

Bundesblatt

Bern, den 7. Juli 1966 118. Jahrgang Band I

Nr. 27

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 36.– im Jahr, Fr. 20.– im Halbjahr,
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

9485

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

(Vom 6. Juni 1966)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die dazu gehörende Botschaft zu unterbreiten.

I. Im Vorfeld einer weiteren AHV-Revision

1. Allgemeines

Auf den 1. Januar 1964 sind die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Renten und Hilflosenentschädigungen der Invalidenversicherung (IV) um mindestens ein Drittel erhöht worden. Zwei Jahre später ist das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung in Kraft getreten und hat die Grundlage für eine Existenzsicherung der bedürftigen AHV- und IV-Rentner durch versicherungsmässig ausgestaltete kantonale Ergänzungsleistungen geschaffen. Damit wurden Verbesserungen unserer sozialen Leistungen für die Alters- und für die Invalidenrentner von grösster grundsätzlicher Tragweite verwirklicht. Trotz diesem erfreulichen Fortschritt ist bereits nach kurzer Frist die Diskussion über die Revision der AHV und der IV wieder aufgelebt. Die Ursache hierfür liegt vor allem in der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre. Bekanntlich sind die Preise und Löhne seit dem 1. Januar 1964 fühlbar gestiegen. So verzeichnete der Landesindex der Konsumentenpreise zwischen Januar 1964 und April 1966 einen Zuwachs von 205,0 auf 222,5 Punkte, d.h. um 8,54 Prozent. Noch stärker dürfte die Steigerung der Löhne gewesen sein, lässt sich doch die Zunahme des individuellen Niveaus aller Erwerbseinkommen zwischen 1964 und 1966 auf über 17 Prozent schätzen.

2. Parlamentarische Begehren

Angesichts dieser rapiden wirtschaftlichen Entwicklung wurde in verschiedenen Postulaten die sofortige Anpassung der Renten an die Teuerung verlangt. In der Mehrzahl der Interventionen wird auch die Prüfung einer langfristigen Lösung im Sinne einer Rentenindexierung, vereinzelt auch eine neuerliche Realverbesserung der Leistungen gefordert. Der Bundesrat hat in der Frühjahrssession 1966 alle diese Postulate zur Prüfung entgegengenommen, nämlich die Postulate:

- Vontobel (vom 29. November 1965)
- Wyss (vom 30. November 1965)
- Dafflon (vom 9. Dezember 1965)
- Mossdorf (vom 14. Dezember 1965).

Neben diesen Postulaten ist im Nationalrat eine Initiative Dafflon (vom 6. Oktober 1965) hängig, die eine sofortige Rentenerhöhung um 7 Prozent und die jeweilige Anpassung der Renten an den Preisindex fordert. Des weiteren ist am 24. März 1966 eine Kleine Anfrage Heil, die die Renten Anpassung zum Gegenstand hatte, mündlich beantwortet worden.

3. Andere Eingaben

Den Bundesbehörden sind im übrigen verschiedene Eingaben gesamtschweizerischer, regionaler und lokaler Organisationen zugekommen, die in erster Linie einen baldigen Teuerungsausgleich bei den Renten, zum Teil aber auch die Rentenindexierung oder reale Rentenverbesserungen postulieren. Wir nennen in diesem Zusammenhang die Eingaben des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes vom 21. Februar 1966, der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vom 25. Februar 1966, des Überparteilichen Komitees «Gesichertes Alter» vom Februar 1966 und des Schweizerischen Invalidenverbandes vom 5. März 1966.

4. Die Vorarbeiten für die gegenwärtige Vorlage

Die zahlreichen Begehren haben uns veranlasst, die Frage des Teuerungsausgleichs bei den AHV- und IV-Renten und der hierfür verfügbaren Mittel durch die Eidgenössische AHV/IV-Kommission und ihren Ausschuss für das finanzielle Gleichgewicht begutachten zu lassen. Die nachstehenden Ausführungen und der Gesetzesentwurf entsprechen den Beschlüssen der Kommission.

II. Revision auf längere Sicht und Teuerungsausgleich

1. Die geltende Anpassungspraxis

Wir haben schon anlässlich der 5. und 6. AHV-Revision das Problem der Anpassung der AHV-Renten an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse erörtert (vgl. Botschaft vom 27. Januar 1961 zur 5. AHV-Revision, S. 23ff. und Botschaft

vom 16. September 1963 zur 6. AHV-Revision, S. 37ff.). Der bei der 6. AHV-Revision neu gefasste Artikel 102, Absatz 2, AHVG umschreibt den geltenden Anpassungsmodus dahin, dass der Bundesrat in der Regel alle fünf Jahre das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung und das Verhältnis zwischen Renten, Preisen und Erwerbseinkommen überprüfen und durch die Eidgenössische AHV/IV-Kommission begutachten lasse und dass er nötigenfalls Antrag auf angemessene Anpassung der Beiträge und der Renten stelle.

