir die beiden Entwicklungen einander gegenüber. Die von der Expertenkommission für die Untersuchung der volkswirt-

schaftlichen Auswirkungen des AHV-Fonds geforderte Verlangsamung des Wachstums dieses Fonds wird durch die vorgesehene Revision zweifellos erreicht; z. B. wird im Jahr 1965, also 11 Jahre nach der Revision, der Ausgleichsfonds bereits um eine Milliarde Franken niedriger sein als er ohne Revision sein würde; im Jahre 1980 wird eine Differenz von 8 Milliarden Franken erzielt und im Jahre 1990 eine solche von 4,7 Milliarden Franken.

Stand und Zuwachsrhythmus des Ausgleichsfonds

Beträge in Millionen Franken

Texttabelle 8

Kalenderjahr	Stand des Fonds Ende Jahr		Jährlicher Zuwachs	
	Vor Revision	Nach Revision	Vor Revision	Nach Revision
1948		456		456
1949		921		465
1950		1 388		467
1951		1 866		478
1952		2 355		489
1953		2 831		476
<hr/>				
1954	3 289	3 232	458	401
1955	3 727	3 604	488	372
1960	5 611	5 091	336	246
1965	7 052	6 033	255	148
1970	8 381	6 784	274	153
1980	10 474	7 490	204	49
1990	12 725	7 977	245	49
BZ	(6 906)	(9 589)	—	—

Vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen noch wichtiger als der Stand ist der Zuwachsrhythmus des Ausgleichsfonds, der ebenfalls aus der Tabelle hervorgeht. Schon im ersten Jahr der Wirksamkeit der vorgesehenen Massnahmen erhöht sich der Ausgleichsfonds um 57 Millionen Franken weniger, als es ohne Revision des AHVG der Fall wäre. Zuzufolge der Revision reduziert sich der Anlagebedarf später noch in weit stärkerem Masse, so z. B. im Jahre 1965 von 255 auf 148 Millionen und im Jahre 1990 von 245 auf 49 Millionen Franken.

In der Texttabelle 8 ist auch die versicherungstechnische Grenze des Ausgleichsfonds angegeben, d. h. der im Beharrungszustand notwendige Fonds, dessen Zinsen die durch die übrigen Einnahmen nicht gedeckte Ausgabenkomponente finanzieren müssen. Durch die Revision wird diese versicherungstechnische Grenze im Gegensatz zum effektiven Stand heraufgesetzt und zwar von 6,9 auf 9,6 Milliarden Franken. Ohne Revisionsmassnahmen würde allerdings die zuerst genannte Grenze bereits im Jahre 1964 überschritten

worden sein, hingegen nach der Revision wäre dafür gesorgt, dass sich der Fonds der neuen Grenze wirklich stetig nähern kann. Diese Erhöhung um 2,7 Milliarden ist die unumgängliche Folge der Auswirkungen der Massnahmen im Beharrungszustand. Wie Texttabelle 7 zeigt, wird die Differenz zwischen den Ausgaben und den Beitragseinnahmen im Beharrungszustand durch die Revision um 74 Millionen Franken vergrössert, welche Differenz nunmehr durch Fondszinsen aufzubringen wäre. Diese Folge muss jedoch in Kauf genommen werden, sofern man auch bei den für die jungen Versicherten bestimmten Vollrenten eine Verbesserung vornehmen und gleichzeitig die Beiträge der über 65-jährigen fallen lassen will. Diese Zahlen zeigen eindrücklich, dass man bei der Verbesserung der Vollrenten unter den gegebenen Umständen soweit als möglich gegangen ist. Da jedoch die versicherungstechnische Grenze eine sehr variable Grösse ist, welche durch Veränderungen demographischer und wirtschaftlicher Art stark beeinflusst wird, soll anlässlich einer späteren technischen Bilanz wiederum überprüft werden, ob diese Grenze tatsächlich auf 9,6 Milliarden Franken angesetzt werden muss.

Es sind verschiedentlich finanzwirtschaftliche und grundsätzliche Bedenken geäussert worden gegen die Bildung eines Fonds von über 9 Milliarden Franken. Diese Bedenken sind durchaus verständlich. Dies namentlich auch infolge der gegenüber den Grundlagen der ersten Berechnungen stark veränderten Grössenordnung des Fonds, welche Veränderung allerdings durch die eingetretene Preis- und Lohnentwicklung ohne weiteres zu erklären ist. Wir möchten es deshalb auch unsererseits keineswegs als feststehend ansehen, dass für die AHV ein Fonds in der Grösse von über 9 Milliarden Franken unter allen Umständen geüfnet werden soll. Wir möchten vielmehr betonen, dass es durchaus möglich ist, z. B. durch eine Änderung der Finanzierungstreppe der öffentlichen Hand, die Grenze des Ausgleichsfonds auf einem finanzwirtschaftlich als zweckmässig erachteten Niveau zu halten. Die Frage einer allfälligen Stabilisierung des Ausgleichsfonds auf einem wesentlich tieferen Niveau (von z. B. 6 Milliarden Franken, welcher Betrag bis zum Jahre 1968 erreicht sein dürfte) wird im Zusammenhang mit der auf das Jahr 1968 zu lösenden Frage der Finanzierung der zweiten Etappe anhand der dannzumal sich darbietenden finanzwirtschaftlichen Situation unseres Landes zu prüfen sein. Im Zuge der vorliegenden Revision halten wir es für richtig, ohne das Finanzsystem als solches zu ändern, den unseres Erachtens berechtigten Auffassungen der Expertenkommission für die Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des AHV-Fonds Rechnung zu tragen im Sinne einer möglichsten Verlangsamung des Wachstums des Fonds (und damit des Anlagebedürfnisses) und im Sinne der Beschränkung des Fonds auf die versicherungstechnisch bedingte Mindesthöhe durch Absorbierung des bestehenden Einnahmenüberschusses. Damit dürfte im Rahmen des gesetzlich festgelegten Finanzierungsplanes der AHV den bestehenden Bedenken gegen die Fondsbildung soweit als möglich entsprochen sein.

Vierter Teil

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfes

Wir haben im zweiten Teil dieser Botschaft die Grundzüge der vorgeschlagenen Änderungen sowie die Überlegungen, die zur Wahl der einzelnen Lösungen führten, einlässlich dargestellt. In den nachfolgenden Erläuterungen können wir uns daher im wesentlichen damit begnügen, die Bedeutung der einzelnen Formulierungen aufzuzeigen, und auf die entsprechenden, im zweiten Teil der Botschaft enthaltenen Ausführungen zu den neuen Regelungen hinzuweisen.

Artikel 2, Absatz 3-6. Die Absätze 1 und 2 bleiben unverändert. Die neu hinzugefügten Absätze 3-6 enthalten die auf den Seiten 111 und 112 begründeten Ergänzungen der Bestimmungen über den Beitritt zur freiwilligen AHV.

Artikel 3, Absatz 1 und Absatz 2, lit. d und e. Die auf den Seiten 107-111 begründete Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr macht in erster Linie die Abänderung des die Dauer der Beitragspflicht regelnden Absatzes 1 notwendig und bedingt darüber hinaus die Abänderung von Absatz 2, lit. d, sowie die Streichung der obsolet gewordenen Bestimmung in Absatz 2, lit. e, betreffend die Befreiung der vor dem 1. Juli 1883 geborenen Personen von der Beitragspflicht.

Artikel 5, Absatz 3. Die Abänderung beschränkt sich auf den zweiten Satz von Absatz 3 und ist lediglich durch die Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr bedingt.

Artikel 10. Der Artikel 10 enthält die auf den Seiten 113-117 eingehend erläuterten neuen Regeln über die Abgrenzung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen.

In Absatz 1 ist der neue Grundsatz verankert, wonach ausschliesslich jene Versicherten als Nichterwerbstätige Beiträge schulden, die während eines Kalenderjahres keine oder, zusammen mit allfälligen Arbeitgebern, Beiträge von weniger als 12 Franken vom Erwerbseinkommen zu bezahlen haben. Dabei wird davon ausgegangen, dass gemäss Artikel 5 und 6 von jedem Entgelt für in unselbständiger Stellung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit geleistete Arbeit und gemäss Artikel 8 von jedem Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit Beiträge bezahlt werden müssen, und zwar auch dann, wenn sich die sozialen Verhältnisse des Beitragspflichtigen offenkundig überwiegend auf ökonomische Werte gründen, die ihm aus anderer Quelle als aus Erwerbstätigkeit zufließen. Betragen die vom Erwerbseinkommen geschuldeten Beiträge weniger als 12 Franken im Kalenderjahr, so sind sowohl diese Beiträge als auch die Beiträge von 12-600 Franken gemäss Artikel 10 geschuldet. - Die vom Bundesrat zu erlassenden nähern Vorschriften über die Bemessung der Beiträge der Nichterwerbstätigen sind in Artikel 28 der Vollzugsverordnung enthalten. Wir beabsichtigen, sie unverändert weiter gelten zu lassen.

