Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 39 (1959-1960)
Heft: 9

Artikel: Die AHV-Initiativen
Autor: Binswanger, Peter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160983

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

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

DIE AHV-INITIATIVEN

VON PETER BINSWANGER

Die Ausgangslage

Das am 1. Januar 1948 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) stützt sich auf Art. 34quater der Bundesverfassung. Diese Bestimmung läßt dem Gesetzgeber in der Ausgestaltung der Versicherung weitgehend freie Hand. Sie schreibt ihm lediglich vor, daß die Durchführung unter Mitwirkung der Kantone erfolgen muß, und daß sich die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen dürfen. Bei der Vorbereitung des AHVG wurden denn auch die verschiedenen Möglichkeiten der versicherungs- und finanztechnischen Ausgestaltung völlig ungebunden geprüft.

Die aus einem umfassenden Meinungsermittlungsverfahren und intensiver parlamentarischer Beratung hervorgegangene, von Volk und Ständen mit ungewöhnlicher Mehrheit gutgeheißene gesetzliche Regelung ist in den ersten 12 Jahren ihres Bestehens schon fünfmal revidiert worden. Nicht etwa deshalb, weil sie sich nicht bewährt hätte, sondern dank einer äußerst günstigen Entwicklung, die bei der Schaffung des Gesetzes höchstens erhofft werden konnte, mit der aber ein seriöser Gesetzgeber niemals rechnen durfte.

Die erste Revision (1951) bezweckte die Beseitigung gewisser Härten, die dritte Revision (1956) eine umfassendere Berücksichtigung der sogenannten «vergessenen Alten» durch Ausweitung des Kreises der Bezüger von Übergangsrenten und die ab 1. Januar 1960 wirksame fünfte Revision eine Anpassung an die Invalidenversicherung sowie eine Milderung der finanziellen Auswirkungen, die sich daraus ergeben, daß mehr ausländische Arbeitskräfte länger in der Schweiz tätig und versichert sind, als je vorausgesehen werden konnte. Von erheblich größerer Bedeutung waren die zweite Revision (1954) und die vierte Revision (1957), die einerseits beträchtliche Verbesserungen des Leistungssystems und anderseits Erleichterungen für die Beitragszahler mit sich brachten. Festzuhalten bleibt, daß die AHV durch die fünf Revisionen strukturell nicht verändert worden ist und trotzdem ganz wesentlich verbessert werden konnte. Insbesondere war es möglich, die Renten in ungleich stärkerem Maße zu erhöhen, als dies in Berücksichtigung des Rückgangs ihrer Kaufkraft notwendig gewesen wäre: Die Renten sind seit 1948 nicht nur nominell, sondern auch real bedeutend erhöht worden.

Kaum hatte sich die vierte Revision richtig auszuwirken begonnen, als die Vorbereitungen für zwei Volksinitiativen einsetzten.

Was bezwecken die hängigen AHV-Initiativen?

Das am 22. Dezember 1958 eingereichte und mit 120 641 gültigen Stimmen zustande gekommene Volksbegehren der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (im folgenden «sozialistische Initiative» genannt) verlangt eine Erhöhung der Beiträge des Bundes und der Kantone zum Zwecke der Erhöhung des realen Wertes der Renten und für deren regelmäßige Anpassung an die Teuerung. Die Erhöhung der Beiträge der öffentlichen Hand soll durch Aufnahme einer Bestimmung in Art. 34quater der Bundesverfassung erreicht werden, wonach die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone mindestens zwei Fünftel des Gesamtbedarfes der Versicherung betragen sollen.

Das am 22. Mai 1959 eingereichte und mit 66 047 gültigen Stimmen zustandegekommene Volksbegehren eines überparteilichen Komitees (im folgenden «überparteiliche Initiative» genannt) verlangt die Abänderung von Art. 34quater der Bundesverfassung in dem Sinne, daß die Renten periodisch, mindestens alle fünf Jahre, auf Grund eines Voranschlages, gemäß den nach der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben der Versicherung, neu festzusetzen sind, wobei eine Anpassung an ein nominell gestiegenes Volkseinkommen zu erfolgen hat, die Rentenansätze der vorangegangenen Periode jedoch nicht unterschritten werden dürfen. Für den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesnovelle wird ferner eine 30prozentige Erhöhung der am 31. Dezember 1958 geltenden Rentenansätze gefordert.

