

Bundesblatt

Bern, 25. April 1977 129 Jahrgang Band I

Nr. 17

Erscheint wöchentl. Preis: Inland Fr 85 – im Jahr, Fr 48 50 im Halbjahr; Ausland Fr. 103.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellgebühr Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

77.028

Botschaft

über die Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Alters»

Vom 21. März 1977

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir legen Ihnen hiermit unsere Botschaft über die am 10. April 1975 eingegangene Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Alters» vor und ersuchen Sie um Zustimmung zum beiliegenden Beschlussentwurf.

Ferner beantragen wir Ihnen, das folgende Postulat abzuschreiben:

1976 P 76.320 Herabsetzung des Pensionierungsalters (N 8. 10. 76, Loetscher)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, 21. März 1977

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Furgler

Der Bundeskanzler:

Huber

Übersicht

Die von den Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH) und dem Partito Socialista Autonomo eingereichte Volksinitiative verlangt eine Herabsetzung des Rentenalters in der AHV von 65 auf 60 Jahre für Männer und von 62 auf 58 Jahre für Frauen. Wir beantragen der Bundesversammlung, diese Initiative ohne Gegenvorschlag dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorzulegen und deren Verwerfung zu empfehlen. Sie könnte nur verwirklicht werden, wenn die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber an die AHV um insgesamt 3 Lohnprozente erhöht oder die Leistungen um etwa ein Viertel gekürzt würden.

Gegen die Volksinitiative sprechen aber auch folgende Gründe:

- Eine Herabsetzung des Rentenalters läuft der Entwicklung der Lebenserwartung zuwider.*
- Sie kann die Probleme des Beschäftigungseinbruches und der Jugendarbeitslosigkeit nicht lösen.*
- Sie schafft neue Probleme, da das Bedürfnis nach einer früheren Aufgabe der Erwerbstätigkeit nicht allgemein, sondern nur in Einzelfällen besteht.*
- Versicherte, deren Erwerbsfähigkeit vor Erreichen des Rentenalters erheblich beeinträchtigt ist, haben bereits heute Anspruch auf Ausrichtung einer Invalidenrente.*

Eine Herabsetzung des Rentenalters könnte sich ferner nicht auf die AHV beschränken, sondern würde sich auch auf andere Sozialversicherungszweige, vor allem die kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV und die noch im Ausbau stehende berufliche Altersvorsorge (2. Säule) auswirken. Auch hier müsste die Herabsetzung durch eine massive Erhöhung der Beiträge oder eine Kürzung der Leistungen ausgeglichen werden.

Botschaft

1 Ausgangslage und Volksinitiative

11 Geltendes Verfassungsrecht

Am 3. Dezember 1972 haben Volk und Stände mit grossem Mehr einem neuen Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung zugestimmt, der ein umfassendes Programm für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge enthält. Der zweite Absatz dieses Artikels behandelt die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und lautet wie folgt:

² Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ein. Diese gewährt Geld- und Sachleistungen. Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken. Die Höchstrente darf das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen. Die Renten sind mindestens der Preisentwicklung anzupassen. Die Durchführung der Versicherung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können Berufsverbände und andere private oder öffentliche Organisationen beigezogen werden. Die Versicherung wird finanziert:

- a. durch die Beiträge der Versicherten; sind die Versicherten Arbeitnehmer, so tragen ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge;
- b. durch einen Beitrag des Bundes von höchstens der Hälfte der Ausgaben, der vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser gemäss Artikel 32^{bis} Absatz 9 zu decken ist;
- c. wenn das Ausführungsgesetz dies vorsieht, durch einen Beitrag der Kantone, der den Beitrag des Bundes entsprechend vermindert.

Wir stellen fest, dass die geltende Verfassung keine Vorschriften über das Rentenalter enthält, sondern diesen Gegenstand der Gesetzgebung überlässt.

12 Geltende gesetzliche Regelung

Nach dem seit 1. Januar 1964 geltenden Wortlaut von Artikel 21 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) entsteht der Anspruch auf eine *einfache Altersrente* für Männer nach Vollendung des 65. Altersjahres und für Frauen nach Vollendung des 62. Altersjahres. Bei den Männern ist diese Regelung seit dem Inkrafttreten der AHV, also seit dem Jahre 1948 unverändert geblieben. Bei den Frauen hingegen betrug die Altersgrenze zuerst ebenfalls 65 Jahre, wurde dann aber im Jahre 1957 auf 63 und im Jahre 1964 auf 62 Jahre herabgesetzt.

