

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Band: 44 (1952)
Heft: 11

Artikel: Vor einer neuen Revision des AHVG
Autor: Bernasconi, Giacomo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-353562>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Vor einer neuen Revision des AHVG

I. Einleitung

Es dürfte in der Geschichte der eidgenössischen Gesetzgebung nicht allzuoft vorgekommen sein, daß im fünften Jahr der Wirksamkeit eines Gesetzes bereits an dessen *zweite Revision* herangetreten wird. In der Geschichte der Sozialgesetzgebung und -versicherung jedenfalls wird der Fall einzig dastehen.

Das in der denkwürdigen Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 mit dem überwältigenden Mehr von 864 252 Ja gegen 216 527 Nein angenommene *Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG)* ist bereits auf den 1. Januar 1951 erstmals revidiert worden. Hauptgegenstand dieser ersten Revision waren die als Voraussetzung zum Bezug der Bedarfsrenten für die sogenannte Uebergangsgeneration festgelegten *Einkommensgrenzen*, die nominell um rund 25 Prozent, in ihrer materiellen Wirkung, durch die gleichzeitig beschlossene Milderung in bezug auf die Anrechnung des Einkommens und anrechenbaren Vermögens, *tatsächlich um durchschnittlich 50 Prozent erhöht* wurden. Für die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit wurde die Grenze, von der ab nicht mehr der volle 4prozentige, sondern nur ein degressiver, bis auf 2 Prozent sinkender Beitrag erhoben wird, mit der gleichen Revision von 3600 auf 4800 Fr. erhöht. Die erste Revision des AHVG — nach nur dreijähriger Geltungsdauer — galt demnach insbesondere den Altersrentnern, die beim Inkrafttreten des Gesetzes das festgelegte Rentenalter von 65 Jahren bereits überschritten und die deshalb nur einen bedingten Rentenanspruch hatten, und den Selbständigerwerbenden mit relativ kleinen Einkommen.

Heute, im fünften Jahr der Wirksamkeit des AHVG, kann nun bereits die *zweite, in ihren Auswirkungen viel weitergehende Revision* des größten in unserem Lande je geschaffenen Sozialwerkes in die Wege geleitet werden. Die Voraussetzungen hierzu sind geschaffen worden durch die Ergebnisse, die in der auf den 31. Dezember 1950 erstellten versicherungstechnischen Bilanz ausgewiesen werden, sowie durch die Rechnungsergebnisse des Jahres 1951 und die für das laufende Jahr 1952 zu erwartenden Abschlüsse.

II. Die technische Bilanz

Gemäß Art. 92, Abs. 1, AHVG hat der Bundesrat periodisch, mindestens aber alle 10 Jahre, eine *technische Bilanz* der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) erstellen zu lassen und der Eidgenössischen AHV-Kommission darüber Bericht zu erstatten. Mit

Art. 212, Abs. 1, der Vollzugsverordnung zum AHVG (AHVV) hat der Bundesrat diese Aufgabe dem Bundesamt für Sozialversicherung übertragen und gleichzeitig vorgeschrieben, daß die Richtlinien zur Erstellung der technischen Bilanz von einem Ausschuß der AHV-Kommission gutzuheißen sind. Bundesamt und Ausschuß für die technische Bilanz erstatten getrennt der AHV-Kommission Bericht. Dieser obliegt es, gemäß Art. 92, Abs. 2, AHVG dem Bundesrat Antrag zu stellen über allfällige Maßnahmen, die ihr auf Grund der technischen Bilanz notwendig erscheinen.

Die ersten Betriebsrechnungen der AHV, die mit Jahresüberschüssen von über 400 Mio Fr. jährlich abschlossen, haben zu ausgedehnten Diskussionen Anlaß gegeben, wobei unter Hinweis auf diese Ueberschüsse geltend gemacht wurde, die AHV *sei stark überfinanziert*. Auf Grund dieser Behauptungen wurde denn auch immer wieder versucht, Mittel der AHV anderen, der Versicherung fremden Zwecken zuzuführen; insbesondere wurde eine sogenannte beitragsfreie Lösung der Erwerbsausfallentschädigungen für Wehrmänner propagiert. Der Bundesrat war deshalb sicher gut beraten, als er beschloß, erstmals nicht etwa die im Art. 92 AHVG vorgeschriebenen 10 Jahre für die Erstellung der technischen Bilanz abzuwarten. Er beabsichtigte ursprünglich, eine erste technische Bilanz schon auf den 31. Dezember 1948, also nach dem ersten Rechnungsjahr der AHV, und eine zweite auf den 31. Dezember 1949 erstellen zu lassen. Die Vorarbeiten für die erste beabsichtigte Bilanz nehmen aber wesentlich mehr Zeit in Anspruch, als anfänglich angenommen wurde. Sie fielen überdies zusammen mit der durch die Einführung der AHV und die erste Revision des AHVG verursachten gewaltigen Arbeit, so daß die beiden Bilanzen nur mit starker Verspätung verfügbar geworden wären und damit einen großen Teil ihres Wertes verloren hätten. Deshalb wurde beschlossen, die erste technische Bilanz *auf den 31. Dezember 1950* zu berechnen. Das hatte u. a. den weiteren Vorteil, daß auch die Auswirkungen der ersten Gesetzesrevision, die am 1. Januar 1951 in Kraft getreten ist, mit berücksichtigt werden konnte.

Die technische Bilanz *unterscheidet sich grundlegend* von den Betriebsrechnungen der AHV und hat eine ganz *andere Aufgabe und Bedeutung* als diese. Die einzelnen Jahresabschlüsse sagen über die finanzielle Lage der AHV gar nichts aus. Es liegt im Wesen einer teilweise auf Kapitaldeckung aufgebauten Versicherung, daß sie Verpflichtungen für die Zukunft eingeht, für die sie bereits heute Einnahmen zu verzeichnen hat. Die Ueberschüsse früherer Rechnungsjahre stellen *Reservestellungen für künftig zu erfüllende Verpflichtungen* dar. Aufgabe der technischen Bilanz ist es deshalb, darüber Auskunft zu erteilen, ob die festgelegten Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber, zusammen mit den Leistungen der öffentlichen Hand und den Zinsen des sogenannten Ausgleichsfonds auf

die Dauer ausreichen werden, um die eingegangenen Verpflichtungen erfüllen zu können.