Dieser periodischen und stufenweisen Anpassung der Renten soll nach unserer Auffassung jeweils der Beitragsindex der AHV zugrunde liegen. Dieser spiegelt den durchschnittlichen Zuwachs der mittleren Erwerbseinkommen im Sinne der AHV wider. Wird er für 1948 = 100 gesetzt, so hat er anlässlich der 6. Revision vom Jahre 1964 den Stand von 200 überschritten. In der Botschaft zur 6. AHV-Revision (S. 39) haben wir denn auch zu den künftigen Anpassungen folgendes ausgeführt: «Bevor der Beitragsindex der AHV den Stand von 250 Punkten nicht wesentlich überschritten haben wird, könnte kaum an eine neue Rentenerhöhung gedacht werden. Wenn das aus der 6. Revision hervorgegangene Rentensystem um einen Beitragsindex von 200–250 zugeordnet werden kann, dürfte die nachfolgende allfällige Anpassung etwa für einen Beitragsindex von 250–300 gelten.»

Der Beitragsindex der AHV dürfte in Anbetracht der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen während des laufenden Jahres den Stand von 235 Punkten und die oben erwähnte Grenze von 250 Punkten im Jahre 1967 erreichen, so dass voraussichtlich von einem «wesentlichen Überschreiten von 250 Punkten» frühestens im Jahre 1968 gesprochen werden könnte.

Wenn wir nun bereits auf den 1. Januar 1967 für die AHV- und IV-Renten einen Teuerungsausgleich beantragen, könnte daraus der Schluss gezogen werden, die Vorlage stehe in Widerspruch zu unseren früheren Erklärungen. Dazu ist zu sagen, dass die oben zitierte Stelle primär die Anpassung der Renten an die Löhne, nicht aber eine Angleichung der Renten an die Preise anvisierte. Die weiter unten noch zu erörternden Anträge betreffend den Teuerungsausgleich stellen daher keine Abweichung vom früheren Standpunkt des Bundesrates dar. Nach wie vor sind wir der Auffassung, dass eine Anpassung der Renten an die Lohnbewegung frühestens auf den Zeitpunkt in Aussicht genommen werden kann, da der Beitragsindex die genannte Grenze von 250 Punkten wesentlich überschritten haben wird.

2. Die Vorstudien für eine allfällige AHV-Revision auf längere Sicht

Nach unserer Auffassung hätte demnach eine künftige AHV-Revision auf längere Sicht wiederum auf den Beitragsindex und nicht auf den Preisindex abzustellen und könnte erneut die Struktur der Rentenformel zur Diskussion stellen. In den oben erwähnten Postulaten und Eingaben sowie in einer eben erst angekündigten Volksinitiative werden zudem weitergehende Strukturfragen aufgeworfen, welche auf einen Realausbau der AHV tendieren. Vor allem aber wird eine Änderung der bisher gehandhabten Methode der periodischen Ren-

tenanpassung gefordert, und zwar durch den Übergang zu einer preismässigen Indexierung, wenn nicht gar zu einer vollständigen Dynamik der Renten.

Die vorgebrachten Anliegen sind demnach sehr vielfältig und erheischen eine sorgfältige Abklärung durch Fachgremien und durch die Eidgenössische AHV/IV-Kommission. Speziell die volkswirtschaftlichen Aspekte einer allfälligen Einführung von Indexrenten sollen von einer eigens bestellten Expertenkommission für volkswirtschaftliche Fragen der Sozialversicherung geprüft werden. Ein eingehendes Studium der verschiedenen Fragen und das anschliessende Gesetzgebungsverfahren erfordern daher selbst bei raschem Arbeitstempo 2 bis 3 Jahre, so dass eine allfällige AHV-Revision auf längere Sicht kaum vor Anfang 1969 verwirklicht werden kann.

3. Die vorläufige Anpassung der Renten an die Teuerung

Kann nun in Anbetracht der eingetretenen Teuerung mit einer Rentenanpassung bis 1969 zugewartet werden? Wohl kaum, denn wie oben dargelegt, hat der Landesindex der Konsumentenpreise Ende April dieses Jahres den Stand von 222,5 Punkten erreicht gegenüber 205 Punkten bei Inkrafttreten der 6. Revision. Wenn für die restlichen 8 Monate dieses Jahres mit einer weiteren Teuerung um 2 Prozent gerechnet wird, was einer Drosselung der letztjährigen Teuerung gleichkommt, so dürfte Ende 1966 der Indexstand von 226 Punkten überschritten sein. Seit dem Inkrafttreten der 6. AHV-Revision werden somit die Renten der AHV und IV bis Anfang 1967 voraussichtlich eine Einbusse ihrer Kaufkraft um 10 Prozent zu verzeichnen haben.