Der neue Absatz 2 weicht vom geltenden Absatz 2 nur insofern ab, als nicht mehr die Monatsbeiträge, sondern der Jahresbeitrag genannt wird.

Die Regelung in Absatz 3 über die Beiträge der nichterwerbstätigen Lehrlinge und Studenten wird in Übereinstimmung gebracht mit den im Absatz 1 enthaltenen Grundsätzen über die Abgrenzung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen. Eine materielle Abweichung gegenüber der bisherigen Praxis ergibt sich daraus nur insofern, als die Studenten künftig wie alle andern Nichterwerbstätigen den vollen 12fränkigen Beitrag gemäss Artikel 10 zu bezahlen haben, sofern sie im betreffenden Kalenderjahr nicht zusammen mit allfälligen Arbeitgeberbeiträgen Beiträge vom Erwerbseinkommen von mindestens 12 Franken entrichten. Bisher mussten Studenten, die im Kalenderjahr Beiträge vom Erwerbseinkommen von mindestens 6 Franken bezahlt hatten, nur die Hälfte des 12fränkigen Beitrages gemäss Artikel 10 entrichten. Diese Änderung wird sich nur auf jene Studenten auswirken, die in einem Kalenderjahr ein Erwerbseinkommen zwischen 150 und 300 Franken erzielen.

Artikel 14, Absatz 2 und 4. Der neue Absatz 2 weicht vom bisherigen Text nur dadurch ab, dass die Perioden für die Festsetzung der Beiträge der Arbeitnehmer ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber, der Selbständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen (Beitragsperioden) nicht mehr festgelegt werden (Begründung s. S. 117 und 118) und der Bundesrat ermächtigt wird, diese Perioden festzusetzen und zu bestimmen, auf das Einkommen welcher Perioden (Bemessungsperioden) jeweils abzustellen ist.

Die auf Seite 118 begründete gesetzliche Verankerung des Erlasses der Nachzahlung geschuldeter Beiträge findet sich im neuen Absatz 4.

Artikel 16. Der neue Artikel 16 enthält die auf den Seiten 118–120 eingehend erläuterten Grundsätze über die Verjährung von Beitragsforderungen. Der Absatz 1 bestimmt, innert welcher Frist die Beiträge von der Ausgleichskasse geltend gemacht oder vom Beitragspflichtigen noch bezahlt werden können, der Absatz 2, innert welcher Frist die Vollstreckung rechtskräftiger Beitragsforderungen noch eingeleitet werden kann. Der Absatz 3 entspricht wörtlich dem bisherigen Absatz 2.

Artikel 19. Hinsichtlich der Aufhebung von Absatz 1, welcher den Rentenanspruch der Hinterlassenen freiwillig versicherter Auslandschweizer in bestimmten Fällen von einer dreijährigen Mindestbeitragsdauer abhängig macht, sei auf die Ausführungen auf Seiten 112 und 113 verwiesen.

Artikel 21, Absatz 1, zweiter Satz. Durch die Neufassung von Absatz 1, zweiter Satz, werden die Voraussetzungen für den Anspruch der Ehefrau auf eine einfache Altersrente in der auf Seiten 120 und 121 umschriebenen Weise gemildert.

Artikel 30, Absatz 3 und 5. Die Neuerungen in Artikel 30 dienen ausschliesslich der Vereinfachung der Berechnung des für die Rentenbemessung massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrages. Dem Einleitungssatz von Absatz 3 wird aus den auf den Seiten 121–123 entwickelten Gründen beigefügt, dass die Streichung der schlechtesten Jahre nur auf Verlangen des Renten-

berechtigten vorgenommen wird. Im übrigen bleibt dieser Absatz einschliesslich der Tabelle unverändert.

Der Absatz 5 in der vorgeschlagenen Neufassung ermächtigt den Bundesrat, verbindliche Tabellen zur Ermittlung der Renten aufzustellen (vgl. S. 126) und besondere Bestimmungen zu erlassen über die Berücksichtigung der für das letzte Kalenderjahr vor Entstehung des Rentenanspruches bezahlten Beiträge (vgl. S. 123–125).

Artikel 32, Absatz 2. Diese Bestimmung muss der Aufhebung der Beitragspflicht nach vollendetem 65. Altersjahr angepasst werden. Gleichzeitig wird der Text in Analogie zu Artikel 21, Absatz 1, und in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis dahingehend verdeutlicht, dass die Beiträge, welche die Ehefrau vor oder während der Ehe bezahlt hat, jenen des Ehemannes hinzugerechnet werden.

Artikel 34, Absatz 2 und 3. Die Absätze 2 und 3 enthalten die neuen Ansätze für die ordentlichen einfachen Altersrenten, die auf den Seiten 93 ff., insbesondere auf Seiten 95–97, einlässlich dargelegt und begründet werden.

Artikel 35. Der neue Text unterscheidet sich vom bisherigen nur dadurch, dass die Mindest- und Höchstansätze der Ehepaar-Altersrente, die sich von 770 auf 960 beziehungsweise von 2 400 auf 2 720 Franken erhöhen, nicht mehr ausdrücklich genannt werden, weil sie sich, wie auf Seite 96 dargelegt, automatisch ergeben. Der Verzicht auf die Nennung dieser Ansätze hat auch zur Folge, dass anlässlich einer allfälligen spätern Verbesserung der Rentenansätze von einer Änderung des Artikels 35 Umgang genommen werden könnte.

Artikel 36. Im neuen Absatz 1 wird zunächst bestimmt, dass für die Höhe der Witwenrente das Alter massgebend ist, welches die Witwe am Ende des Monats, in dem sie verwitwet, erreicht; bisher war das Alter am Tag der Verwitwung massgebend. Im weitem wird in der Tabelle des Absatzes 1 der 50-prozentige Ansatz für Frauen, die vor Vollendung des 30. Altersjahres verwitwen, aus den auf Seiten 96 und 97 angeführten Gründen fallen gelassen. Endlich wird die minimale Witwenrente nicht mehr in Frankenbeträgen, sondern in Prozenten der minimalen einfachen Altersrente festgesetzt, wodurch erreicht wird, dass auch der Artikel 36 anlässlich einer allfälligen spätern Abänderung der Rentenansätze nicht revidiert werden müsste.

Der neue Absatz 2 enthält nur noch einen Ansatz für die einmalige Witwenabfindung, so dass es, wie auf Seiten 96 und 97 ausgeführt, auf die Höhe der Abfindung keinen Einfluss mehr hat, ob die Berechtigte vor oder nach Vollendung des 30. Altersjahres verwitwet.

Artikel 37. Wie in Artikel 35 wird nun auch in dem die Waisenrenten betreffenden Artikel 37 davon abgesehen, die Mindest- und Höchstansätze zu nennen. Ihre Erhöhung, nämlich von 145 auf 180 beziehungsweise von 360 auf 510 Franken bei den einfachen Waisenrenten und von 215 auf 270 beziehungsweise 540 auf 765 Franken bei den Vollwaisenrenten ergibt sich automatisch aus der Erhöhung der minimalen und maximalen einfachen Altersrente.

Artikel 38, Absatz 2 und 3. Die Abänderung dieses Artikels ist bedingt durch die auf Seiten 97 und 98 erläuterte Erhöhung der Teilrenten.

Artikel 42, Absatz 1. Der neue Einleitungssatz des Absatzes 1 unterscheidet sich vom bisherigen Text nur dadurch, dass nicht mehr drei Viertel, sondern zwei Drittel des Einkommens auf die für den Anspruch auf Übergangsrenten massgebenden Einkommensgrenzen angerechnet werden, woraus sich die auf den Seiten 100–102 geschilderte indirekte Erhöhung der Einkommensgrenzen ergibt. Die in der Tabelle des Absatzes 1 angeführten Beträge der Einkommensgrenzen bleiben unverändert.