Soll die technische Bilanz diese Auskunft geben können, so müssen zu ihrer Erstellung eine Reihe von *Grundlagen* gewählt werden, die zum Teil auf *theoretischen Annahmen* beruhen, die ihrerseits allerdings weitgehend auf Grund von Erfahrungstatsachen zustande kommen.

Die AHV richtet u. a. *Altersrenten* nach zurückgelegtem 65. Altersjahr aus. Dabei beläuft sich die Rente für ein Ehepaar immer auf 160 Prozent der Rente für eine Einzelperson, ohne daß hierfür besondere Beiträge zu leisten wären. Man muß also zu ergründen versuchen, wie viele Versicherte das 65. Altersjahr erreichen werden, wie viele von ihnen verheiratet sein werden und schließlich wie lange sie nach Eintritt des Rentenanspruches noch leben und Renten beziehen werden.

In gleicher Weise handelt es sich in bezug auf die *Hinterlassenenrenten* darum, zu schätzen, wie viele verheiratete Männer vorzeitig sterben und Witwen und Waisen (und wie viele Waisen) hinterlassen werden, wie alt diese Witwen und Waisen sein und wie lange sie im Durchschnitt Renten beziehen werden.

Schließlich müssen aber auch Annahmen über die Zahl der künftigen Heiraten und Geburten, über die Ein- und Auswanderung usw. getroffen werden.

Es handelt sich hier um die sogenannten *bevölkerungsstatistischen Grundlagen* der technischen Bilanz. Zu ihnen kommen noch die *wirtschaftsstatistischen Grundlagen*. Weil die Summe der Beitrags-eingänge und die durchschnittliche Höhe der Renten überwiegend vom Erwerbseinkommen der Versicherten abhängen, müssen Annahmen getroffen werden über die Zahl der Erwerbstätigen, die Höhe der Löhne und der Einkommen der Selbständigerwerbenden und so weiter. Von wirtschaftlichen Faktoren werden auch die *finanztechnischen Grundlagen* über die Bewertung der Anlagen und den technischen Zinsfuß beeinflusst.

Auf Grund solcher Rechnungsgrundlagen ist die erste technische Bilanz auf den 31. Dezember 1950 erstellt worden. Ihr Ergebnis darf hier als bekannt vorausgesetzt werden. Es ist im Märzheft der «Gewerkschaftlichen Rundschau» eingehend behandelt worden¹. Wer sich gründlicher in die Materie einarbeiten will, sei auf den einschlägigen Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherung² hingewiesen. In der von der AHV-Kommission gutgeheißenen Variante

¹ «Die erste technische Bilanz der AHV», von Willy Maurer, Basel; «Gewerkschaftliche Rundschau», Heft 3, März 1952, 44. Jahrgang.

² «Bericht über die AHV im Jahre 1950, mit den Berichten über die technische Bilanz auf 31. Dezember 1950», Bundesamt für Sozialversicherung, Bern, Januar 1952.

mit einem Beitragsniveau von 430 Mio Fr. pro Jahr und einem technischen Zinsfuß von $2\frac{3}{4}$ Prozent ergibt sich ein *Aktivenüberschuß* von 40,2 Mio Fr. jährlich. Das ist der Betrag, um den die AHV «überfinanziert» ist und der bei den damals bekannten Tatsachen jährlich zur Verfügung stand. Die AHV-Kommission hat in Ausübung der ihr durch Art. 92, Abs. 2, AHVG übertragenen Aufgabe in ihrer Sitzung vom 12. März 1952 beschlossen, dem Bundesrat die baldige Verwendung des sich aus der technischen Bilanz ergebenden Aktivenüberschusses zu beantragen.

III. Neuere Erfahrungstatsachen

Die seit der Erstellung der technischen Bilanz bekannt gewordenen *finanziellen Ergebnisse* lassen deutlich erkennen, daß die effektiven *Beitragseingänge* höher ausfallen, als bei Erstellung der technischen Bilanz angenommen werden konnte. So gingen im Jahre 1951 nicht die in Rechnung gestellten 480, sondern 501 Mio Fr. ein. Die von der zentralen Ausgleichsstelle ermittelten Monatsergebnisse für das laufende Jahr zeigen, daß 1952 mit einem Beitragseingang von mindestens 520 Mio Fr. statt der im Jahresbudget der technischen Bilanz eingesetzten 477 Mio Fr. gerechnet werden kann. Die Ursachen dieser Entwicklung liegen in einer weiteren Zunahme der Zahl der Beschäftigten und in der fortschreitenden Erhöhung der Nominallöhne und der Einkommen der Selbständigerwerbenden.

Andererseits erreichen die effektiven Jahresausgaben *nicht* die in den Jahresbudgets der technischen Bilanz eingesetzten Summen. So betrugen für das Jahr 1951 die Ausgaben nur 220,6 statt 231,5 Mio Franken.

Diese neuesten Erfahrungstatsachen ließen es als notwendig erscheinen, die entsprechenden Posten der technischen Bilanz zu *berichtigen*. Die AHV-Kommission hat in ihrer Sitzung vom 5. September 1952 eine Variante gewählt, die von einem Beitragsniveau von 460 Mio Fr. jährlich und einem technischen Zinsfuß von $2\frac{3}{4}$ Prozent ausgeht. Das neugewählte Beitragsniveau läßt sich sicher verantworten. Selbst wenn bei einem Rückgang der Konjunktur und bei Eintritt einer Krise die Beitragseingänge während mehrerer Jahre um 10 bis 20 Prozent sinken würden, dürfte das durchschnittliche Niveau von 460 Mio Fr. nicht unterschritten werden.

Die neuen Rechnungsgrundlagen ergeben nun einen jährlichen *Aktivenüberschuß* von rund 68, statt der durch die technische Bilanz ausgewiesenen 40 Mio Fr.

