Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 17 (1977)

Artikel: Die AHV als Spielball von Experten und Interessen : Fallstudie zu den AHV-Revisionen 1948-1976

Autor: Borner, Silvio / Sommer, Jürg

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172085

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: 04.07.2025

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

DIE AHV ALS SPIELBALL VON EXPERTEN UND INTERESSEN: FALLSTUDIE ZU DEN AHV-REVISIONEN 1948–1976

von Prof. Dr. Silvio Borner und lic. oec. Jürg Sommer
Hochschule St. Gallen

I. Einleitung und Problemstellung

1. Der Entwicklung der hochindustrialisierten marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften war bis vor kurzem durch ausserordentlich hohe Wachstumsraten gekennzeichnet. Technischer Fortschritt, Vollbeschäftigung und niedrige Rohstoffpreise hatten einen enormen Zuwachs des materiellen Wohlstands zur Folge. Mit der Zeit stellten sich allerdings die mittlerweile bekannten unerwünschten Nebenerscheinungen ein, die auf ein Versagen oder auf die Ablehnung des Marktmechanismus als Koordiantionsinstrument von Angebot und Nachfrage zurückgeführt werden können. Die schon bisher vorhandene grosse Bedeutung politischer Entscheidungsfindung für ökonomische Probleme wurde dadurch drastisch verstärkt. Für die Zukunft muss realistischerweise mit einer Zunahme dieser Tendenz gerechnet werden.

2. Demgegenüber herrscht – trotz vereinzelter Versuche zur Überwindung – in den Sozialwissenschaften ein gefährlicher Zustand: Politische und ökonomische Probleme werden „säuberlich" getrennt in verschiedenen Disziplinen behandelt. Diese bipolare Sicht der Dinge fand zumindest teilweise ihren Niederschlag in den Entscheidungsprozessen und -strukturen rechtsstaatlich-marktwirtschaftlich organisierter Gesellschaften.

3. Die politische Entscheidungsfindung verschiebt sich immer mehr in den für die Öffentlichkeit nicht transparenten vorparlamentarischen Raum, das klassische Gewaltenteilungskonzept genügt nicht mehr, bedingt durch den Wandel der soziologischen Gewaltenteilung vom Stände- zum Parteien- und Verbändestaat, den Wandel der Staatsfunktion vom Nachtwächter- zum Leistungs- und Vorsorgestaat sowie dem Wandel der Staatsstruktur aufgrund der vierten Gewalt der Bürokratie, der fünften Gewalt der Verbände und der sechsten Gewalt der Medien.

4.Aus diesen Gründen beinhaltet die politische Lösung ökonomischer Probleme Risiken: Verzögerung und mangelnde Sachbezogenheit der Entscheidungen, sozialpsychologische Verzerrung der Vertretungsbefugnisse in kleinen Entscheidungsgremien, fehlende Transparenz, mangelhafte Koordination, Zweck-/ Mittel-Verschiebungen usw. Während ein Teil dieser Risiken auf dem Niveau der abstrakten Theorie schon ausserordentlich weitläufig behandelt wurden – z. B. machttheoretische Ansätze, Demokratie-, Bürokratie-, Technokratietheorien – werden wesentliche Aspekte durch diese Theorien nicht oder – wegen extremer Vereinfachung – nur verzerrt erfasst. Zudem gibt es nur vereinzelte konkrete Fallstudien, anhand derer sich die Relevanz der theoretischen Abstraktionen überhaupt überprüfen liesse. Dadurch begibt man sich der Möglichkeit, über eine allgemeinverständliche Reflexion geschichtlicher Entwicklungen bei den betroffenen Handlungs- und Entscheidungsträgern einen Lernprozess auszulösen.

Zum besseren Verständnis der Risiken politischer Entscheidungsfindung, insbesondere auch im Hinblick auf die praktisch immer vorhandenen ökonomischen Auswirkungen, sowie zur Auslösung der erwähnten Lerneffekte bedarf es einer starken Zunahme entsprechender sozioökonomischer Fallstudien. Man kann sich von ihnen zumindest einen Beitrag zur Verhinderung einer euphorischen Überschätzung politischer Problemlösungsmöglichkeiten erhoffen, was angesichts der zunehmenden Bedeutung politischer Entscheidungsfindung unbedingt notwendig ist.

Die vorliegende Fallstudie möchte einen kleinen Beitrag zur Diskussion des politischen Prozesses komplexer gesellschaftlicher Probleme leisten. Sie entstand im Zusammenhang mit einer Untersuchung über die historisch-politische Entwicklung der Sozialen Sicherung in der Schweiz und deren Problematik in ökonomischer Sicht.[1] Im vorliegenden Text kann nicht näher auf die Sachproblematik der sozialen Sicherung eingetreten werden.[2] Beleuchtet wird nur der Verlauf der politischen Auseinandersetzung bei der Suche nach einem tragfähigen Kompromiss, wobei die Rolle von Experten und Interessenvertretern vor den Kulissen der Schweizerischen Konkordanzdemokratie besonders hervorgehoben werden. Dass wir dabei gerade die AHV ausgewählt haben, hat seinen besonderen Grund, indem gerade hier die grosse Zahl von Revisionen und der planvolle Ausbau im Rahmen einer sogenannten „Dreisäulenkonzeption" eine Prozessrationalität und eine Reformbereitschaft zum Ausdruck bringen, die in ganz besonderem Masse vertrauenserweckend erscheint.

1 Vgl. die 1978 erscheinende Gemeinschaftsdissertation von Till Bandi / Jürg H. Sommer mit dem Arbeitstitel „*Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz*".

2 Einen Gesamtüberblick geben Silvio Borner / Till Bandi, „Die soziale Sicherung in ökonomischer Sicht, Versuch einer Standortbestimmung", in: *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik,* 112. Jg., 1976, Heft 3, S. 299 ff.

II. Die AHV in der Anfangsphase: Vorsicht in der Finanzierung als erste Priorität

Obwohl der Grütliverein bereits im Jahre 1886 die Forderung nach der Einführung einer eidgenössischen AHV in sein Programm aufnahm, gelang erst 1925 die Schaffung eines entsprechenden Verfassungsartikels 34^{quater}. 1931 scheiterte die „Lex Schulthess" am Referendum. Die AHV-Diskussion wurde erst im Zusammenhang mit der für die rechtzeitige Vorsorge der Wehrmänner und ihrer Familien geschaffenen Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO) wieder aktuell. Die von den Ausgleichskassen (AK) der Wirtschaftsverbände getragene und über Lohnprozente finanzierte LVEO bewährte sich und wurde dementsprechend rasch populär. Nachdem eine Verfassungsinitiative und mehrere Standesinitiativen die Umwandlung der LVE-AK in AHV-AK gefordert hatten, beschlossen die eidgenössischen Räte in der März-Session 1944 eine entsprechende Gesetzesinitiative, deren Ausarbeitung unverzüglich einer hauptsächlich aus Funktionären der Spitzenverbände sowie Vertretern der Versicherungsgesellschaften und der Krankenkassen bestehenden ausserparlamentarischen Expertenkommission übertragen wurde. Nach einem ausgedehnten Vernehmlassungsverfahren wurde ein Gesetzesentwurf ausgearbeitet, den die beiden Kammern des Parlamentes unter der Führung von Bundesrat (BR) Stampfli schon Ende 1946 ohne nennenswerte Änderungen und Gegenstimmen verabschiedeten. Vergeblich prangerte etwa Nationalrat (NR) Munz (LdU) als Anhänger des reinen Umlageverfahrens das in der bundesrätlichen Vorlage vorgesehene gemischte Finanzierungsverfahren[3] als dem Solidaritätsgedanken „nur ganz unzureichend" Rechnung tragend an: „Für 1948 – das erste Versicherungsjahr – wird nur mit einer Ausgabensumme von 180 Millionen Franken gerechnet. Demgegenüber sind Einnahmen budgetiert von 430 Millionen. . . . Natürlich häufen sich unter diesen Umständen sehr bedeutende Kapitalien an. Es kommt zum Aufbau des famosen Ausgleichsfonds, der 1968 3'000 Millionen Franken übersteigen soll. Ist die Ansammlung derartiger Kapitalmassen bei einer einzigen staatlichen Stelle aber wirklich so wünschenswert? "[4] Nach NR Munz, der auch das Rechnen mit konstanten Erträgen von 261 Millionen aus der vierprozentigen Belastung der Löhne und Arbeitserträge der Selbständigerwerbenden bis ins Jahr 1998 und überhaupt die Annahme von statischen Verhältnissen kritisierte, kann „die ganze Zahlenakrobatik der Versicherungsmathematiker höchstens jenen Eindruck machen, die nicht wissen, auf was für fragwürdigen Annahmen der

3 Dieses lag näher beim reinen Umlageverfahren als beim reinen Kapitaldeckungsverfahren. Im Gegensatz zum Kapitaldeckungsverfahren, bei dem jede versicherte Personengesamtheit ihre Mittel selbst für den eigenen Versicherungsschutz bereitstellt, sorgt die aktive Generation eines bestimmten Zeitabschnittes beim Umlageverfahren für die Finanzierung der den Rentnern dieser Zeitspanne zukommenden Leistungen.

4 H. Munz, *Vollwertige Altersversicherung? Kritische Betrachtungen zur bundesrätlichen Vorlage von 1946,* Schriftenreihe des Landesrings der Unabhängigen, Nr. 40, S. 5 f.

ganze Stolze Bau errichtet worden ist."[5] Für BR Stampfli dagegen wäre es „eine nicht zu verantwortende leichtsinnige Finanzierungspolitik", wenn man aus der Tatsache, dass bereits 1946 mit Einnahmen von 350 Millionen aus Beiträgen der Wirtschaft zu rechnen sei, den Schluss ziehen würde, die Versicherungsleistungen zu verbessern.[6] Die Sozialdemokraten und die Gewerkschaften, die seit Jahrzehnten für eine eidg. AHV kämpften, wollten in nüchterner Beurteilung der herrschenden politischen Kräfteverhältnisse das auch in ihren Augen nur bescheidene Renten bringende Gesetz endlich „als grosser Anfang" durchbringen, wie NR Bratschi betonte: „Das ist im jetzigen Zeitpunkt das Entscheidende ... dass der grosse Wurf gelingt und das Gesetz in Kraft gesetzt werden kann. Ich bin überzeugt, wenn es einmal gemacht ist, dass die Verbesserungen später kommen werden."[7] Aus diesem Grunde wurde in Artikel 72 AHVG auch vorgesehen, dass der BR eine eidg. AHV-Kommission ernennt, „in welcher die Versicherten, die schweizerischen Wirtschaftsverbände, die anerkannten Versicherungseinrichtungen, der Bund und die Kantone angemessen vertreten sein müssen" und der unter anderem „die Begutachtung von Fragen über die Durchführung und Weiterentwicklung der Alters- und Hinterlassenenversicherung zuhanden des Bundesrates" obliegt. Eine gute Konjunktur sowie die auf Bewährtem aufbauende Organisation verhalfen dem Gesetz in der Abstimmung vom 6. Juli 1947 bei einer hohen Stimmbeteiligung von nahezu 80 Prozent zu einer überwältigenden Annahme.

Nach 1950 erlebte die Schweiz ein vorher nie gekanntes Wirtschaftswachstum. Die über Lohnprozente finanzierten Beiträge nahmen rasch zu, wodurch der Ausgleichsfonds viel schneller als vorgesehen wuchs und schon 1952 statt 1958 – wie 1946 prognostiziert – einen Stand von rund 2,2 Milliarden Franken erreichte. Vergeblich wurde von bundesrätlicher Seite immer wieder betont, die Fondszunahme auf einige Milliarden sei notwendig, damit später mit den Zinsen der Ausgabenüberschuss der AHV-Rechnung (im Verhältnis von Renten zu Beiträgen) gedeckt werden könne. Mit Rücksicht auf Bedenken seitens der Banken und Versicherungen, die wachsende Anlageschwierigkeiten und sinkende Zinsen befürchteten, setzte der Bundesrat 1951 eine Kommission zur Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des AHV-Fonds ein. Diese kam zum Schluss, „dass vom Standpunkt des Geld- und Kapitalmarktes eine Abkehr vom bisherigen Finanzsystem der AHV mindestens nicht dringlich ist, dass aber eine Verlangsamung des Wachstums des Ausgleichsfonds sowie eine Beschränkung auf die technisch bedingte Mindesthöhe erwünscht wäre."[8] Die selben Kreise, denen

5 Ebenda, S. 15.
6 *Sten. Bull.* NR 1946, S. 579.
7 Ebenda, S. 626.
8 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des AHV-Fonds, Bericht zuhanden des Vorstehers des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes erstattet von der Expertenkommission für die Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des AHV-Fonds, 26. Juli 1952, S. 42.

die Prognosen der Botschaft von 1946 nicht pessimistisch genug sein konnten, führten jetzt die grosse Diskrepanz zwischen den damaligen Vorausberechnungen und der tatsächlichen Entwicklung darauf zurück, „dass man damals in übertriebener Vorsicht die Beiträge der Versicherten auf der Basis der Vorkriegslöhne berechnet und überdies eine konstante Zahl der Beitragspflichtigen angenommen hatte."[9] Sie forderten eine Verhinderung des weiteren Anwachsens des Fonds und zwar „durch die Verminderung der Einnahmen des Fonds und nicht durch die Vermehrung der Ausgaben."[10] Für die Gewerkschaften dagegen kam nur eine Erhöhung der AHV-Leistungen in Frage. So waren eher *finanzielle Überschüsse* als soziale Bedürfnisse massgebend, als in den ersten vier Revisionen die Besserstellung gewisser Rentnerkategorien beschlossen wurde: Im ganzen stiegen dadurch die Rentenauszahlungen von 123 Millionen 1948 auf 482 Millionen 1956 an. Bei dieser vorsichtigen Politik ging es nur um die Milderung gewisser Härtefälle, „ohne irgendwelche strukturelle Änderungen am Versicherungssystem vornehmen zu wollen",[11] wie der Bundesrat in seinen Botschaften immer wieder betonte. Die Mehrausgaben hielten sich denn auch stets im Rahmen des Aktivüberschusses der vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) erstmals Ende 1950 erstellten „technischen Bilanz".[12] Infolge der unerwartet guten wirtschaftlichen Entwicklung waren die vom Ausschuss für die technische Bilanz der AHV-Kommission aufgestellten Richtlinien hinsichtlich der Höhe der Beitragseingänge jedoch rasch überholt, so dass der Ausgleichsfonds trotz Revisionen unaufhörlich zu wachsen schien und 1956 bereits den Stand von 4 Milliarden Franken erreichte, was eine Anpassung der technischen Bilanz in die Wege leitete. Dabei war der unter der Leitung von Prof. W. Saxer stehende Ausschuss sich zwar bewusst, „dass die jährliche Beitragssumme . . . eher steigende Tendenz aufweist", war aber gleichzeitig der Ansicht, „dass man aus Gründen der *Vorsicht* für ein so grosses Sozialwerk wie die AHV nicht zum vornherein jede mögliche Steigerung in der massgebenden Bilanz bei den Aktiven berücksichtigen sollte, da sich daraus leicht eine Überbewertung des konjunkturempfindlichsten Aktivpostens der Bilanz ergeben könnte."[13] Für den Bundesrat be-

9 P. Jaberg, Über den Ausgleichsfonds der Schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung, Auszug aus einem Referat als Präsident des Verwaltungsrates der SBG vor der ord. Generalversammlung der Aktionäre vom 27. Februar 1953, S. 7.

10 Ebenda, S. 12.

11 *BBl* 1950, 1, S. 303.

12 Bei diesem auf einen bestimmten Stichtag aufgestellten Versicherungsbudget werden auf der Einnahmenseite der am Stichtag vorhandene Ausgleichsfonds sowie der Wert der mutmasslichen künftigen Einnahmen aus den Beiträgen der Versicherten, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand eingesetzt und auf der Ausgabenseite der geschätzte Wert der künftigen Rentenauszahlungen. Aus der Gegenüberstellung der beiden Budgetseiten wird der mutmassliche Einnahmen- oder Ausgabenüberschuss ersichtlich. *BBl* 1956, 1, S. 1434.