Artikel 43, Absatz 1 und 2. Die Tabelle in Absatz 1 enthält die auf den Seiten 98–100 erläuterten erhöhten Ansätze der Übergangsrenten. In Absatz 2 wird infolge der Abänderung von Artikel 42, Absatz 1, bestimmt, dass die Übergangsrente gekürzt wird, soweit sie zusammen mit den zwei Dritteln (bisher drei Vierteln) des Einkommens die in Artikel 42 festgesetzten Grenzen übersteigt.

Artikel 53. Die Abänderung von Artikel 53 ist bedingt durch die Erhöhung der Beitragssumme als Voraussetzung für die Errichtung neuer Verbandsausgleichskassen, die auf den Seiten 126 und 127 begründet ist. Dabei wurde die Gelegenheit benutzt, um die Fassung des Einleitungssatzes von Absatz 1 zu verdeutlichen und um in einem neuen Absatz 2 entsprechend der bisherigen Praxis ausdrücklich festzulegen, dass die Bestimmung von Absatz 1, lit. b, für jeden Verband gilt, der gemeinsam mit andern Verbänden eine Ausgleichskasse errichten oder sich an der Führung einer bestehenden Ausgleichskasse beteiligen will.

Artikel 60, Absatz 2. Mit dem neuen zweiten Satz dieses Absatzes wird zum Ausdruck gebracht, dass die bereits errichteten Verbandsausgleichskassen auch dann weiterbestehen können, falls sie die neuen Voraussetzungen von Artikel 53 für die Errichtung von Verbandsausgleichskassen nicht erfüllen.

Artikel 62. Da die Deckung der Verwaltungskosten für die beiden Ausgleichskassen des Bundes unterschiedlich geregelt ist (vgl. Art. 95), sollen diese beiden Kassen auch im Text des Artikels 62 genau auseinander gehalten werden. Damit kann auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der ursprünglich nur für die Auslandschweizer errichteten sogenannten «Schweizerischen Ausgleichskasse» durch die zwischenstaatlichen Vereinbarungen zusätzliche Aufgaben übertragen worden sind, und dass sämtliche Leistungen der AHV ins Ausland durch diese Kasse ausgerichtet werden.

Artikel 84, Absatz 2. Zur Beurteilung von Beschwerden freiwillig versicherter Auslandschweizer ist auf Grund der Verordnung des Bundesrates vom 14. Mai 1948 über die freiwillige AHV für Auslandschweizer eine besondere Rekurskommission geschaffen worden, um eine einheitliche erstinstanzliche Spruchpraxis in der freiwilligen Versicherung herbeizuführen und die kantonalen Rekursbehörden von diesen, oft besondere Kenntnisse der Verhältnisse im Ausland erfordernden Geschäften entlasten zu können. Dieser Kommission

wurde anlässlich der ersten Revision der Vollzugsverordnung zum AHVG auch die Beurteilung der Beschwerden im Ausland wohnender und nicht freiwillig versicherter Schweizerbürger sowie im Ausland wohnender Ausländer übertragen (Art. 200bis), womit erreicht wurde, dass die vom Ausland aus erhobenen Beschwerden auf dem Gebiete der AHV erstinstanzlich durch eine einzige Rekursbehörde entschieden werden. Es erscheint als angezeigt, diese besondere Rekurskommission in Absatz 2 neben den kantonalen Rekursbehörden ausdrücklich zu nennen.

Artikel 95. Die neue Fassung von Artikel 95 enthält den auf Seiten 127 und 128 erläuterten Grundsatz, wonach dem Bund die ihm erwachsenden Kosten für die Durchführung der AHV, der Erwerbsersatzordnung und der Familienzulageordnung für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern zurückvergütet werden. In Absatz 1 ist die Rückvergütung der Kosten der Verwaltung des Ausgleichsfonds, der Zentralen Ausgleichsstelle und der für die Auslandsschweizer und die Durchführung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen errichteten «Schweizerischen Ausgleichskasse», soweit sie die AHV betreffen, geregelt. Allfällige weitere Kosten des Bundes für die Durchführung der AHV, wie zum Beispiel für die Prozessführung in Schadensfällen gemäss AHVG Artikel 70, Absatz 2, können nun ebenfalls dem Bund aus dem Ausgleichsfonds zurückvergütet werden.

Der Absatz 2 enthält die bisherigen Bestimmungen über die Pauschalfrankatur für die AHV, wobei aber die Deckung auch dieser Kosten aus dem Ausgleichsfonds vorgesehen wird.

Im neuen Absatz 3 wird bestimmt, dass die Kosten, die den gemäss AHVG errichteten Bundesorganen aus der Durchführung der Erwerbsersatzordnung und der Familienzulageordnung für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern erwachsen, dem Bund von diesen beiden Institutionen zurückvergütet werden; das gleiche gilt für die auf diese Sozialwerke entfallenden Kosten für die Pauschalfrankatur, die von der Postverwaltung gemeinsam für AHV, Erwerbsersatzordnung und Familienzulageordnung berechnet wird.

Artikel 105, Absatz 1, lit. b. Die einzige Änderung besteht darin, dass als Kriterium für die Verteilung der kantonalen Beiträge an die AHV auf die einzelnen Kantone nicht mehr das Verhältnis Rentnerzahl zur Zahl der Erwerbstätigen, sondern jenes zwischen Rentnerzahl und Zahl der 20–64jährigen Berufstätigen angegeben wird. Bei der Ausarbeitung des Verteilungsschlüssels hat sich nämlich die Heranziehung der Zahl der Erwerbstätigen mangels statistischer Grundlagen als unmöglich erwiesen. An ihrer Stelle musste auf die Zahl der Berufstätigen abgestellt werden, wie sie durch die Volkszählung ermittelt wird. Dabei wurde nur auf die Zahl der 20–64jährigen Berufstätigen abgestellt und damit eine Lösung getroffen, welche die Mehrzahl der Kantone befürwortet hatte.

Inkrafttreten. Die neuen Bestimmungen sollen am 1. Januar 1954 in Kraft treten, wie dies von der eidgenössischen AHV-Kommission und in zahlreichen

Eingaben ausdrücklich gewünscht worden ist. Damit werden selbstverständlich auch die Renten, auf die der Anspruch bereits vor dem 1. Januar 1954 entstanden ist, mit Wirkung von diesem Datum an entsprechend den neuen Bestimmungen festgesetzt.

Wir beehren uns, Ihnen zu beantragen, es sei auf die Beratung des nachfolgenden Gesetzesentwurfes einzutreten und diesen zum Beschluss zu erheben.

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

Bern, den 5. Mai 1953.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates:

Der Bundespräsident:

Etter

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

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

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 5. Mai 1953,
beschliesst:

I.

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

Art. 2, Abs. 3-6

³ Der Bundesrat bestimmt, unter welchen Voraussetzungen im Ausland niedergelassene Schweizerbürger sich freiwillig versichern können, falls sie hiezu nach diesem Gesetz vor Vollendung des 30. Altersjahres keine Möglichkeit gehabt haben.

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

⁵ Der Bundesrat bestimmt das Verfahren und die Fristen, innert welchen der Beitritt zu erklären ist.

⁶ Die Beitrittserklärung fällt dahin, wenn der Auslandschweizer während fünf Jahren seit ihrer Abgabe die ihm daraus erwachsenden Verpflichtungen trotz Mahnung nicht erfüllt.

Art. 3, Abs. 1

¹ Die Versicherten sind beitragspflichtig von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, auf jeden Fall aber vom ersten Tag des der Vollendung

des 20. Altersjahres folgenden Kalenderhalbjahres an, bis zum letzten Tag des Kalenderhalbjahres, in welchem sie das 65. Altersjahr vollendet haben.

Art. 3, Abs. 2, lit. d und e

- d. Lehrlinge und mitarbeitende Familienglieder, die keinen Barlohn beziehen, bis zum letzten Tag des Kalenderhalbjahres, in welchem sie das 20. Altersjahr vollendet haben.
- e. Wird aufgehoben.

Art. 5, Abs. 3

³ Für Lehrlinge und mitarbeitende Familienglieder gilt bis zum letzten Tag des Kalenderhalbjahres, in welchem sie das 20. Altersjahr vollendet haben, nur der Barlohn als massgebender Lohn. Das gleiche gilt für die im Betrieb des Ehemannes mitarbeitende Ehefrau, ohne Rücksicht auf ihr Alter.