Der Anspruch auf eine *Ehepaaraltersrente* entsteht, wenn der Ehemann das 65. und die Ehefrau entweder das 60. Altersjahr zurückgelegt hat oder mindestens zur Hälfte invalid ist. Auch diese Altersgrenzen sind seit 1948 unverändert geblieben. Hingegen wurde im Jahre 1964 in Anlehnung an die Invalidenversicherung die

Zusatzrente für die Ehefrau eingeführt. Diese steht zurzeit einem rentenberechtigten Ehemann zu, dessen Ehefrau noch nicht 60, aber mindestens 45 Jahre alt ist. Mit unserer Botschaft vom 7. Juli 1976 (BBl 1976 III 1) über die 9. AHV-Revision haben wir Ihnen jedoch beantragt, diese Altersgrenze schrittweise auf 55 Jahre hinaufzusetzen. Gleichzeitig haben wir auch eine Anhebung des Frauenalters für den Bezug der Ehepaar-Altersrente von 60 auf 62 Jahre vorgeschlagen.

13 Wortlaut der Initiative

Die am 10. April 1975 eingegangene Initiative verlangt folgende Ergänzung der Bundesverfassung:

Artikel 34^{quater}, Absatz 2, fünfter Satz

Anspruch auf eine einfache Rente haben: Männer, welche das 60. Altersjahr zurückgelegt haben. Frauen, die das 58. Altersjahr zurückgelegt haben. Anspruch auf eine Ehepaarrente haben Ehemänner, die das 60. Altersjahr zurückgelegt haben, sofern deren Ehefrau entweder das 58. Altersjahr zurückgelegt hat oder mindestens zur Hälfte invalid ist.

Übergangsbestimmungen:

Die vorstehenden Bestimmungen über den Eintritt der Rentenberechtigung treten ein Jahr nach ihrer Annahme durch das Volk in Kraft. Sie gelten für alle Versicherten, die in diesem Zeitpunkt die für sie massgebliche Altersgrenze bereits überschritten haben oder die sie in diesem oder einem späteren Zeitpunkt überschreiten.

Die Initiative trägt 56 350 gültige Unterschriften (BBl 1975 I 1757).

Massgebend ist der deutsche Text der Initiative. Der französische und der italienische Wortlaut stimmen mit dem deutschen überein. Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen.

In der von den Initianten vorgeschlagenen Übergangsbestimmung ist lediglich von der Annahme durch das Volk die Rede. Ob es sich bei dieser Formulierung um ein Versehen handle, kann offen bleiben: Materiell ändert sich durch diese Initiativbestimmung nichts am Erfordernis, dass die Initiative zum Inkrafttreten der Annahme durch Volk *und Stände* bedarf (Art. 123 BV). Dabei steht rechtlich nichts entgegen, dass Volk und Stände beschliessen, die Revision trete ein Jahr nach Annahme *durch das Volk* in Kraft. Materiell hat dies keine Bedeutung, weil das Ständemehr damit nicht umgangen ist.

2 Würdigung der Volksinitiative

21 Allgemeine Gesichtspunkte

Um das Rentenalter in der AHV herabzusetzen, wäre keine Änderung der Bundesverfassung notwendig. Eine Änderung der Artikel 21 und 22 AHVG (SR

831.10) würde durchaus genügen. Die Initianten haben den Weg einer Verfassungsänderung offensichtlich nur deswegen gewählt, weil der Bund die Institution der Gesetzesinitiative nicht kennt.

Bei einer Annahme der Initiative müsste nach ihrem Wortlaut die neue Regelung ein Jahr nach der Volksabstimmung in Kraft treten. Aus Gründen der Rechtssicherheit würde sich eine rasche Änderung des AHVG und auch eine Anpassung des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20) auf dem normalen Weg der Gesetzgebung aufdrängen, da mit dem Rentenalter eine ganze Reihe weiterer Anspruchsvoraussetzungen dieser beiden Versicherungen verbunden sind.

Eine Annahme der Initiative hätte aber nicht nur Auswirkungen auf die AHV und die IV, sondern auch auf die kantonalen Ergänzungsleistungen zu diesen Sozialwerken sowie auf die berufliche Vorsorge. Auf dem erstgenannten Gebiet wäre allerdings keine Änderung des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 (SR 831.30) erforderlich, weil der Anspruch auf Ergänzungsleistungen gesetzlich mit dem Anspruch auf eine AHV- oder IV-Rente verknüpft ist. Bei der beruflichen Vorsorge wäre es wohl kaum denkbar, andere Altersgrenzen anzuwenden als bei der AHV/IV. Das im Entwurf vor der Bundesversammlung liegende Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge müsste daher entsprechend ausgestaltet oder kurz nach seinem Inkrafttreten wieder abgeändert werden.