13 Bericht des Ausschusses für die technische Bilanz der eidg. AHV-Kommission vom 8. März 1956, in: *BBl* 1956, 1, S. 1489.

deutete die Annahme eines weiterhin zunehmenden Beitragsindexes gar entweder, „dass eine schleichende Inflation unabwendbar sei oder aber, dass durch die mögliche Zunahme der Produktivität weitere Lohnerhöhungen zum vornherein garantiert wären. Mit solchen Spekulationen würde das Vertrauen in ein gesundes Finanzgebaren der Versicherung untergraben." [14]

Die Revisionen der fünfziger Jahre standen somit eindeutig im Zeichen des Strebens nach „gesicherter Finanzierung". Dabei stiessen die ausgabenfreudigen Interessengruppen und Politiker immer wieder an die „Mauer der technischen Bilanz". [15] Allseits einig war man sich in jener Phase darin, dass die AHV weiteren Revisionen unterworfen werden würde. Schon 1956 umriss NR Munz „das Endziel", nämlich zu Renten zu gelangen, „die ein bescheidenes Existenzminimum aller alten Leute garantieren." [16]

III. Der Wendepunkt in der AHV-Politik: Das Tschudi-Tempo

Erst mit der Übernahme des EDI durch den Sozialdemokraten Tschudi Ende 1959 begann man allmählich ein dauerhaftes Wachstum der Wirtschaft in Rechnung zu stellen und die Angst vor Konjunktureinbrüchen zu verlieren. Bereits die 5. Revision (1. Juli 1961) war mit einer durchschnittlichen Rentenerhöhung von 29 Prozent und Mehrausgaben von 385 Millionen umfassender als alle vier vorhergehenden (270 Millionen) zusammen. Damit wurde erstmals die Hürde der technischen Bilanz übersprungen. Diese wies nämlich 1961 nur einen jährlichen Einnahmenüberschuss von 87 Millionen Franken aus, was höchstens eine durchschnittliche Erhöhung der Renten um 7 Prozent erlaubt hätte. Der Bundesrat hat sich von der „lästigen Formel der technischen Bilanz" befreit, „der Götze 'technische Bilanz' ist offenbar gestürzt worden", freute sich NR Munz, denn für ihn beruht diese „auf willkürlichen Annahmen, die hinterher vom wirklichen Gang der Ereignisse in geradezu groteskem Ausmasse Lügen gestraft worden sind." [17] NR Munz diagnostizierte deshalb „einen ausgesprochenen Wendepunkt der AHV-Politik . . . Im Grunde ist es so, dass der Bundesrat nun erstmals von der gewaltigen Dynamik der Schweizer Wirtschaft Kenntnis nimmt in seinen Anträgen . . ." [18] BR Tschudi dagegen wollte nur im Vergleich zu den bisherigen vier Revisionen von einem Wendepunkt sprechen. Wenn wir aber „mit der ursprünglichen AHV von 1946 vergleichen, ist eigentlich überhaupt keine Änderung gegeben, denn dann wird das Verhältnis wieder hergestellt, das damals die Renten im Vergleich zum Einkommen der unselbständig

14 Ebenda, S. 1439.
15 J. Siegenthaler, *Die Politik schweizerischer Gewerkschaften nach dem Zweiten Weltkrieg,* Winterthur 1968, S. 69.
16 *Sten. Bull.* NR 1956, S. 515.
17 *Sten. Bull.* NR 1961, S. 44.
18 Ebenda, S. 44.

und selbständig Erwerbenden hatten." [19] Zur Deckung des durch diese Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung verursachten Fehlbetrages von 294 Millionen im Jahresdurchschnitt sollten ab 1978 die Beiträge der öffentlichen Hand auf einen bestimmten Prozentsatz der Jahresausgaben (25 Prozent) erhöht werden. Die den Erwerbseinkommen proportionalen Beitragseingänge nahmen nämlich von 1948 bis 1960 um über 90 Prozent zu, wogegen die in zeitlicher Treppenform gestaffelten Zuwendungen der öffentlichen Hand unverändert beibehalten wurden. [20] Die 1947 von den eidgenössischen Räten gutgeheissene Finanzierungstreppe deckte damals praktisch die Hälfte der künftigen Jahresausgaben [21], 1960 aber nur noch knapp 22 Prozent. Damit gelang auch die 5. Revision ohne eine Änderung der Beitragssätze. Allfällige Finanzierungsprobleme wurden elegant in eine recht ferne Zukunft verschoben.

In den weiteren Bestrebungen um den Ausbau der AHV dominierten die Forderungen nach einer Anpassung der Rentenansätze an die Teuerung (Rentenindexierung) und nach existenzsichernden Renten. Bereits im Sommer 1962 wurden vom „Schweizerischen Beobachter" und von der „Vereinigung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherungsrentner" zwei in diese Richtung gehende Volksbegehren eingereicht. Daneben wurde aber auch der Ruf nach einer Gesamtkonzeption der Altersvorsorge immer lauter, weil der Aufgabenbereich der als „Basisversicherung" konzipierten AHV nicht klar abgesteckt war und ihr ständiger Weiterausbau eine gewisse Unsicherheit über das Ausmass der betrieblichen Vorsorge bewirkte. So führte der Bundesrat in seiner Botschaft zur 6. AHV-Revision 1963 erstmals aus, dass die Sicherung der Bevölkerung auf drei Arten, „nämlich durch die Selbstvorsorge (Sparen, Einzelversicherung), durch die berufliche Kollektivvorsorge (Pensions-, Gruppen- und Verbandsversicherung) und durch die Sozialversicherung und die sie ergänzende Fürsorge" [22] erfolge. Diese vom Bundesrat nicht näher definierte allgemeine Darstellung der eingetretenen historischen Entwicklung wurde als *„Drei-Säulen-Konzeption"* besonders von den Vertretern der bürgerlichen Parteien als „eine typisch schweizerische Lösung mit liberalem Grundcharakter" (NR Hofstetter) oder auch als „spezifisch schweizerischen Weg" (NR Schläpfer) gepriesen. Der sozialdemokratische NR Weber relativierte: „Ja, wir haben eine schweizerische Lösung. Sie ist eigentlich auch schweizerisch in dem Sinne, dass die staatliche Versicherungseinrichtung um Jahrzehnte zu spät gekommen ist, und in der

19 *Sten. Bull.* SR 1961, S. 18.

20 Die öffentliche Hand sollte 1948 bis 1967 160 Millionen jährlich, 1968 bis 1977 280 Millionen jährlich und danach 350 Millionen jährlich aufbringen. BBl 1946, 3, S. 595.

21 Artikel 34quater BV schreibt für die Zuwendungen der öffentlichen Hand eine Höchstgrenze der hälftigen Lastenübernahme vor; eine untere Grenze ist nicht vorgesehen.

22 *BBl* 1963, 1, S. 520.

Zwischenzeit sich die privaten und betrieblichen Versicherungen sehr stark entwickelt haben." [23] Diese waren natürlich an einer Einengung ihres Tätigkeitsfeldes keineswegs interessiert. Der Bundesrat beruhigte sie aber, indem er in seiner Botschaft ausdrücklich erklärte: „Diese spezifisch schweizerische Struktur darf durch die sechste AHV-Revision nicht verändert werden." [24] Dagegen sollte „unter voller Ausnützung der finanziellen Gegebenheiten" [25] die Renten um ein Drittel erhöht werden, was genau der Erhöhung der mittleren Einkommen zwischen 1960 und 1965 entsprach. Um den schätzungsweise 150 000 bis 200 000 Personen, die auch nach der Revision über ungenügende Einkommen verfügen würden, eine Existenzgrundlage zu sichern, schlug der Bundesrat auf Antrag der AHV/IV-Kommission [26] die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen (EL) vor, welche die Lücke zwischen dem vorhandenen Einkommen und dem Existenzbedarf ausfüllen sollen [27]. Wiederum stimmte das Parlament dem bundesrätlichen Antrag zu, die durch die 6. Revision auf weite Sicht verursachten Mehrkosten von durchschnittlich jährlich 579 Millionen Franken durch eine Heraufsetzung der zukünftigen Beiträge der öffentlichen Hand auf einen Fünftel (1965–1984) und nachher auf einen Viertel zu finanzieren. Gleichzeitig wurde der bisherige Anteil der Kantone von einem Drittel auf einen Viertel reduziert. Abgelehnt wurde dagegen von den Räten, die vom Bundesrat aufgrund eines Gutachtens der Professoren Böhler, Golay und Niehans empfohlene Erhöhung der Beiträge um ein halbes Lohnprozent. Die drei unabhängigen Volkswirtschafter, die angesichts des verlangsamten Tabakverbrauchs [28] die Erschliessung neuer Finanzquellen in Aussicht stellten, forderten gar eine Heraufsetzung der Beiträge um ein ganzes Lohnprozent; denn sonst würde die vorgesehene Rentenerhöhung durch eine inflatorische Lastenverteilung erkauft. Die Bereitschaft der übrigen Glieder unserer Wirtschaft, zugunsten der Rentner auf einen Teil ihres Einkommens zu verzichten, müsse vorhanden sein. Eine ansehnliche Höhe des Ausgleichsfonds sei zudem notwendig, „damit in Zeiten der Depression, selbst wenn sie mehrere Jahre dauern sollte, die Rentenzahlungen ohne Erhöhung der Beitragssätze und der staatlichen Leistungen, gleichzeitig aber auch ohne Schwächung des Vertrauens in die AHV aufrecht erhalten werden können." [29]

23 *Sten. Bull.* NR 1963, S. 587.

24 *BBl* 1963, 1, S. 520.

25 Ebenda, S. 521.

26 Die AHV-Kommission übernahm in der auf den 1. Januar 1960 eingeführten Invalidenversicherung die gleiche Funktion wie in der AHV (vgl. Art. 64 IVG).

27 Das BG über Ergänzungsleistungen zur AHV vom 19. März 1965 hat weitgehend die Alters- und Hinterlassenenfürsorge und damit das Fürsorgeprinzip ersetzt, denn das neue Gesetz gewährt innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen einen Rechtsanspruch auf El. BBI, 2. 681 ff.

28 Als zweckgebundene Einnahmenquellen für die AHV wurde dem Bund nur die fiskalische Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser zugestanden (vgl. Art. 34quater, Abs. 2, lit. b).

29 E. Böhler, J. Golay, J. Niehans, Gutachten über die finanz- und konjunkturpolitischen Probleme der 6. AHV-Revision, 9. Januar 1963, S. 19 f.

Die Parlamentarier wünschten dagegen, „dass die AHV nicht zum Werkzeug der Konjunkturpolitik gemacht werde." [30] So wurden einmal mehr Rentenerhöhungen ohne zusätzliche Belastungen für die Versicherten gewährt und damit die Vorstellung geweckt, diese zusätzlichen Leistungen müsste eigentlich gar niemand bezahlen. Im Ständerat machte sich aber doch ein gewisses Unbehagen breit z. B. bei SR Rohner: „Diese ungewöhnliche zeitliche Konzentration ging meines Erachtens allerdings etwas auf Kosten der wünschbaren Gründlichkeit, die eine derart weittragende Vorlage für ihre Beratung verdient hätte. Ich meine dabei ... die volkswirtschaftlichen, die finanziellen und konjunkturpolitischen Primär- und Sekundärwirkungen der 6. AHV-Revision." [31] Er stellte weiter fest, dass durch den ohne Rücksicht der „auf die Dauer ungenügenden finanziellen Sicherung des Werkes" vorgenommenen ständigen Weiterausbau „ein Optimismus und geradezu eine *Euphorie* gezüchtet werden, die mit den realen Möglichkeiten und Grenzen nicht immer in Einklang stehen". [32] Die AHV sei zudem schon längst „zu einem wirksamen Instrument des parteipolitischen Liebeswerbens, des Ringens um die Seele der Wähler, geworden." [33] SR Obrecht wies in diesem Zusammenhang auf gewisse „Praktiken" hin: „Leider sind die Anträge der Expertenkommission vorzeitig herausgekommen ... es ist ganz klar, dass wenn derartige Zahlen einmal das Licht der Öffentlichkeit erblickt haben, es politisch keiner Behörde mehr möglich ist, hinter diese Zahlen zurückzugehen und an einem solchen Vorschlag grundsätzliche Abstriche zu machen. Wird nun nicht in Zukunft bei jeder wichtigen Sozialvorlage dieser Druck auf das Parlament angewendet werden, wobei schliesslich die Arbeit des Parlaments zu einer Farce, zu einem Nicken gegenüber den Projekten der Experten werden müsste? " [34] Das „Verdienst", den mangelnden Sachverstand unseres Milizparlamentes in Sozialversicherungsfragen und dessen völlige Abhängigkeit von der AHV-Kommission offengelegt zu haben, kam aber einem anderen Mann zu, der vor der 7. Revision die AHV-Szene gründlich in Aufruhr versetzte: Dr. A. C. Brunner.

IV. Der Beginn des Brunner-Kaiser-Zahlenkrieges

Dr. Brunner (FdP), der 1967 in den Nationalrat gewählt wurde, ging bei seiner Kritik an der Struktur der AHV von der simplen Tatsache aus, dass „die eigenen Leistungen der heutigen Rentner kaum dafür ausreichen würden, Renten in der Höhe von sage und schreibe 5 Prozent der heutigen AHV-Renten auszuzahlen (oder von kaum 10 Prozent, wenn die Arbeitgeberbeiträge mitgerechnet wer-

30 *Sten. Bull.* 1963, S. 571 (Votum Bratschi)
31 *Sten. Bull.* SR 1963, S. 346.
32 Ebenda, S. 348.
33 Ebenda, S. 346.
34 Ebenda, S. 351 f.

den)." [35] „Die Tatsache, dass der etwa 90 bis 95 Prozent erreichende Umlage-Teil der AHV-Renten (zu dem die Rentner also selbst nichts beigetragen haben) verschieden gross angesetzt wird, leuchtet mir nicht ein – und zwar insbesondere darum nicht, weil er für jene höher angesetzt wird, die die Renten weniger nötig haben." [36] Brunner wandte sich somit nicht gegen beitragsbedingte Abstufungen der Renten, sondern forderte: „Wenn die AHV schon mehr ausbezahlt, als es den Leistungen der Rentner entspricht, so sollte zum mindesten der Mehr-Betrag, den sie auszahlt, nicht in erster Linie jenen zukommen, die früher ein höheres Einkommen hatten, sondern dieser Mehrbetrag sollte für alle Rentner gleich hoch sein. Würde dieser Grundsatz befolgt, wären bei der kommenden AHV-Revision zuerst einmal die Minimalrenten so heraufzusetzen, dass die schwächsten AHV-Rentner von der AHV *gleich hohe Umlage-Renten* erhalten wie jene, die früher ein grösseres Einkommen hatten." [37]

Inzwischen war jedoch im „Sonderausschuss der eidgenössichen AHV/IV-Kommission für die 7. AHV-Revision" eine generelle 25prozentige Erhöhung der Renten beschlossen worden. Vergeblich hatte dort Dr. Binswanger als Vertreter der Versicherungswirtschaft für die Einführung von *Einheitsrenten* gekämpft. Er gab zu bedenken, „dass durch die Einführung der Ergänzungsleistungen die Einheitsrente für einen Teil der Rentenbezüger bereits verwirklicht worden ist. Praktisch erhält derjenige, der nicht anderweitig vorgesorgt hat, bereits fast die Höchstrente." [38] Die Gleichbewertung der sozialen Bedürfnisse verschiedener Wirtschaftsgruppen als Nachteil sei nicht stichhaltig: „Wegen der EL hat ein Bergbauer bereits soviel oder mehr als ein Arbeiter in städtischen Verhältnissen." [39] Die Einheitsrente hätte zudem den Vorteil einer „für den Arbeitgeber ins Gewicht fallenden administrativen Vereinfachung [40]. Jeder Versicherte erhielte eine gleich hohe Rente. Ungerechtfertigte Unterschiede zwischen solchen Versicherten, die selbst vorgesorgt und solchen, die nicht vorgesorgt haben würden verschwinden." [41] Es dürfte einleuchten, dass es Dr. Binswanger nicht nur um die konsequente Folgerung aus Brunners Darlegungen ging, sondern auch um eine eindeutige Abgrenzung der ersten zu den beiden anderen Säulen (betriebliche und individuelle Vorsorge), wo die Geschäftsinteressen der Versicherungsgesellschaften liegen. So verlangte er immer wieder, dass man endlich einmal Ziele und

35 A. C. Brunner, *Gespräche mit den Wählern,* Baar 1967, S. 22.
36 Ebenda, S. 22.
37 Ebenda, S. 23.
38 Prot. der 1. Sitzung des Sonderausschusses zur 7. AHV-Revision, 12. September 1967, S. 9.
39 Ebenda, S. 10.
40 Die Beiträge müssten in den Abrechnungen der Arbeitgeber nicht mehr individualisiert und von den AK nicht mehr in die individuellen Beitragskonten aufgezeichnet werden. Eindeutig einfacher wären zudem die Berechnungen der AHV- und IV-Renten, weil die Ermittlung des durchschnittlichen Jahresbeitrages mit all ihren Besonderheiten (Aufwertung, Streichung der schlechtesten Beitragsjahre usw.) dahinfallen würde. Bericht des BSV zur Gestaltung der Rentenformel, 28. August 1967, S. 6.
41 Prot. der 1. Sitzung, a. a. O., S. 10.