IV. Die Beschlüsse der AHV-Kommission

In ihrer Frühjahrssitzung hatte die AHV-Kommission bereits beschlossen, aus dem großen Bouquet der durch parlamentarische Vorstöße und Eingaben laut gewordenen Revisionswünsche die fol-

genden durch das Bundesamt für Sozialversicherung weiter prüfen zu lassen:

- Systematische Erhöhung der Uebergangs-, Teil- und Vollrenten.
- Behebung der systematischen Differenzen zwischen ordentlichen Renten und Uebergangsrenten.
- Besserstellung der nichterwerbstätigen Witwen und Ehefrauen.
- Vereinfachung der Abstufungsprinzipien bei den ordentlichen Witwenrenten.
- Aufhebung der Beitragspflicht für die über 65jährigen Erwerbstätigen oder Behebung der daraus entstehenden Härtefälle.
- Andere zeitliche Verteilung der Beiträge der öffentlichen Hand.
- Uebernahme der dem Bund aus der Durchführung der AHV erwachsenden Ausgaben durch den Ausgleichsfonds.

Auf Grund dieses allgemeinen Revisionsprogramms hat das Bundesamt für Sozialversicherung seinen «Zweiten Bericht betreffend die Verwendung des Aktivenüberschusses der AHV» ausgearbeitet, der von der AHV-Kommission in ihrer Herbsttagung behandelt wurde. Ihre Beschlüsse können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Die Revision der Rentenansätze

a) Vollrenten:

- aa)* Das Minimum der einfachen Altersrente wird von 480 auf 600 Fr. im Jahr erhöht.
- bb)* Nach Uebersteigen des durchschnittlichen Jahresbeitrages von 300 Fr. wird die lineare Progression bei der einfachen Altersrente in der Weise weitergeführt, daß ein Maximum von 1680 statt 1500 Fr. erreicht wird, und zwar bei einem durchschnittlichen Jahresbeitrag von 480 Fr.
- cc)* Die Minima und Maxima der übrigen Rentenarten werden gemäß den in Art. 35, 36 und 37 AHVG festgelegten Verhältnissen berechnet.
- dd)* Bei den Waisenrenten erfolgt eine Progression auch bei höheren durchschnittlichen Jahresbeiträgen als 150 Fr., so daß die einfache Waisenrente im Maximum 504 und die Vollwaisenrente höchstens 756 Fr. im Jahr beträgt.

Es handelt sich demnach um eine dem *bisherigen System der Rentenberechnung* angepaßte Verbesserung der Vollrenten, wobei nebst der Erhöhung der Minima einfach ein durchschnittlicher Jahresbeitrag bis zu 480 Fr. statt bisher 300 Fr. rentenbildend wirkt und der neue Beitragsteil, welcher 300 Fr. übersteigt, das heißt im Maximum 180 Fr., noch *einmal* angerechnet wird. Die *maximale einfache Altersrente* kommt demnach folgendermaßen zustande:

- Grundbetrag 300 Fr. + $6 \times 150 + 2 \times 150 + 1 \times 180 = 1680$ Franken.

Ordentliche Renten (alle Rentenarten):

Abstufung der Vollrenten nach dem durchschnittlichen Jahresbeitrag
(Vorschlag AHV-Kommission zur Rentenerhöhung ab 1. 1. 1954)

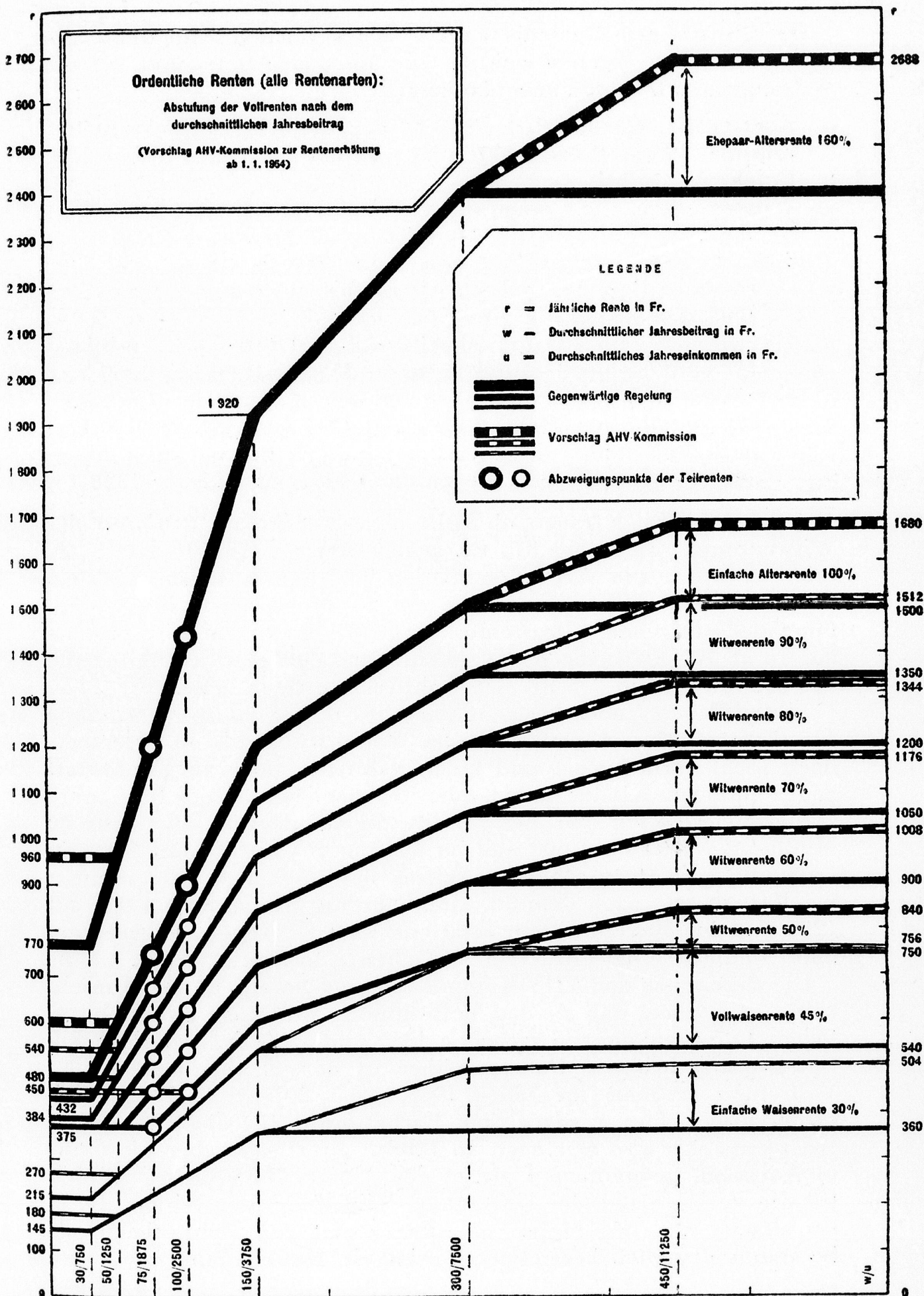
LEGENDE

r = Jährliche Rente in Fr.
w = Durchschnittlicher Jahresbeitrag in Fr.
u = Durchschnittliches Jahreseinkommen in Fr.