Art. 10

Bemessung der
Beiträge

¹ Versicherte, die während eines Kalenderjahres keine oder, zusammen mit allfälligen Arbeitgebern, Beiträge von weniger als 12 Franken gemäss den Artikeln 5, 6 und 8 zu bezahlen haben, entrichten vom ersten Tag des der Vollendung des 20. Altersjahres folgenden Kalenderhalbjahres an nebst den allfälligen Beiträgen vom Erwerbseinkommen je nach den sozialen Verhältnissen einen Beitrag von 12-600 Franken im Jahr. Der Bundesrat erlässt die nähern Vorschriften über die Bemessung der Beiträge.

² Für nichterwerbstätige Versicherte, die aus öffentlichen Mitteln oder von Drittpersonen unterhalten oder dauernd unterstützt werden, beträgt der Beitrag 12 Franken im Jahr. Der Bundesrat kann für weitere Gruppen Nichterwerbstätiger, welchen die Entrichtung höherer Beiträge nicht zugemutet werden kann, insbesondere für Invalide, die Beiträge auf 12 Franken im Jahr festsetzen.

³ Lehrlinge, die keinen Barlohn beziehen, sowie Studenten, die während eines Kalenderjahres keine oder, zusammen mit allfälligen Arbeitgebern, Beiträge von weniger als 12 Franken gemäss den Artikeln 5, 6 und 8 zu bezahlen haben, entrichten vom ersten Tag des der Vollendung des 20. Altersjahres folgenden Kalenderhalbjahres an nebst den allfälligen Beiträgen vom Erwerbseinkommen einen Beitrag von 12 Franken im Jahr.

Art. 14, Abs. 2 und 4

² Die Beiträge vom Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit, die Beiträge der Nichterwerbstätigen sowie die Beiträge der Arbeitnehmer ohne beitragspflichtige Arbeitgeber sind periodisch festzusetzen und zu entrichten. Der Bundesrat bestimmt die Bemessungs- und Beitragsperioden.

⁴ Der Bundesrat setzt die Zahlungstermine für die Beiträge fest und regelt das Mahn- und Veranlagungsverfahren, die Nachzahlung zu wenig und die Rückerstattung zu viel bezahlter Beiträge. Er umschreibt die Voraussetzungen für den Erlass der Nachzahlung geschuldeter Beiträge.

Art. 16

¹ Werden Beiträge nicht innert 5 Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, für welches sie geschuldet sind, durch Verfügung geltend gemacht, so können sie nicht mehr eingefordert oder entrichtet werden. Für Beiträge, die auf Grund einer Nachsteuerveranlagung festgesetzt werden, beginnt die Frist mit dem Ablauf des Kalenderjahres, in welchem die Nachsteuer rechtskräftig veranlagt wurde. Wird eine Nachforderung aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist festsetzt, so ist diese Frist massgebend.

Verjährung

² Die gemäss Absatz 1 geltend gemachte Beitragsforderung erlischt 8 Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in welchem sie rechtskräftig wurde. Während der Dauer eines öffentlichen Inventars oder einer Nachlaßstundung ruht die Frist. Ist bei Ablauf der Frist ein Schuldbetreibungs- oder Konkursverfahren hängig, so endet die Frist mit dessen Abschluss. Artikel 149, Absatz 5, des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs ist nicht anwendbar. Bei Entstehung des Rentenanspruches nicht erloschene Beitragsforderungen können in jedem Fall gemäss Artikel 20, Absatz 3, noch verrechnet werden.

³ Der Anspruch auf Rückerstattung zu viel bezahlter Beiträge erlischt mit Ablauf eines Jahres, nachdem der Beitragspflichtige von seinen zu hohen Leistungen Kenntnis erhalten hat, spätestens aber mit Ablauf von 5 Jahren seit der Zahlung.

Art. 19

Absatz 1 wird aufgehoben; Absatz 2 wird einziger Absatz.

Art. 21, Abs. 1, zweiter Satz

Hat der Ehemann keinen Anspruch auf eine ordentliche Rente, so kann die Ehefrau eine ordentliche einfache Altersrente beanspruchen, sofern sie vor oder während der Ehe Beiträge entrichtet hat.

Art. 30, Abs. 3, Einleitungssatz

³ Sind die Beiträge während mindestens 8 vollen Jahren entrichtet worden, so werden bei der Berechnung des durchschnittlichen Jahresbeitrages die Kalenderjahre mit den niedrigsten Beiträgen und die entsprechenden Beiträge auf Verlangen des Rentenberechtigten wie folgt gestrichen:

Art. 30, Abs. 5

⁵ Der Bundesrat stellt verbindliche Tabellen zur Ermittlung der Renten auf, wobei er die Renten zugunsten der Berechtigten aufrunden kann; er ist befugt, besondere Vorschriften zu erlassen über die Anrechnung von Bruchteilen von Beitragsjahren und der entsprechenden Beiträge sowie die Anrechnung der für das letzte Kalenderjahr vor Entstehung des Rentenanspruchs bezahlten Beiträge.

Art. 32, Abs. 2

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

Art. 34, Abs. 2 und 3

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

³ Die einfache Altersrente beträgt jedoch mindestens 600 Franken und höchstens 1700 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

3. Die Witwen-
rente und die
Witwen-
abfindung

¹ Die Witwenrente wird nach Massgabe des Alters der Witwe am Ende des Monats, in dem sie verwitwet, abgestuft und beträgt in Prozenten der dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag entsprechenden einfachen Altersrente:

Für Frauen, die verwitwen	Prozentsatz
vor Vollendung des 40. Altersjahres	60
nach Vollendung des 40., aber vor Vollendung des 50. Altersjahres	70
nach Vollendung des 50., aber vor Vollendung des 60. Altersjahres	80
nach Vollendung des 60. Altersjahres	90

Die Witwenrente beträgt jedoch mindestens 80 Prozent des Mindestansatzes der einfachen Altersrente gemäss Artikel 34, Absatz 3.

² Die einmalige Witwenabfindung ist gleich dem doppelten Jahresbetroffnis der dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag entsprechenden einfachen Altersrente.

Art. 37

¹ Die einfache Waisenrente beträgt 30 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag entsprechenden einfachen Altersrente.

4. Die Waisenrenten

² Die Vollwaisenrente beträgt 45 Prozent der dem massgebenden durchschnittlichen Jahresbeitrag entsprechenden einfachen Altersrente.

³ Findelkinder erhalten den Höchstbetrag der Vollwaisenrente.

Art. 38, Abs. 2 und 3

² Bei einem durchschnittlichen Jahresbeitrag bis zu 100 Franken ist die Teilrente gleich der Vollrente.

³ Übersteigt der durchschnittliche Jahresbeitrag 100 Franken, so setzt sich die jährliche Teilrente zusammen aus einem Grundbetrag in der Höhe der einem durchschnittlichen Jahresbeitrag von 100 Franken entsprechenden Vollrente und einem Zuschlag für jedes volle Beitragsjahr des Jahrganges von einem Zwanzigstel des Unterschiedes zwischen diesem Grundbetrag und der Vollrente.

Art. 42, Abs. 1, Einleitungssatz

¹ Anspruch auf eine Übergangsrente haben die in der Schweiz wohnhaften Schweizerbürger, denen gemäss Artikel 29, Absatz 1, keine ordentliche Rente zusteht, soweit zwei Drittel des Jahreseinkommens, dem ein angemessener Teil des Vermögens hinzuzurechnen ist, folgende Grenzen nicht erreichen:

Art. 43, Abs. 1 und 2

¹ Die Übergangsrenten betragen vorbehältlich Absatz 2 jährlich:

Ortsverhältnisse	Einfache Altersrenten	Ehepaar-Altersrenten	Witwenrenten	Einfache Waisenrenten	Vollwaisenrenten
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Städtisch	800	1280	640	240	360
Halbstädtisch	700	1120	560	210	320
Ländlich	600	960	480	180	270

² Die Renten werden gekürzt, soweit sie zusammen mit den zwei Dritteln des Jahreseinkommens sowie des anzurechnenden Teiles des Vermögens die in Artikel 42 festgesetzten Grenzen übersteigen. Vorbehalten bleibt die Kürzung der Witwenrente gemäss Artikel 41, Absatz 2.