Grenzen der Basisversicherung definiere. Mit dem ständigen planlosen Weiterausbau der AHV ergäben sich bei den gut ausgebauten Pensionskassen bereits Überversicherungsprobleme. Binswanger befürchtete, „dass man im Falle einer Ablehnung der Einheitsrente mit der Zeit automatisch zur Volkspension gelangen werde." [42] Demgegenüber hätte die Einheitsrente den Charakter der AHV-Rente als Basisrente im Sinne der 1. Säule gesichert. Nur durch die Erhöhung der untersten Renten auf ein Niveau, das weitere ständige Erhöhungen als unangemessen hätte erscheinen lassen, wäre in dieser Sicht das durch das berühmt gewordene „Tschudi-Tempo" in Gang gesetzte AHV-Wettrennen noch zu stoppen gewesen. Interessanterweise wehrten sich die Gewerkschaftsfunktionäre besonders vehement gegen die Einheitsrente. Sie, die mit der laufenden Besserstellung von Arbeitern und Angestellten eben nicht mehr die untersten Einkommensschichten vertraten, wollten jetzt trotz der Tatsache, dass ein Durchschnittsrentner weit weniger als 10 Prozent seiner Rente mit eigenen aufgezinsten Beiträgen finanziert, nicht „den Versicherungscharakter der AHV" aufgeben. [43]

NR Brunner lehnte eine generelle 25prozentige Rentenerhöhung ab, „denn nach dieser Formel sollen die Mindestrentner (die sozial und politisch schwächsten Rentner) nur 720 Franken mehr erhalten, die Höchstrentner (hinter denen politisch starke Kräfte stehen) hingegen 1560 Franken mehr. Mir scheint bei dieser Formel sei vergessen worden, dass auch die Rentner nicht von *Prozenten,* sondern nur von *Franken* leben können." [44] NR Brunner forderte statt dessen die Verteilung der Umlage-Mittel der AHV nach gleichen Teilen. Damit könnten ohne Mehrausgaben ab 1969 Mindestrenten von 3000 Franken (statt wie bisher 1650 Franken) für Einzelrentner und 4800 Franken (statt wie bisher 2640 Franken) für Ehepaare pro Jahr ausbezahlt werden, ohne dass dadurch grössere Ausgaben entstehen würden als sie sich aus den Anträgen der 7. AHV-Revision ergeben. Zu dieser für alle gleich grossen „Umlage-Rente" käme dann noch die durch die Beitragszahlungen bedingte, allerdings nur sehr kleine „Individualrente". Am 7. Februar 1968 erstellte Dr. Kaiser aus dem BSV, der 1962 zum „Berater für mathematische Fragen der Sozialversicherung" und 1967 zum Privatdozenten an der ETH avanciert war, zu diesen vermehrt an Publizität gewinnenden Vorschlägen Brunners ein Gutachten zuhanden der AHV/IV-Kommission. [45] Das „Duell" Brunner-Kaiser nahm seinen Anfang: NR Brunner schloss nämlich aus diesem Gutachten, dass damit Kaiser die finanzielle Durchführbarkeit seiner Vorschläge bestätige. [46] Zusätzliche Schwierigkeiten hatte

42 Prot. der 2. Sitzung, a. a. O., 5./6. Oktober 1967, S. 7.

43 G. Bernasconi (SGB), Prot. der 1. Sitzung, a. a. O., S. 14.

44 Stellungnahme zum Gutachten des BSV vom 7. Februar 1968 von Dr. Brunner, 16. Februar 1968, S. VI.

45 Umbau der AHV gemäss den Vorschlägen von NR Dr. Brunner, Gutachten des BSV vom 7. Februar 1968.

46 Stellungnahme, a. a. O., S. II.

Brunner vor allem deswegen, weil Dr. Kaiser als Experte anerkannt war, während er sich selbst eher dem Vorwurf ausgesetzt sah, seine „der herrschenden und bisher allgemein akzeptierten Meinung widersprechenden Überlegungen könnten jene eines etwas naiven Dilettanten, bzw. eines etwas hartnäckigen Querulanten sein." [47] „Auch Nichtversicherungsfachleuten dürfte es allerdings bei etwas näherem Studium des Gutachtens klar werden, dass die apodiktischen Feststellungen von Dr. Kaiser auf ganz bestimmten Annahmen beruhen und aufgrund dieser Annahmen auch unbestreitbar richtig sind, dass sie aber nur soweit richtig sind, als das auch für die gewählten Annahmen zutrifft. In diesem Zusammenhang wird die Lage dadurch kompliziert, dass Dr. Kaiser bei einzelnen Punkten die von ihm benützten Annahmen nicht explizite erwähnt und dass er zudem die Auswirkungen verschiedener Elemente auch nicht so zusammenfasst, dass diese Auswirkungen für jeden Leser des Gutachtens überschaubar sind." [48] Ein Beispiel für die Vorgehensweise von Dr. Kaiser ist dessen Berechnung für den Jahrgang 1904 (d. h. für den damals jüngsten Rentnerjahrgang), die ergab, dass die Umlage-Komponente (= Sozialkomponente) bei den Minimalrentnern grösser ist als bei den Maximalrentnern. Hingegen scheint die Rechnung für den Jahrgang 1928, der demnach bei Einführung der AHV 20jährig war und 1993 nach 45 Beitragsjahren rentenberechtigt wird, zu einem anderen Ergebnis zu führen:

Jahrgang 1928	Durchschnittseinkommen von jährlich Fr. 4000.– *Mindestrente*		Durchschnittseinkommen von jährlich Fr. 20 000.– *Höchstrente*	
Individualkomponente	Fr. 600.–	28,6%	Fr. 3000.–	66,7%
Sozialkomponente	Fr. 1500.–	71,4%	Fr. 1500.–	33,3%
	Fr. 2100.–	100 %	Fr. 4500.–	100 %

Die Sozialkomponente hat sich also, absolut betrachtet, total ausgeglichen und „würde bei späteren Jahrgängen beim ‚Mindestrentner' sogar noch grösser ausfallen als beim ‚Höchstrentner'." [49] Diese das Anliegen von Dr. Brunner scheinbar berücksichtigende Rechnung basierte jedoch auf den von Dr. Kaiser nicht erwähnten Annahmen, dass sich der Lohnindex bis 1993 nicht verändere, die AHV-Renten bis 1993 nicht erhöht werden und dass für die Individualrente 4 bzw. 5 Lohnprozente (und nicht nur die Hälfte, also nur die Arbeitnehmerbeiträge, wie NR Brunner stets forderte) anzurechnen wären. Wenn man aber – statt von statischen Verhältnissen auszugehen – etwas realistischer annehmen

47 Ebenda, S. 2.
48 Ebenda, S. 5.
49 Umbau, a. a. O., S. 12.

würde, der Lohnindex von 300 im Jahre 1969 erhöhe sich auf 500 im Jahre 1993 [50] und liesse eine 50prozentige Erhöhung der Renten zu, so ergäben sich für den Jahrgang 1928 folgende Zahlen: [51]

	Minimalrente		*Maximalrente*	
Rente 1969	Fr. 2100.–		Fr. 4500.–	
Erhöhung 1969–1993 (50 %)	Fr. 1050.–		Fr. 2250.–	
	Fr. 3150.–		Fr. 6750.–	
Individualkomponente				
– hälftige Anrechnung der Beiträge	Fr. 300.–		Fr. 1500.–	
– Erhöhung infolge der höheren Leistungen der Rentner	Fr. 100.–		Fr. 500.–	
Individualkomponente total	Fr. 400.–	12,7%	Fr. 2000.–	29,6%
Sozialkomponente	Fr. 2750.–	87,3%	Fr. 4750.–	70,4%
	Fr. 3150.–	100 %	Fr. 6750.–	100 %

Nach diesen Annahmen wäre also der „Solidaritätszuschuss" für die Maximalrentner in Franken (4750.–) immer noch bedeutend grösser als für die Minimalrentner (2750.–). Im gleichen Beispiel würde die Sozialkomponente bei der Ehepaar-Mindestrente 4640.– Franken und bei der Höchstrente 8800.– Franken ausmachen. [52] Zu recht beklagte sich NR Brunner darüber, dass sich Dr. Kaiser darauf beschränkt habe, „ein Plädoyer für die heutige Struktur der AHV-Renten zu halten" [53] und seine eigentliche Hauptthese im Gutachten gar nicht ernsthaft untersucht habe, nämlich die Frage: „Kann irgend eine Kategorie von Rentnern gegenüber anderen Kategorien tatsächlich einen wirklich legitimen Anspruch darauf erheben, von der AHV eine in Franken höhere Umlage-Rente zu erhalten? " [54] Der Vorschlag von Dr. Brunner wurde zwar in der Botschaft zur 7. AHV-Revision kommentiert. [55] In dieser Kurzfassung des Gutachtens von Dr. Kaiser war aber die Begründung von NR Brunner, weshalb die gegenwärtige Struktur der AHV unsozial sei, gar nicht enthalten. Das entscheidende Postulat Brunners, dass die Abstufung der Renten vermehrt nach dem Ausmass der tat-

50 Zum Vergleich: Der Stand des AHV-Lohnindexes betrug 1975 538 Punkte (1948 = 100).

51 Stellungnahme, a. a. O., S. 29. Dr. Kaiser bestätigte bei den gewählten Annahmen die Rechnung als zutreffend.

52 Ebenda, S. 30.

53 Ebenda, S. 7.

54 Ebenda, S. 35.

55 *BBl* 1968, 1, S. 608–612.

sächlichen Mehrleistungen der Rentner vorgenommen werden müsse, blieb in dieser für den Laien kaum verständlichen Darstellung ebenso unerwähnt wie die Tatsache, dass 93 Prozent des Gesamtbetrages der von der AHV ausbezahlten Renten reine Umlage-Renten (1969 mehr als 2500 Millionen von 2750 Millionen Franken) sind, zu denen die mehr davon empfangenden Höchstrentner gleich wenig wie die Mindestrentner beigetragen haben, nämlich gar nichts. Die Erläuterungen über die angeblich schwerwiegenden finanziellen Auswirkungen des Vorschlages Brunner gingen von den für den Leser nicht ersichtlichen Annahmen aus, die Renten und der AHV-Lohnindex blieben von 1969 bis zum Jahre 2010 unverändert. Dr. Kaiser interpretierte seine Beraterrolle offensichtlich als Verteidiger der von den Interessenvertretern der AHV-Kommission ausgehandelten Kompromisse, wenn er in einer weiteren Stellungnahme zu Brunners Argumentation betonte, dass die bundesrätlichen Anträge eine optimale Verteilung der für die AHV verfügbaren Mittel anstreben, obwohl selbst in der Botschaft zu lesen war, dass durch sie „die Renten der mittleren Einkommensstufen verhältnismässig etwas stärker erhöht werden als die unteren" [56]. Schliesslich folgerte Kaiser weit über seine Zuständigkeit hinaus: „Diese Verteilung nimmt auch Rücksicht auf die wirklichen Bedürfnisse der verschiedenen wirtschaftlichen Gruppen. Mit der Verwirklichung der Brunnerschen Vorschläge könnte aber das im Rahmen unserer allgemeinen Volksversicherung glücklich gefundene Verteilungsgleichgewicht wesentlich gestört werden. . ." [57] Ging es um die „wirklichen Bedürfnisse" oder den „Status quo"? Sicher handelt es sich hier nicht mehr um versicherungstechnische Aspekte.

Obwohl die Vertreter der massgebenden Interessengruppen den Vorschlag Brunner, wie dieser selbst feststellte, „zwar mit sich widersprechenden Gründen, aber mit übereinstimmender Schärfe" ablehnten, bewirkte die in Gang gekommene Diskussion doch, „dass die Anträge des Bundesrates, die anfänglich unisono als wohlausgewogen bezeichnet worden waren, in der Folge ganz erheblichen Veränderungen unterzogen worden sind. . . Die Ablehnung meiner Vorschläge durch eine Reihe mächtiger Gruppen durfte im übrigen nicht überraschen; denn das „Parallelogramm der politischen Kräfte" begünstigt heute die mittleren und oberen Einkommensgruppen, weil diese besser organisiert sind, während die ältesten und ärmeren Rentner und insbesondere die Frauen politisch kein Gewicht haben." [58]

Brunner fiel in den Beratungen der Kommission auch auf, „dass die Sozialdemokraten zwar eine stärkere Erhöhung jener Renten hartnäckig ablehnen, die ohne Bedürftigkeitsnachweis ausbezahlt werden (Minimalrenten), hingegen ebenso hartnäckig eine weitere Heraufsetzung der Limiten für die Ergänzungsleistungen forderten, obschon deren Bezug von einem Bedürftigkeitsnachweis abhängig

56 Ebenda, S. 623.
57 Stellungnahme des BSV, 25. April 1968, S. 12.
58 Von den 118 000 Mindestrentnern im Jahre 1968 waren über 92 000 Frauen. *Sten. Bull.* NR 1968, S. 411, 413.

gemacht wird. Wenn die AHV als soziales Problem verstanden wird, ist diese Haltung der Sozialdemokraten kaum verständlich. Sie wird aber verständlich, wenn berücksichtigt wird, dass die Sozialdemokraten neuerdings eine Volkspension postulieren." [59] NR Brunner erklärte dem Nationalrat in der Detailberatung auch gleich ihre Taktik, ihr „sehr einfaches Rezept": „Es heisst, man fordere in der ersten Runde eine möglichst starke Erhöhung der Ergänzungsleistungen. Das wird heute getan. Dann kommt man in der zweiten Runde und sagt: ‚Beweis, dass die AHV-Renten noch nicht hoch genug sind, ist die Tatsache, dass sie noch nicht so hoch sind wie die Limiten für die Ergänzungsleistungen.' Und dann kann man die AHV-Renten mit diesen Forderungen wieder hinaufsetzen. Man muss dann bei allen Renten prozentual gleich hinaufgehen, aber man sorgt ja dafür, dass die Mindestrenten nicht zu stark hinaufgehen, weil man sonst dieses Argument nicht mehr verwenden kann." [60] NR Brunner, der seine Ratskollegen mit eigenen Berechnungen, Tabellen und Graphiken nur so bombardierte und es damit gleichzeitig wagte, den Kampf gegen das Monopol der Verwaltung in Sachen AHV-Berechnungsgrundlagen aufzunehmen, prallte im Rat keineswegs nur an den Widerstand der Sozialdemokraten. Er überforderte generell unser Milizparlament, dessen Vertretern Brunner schonungslos den fehlenden Sachverstand nachwies. Für NR Leuenberger war denn auch die AHV, wie er vor seinen Ratskollegen ausführte, „eine kaum mehr geniessbare Pseudowissenschaft, eine Wissenschaft, die ein durchschnittlich begabter Mensch kaum mehr verdauen kann. Ich sage das, weil ich Dutzende von Ihnen gehört habe, die in den letzten Wochen geradezu verzweifelt waren in bezug auf die Flut von Papier, die man Ihnen unterbreitet und zum Verdauen zugemutet hat . . . ich gestehe, ich habe vieles überhaupt nicht mehr verstanden, und ich bin nur glücklich, festzustellen, dass ich in diesem Rat nicht der einzige bin, der vieles nicht mehr verstanden hat." [61] So wurde es für viele zu einer *Vertrauensfrage,* ob sie ihrem Kollegen Brunner oder dem „seit Jahren bewährten" Experten Dr. Kaiser Glauben schenken wollten. Schliesslich wurden die Anträge von NR Brunner mit überwältigendem Mehr abgelehnt und die Anträge des Bundesrates einmal mehr sogar noch überboten. Immerhin wurden die Mindestrenten etwas mehr und die Höchstrenten etwas weniger als vorgesehen heraufgesetzt. Erstmals seit 1948 wurden ohne nennenswerten Widerstand auch die Beiträge der Arbeitgeber und -nehmer von 4 auf 5,2 Lohnprozente erhöht.

V. Die Alibifunktion der Kommission Würgler

Anlass zur 7. Revision waren die seit dem 1. Januar 1964 innert zwei Jahren um 8,3 Prozent gestiegenen Konsumentenpreise und die um 17,6 Prozent gestie-

59 Ebenda, S. 431.
60 Ebenda, S. 430.
61 Ebenda, S. 416.

genen Löhne. Die Rolle des Katalysators übernahm diesmal der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund (CNG), der mit einer Volksinitiative vom 23. August 1966 die Erhöhung der Renten um einen Drittel und deren automatische Anpassung an die Teuerung und an die Entwicklung des realen Volkseinkommens forderte.[62] Um die Zeit für eine eingehende Prüfung „speziell der volkswirtschaftlichen Aspekte einer allfälligen Einführung von Indexrenten"[63] zu gewinnen, wurde auf den 1. Januar 1967 vorerst ein linearer Teuerungsausgleich von 10 Prozent auf allen Renten gewährt. Da die AHV-Kommission sich vorwiegend mit sozialpolitischen Problemen sowie versicherungsmathematischen und organisationstechnischen Fragen befasste[64], setzte BR Tschudi 1966 eine besondere „Expertenkommission zur Behandlung der volkswirtschaftlichen Fragen der Sozialversicherung" mit dem *Hauptauftrag* ein, „die *volkswirtschaftlichen Rückwirkungen* der schweizerischen Sozialversicherung, insbesondere der AHV abzuklären." In diesem Sinne sollte sie die Sozialversicherung in gesamtwirtschaftlichem Zusammenhang betrachten und ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf die hauptsächlichsten Bereiche beurteilen. Vor allem sei der Einfluss von Rentenerhöhungen und Änderungen in der Finanzierung auf Preise, Löhne, Beschäftigung, Konsum, Kapitalmarkt und öffentliche Finanzen zu untersuchen, wobei diese Probleme sowohl unter dem Aspekt der kurzfristigen Konjunkturschwankungen als auch des langfristigen Wirtschaftswachstums zu studieren seien.[65] Als Sonderauftrag sollte die Kommission die volkswirtschaftlichen Rückwirkungen der in Frage kommenden Anpassungsmethoden prüfen und den Einfluss der automatischen Rentenangleichung an die veränderten Lebenshaltungskosten und an den erhöhten allgemeinen Lebensstandard abklären. Obwohl der für den Vorsitz vorgesehene Prof. Würgler betonte, dass die Abklärung der gesamten Kreislaufwirkungen der Sozialversicherung „eine wissenschaftliche Aufgabe" sei und damit „eine kleine Gruppe gut harmonisierender Wissenschafter" betraut oder einem Forschungsinsitut ein entsprechender Auftrag erteilt werden sollte[66], beharrte BR Tschudi auf einer vorwiegend aus Interessenvertretern bestehenden, mit fünf Wissenschaftern garnierten 28köpfigen „Experten"-Kommission.[67] Prof. Würgler, der die wachsende Bedeutung der Sozialversicherung im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang erkannte, gab

62 *BBl* 1968, 1, S. 606.

