

Die 9. AHV-RevisionZusammenfassung

Die 9. AHV-Revision, die durch ein Referendum angefochten wurde, ist die umstrittenste der vier Vorlagen, die Ende Februar der eidgenössischen Abstimmung unterbreitet werden. Die Befürworter der Revision sind der Ueberzeugung, sie sei zur finanziellen Sanierung des grössten schweizerischen Sozialwerks und zur künftigen Anpassung der Leistungen an die wirtschaftliche Entwicklung unerlässlich. Es gehe vor allem darum, das Erreichte zu festigen und eine gedeihliche Weiterentwicklung zu sichern, ohne Staat und Wirtschaft zu überfordern. Die Gegner fechten demgegenüber mit der Forderung nach Stabilisierung, wobei ein Abbau von Renten sowie der Teuerungsausgleich nicht zur Diskussion stehen, der Vorwurf der sozialen Demontage somit unberechtigt ist. Sie sind überzeugt, dass die 9. Revision gerade die Ueberforderung der AHV bringen würde, welche die Befürworter verhindern wollen, und setzen sich ein für mehr Mass in der Sozialpolitik. - Konkrete Streitpunkte sind in erster Linie der sogenannte Mischindex (prozentuale Dynamisierung), die Höhe der Bundessubventionen, die Wiedereinführung der Beitragspflicht für erwerbstätige Rentner und die Erhöhung der Beiträge der Selbständigerwerbenden.

1. Die Ausgangslage

Am 30. Juni 1972 ist von der Bundesversammlung die 8. AHV-Revision verabschiedet worden. Hauptmerkmal dieser Revision war die Ablösung der sogenannten Basisrente durch eine weitgehend existenzsichernde Rente. Vollzogen wurde sie mit einer starken Erhöhung der Rentensbeträge: 1973 erfolgte eine Anhebung um 100 % gegenüber der 7. Revision von 1969, d.h. eine Verdoppelung der einfachen Rente von 200 Fr. auf 400 Fr. (Minimum) und von 400 Fr. auf 800 Fr. (Maximum). 1975 wurden die Renten um 25 % und 1977 nochmals um 5 % erhöht. Die einfachen Renten liegen damit seit dem 1. Januar 1977 bei 525 Fr. (Minimum) und bei 1'050 Fr. (Maximum). Damit wurde der am 3. Dezember 1972 von Volk und Ständen mit grossem Mehr angenommene neue Artikel 34quater BV verwirklicht, der in bezug auf die AHV- und IV-Renten folgende drei Punkte festhält:

- Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken.
- Die Höchstreute darf das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen.
- Die Renten sind mindestens der Preisentwicklung anzupassen.

Der Rezessionsausbruch und die Lage der Bundesfinanzen machten 1975 dringliche Massnahmen notwendig (Bundesbeschluss vom 12. Juni 1975 über Sofortmassnahmen auf dem Gebiete der AHV/IV). Damit wurde unter anderem die Herabsetzung der Bundesbeiträge an die AHV für 1975 um

540 Mio.Fr. auf einen festen Betrag von 770 Mio.Fr. und für 1976 sowie 1977 von 15 % auf 9 % der jährlichen Aufwendungen der Versicherung bewirkt. Ferner brachten die Sofortmassnahmen - neben der Beibehaltung der erwähnten 5-prozentigen Rentenanpassung - die Erhöhung der von den Versicherten und ihren Arbeitgebern aufzubringenden Beiträge an die AHV/IV/EO von 9 % auf 10 % des Lohnes per 1. Juli 1975. Der Bundesbeschluss vom 12. Juni 1975 war auf Ende 1977 befristet. Am 24. Juni 1977 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die 9. AHV-Revision verabschiedet, und zwar im Nationalrat mit 124 gegen 9 Stimmen, im Ständerat mit 34 gegen 1 Stimmen. Da die Referendumsabstimmung gegen diese 9. Revision nicht mehr im abgelaufenen Jahr durchgeführt werden konnte, hat das Parlament im Dezember einen Ueberbrückungsbeschluss gefasst. Damit ist den Rentnern der Teuerungsausgleich gesichert. Ferner wird vermieden, dass ab 1978 wieder die Subventionssätze gemäss der 8. Revision (18,75 % für den Bund und 6,25 % für die Kantone) gelten, die Beiträge der öffentlichen Hand also mit einem Schlag von 14 % (1977: Bund 9 %, Kantone 5 %) auf 25 % erhöht werden müssen. Wird die 9. AHV-Revision abgelehnt, so bleibt die Bundessubvention 1978 auf 9 %. Im anderen Fall wird bereits ab 1978 die Bundessubvention auf 11 % angehoben, womit der finanzpolitische "Fahrplan" der 9. AHV-Revision mit seiner stufenweisen Erhöhung der Subventionssätze ohne Verspätung eingehalten würde. Der Beitrag der Kantone bleibt unverändert auf 5 %.