Art. 53

Errichtung
1. Voraus-
setzungen
a) Ausgleichs-
kassen der
Arbeitgeber

¹ Befugt zur Errichtung von Verbandsausgleichskassen sind schweizerische Berufsverbände oder mehrere solche Verbände gemeinsam sowie schweizerische oder regionale zwischenberufliche Verbände von Arbeitgebern oder von Selbständigerwerbenden oder mehrere solche Verbände gemeinsam, wenn

- a. auf Grund der Zahl und Zusammensetzung der Verbandsmitglieder anzunehmen ist, dass die zu errichtende Ausgleichskasse mindestens 2000 Arbeitgeber beziehungsweise Selbständigerwerbende umfassen oder Beiträge von mindestens 1 Million Franken im Jahr vereinnahmen wird;
- b. der Beschluss über die Errichtung einer Ausgleichskasse von dem zur Statutenänderung zuständigen Verbandsorgan mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen gefasst und öffentlich beurkundet worden ist.

² Errichten mehrere der in Absatz 1 genannten Verbände gemeinsam eine Ausgleichskasse oder will sich ein solcher Verband an der Führung einer bestehenden Ausgleichskasse beteiligen, so ist über die gemeinsame Kassenführung von jedem Verband gemäss Absatz 1, lit. b, Beschluss zu fassen.

Art. 60, Abs. 2

² Ist eine der in Artikel 53 und 55 genannten Voraussetzungen dauernd nicht erfüllt oder haben sich die Organe einer Ausgleichskasse wiederholter schwerer Pflichtverletzungen schuldig gemacht, so wird die Ausgleichskasse vom Bundesrat aufgelöst. Vor dem 1. Januar 1954 errichtete Ausgleichskassen werden wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen von Artikel 53, Absatz 1, lit. a, hinsichtlich der Beiträge nur aufgelöst, wenn sie Beiträge von weniger als 400 000 Franken im Jahr vereinnahmen.

Art. 62

Errichtung und
Aufgaben

¹ Der Bundesrat errichtet eine Ausgleichskasse für das Personal der Bundesverwaltung und der Bundesanstalten.

² Der Bundesrat errichtet eine Ausgleichskasse, welcher die Durchführung der freiwilligen Versicherung, der ihr durch zwischenstaatliche Vereinbarungen zugewiesenen Aufgaben sowie die Ausrichtung von Leistungen an im Ausland wohnende Personen obliegt.

Art. 84, Abs. 2

² Die Beschwerden werden in erster Instanz von einer kantonalen Rekursbehörde oder der vom Bundesrat bestellten Rekurskommission für die in Artikel 62, Absatz 2, genannte Ausgleichskasse, in zweiter und letzter Instanz vom Eidgenössischen Versicherungsgericht beurteilt.

Art. 95

¹ Der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung vergütet dem Bund die Kosten der Verwaltung des Ausgleichsfonds, die Kosten der zentralen Ausgleichsstelle und der in Artikel 62, Absatz 2, genannten Ausgleichskasse für die Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie dem Bund aus der Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung erwachsende weitere Kosten.

Kostenüber-
nahme und
Posttaxen

² Der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung übernimmt die Posttaxen, die sich aus der Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung ergeben. Sie werden der Post pauschal vergütet. Der Bundesrat erlässt Vorschriften über den Umfang der Pauschalfrankatur.

³ Die Kosten der zentralen Ausgleichsstelle und der in Artikel 62, Absatz 2, genannten Ausgleichskasse für die Durchführung des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über die Erwerbsausfallentschädigungen an Wehrpflichtige werden dem Bund aus der Rückstellung für die Erwerbersatzordnung vergütet. Die Kosten der zentralen Ausgleichsstelle für die Durchführung des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern werden nach Massgabe der Artikel 18, Absatz 4, und 19, des genannten Gesetzes gedeckt. In gleicher Weise werden die Anteile an die Pauschalfrankatur gemäss Absatz 2 für die Durchführung dieser beiden Gesetze gedeckt.

Art. 105, Abs. 1, lit. b

- b. der auf den Kanton entfallenden Rentnerzahl, entsprechend dem gesamtschweizerischen Verhältnis der Rentnerzahl zur Zahl der 20-64jährigen Berufstätigen.

II.

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1954 in Kraft.

1182

Verzeichnis der Anhangtabellen und der graphischen Darstellungen

I. Anhangtabellen

- Tabelle 1: Ordentliche Renten: Grundlegende Grössen
Tabelle 2: Ordentliche Renten: Altersrenten
Tabelle 3: Ordentliche Renten: Witwenrenten
Tabelle 4: Ordentliche Renten: Waisenrenten
Tabelle 5: Übergangrenten: Rentenansätze
Tabelle 6: Übergangrenten: Einkommensgrenzen
Tabelle 7: Jährliche Belastung vor und nach Revision
Tabelle 8: Jahresbudgets gemäss der finanziellen Ausgangslage
Tabelle 9: Jahresbudgets nach Berücksichtigung der Revisionsvorschläge
Tabelle 10: Technische Bilanz

II. Graphische Darstellungen

- Nr. 1: Ordentliche Renten (alle Rentenarten)
Abstufung der Vollrenten nach dem durchschnittlichen Jahresbeitrag
- Nr. 2: Ordentliche Renten (Ehepaar-Altersrente)
Abstufung der Voll- und Teilrenten nach dem durchschnittlichen Jahresbeitrag
- Nr. 3: Übergangrenten (Ehepaar-Altersrente, ländlich)
Abstufung nach dem massgebenden Einkommen
- Nr. 4: Jährlicher Finanzhaushalt
-

Ordentliche Renten
Grundlegende Grössen

Jahresbeträge in Franken

Tabelle I

Rentenarten	Minimum		Grundbetrag der Teilrenten		Maximum	
	Gesetz	Antrag	Gesetz	Antrag	Gesetz	Antrag
Einfache Alters- rente	480	600	750	900	1 500	1 700
Ehepaar-Alters- rente	770	960	1 200	1 440	2 400	2 720
Witwenrente ge- mäss Verwit- wungsalter (AHVG, Art. 86) zu:						
50 Prozent ¹⁾ .	375	.	375	.	750	.
60 Prozent . .	375	480	450	540	900	1 020
70 Prozent . .	375	480	525	630	1 050	1 190
80 Prozent . .	384	480	600	720	1 200	1 360
90 Prozent . .	492	540	675	810	1 350	1 530
Einfache Waisen- rente	145	180	.	.	360	510
Vollwaisenrente .	215	270	.	.	540	765

¹⁾ Gemäss Antrag betragen die Witwenrenten, welche vor Vollendung des 30. Altersjahres zugesprochen werden, 60% der einfachen Altersrente statt 50% wie bisher.

Ordentliche Renten: Altersrenten

Abstufung der Jahresansätze nach Rentenskalen und durchschnittlichem
Jahresbeitrag

Beträge in Franken

Tabelle 2

Durchschnittlicher Jahres- beitrag	Ent- sprechendes Jahres- einkommen	Skala 1		Skala 5		Skala 10		Skala 15		Skala 20	
		Ge- setz	An- trag								
a. Einfache Altersrente											
12	300	480	600	480	600	480	600	480	600	480	600
100	2 500	758	900	788	900	825	900	862	900	900	900
150	3 750	772	915	862	975	975	1050	1088	1125	1200	1200
200	5 000	778	920	888	1000	1025	1100	1162	1200	1300	1300
300	7 500	788	930	938	1050	1125	1200	1312	1350	1500	1500
400	10 000	788	935	938	1075	1125	1250	1312	1425	1500	1600
500	12 500	788	940	938	1100	1125	1300	1312	1500	1500	1700
b. Ehepaar-Altersrente											
12	300	770	960	770	960	770	960	770	960	770	960
100	2 500	1212	1440	1260	1440	1320	1440	1380	1440	1440	1440
150	3 750	1236	1464	1380	1560	1560	1680	1740	1800	1920	1920
200	5 000	1244	1472	1420	1600	1640	1760	1860	1920	2080	2080
300	7 500	1260	1488	1500	1680	1800	1920	2100	2160	2400	2400
400	10 000	1260	1496	1500	1720	1800	2000	2100	2280	2400	2560
500	12 500	1260	1504	1500	1760	1800	2080	2100	2400	2400	2720

Ordentliche Renten: Witwenrenten

Abstufung der Jahresansätze nach Rentenskalen und durchschnittlichem Jahresbeitrag