63 *BBl* 1966, 1, S. 1036.

64 Seit der 5. Revision begutachtete sie neben Fragen der Durchführung und Weiterentwicklung der AHV (Art. 73 AHVG) auch die Überprüfung des finanziellen Gleichgewichtes der Versicherung, das Ausmass der benötigten Mittel sowie das Verhältnis zwischen Renten, Preisen und Erwerbseinkommen (Art. 102 AHVG).

65 Brief von BR Tschudi vom 7. März 1966 an das BSV.

66 Brief von Prof. Würgler vom 9. Juni 1966 an BR Tschudi.

67 8 Vertreter der Arbeitgeberverbände, 8 der Arbeitnehmerverbände, 5 der Wissenschaft, 6 von Behörden und Verwaltung und 1 Vertreterin der Frauenverbände. In der Botschaft zur 6. AHV-Revision wurde sie aber trotzdem als „Sachverständigengremium" bezeichnet. BBl 1968, 1, S. 631.

schliesslich im Interesse der Sache nach.[68] Vor allem die Vertreter der Wissenschaft forderten vorerst den Ausbau der statistischen Unterlagen, insbesondere über das im Alter wahrscheinlich veränderte Konsumverhalten der Rentner. Der Antrag, ab 1969 während mindestens zweier Jahre etwa 300 Haushaltsrechnungen für über 65-jährige Personen in städtischen und halbstädtischen Verhältnissen durch das BIGA durchführen zu lassen, scheiterte jedoch an den fehlenden Finanzen! Im Milliardengeschäft AHV erschienen im Mitberichtsverfahren dem Volkswirtschafts- und dem Finanzdepartement die im Budget des BIGA dafür eingesetzten 500 000 Franken als untragbar. Die sogenannte „Kommission Würgler" lehnte schliesslich bei nur zwei Gegenstimmen die dynamische Rente ab, die automatisch der Einkommensentwicklung folgt, weil die starre Bindung der Renten an die Einkommensentwicklung keine Rücksicht auf die jeweilige Wirtschaftslage wie auch auf die finanzielle Situation der AHV nehme. „Namentlich in Phasen stagnierender Beschäftigung bei gleichzeitigem Anstieg des Preis- und Einkommensniveaus wäre die finanzielle Sicherheit der AHV in Frage gestellt."[69] Die Kommission legte zwei Varianten vor:

- *Variante I:* Automatische Kaufkraftsicherung mittels Indexierung, kombiniert mit der bisherigen Anpassungspraxis für reale Rentenverbesserungen und strukturelle Veränderungen.
- *Variante II:* Verzicht auf die Rentenindexierung, dafür Überprüfung des Verhältnisses zwischen Renten, Preisen und Löhnen alle drei Jahre. Zudem soll bei einer Teuerung von 5 Prozent seit der letzten Rentenanpassung die Verpflichtung bestehen, zur Anpassungsfrage Stellung zu nehmen.[70]

Die AHV-Kommission sprach sich für die Variante II aus, wobei die Überprüfung bei einer inflationären Entwicklung erst dann erfolgen sollte, wenn das Preisniveau seit der letzten Rentenanpassung um 8 Prozent gestiegen sei. Mit dieser auch von den eidg. Räten akzeptierten Regelung war jedoch der Wettlauf um den Ausbau der AHV nicht beendet. Er wurde im Gegenteil durch zwei von der politischen Linken gestarteten Initiativen erst richtig lanciert. Am 2. Dezember 1969 reichte die PdA ein „Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension" ein, das die AHV- und IV-Renten unter Einbau der bestehenden Pensionskassen in die AHV auf 60 Prozent des früheren Erwerbseinkommens erhöhen wollte. Nur dreieinhalb Monate später reichten auch die SPS und der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) ein „Volksbegehren für die Einführung der Volkspension" ein, in dem der Ausbau der Renten zu indexierten, existenzsichernden Leistungen gefordert wurde. Darüber hinaus sollten die Renten mit einer neu zu schaffenden eidg. Zusatzversicherung ebenfalls mindestens 60 Prozent des früheren Erwerbseinkommens decken. Diese sollte nach dem sogenannten

68 Interview mit Prof. Würgler vom 17. Dezember 1976.

69 Das methodische Problem der Rentenanpassung bei der AHV, unter besonderer Berücksichtigung der Indexierung, Bericht der Expertenkommission zur Behandlung der volkswirtschaftlichen Fragen der Sozialversicherung, Bern 1967, S. 36.

70 Ebenda, S. 37 ff.

Rentenwert-Umlageverfahren finanziert werden und bereits nach drei Jahren die vollen Leistungen ausrichten können. Die bestehenden Vorsorgeeinrichtungen hätten dabei weiterbestehen können, falls sie – nach dem integralen Deckungskapitalverfahren – unter Einschluss des Teuerungsausgleichs die gleichen Leistungen erbracht hätten. Aus der Befürchtung heraus, dass diese mit der eidg. Zusatzversicherung kostenmässig nicht hätten konkurrieren können, was bei Annahme der SPS-Initiative zur Zerstörung der bestehenden 2. Säule und zur Entstehung einer zentralisierten „Monstereinrichtung" geführt hätte, waren inzwischen neben den um ihre Existenz fürchtenden Vertretern der über 15 000 privaten Vorsorgeeinrichtungen vor allem auch die an den sich bei Anwendung des Kapitaldeckungsverfahren anhäufenden Kapitalien [71] interessierten Kreise (Banken, Versicherungsgesellschaften, Industrie, Anlageberater usw.) aktiv geworden. Der Startschuss für eine eigene Initiative erfolgte an einer von den Versicherungsgesellschaften im Frühling 1969 einberufenen Pressekonferenz. Aus der Erkenntnis heraus, dass den zu erwartenden Revisionsbegehren von Links mit einer blossen Negation nicht mehr beizukommen sei, konstituierte sich im Sommer 1969 ein überparteiliches Initiativ-Komitee, in dem Vertreter fast aller bürgerlichen Parteien sassen. Die Versicherungsgesellschaften, die an einer Volkspension naturgemäss kein Interesse hatten, blieben als eigentliche Initianten im Hintergrund. Mit welcher Anteilnahme sie aber weiterhin die Bestrebungen dieses Komitees verfolgten und unterstützten, mag man aus dem „Neujahrsbrief" des „Schweizerischen Verbandes der Versicherungsinspektoren und -Agenten" ersehen, in welchem die 1000 Mitglieder durch ihren Präsidenten ermahnt wurden, sich tatkräftig für die Initiative einzusetzen [72]. Das am 13. April 1970 eingereichte „Volksbegehren für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge" wollte den Rentnern mit einer ausgebauten Drei-Säulen-Konzeption ein ausreichendes, ihrer gewohnten Lebenshaltung angemessenes Einkommen zusichern. Die AHV sollte dabei den „jeweiligen durchschnittlichen Existenzbedarf" decken. Die Beiträge der Versicherten sollten nicht mehr als 8 Prozent und die Mindestrenten wenigstens drei Fünftel der Höchstrenten bebetragen. [73]

Schon am 23. September 1968 hatte der Nationalrat ein Postulat gutgeheissen mit dem Auftrag an den Bundesrat zu prüfen, wie die 2. Säule vermehrt zu fördern sei und darüber innert zwei Jahren einen Bericht zu erstatten. Da das EDI erst am 4. Juni 1969 der unter dem Präsidium von Dr. Kaiser stehenden 31köpfigen Expertenkommission die Order erteilte, die notwendigen Studien an die Hand zu nehmen, geriet diese angesichts der komplizierten Materie unter grosse Zeitnot. Der am 16. Juli 1970 veröffentlichte Bericht für die Förderung

71 Die Pensionskassenvermögen sollen laut Botschaft zum BG über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 19. Dezember 1975 von 50 Milliarden (Stand 1973) auf etwa 350 Milliarden Franken im Jahre 2000 steigen.

72 Zit. nach H. Graf, Exposé Endstation AHV, o. J., S. 7.

73 Den Wortlaut der drei Initiativen vgl. in *BBl* 1971, 2, S. 1638 ff.

der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge deckte denn auch die zahlreichen Schwierigkeiten bezüglich Eintrittsgeneration, Anpassung der Renten an die Teuerung, der finanziellen Konsequenzen usw. nur ungenügend auf oder spielte sie herunter. Der Bericht sollte nämlich gleichzeitig den „Beweis der Tragfähigkeit der 2. Säule" erbringen, was Prof. Würgler veranlasste, in einem Brief vom 6. August 1970 an BR Tschudi sein „grosses Unbehagen" zum Ausdruck zu bringen: „Zwar habe ich dieser Kommission als volkswirtschaftlicher Experte angehört und konnte meine Reserven vorbringen; da diese aber über den engen Auftrag der Kommission hinausgingen, konnten sie im Bericht auch nicht den notwendigen Niederschlag finden. Meine Befürchtungen gehen dahin, dass mit dieser Empfehlung der Kommission zur Schaffung eines Obligatoriums für die 2. Säule der weitere Ausbau der schweizerischen Sozialversicherungssysteme weitgehend *präjudiziert* wird, indem der Bericht auch eine indirekte Stellungnahme zu den heute vorliegenden diesbezüglichen Volksinitiativen enthält. Mit einer nebenherlaufenden Bestätigung der 3-Säulen-Konzeption geht die ‚Kommission 2. Säule' meines Erachtens über ihren eigentlichen Auftrag hinaus." Würgler hoffte vergeblich, „es möchte ein Weg gefunden werden, um zu einer volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen *objektiven* Evaluation der Volksinitiativen und anderer umfassender Sozialversicherungssysteme zu gelangen." In Wirklichkeit waren die Meinungen schon längst gemacht. Die Volkspension der Kommunisten, die praktisch das Ende der bestehenden Pensionskassen bedeutet hätte, sollte unter allen Umständen vermieden werden. So wurde es auch von denjenigen Parlamentariern, welche die ungelösten und noch auftauchenden Schwierigkeiten [74] vielleicht ahnten, unterlassen, den sogenannten „Bericht Kaiser" zu kritisieren. Wohl tönte SR Honegger vorsichtig an, dass auf die Kostenseite und damit auf die wirtschaftliche Belastung des geplanten Ausbaus zu wenig hingewiesen werde, schwächte aber sofort wieder ab: „Das ist kein Vorwurf an die Adresse des Berichts Kaiser, der ja ausdrücklich festhält, dass es nicht seine Aufgabe sein konnte, die Tragbarkeit der vorgezeichneten Lösung für die Wirtschaft . . . zu überprüfen." [75] In diesem hiess es nämlich nur, die Expertenkommission sei sich bewusst, „dass mit dem Obligatorium verschiedene volkswirtschaftliche Konsequenzen verbunden sind, zu deren näheren Abklärung die verfügbare Zeit nicht ausgereicht habe. Es sei aber auf die Expertenkommission zur Behandlung der volkswirtschaftlichen Fragen der Sozialversicherung verwiesen." [76] Prof. Würgler seinerseits hatte aber die grösste Mühe, auch nur „einen qualifizierten Nationalökonomen zu finden, der interessiert und

74 Über den Leidensweg des BG über die berufliche Vorsorge, seine kontroversen Punkte und die dahinter stehenden Interessen vgl. ausführlich T. Bandi / J. H. Sommer, *Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz*, a. a. O.

75 Sten. Bull. SR 1971, S. 192.

76 Bericht der Eidg. Expertenkommission für die Förderung der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge vom 16. Juli 1970, S. 94.

befähigt wäre, auf dem Gebiet der Sozialversicherung wissenschaftlich zu arbeiten." [77] Nach langem Suchen konnte ein Spezialist gefunden werden, dessen Gutachten jedoch durch einen bedenklichen Mangel an statistischen Informationen geprägt war. Die vorwiegend theoretisch-abstrakte Studie über das mit der Wahl des Finanzierungsverfahrens verbundene Problem der Kapitalbildung enthielt deshalb keine konkreten Rezepte und musste so unseren pragmatisch veranlagten Politikern als völlig unbrauchbar erscheinen.

Nachdem auf den 1. Januar 1971 ein zehnprozentiger Teuerungsausgleich auf allen Renten gewährt worden war, beantragte der Bundesrat anfangs Oktober 1971 die bisherigen Basisleistungen zu *existenzsichernden* Renten auszubauen. Dies sollte in zwei Phasen geschehen: Ab 1. Januar 1973 Erhöhung der Renten um etwa 80 Prozent und ab 1. Januar 1975 noch einmal eine lineare Erhöhung der bereits laufenden AHV- und IV-Renten um 15 Prozent und der Neurenten um 25 Prozent. [78] Einmal mehr hatte Dr. Binswanger in der AHV-Kommission vergeblich für Einheitsrenten gekämpft: „Der Existenzbedarf ist für alle mehr oder weniger gleich hoch anzusetzen. Logische Folge dieser Tatsache wäre die Ausrichtung der Einheitsrente." [79] Zur Deckung der allein von 1972 auf 1973 um mehr als eine halbe Milliarde steigenden öffentlichen Zuwendungen sollte der Bund die Kompetenz erhalten, die Tabaksteuer um höchstens 40 Prozent zu erhöhen. Zwar musste der Bundesrat feststellen, dass „die langfristige Finanzplanung auf einen zunehmenden Engpass bei den Bundesfinanzen" hindeute; er schlug aber trotzdem vor, den Anteil der öffentlichen Hand von einem Fünftel auf einen Viertel der Ausgaben nicht wie in Artikel 103 AHVG vorgesehen ab 1985, sondern bereits ab 1978 hinaufzusetzen. [80] Bekanntlich war den volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei der 6. Revision noch grosses Gewicht beigemessen und sogar ein Gutachten eingeholt worden. Bei dieser 8. Revision dagegen, die für den Zeitabschnitt 1973 bis 1982 für die verschiedenen Zweige (AHV, IV, EL) insgesamt fast eine Verdoppelung der durchschnittlichen Jahresausgaben zur Folge hatte, erschienen sie offenbar als weit weniger wichtig. Auf jeden Fall wurde die Kommission Würgler nicht beauftragt, über die von einem Jahr aufs andere vorgenommene Umverteilung von mehreren Milliarden – von 1972 auf 1973 schnellten die AHV-Ausgaben von 3,8 Milliarden auf 6,5 Milliarden Franken – zu erwartenden Auswirkungen auf die Preise, Löhne, Teuerung usw. zu berichten, geschweige denn irgendwelche empirische Untersuchungen vorzunehmen.

Nachdem das Parlament beschlossen hatte, dem Volk einen im wesentlichen nach den Grundsätzen der überparteilichen Initiative revidierten Art. 34^{quater} BV als Gegenvorschlag zur PdA-Initiative zu unterbreiten, erschien bereits ein

77 Brief vom 13. Mai 1969 an BR Tschudi.
78 *BBl* 1971, 2, S. 1057 ff.
79 Prot. der 46. Sitzung der AHV-Kommission, 19. bis 21. Januar 1971, S. 19.
80 *BBl* 1971, 2, S. 1116.