Nun lässt sich nicht bestreiten, dass ein Schwund der Kaufkraft im genannten Ausmass die AHV- und IV-Rentner besonders empfindlich trifft, vor allem jene, die ihren Lebensunterhalt überwiegend aus den Renten und allfälligen Ergänzungsleistungen decken müssen. Sozialpolitisch gesehen dürfte diesen Versicherten kaum zugemutet werden, den Verlust der Kaufkraft ihrer Renten bis zu einer allfälligen AHV-Revision auf längere Sicht zu ertragen, um so weniger, als die Löhne der im Erwerbsleben Stehenden praktisch jedes Jahr der Teuerung angeglichen werden und darüber hinaus oft noch eine der Produktivitätssteigerung entsprechende Realerhöhung erfahren. Ein Teuerungsausgleich um 10 Prozent der AHV- und IV-Renten auf den 1. Januar 1967 dürfte sich daher aufdrängen. Nur durch eine Vorwegnahme des Teuerungsausgleichs können im Hinblick auf eine Revision auf längere Sicht die grundlegenden Struktur- und Anpassungsfragen der AHV mit der nötigen Ruhe und Gründlichkeit geprüft werden.

Man kann sich nun allerdings fragen, ob durch einen solchen Teuerungsausgleich nicht die oben geschilderte Praxis der Rentenanpassung entscheidend verändert oder sogar das Ausmass der Rentenverbesserung anlässlich einer künftigen Revision auf längere Sicht präjudiziert wird. Dies dürfte wie schon weiter oben ausgeführt nicht der Fall sein; denn anlässlich der nächsten Revision müsste nach der oben geschilderten Anpassungspraxis zum mindesten das ursprüngliche Verhältnis «Renten : Löhne» wieder einigermaßen hergestellt

werden. Da die Löhne intensiver ansteigen als die Preise, wird es ein leichtes sein, die bereits gewährte 10prozentige Rentenerhöhung in die künftige Rentenformel einzubauen. Des weiteren wird die Gewährung eines 10prozentigen Teuerungsausgleichs auch die Frage der künftigen Anpassungstechnik der Renten nicht präjudizieren. Tatsächlich bleibt die Türe immer noch offen, sei es für die Weiterführung der Methode der periodischen Anpassung, sei es für die Einführung einer Indexklausel.

III. Der Teuerungsausgleich

1. Die Regelung im einzelnen

a. Umfang der Rentenanpassung. Wie erwähnt, halten wir eine Erhöhung der Renten um 10 Prozent für gerechtfertigt. Dadurch wird nicht nur die gegenwärtige Teuerung in angemessener Weise ausgeglichen, sondern auch – wie noch zu zeigen sein wird – den verfügbaren Mitteln Rechnung getragen. Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission hat denn auch die Notwendigkeit einer sofortigen Rentenanpassung einhellig anerkannt und mit grossem Mehr dem Teuerungsausgleich im genannten Ausmass zugestimmt. Eine geringere prozentuale Rentenerhöhung – wie sie die Kommission auch erörtert hat – würde unseres Erachtens der nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung den Teuerungsausgleich teilweise vorenthalten und zudem bei den ohnehin nicht sehr hohen Rentenansätzen der AHV und IV oft zu derart bescheidenen Zuschlägen führen, dass man sich fragen müsste, ob eine solche Anpassung sachlich und psychologisch überhaupt zu rechtfertigen wäre. Nicht zweckmässig scheint uns überdies die von verschiedener Seite, vor allem aus administrativen Gründen, postulierte Auszahlung einer 13. oder 14. Monatsrente. Mit einer solchen schematischen Lösung liesse sich der Teuerungsausgleich nur approximativ erreichen; der administrative Vorteil ginge zudem auf Kosten der individuellen Gerechtigkeit, indem die doppelt auszuzahlende Rente des Stichmonats wegen Änderungen in den persönlichen Verhältnissen zufällig hoch oder niedrig sein könnte; schliesslich würde – wie Erfahrungen im Ausland zeigen – eine 13. oder 14. Monatsrente sich leicht einbürgern und müsste dann bei späteren Anpassungen ihrerseits erhöht werden.