2. Die Kernpunkte der 9. AHV-Revision

Die beiden wichtigsten Anliegen der 9. AHV-Revision sind, wie in der bundesrätlichen Botschaft (vom 7. Juli 1976) ausgeführt ist und wie sich ebenfalls im Vorfeld der Abstimmung zeigt, die künftige Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung (konkret der sogenannte Mischindex) sowie die Neuordnung der Beitragsleistungen des Bundes an die AHV. Daneben sind besonders der Beitragsatz der Selbständigerwerbenden und die Ausdehnung der Beitragspflicht auf erwerbstätige Altersrentner kontrovers.

a) Der Mischindex

Die 8. AHV-Revision liess ein wichtiges Problem offen, nämlich die periodische Anpassung der Versicherungsleistungen an die wirtschaftliche Entwicklung. Nach der Gutheissung des neuen BV-Artikels, der die Rentenanpassung "mindestens an die Preisentwicklung" postuliert, galt es daher, eine Formel für die Konkretisierung dieser Bestimmung zu finden. In der Eidg. AHV/IV-Kommission und im Parlament wurden verschiedene Methoden der Rentenanpassung diskutiert. Im Zentrum der Suche stand eine Formel für eine "teildynamische Rentenanpassung", bei der sowohl auf die Preis- wie auf die Lohnentwicklung Rücksicht genommen wird. Die Volldynamisierung, d.h. die Anpassung der Renten gemäss der Lohnentwicklung, würde zu weit gehen, während die Indexierung, d.h. die Anpassung der Renten gemäss der Preisentwicklung, lediglich das verfassungsrechtliche "Minimum" darstellt, wobei die Beschränkung auf den blossen Teuerungsausgleich z.B. in Rezessionszeiten aber durchaus verfassungskonform wäre. Innerhalb des durch die Volldynamisierung

und die Indexierung abgesteckten Rahmens sind mehrere Formeln zur Rentenanpassung denkbar, wovon zwei im Vordergrund stehen: die Teildynamik im engeren Sinn, bei der die Neurenten der Lohnentwicklung, die laufenden Renten der Preisentwicklung angepasst werden, sowie die prozentuale Dynamik, bei der die neuen wie die laufenden Renten dem gleichen, aus Lohnindex und Preisindex gebildeten Rentenindex angepasst werden.

Diese letzterwähnte Anpassungsformel hat im revidierten AHV-Gesetz Eingang gefunden und bildet einen Hauptansatzpunkt für die Kritik der Gegner der 9. Revision. Artikel 33ter hält fest:

- 1) Der Bundesrat passt die ordentlichen Renten in der Regel alle zwei Jahre auf Beginn des Kalenderjahres der Lohn- und Preisentwicklung an, indem er auf Antrag der Eidgenössischen Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Rentenindex neu festsetzt.
- 2) Der Rentenindex ist das arithmetische Mittel des vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ermittelten Lohnindex und des Landesindex der Konsumentenpreise.
- 3) Der Bundesrat stellt je nach der finanziellen Lage der Versicherung Antrag auf Aenderung des Verhältnisses zwischen den beiden Indexwerten nach Absatz 2).
- 4) Der Bundesrat kann die ordentlichen Renten früher anpassen, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise innerhalb eines Jahres um mehr als 8 Prozent angestiegen ist; er kann sie später anpassen, wenn dieser Index innerhalb von zwei Jahren um weniger als 5 Prozent angestiegen ist.
- 5) Der Bundesrat kann ergänzende Vorschriften erlassen, den Rentenindex auf- oder abrunden und das Verfahren der Rentenanpassung regeln.