Monat nach derjenigen zur 8. Revision eine entsprechende Botschaft.[81] Allerdings mussten einige, aber wesentliche Konzessionen an das sozialdemokratische Volksbegehren gemacht werden, so vor allem die Preisgabe der Plafonierung der AHV-Beiträge auf acht Lohnprozente. Ebenso sollen die Mindestrenten nicht „wenigstens drei Fünftel der Höchstrenten" betragen, sondern „die Höchstrente darf das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen." Gemäss neuem Artikel 34quater BV müssen die AHV- und IV-Renten „den Existenzbedarf angemessen decken" und sind „mindestens der Preisentwicklung anzupassen." Zusammen mit diesen Leistungen soll überdies die berufliche Vorsorge „die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise" ermöglichen. Nachdem in der Botschaft in bezug auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen wieder auf die Ergebnisse der Untersuchungen der Kommission Würgler vertröstet wurde[82], ist es umso erstaunlicher, dass diese zum neuen Verfassungsartikel nicht einmal offiziell Stellung nehmen konnte. Von der Aussichtslosigkeit seiner Bemühungen endgültig überzeugt, erklärte Prof. Würgler schliesslich in einem Brief vom 21. April 1972 an BR Tschudi seinen Rücktritt als Präsident und Mitglied dieser Kommission. Darin führte er aus, die Erfahrung habe gezeigt, „dass die bisherige Expertenkommission sich nicht sonderlich zur Erfüllung ihrer Aufgabe eignet. Der mit ihrer Grösse verbundenen Arbeitserschwernis konnte zwar durch die Bildung von Subkommissionen entronnen werden. Dem Umstand, dass sie sich zu einem überwiegenden Teil aus Vertretern von Gruppeninteressen zusammensetzte, für die eine wissenschaftliche Klärung der gesamtwirtschaftlichen Probleme von zweitrangiger Bedeutung war, liess sich nicht begegnen. Dieser Nachteil wiegt umso schwerer, als auch in den anderen Kommissionen der Sozialversicherung die Interessenstandpunkte, die Auffassungen der Verwaltung und die versicherungsmathematischen Überlegungen dominieren, so dass im Konzert der Stellungnahmen zur Lösung hängiger Probleme die Stimme der Wirtschaftswissenschaft kaum hörbar ist." Er schlug BR Tschudi deshalb vor, die Kommission aufzulösen: „An deren Stelle sollte eine kleine Arbeitsgruppe von Nationalökonomen treten, die von Ihnen bei Bedarf zur wissenschaftlichen Abklärung von volkswirtschaftlichen Problemen der Sozialversicherung eingesetzt werden könnte. Eine gewisse Institutionalisierung dieses ‚wirtschaftswissenschaftlichen Beratungsteams' wäre weiterhin erwünscht im Blick auf die anzustrebende Kontinuität und die Impulsverleihung für Forschungsarbeiten auf dem Gebiete der Sozialversicherung an den Hochschulen." BR Tschudi, der selbst gerne auf die Kommission Würgler verwies, wenn er bezüglich der volkswirtschaftlichen Konsequenzen des geplanten Ausbaus befragt wurde, kam diese Demission offenbar nicht gelegen. Erst zehn Monate später bestätigte er den Rücktritt Würglers. Inzwischen hatte BR Celio in einem Brief vom 6. Dezember 1972 seinem Kollegen Tschudi vorgeschlagen, die Kommission solle sich mit der

81 Ebenda, S. 1597 ff.
82 Ebenda, S. 1636.

Frage nach der volkswirtschaftlichen Tragbarkeit der Soziallasten auseinandersetzen, denn „gerade heute, in einer Zeit der Inflation und grosser wirtschaftlicher Ungleichgewichte, gewinnt die Frage nach der Belastbarkeit unserer Volkswirtschaft an Dringlichkeit. Auf wirtschaftliche Grundlagenforschung können und dürfen wir heute nicht verzichten. Es wäre meines Erachtens verhängnisvoll, wenn wir uns bei den Entscheidungen auf dem Gebiete der sozialen Wohlfahrt, die für unsere Zukunft von derart weittragender Bedeutung sind, nur von relativ kurzfristigen, mehr finanzierungstechnischen Überlegungen leiten liessen." BR Tschudi, der offensichtlich nicht daran dachte, die Kommission Würgler zu reaktivieren, beruhigte BR Celio in einem Schreiben vom 11. Januar 1973 mit dem Hinweis auf die in Paris 1966 und in Bern 1971 abgehaltenen internationalen Konferenzen der Versicherungsmathematiker und Statistiker, wo sich „einige grundlegende Erkenntnisse herauskristallisiert" hätten, „die in volkswirtschaftlichen Kreisen noch zu wenig bekannt" seien. Die Kommission Würgler wurde weder neu konstituiert, noch offiziell aufgelöst. Sie tagte jedoch seit Ende 1971 nie mehr. BR Tschudi schien also ganz der Modellarbeit der Versicherungsmathematiker zu vertrauen und insbesondere seinem Berater Dr. Kaiser, der im Jahre 1973 zum Titularprofessor an der ETHZ befördert wurde, und der schon 1971 vor der AHV-Kommission ausgeführt hatte, ein andauerndes Wirtschaftswachstum werde heute „als die normale Entwicklung betrachtet, wogegen die Theorie von den Konjunkturzyklen als überholt abgetan werden müsse. Nachdem die volkswirtschaftliche Bedeutung des Sparens ihren richtigen Platz erhalten habe, könne das Wachstum in den grossen Zügen geplant und vorausberechnet werden. Dabei gelte es zu beachten, dass sowohl übermässiges wie auch knappes Sparen volkswirtschaftlich gesehen unerwünscht sei." [83] Nach der oben dargelegten politischen Überdehnung seines Expertenmandates haben wir hier ganz unzweifelhaft eine fachwissenschaftliche Entgleisung vor uns.

VI. Fortsetzung des Brunner-Kaiser-Zahlenkrieges

Bei der Diskussion um die 8. AHV-Revision sorgte einmal mehr NR Brunner für Aufregung, indem er herausfand, dass die für 1973 und 1975 vorgesehenen Aufwertungsfaktoren [84] offenbar nicht aufgrund von Berechnungen, sondern „auf dem Verhandlungsweg" festgesetzt worden seien. Die zu starke Erhöhung des Aufwertungsfaktors für 1975 führe aber einerseits zu einer Schlechterstellung der Rentnerjahrgänge 1973 und 1974 und andererseits zu einem falschen Bild über das Verhältnis zwischen Endeinkommen und AHV-Renten und damit über die

83 Prot. der 49. Sitzung der AHV-Kommission, 12. bis 15. Juli 1971, S. 23.

84 Die Aufwertung des Durchschnittseinkommens hat den Zweck, zwischen dem tatsächlichen Endeinkommen und dem tatsächlichen Durchschnittseinkommen eine zutreffende Beziehung herzustellen.

Auswirkungen der 8. Revision und die Grösse der durch die 2. Säule noch zu deckende Einkommenslücke. Darüber hinaus würden nach seinen Berechnungen mit der neuen Rentenformel die Mindest- und die Höchstrenten um 82 Prozent heraufgesetzt, dazwischen gebe es aber Rentnerkategorien, die lediglich eine Aufbesserung um gut 50 Prozent erfahren würden. Nachdem das BSV auf diese Kritik nicht eintrat, ging NR Brunner damit in die Presse. Darauf reagierte Dr. Kaiser mit der Bemerkung, es erübrige sich, allzu sehr in Einzelheiten auf die Argumentation in den von Brunner veröffentlichten Artikel einzugehen, da sie „in den meisten Fällen auf *unrichtige* Zahlenangaben" abstelle. Bei der Frage der Besserstellung des Neurentnerjahrgangs 1973 gegenüber des Rentnerjahrgangs 1972 handle es sich zudem „um eine sekundäre Ermessensfrage."[85] Prompt wurde in der vorberatenden nationalrätlichen Kommission, in die NR Brunner vorerst „aus Versehen" nicht gewählt worden war, behauptet, seine Zahlen seien unbrauchbar. Dazu ist zu bemerken, dass NR Brunner darauf angewiesen war, über die Entwicklung des Durchschnittseinkommens eigene Schätzungen anzustellen, weil das BSV die von ihm verwendeten Zahlen nirgends veröffentlicht hatte. Erst am Ende des dritten und letzten Verhandlungstages der nationalrätlichen Kommission händigte das BSV die von ihm verwendeten Unterlagen an NR Brunner aus und versetzte ihn damit überhaupt erstmals in die Lage, „mit den gleichen Zahlen" zu arbeiten. NR Brunner stellte in einem Exposé vom 6. April 1972 dazu fest, dass erstens seine Schätzungen nur „mit kleinsten Abweichungen" von den BSV-Zahlen abwichen und zweitens letztere auf Annahmen beruhten, welche seit mehreren Jahren nicht mehr durch statistische Erhebungen verifiziert worden seien, weshalb keineswegs feststehe, „ob sie tatsächlich genauer sind". Solche „Details" interessierten die im Ringen um eine tragfähige Alternative zur PdA-Initiative unter Zeitdruck stehenden Politiker aber nicht. Brunners Rückweisungsantrag wurde mit 23 : 1 Stimmen abgelehnt. NR Brunner sah sich ohne die Unterstützung eines einzigen Parteikollegen einer geschlossenen Phalanx der Sozialdemokraten gegenüber, die folgendermassen argumentierten: Müller (SP) war gegen Brunners Antrag, „weil sonst der Zug verpasst und die 8. AHV-Revision per 1. Januar 1973 nicht wirksam werde". Schütz (SP) „hat sämtliche AHV-Revisionen miterlebt und schenkt Dr. Kaiser volles Vertrauen". Wüthrich (SP) „beabsichtigt nicht, sich mit technischen Problemen abzugeben, die Fachleuten vorbehalten sind". Für BR Tschudi (SP) wäre die Rückweisung „aus zeitlichen Gründen undenkbar"; sie würde „der zweiten Säule jede Überlebenschance nehmen". Vergeblich wehrte sich NR Brunner dagegen, „dass man Kaiser zustimme, weil er Experte sei".[86] Die bürgerlichen Parteien wollten um jeden Preis die PdA-Initiative zu Fall bringen

85 Bemerkungen des BSV zu zwei Zeitungsartikeln (*NZZ*, 19. Januar 1972. „Neue Dimensionen in der AHV" und *Der Bund*, 25. Januar 1972, „Vergleich der AHV-Renten vor und nach der 8. Revision") von Herrn Dr. A. C. Brunner, 27. Januar 1972, S. 5.

86 Prot. der nationalrätlichen Kommission zur Vorbereitung der 8. Revision, 2. bis 4. Februar 1972, S. 15 ff.

und dafür sei es wichtig, wie Freiburghaus (SVP) meinte, dass man sie „nicht mit leeren Händen bekämpfe".[87] Ein Rückweisungsantrag kam deshalb auch ihnen schon aus rein taktischen Gründen sehr ungelegen. Stattdessen wurden die Aufwertungsfaktoren leicht geändert und im Bestreben, „die Vorlage im Hinblick auf die Auseinandersetzung möglichst stark zu machen", wie Kommissionsberichterstatter Bürgi (FdP) im Plenum ausführte, beantragte die Kommission gar, die Altrenten wie die Neurenten auf den 1. Januar 1975 um 25 Prozent zu erhöhen, denn „wenn über die 8. AHV-Revision auch nicht abgestimmt wird, hat sie hintergründig doch einen erheblichen Einfluss auf das Resultat der Entscheidung über den Verfassungsartikel".[88]

In Erwartung, dass NR Brunner auch in den Ratsverhandlungen gegen die nach seiner Meinung nur ungenügenden Korrekturvorschläge ankämpfen werde, bat BR Tschudi in einem Brief vom 9. Februar 1972 Dr. Ammeter, Dr. Rieben und Prof. Wyss um eine schriftliche Erklärung, „in der die Berechnungstechnik sowie die richtige Wahl der statistischen Unterlagen und der Berechnungsannahmen für die Vorausberechnungen ihre Bestätigung finden". Die drei Versicherungsmathematiker gaben die gewünschte Bestätigung in einer gemeinsamen Antwort, die BR Tschudi im Rat zitierte, ohne jedoch darauf hinzuweisen, dass deren Bericht keinerlei Berechnungen über die Auswirkungen der kritisierten Rentenformeln enthielt und dass von den drei Verfassern zwei aktive Mitglieder der AHV-Kommission und deren Ausschusses für mathematische Fragen waren, während der dritte bis vor kurzem diesen Gremien angehört hatte. Die Verfasser waren aktiv und verantwortlich an der Vorbereitung der von Brunner kritisierten Rentenformeln beteiligt, von einer neutralen Überprüfung konnte somit keine Rede sein. NR Brunner bezeichnete diesen Bericht deshalb als „Gefälligkeitsgutachten"[89] und versuchte in der Detailberatung seinen Ratskollegen noch einmal die technischen Mängel der Vorlage zu erklären. Wohl seien gewisse Korrekturen vorgenommen worden: „Diese Korrekturen beruhten aber zum Teil auf Fehlüberlegungen und waren zum Teil auch ungenügend, was darauf zurückzuführen ist, dass Dr. Kaiser die Kommission über zwei Tatsachen weiterhin im Dunkeln liess: Erstens über das wirkliche Ausmass der Schlechterstellung des Jahrgangs 1973 gegenüber dem Jahrgang 1972 und zweitens darüber, dass bereits der ursprüngliche Antrag des Bundesrates die Alt-Renten 1975 um 15 Prozent zu erhöhen, tatsächlich dazu führen würde, dass die Rentner des Jahrgangs 1972 vom Jahr 1975 an gegenüber Rentnern der gleichen Einkommensstufe des Jahrgangs 1975 nicht nur gleich hohe, sondern teilweise sogar höhere Renten – und zwar in Franken höhere Renten – erhalten hätten".[90] Schon der nächste Redner, NR Allgöwer (LdU) meinte: „Herr Brunner kann seine verworrenen Zahlenideen ohne weiteres vortragen; dagegen ist nichts einzuwenden. Aber ich wende mich

87 Ebenda, S. 16.
88 *Sten. Bull.* NR 1972, S. 262.
89 Ebenda, S. 344.
90 Ebenda, S. 385 f.

dagegen, dass Herr Brunner sagt, dass unsere Statistik, die mit aller Sorgfalt aufgebaut worden ist, falsch sei. Herr Dr. Kaiser, der sie mit aller Sorgfalt und Unterstützung von vielen Versicherungsmathematikern aufgestellt hat, hat seit 25 Jahren Recht bekommen durch die Wirklichkeit und verdient nicht, diffamiert zu werden." [91] Nach bewährtem Muster wurde so die materielle Kontroverse einmal mehr zu einer „Vertrauensfrage" umfunktioniert. Die Parlamentarier waren wiederum ausserstande, zwischen rein technischen Fragen und politischem Handlungsspielraum zu unterscheiden.

Brunners Anträge wurden deutlich abgewiesen und sowohl die von der vorberatenden Kommission vorgeschlagene Erhöhung des Aufwertungsfaktors von 1,9 auf 1,95 als auch der Antrag, die Alt-Renten wie die Neu-Renten um 25 Prozent zu erhöhen, angenommen.

NR Brunner, der hartnäckig immer wieder eine neutrale Überprüfung seiner Berechnungen verlangte, wurde schliesslich von Prof. Dr. Christian Gasser unterstützt, der in einer Eingabe an den Bundesrat vom 21. März 1972 festhielt, „dass in der Botschaft die tatsächlichen Verhältnisse unzutreffend dargestellt wurden, weil bereits die ursprünglich vorgesehene Aufwertung der AHV-Renten ‚um nur 15 Prozent' für den Jahrgang 1972 höhere Renten – und zwar frankenmässig höhere Renten – ergäbe als für den Jahrgang 1975 ... Durch die ungenaue Darstellung der Verhältnisse in der Botschaft ist der Nationalrat bei den Rentnerjahrgängen 1969/72 und teilweise bei den Rentnerjahrgängen 1973/74 zu ‚Korrekturen' provoziert worden, welche als ‚Übermarchung' zu gelten haben." Da gab BR Tschudi nach und setzte unter dem Vorsitz von alt BR Weber eine Einigungskommission ein, welche die beanstandeten Unstimmigkeiten schon gar nicht mehr bestritt und sie in einem Kompromiss mit einer Erhöhung der Aufwertungsfaktoren zu beheben suchte. Dazu schlug sie eine Erhöhung der Alt-Renten um 20 Prozent vor, was in der Folge vom Parlament angenommen wurde. Nachdem NR Brunner recht bekommen hatte, wurde BR Tschudi vorsichtiger, versuchte aber, die aufgezeigten Mängel herunterzuspielen: „Ich habe nie behauptet, ich sei Versicherungsmathematiker und würde alle diese Details überblicken. Ich kann jedoch beurteilen, dass es sich nur um Details handelt." [92] In der AHV-Kommission bedauerte Dr. Binswanger, „dass man auf eine Einigungskonferenz mit NR Brunner einging: dadurch gerieten Amt und Kommission in eine Vertrauenskrise". [93] Auch Dr. Ammeter bezeichnete das Eingehen auf diese Einigung als „Zeichen der Schwäche". [94] In der bundesrätlichen Kommission antwortete Dr. Kaiser auf die Frage, ob NR Brunner nun eigentlich recht hatte: „Das BSV hat, zusammen mit der AHV-Kommission, die geringen Rentendifferenzen der Jahrgänge 1972/73 als vertretbar erachtet. Die Differenz der Jahrgänge 1974/75 ist jedoch vom Nationalrat geschaffen wor-

91 Ebenda, S. 387.
92 Ebenda, S. 926.
93 Prot. der 51. Sitzung der AHV-Kommission, 4. bis 5. Juli 1972, S. 48.
94 Ebenda, S. 49.

den." [95] Warum machte aber der „Berater für math. Fragen der Sozialversicherung", der auch in den vorberatenden parlamentarischen Kommissionen sass, diese nicht – wie es doch wohl seine Aufgabe gewesen wäre – auf die Konsequenzen ihrer Beschlüsse aufmerksam?