Beträge in Franken

Tabelle 3

Durchschnittlicher Jahresbeitrag	Entsprechendes Jahreseinkommen	Skala 1		Skala 5		Skala 10		Skala 15		Skala 20	
		Ge-setz	An-trag	Ge-setz	An-trag	Ge-setz	An-trag	Ge-setz	An-trag	Ge-setz	An-trag
a. Witwenrente zu 50 Prozent ¹⁾											
12	300	375	(480)	375	(480)	375	(480)	375	(480)	375	(480)
100	2 500	379	(540)	394	(540)	412	(540)	431	(540)	450	(540)
150	3 750	386	(549)	431	(585)	488	(630)	544	(675)	600	(720)
200	5 000	389	(552)	444	(600)	512	(660)	581	(720)	650	(780)
300	7 500	394	(558)	469	(630)	562	(720)	656	(810)	750	(900)
400	10 000	394	(561)	469	(645)	562	(750)	656	(855)	750	(960)
500	12 500	394	(564)	469	(660)	562	(780)	656	(900)	750	(1020)
b. Witwenrente zu 60 Prozent ²⁾											
12	300	375	480	375	480	375	480	375	480	375	480
100	2 500	454	540	472	540	495	540	518	540	540	540
150	3 750	464	549	518	585	585	630	652	675	720	720
200	5 000	466	552	532	600	615	660	698	720	780	780
300	7 500	472	558	562	630	675	720	788	810	900	900
400	10 000	472	561	562	645	675	750	788	855	900	960
500	12 500	472	564	562	660	675	780	788	900	900	1020
c. Witwenrente zu 70 Prozent (Verwitwungsalter 40-49 Jahre)											
12	300	375	480	375	480	375	480	375	480	375	480
100	2 500	530	630	551	630	578	630	604	630	630	630
150	3 750	541	640	604	682	682	735	761	788	840	840
200	5 000	544	644	621	700	718	770	814	840	910	910
300	7 500	551	651	656	735	788	840	919	945	1050	1050
400	10 000	551	654	656	752	788	875	919	998	1050	1120
500	12 500	551	658	656	770	788	910	919	1050	1050	1190

¹⁾ Geltende Regelung: Bei Verwitwungsalter unter 30 Jahren. Zahlen in Klammern zu Vergleichszwecken: Witwenrenten zu 60 Prozent gemäss Antrag, siehe lit. b.

²⁾ Geltende Regelung: Verwitwungsalter 30-39 Jahre. Antrag: Für alle Witwen mit Verwitwungsalter unter 40 Jahren.

Beträge in Franken

Tabelle 3 (Fortsetzung)

Durchschnittlicher Jahresbeitrag	Entsprechendes Jahreseinkommen	Skala 1		Skala 5		Skala 10		Skala 15		Skala 20	
		Ge- setz	An- trag								
d. Witwenrente zu 80 Prozent (Verwitwungsalter 50-59 Jahre)											
12	300	384	480	384	480	384	480	384	480	384	480
100	2 500	606	720	630	720	660	720	690	720	720	720
150	3 750	618	732	690	780	780	840	870	900	960	960
200	5 000	622	736	710	800	820	880	930	960	1040	1040
300	7 500	630	744	750	840	900	960	1050	1080	1200	1200
400	10 000	630	748	750	860	900	1000	1050	1140	1200	1280
500	12 500	630	752	750	880	900	1040	1050	1200	1200	1360
e. Witwenrente zu 90 Prozent (Verwitwungsalter 60-64 Jahre)											
12	300	432	540	432	540	432	540	432	540	432	540
100	2 500	632	810	709	810	742	810	776	810	810	810
150	3 750	695	824	776	878	878	945	979	1012	1080	1080
200	5 000	700	828	799	900	922	990	1046	1080	1170	1170
300	7 500	709	837	844	945	1012	1080	1181	1215	1350	1350
400	10 000	709	842	844	968	1012	1125	1181	1282	1350	1440
500	12 500	709	846	844	990	1012	1170	1181	1350	1350	1530

Ordentliche Renten: Waisenrenten*Abstufung der Jahresansätze nach dem durchschnittlichen Jahresbeitrag*

Beträge in Franken

Tabelle 4

Durchschnittlicher Jahresbeitrag	Entsprechendes Jahreseinkommen	Einfache Waisenrente		Vollwaisenrente	
		Gesetz	Antrag	Gesetz	Antrag
12	300	145	180	215	270
100	2 500	270	270	405	405
150	3 750	360	360	540	540
200	5 000	360	390	540	585
300	7 500	360	450	540	675
400	10 000	360	480	540	720
500	12 500	360	510	540	765

Übergangsrenten: Rentenansätze

Abstufung der ungekürzten Jahresansätze nach Ortsverhältnissen und Rentenarten

Beträge in Franken

Tabelle 5

Rentenarten	Städtisch		Halbstädtisch		Ländlich	
	Gesetz	Antrag	Gesetz	Antrag	Gesetz	Antrag
<i>a. Altersrenten</i>						
Einfache Altersrente	750	800	600	700	480	600
Ehepaar-Altersrente	1200	1280	960	1120	770	960
<i>b. Hinterlassenenrenten</i>						
Witwenrente	600	640	480	560	375	480
Einfache Waisenrente	225	240	180	210	145	180
Vollwaisenrente	340	360	270	320	215	270

Übergangsrenten: Einkommensgrenzen

Abstufung der Jahresansätze nach Ortsverhältnissen und Rentenarten

Beträge in Franken

Tabelle 6

Rentenarten	Städtisch			Halbstädtisch			Ländlich		
	Nominelle Grenzen	Effektive Grenzen bei Anrechnung des Einkommens zu		Nominelle Grenzen	Effektive Grenzen bei Anrechnung des Einkommens zu		Nominelle Grenzen	Effektive Grenzen bei Anrechnung des Einkommens zu	
		$\frac{3}{4}$ (Gesetz)	$\frac{2}{3}$ (Antrag)		$\frac{3}{4}$ (Gesetz)	$\frac{2}{3}$ (Antrag)		$\frac{3}{4}$ (Gesetz)	$\frac{2}{3}$ (Antrag)
<i>a. Altersrenten</i>									
Einfache Altersrente	2500	3333	3750	2300	3067	3450	2100	2800	3150
Ehepaar- Altersrente	4000	5333	6000	3700	4933	5550	3400	4533	5100
<i>b. Hinterlassenenrenten</i>									
Witwenrente	2500	3333	3750	2300	3067	3450	2100	2800	3150
Einfache Waisenrente	1100	1467	1650	1000	1333	1500	900	1200	1350
Vollwaisen- rente	1100	1467	1650	1000	1333	1500	900	1200	1350

Jährliche Belastung vor und nach Revision
(Beitragsniveau 460 Millionen Franken)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 7

Kalender- jahr	Gesamtbelastung		Übergangsrenten		Ordentl. Renten		Verwaltungskosten- zuschüsse		Beitrags- rück- erstat- tungen ¹⁾
	vor Revision	nach Revision	vor Revision	nach Revision	vor Revision	nach Revision	vor Revision	nach Revision	
1948	126,8		121,9		—		4,9		—
1949	147,2		124,5		16,6		6,1		—
1950	170,3		121,3		43,2		5,8		—
1951	220,6		142,1		72,8		5,7		—
1952	245,4		139,4		100,0		6,0		—
1953	271,0		136,2		128,8		6,0		—
1954	297,1	344,3	132,5	154,0	158,6	181,3	6,0	9,0	—
1955	323,3	375,3	128,2	150,9	189,1	215,4	6,0	9,0	—
1960	453,9	514,2	96,2	112,6	351,7	392,6	6,0	9,0	—
1965	586,6	649,1	62,7	73,7	518,0	566,5	5,9	8,9	—
1970	732,4	791,5	38,3	45,2	687,6	736,8	5,9	8,9	0,6
1980	944,9	997,1	12,9	15,3	913,2	960,0	5,8	8,8	13,0
1990	979,5	1025,7	2,9	3,5	966,9	1009,5	5,7	8,7	4,0
BZ	1094,6	1142,0	—	—	1084,9	1129,3	5,7	8,7	4,0

¹⁾ Durch Revision nicht berührt.