Eine Herabsetzung des Rentenalters hätte ferner auch Auswirkungen auf andere Sozialversicherungszweige, namentlich auf die Arbeitslosenversicherung und die Krankengeldversicherung.

Der Volksinitiative liegt offenbar der Gedanke zugrunde, dass das gesetzliche Rentenalter nicht mehr mit dem durchschnittlichen Absinken der Arbeitsfähigkeit eines Versicherten in der heutigen Zeit entspreche. Dabei mag durchaus zutreffen, dass die Anforderungen des modernen Lebens und der gesteigerten Umweltbelastung in manchen Fällen ein stärkeres Absinken der Arbeitsfähigkeit bewirken als früher. Auch dürfte in einigen Berufen die Anpassung an die fortschreitende technische Entwicklung mit zunehmendem Alter gewisse Schwierigkeiten bereiten. Diese Feststellungen darf man jedoch nicht verallgemeinern. Sie führen lediglich zur Frage, ob es richtig ist, das Rentenalter in der AHV starr festzulegen. Die Volksinitiative bringt hier aber auch keine Lösung: im Gegenteil: je tiefer die Grenze angesetzt wird, desto stärker treten die Nachteile einer starren Regelung hervor.

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, hat die mittlere Lebenserwartung (Masszahl, die angibt, wie viele Jahre eine Person eines bestimmten Alters im Durchschnitt noch leben wird) der ins Rentenalter tretenden Personen in unserem Lande merklich zugenommen.

Mittlere Lebenserwartung der Wohnbevölkerung der Schweiz

Sterbetafel	Mittlere Lebenserwartungen in Jahren	
	Männer Alter 65	Frauen Alter 62
1948–1953	12,4	16,2
1958–1963	12,9	17,6
1968–1973	13,3	18,7
AHV/IV ¹⁾	14,0	19,4
AHV V ^{b 2)}	14,2	21,0

¹⁾ Extrapolation für das Jahr 1976, basierend auf der Schweizerischen Volkssterbetafel 1958–1963.

²⁾ Extrapolation für das Jahr 1991, basierend auf der Schweizerischen Sterbetafel 1968–1973.

Aus dieser Entwicklung lassen sich keine Gründe für eine allgemeine Herabsetzung des Rentenalters herauslesen.

Versicherte, deren Erwerbsfähigkeit schon vor Erreichen des AHV-Rentenalters unter den Wert von 50 Prozent sinkt, können nach heutiger Regelung Anspruch auf Ausrichtung einer Invalidenrente erheben. Eine ganze Invalidenrente, die in ihrer Höhe der Altersrente entspricht, wird allerdings erst ausgerichtet, wenn die Erwerbsfähigkeit auf $33 \frac{1}{3}$ Prozent abgesunken ist. In Härtefällen ist die Zuspreehung einer halben Invalidenrente schon bei einem Invaliditätsgrad von $33 \frac{1}{3}$ Prozent (d. h. einer auf 66% abgesunkenen Erwerbsfähigkeit) möglich. Auch ist aber zu beachten, dass den Bezüglern einer Invalidenrente gegebenenfalls ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen zusteht, womit ihnen grundsätzlich das gesetzlich festgelegte Existenzminimum garantiert wird. Am Stichtag vom 31. Januar 1975 haben 21 005 Männer zwischen 60 und 65 Jahren und 7380 Frauen zwischen 58 und 62 Jahren eine Invalidenrente bezogen. Das sind 14,8 bzw. 5,7 Prozent der entsprechenden Altersgruppe. Die Zahl der Rentenbezüglern im unmittelbar vorangehenden Lebensjahrfünft (Männer zwischen 55 und 59 Jahren, Frauen zwischen 53 und 57 Jahren) ist wohl etwas geringer, zeigt aber keine extremen Unterschiede. Die Rentenquoten betragen hier 9,5 und 4,7 Prozent.