VII. Der Beginn der Aera Hürlimann

Im Januar 1974 erschien eine weitere, vom Nachfolger des Ende 1973 zurückgetretenen BR Tschudi offenbar unbesehen übernommene Botschaft über die AHV, die vorsah, dass die Kompetenz zur Anpassung der Renten vom Parlament an den Bundesrat übertragen werden sollte. Dieser sollte dann gemäss Antrag der AHV-Kommission die Methode der „verzögerten Dynamisierung" anwenden, d. h. die Alt- und die Neu-Renten sollen an die um zwei Jahre zurückliegenden Durchschnittslöhne angepasst werden. Damit sollte auch auf die 1972 vorgesehene Differenzierung zwischen Alt- und Neu-Renten verzichtet und die laufenden Renten – statt wie vom Parlament beschlossen um 20 Prozent – ebenfalls um 25 Prozent erhöht werden. Bescheiden wurde der Vorlage der Titel „9. AHV-Revision" vorenthalten und sie „als Erweiterung und Vervollkommnung der zweiten Stufe der 8. AHV-Revision" [96] hinuntergespielt, obwohl die Verankerung der Dynamisierung die wichtigste Konstruktionsänderung seit Anbeginn bedeutet, indem dadurch der Weiterausbau automatisiert wird. Die offenkundigen Schwierigkeiten der Finanzierung liessen sich jedoch nicht einfach unter den Teppich wischen. Laut Botschaft hätten sich nämlich für AHV, IV und EL bei einer um zwei Jahre verzögerten Dynamisierung der Renten Gesamtausgaben ergeben, die von 10,59 Milliarden im Jahre 1975 auf 16,44 Milliarden Franken im Jahre 1982 steigen würden. Im gleichen Zeitraum hätten die Anteile von Bund und Kantonen eine Steigerung von 2858 Millionen (Bund: 2055) auf 4877 Millionen Franken (Bund: 3613) erfahren. Der Bundesrat kommentierte lapidar, „dass der Mehraufwand für den Bund und wohl auch für die meisten Kantone nicht gedeckt ist. Diese Feststellung gilt angesichts des rasch zunehmenden Ungleichgewichts im Bundeshaushalt grundsätzlich für jede Vorlage mit Mehraufwendungen." [97]

Aufgeschreckt durch solche Aussichten, machte sich in der bürgerlichen Presse Skepsis gegen die Vorlage bemerkbar. Die „Solothurner Zeitung" (12. Januar 1974) sprach von einem „dynamisierten Danaergeschenk", für den „Bund" (20. Januar 1974) war die AHV „auf fragwürdigen Wegen" und die „Basler Nachrichten" (12. Januar 1974) warnten vor einer erneuten zeitlichen Überstürzung und empfahlen eine sorgfältige Überprüfung der Konsequenzen

95 Prot. der ständerätlichen Kommission zur Vorbereitung der 8. AHV-Revision, 8. bis 9. Mai 1972, S. 53.
96 BBl 1974, 1, S. 34.
97 Ebenda, S. 67 f.

dieser Vorlage durch das Parlament: „Für den Altrentner genügt es, wenn seine Renten mit der Teuerung Schritt halten. Er hat kaum ein Bedürfnis, auch die Lohnsteigerung mitzumachen. Die vom Bundesrat erlassenen Sparappelle werden jedenfalls unglaubwürdig, wenn über die AHV ohne Not ein Millionenregen ausgegossen wird." Die „NZZ" (20. Januar 1974) betitelte ihren Kommentar gar mit „sozialpolitischer Selbstmord?" und hoffte, „dass im Parlament endlich wenigstens der Gefahr Einhalt geboten werden könnte, dass noch weitere ungedeckte Blankoschecks für die Zukunft ausgestellt werden". Solchermassen ermutigt, folgte die vorberatende NR-Kommission einem Ordnungsantrag von NR-Bürgi (FdP), welcher einen Ergänzungsbericht verlangte, der sich über weitere Alternativen der Anpassung der AHV- und IV-Renten an die wirtschaftliche Entwicklung sowie ihre Auswirkungen auf die Aufwendungen der öffentlichen Hand und die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber ausspricht. Da die Ausarbeitung dieser Ergänzungsbotschaft eine gewisse Zeit erforderte, unterbreitete die Kommission dem Nationalrat eine Minivorlage als Sofortprogramm, in der unter anderem der Teuerungsausgleich für das Jahr 1974 in Form einer doppelten Rente und die Erhöhung der laufenden Renten auf den 1. Januar 1975 um 25 statt um 20 Prozent vorgeschlagen wurde. Gegen diese Erhöhung wehrte sich NR Brunner vehement. Er befürchtete eine *präjudizielle* Wirkung dieser Gleichschaltung der Alt- und Neu-Renten, die es ausserordentlich erschweren dürfte, später doch wieder eine unterschiedliche Behandlung zu beschliessen. Er kam nämlich beim Studium der Auswirkungen der Methode der verzögerten Dynamisierung zu folgenden Schlüssen: [98]

„1. Nach dem Verfahren der ‚verzögerten Dynamisierung' müssten die *Renten 1976* auf dem Niveau 1975 *eingefroren* werden, falls die Renten 1975 um 25 statt um 20 Prozent erhöht würden.
2. Nach dem Verfahren der ‚verzögerten Dynamisierung' müssten die *Neu-Renten* gegenüber dem Niveau 1975 *gesenkt* werden."

Da einerseits die Verfassung vorsieht, dass die Renten „mindestens der Preisentwicklung" anzupassen sind und andererseits NR Brunner nach allen Erfahrungen annehmen musste, dass die vorgesehene Einfrierung der Renten im Jahre 1976 sich auch aus politischen Gründen nicht realisieren liesse, würde die Erhöhung der laufenden Renten um 25 Prozent praktisch den Übergang zur noch teureren Dynamisierung ohne Verzögerung bedeuten. Einmal mehr wurden die von NR Brunner aufgezeigten Folgen der Anwendung der verzögerten Dynamisierung vom BSV bestritten und einmal mehr blieb NR Brunner mit seinen Ausführungen, Graphiken und Tabellen im Rat chancenlos. Es war deshalb für seinen Kontrahenten NR Müller (SP), ein leichtes, seine Einwände als „Zahlenakrobatik" [99] abzutun. Wiederum wurde Brunner auch von seinen Parteikollegen im

98 Zit. aus einem Brief von A. C. Brunner an die Mitglieder der nationalrätlichen Kommission zur Vorberatung der 8. AHV-Revision vom 25. Februar 1974.
99 Sten. Bull. NR 1974, S. 486.

Stich gelassen. NR Schwarzenbach charakterisierte die Haltung dieser „Faust-im-Sack-Politiker": „Ich sehe, dass in der heutigen Diskussion zwei Drittel der Redner von der sozialdemokratischen Fraktion stammten. Ich frage mich doch, wo die Herren der freisinnigen Fraktion geblieben sind, die immer nur in ihren Blättchen gegen eine Erhöhung der AHV-Renten argumentierten und dort den Warnfinger erheben; hier haben sie sich nicht zum Wort gemeldet. Hier gehen sie einen faulen Kompromiss ein aus Angst, sie könnten das nächste Mal nicht mehr gewählt werden, weil sie als unsozial angesehen werden." [100] Brunners Anträge wurden hoch verworfen. Immerhin veranlasste BR Hürlimann (CVP) aufgrund von Brunners Behauptungen die Überprüfung der mathematischen Grundlagen der Botschaft durch eine Kommission von Fachleuten. Trotz dieser engen Umschreibung des Auftrages gelangte das nur am 7. Mai 1974 tagende Gremium zum bemerkenswerten Schluss, dass „die Gleichstellung von Alt- und Neu-Renten der AHV und IV auf den 1. Januar 1975 ein *politischer* und *von der Verwaltung gewünschter* Entscheid ist, der sich nicht aus einer mathematischen Notwendigkeit ergibt." Damit setzte es sich in einen krassen Gegensatz zur Botschaft, in der die Erhöhung der laufenden Renten um 25 Prozent als *mathematisch zwingend* dargestellt wurde, indem die neue Anpassungsmethode verlange, „dass Neu- und Alt-Renten bereits auf den 1. Januar 1975 im gleichen Ausmass, d. h. um rund 25 Prozent erhöht werden." [101] Demgegenüber stützte die Vermittlungskommission die These von Brunner:

> „Bei strikter Anwendung der Dynamisierung mit 2jähriger Verzögerung *bleiben* die Renten 1976 auf dem Stand der Renten 1975. Will man eine ausserordentliche Entwicklung der Preise berücksichtigen und die Renten vom Jahre 1976 entsprechend anpassen, so weicht man vom System der Dynamisierung mit 2jähriger Verzögerung ab.
> Will man das erwähnte System dann wieder strikte anwenden, so muss bei späteren Rentenerhöhungen vermehrt Zurückhaltung geübt werden. Ein solches Abweichen wird zu einer *mindestens vorübergehenden finanziellen Mehrbelastung* im Vergleich zum Modell der Dynamisierung mit 2jähriger Verzögerung führen." [102]

Es stellt sich somit die kritische Frage, welchen Experten BR Hürlimann die AHV eigentlich anvertrauen wollte, als er vor dem Nationalrat resigniert ausführte: „Wir sind heute – ich glaube das zeigen die gegenwärtigen Beratungen – bei der AHV an einem Punkt angelangt, die nach meiner Meinung – ich fühle das selber – das Parlament doch überfordert und wo wir erklären müssen: Das sollten wir inskünftig primär den Fachleuten überlassen." [103] Trotz der – wiewohl diskreten – Kritik der Fachkommission an den BSV-Experten verliess sich BR Hürlimann im Zweifelsfalle eben doch ganz unkritisch auf sie: „Man muss schon sehr Freude an den Zahlen haben, wie Herr Ständerat Jauslin, damit man

100 *Sten. Bull.* NR 1974, S. 470.
101 *BBl* 1974, 1, S. 34.
102 Folgerungen der Vermittlungs-Kommission, signiert von J.-D. Ducommun, 7. Mai 1974, S. 2.
103 *Sten. Bull.* NR 1974, S. 488.

tiefer in die Sache eindringt; denn sonst ist es fast nicht möglich, aus diesen Tabellen herauszulesen, was im Grunde genommen Versicherungsmathematiker tun müssen, auf deren Aussagen wir angewiesen sind. Ich erkläre ganz offen, dass hier ein Vertrauen gegenüber diesen Experten aufgebracht werden muss. Und wir haben dieses Vertrauen im Nachgang zu den Beratungen im Nationalrat noch ausdrücklich testen lassen. Es hat sich einmal mehr bestätigt, dass die Zahlen und Unterlagen der Botschaft stimmen und dass wir allen Grund haben, auf die bisher ausgezeichneten Beratungen dieser Experten – ich darf an erster Stelle Herrn Prof. Kaiser nennen – und auf ihre Empfehlungen abzustellen." [104] Gerade der angesprochene SR Jauslin bezeichnete die Dynamisierungsvorlage schlicht als „pseudowissenschaftlich" [105] und er zeigte sich nicht mit allen erhaltenen technischen Auskünften einverstanden: „Aber wir können nicht widersprechen, wir haben nicht so viele Experten zur Verfügung." [106]

Wer sich nach der erstmaligen Rückweisung einer AHV-Botschaft durch das Parlament eine Suche nach Alternativen erhoffte, wurde allerdings enttäuscht. Der Versicherungsmathematiker Dr. Gysin legte zwar eine Variante vor, die eine echte Mittellösung zwischen der vollen Dynamisierung und einer blossen Indexierung der laufenden Renten darstellen würde. Sie bestünde darin, den festen Rentenanteil der laufenden AHV-Renten voll der Lohnentwicklung anzupassen, also zu dynamisieren, den veränderlichen Rentenanteil hingegen nur der Preisentwicklung anzupassen, also zu indexieren. [107] Der der AHV-Kommission vorgelegte Entwurf für die Ergänzungsbotschaft versuchte dagegen offensichtlich auf der Methode der verzögerten Dynamisierung zu beharren. So wurde konsequent vermieden zu erwähnen, dass der Vorschlag Gysin erheblich billiger wäre als die verzögerte Dynamisierung. Im Gegenteil schien nach den Anhangtabellen Gysins Variante praktisch gleich teuer zu sein wie eine volle Dynamisierung, was Dr. Gysin in einer Stellungnahme vom 21. August 1974 zur Bemerkung veranlasste, die vorliegenden Tabellen müssten ganz einfach *„unrichtige Zahlen"* enthalten. Prof. Kaiser klärte das Rätsel, als er in der AHV-Kommission feststellte: „Wir können ohne weiteres den Startpunkt der Methode Gysin auf den unsrigen senken, damit für alle Methoden die gleiche Ausgangslage besteht." [108] Er hatte es aber nicht getan, so dass der Vorschlag Gysin für den Laien viel teurer aussehen musste. Von einer objektiven Darstellung der verschiedenen Varianten und deren finanziellen Auswirkungen konnte jedenfalls keine Rede sein, was die „NZZ" unter dem Titel „Frisierte Zahlen in der AHV" zu einem scharfen Angriff auf das BSV und Prof. Kaiser veranlasste: „Das Bundesamt für Sozialversicherung liefert zwar Tabellen und Beispiele in üppiger Fülle, aber keine, welche die drei angeführten Varianten unvoreingenommen nebeneinanderstellen. Die

104 *Sten. Bull.* SR 1974, S. 177.
105 Ebenda, S. 176.
106 Ebenda, S. 191.
107 W. Gysin, „Eine mögliche Variante", in: *NZZ*, 25. Januar 1974, Nr. 40.
108 Prot. der 53. Sitzung der AHV-Kommission, 4. bis 5. September 1974, S. 31.

grösstenteils vom ‚Berater des Bundesrates für mathematische Fragen der Sozialversicherung', Prof. E. Kaiser, errechneten Werte und verfassten Text *erschweren* vielmehr alle Vergleiche, indem sie immer wieder von anderen Voraussetzungen ausgehen, Begriffsinhalte verwechseln oder gar für ein und dieselbe Zusammenstellung verschiedene Ausgangswerte verwenden. So liegen beispielsweise denselben Tabellen verschiedener Fassungen immer wieder andere Wachstumsannahmen, ja unterschiedliche Ausgangsindizes zugrunde. In der zurückgewiesenen Botschaft an die eidgenössischen Räte wurde sogar, wie sich inzwischen herausgestellt hat, bei der vorgeschlagenen verzögerten Dynamisierung dadurch eine Milliarde ‚eingespart', dass bei der Kostenberechnung willkürlich ein tieferer Index gewählt wurde als bei den Vergleichslösungen . . . Die Beispiele liessen sich vermehren. Sie belegen zumindest, dass die im wesentlichen von Prof. Kaiser erarbeiteten Unterlagen die ohnehin nicht gerade übersichtlichen Zusammenhänge *eher verwirren als erhellen".* [109] Ohne die immer noch ungelöste Frage der Deckung der wachsenden Beiträge der öffentlichen Hand abgeklärt zu haben, empfahlen die Mitglieder der AHV-Kommission dem Bundesrat anfangs September 1974 aber dennoch, am seinerzeit vorgeschlagenen Verfahren der verzögerten Dynamisierung festzuhalten. Daraufhin versuchte BR Hürlimann die Vorlage im interdepartementalen Mitberichtsverfahren durchzuboxen. Das Finanzdepartement erachtete aber in seinem Mitbericht vom 23. November 1974 die Anträge „in der gegenwärtigen Lage als wirtschafts- und finanzpolitisch unzumutbar" und beantragte die Überarbeitung der Vorlage auf der Basis der teildynamischen Rentenanpassung. Die Gesamtausgaben seien in Zeiten abflauenden Wachstums oder gar der Stagnation untragbar. Die beantragte verzögerte Dynamisierung bedeute ein „wirtschaftspolitisches Abenteuer" ein „sozialpolitischer Luxus" sowie eine „Überforderung der öffentlichen Hand". Nachdem am 8. Dezember 1974 der Bundesbeschluss (BB) zur Verbesserung des Bundeshaushalts vom Volke abgelehnt wurde, gerieten vorerst alle Ausbaupläne in den Hintergrund, und es wurde im Rahmen von Sparmassnahmen in einem dringlichen BB für die Jahre 1975 bis 1977 der Bundesbeitrag für die AHV auf 770 Millionen Franken begrenzt. Gleichzeitig wurde auf den 1. Juli 1975 der Beitragssatz für Unselbständigerwerbende auf 8,4 Prozent erhöht und damit trotz Rezession die aktive Generation noch zusätzlich belastet. Gegen diese Kürzung der Bundesbeiträge wurde von der POCH und andern linksextremen Organisationen das Referendum ergriffen. In einer Botschaft vom 5. Februar 1975 legte jedoch der Bundesrat den Entwurf zu einem zweiten referendumspflichtigen dringlichen BB vor und verzichtete gleichzeitig auf die angekündigte Ergänzungsbotschaft, welche die 9. Revision zum Gegenstand haben soll. In dieser Botschaft verlangte er als Massnahmen für die Jahre 1976 und 1977 unter anderem die Herabsetzung der Beiträge des Bundes an die AHV von 15 auf 9 Prozent der Gesamtausgaben sowie die Ermächtigung, die Renten für diese

109 *NZZ*, 19./20. Oktober 1974, Nr. 469.