Gegenwärtige Regelung

Vorschlag AHV Kommission

Abzweigungspunkte der Teilrenten



Da alle übrigen Rentenarten aus der einfachen Altersrente abgeleitet werden, ergeben sich für die Ehepaar-Alters- und für die Witwenrenten folgende neue Ansätze:

- Ehepaar-Altersrente, 160 Prozent der einfachen Altersrente = minimal 960, statt bisher 770 und maximal 2688 statt bisher 2400 Franken.
- Witwenrenten, für Frauen die verwitwen
 - vor Vollendung des 30. Altersjahres 50 Prozent der einfachen Altersrente = maximal 840 statt bisher 750 Fr.;
 - zwischen dem 30. und 40. Altersjahr 60 Prozent = maximal 1008 statt bisher 900 Fr.;
 - zwischen dem 40. und 50. Altersjahr 70 Prozent = minimal 420 statt bisher 375 und maximal 1176 statt bisher 1050 Fr.;
 - zwischen dem 50. und 60. Altersjahr 80 Prozent = minimal 480 statt bisher 384 und maximal 1344 statt bisher 1200 Fr.;
 - nach Vollendung des 60. Altersjahres 90 Prozent = minimal 540 statt bisher 432 und maximal 1512 statt bisher 1350 Fr.

Es wird sich noch fragen, ob nicht auch das *absolute Minimum* der Witwenrente, von bisher 375 Fr. gemäß Art. 36, Abs. 1, AHVG, zu erhöhen wäre. Die AHV-Kommission hat keinen diesbezüglichen Beschluß gefaßt. Eine Erhöhung um 25 Prozent, wie beim Minimum der einfachen Altersrente, würde die minimale Witwenrente auf rund 470 Fr. bringen. Es scheint uns, daß eine Erhöhung um 100 Fr. von 375 auf 475 Fr. sich wohl rechtfertigen ließe.

Schließlich sei noch festgehalten, daß die *einmalige Abfindung für Witwen*, die im Zeitpunkt der Verwitwung das 40. Altersjahr noch nicht zurückgelegt und keine leiblichen oder an Kindesstatt angenommenen Kinder haben, oder die nicht mindestens fünf Jahre verheiratet gewesen sind, bei Verwitwung vor dem 30. Altersjahr im Minimum von 480 auf 600 und im Maximum von 1500 auf 1680 Fr. (entsprechend einem Jahresbetroffnis der einfachen Altersrente); bei Verwitwung nach dem 30. Altersjahr im Minimum von 960 auf 1200 und im Maximum von 3000 auf 3360 Fr. (entsprechend dem doppelten Jahresbetroffnis der einfachen Altersrente) steigt.

Die Beschlüsse der AHV-Kommission sind bereits in der Hinsicht kritisiert worden, daß sie den Vollrentnern mit einem durchschnittlichen Jahreseinkommen zwischen 1250 und 7500 Fr. *keine* Rentenverbesserung bringen. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß Vollrenten erstmals im Jahre 1968, nach 20jähriger Beitragsleistung, ausgerichtet werden. Eine Verbesserung für diese Versicherten würde sich also erst nach 15 Jahren auswirken, aber die dafür in Anspruch genommenen Mittel des Aktivenüberschusses würden für die Verbesserung der Uebergangs- und Teilrenten fehlen, die ja im allgemeinen, jedenfalls von allen sozial Aufgeschlossenen, als besonders dringlich bezeichnet worden ist. Dazu kommt noch, daß

jeder Betrag, der für die Verbesserung von Leistungen verwendet würde, die erst in mehr oder weniger ferner Zukunft zur Auszahlung gelangen, zu einer volkswirtschaftlich unerwünschten weiteren Verstärkung des Ausgleichsfonds führen würde.

Eine weiter laut gewordene Kritik betrifft das neue Progressionsintervall zwischen 300 und 480 Fr. Jahresbeitrag, durch welches das Maximum der Altersrente bei einem durchschnittlichen Einkommen von 12 000 statt bisher 7500 Fr. erreicht wird. Es ist durchaus richtig, daß dadurch die Solidarität der wirtschaftlich Starken gegenüber den wirtschaftlich Schwachen *abgeschwächt* wird. Künftig werden nur noch rund 7 Prozent der Beitragspflichtigen nicht rentenbildende Beitragsteile bezahlen. Die unvermeidbare Verschiebung hält sich aber in erträglichem Rahmen, und die Gesamtheit der Solidaritätsformen wird vollends nur unwesentlich tangiert, wenn andererseits berücksichtigt wird, daß die Solidarität der Jungen für die Alten und der Ledigen zugunsten der Verheirateten eher etwas *verstärkt* wird. Schließlich ist nicht zu übersehen, daß der Kardinalpunkt, bei dem die Maximalrenten erreicht werden, angesichts der seit Schaffung der AHV eingetretenen Geldentwertung nicht unberührt gelassen werden konnte und daß ein Jahreseinkommen von 7500 Fr. heute sicher nicht mehr als ein hohes, ja kaum noch als ein mittleres Einkommen bezeichnet werden kann. Schlußendlich bleibt zu hoffen, daß die Vorausberechnungen der technischen Bilanz in den 15 Jahren bis zur Ausrichtung der ersten Vollrenten sich zumindest als sehr vorsichtig erweisen und dannzumal weitere Verbesserungen möglich sein werden. In spätestens 10 Jahren (also auf den 31. Dezember 1960) muß ja ohnehin eine weitere versicherungstechnische Bilanz erstellt werden.

b) Teilrenten:

- aa)* Die Grundbeträge werden entsprechend einem durchschnittlichen Jahresbeitrag von 100 statt einem solchen von 75 Fr. festgesetzt.