Das Absinken der Erwerbsfähigkeit der Versicherten in den Jahren unmittelbar vor dem heutigen Rentenalter ist demnach keine allgemeine Erscheinung, sonst müssten die oben angegebenen Rentenquoten der 60–65jährigen Männer und der 58–62jährigen Frauen in der IV viel höher sein als die der unmittelbar jüngeren Altersgruppe. Es wäre nun falsch, eine in gewissen Einzelfällen unbefriedigende Regelung durch eine allgemeine Herabsetzung des Rentenalters zu korrigieren. Eine Lösung müsste vielmehr in der Richtung eines individuell angepassten (flexiblen) Rentenalters gesucht werden. Die Flexibilität der Altersgrenze wurde bereits im Jahre 1972 durch ein Postulat Nanchen zur Diskussion gestellt, doch war es uns bis heute nicht möglich, zu dieser Frage Stellung zu nehmen, da sie grosse

Probleme aufwirft, die weit über den Rahmen der AHV hinausgehen. In unserer Botschaft vom 7. Juli 1976 zur 9. AHV-Revision haben wir daher erklärt, dass die Lösung dieser Frage einer späteren Revision vorbehalten werden müsse.

Im übrigen steht keineswegs fest, ob eine Herabsetzung des Rentenalters und damit ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben von der Mehrheit der Betroffenen wirklich gewünscht wird. Die Erfahrungen des täglichen Lebens zeigen eher das Gegenteil: im allgemeinen scheiden die Erwerbstätigen nur ungern aus dem Arbeitsprozess aus, weil sie – bewusst oder unbewusst – befürchten, ein Leben ohne Arbeit könnte für sie den Sinn verlieren. Auf jeden Fall dürfen diese sozialen und psychologischen Gesichtspunkte nicht vernachlässigt werden. Bei einer allgemeinen Herabsetzung des Rentenalters entstünden für die Gesellschaft ganz neue Probleme auf dem Gebiet der Betreuung und Beschäftigung der betroffenen Personen, deren Ausmass und Vielfalt man nur erahnen kann. Zu ihrer Lösung könnten voraussichtlich nicht die gleichen Wege beschritten werden, die wir heute in der eigentlichen Altersbetreuung kennen.

Schliesslich muss man sich fragen, ob die in der Volksinitiative genannten neuen Altersgrenzen zahlenmässig richtig wären. So haben beispielsweise die Frauenorganisationen nie ein Begehren gestellt, das Rentenalter für die Frau unter 60 Jahre herabzusetzen. Ferner ist die Anregung aus verschiedenen Kreisen, das Rentenalter für Mann und Frau genau gleich festzusetzen, durchaus prüfenswert. Jedenfalls sollte der Weg für eine spätere Änderung der heutigen Gesetzgebung offen gehalten und nicht durch eine Schranke in der Bundesverfassung verbaut werden.

22 **Finanzielle Gesichtspunkte**

Die von der Initiative geforderte Herabsetzung des Rentenalters würde den Finanzhaushalt der AHV stark beeinträchtigen, indem sie einerseits die Rentenbezugsdauer verlängert und sich anderseits auch auf die Beitragseingänge auswirkt, und zwar selbst dann, wenn die Beitragspflicht auf die erwerbstätigen Rentenbezüger ausgedehnt wird, wie wir es mit der 9. AHV-Revision vorschlagen. Einer grösseren Belastung durch Renten ständen somit geringere Beitragseinnahmen gegenüber.

Bei der IV ergäbe sich eine Entlastung auf der Rentenseite, da die heutigen IV-Renten der 60–64jährigen Männer und der 58–61jährigen Frauen durch Altersrenten ersetzt würden.

Die nachstehende Tabelle zeigt die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf die beiden Versicherungswerke und die Beitragserhöhungen in Prozenten der AHV-Lohnsumme, die nötig wären, um die Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen auszugleichen.

	Erhöhung der Beiträge in Lohnprozenten		
	AHV	IV	Zusammen
Kompensation Beitragsausfall	0,7	0,1	0,8
Finanzierung länger dauernder Leistungen	2,6	—0,3	2,3
Zusammen	3,3	—0,2	3,1

Für die AHV allein könnte das finanzielle Gleichgewicht durch eine Beitragserhöhung von 3,3 Lohnprozenten erreicht werden, während sich in der IV eine Einsparung von 0,2 Lohnprozenten ergäbe. Zusammen wäre eine Beitragserhöhung um rund 3 Lohnprozente erforderlich.