Zeitspanne der Preisentwicklung angemessen anzupassen.[110] Mit diesem am 15. Juni 1975 vom Parlament genehmigten BB konnte eine Volksabstimmung über den ersten Beschluss vermieden werden. Denn der erste wurde durch den zweiten aufgehoben, womit jener nachträglich von der Bundesversammlung auf weniger als ein Jahr befristet wurde. Ein dringlicher BB aber, dessen Geltungsdauer auf weniger als ein Jahr befristet ist, untersteht dem Referendum nicht. Die solchermassen ausgebooteten Organisationen, die genügend Unterschriften gesammelt hatten, protestierten in einer Presseerklärung vom 3. Juli 1975 „aufs schärfste gegen diese offene Ausserkraftsetzung des Referendumsrechtes. Dieses Vorgehen von Bundesrat und Bundesversammlung zeigt mit aller wünschbaren Deutlichkeit, wie das in diesen Gremien tonangebende Bürgertum seine eigene vielbeschworene ‚Rechtsstaatlichkeit' mit Füssen tritt, wenn dies in seinem Interesse ist". Sie verzichteten jedoch auf ein Referendum gegen den zweiten Beschluss.

Jetzt sprachen im Parlament die bürgerlichen Politiker von „Verschnaufpause", „Neuüberdenken der Situation", „Besinnungspause" usw.; die Wachstumseuphorie war einer allgemeinen Ratlosigkeit und Ernüchterung gewichen. Reformen konnte sich aber offenbar nur NR Brunner vorstellen. Für ihn ist die ganze Konzeption „auf einer falschen Voraussetzung, nämlich derjenigen eines stetigen und auf die Dauer ungebrochenen Wachstums der Einkommen aufgebaut". Er verlangte zur Entlastung der öffentlichen Hand und zur Verbesserung der Transparenz die alleinige Finanzierung der Altersrenten aus den Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber; ihm schwebte „ein sehr pragmatisches System" vor, das die Dynamisierung der Renten soweit erlauben würde, wie sich dies aus den Einnahmen der AHV als möglich erweist.[111] BR Hürlimann warnte jedoch mit dem beliebten Hinweis auf die „Zeitnot": „Aber von 1976 bis 1977 bleibt uns nicht so viel Zeit, dass wir mit Experimenten in dieses solide, sehr durchdachte Rentenwerk eingreifen können."[112] Nachdem auch die Sozialdemokraten mit allen Mitteln für die Aufrechterhaltung des AHV-Status quo kämpften und es ihnen gar gelang, unter anderem mit dem Schlagwort, Brunner wolle die Renten abbauen, dessen Wiederwahl in den Nationalrat zu verhindern, waren in einer versteinerten politischen Landschaft keine tiefgreifenden Änderungsvorschläge bezüglich Rentengestaltung, Finanzierungsmodus usw. zu erwarten. Tatsächlich sollen gemäss Botschaft zur 9. AHV-Revision vom 7. Juli 1976 die Renten, die vom Bundesrat bereits auf den 1. Januar 1977 um 5 Prozent erhöht wurden, auch auf den 1. Januar 1978 um weitere 5 Prozent hinaufgesetzt werden. Gleichzeitig soll der Bundesbeitrag schrittweise von 9 wieder auf 15 Prozent angehoben werden. Die Alt- und die Neu-Renten sollen gleich behandelt und dabei gemäss der „prozentualen Dynamik" einem neu zu schaffen-

110 *BBl* 1975, 1, S. 677 ff.
111 *Sten. Bull.* NR 1975, S. 398 f.
112 *Sten. Bull.* SR 1975, S. 251.

den Index angepasst werden, der zu 50 Prozent vom Lohnindex und zu 50 Prozent vom Preisindex bestimmt wird. Und alles scheint zu bleiben, wie es war, und zu werden, wie es ist.

V. Ein paar Erkenntnisse und Folgerungen

Eine systematische Beurteilung der institutionellen und prozessualen Mängel der schweizerischen Sozialpolitik sowie deren gesamtwirtschaftlichen Problematik muss einer viel breiter angelegten Studie vorbehalten bleiben, die sich in Vorbereitung befindet. Trotzdem lassen sich bereits aus diesen Episoden der AHV-Revisionen einige offensichtliche und wohl auch offensichtlich kritische Konsequenzen ziehen.

1. Fragen der politischen Legitimität der AHV-Macher

Die eigentlichen AHV-Macher sind die Mitglieder der AHV-IV-Kommission, also einmal mehr ein neben- oder vorparlamentarisches Gremium von sogenannten Fachleuten, das nach dem üblichen Proporzverfahren zusammengesetzt ist und in Tat und Wahrheit – vor allem im Hinblick auf den tatsächlichen Einfluss der Schlüsselmitglieder – ein Tummelplatz der Verbandsfunktionäre par excellence ist. Die angebliche Repräsentativität und Legitimität der Kommission geht gar so weit, dass bei AHV-Revisionen auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet wird.[113]

113 Mitglieder der AHV-IV-Kommission:
Präsident
Schuler Adelrich, lic. rer. oec., Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, Bern
Vertreter der Arbeitgeber
Barde Renaud, Fédération des syndicats patronaux, Genève
Brügger Paul, Dr., Vorort des schweiz. Handels- und Industrievereins, Zürich
Dickenmann Hans, Schweiz. Bauernverband, Brugg AG
Hofstetter Josef, Dr., von Roll AG, Gerlafingen
Kamber Markus, lic. rer. pol., Schweiz. Gewerbeverband, Bern
de Saussure Claude, Dr. banquier, Genève
Sovilla Kurt, Dr., Zentralverband schweiz. Arbeitgeberorganisationen, Zürich
Vertreter der Arbeitnehmer
Aeschbacher Marcel, Landesverband freier Schweizer Arbeiter, Bern
Ghelfi André, Union syndicale suisse, Berne
Isler Heinrich, Schweiz. Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter, Bern
Leuthy Fritz, Schweiz. Gewerkschaftsbund, Bern
Maler-Neff Richard, Vereinigung schweiz. Angestelltenverbände, Zürich
Robbiani Franco, Unione sindacale svizzera, Bellinzona
Truffer Leo, Christliche Sozialbewegung der Schweiz, Zürich

Vertreter der Versicherungseinrichtungen

Binswanger Peter, Dr., Schweiz. Lebensversicherungsgesellschaft „Winterthur", Winterthur

Freiburghaus Erwin, Nationalrat, Interkantonaler Verband für Personalfürsorge, Bern

Meyer Emile, professeur, compagnie d'assurances „La Suisse", Lausanne

Vaucher Pierre, directeur, Peseux

Walser Hermann, Dr., Schweiz. Verband für privatwirtschaftliche Personalfürsorge, Zürich

Vertreter der Kantone

Bachmann Rudolf, Regierungsrat, Solothurn

Clerc Denis, conseiller d'Etat, Fribourg

Enderle Georg, Stadtrat, St. Gallen

Mugglin Carl, Dr., Regierungsrat, Luzern

Stamm Bernhard, Regierungsrat, Schaffhausen

Wyss Edmund, Dr., Regierungsrat, Basel

Vertreter der Versicherten

Arnold-Lehmann Sylvia, Frau, Dr., Ostermundigen

Blunschy-Steiner Elisabeth, Frau, Dr., Nationalrätin, Schwyz

Bochatay Albert, Union Helvetia, Lausanne

Crettenand Gérald, Fédération des syndicats chrétiens, Genève

Guisan Louis, Dr., Commission des Suisses de l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, Lausanne

Nussbaumer Karl, Gewerkschaft Bau und Holz, Zürich

Nussbaumer Silvan, Regierungsrat, Oberägeri

Ott Hans, Fürsprecher, Verbindung der Schweizer Ärzte, Bern

Schweizer Raymonde, Mme, directrice, La Chaux-de-Fonds

Vertreterinnen der Frauenverbände

Bigler-Eggenberger Margrith, Frau, Dr., Bundesrichterin, Bund schweiz. Frauenvereine, Roorschacherberg

Kaufmann Marie-Theres, Frau, Schweiz. katholischer Frauenbund, St. Gallen

Münzer-Meyer Melanie, Frau, Dr., Bund schweiz. Frauenvereine, Basel

Vertreter des Bundes

Ammeter Hans, Prof., Dr. h. c., Eidg. Technische Hochschule, Zürich

Kaiser Ernst, Prof., Dr., Berater für mathematische Fragen der Sozialversicherung, Bern

Müller Richard, Dr., Nationalrat, Ostermundigen

Stefani Alberto, consigliera agli Stati, Giornico

Stucki Fridolin, Dr., Ständerat, Netstal

Zufferey Antoine, conseiller d'Etat, Sion

Vertreter der Armee

Bütikofer Gottfried, Dr., Schweiz. Offiziersgesellschaft, Baden

Graf Rudolf, Schweiz. Unteroffiziersverband, Biel

Hauser Franz, Regierungsrat, Konferenz der Kantonalen Militärdirektoren, Basel

Vertreter der Invalidenhilfe

Kopp Paul-Johann, Arbeitsgemeinschaft schweiz. Kranken- und Invalidenselbsthilfe-Organisationen, Bern

Liniger Erika, Frau, Schweiz. Vereinigung Pro Infirmis, Zürich

Wintsch Hermann, Pfarrer, Heim für geistig behinderte Kinder „Schürmatt", Zetzwil

Sekretariat

Bundesamt für Sozialversicherung, Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, 3003 Bern

In dieser gegenwärtig 50köpfigen Kommission, die nur in Ausschüssen arbeitsfähig ist, dominieren die Vertreter der grossen, referendumsfähigen Organisationen, welche ebenfalls in allen andern, bei Revisionen gebildeten Sozialversicherungskommissionen (Krankenversicherung, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung usw.) sitzen und „die auf diese Art und Weise auch einen enormen Überblick erhalten und natürlich auch als Verbandsvertreter den Einfluss stark koordinieren." [114] Es handelt sich also um einen sogenannten „reduzierten Pluralismus", d. h. um einen Pluralismus weniger, organisierter und konfliktfähiger Gruppen mit entscheidungsrelevantem Einfluss. [115] Da sich alle Verhandlungen und Absprachen hinter verschlossenen Türen abspielen und nur selektiv publiziert werden, wird diese Monopolisierung in der Meinungsbildung von der breiten Öffentlichkeit höchstens erahnt. In der erfundenen Kategorie der „Vertreter der Versicherten" sitzen vor allem jene, die man aus Paritätsgründen nicht in den Kategorien „Arbeitgeber" und „Arbeitnehmer" plazieren konnte. Ein ähnliches Sammelsurium stellen die „Vertreter des Bundes" dar, wo etwa neben dem Gewerkschafter und SP-Nationalrat Müller auch der Ende 1974 in den Ruhestand getretene Prof. Kaiser aufgeführt ist. Mit Staunen nimmt man ferner die Vertretung der Armee zur Kenntnis. Wie in den übrigen Sozialversicherungszweigen gelang es der Privatassekuranz auch im Bereich der AHV, ihren Einfluss zu wahren. Ihr prominentestes Mitglied ist Dr. Binswanger, der besonders gute Beziehungen zur Verwaltung (BSV) hat, wechselte er doch 1955 als Sektionschef des BSV in eine private Versicherungsgesellschaft über und hat seither einen Stammplatz in der AHV-Kommission.

Sicher darf gesagt werden, dass gerade die „Basis", für die die AHV die einzige Existenzgrundlage ist, praktisch nicht vertreten ist. Was somit die Repräsentanten der gut Situierten und des Mittelstandes unter Solidarität verstehen, ist mithin nicht dasselbe wie das, was sich die wirklich betroffene Unterschicht davon erhofft. Für jeden neutralen Beobachter hält es ausserordentlich schwer einzusehen, weshalb man z. B. mit so grosser Beharrlichkeit am Verhältnis 1 : 2 zwischen Minimal- und Maximalrenten festhält, obwohl längst eindeutig klar ist, dass Rentner mit höherem Einkommen und damit höheren Renten in Franken ausgedrückt eben höhere Solidaritätsbeiträge erhalten als die Minimalrentner. In diesem Sinne ist es ebenfalls irreführend, zu erklären, die Beiträge von 36 000 Franken übersteigenden Einkommen seien nicht mehr rentenbildend, weil dies nur für einen vorläufig noch imaginären statischen Endzustand gelten würde. Vorderhand ist es jedoch immer noch so, dass sogar ein Neu-Rentner des Rentnerjahrganges von 1975, der bei seiner Pensionierung 300 000 Franken Einkommen aufwies, mit seinen eigenen Arbeitnehmerbeiträgen den kapitalisierten Rentenanspruch nicht selbst finanziert hat. [116] Ganz abgesehen jedoch von den

114 L. Schürmann, in: *Föderalismus Hearings*, Solothurn 1973, S. 565.
115 H. P. Widmaier, *Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 1976, S. 178.
116 A. C. Brunner, „Das Wunder der AHV und seine Grenzen", in: *SHZ* Nr. 8, 1975, S. 15.

materiellen Fragen erscheint die politische und fachliche Legitimität dieser Kommission als sehr fragwürdig. Einmal mehr stehen wir vor dem Phänomen, dass die besonders volksnah sein wollende direkte Demokratie die Entscheidungsmacht an eine Gruppe von Personen delegiert, die von niemandem für diese Funktion gewählt worden sind und die als sogenannte Fachexperten von niemandem kontrolliert werden. „Solidarität" entsteht infolgedessen primär innerhalb dieser stillen Gremien, von denen die Vertretenen oft kaum wissen, dass sie existieren, geschweige denn, wer sie darin vertritt. Indem auch das Bundesamt und Parlamentarier in der Kommission Einsitz nehmen, erstreckt sich diese Gruppensolidarität nicht nur auf die Kompromisse der Sozialpartner und interessierten Wirtschaftszweige, sondern gleich auch noch weitgehend auf Exekutive und Legislative. Ein Aussenseiter kann somit – wie das Beispiel von NR Brunner zeigt – nicht damit rechnen, dass seine Vorschläge, die dazu zwingen würden, den vorhandenen Konsens der Interessengruppen von Grund auf zu überprüfen, objektiv beurteilt werden, auch wenn damit offensichtlich der qualitativen Funktionsänderung des stufenweisen quantitativen Ausbaus der AHV Rechnung getragen werden soll. Diese Art der Entscheidungsvorbereitung hat weiter auch eine unerwünschte Einengung und Kanalisierung des Informationsflusses zuhanden der nachgelagerten politischen Instanzen zur Folge. Statt nämlich mehrere, technisch sauber vorbereitete und hinsichtlich ihrer möglichen Konsequenzen abgeklärte Alternativen auszuarbeiten, die der Bundesrat dem Parlament zur Auswahl vorlegen könnte, präsentiert die AHV-Kommission dem Bundesrat in der Regel ein fertiges Kompromisswerk. Der Versuch sämtlicher Beteiligter, diesen zu stützen, ist daher durch den Entscheidungsprozess institutionell vorgezeichnet.

Die AHV-Kommission ist hinsichtlich ihrer Entscheidungsgrundlagen weitgehend vom *Bundesamt für Sozialversicherung* (225 Angestellte) abhängig. Äusseres Zeichen dafür ist die Usanz, dass der BSV-Direktor stets gleichzeitig die AHV-Kommission präsidiert. Die Aufgabe des BSV ist an sich eindeutig: Es hat in erster Linie den zuständigen Gremien die fachtechnischen Unterlagen zu liefern, ohne deren Stellungnahme in irgendeiner Weise zu präjudizieren. Die relative Monopolstellung des BSV besteht aber nicht nur hinsichtlich der Fachkenntnisse, sondern auch in bezug auf das statistische Grundlagenmaterial, denn die Auswahl der als wesentlich geltenden statistischen Angaben und deren Veröffentlichung liegt ebenfalls in diesen Händen. Das ist ein erheblicher Nachteil für unabhängige Sozialwissenschafter und auch Politiker, weil deren Tätigkeit auf diese Weise durch denselben Apparat kontrolliert und eingeschränkt wird, über deren Leistungen sie ein Urteil abgeben wollen. Die Statistiken werden zudem primär für Zwecke des bürokratischen Apparates in seiner bestehenden Form erstellt, wobei den für eine eventuelle Reform interessanten Fragen keine Bedeutung zugemessen wird.