Jahresbudgets gemäss der finanziellen Ausgangslage
(Beitragsniveau 460 Millionen Franken, Zinsfuss 2 3/4 Prozent)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 8

Kalender- jahr	Ausgaben ¹⁾	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge ²⁾	Öffentliche Hand	Fondszinsen	Total	Jährlicher Eingang	Stand Ende Jahr
1948	126,8	417,8	160,0	4,7	582,5	455,7	455,7
1949	147,2	436,3	160,0	15,8	612,1	464,9	920,6
1950	170,3	458,4	160,0	19,0	637,4	467,1	1 387,7
1951	220,6	501,0	160,0	38,1	699,1	478,5	1 866,2
1952	245,4	520,0	160,0	54,2	734,2	488,8	2 355,0
1953	271,0	520,0	160,0	67,2	747,2	476,2	2 831,2
1954	297,1	514,8	160,0	79,7	754,5	457,4	3 288,6
1955	323,3	509,7	160,0	91,8	761,5	438,2	3 726,8
1960	453,9	486,2	160,0	143,8	790,0	336,1	5 610,7
1965	586,6	498,0	160,0	183,5	841,5	254,9	7 052,1
1970	732,4	507,4	280,0	219,2	1006,6	274,2	8 380,7
1980	944,9	522,4	350,0	276,3	1148,7	203,8	10 474,5
1990	979,5	538,1	350,0	336,6	1224,7	245,2	12 725,2
BZ	1094,6	554,7	350,0	(189,9) ³⁾	(1094,6) ³⁾	—	(6 905,5) ³⁾

¹⁾ Renten, Beitragsrückerstattungen und Verwaltungskostenzuschüsse (vgl. Tab. 7).²⁾ Einschliesslich Beiträge der freiwillig Versicherten sowie der Ausländer mit kurzfristigem Aufenthalt.³⁾ Versicherungstechnische Grenzen.

Jahresbudgets nach Berücksichtigung der Revisionsvorschläge
(Beitragsniveau 460 Millionen Franken, Zinsfuss $2\frac{3}{4}$ Prozent)

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 9

Kalender- jahr	Ausgaben 1)	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge 2)	Öffentliche Hand	Fondszinsen	Total	Jährlicher Eingang	Stand Ende Jahr
1948	126,8	417,8	160,0	4,7	582,5	455,7	455,7
1949	147,2	486,3	160,0	15,8	612,1	464,9	920,6
1950	170,3	458,4	160,0	19,0	687,4	467,1	1387,7
1951	220,6	501,0	160,0	38,1	699,1	478,5	1866,2
1952	245,4	520,0	160,0	53,6	783,6	488,8	2355,0
1953	271,0	520,0	160,0	67,2	747,2	476,2	2831,2
1954	344,3	505,7	160,0	78,9	744,6	400,3	3231,5
1955	375,3	498,9	160,0	89,4	748,3	373,0	3604,5
1960	514,2	469,8	160,0	130,9	760,7	246,5	5090,6
1965	649,1	479,7	160,0	157,3	797,0	147,9	6032,5
1970	791,5	486,9	280,0	177,5	944,4	152,9	6784,1
1980	997,1	498,8	350,0	197,4	1046,2	49,1	7490,1
1990	1025,7	514,6	350,0	210,5	1075,1	49,4	7976,6
BZ	1142,0	528,3	350,0	(263,7) ³⁾	(1142,0) ³⁾	—	(9589,1) ³⁾

1) Renten, Beitragsrückerstattungen und Verwaltungskostenzuschüsse (vgl. Tabelle 7).
2) Einschliesslich Beiträge der freiwillig Versicherten sowie der Ausländer mit kurzfristigem Aufenthalt.
3) Versicherungstechnische Grenzen.

Technische Bilanz

Offene Kasse, Stichtag 31. Dezember 1951

(Beitragsniveau 460 Millionen Franken, Zinsfuß 2 $\frac{3}{4}$ Prozent)

Beträge in Millionen Franken

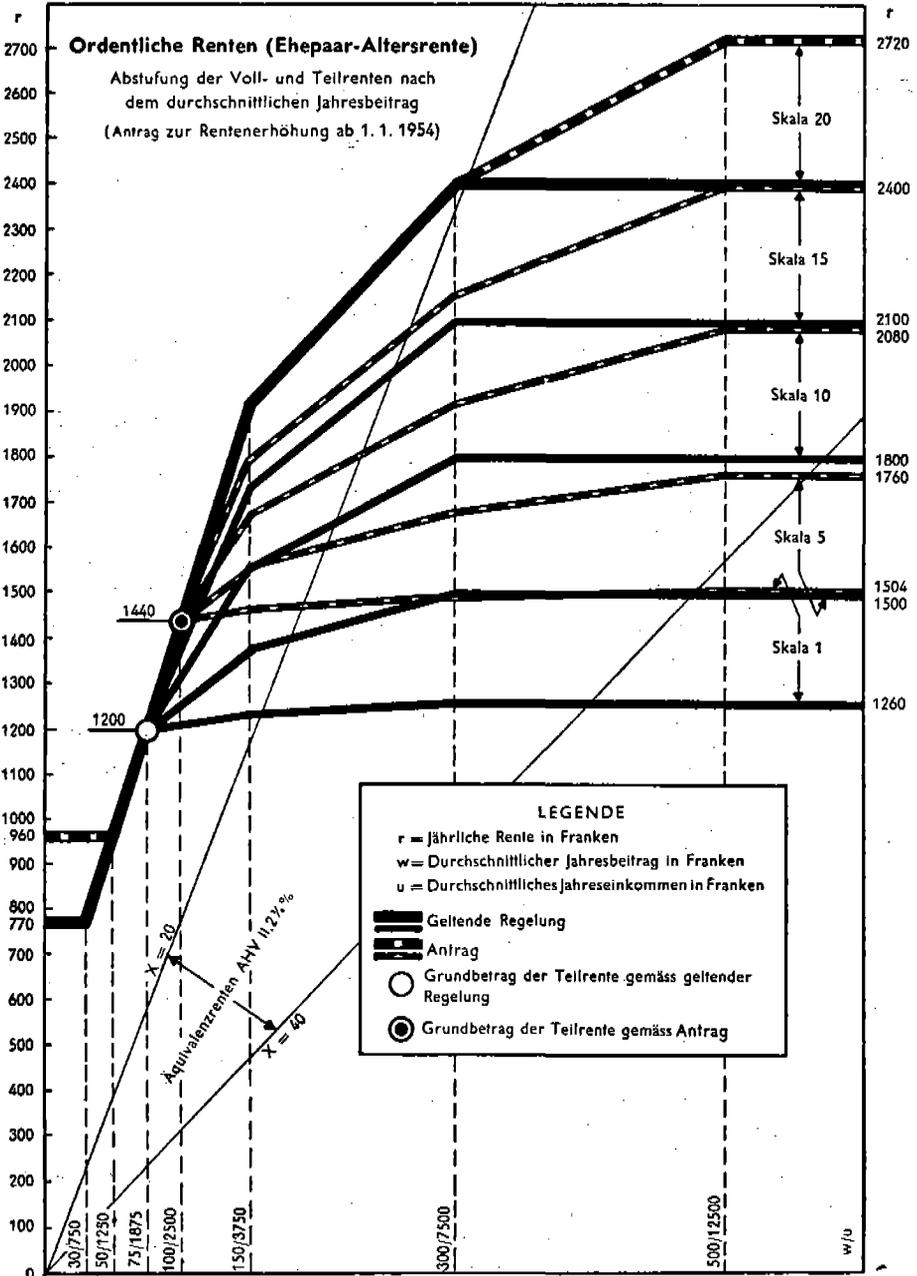
Tabelle 10

Bilanzrubriken	Finanzielle Ausgangslage		Berücksichtigung der Revisionsvorschläge	
	Barwerte	•Ewige Rente• ¹⁾	Barwerte	•Ewige Rente• ¹⁾
<i>A. Aktiven</i>				
a. Ausgleichsfonds 31. Dezember 1951	1 866,2	50,6	1 866,2	50,6
b. Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber	19 284,0	521,8	18 503,8	502,0
c. Zuwendungen der öffentlichen Hand ²⁾	10 072,2	273,3	10 072,2	273,3
Total der Aktiven	31 172,4	845,7	30 442,2	825,9
<i>B. Passiven</i>				
a. Übergangsrenten	1 565,1	42,5	1 790,8	48,6
b. Ordentliche Renten	26 698,7	724,3	28 185,5	764,7
c. Beitragsrückerstattungen ³⁾	126,0	3,4	126,0	3,4
d. Verwaltungskostenzuschüsse	218,1	5,9	321,2	8,7
Total der Passiven	28 607,9	776,1	30 423,5	825,4
<i>C. Überschuss der Aktiven</i>	2 564,5	69,6	18,7	0,5
	31 172,4	845,7	30 442,2	825,9

¹⁾ D. h. entsprechende technische Durchschnittswerte pro Jahr.

²⁾ Bis 1967: 160 Millionen Franken; 1968 bis 1977: 280 Millionen Franken; ab 1978: 350 Millionen Franken.