Ferner sind folgende Punkte zu beachten:

- In der IV dürften sich auch weitere Leistungen wie Ausgaben für Hilfsmittel und Beiträge an Organisationen etwas reduzieren, sich aber gleichzeitig in einer entsprechenden Erhöhung dieser Komponenten bei der AHV niederschlagen. Dieser buchhaltungsmässigen Verlagerung wurde in den einzelnen Komponenten AHV/IV nicht Rechnung getragen: Gesamthaft ändert sich das Ergebnis kaum.
- Die angegebene Beitragserhöhung gilt für das Jahr 1978. Sie ergibt sich unter der Annahme, dass die öffentliche Hand den gleichen prozentualen Anteil übernehmen werde wie in der Botschaft zur 9. AHV-Revision vorgesehen, d. h. die Hälfte der Ausgaben in der IV und vom Jahre 1982 an in der AHV 20 Prozent der Ausgaben.
- Theoretisch wäre anstelle einer Erhöhung der lohnprozentualen Beiträge auch eine Erhöhung des Beitrages der öffentlichen Hand an die AHV denkbar. Angesichts der heutigen Finanzlage von Bund und Kantonen, die auch in der weiteren Zukunft stets sehr angespannt bleiben dürfte, erübrigt sich indessen die Prüfung einer solchen Variante.
- Das finanzielle Gleichgewicht der AHV könnte auch durch eine Herabsetzung der Leistungen bei gleichbleibenden Beitragssätzen erreicht werden. Es wären Leistungskürzungen um rund 23 Prozent erforderlich.
- Die dargelegten Auswirkungen ständen offensichtlich im Widerspruch zu den mit der 9. AHV-Revision angestrebten Zielen, nämlich der Beibehaltung der bisherigen Beitragssätze für einen längeren Zeitabschnitt einerseits und der Sicherung der geltenden Leistungen anderseits.

Von besonderer Bedeutung wären sodann die Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge. Sie können auf Grund des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) abgeschätzt werden. Bei Aufrechterhaltung des Leistungsziels von 40 Prozent des koordinierten Lohnes müssten die Beitragssätze um 5 Prozent des koordinierten Lohnes angehoben werden, oder es könnte mit

den im Entwurf vorgesehenen Beitragsansätzen lediglich ein Leistungsziel von 30 Prozent erreicht werden. Es entstünde eine Finanzierungslücke von 25–30 Prozent. Eine Verwirklichung der Volksinitiative würde also die zweite Säule unseres Vorsorgesystems ganz empfindlich beeinträchtigen.

Bei den Ergänzungsleistungen würde eine Annahme der Volksinitiative Mehrausgaben in der Grössenordnung von 50 Millionen Franken im Jahr bewirken, wovon der Bund 26 Millionen Franken und die Kantone den Rest zu übernehmen hätten.

Angesichts der im Gange befindlichen Revisionen weiterer Sozialversicherungszweige, namentlich der Kranken- und der Unfallversicherung, ist eine weitere Beitragserhöhung bei der AHV abzulehnen.

23 Volkswirtschaftliche Gesichtspunkte

Aus volkswirtschaftlicher Sicht stellen sich im Zusammenhang mit der Herabsetzung des Rentenalters vor allem zwei Fragen. Die erste betrifft die kurzfristigen Auswirkungen der Verwirklichung der Forderungen der Initiative auf Beschäftigung, Preise und Löhne. Würde die frühere Pensionierung eines Teils der heute noch aktiven Arbeitskräfte für die Verbleibenden rasch mehr Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen? Wie würden die Preise beeinflusst und welche Wirkungen müssten bei den Reallöhnen der Arbeitnehmer erwartet werden? Die zweite Frage gilt den längerfristigen Auswirkungen. Im Vordergrund stehen Aspekte des Arbeitsmarktgleichgewichts sowie des qualitativen Wachstums.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass eine Herabsetzung des Rentenalters aus volkswirtschaftlicher Sicht ähnlich wirkt wie etwa eine Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit oder eine Erhöhung der Ferienansprüche. Das der Volkswirtschaft zur Verfügung stehende Potential an Arbeit verringert sich. Unter den gegenwärtigen Bedingungen könnte daher gefolgert werden, dass die vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten auf eine kleinere Zahl von Menschen aufgeteilt werden könnten. Durch vermehrtes Ausscheiden der älteren ergäben sich zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für die verbleibenden Arbeitskräfte. In Wirklichkeit müssen wir aber davon ausgehen, dass gerade während der Rezession der Rationalisierungsanreiz besonders gross ist. Es ist daher keinesfalls sicher anzunehmen, dass die meisten der zusätzlich Pensionierten ersetzt würden. Und auch dort, wo sich ein Ersatz aufdrängt, ist fragwürdig, ob er zustande käme. Dafür verantwortlich kann die mangelnde Übereinstimmung zwischen den Qualifikationen der zurzeit Arbeitssuchenden und den Anforderungen der allenfalls freierwerdenden Stellen sein. Daneben sind die erheblichen Schwierigkeiten beim Wohnortswechsel ein grosses Hindernis.