Die 10prozentige Erhöhung ist in erster Linie für die laufenden Renten und Hilflosenentschädigungen vorgesehen. Damit aber die künftig entstehenden Neurenten nicht niedriger ausfallen, ist es unumgänglich, dass auch deren Ansätze um 10 Prozent gehoben werden. Ausgenommen von der Erhöhung sind lediglich die auf einen familienrechtlichen Unterhaltsbeitrag herabgesetzten Renten der AHV und IV (z. B. Witwenrenten geschiedener Frauen oder Zusatzrenten für aussereheliche Kinder). Es wäre in der Tat nicht folgerichtig, die an die Stelle eines nach Zivilrecht unveränderlichen Unterhaltsbeitrages tretende Sozialversicherungsrente über dessen Betrag zu erhöhen. Anders liegen die Verhältnisse bei den aus wirtschaftlichen Gründen gekürzten ausserordentlichen Renten; der Erhöhung solcher Renten steht sachlich nichts entgegen. Dagegen möchten wir – anders als bei früheren AHV-Revisionen – davon absehen, die Einkommens-

grenzen für ausserordentliche Renten entsprechend zu heben, weil sich daraus gerade für die gekürzten Renten eine über den angestrebten Teuerungsausgleich hinausgehende Leistungsverbesserung ergeben würde. Gelegentlich wird allerdings bei der Ermittlung einer ausserordentlichen Rente oder einer Hilflosenentschädigung zum anwendbaren Einkommen auch eine AHV- oder IV-Rente (z. B. der Ehefrau des Anwärters) gezählt und den Einkommensgrenzen gegenübergestellt; um zu vermeiden, dass in solchen Fällen wegen der Rentenerhöhung der Grenzbetrag überschritten wird und damit die Leistung entfällt, sehen wir vor, dass der Erhöhungsbetrag nicht zum anrechenbaren Einkommen gezählt werden soll.

b. Rentenanpassung und Ergänzungsleistungen. Damit die 10prozentige Erhöhung der Renten den Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV einen Vorteil bringt, müssen besondere gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden. Andernfalls würde die Rentenerhöhung zum Einkommen gerechnet und die Ergänzungsleistung in gleichem Ausmass reduziert. An sich wäre es naheliegend, die Grenzbeträge für die Ergänzungsleistungen ebenfalls um 10 Prozent zu erhöhen, damit den Leistungsbezügern der Teuerungsausgleich nicht nur auf ihrer AHV- oder IV-Rente, sondern auch auf der Ergänzungsleistung gewährt würde. Bei einer Regelung auf längere Sicht müsste ohne Zweifel eine solche Lösung angestrebt werden. Die besonderen Verhältnisse, wie sie heute auf dem Gebiete der Ergänzungsleistungen bestehen, veranlassen uns jedoch, einer andern Regelung den Vorzug zu geben. Wie schon erwähnt, ist das als Rahmengesetz konzipierte Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV zu Beginn dieses Jahres in Kraft getreten, und das kantonale Gesetzgebungsverfahren ist wohl zum Teil abgeschlossen, zum Teil aber noch im Gang. Eine Erhöhung der bundesrechtlichen Grenzbeträge müsste nun – um die erwünschten leistungsmässigen Auswirkungen zu haben – unmittelbar von einer entsprechenden Anpassung der kantonalen Gesetze gefolgt sein. Den Kantonen wäre aber nicht wohl zumutbar, die eben erst erlassenen oder noch in Vorbereitung befindlichen Gesetze über Ergänzungsleistungen zu ändern. Im Einvernehmen mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission schlagen wir daher vor, die Einkommensgrenzen nicht heraufzusetzen, dagegen den Erhöhungsbetrag der AHV- und IV-Renten bei der Ermittlung der Ergänzungsleistung vom anrechenbaren Einkommen auszunehmen. Dadurch werden die Bezüger von Ergänzungsleistungen den Teuerungsausgleich auf der Rente uneingeschränkt erhalten.

c. Rechtsform und Inkrafttreten. Bei den bisherigen AHV-Revisionen wurde jeweils das AHV-Gesetz geändert. Angesichts des ausgesprochenen Übergangscharakters des Teuerungsausgleichs sehen wir ausnahmsweise vor, die Erhöhung der AHV- und IV-Renten und ihr Verhältnis zu den Ergänzungsleistungen in einem besonderen Bundesgesetz zu ordnen, das dann allerdings bei der nächsten AHV-Revision mit den geänderten Gesetzen verschmolzen werden soll.

Für das Inkrafttreten der Vorlage nehmen wir den 1. Januar des kommenden Jahres in Aussicht, wobei jedoch darauf hinzuweisen ist, dass die Anpassung eines Bestandes von gegen 900 000 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten

und Hilflosenentschädigungen einen ganz beträchtlichen administrativen Aufwand erfordern wird. Die Vorarbeiten sollten daher so frühzeitig als möglich an die Hand genommen werden können, damit sich rückwirkende Auszahlungen, die zusätzliche administrative Arbeit erheischen, nach Möglichkeit vermeiden lassen. Gleich wie bei der 6. AHV-Revision sehen wir für die Neufestsetzung der laufenden Renten ein vereinfachtes Verfahren vor.