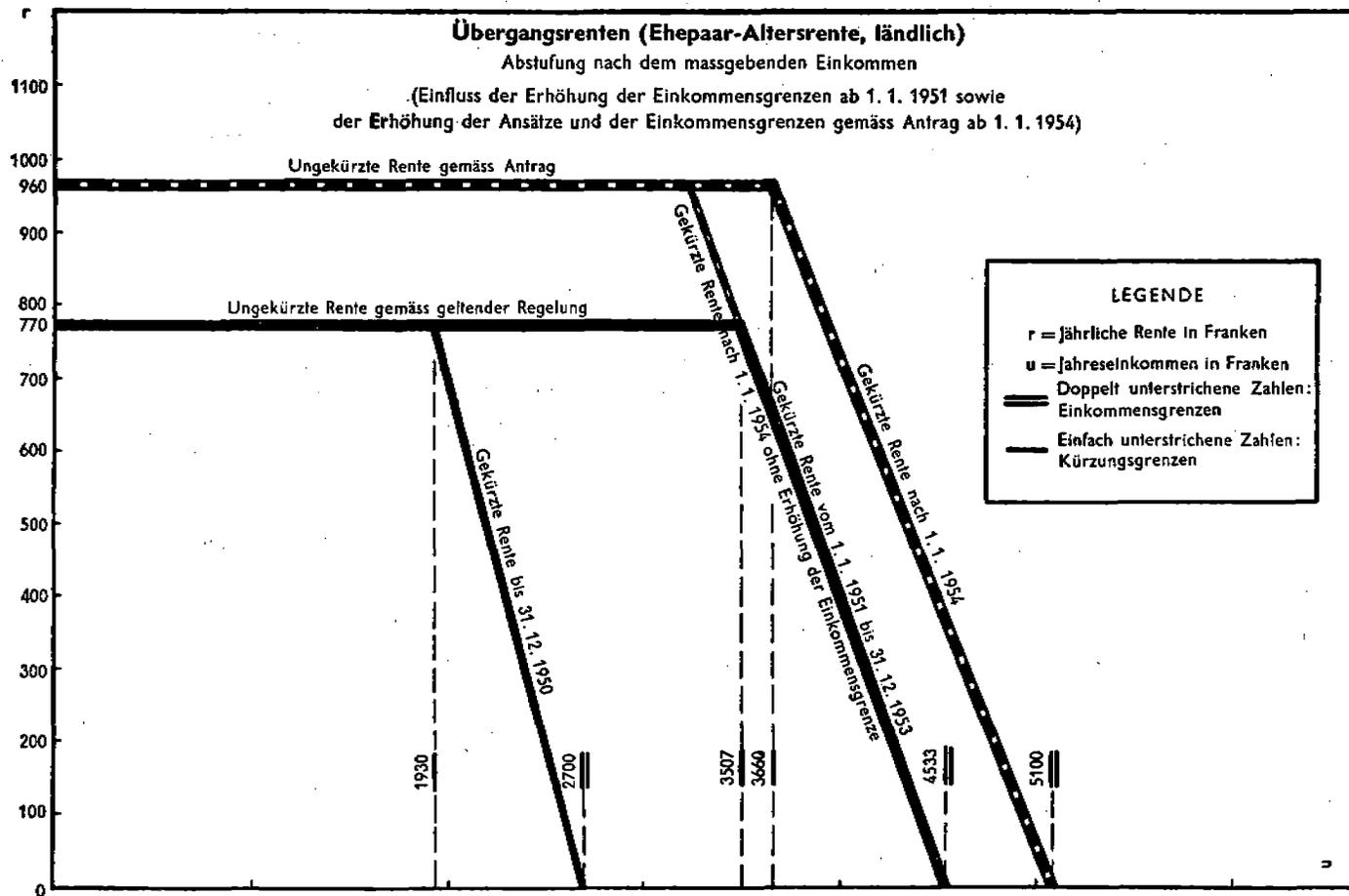
³⁾ Betrifft Ausländer mit kurzfristigem Aufenthalt.

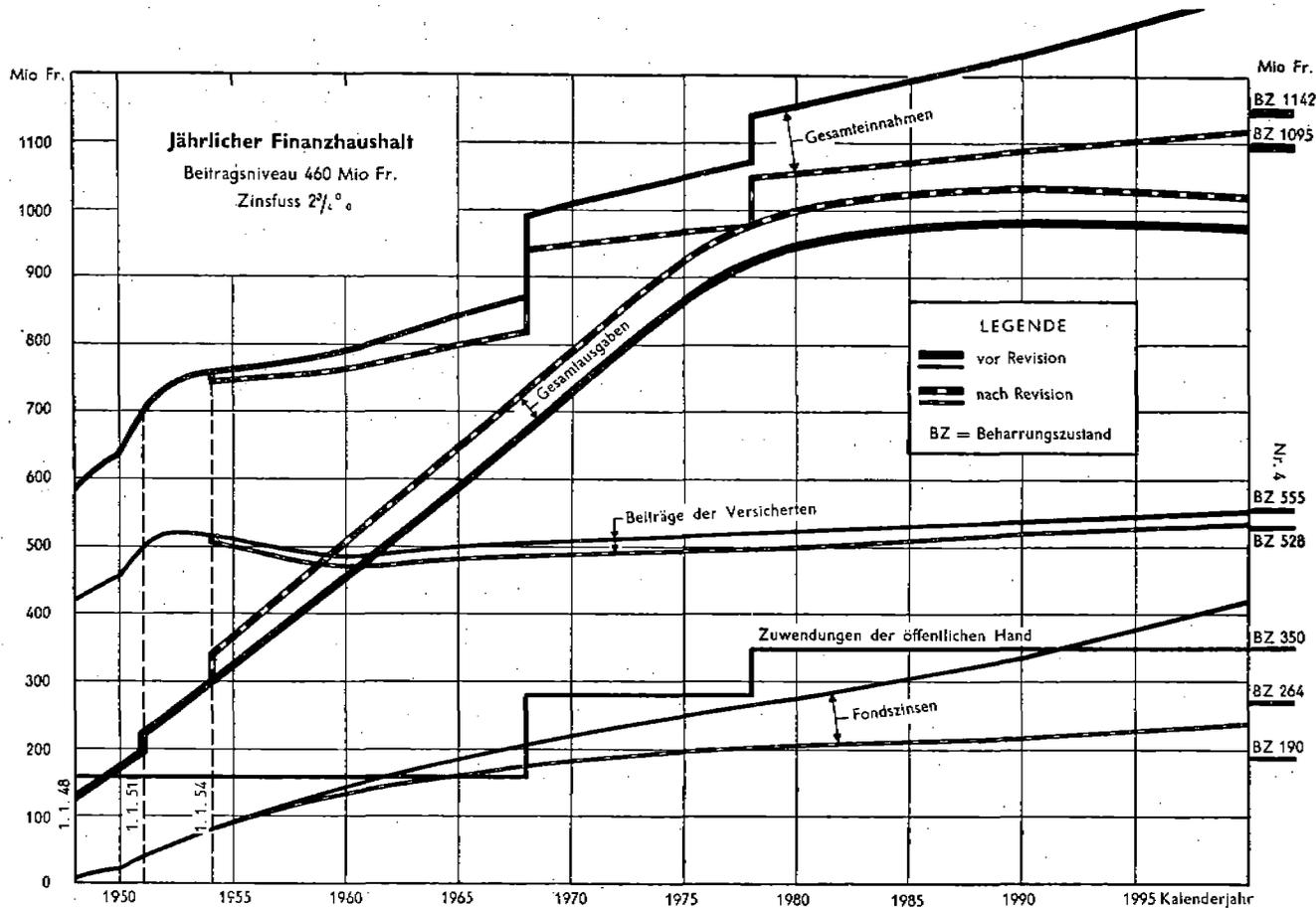


Übergangsrenten (Ehepaar-Altersrente, ländlich)

Abstufung nach dem massgebenden Einkommen

(Einfluss der Erhöhung der Einkommensgrenzen ab 1. 1. 1951 sowie der Erhöhung der Ansätze und der Einkommensgrenzen gemäss Antrag ab 1. 1. 1954)





**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes
betreffend die Abänderung des Bundesgesetzes über die Alters- und
Hinterlassenenversicherung (Vom 5. Mai 1953)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1953
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6439
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.05.1953
Date	
Data	
Seite	81-158
Page	
Pagina	
Ref. No	10 038 283

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.