Es ist also nicht zu erwarten, dass eine starre Regelung des Rücktritts aus dem Erwerbsleben zu einer «Entlastung» des Arbeitsmarktes jeweils gerade am richti-

gen Ort führen würde. In entwicklungsschwachen Regionen, die sich durch einen überdurchschnittlichen Anteil Älterer auszeichnen und über eine geringe Anziehungskraft auf die Arbeitskräfte anderer Gebiete verfügen, können sich bei einer Verwirklichung der Anliegen der Initiative trotz gesamtschweizerisch ungenügender Beschäftigungslage Engpässe bilden. Dasselbe gilt auch für die besonders arbeitsintensiven Branchen in allen Landesteilen. Auch in Zeiten der Rezession und in Anbetracht der geltenden Fremdarbeiterregelung wird sich daher möglicherweise ein gewisser Lohnauftrieb einstellen. Diese Entwicklung würde trotz zusätzlichen Anstrengungen zur Rationalisierung zu weiteren wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den betroffenen Regionen und Branchen führen, teilweise aber auch einen unerwünschten Inflationsstoss auslösen.

Der Hinweis auf die Inflation zeigt, dass sich die Arbeitnehmer von einer Herabsetzung des Rentenalters und einer damit verbundenen Verknappung der Arbeit als Mittel zur Lohnsteigerung nichts versprechen sollten. Dies gilt besonders unter den Vorzeichen der Rezession, dann aber auch im Blick auf die höheren Beiträge, die zur Finanzierung der zusätzlichen Leistungen der Altersvorsorge nötig würden.

Auf längere Sicht gilt es, die folgenden Erwägungen in die Überlegungen einzubeziehen: Über die längerfristige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt sind Prognosen schwierig zu machen. Gewisse Aussagen lassen sich jedoch treffen. Einerseits ist anzunehmen, dass wir vermehrt mit struktureller Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben werden. Andererseits zeichnet sich ein genereller Engpass bei den Arbeitskräften ab, der spätestens dann wirksam werden wird, wenn die heutigen geburtschwachen Jahrgänge die wirtschaftliche Versorgung der geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger und sechziger Jahre sicherstellen müssen. Diese gegenläufigen Entwicklungen verlangen nach flexiblen, differenzierten Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes. Eine starre Reduktion der Altersgrenze im Sinne der Initiative würde sich als schwere Hypothek für die Arbeitsmarktpolitik der Zukunft auswirken.

Ebenfalls gegen eine starre Regelung sprechen die Überlegungen im Zusammenhang mit der immer wieder erhobenen Forderung nach vermehrt qualitativem Wachstum: Trotz den gegenwärtigen Schwierigkeiten sollte nicht übersehen werden, dass mit einem trendmässigen Ansteigen der Arbeitsproduktivität gerechnet werden darf. Damit eröffnet sich die Möglichkeit zur Wahl zwischen «Mehr Konsum bei gleichviel Arbeit» und «Weniger Arbeit bei gleichviel Konsum». Es ist nicht anzunehmen, dass alle Arbeitnehmer im gleichen Sinne entscheiden möchten. Eine starre Herabsetzung des Pensionierungsalters würde die Entscheidungsfreiheit des einzelnen stark und ohne Not einschränken.

Als volkswirtschaftliches Fazit ergibt sich, dass die plötzliche Verwirklichung der Forderungen der Initiative im gegenwärtigen Zeitpunkt weder auf der Ebene der Beschäftigung wesentliche Verbesserungen bringen würde, noch ohne Reallohn-

senkungen verkräftet werden könnte. Für einzelne Regionen und Branchen ergäben sich zusätzliche Schwierigkeiten. Ein neuerliches Ansteigen der Inflation wäre zu befürchten. Die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweiz würde entgegen den heutigen Erfordernissen weiter geschwächt. Auf längere Sicht würde sich die Starrheit in der vorgesehenen Regelung als beträchtliche Hypothek für die Arbeitsmarktpolitik erweisen. Die Initiative würde auch eine unnötige Beeinträchtigung des Entscheidungsspielraumes des einzelnen nach sich ziehen.

24 Vergleich mit ausländischen Sozialversicherungen

Das Rentenalter zahlreicher ausländischer Systeme deckt sich im grossen und ganzen mit demjenigen unserer AHV, mit dem Unterschied vielleicht, dass zuweilen ein etwas früherer Bezug der Altersrente, öfters unter entsprechender Reduktion des Betrages der Leistung, möglich ist, wie die nachstehenden Ausführungen zeigen.