Es handelt sich hier um die Revision von Art. 38, Abs. 2 und 3, AHVG. Gegenwärtig ist die einem durchschnittlichen Beitrag bis zu 75 Fr. entsprechende Teilrente gleich der Vollrente; sie erfährt keine Kürzung, weil weniger als 20 Jahresbeiträge entrichtet wurden. Uebersteigt der durchschnittliche Jahresbeitrag 75 Fr., so setzt sich die Teilrente zusammen aus einem Grundbetrag in der Höhe der einem durchschnittlichen Jahresbeitrag von 75 Fr. entsprechenden Vollrente und einem Zuschlag von einem Zwanzigstel des Unterschiedes zwischen diesem Grundbetrag und der Vollrente für jedes volle Beitragsjahr. Die einem Jahresbeitrag von 75 Fr. entsprechende volle einfache Altersrente macht 750 Fr. aus; das ist also der *Grundbetrag*, den jeder Teilrentner erhält, der 75 Fr. oder mehr

Jahresbeitrag entrichtet hat. Künftig wird dieser Grundbetrag (entsprechend einer Vollrente für 100 Fr. Jahresbeitrag) 900 Fr. ausmachen. Die Auswirkung wird am besten am Beispiel eines auf den 1. Januar 1953 rentenberechtigt werdenden Teilrentners mit einem durchschnittlichen Einkommen von 7500 Fr. demonstriert. Die Vollrente würde in diesem Falle 1500 Fr. (bisheriges Maximum) ausmachen. Nach der geltenden Regelung ergäbe sich die *Teilrente* folgendermaßen:

— Grundbetrag 750 Fr. + $\frac{5}{20}$ von 750 Fr. = 937 Fr.

Nach der vorgeschlagenen Neuregelung ergäbe sich folgende Berechnung:

— Grundbetrag 900 Fr. + $\frac{5}{20}$ von 600 Fr. = 1050 Fr.

c) *Uebergangsrenten*:

aa) Die ungekürzten einfachen Altersrenten werden in allen drei Ortsklassen (städtisch, halbstädtisch, ländlich) um je 75 Fr. erhöht.

bb) Die Einkommensgrenzen werden nicht weiter erhöht.

Die Auswirkung dieses Beschlusses auf die übrigen Rentenarten geht aus folgender Tabelle hervor:

Rentenarten	Ungekürztes Jahresbetroffnis der Übergangsrente (Beträge in Franken)					
	Städtisch		Halbstädtisch		Ländlich	
	AHVG	Vorschlag	AHVG	Vorschlag	AHVG	Vorschlag
Einfache Altersrente	750	825	600	675	480	555
Ehepaar-Altersrente	1200	1320	960	1080	770	890
Witwenrente	600	660	480	540	375	445
Einfache Waisenrente ..	225	250	180	200	145	165
Vollwaisenrente	340	375	270	300	215	250

Bei der auf den 1. Januar 1951 erfolgten Erhöhung der *Einkommensgrenzen* für die Uebergangsrentner ist immer wieder heftig kritisiert worden, daß nicht gleichzeitig auch die als ungenügend betrachteten *Uebergangsrenten* selbst erhöht wurden. Warum das nicht möglich war, ist an dieser und an anderer Stelle oft dargelegt worden. Weil die ungekürzten Uebergangsrenten in städtischen und halbstädtischen Verhältnissen höher angesetzt sind als das Minimum der ordentlichen Renten, hat sich ergeben, daß ein Teilrentner, der während mehrerer Jahre Beiträge für ein be-

scheidenes Einkommen leistet, schlechter wegkommt als ein Uebergangsrentner in genau gleichen sozialen Verhältnissen, der für seine Rente nichts zu bezahlen hatte. Diese *systematischen Differenzen* zwischen ordentlichen und Uebergangsrenten in städtischen und halbstädtischen Verhältnissen werden durch die Revisionsvorschläge der AHV-Kommission nicht völlig aus der Welt geschafft, aber doch in ihrem Ausmaß stark gemildert und zahlenmäßig verringert.

2. Weitere Revisionspunkte von finanzieller Tragweite

Seit dem Inkrafttreten der AHV ist die *Befreiung der nicht-erwerbstätigen Ehefrauen und Witwen von der Beitragspflicht* ständig leidenschaftlich diskutiert worden und bildete den Gegenstand eingehender Prüfungen durch die AHV-Kommission, das Bundesamt für Sozialversicherung und den Bundesrat. Bei der Schaffung des Gesetzes war sie als *Entlastung* gedacht. Da sie aber zur Folge hat, daß diese Personen sich durch eigene Beitragszahlungen keine ordentliche einfache Altersrente sichern können, wird sie von vielen als *Benachteiligung empfunden*. Die genannten Instanzen haben einen ganzen Katalog von möglichen Lösungen geprüft. Alle bringen entweder ebenso große Nach- wie Vorteile oder erweisen sich überhaupt als ungeeignet, das Problem zu lösen. In Anbetracht der schwerwiegenden Nachteile, welche allen geprüften Lösungen, sei es vom strukturellen, sozialen, administrativen oder finanziellen Gesichtspunkt aus, anhaften, hat die AHV-Kommission beschlossen, es beim gegenwärtigen Zustand zu belassen.

3. Aufhebung der Beitragspflicht nach dem 65. Altersjahr

Bei der Ausarbeitung des AHVG ist bekanntlich sehr lange das Prinzip der Ruhestandsrente verfochten worden, das heißt die Altersrente sollte nach Vollendung des 65. Altersjahres nur gewährt werden, wenn die Erwerbstätigkeit aufgegeben würde. Die Verfechter der Ruhestandsrente ließen sich vor allem von der Ueberlegung leiten, daß derjenige, der eine Rente beziehe, auf dem Arbeitsmarkt dem Jungen Platz machen solle. Abgesehen davon, daß dieses Argument in der Zeit der Kriegs- und Nachkriegskonjunktur völlig fehlging, wurde übersehen, daß die Altersrenten *allein* bei weitem nicht zur Bestreitung auch nur des bescheidensten Lebensunterhaltes ausreichen. Die Ruhestandsrente vermochte deshalb nicht durchzudringen, und das AHVG räumt den Versicherten nach Erreichung des Rentenalters einen *unbedingten* Rentenanspruch ein. Als Konzession an das Prinzip der Ruhestandsrente wurde dann aber die Beitragspflicht während der ganzen Dauer der Erwerbstätigkeit festgelegt, wobei mitentscheidend die Ueberlegung war, daß der Arbeitgeber aus der Beschäftigung von Rentenberechtigten nicht den Vor-