2. Die finanziellen Auswirkungen

a. Rechnungsgrundlagen. Zur Beurteilung der finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Teuerungsausgleichs auf die AHV hat das Bundesamt für Sozialversicherung zunächst die für die 6. Revision verwendeten Rechnungsgrundlagen den heutigen Beobachtungen angepasst. Die entsprechenden Änderungen wurden vom Ausschuss für das finanzielle Gleichgewicht der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission gutgeheissen. Da sämtliche demographischen und wirtschaftlichen Rechnungsgrundlagen im Hinblick auf eine allfällige AHV-Revision auf längere Sicht einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden sollen, konnte man sich vorderhand auf die Erörterung folgender Elemente beschränken:

- Der Bestand der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte. Hier ist die heutige Entwicklungstendenz zu berücksichtigen, indem einerseits als Ausgangslage der um 15 Prozent reduzierte Höchstbestand von 1964 gewählt und andererseits jegliche weiteren Wanderungsüberschüsse rechnermässig ausgeschaltet werden. Dadurch reduziert sich der Bestand der Beitragspflichtigen im Vergleich zu den Berechnungen zur 6. Revision, wenigstens während der nächsten 2 Dezennien, um einige hunderttausend Personen. Der entsprechende Beitragsausfall stellt allerdings auf weite Sicht keinen Verlust für die AHV dar, entstehen doch später bedeutend geringere Rentenverpflichtungen gegenüber unseren Gastarbeitern. Dagegen wird die Finanzierung während der Ende 1984 ablaufenden ersten Finanzierungsperiode etwas angespannter.
- Der Beitragsindex der AHV. Wie schon ausgeführt, dürfte der Beitragsindex im Laufe dieses Jahres den Stand von 235 Punkten erreichen. Dieser Stand wurde beim statischen Modell der 6. Revision allerdings erst 4 Jahre später, d. h. im Laufe des Jahres 1970 erwartet. Eine sich auf 2 bis 3 Jahre erstreckende Extrapolation der Entwicklung des Beitragsindex ist auch bei einem statischen Rechnungsmodell die logische Folge der periodenweisen Anpassungstechnik. Immerhin darf im vorliegenden Fall die Extrapolation nur bis ins Jahr 1968 weitergeführt werden, ansonst die Ausgangslage für eine allfällige AHV-Revision auf längere Sicht verschlechtert würde. Es wurden zwei Varianten in Aussicht genommen. Für die Höchstvariante wurde angenommen, dass die Entwicklung des Index 1966–1968 gleich intensiv verlaufe wie in den Jahren 1964–1966, d. h. die individuellen Löhne im Durchschnitt um rund 17 Prozent zunehmen. Bei der Minimalvariante wurde lediglich ein entsprechender Zuwachs von 10 Prozent in Rechnung gestellt. Im ersten Fall würde

der Beitragsindex im Jahre 1968 den Stand von 275 und im zweiten Fall einen solchen von 260 Punkten erreichen. Der Übergang zu einem dynamischen Rechnungsmodell würde die Lage nicht verbessern; es müssten dann nämlich nicht nur die Beitragseingänge, sondern auch die Rentenausgaben entsprechend erhöht werden.

- Der technische Zinsfuss. Die nachstehenden Ergebnisse sind mit einem Zinsfuss von 3,25 Prozent ermittelt worden. Darin liegt noch eine stille Reserve, denn ein Übergang vom Rechnungszinsfuss von 3,25 Prozent auf 3,5 Prozent liesse sich gestützt auf die gegenwärtig erzielte Rendite praktisch rechtfertigen. Für die Anhangtabellen wurde ein Zinsfuss von 3,25 Prozent in Rechnung gesetzt, für die Kostendeckung jedoch ein Mehrertrag an Zinsen berücksichtigt.

b. Die durch die Rentenanpassung verursachte Mehrbelastung in der AHV. Gestützt auf die korrigierten Rechnungsgrundlagen konnte zunächst der Verlauf der Jahresausgaben vor und nach der 10prozentigen Rentenerhöhung geschätzt werden. Die beiden Anhangtabellen liefern hierfür einige Anhaltspunkte. Des weiteren mögen zur Kennzeichnung der Ausgabenentwicklung folgende Angaben dienen (Beitragsindex 235):