Bundesrepublik Deutschland

Für Männer und Frauen gilt das allgemeine Rentenalter von *65 Jahren*. Bei langer Versicherungsdauer (35 Jahre) und Einstellung der Erwerbstätigkeit kann indessen die Altersrente ab dem 63. Lebensjahr (Invalidenrentner mit gleicher Versicherungsdauer ab dem 62. Lebensjahr) bezogen werden. In Ausnahmefällen, z. B. bei langdauernder Arbeitslosigkeit, ist die Vorverlegung des Bezugsalters auf das 60. Jahr möglich. Bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die Beitragspflicht zur Folge hat, wird die Rente in all diesen Fällen wieder eingestellt.

Österreich

Die allgemeine Altersgrenze liegt für Männer bei 65, für Frauen bei *60 Jahren*, wobei jedoch am «Stichtag» keine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit mehr ausgeübt werden darf, ansonst ein Teil (in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung) oder die ganze Rente (in der Versicherung der Selbständigerwerbenden) zum Ruhen gebracht wird.

Grossbritannien

Auch in diesem Land beträgt die Altersgrenze für Männer 65 und für Frauen *60 Jahre*. Ebenfalls besteht die zusätzliche Bedingung, dass kein erhebliches Erwerbseinkommen mehr erzielt wird, da sonst, bis zum 70. Altersjahr, je nach der Höhe des Erwerbs eine Kürzung oder das gänzliche Ruhen der Altersrente eintritt.

Frankreich

Im allgemeinen System kann ebenfalls von einem «normalen» Rentenalter von *65 Jahren* gesprochen werden. Zwar ist grundsätzlich der Leistungsbezug ab dem 60. Altersjahr in jedem Falle möglich, doch hat dies eine erheblich geringere Rente zur Folge: sie beträgt bei voller Versicherungsdauer 25 Prozent des versicherten Einkommens, anstelle von 50 Prozent beim Rentenalter 65.

Schweden

Das allgemeine Rentenalter ist für Mann und Frau das 65. *Lebensjahr*, mit der Möglichkeit des Leistungsbezugs bereits ab dem 60. Lebensjahr, unter entsprechender Kürzung der Rente.

Vereinigte Staaten von Amerika

Auch das Recht dieses Landes sieht das *Rentenalter* 65 vor, mit der allgemeinen Möglichkeit eines früheren Bezuges (ab dem 62. Altersjahr) bei einer entsprechenden Reduktion der Rente.

Andere Länder

Zahlreiche weitere Staaten weisen entweder ein allgemeines Rentenalter von 65 Jahren für Mann und Frau, oder von 65 Jahren für den Mann und von 60 Jahren für die Frau auf, so z. B. Luxemburg 65/60, Niederlande 65, Belgien, die DDR, Polen 65/60, Spanien, Kanada 65 usw., während einige südliche Länder niedrigere (z. B. Italien und Jugoslawien 60/55, Griechenland 62/57), nördliche Länder dagegen höhere Rentenalter (Dänemark und Norwegen 67) vorsehen.

25 Antrag der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission

Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission hat, wie es das AHVG vorsieht, zur Frage einer Herabsetzung des Rentenalters im Sinne der vorliegenden Volksinitiative gutachtlich Stellung genommen. Nach einer eingehenden Diskussion hat sie an ihrer Sitzung vom 14./15. September 1976 einstimmig beschlossen, uns zuhanden der Bundesversammlung zu beantragen, dem Volk und den Ständen ohne Gegenvorschlag die Verwerfung der Volksinitiative zu empfehlen. Die Kommission begründet ihre eindeutige Haltung im wesentlichen mit den Folgen, wie wir sie in den vorstehenden Abschnitten dargelegt haben. Auch sie anerkennt, dass es Fälle gibt, in denen eine Herabsetzung des Rentenalters angezeigt oder vertretbar wäre, teilt aber die Auffassung, dass eine Lösung hiefür nicht in einer schematischen und starren Regelung zu finden sei. Die Kommission wird nach dem Abschluss der 9. AHV-Revision die Einführung einer flexiblen Altersgrenze einlässlich prüfen und dem Bundesrat darüber einen Bericht vorlegen. Inzwischen müssen die Fälle von vorzeitiger Arbeitsunfähigkeit im Rahmen der ersten Säule wie bisher über den Weg der Invalidenversicherung und rezessionsbedingte Schwierigkeiten durch die Arbeitslosenversicherung und durch Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt gelöst werden.