Gemeinsamkeiten

Den beiden Initiativen ist formell gemeinsam, daß sie verfassungsrechtlich überflüssig sind, da die postulierten Abänderungen ohne jeden Zweifel auch auf Grund der geltenden Verfassungsgrundlage verwirklicht werden könnten. Die bereits lange Liste der Verfassungs-Initiativen, mit denen anstelle der bundesrechtlich nicht zulässigen Gesetzes-Initiative der Bundesgesetzgeber in Bewegung oder gar unter Druck gesetzt werden soll, ist um zwei Nummern verlängert worden. Nicht weniger bedenklich als der Mißbrauch des Verfassungsinitiativ-Rechtes ist die den beiden Initiativen innewohnende Absicht, die Entwicklung der AHV durch politischen Druck beeinflussen zu wollen. Denn kein nationales Werk eignet sich weniger als die AHV, zum Spielball der Politik zu werden, kein nationales Werk bedarf mehr als die AHV, nach ausschließlich sachlichen Gesichtspunkten weiterentwickelt zu werden. Eine fortdauernde Mißachtung dieser Erkenntnis müßte sich früher oder später verhängnisvoll auf unser Land auswirken. Ausländische Beispiele illustrieren dies zur Genüge.

Gemeinsam ist den beiden Initiativen ferner die Tendenz zu einer indexmäßigen Bindung der AHV-Renten, die Tendenz also zur Verwirklichung einer Regelung, für die sich mehr oder weniger zutreffende Ausdrücke wie «Indexrenten», «dynamische Renten» oder «gleitende Rentenskala» herausgebildet haben. Lassen wir für einmal verschiedene Nuancen außer Betracht, wie zum Beispiel, daß die sozialistische Initiative eine Anpassung an die Teuerung verlangt, die überparteiliche Initiative hingegen die Anpassung an ein gestiegenes Volkseinkommen, oder daß der Text der überparteilichen Initiative eher auf eine automatische Anpassung hinzuweisen scheint, der Text der sozialistischen Initiative eher auf eine Anpassung nach Maßgabe der verfügbaren Mittel. So oder so läßt die Tendenz zu indexmäßiger Bindung der AHV-Renten aufhorchen. Jedes System von «Indexrenten» setzt eine fortlaufende Geldentwertung (Inflation) als unabänderlich voraus. Es rechnet a priori mit dem Mißerfolg aller Maßnahmen zur Verhütung der Inflation und untergräbt damit das Vertrauen des Volkes in die Wirksamkeit solcher Maßnahmen. Auf diese Weise wird einer der stärksten Pfeiler des gegen die Inflation aufgerichteten Dammes zum Einsturz gebracht. Darf sich die AHV zu solchem hergeben?

Trotz allem vermöchte man vielleicht noch Verständnis für die Tendenz zur Indexierung der Renten aufzubringen, wenn das sozial- wie staatspolitisch äußerst wichtige Postulat der Erhaltung der Kaufkraft der Renten nicht auf andere Art verwirklicht werden könnte. Die bisherige Entwicklung der AHV zeigt, daß dieses Postulat nicht nur auf andere Art verwirklicht werden kann, sondern daß die eidgenössischen Räte auch gewillt sind, es zu verwirklichen. Vorerst muß betont werden, daß auf Grund der geltenden Ordnung die Renten sich teilweise automatisch an steigende Lebenshaltungskosten anpassen, indem steigende Lebenshaltungskosten zu höheren Einkommen und diese zu höheren Beiträgen führen, so daß sich die von der Höhe der bezahlten Beiträge abhängigen Renten ebenfalls erhöhen. Darüber hinaus führt eine fortschreitende Geldentwertung zu einem Aktivenüberschuß in der technischen Bilanz der AHV, der zu einer Rentenerhöhung verwendet werden kann, und zwar insbesondere für diejenigen Gruppen, deren Renten trotz der automatischen Steigerung nicht mehr den früheren Realwert aufweisen. Anlaß zu drei der bisherigen fünf Revisionen des AHVG gab jeweils, daß in der technischen Bilanz ein solcher Überschuß entstanden war. Es wurde bereits dargetan, daß auf diese Weise mehr als nur die Teuerung ausgeglichen worden ist. Damit ist der Beweis erbracht, daß die AHV zur Erhaltung der Kaufkraft ihrer Renten des Systems der Indexrenten nicht bedarf.