	Jahresausgaben vor der Rentenanpassung	Jährliche Mehrausgaben
	(in Millionen Franken)	
1967, erstes Jahr der Auswirkung	1813	181
1967-1984, Durchschnitt der ersten Finan- zierungsetappe	2245	225
Durchschnitt auf weitere Sicht	3094	310

c. Der AHV zur Verfügung stehende Mehreinnahmen. Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission hat sich bei ihrer Beschlussfassung vom Grundsatz leiten lassen, dass das Ausmass der Rentenanpassung nicht nur von der Preisentwicklung, sondern auch von den zur Verfügung stehenden zusätzlichen Mitteln abhängen soll. Es ist deshalb entscheidend, festzustellen, welche zusätzlichen Einnahmen heute zur Verfügung stehen, um die oben aufgeführte Mehrbelastung zu finanzieren. Da seit der 6. Revision für die Beurteilung der finanziellen Lage vorwiegend auf die Entwicklung während 20jährigen Finanzierungsetappen abgestellt werden soll, möchten wir über die zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel für die 1984 zu Ende gehende erste Finanzierungsetappe folgendes ausführen:

- Der automatische Mehreingang an Beiträgen der Versicherten und Arbeitgeber. Zur Finanzierung der 6. Revision wurde ein statischer Beitragsindex von 235 Punkten in Rechnung gestellt, d. h. der zu erwartende Stand für 1966. Zur Finanzierung der 10prozentigen Rentenanpassung stehen somit nur die automatischen Mehreingänge an Beiträgen zur Verfügung, soweit sie sich aus dem Zuwachs des Beitragsindex über 235 Punkte hinaus ergeben. Mit dem oben erwähnten Indexstand von 260 bzw. 275 Punkten ergäben sich somit automatische Mehreinnahmen an Beiträgen im Ausmass von 10 Prozent bzw.

von 17 Prozent, d.h. im Jahresdurchschnitt auf weite Sicht von 160 bzw. 260 Millionen Franken (vgl. die beiden Anhangtabellen).

- Der automatische Mehreingang an Zuwendungen der öffentlichen Hand. Artikel 103 AHVG sieht vor, dass die öffentliche Hand bis Ende 1984 mindestens ein Fünftel und von da an mindestens ein Viertel der durchschnittlichen Ausgaben fünfjähriger Finanzierungsperioden zu decken habe, wovon drei Viertel zulasten des Bundes und ein Viertel zulasten der Kantone gehen. In Anwendung dieser Bestimmung hat die Bundesversammlung den Beitrag aus öffentlichen Mitteln bis Ende 1969 auf 350 Millionen Franken festgesetzt. Für die mit 1970 beginnende sowie für die darauffolgenden 5jährigen Finanzierungsperioden ist die Auswirkung der Fünftelbeteiligung der öffentlichen Hand offensichtlich, denn die Bundesversammlung hat die entsprechenden Beiträge gestützt auf die erhöhten Ausgaben festzulegen. Da die Ausgaben um 10 Prozent ansteigen, wird sich auch der Beitrag der öffentlichen Hand entsprechend erhöhen. Daraus ergibt sich für die Jahre 1970 bis 1984 eine Mehreinnahme für die AHV von rund 37 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt ab 1967. Bei dem bis Ende 1969 zu leistenden Betrag von 350 Millionen Franken gingen in der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission die Meinungen auseinander. Wir schliessen uns der eindeutigen Mehrheit dieser Kommission an und sehen insbesondere mit Rücksicht auf die Finanzplanung der Kantone vor, für diesen kurzen Zeitabschnitt am besagten Betrag festzuhalten.

Neben den erörterten automatischen Mehreinnahmen an Beiträgen und Zuwendungen der öffentlichen Hand sind gemäss unseren vorherigen Ausführungen auch noch Mehrerträge aus den Zinsen des Ausgleichsfonds zu erwarten. Diese können im Jahresdurchschnitt der Periode 1967 bis 1984 auf 21 bis 22 Millionen Franken geschätzt werden. Die gesamten Mehreinnahmen im Durchschnitt der Jahre 1967–1984 lassen sich deshalb zusammenfassend wie folgt darstellen:

	Beitragsindex 260	Beitragsindex 275
	(in Millionen Franken)	
Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber	160	260
Öffentliche Hand	37	38
Zinsen	21	22
	<u>218</u>	<u>320</u>

d. Das finanzielle Gleichgewicht der AHV nach der Rentenanpassung. Die durch die Rentenanpassung während der Jahre 1967–1984 bewirkte zusätzliche Durchschnittsausgabe von 225 Millionen Franken darf gemäss den unter Buchstaben b und c gemachten Angaben als gedeckt angesehen werden.

Die beiden Anhangtabellen orientieren über den möglichen Verlauf des Finanzhaushaltes der AHV bis zum Jahre 1984. Entscheidend ist die Feststellung, dass bis 1969 auch nach erfolgter Rentenanpassung sich etwa die gleichen jährlichen Fondsüberschüsse ergäben, wie sie nach erfolgter 6. Revision in Aussicht genommen wurden.