26 Schlussfolgerungen

Wie wir im Abschnitt 22 darlegten, hätte die Annahme der Initiative zur Folge, dass entweder die Beiträge an die AHV/IV um rund 3 Lohnprozente erhöht oder aber die Rentenleistungen (auch die laufenden) um etwa ein Viertel gekürzt

werden müssten. Beides kommt unter den heutigen wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht in Frage.

Auch ist zu bedenken, dass eine schematische Herabsetzung des Rentenalters weder die eigentlichen Altersprobleme noch die rezessionsbedingten Fragen des Arbeitsmarktes zu lösen vermag, dafür aber neben den finanziellen Schwierigkeiten neue grosse Probleme heraufbeschwören würde. Es würde sich z. B. die Frage der Zweckmässigkeit bzw. Zulässigkeit des Rentenbezuges bei Weiterführung der Erwerbstätigkeit (Ruhestandsrente anstelle des heute geltenden unbedingten Rentenanspruchs) in viel schärferer Form stellen als heute. Ferner hätte die Herabsetzung des Rentenalters einschneidende Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge, deren Obligatorischerklärung wir der Bundesversammlung mit Botschaft vom 19. Dezember 1975 (BB1 1976 I 149) beantragt haben.

3 Stellungnahme zum Postulat Loetscher

Der Nationalrat hat am 8. Oktober 1976 das folgende Postulat 76.320 Loetscher angenommen und uns zur Berichterstattung überwiesen:

Der wirtschaftliche Rückgang bringt grosse Schwierigkeiten für die Jugendlichen, die aus der Schulpflicht entlassen werden oder ihre Lehre beenden. Zahlreiche von ihnen sind zur Untätigkeit und zur Arbeitslosigkeit verurteilt.

In der Absicht, diese unerfreuliche Lage sofort zu beheben, bitten wir den Bundesrat, zu prüfen, ob das Pensionierungsalter im Rahmen des Bundesgesetzes über die AHV für die Frauen nicht von 62 auf 61 und für die Männer von 65 auf 64 Jahre herabgesetzt werden sollte

Es wäre möglich, dass eine Herabsetzung des Rentenalters in ganz bestimmten Berufszweigen zur Folge hätte, dass sich die älteren Arbeitnehmer früher als heute aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Wie wir indessen bereits im Abschnitt 23 darlegten, ist dieser Ablösungsprozess nicht steuerbar und so vielen anderen Einflüssen unterworfen, dass keine Gewähr dafür besteht, dass ein Nachrücken der Jungen gerade dort erfolgt, wo dies vom Arbeitsmarkt her erwünscht wäre. Da aber ein derart unsicheres Ergebnis mit einer Beitragserhöhung oder einem allgemeinen Leistungsabbau erkauft werden müsste, ist die vorgeschlagene Massnahme kein taugliches Mittel zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Wir schlagen Ihnen vor, diesen Gedanken in der gegenwärtigen Lage nicht weiter zu verfolgen und das Postulat als erledigt abzuschreiben.

(Entwurf)

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Alters»

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung der am 10. April 1975 eingegangenen Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Alters»¹⁾,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 21. März 1977²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 10. April 1975 «zur Herabsetzung des AHV-Alters» wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative verlangt folgende Ergänzung der Bundesverfassung:

Art. 34^{quater}, Abs. 2, fünfter Satz

Anspruch auf eine einfache Rente haben: Männer, welche das 60. Altersjahr zurückgelegt haben. Frauen, die das 58. Altersjahr zurückgelegt haben. Anspruch auf eine Ehepaarrente haben Ehemänner, die das 60. Altersjahr zurückgelegt haben, sofern deren Ehefrau entweder das 58. Altersjahr zurückgelegt hat oder mindestens zur Hälfte invalid ist.

Übergangsbestimmungen:

Die vorstehenden Bestimmungen über den Eintritt der Rentenberechtigung treten ein Jahr nach ihrer Annahme durch das Volk in Kraft. Sie gelten für alle Versicherten, die in diesem Zeitpunkt die für sie massgebliche Altersgrenze bereits überschritten haben oder die sie in diesem oder einem späteren Zeitpunkt überschreiten.

¹⁾ BBl 1975 I 1757

²⁾ BBl 1977 I 1549

Art. 2

Volk und Standen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

Botschaft über die Volksinitiative «zur Herabsetzung des AHV-Alters» Vom 21.März 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.04.1977
Date	
Data	
Seite	1549-1563
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 018

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.