Die zuerst eingereichte und daher auch zuerst zur Behandlung und gegebenenfalls Abstimmung gelangende sozialistische Initiative geht von dem an sich begrüßenswerten Standpunkt aus, daß jeder Rentenerhöhung die entsprechende Mittelbeschaffung parallel gehen müsse. Sie stellt daher auch die Forderung auf Erhöhung der Einnahmen an die Spitze. Verlangt wird ausschließlich die Erhöhung der Beiträge des Bundes und der Kantone; die 4prozentigen Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber sollen unangetastet bleiben.

Nach der sozialistischen Initiative müssen die Beiträge der öffentlichen Hand auf mindestens 40% des Gesamtbedarfes der Versicherung festgesetzt werden. Der Gesamtbedarf der AHV beträgt nach den zuletzt veröffentlichten Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherung im Jahresdurchschnitt 1164 Millionen Franken. 40% davon sind 465 Millionen Franken. Der Durchschnittswert der gemäß geltender Ordnung von der öffentlichen Hand aufzubringenden Beiträge beläuft sich auf jährlich 291 Millionen Franken. Die Verwirklichung der sozialistischen Initiative würde daher Bund und Kantone verpflichten, im Jahresdurchschnitt mindestens 174 Millionen Franken mehr zu leisten als bisher. Nun ist aber zu bedenken, daß diese zusätzlichen Beiträge nach dem Initiativtext sofort für Rentenerhöhungen zu verwenden wären. Der Gesamtbedarf der Versicherung würde sich dementsprechend auf 1338 Millionen Franken erhöhen; gleichzeitig stiege die mindestens 40prozentige Quote der öffentlichen Hand auf 535 Millionen Franken, also um nochmals 70 Millionen Franken. Auch diese Mehreinnahmen müßten wiederum für Rentenverbesserungen eingesetzt werden, so daß sich der Gesamtaufwand der Versicherung — und damit die Mindestquote der öffentlichen Hand — nochmals entsprechend erhöhen würde... usw. Die Folge der Verwirklichung der sozialistischen Initiative wären somit fortlaufende Erhöhungen der Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV, von denen die erste 174, die zweite 70, die dritte 28 Millionen usw. ausmachen würde.

Diese Beitragssteigerung muß im Rahmen folgender Lage beurteilt werden. Bund und Kantone haben nach Gesetz bis 1967 jährlich 160 Millionen, von 1968—1977 jährlich 280 Millionen und ab 1978 jährlich 350 Millionen Franken an die AHV zu leisten, was den oben erwähnten versicherungstechnischen Durchschnittswert von jährlich 291 Millionen Franken ergibt. Gesichert ist aber erst die Finanzierung des heutigen Beitrages von jährlich 160 Millionen Franken. Die ab 1968 jährlich neu aufzubringenden 120 Millionen und die ab 1978 jährlich neu aufzubringenden 70 Millionen Franken müssen erst noch finanziert werden. Die gesetzlich vorgesehene und die durch eine Annahme der sozialistischen Initiative bedingte *Mehr*belastung für Bund und Kantone würde sich somit gesamthaft auf anfänglich 174 und ab 1978 auf mindestens 462 Millionen

Franken im Jahr belaufen. Die Initiative sagt nichts darüber aus, wie Bund und Kantone diese Mehrbeiträge aufbringen sollen.