Dagegen könnte die anschliessend durch den Rückgang des Bestandes an beitragspflichtigen Gastarbeitern bewirkte Fondsverminderung versicherungstechnisch gesehen nicht gerechtfertigt werden, und dies vor allem aus dem demographischen Grund der Überalterung und der so bewirkten markanten Zunahme der Rentnerbestände. Wir halten aber auch aus konjunkturpolitischen Gründen eine Fondsverminderung in Anbetracht der heutigen Lage für unangebracht. Insbesondere wäre es nicht angezeigt, gerade in den Jahren der Hochkonjunktur die Reserven der AHV anzugreifen. Überdies darf nicht übersehen werden, dass der Ausgleichsfonds zum grossen Teil eine Reserve zur Erfüllung der erst später fällig werdenden Verpflichtungen gegenüber den Gastarbeitern darstellt. Wir sind daher entschlossen, Ihnen rechtzeitig, spätestens bei der nächsten Revision auf längere Sicht, Massnahmen vorzuschlagen, die geeignet sind, eine Fondsverminderung zu vermeiden.

Schon heute liesse sich in Anbetracht der erwähnten Fondsverminderung gestützt auf die Minimalvariante 260 des Beitragsindex (Tabelle 1) eine Steigerung der Einnahmen, insbesondere durch eine Erhöhung des Beitragsansatzes von 4 Prozent auf 4,25 Prozent, befürworten. Gegen eine sofortige Erhöhung des Beitragsansatzes spricht indes der Umstand, dass dann nicht nur eine Anpassung der Renten an die Teuerung, sondern vielmehr eine Realerhöhung erwartet wird. Andererseits könnte zugunsten einer sofortigen Beitragsanpassung ins Feld geführt werden, dass auch die der Minimalvariante zugrunde liegenden wirtschaftlichen Annahmen im Falle einer Rezession sich als zu optimistisch erweisen könnten; immerhin besteht für eine solche Rezession nur eine kleine Wahrscheinlichkeit, weshalb wir vorderhand von einem Antrag auf Beitragserhöhung absehen möchten.

Die der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission mitgeteilten Angaben über das Durchschnittsbudget auf weite Sicht zeigen deutlich, dass die 10prozentige Rentenerhöhung auch langfristig gedeckt sein dürfte. Der 10prozentigen Ausgabenerhöhung dürfte zum mindesten eine 10prozentige Erhöhung der beiden Hauptposten der Einnahmen (Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber sowie jene der öffentlichen Hand) gegenüberstehen. Auf jeden Fall wird die bei der 6. Revision festgestellte finanzielle Lage durch die beantragte Rentenerhöhung nicht verschlechtert. Die gleichen Zahlen zeigen aber auch, dass mit einer 10prozentigen Rentenanpassung an die obere Grenze des finanziell Tragbaren gegangen wird.

Sowohl die Betrachtungen auf weite Sicht als auch die Analyse des Finanzhaushalts der ersten Finanzierungsetappe der AHV führen somit zum Schluss, dass zur Finanzierung einer 10prozentigen Rentenanpassung sich vorderhand keine Änderung der Finanzierungsvorschriften aufdrängt. Während der Studien für die nächste AHV-Revision auf längere Sicht ist jedoch eine vollständige Überprüfung der Finanzierungsvorschriften unumgänglich; es wird sich dann zeigen, in welchem Ausmass der AHV neue Mittel zugeführt werden müssen.

e. Finanzierung der Erhöhung der Invalidenrenten. Diese Frage wird im Zusammenhang mit der im Gange befindlichen Revision der IV geprüft. Gegen-

wärtig beträgt die Belastung aus Renten der IV rund 170 Millionen Franken. Eine 10prozentige Erhöhung ergäbe eine Mehrausgabe von etwa 17 Millionen Franken, wovon die Hälfte, d. h. knapp 9 Millionen, zulasten der öffentlichen Hand gehen. Da von einer Erhöhung der öffentlichen Zuwendungen an die AHV für die Jahre 1967 bis 1969 abgesehen wird, haben Bund und Kantone vorderhand lediglich Mehraufwendungen zugunsten der IV in Rechnung zu stellen, d. h. der Bund drei Viertel der oben erwähnten 9 Millionen und die Kantone ein Viertel hievon. Die andere Hälfte der Mehrausgaben von 17 Millionen dürfte neben den übrigen durch die IV-Revision verursachten Ausgabenerhöhungen durch die geplante Erhöhung des Beitragsansatzes um 1 Lohnpromille voll gedeckt sein.

Verfassungsrechtlich stützt sich die Vorlage – gleich wie die ihr zugrunde liegende Gesetzgebung über die AHV, die IV und die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV – auf Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung.

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

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

Bern, den 6. Juni 1966

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Schaffner

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

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

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Juni 1966,

beschliesst:

Art. 1

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

Art. 2

¹ Der Erhöhungsbetrag wird nicht zum Einkommen im Sinne von Artikel 42 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung gerechnet.