teil der Befreiung vom Arbeitgeberbeitrag ziehen und daß die unter 65jährigen Erwerbstätigen auf dem Arbeitsmarkt nicht benachteiligt werden dürften. Die Regelung hatte selbstverständlich auch einen finanziellen Vorteil für die Versicherung; die technische Bilanz rechnet, daß die über 65jährigen durchschnittlich 18 Mio Fr. an Beiträgen aufbringen. Nicht zu unterschätzen waren aber auch die administrativen Vorteile, die beim Quellenbezug der Beiträge vor allem den Arbeitgebern zugute kommen, die sich ja immer mehr über die ihnen durch die Sozialversicherung auferlegten Arbeiten und die damit verbundenen Kontrollen beschweren.

Für die Aufhebung der Beitragspflicht für die über 65jährigen Erwerbstätigen werden eine ganze Reihe von Gründen geltend gemacht. Einmal wird gesagt, sie widerspreche dem Versicherungsprinzip, wonach für eine laufende Rente keine Prämien mehr zu bezahlen sind. Wenn im Zusammenhang damit auch immer wieder beklagt wird, die nach Eintreten des Rentenanspruches bezahlten Beiträge seien nicht mehr rentenbildend, das heißt der Versicherte profitiert von ihnen nichts mehr, so ist allerdings festzustellen, daß das bei unserem Versicherungssystem ein untaugliches Argument ist. Die Rente wird ja nicht auf Grund des während der ganzen Versicherungsdauer frankenmäßig geleisteten Gesamtbeitrages, sondern auf Grund des *durchschnittlichen Jahresbeitrages* errechnet. In 95 von 100 Fällen wird nun aber das Einkommen nach dem 65. Altersjahr (und damit auch der zu leistende Beitrag) nicht mehr zu-, sondern eher abnehmen. Wenn also die Renten auf Grund der nach dem 65. Altersjahr geleisteten Beiträge laufend oder in gewissen Abständen revidiert würden, so könnte daraus in der weitest- größten Anzahl der Fälle nur eine *Herabsetzung*, nicht aber eine Vergrößerung der Rente resultieren.

Schwerer wiegt das Argument, die Beitragspflicht stelle eine soziale Ungerechtigkeit dar, indem sich vermögliche oder eine hohe Pension genießende Personen von der Erwerbstätigkeit zurückziehen könnten und keine Beiträge mehr zu entrichten hätten, während der am schlechtesten gestellte Arbeiter, der kleine Handwerker und der Kleinbauer bei der geringen Höhe der Altersrenten gezwungen sei, weiterzuarbeiten und somit Beiträge zu entrichten. — Die Argumentation mag auf den ersten Blick bestechend wirken. Sieht man näher zu, so präsentiert sich die Sache aber doch etwas anders. «Vermögliche oder eine hohe Pension genießende Personen» werden sich kaum veranlaßt sehen, ihre Erwerbstätigkeit *nur deshalb* aufzugeben, um den AHV-Beitrag zu sparen, um so weniger, als sie ja zu ihrem bisherigen Einkommen nun noch die Altersrente erhalten; ihr Einkommen wird also auf jeden Fall um den Betrag der Altersrente *verbessert*. Für die schlechtest gestellten Arbeiter und die «kleinen» Selbständigerwerbenden trifft das gleiche zu; man könnte höchstens zugeben, daß ein erlassener Bei-

tragsfranken für sie mehr wiegt als für die «Gutgestellten». Aber dieser erlassene Beitragsfranken hat wie jedes Geldstück zwei Seiten, Kopf und Zahl! Wenn jetzt, wie es scheint, durch die Aufhebung der Beitragspflicht nach dem 65. Altersjahr ein Einnahmenausfall von 18 Mio Fr. entsteht, so fehlen diese Millionen eben für die Verbesserung der Uebergangs- und Teilrenten, und andere Verbesserungsvorschläge müssen zurückgestellt oder können nur teilweise verwirklicht werden. Daß das in allererster Linie zu Lasten der «schlechtest gestellten Arbeiter, der kleinen Handwerker und der Kleinbauer» geht, ist klar. Profitieren werden von der Aenderung diejenigen, die auch im hohen Alter noch ganz massive Erwerbseinkommen haben und die sich einen *Solidaritätsbeitrag an die «Kleinen»* sehr wohl leisten könnten.

Leider hat die Kampagne für die Aufhebung der Beitragspflicht nach dem 65. Altersjahr mit der ständig wachsenden Zahl von Rentenempfängern, die noch im Erwerbsleben stehen, mächtigen Auftrieb erhalten, und auch eine große Zahl derjenigen, denen sie im Endeffekt nur Nachteile bringen kann, liebäugeln mit der Aussicht auf eine Entlastung von ein paar Franken. Sie sind bedauerlicherweise viel die schlechteren Rechner als ihre mit Glücksgütern gesegneten Miteidgenossen!

Die AHV-Kommission hat mit großem Mehr beschlossen, dem Bundesrat die Aufhebung der Beitragspflicht für die über 65-jährigen Erwerbstätigen zu beantragen.

4. Uebernahme der dem Bund aus der Durchführung der AHV erwachsenden Ausgaben durch den Ausgleichsfonds

Der Bund hat bisher gewisse aus der Durchführung der AHV entstehende Kosten im Betrage von rund 3 Mio Fr. getragen. Das war durchaus nicht so unlogisch, wenn man weiß, daß es sich dabei vor allem um Gehälter und Löhne von Bundesbeamten bei der zentralen Ausgleichsstelle und bei der Schweizerischen Ausgleichskasse, um Sitzungsgelder für den Verwaltungsrat des Ausgleichsfonds, für Experten und Kommissionen, um Gutachterhonorare und um den Gegenwert der Pauschalfrankatur handelt. Solche Durchführungskosten erwachsen dem Bund auch für andere Zweige der Sozialversicherung und für andere ihm übertragene Aufgaben. Diese Kosten nun der Versicherung selbst zu überbinden, mutet zumindest kleinlich an. Die AHV-Kommission hat nichts destoweniger beschlossen, die 3 Mio. Fr. jährlich künftig dem Ausgleichsfonds zu überbinden. Wetten wir, daß die gleichen Leute, die zu dieser Maßnahme gedrängt haben, im Handkehrum auf die gestiegenen Kosten der «AHV-Bürokratie» mit Finger zeigen werden?