Die Initianten begründen ihre Forderung auf ausschließliche Erhöhung der öffentlichen Zuwendungen damit, daß die öffentliche Hand an die AHV anfänglich 50% der Gesamtaufwendungen beigetragen habe, heute aber nur noch rund 25% beitrage. Letzteres trifft zu. Zu berichtigen ist jedoch, daß gemäß einem Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 7. Juni 1947 der ursprüngliche Anteil der öffentlichen Hand am Gesamtaufwand der Versicherung je nach Beitragsniveau sich nur auf 40,1—43,2% belief. Wie dem auch sei, dies alles hat gar nichts zu besagen angesichts der Tatsache, daß die Leistungen der AHV gegenüber 1948 ungeachtet des prozentualen Rückganges der Beiträge der öffentlichen Hand ganz wesentlich verbessert werden konnten. Unter diesem Gesichtswinkel kann die Verschiebung des Verhältnisses zwischen Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber einerseits und Beiträgen der öffentlichen Hand anderseits nicht nur als unbeachtlich, sondern geradezu als wohltuend empfunden werden, besagt sie doch, daß die AHV in vermehrtem Maße selbsttragend, in weniger starkem Maße von staatlichen Zuwendungen abhängig ist, als man ursprünglich anzunehmen berechtigt war.

Die geschilderte Entwicklung ist ausschließlich auf das starke Anwachsen der Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber zurückzuführen. Diese Beiträge haben nicht durchwegs den Charakter von Versicherungsprämien. Ein beträchtlicher Teil davon, nämlich 20—25%, sind sogenannte Solidaritätsbeiträge, die bezahlt werden, ohne daß die dem Beitragszahler zustehende Rente dadurch erhöht würde, weil sie bereits das gesetzliche Maximum erreicht hat. Die Solidaritätsbeiträge stellen eine Art Sondersteuer dar, die von bestimmten Kategorien AHV-Versicherter aufgebracht werden. Wäre es so abwegig, sie bei der Gegenüberstellung von Beiträgen der Versicherten sowie ihrer Arbeitgeber und Beiträgen der öffentlichen Hand eher zu den letztern als zu den ersten zu zählen? Dann verschöbe sich das Bild beträchtlich und das von den sozialistischen Initianten gewünschte Verhältnis wäre gegeben. Jedenfalls dürfen die Solidaritätsbeiträge nicht außer acht gelassen werden, wenn man schon über die Angemessenheit des Anteils der öffentlichen Hand am Gesamtaufwand der AHV rechten will.

Die überparteiliche Initiative

Im Gegensatz zur sozialistischen Initiative fordert die überparteiliche Initiative keine Erhöhung der Einnahmen, wohl aber eine massive sofortige Erhöhung und spätere, vom Index abhängige weitere Verbesserungen der Renten. Wie der Presse zu entnehmen war, gehen die Initianten davon aus, daß diese Rentenerhöhungen ohne zusätzliche Beanspruchung

der Versicherten, ihrer Arbeitgeber und der öffentlichen Hand möglich sei unter der Voraussetzung, daß das Deckungskapitalverfahren verlassen und zum Umlageverfahren übergegangen werde. Ihre Berechnungen setzen ferner eine durchschnittliche jährliche Erhöhung des Volkseinkommens von 3% voraus. Wie steht es mit diesen beiden Voraussetzungen?