Der Bundesrat schlägt in der Regel die in der AHV-Kommission ausgehandelten Kompromisse dem *Parlament* zur Annahme vor. In der Wachstumseuphorie der letzten Jahre war es kein Problem, im sogenannten „Tschudi-Tempo" die Vorlagen meist gleich in derselben Session in beiden Räten durchzupeitschen. Eines ist klar: je mehr das Parlament unter Termindruck gesetzt wurde, desto weniger konnte es die Anträge kritisch prüfen und bereinigen. Da zudem stets die Anträge der AHV-Kommission frühzeitig publik und in der Öffentlichkeit als „Versprechen" aufgefasst wurden, folgte man meist einer Politik des geringsten Widerstandes. BR Tschudis Appell, „900 000 Rentner werden Ihnen dankbar sein", wirkte immer. Welcher auf Wahlerfolg bedachte Politiker wollte schon als „sozialpolitischer Bremser" abgestempelt werden? Eine besonders einflussreiche Position kommt jenen Parlamentariern zu, die gleichzeitig Mitglieder der AHV-Kommission sind, weil die meisten ihrer Ratskollegen unter einem ausgeprägten Meinungsvakuum hinsichtlich weiter Bereiche der sozialen Sicherungspolitik zu leiden scheinen. Ihre Abhängigkeit von der AHV-Kommission wurde auch einzelnen Parlamentariern selbst bewusst; so bedauerte etwa anlässlich der Debatte um die 8. Revision NR Tschopp, dass bei der AHV „das Parlament eigentlich nur noch Vollzugsinstanz ist. Die eidgenössische Expertenkommission für die AHV hat diesen grossen Schritt mehrheitliche beantragt, der Bundesrat übernimmt zur Hauptsache dieses Gebäude, und wir als Parlament können eigentlich nur noch bescheidene Pinselstriche vornehmen". [117] Besonders deutlich wurde die Unfähigkeit und der fehlende Wille des Parlamentes, grundsätzliche Überlegungen überhaupt zur Kenntnis zu nehmen, wenn ein tragfähiger Kompromiss in Sicht war, der dadurch in Frage gestellt worden wäre. Lange Zeit verhielt sich das Parlament vorsichtig; kecker wurde man erst seit den sechziger Jahren, als unter der Regie des Sozialdemokraten Tschudi der eigentliche Ausbau der AHV erfolgte. Für den nötigen politischen Druck sorgten immer weitergehende, vorwiegend sozialistisch-gewerkschaftliche Initiativen, also Begehren aus seinem eigenen Lager. Eigenartig war dabei die Strategie der bürgerlichen Parteien, die – ohne je fähig zu sein, eigene Leitbilder zu entwickeln – wohl eine Bremsfunktion anvisierten, aber letztlich immer wieder im letzten Moment auf den fahrenden Zug aufsprangen und – im Bestreben für ihre Kreise auch noch etwas herauszuholen – das Gefährt erst recht überladen haben. Insbesondere wurde nicht erkannt, dass die grosse Distanz zwischen Minimal- und Maximalrenten die Ausgaben unnötig stark anschwellen liess, weil die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften stets mit den Untergrenzen operierten, während die Arbeitgeberorganisationen bzw. Bürgerparteien dann die ganze (unangemessene) Struktur aufzublähen mithalfen – eben im Bestreben für sich auch noch etwas herauszuholen. Dass dabei von der ungeprüften These „Rentner = armer Be-

117 *Sten. Bull.* NR 1972, S. 284 ff.

tagter" ausgegangen wurde und die volkswirtschaftlichen Rückwirkungen des vorgenommenen Ausbaus sträflich vernachlässigt wurden, kann bis zur Erreichung gewisser Minimalstandards (Existenzsicherung) noch verstanden werden. Unverständlich wird es aber, wenn nach weitgehender Erreichung dieses Ziels BR Hürlimann nach seinem Amtsantritt weder eine kritische Bestandesaufnahme noch Wirkungsanalysen der bis anhin getroffenen Massnahmen veranlasste, sondern im Gegenteil noch dazu unter völlig veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen versuchte, die von seinem Vorgänger offenbar unbesehen übernommene, auch technisch ungenügend abgeklärte „Dynamisierungsvorlage" im Parlament durchzubringen. Wir glauben nicht, dass der Bundesrat sich darauf beschränken sollte, die in der AHV-Kommission ausgehandelten Verbandskompromisse mit dem Gemeinwohl gleichzusetzen und diese vor dem Parlament zu verteidigen. Er sollte vielmehr auf der Ausarbeitung von echten Alternativen durch die AHV-Kommission beharren und damit wenigstens versuchen, die Entscheidungsfunktion des Parlamentes zu erhalten. Auf diese Weise würde gleichzeitig die Transparenz der Entscheidungsvorbereitung erhöht, die Macht der Interessengruppen beschnitten und die Diskussion versachlicht.

Bei der Finanzierung des Weiterausbaus der AHV nützte das Parlament immer wieder die fehlende Kenntnis der Öffentlichkeit über die Zusammenhänge zwischen Sozialleistung und Sozialaufwand sowie deren Aufbringung aus. Wegen der „Unmerklichkeit" der Finanzierung durch Arbeitgeberbeiträge und durch Zahlungen aus Staatskassen sowie wegen der Strapazierung der Versicherungsanalogie wurde (und wird) den Versicherten die *Illusion* vermittelt, sie könnten wachsende Renten geniessen, die vor allem von andern finanziert werden. Dabei wird aber der Überwälzungseffekt übersehen. Überwälzen die Arbeitgeber ihre Sozialversicherungsbeiträge nicht, so werden ihre Gewinnmargen geschmälert, was auf die Dauer ihre wirtschaftliche Aktivität beeinträchtigt. Daraus resultiert ein geringeres wirtschaftliches Wachstum, wodurch auch die Einkommen der Arbeitnehmer negativ beeinflusst werden. Werden aber die Arbeitgeberbeiträge in den Preisen weitergegeben, tragen letztlich die Konsumenten die Finanzierung selbst. Da die unteren Einkommensschichten zudem einen höheren Prozentsatz ihres verfügbaren Einkommens zu Konsumzwecken ausgeben müssen, werden sie im Vergleich zu den oberen Einkommensgruppen sogar noch überproportional belastet. Haben schon die volkswirtschaftlich fragwürdigen Arbeitgeberbeiträge von Anfang an die Kostenwahrheit der AHV verschleiert, so wurde mit zunehmender Bedeutung des Umlageverfahrens in der Finanzierung auch die Versicherungsidee immer mehr zu einem Deckmantel für ein primär lohnsteuerfinanziertes Giesskannensystem. Den letzten Schritt in die illusionäre Politik nahm das Parlament dann mit der Stopfung der Finanzlöcher auf dem Wege der Erhöhung des zukünftigen Finanzierungsanteils der öffentlichen Hand. Während man sich immer mehr auf eine unkontrollierbare Ausgabenentwicklung einliess, kompensierte man diese damit, dass deren Finanzierung auf unkontrollierbare Prozentbeiträge aus allgemeinen Mitteln fixiert wurde. Abgesehen davon,

dass auch die Tabak- und Alkoholsteuern eher regressiv wirken, ist der Versuch, deren Erträgnisse zu maximieren, ohnehin fragwürdig.

3. Der Missbrauch von Experten

Dieser hat zwei Gesichter: Einmal besteht die Möglichkeit des aktiven Machtmissbrauchs durch den Experten und zum andern die des passiven Missbrauchs der Experten durch die politische Macht. Beides ist in unserem Bericht unschwer auszumachen. Als erstes wäre hier einmal das BSV und sein langjähriger Berater für mathematische Fragen, Prof. Kaiser, zu nennen, der seine unbestrittene Fachkompetenz bezüglich Versicherungsmathematik ohne Zweifel in verschiedenen Richtungen überschritt. Dies gilt nicht nur für seine Äusserungen zu volkswirtschaftlichen Fragen, sondern vielleicht mehr noch im Hinblick auf sein persönliches Engagement für einmal getroffene interessenpolitische Kompromisse der AHV-Kommission. In diesem Bereich ist die Grenze zwischen aktiver Propagierung seitens des Experten und Toleranz gegenüber dem passiven Missbrauch gar nicht so leicht zu ziehen; denn es ist eben auch ein verlockendes politisches Rezept, die entscheidenden sozialen und politischen Prioritäten und Konflikte (z. B. Verhältnis Alt- und Neu-Renten, Relation Maximal- und Minimalrenten oder gar Art der Dynamisierung) als mathematische bzw. versicherungstechnische Details zu kaschieren und auf diese Weise der politischen Debatte und Kontrolle zu entziehen. Und dass gerade das Parlament diese Verantwortung gerne abschob, wurde oben bereits gesagt. Besonders verhängnisvoll wirkten sich hierbei die diversen Rollenkumulationen und die Geschlossenheit der AHV-Macher-Gruppe aus. Wurde nämlich fachliche oder technische Kritik erhoben, so urteilten das BSV bzw. Prof. Kaiser als Gutachter über ihre eigenen (angegriffenen) Pläne. Hinzu kommt, dass beim geringen Sachverstand des Parlaments und einer breiten Öffentlichkeit den Proponenten der offiziellen Pläne die Möglichkeit gegeben ist, aus Wissens- bzw. Tatsachenfragen sogenannte Vertrauensfragen zu machen. Statt den Dingen materiell auf den Grund zu gehen, stellt man gewissermassen die Vertrauensfrage – und zwar eben im Hinblick auf die Vertrauenswürdigkeit des offiziellen Experten vis-à-vis der Kritiker. Belege dafür, wie auf diese Weise der Zahlenkrieg zwischen Prof. Kaiser und NR Brunner zugunsten von Prof. Kaiser ausging (ohne dass eine Schlacht je materiell geschlagen wurde), finden sich an verschiedenen Stellen. Tragisch wird es, wenn bei diesen Auseinandersetzungen um Details das grundsätzliche Begehren Brunners, nämlich die gerechtere Verteilung der AHV-Mittel, immer wieder in den Hintergrund geriet.

Eine nochmals andere Vernebelungstaktik ist es, wenn kontroverse, aber wichtige offene Fragen an eine Expertenkommission überwiesen werden, von der man annehmen kann, dass sie nicht viel herausbringen wird. Das beste Mittel dazu ist eine Zusammensetzung wie sie in der Würgler-Kommission praktiziert wurde (23 Vertreter der Verbände und Bürokratie, 5 Wissenschafter). Die

Kommission Würgler wurde damit zur viel zitierten „Alibi-Kommission", die verdecken sollte, dass der soziale Fortschritt weitgehend unbehindert durch die sich ergebenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen erfolgen konnte. Die den Ausbau forcierenden Kreise waren (und sind) gar nicht an Untersuchungen über die effektiven Lebensumstände der Rentner, über deren Spar- und Konsumverhalten usw. interessiert. Mit dem Vorwand der finanziellen Untragbarkeit wurde der Kommission Würgler entsprechende empirische Untersuchungen verwehrt; aber auch das BSV, das 1972 zusammen mit der „Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung" eine repräsentative Umfrage über das Spar- und Konsumverhalten der AHV-Rentner durchführen wollte, wurde von BR Tschudi zurückbeordert. Auf Anfrage erklärte er in der die 8. Revision vorberatenden NR-Kommission, „dass diese Umfrage über 100 000 Franken kosten würde. Er habe aber nicht deswegen Bedenken, sondern wegen der Ausgleichskassen, die die Adressen für die Befragung der Alten zur Verfügung stellen müssten." [118] Nachdem diese Argumentation von den Politikern widerspruchslos gebilligt wurde, fand die Gesellschaft für praktische Sozialforschung in der „Gesellschaft für die Förderung der schweizerischen Wirtschaft" eine neue Auftraggeberin und konnte damit im Frühjahr 1972 die Umfrage trotzdem durchführen. Mit Hilfe des BSV wurde eine reprasentative Stichprobe erhoben (1714 Haushaltungen, etwa 2300 Rentner). Die Studie kam zum Schluss, dass schon vor der 8. Revision, also vor dem grossen Sprung nach vorne, sich die finanzielle Lage der Rentner als „weit weniger ungünstig erwies, als es manche wahr haben wollten", dass nämlich „eine überwiegende Mehrheit der Rentnerbevölkerung einen Lebensstandard aufrecht erhalten konnte, der jenem der übrigen Bevölkerung vergleichbar war." [119] Bei wesentlichen Erhöhungen der Rentenleistungen würden „im Durchschnitt aller Befragten über 40 Prozent der verfügbaren Mehreinnahmen zu Sparzwecken beiseite gelegt". [120] Dass die Spartätigkeit der Altersrentner nach Inkrafttreten der 8. Revision wesentlich zugenommem hat, wird durch eine 1975 durchgeführte Untersuchung des soziologischen Institutes der Universität Bern über die Lage der älteren Leute in der Gemeinde Steffisburg bestätigt. Dort nahm zwischen 1970 und 1974 das durchschnittliche Rentnervermögen um 17,8 Prozent auf 107 200 Franken zu, während die Zahl der Rentner, die kein Vermögen auswiesen, auf 7,4 Prozent sank. Etwa ein Drittel der AHV-Bezüger legte pro Jahr mehr als die ganze Rente auf die Seite, ein weiteres Drittel realisierte Ersparnisse bis zur Höhe der Rente und nur ein Drittel war überhaupt auf die AHV-Leistungen angewiesen! Finanziell bedrängt waren 1974 3 Prozent der Rentner, meist alleinstehende Frauen. Bei weiteren 8 Prozent wurde das

118 Prot. der nationalrätlichen Kommission zur Vorbereitung der 8. Revision, 2. bis 4. Februar 1972, S. 41.

119 J. Fulda, „Das Konsum- und Sparverhalten von AHV-Rentnern", in: *WP-Mitteilungen*, 29. Jg. 1973, No. 6, S. 20.

120 Ebenda, S. 21.

kleine Einkommen durch vorhandenes Vermögen aufgewogen. [121] Steffisburg ist zwar nicht repräsentativ, aber auch gesamtschweizerisch dürfte unbestritten bleiben, dass ein beträchtlicher Prozentsatz der Bürger mit der AHV nur das Erbvermögen häuft. Dass unter diesen Umständen die in der Rezession vorgenommenen Beitragserhöhungen und Rentenzuwachse deflatorisch wirken, dürfte deshalb höchstens im konkreten Ausmass, aber nicht im Prinzip in Frage gestellt werden.

Ist es nicht paradox, dass über die (bescheidenen) Konjunkturankurbelungsmassnahmen des Bundes schier endlos debattiert wird, während der depressiv-deflatorische Effekt der per 1. Januar 1977 und 1. Januar 1978 insgesamt 10 Prozent erreichende lineare Rentenanpassung überhaupt noch nie zur Sprache gebracht worden ist? Aber auch langfristig ist die weitere Belastung der aktiven Bevölkerung problematisch, allein schon deshalb, weil eine Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Rentenniveaus infolge der ungünstigen demografischen Entwicklung erfordern wird, dass die Einnahmen der AHV bis zum Jahre 2000 um rund einen Drittel anzuheben sind.

Eine letzte Form des Missbrauchs von Experten ist die, deren Konsequenzen zu schubladisieren. Das gilt nicht bloss für die Erkenntnis von Prof. Würgler, dass seine Kommission unter den vorgegebenen Bedingungen nicht funktionsfähig sei, sondern auch ganz besonders für die im Gutachten von drei Wissenschaftern im Jahre 1963 ausgesprochene Warnung, dass die Zunahme des Tabak- und Alkoholverbrauchs hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben werde und dass man deshalb frühzeitig neue Finanzierungsquellen erschliessen müsse, ganz abgesehen von der schon damals vorgeschlagenen Erhöhung der Lohnprozente. Stattdessen wurde im Gegenteil die Rentenerhöhung wiederholt mit der Heraufsetzung des Finanzierungsanteils der öffentlichen Hand „gedeckt", mit dem Resultat, dass 1975 trotz Kürzung der Bundesbeiträge um 540 auf 770 Millionen Franken etwa 800 Millionen aus allgemeinen Mitteln finanziert werden mussten.

4. Sackgassen von Konkordanz und Inkrementalismus

Nicht zuletzt ist diese Studie auch ein Beispiel für die Gefahren eines angeblich konsensgetragenen Fortschreitens von Kompromissen, die vor langer Zeit einmal unter ganz anderen Voraussetzungen und auch mit zum Teil ganz anderen Zielsetzungen zustande gekommen sind. Das bezieht sich sowohl auf die Art der Finanzierung der AHV wie auch auf die Abstufungen der Renten. Diese war vielleicht beim Start des Abenteuers mit Rücksicht auf die Versicherungsidee sachlich und politisch gerechtfertigt. Ähnliches gilt für die Dezentralisierung der Kassen. Der schrittweise Ausbau dieses Werkes – mit immer grösseren Schrit-

121 W. Schweizer, „Der finanzielle Aspekt der Altersvorsorge", in: *SAZ*, No. 51/52 1976, S. 901 ff.

ten – führte allmählich und für viele unmerklich in ganz neue Dimensionen quantitativer, qualitativer und struktureller Natur hinein. Das Festhalten an scheinbar Bewährtem impliziert dabei gewaltige Risiken, vor allem, wenn das kurzfristige Umlageverfahren mit der wachsenden Überalterung der Bevölkerung konfrontiert wird, und, nur schon zur Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Leistungen, in den kommenden Jahren auf ein erhebliches Wirtschaftswachstum spekuliert werden muss. Bloss Rhetorik mit Tenor „Marschhalt" bringt uns aber nicht weiter. Was wir brauchen, sind nicht auf Altbewährtem aufgebaute neue Revisionen mit kosmetischen Retouchen, sondern die Bereitschaft zur Inangriffnahme von grundlegenden Reformen – auch im Sinne von Systemänderungen. Eines scheint uns dabei sicher: Ohne institutionelle und prozessuale Reformen, d. h. ohne tiefgreifende Veränderungen im Aufbau und Verfahren der beteiligten Instanzen und Institutionen bei der Entscheidungsfindung und Programmrealisierung verlieren sich jegliche materielle Reformbemühungen in Sysiphusarbeit; denn materielle Entscheide können wohl nur per Zufall besser sein, als der Entscheidungsprozess, aus dem sie hervorgehen.