Gemäss den Ausführungen in der Botschaft sollen die finanziellen Auswirkungen der Rentenanpassung aufgrund des erwähnten Mischindex - 50 % Lohnindex, 50 % Preisindex - die gleichen sein wie aufgrund der genannten Teildynamik. Im Vergleich zu dieser begünstigt die vorgeschlagene Methode aber die älteren Rentnergenerationen gegenüber den jüngeren. Gemäss Botschaft wird "die bessere Anpassung der laufenden Renten bei der Prozentualdynamik durch das tiefere Ansetzen der Neurenten ausgeglichen; es entsteht sozusagen eine Solidarität der jüngeren Rentnergeneration zugunsten der älteren."

Die Gegner der Revision erheben im wesentlichen drei Einwände gegen diese Rentenanpassung gemäss Mischindex:

- Sie stelle "eine einseitige und systematische Benachteiligung der zukünftigen Rentnerjahrgänge und damit einen Missbrauch des Begriffes Solidarität" dar (A.C. Brunner). Es lasse sich nicht verantworten, den heutigen Rentnern eine schrittweise reale Aufwertung der Renten zu versprechen, die zukünftigen Renten aber zwecks Vermeidung einer Beitragserhöhung immer stärker real abzuwerten.
- Sie "programmieren" die volle Dynamisierung. Es bestehe kein Zweifel, dass die kommenden Rentner gegen ihre Benachteiligung protestieren würden, was schliesslich zu einer "Revision der Revision", zur Anpassung aller Renten an den jeweiligen Lohnstand und damit zum teuersten der Rentensysteme führen würde.
- Sie sei untragbar und zudem unnötig, weil der blosse Teuerungsausgleich (Indexierung) vollauf genüge, zumal unter den jetzigen finanziellen Verhältnissen.

Demgegenüber gibt es gemäss den Befürwortern der Revision gute Gründe für eine Anpassung der Renten auch an die Lohnentwicklung. "Würde man die anwartschaftlichen Renten auf längere Dauer nur an die Preisentwicklung anpassen, so ergäbe sich daraus eine allmähliche Entwertung der Renten. Die AHV könnte ihre verfassungsmässige Aufgabe der Existenzsicherung nicht mehr erfüllen"; wie in allen Sozialwerken sei auch und vorab in der AHV ein "Ausbau unabdingbar" (Nationalrätin E. Blunschy). Die Kontroverse um den Mischindex führt also direkt zu der staatspolitisch höchst bedeutsamen Frage, ob der schweizerische Sozialstaat durch eine Anhebung der Soziallast noch weiter ausgebaut werden soll oder ob die Grenzen der Belastbarkeit nun erreicht seien. - Der Rentenindex soll im übrigen erst in Funktion treten, wenn bei einem Konsumentenpreisindex von 175,5 Punkten eine weitere Rentenerhöhung um rund 5 % erfolgt ist (Preisstand Ende 1977: 169,0).

b) Die Regelung der Bundesbeiträge

Nach dem geltenden Gesetz (8. Revision) hätte der Bund ab 1978 einen Beitrag von 18,75 % an die jährlichen Ausgaben der AHV zu leisten. Durch den Bundesbeschluss vom 12. Juni 1975 wurde der Beitrag für 1976 und 1977 auf je 9 % herabgesetzt. Gemäss 9. Revision wäre dieser Satz nur stufenweise wieder zu erhöhen, und zwar auf 11 % 1978 und 1979, auf 13 % für die Jahre 1980 und 1981 und auf 15 % ab 1982. Diese Subventionserhöhung steht unter dem Titel "Gesundung des AHV-Haushalts".