Umlageverfahren heißt, jährlich gleich viel ausgeben als eingenommen wird. Vergleichen wir nun die jährlichen Einnahmen und Ausgaben der AHV im Durchschnitt aller Jahre, so ergibt sich, daß rund 90% der laufenden Ausgaben durch die laufenden Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber sowie durch die Beiträge der öffentlichen Hand gedeckt werden, während nur 10% der Deckung aus den Zinsen des Ausgleichsfonds erfolgt. Das heißt, daß die AHV bereits auf Grund des geltenden Gesetzes zu 90% nach dem Umlageverfahren und nur zu 10% nach dem Deckungskapitalverfahren finanziert wird. Der Übergang zum 100prozentigen Umlageverfahren hätte folgende Auswirkungen: Es würde kein Ausgleichsfonds mehr benötigt, so daß der bereits bestehende, gegenwärtig ungefähr 5 Milliarden Franken betragende Fonds nicht mehr weiter geäufnet und sogar aufgebraucht werden müßte (die Initianten wollen allerdings einen Fonds in der Größenordnung von 1—2 Jahresrentensummen bestehen lassen, postulieren somit selbst nicht den Übergang zum 100prozentigen Umlageverfahren). Mit den dadurch freiwerdenden Mitteln könnten die Renten sofort beträchtlich, zum Beispiel um 30%, erhöht werden. Da aber ohnehin die Äufnung des Fonds nur noch während 10—15 Jahren möglich sein wird, würden nach Ablauf dieser Frist keine zusätzlichen Mittel mehr zur Verfügung stehen. Dagegen fielen infolge Wegfalles oder Reduktion des Ausgleichsfonds auf der Einnahmenseite die Zinsen ganz oder teilweise dahin, während die durch die Rentenerhöhung entstandenen Mehrausgaben bestehen blieben. Die Folge wäre ein Defizit, das gebieterisch einer entsprechenden Beitragserhöhung oder Rentenreduktion rufen würde. Daraus erhellt, daß der Übergang zum reinen Umlageverfahren oder auch die nur stärkere Betonung des Umlagefaktors keine dauernde, sondern nur eine momentane Rentenverbesserung erlaubt, die später durch erhöhte Beiträge finanziert oder durch eine Herabsetzung der Renten ausgeglichen werden muß.

Die Initianten ficht dies deshalb nicht an, weil sie davon ausgehen, daß die Kosten der Rentenerhöhung mit der Zeit automatisch durch höhere Beitragseingänge gedeckt werden. Und zwar rechnen sie, wie bereits gesagt, mit einer jährlichen Erhöhung der Beitragseingänge um 3%, wobei sie sich auf die Entwicklung in den letzten 50 Jahren stützen. Diese Entwicklung ist aber maßgebend durch zwei Weltkriege und die dadurch bedingte Geldentwertung beeinflußt worden. Es wäre daher vermessen, mit einer gleichen Entwicklung für die nächsten 50 Jahre rechnen zu wollen.

Nehmen wir aber einmal an, daß sich das Volkseinkommen und damit die Beitragseingänge jährlich tatsächlich um 3% erhöhen würden. Dann müßten, dem Wortlaut der Initiative entsprechend, die bereits anfänglich um 30% erhöhten Renten ebenfalls um 3% jährlich steigen. In den ersten Jahren ginge alles gut. Aber schon im Jahre 1973 würden die Einnahmen nicht mehr ausreichen, um die erhöhten Ausgaben zu decken. Mit der Zeit entstünde ein jährliches Defizit in der Größenordnung von 3 Milliarden Franken pro Jahr. Um dieses Defizit zu decken, müßten die Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber verdoppelt werden, von heute 4% auf 8% des Lohnes. Das wären die Auswirkungen der Annahme der überparteilichen Initiative, falls die von den Initianten erwartete Entwicklung des Volkseinkommens tatsächlich eintreten würde. Würde sie anders verlaufen und — um den andern Extremfall zu nennen — das Volkseinkommen in den nächsten 40 Jahren überhaupt nicht ansteigen, so wäre noch immer die sofortige 30prozentige Rentenerhöhung zu finanzieren, was jährlich 500—600 Millionen kosten dürfte. Wie auch die Entwicklung sein wird: Die Annahme der überparteilichen Initiative würde zu einem jährlichen Defizit zwischen einer halben und drei Milliarden führen, das durch eine entsprechende Erhöhung der Beiträge gedeckt werden müßte.

Alternativlösungen?

Wenn das Schweizervolk für seine AHV mehr ausgeben will als bisher — was zuerst noch zu beweisen wäre —, können bessere, ausgewogenere und weniger gefährliche Lösungen gefunden werden als jene, die den Initiativen zu Grunde liegen. Aber auch dann, wenn keine Bereitschaft zur Übernahme neuer Lasten zu Gunsten der AHV bestehen sollte, ist es möglich, die AHV noch zu verbessern, und zwar auf dem bisher eingeschlagenen Weg der Verwendung bestehender technischer Aktivenüberschüsse durch periodische Gesetzesrevisionen, wobei es nicht ausgeschlossen sein sollte, der einen oder andern der in den Initiativen enthaltenen Ideen wenigstens teilweise Rechnung zu tragen.