*

Zum Schlusse mag noch ein Wort zu einem Problem am Platze sein, das streng genommen nichts mit der Verwendung des Aktivenüberschusses der AHV zu tun hat, das aber die AHV-Kommission und andere Gremien in diesem Zusammenhang beschäftigt hat. Es handelt sich um die *Leistungen der öffentlichen Hand an die AHV*.

Gemäß Art. 103, Abs. 1, AHVG haben Bund und Kantone gemeinsam an die AHV zu leisten:

- 160 Mio Fr. während der ersten 20 Jahre vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an;
- 280 Mio Fr. während der folgenden 10 Jahre und
- 350 Mio Fr. nach Ablauf der ersten 30 Jahre vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an.

Die während der ersten 20 Jahre jährlich zu leistenden 160 Mio Franken sind durch Art. 103, Abs. 2, AHVG zu zwei Dritteln dem Bund und zu einem Drittel den Kantonen auferlegt worden. Die Verteilung für die beiden übrigen Finanzierungsperioden ist noch nicht festgelegt.

Die gegenwärtig vom Bund jährlich zu leistenden 106 $\frac{2}{3}$ Mio Fr. werden aus der Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser sowie aus den Zinsen des Spezialfonds für die AHV aufgebracht. Bekanntlich fließen dem Bund aus diesen Quellen mehr Mittel zu, als er an die AHV abzuführen hat. Das wird nach 20 und vollends nach 30 Jahren nicht mehr der Fall sein, und dannzumal muß der Bund neue Mittel für die AHV flüssig machen, gleich welche Verteilung der von der öffentlichen Hand aufzubringenden Mittel dann zwischen ihm und den Kantonen festgelegt werde. Es ist aber schon jetzt vorauszusehen, daß die notwendig werdende Beschaffung der Mittel für den höheren Beitrag der öffentlichen Hand *den Kantonen größere Schwierigkeiten* bereiten wird als dem Bund.

Infolge der gegenwärtigen Lage auf dem Kapitalmarkt sucht man u. a. auch nach Mitteln, den Ausgleichsfonds der AHV *so tief als möglich zu halten*, um unerwünschte volkswirtschaftliche Auswirkungen nach Möglichkeit zu verhindern. Als ein Mittel dazu hat vor allem Herr Prof. Marchand eine andere zeitliche Staffelung der Beiträge der öffentlichen Hand vorgeschlagen und dafür zwei Lösungsmöglichkeiten ausgearbeitet. Nach der einen würden die Zuwendungen der öffentlichen Hand zunächst *sistiert*, bei der anderen hingegen auf dem Niveau der gegenwärtigen 160 Mio weitergeleistet, beides bis zu dem Moment, da zur Bestreitung der jährlichen Ausgaben der AHV Entnahmen aus dem Ausgleichsfonds erfolgen müssen. Das hätte natürlich zur Folge, daß die öffentliche Hand später *bedeutend mehr* zu leisten hätte als bei der heutigen Methode, im einen Falle schon ab 1980 rund 390, ab 1990 rund 403 und im sogenannten Beharrungszustand rund 506 Mio Fr., im anderen Falle jedenfalls im Beharrungszustand rund 438 Mio Fr. Es leuchtet ohne

weiteres ein, daß diese Vorschläge keine Lösung und keine Erleichterung des Problems der Mittelbeschaffung bringen; die Lösung wird dadurch nur *hinausgeschoben* und für den Zeitpunkt, in dem sie getroffen werden muß, dazu noch *wesentlich erschwert*.

Nach den Vorschlägen von Prof. Marchand würde die Leistung der öffentlichen Hand auf die Dauer gesehen *nicht herabgesetzt, sondern nur anders verteilt*. Vorläufig wenigstens, obwohl wir nicht unterstellen wollen, der Gedanke einer nachträglichen Reduktion im Moment, wo es dann um die Beschaffung der erhöhten Summen geht, spiele dabei bereits mit. Verhindern könnte jedenfalls auch Herr Prof. Marchand solche Bestrebungen dannzumal nicht. Es gibt genug und genügend einflußreiche Leute, die sich keinen Deut an die dem Volke bei der Schaffung der AHV abgegebenen Versprechen gebunden fühlen. Dazu gehört auch der Vertreter des Vororts des Handels- und Industrievereins in der AHV-Kommission, der im Gegensatz zu Professor Marchand bereits jetzt in aller Offenheit eine *Reduktion des Beitrages der öffentlichen Hand* beantragt hat. Die AHV-Kommission hat allerdings alle Anträge auf Aenderung des gegenwärtigen Finanzsystems der AHV mit überwältigender Mehrheit gegen ganz wenige Stimmen *abgelehnt*. Sie konnte sich dabei auf eine Vernehmlassung des Ausschusses für die technische Bilanz stützen, der eine solche Aenderung als im gegenwärtigen Moment *nicht opportun* bezeichnet hat.

Zu einer Reduktion der Leistungen der öffentlichen Hand besteht denn auch *nicht die mindeste Veranlassung*. Nach Art. 34^{quater}, Abs. 5, der Bundesverfassung dürfen sich die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen. Das AHVG hat diese Kompetenz zum Vornherein nicht voll ausgeschöpft, nach der technischen Bilanz machen die durchschnittlichen Leistungen des Bundes «in ewiger Rente» knapp 35 Prozent des Aktiventotals aus, und durch die Steigerung der Beitragseinnahmen nach der von der AHV-Kommission gewählten Variante ist dieser Anteil weiter gesunken. Würden nun die Leistungen der öffentlichen Hand auch frankenmäßig reduziert (anteilmäßig werden sie es bereits laufend durch die steigenden Beitragseinnahmen) so würde man bald einmal beim Zustand anlangen, wo Bund und Kantone noch *ein Viertel oder gar nur ein Fünftel* des Gesamtbedarfes der Versicherung aufbrächten. Das war nie beabsichtigt und würde *einen eklatanten Bruch aller dem Volke gegebenen Versprechen* darstellen, den sich ein Rechtsstaat nicht leisten darf.