² Die Kürzung der Renten gemäss Artikel 40, 41 und 43, Absatz 2, 2. Satz, des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie Artikel 38, Absatz 3, und Artikel 40, Absatz 3, des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung bleibt vorbehalten. Gemäss Artikel 43, Absatz 2, 1. Satz, des erstgenannten Bundesgesetzes gekürzte ausserordentliche Renten werden dagegen um 10 Prozent erhöht.

Art. 3

Der Erhöhungsbetrag ist nicht als Einkommen im Sinne des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung anzurechnen.

Art. 4

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1967 in Kraft.

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

Jährlicher Finanzhaushalt der AHV

Beitragsindex ab 1968. 260 Punkte

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 1

Kalender- jahre	Ausgaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge	Öffentliche Hand ¹⁾	Fonds- zinsen	Total	Jährliche Ver- änderung	Stand Ende Jahr
Ausgangslage ohne Rentenerhöhung							
1964 ²⁾	1612	1235	350	208	1793	+ 181	6971
1965 ²⁾	1684	1355	350	223	1928	+ 244	7215
1966	1748	1459	350	217	2026	+ 278	7493
1967	1813	1553	350	226	2129	+ 316	7809
1968	1881	1614	350	235	2199	+ 318	8127
1969	1950	1612	350	244	2206	+ 256	8383
1970	2026	1615	420	252	2287	+ 261	8644
1975	2317	1621	480	274	2375	+ 58	9234
1980	2519	1664	540	269	2473	— 46	9099
1984	2603	1706	540	260	2506	— 97	8787
Wirkung eines 10prozentigen Teuerungsausgleichs							
1964 ²⁾	1612	1235	350	208	1793	+ 181	6971
1965 ²⁾	1684	1355	350	223	1928	+ 244	7215
1966	1748	1459	350	217	2026	+ 278	7493
1967	1994	1553	350	222	2125	+ 131	7624
1968	2069	1614	350	225	2189	+ 120	7744
1969	2145	1612	350	227	2189	+ 44	7788
1970	2229	1615	460	232	2307	+ 78	7866
1975	2549	1621	530	215	2366	— 183	7356
1980	2771	1664	595	167	2426	— 345	5834
1984	2863	1706	595	117	2418	— 445	4205
<p>¹⁾ Bis 1969 frankenmassig fixierter Betrag von 350 Millionen Franken. Anschliessend ein Funftel der Durchschnittsausgaben von je 5 Jahren.</p> <p>²⁾ Abrechnungsergebnisse.</p>							

Jährlicher Finanzhaushalt der AHV

Beitragsindex ab 1968: 275 Punkte

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 2

Kalender- jahre	Ausgaben	Einnahmen				Ausgleichsfonds	
		Beiträge	Öffentliche Hand ¹⁾	Fonds- zinsen	Total	jährliche Ver- änderung	Stand Ende Jahr
Ausgangslage ohne Rentenerhöhung							
1964 ²⁾	1612	1235	350	208	1793	+ 181	6971
1965 ²⁾	1684	1355	350	223	1928	+ 244	7215
1966	1748	1459	350	217	2026	+ 278	7493
1967	1813	1553	350	226	2129	+ 316	7809
1968	1881	1701	350	236	2287	+ 406	8215
1969	1950	1699	350	247	2296	+ 346	8561
1970	2027	1702	420	259	2381	+ 354	8915
1975	2321	1708	480	296	2484	+ 163	10005
1980	2525	1753	550	309	2612	+ 87	10462
1984	2611	1798	550	317	2665	+ 54	10730
Wirkung eines 10prozentigen Teuerungsausgleichs							
1964 ²⁾	1612	1235	350	208	1793	+ 181	6971
1965 ²⁾	1684	1355	350	223	1928	+ 244	7215
1966	1748	1459	350	217	2026	+ 278	7493
1967	1994	1553	350	222	2125	+ 131	7624
1968	2069	1701	350	226	2277	+ 208	7832
1969	2145	1699	350	230	2279	+ 134	7966
1970	2230	1702	460	239	2401	+ 171	8137
1975	2553	1708	530	237	2475	— 78	8127
1980	2778	1753	605	210	2568	— 210	7198
1984	2872	1798	605	175	2578	— 294	6149
<p>¹⁾ Bis 1969 frankenmässig fixierter Betrag von 350 Millionen Franken. Anschliessend ein Fünftel der Durchschnittsausgaben von je 5 Jahren.</p> <p>²⁾ Abrechnungsergebnisse.</p>							

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes
über eine Erhöhung der Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
(Vom 6. Juni 1966)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9485
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.07.1966
Date	
Data	
Seite	1033-1046
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 311

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.