*

Sollen wir abschließend die Beschlüsse der AHV-Kommission einer Gesamtwürdigung unterziehen, so glauben wir die Feststellung machen zu dürfen, daß sie unter den gegebenen Umständen

und vorausgesetzt, daß sie nicht in der parlamentarischen Behandlung verschlechtert werden, eine *annehmbare Lösung* bringen werden. In bezug auf die zur Verfügung stehende Summe des Aktivenüberschusses war die AHV-Kommission an die technische Bilanz und die seit deren Erstellung gemachten Erfahrungstatsachen gebunden. Möglicherweise werden auch die letzten Berechnungen sich als sehr vorsichtig erweisen und — besonders was die Höhe der Beitragseingänge anbetrifft — von der Wirklichkeit übertroffen werden. Dann werden in näherer oder fernerer Zukunft *Mittel für weitere Verbesserungen* zur Verfügung stehen, die jetzt zurückgestellt werden mußten.

Man kann in guten Treuen verschiedener Meinung darüber sein, ob es notwendig war, mit der Anrechnung der Beiträge für die Vollrentner *bis zu einem jährlichen Einkommen von 12 000 Fr.* zu gehen, wird doch damit das Niveau des Durchschnittseinkommens, bis zu dem die Beiträge rentenbildend wirken, *um volle 60 Prozent* gehoben. Entscheidend scheint uns aber weniger dieses Niveau als das daraus resultierende Ergebnis in bezug auf die Verbesserung der Vollrenten. Dadurch, daß das neue Beitragsintervall von 180 Fr. bei der Rentenberechnung nur noch einmal angerechnet wird, ergibt sich eine *effektive* Verbesserung der maximalen einfachen Altersrente um 12 Prozent. Das scheint uns, gleichgültig ob man als Ausgangspunkt für die anzustellenden Vergleiche das Jahr 1945, in dem die Experten die Leistungen des AHVG festgelegt haben oder das Jahr des Inkrafttretens der AHV (1. Januar 1948) annehme, eine durchaus *vertretbare Lösung* zu sein.

Das Entgegenkommen an die *Uebergangsrentner* ist u. E. *äußerst* knapp ausgefallen. Aber hier werden die Meinungen und Auffassungen wohl am meisten auseinandergehen. Es gab schon bisher große Kreise, die sich resolut auf den Standpunkt der reinen Versicherung stellten und deshalb der Meinung waren, die Uebergangsrentner seien *zu gut* weggekommen. Die konsequentesten unter ihnen hätten es am liebsten gesehen, wenn die Uebergangsgeneration im Versicherungswerk überhaupt nicht berücksichtigt und an die reine Fürsorge verwiesen worden wären. Sie übersehen u. E., daß es sich bei der AHV *nicht um eine reine Versicherung, sondern um eine Sozialversicherung* handelt. Das überzeugende Ergebnis des 6. Juli 1947 war sicher nur möglich, weil die Vorschläge der Experten und der Bundesversammlung im AHVG dieser Tatsache genügend Rechnung trugen und der gegenwärtigen Generation sowie den kommenden Generationen einen *angemessenen Teil* der für die über 65-Jährigen aufzubringenden Lasten auferlegten. Mag auf der andern Seite das Wort von den «vergessenen Alten» auch ein wenig überlegtes Schlagwort gewesen sein, so bleibt doch die Tatsache bestehen, daß es immer wieder zu hören war und daß es demnach ebenso große Kreise gibt, die der Meinung waren, die Uebergangs-

generation sei *recht knauserig* behandelt worden. Zwischen diesen beiden Extremen hält schon das AHVG in seiner heutigen Fassung die gute Mitte, und die Vorschläge der AHV-Kommission für die Verbesserung der Uebergangsrenten halten sich auf dem einmal eingeschlagenen Weg und mögen deshalb als *annehmbar* erscheinen. Am wenigstens wird die Landwirtschaft sich über ungenügendes Entgegenkommen beklagen können. Dadurch, daß die ungekürzten Uebergangsrenten in allen Ortsklassen um den gleichen Frankenbetrag (75 Fr.) erhöht werden, kommen die Rentner in ländlichen Verhältnissen *prozentual am besten* weg. Ein Blick auf die in der Statistik der Uebergangsrenten im Jahre 1951 publizierte Tabelle der Bedarfsquoten in den einzelnen Kantonen³ zeigt deutlich genug, wie weit heute schon die Solidarität der in städtischen und halbstädtischen Verhältnissen lebenden Bevölkerung mit der Landschaft geht. Diese Solidarität wird bei Verwirklichung der Vorschläge der AHV-Kommission noch *weiter verstärkt* werden.

Wir sind nach wie vor der Ueberzeugung, daß *keine soziale Notwendigkeit* für die Aufhebung der Beitragspflicht nach Erreichung des 65. Altersjahres vorliegt. Das Postulat hat indessen mit der wachsenden Zahl der Rentenbezüger, die gleichzeitig noch Beiträge zu entrichten haben, ohne Zweifel an Anziehungskraft gewonnen, und es hieße wahrscheinlich das ganze Revisionswerk gefährden, wollte man an diesem an sich richtigen Standpunkte festhalten. Aus referendums- und abstimmungstaktischen Ueberlegungen empfiehlt sich deshalb wohl ein Gewehrbeifußstehen.

So stellen die Beschlüsse der AHV-Kommission unserer Ueberzeugung nach *einen gut demokratischen Kompromiß* dar. Kompromisse haben es in sich, daß sie bei allen Beteiligten gewisse Erwartungen unerfüllt lassen. Aber die Demokratie ist nun einmal u. a. auch die Staatsform des Kompromisses. Wenn die Beschlüsse der AHV-Kommission Gesetz werden, wird alles in allem gesehen ein *guter Kompromiß* verwirklicht sein. Als Zeitpunkt des Inkrafttretens der revidierten Bestimmungen des AHVG kann wohl mit dem 1. Januar 1954 gerechnet werden. Das mag als eine recht lange Frist für die Durchführung der Revisionsarbeit betrachtet werden, die aber in der Bedächtigkeit und Gründlichkeit begründet ist, mit der in der Demokratie gearbeitet werden muß.

Giacomo Bernasconi.

³ «Zeitschrift für Ausgleichskassen», Nr. 9, September 1952.