Die Gegner der 9. AHV-Revision treten ein für eine Stabilisierung der Bundessubventionen auf dem Satz von 9 %, der bei Ablehnung der Vorlage gemäss Ueberbrückungsbeschluss auch 1978 Geltung hätte und der in der Folge wohl beibehalten werden müsste. Gegenüber den Beitragssätzen von 11 % bis 15 % ergäbe sich bei 9 % Bundesbeitrag beispielsweise in den Jahren 1978 bis 1982 eine Einsparung von rund 2'200 Mio.Fr. Anders ausgedrückt: die Annahme der 9. AHV-

Revision brächte grosse Mehrbelastungen des Bundeshaushalts. Gegen die Vorlage wird deshalb eingewendet, sie missachte den Volkswillen, wie er in Abstimmungen über die Mehrwertsteuer, die Ausgabenbremse und das Sparpaket I klar zum Ausdruck gekommen sei. Darüber hinaus wird argumentiert, höhere Bundesbeiträge seien zur finanziellen Sicherstellung des Gleichgewichts gar nicht erforderlich, da zur vorübergehenden Defizitdeckung auf den Ausgleichsfonds der AHV zurückgegriffen werden könne, der Ende 1977 mit rund 10,3 Mrd. Fr. zu Buche stand. Die Meinung ist zudem die, dass das wirtschaftliche Wachstum in den nächsten Jahren auch die Lohnsumme werde ansteigen lassen; das finanzielle Gleichgewicht der AHV könne deshalb mit der Zeit trotz des veränderten Zahlenverhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Rentnern wieder erreicht werden, selbst wenn die Bundessubventionen auf dem heutigen Stand belassen würden.

c) Beitragspflicht für erwerbstätige Altersrentner

Die 9. AHV-Revision sieht vor, die Beitragspflicht für erwerbstätige Altersrentner, die schon vor 1954 bestand, wieder einzuführen. Unmittelbarer Anlass zu diesem Vorschlag war der verschlechterte Finanzhaushalt der AHV; der Bundesrat rechnet denn auch mit rund 120 Mio. Fr. Mehreinnahmen auf Grund der Prämien, die von Erwerbstätigen im Rentenalter erhoben würden. In der Botschaft wird darüber hinaus ausgeführt, die Ausdehnung der Beitragspflicht entspreche dem Solidaritätsgedanken: Solidarität gegenüber denjenigen Rentnern, die ihre Erwerbstätigkeit aus welchen Gründen auch immer nicht fortsetzen können und weitgehend oder sogar ausschliesslich auf die Renten angewiesen sind, Solidarität aber auch gegenüber den Jungen, die infolge der veränderten Altersstruktur für immer mehr Rentner aufzukommen haben. Der Bundesrat kann allerdings eine Freigrenze festsetzen, bis zu der das Erwerbseinkommen der Rentner nicht belastet würde. In Art. 4 Abs. 2 b der Vorlage ist die Rede von einer Freigrenze "bis zur Höhe des anderthalbfachen Mindestbetrages der einfachen Altersrente", was höchstens 9'450 Fr. pro Jahr entspräche.

Für die Gegner ist diese Neuregelung deshalb nicht akzeptabel, weil sie dem Wesen einer Rentenversicherung widerspreche, mit Erreichen des Rentenalters habe der Rentner seine Prämienpflicht erfüllt und sollte deshalb keine weiteren Beiträge mehr entrichten müssen. Trotz der Freigrenze könne die Beitragspflicht für Rentner, die auf weitere Erwerbseinkommen angewiesen seien, diskriminierend wirken. Die Neuregelung würde ohne Zweifel nicht zuletzt viele Selbständigerwerbende treffen. Die entsprechenden Beiträge hätten keinen Einfluss auf die Rente, sondern wären lediglich eine Zusatzsteuer.

d) Erhöhung des Beitragssatzes für die Selbständigerwerbenden

Die 9. Revision würde den AHV/IV/EO-Beitrag der Selbständigerwerbenden von 8,9 auf 9,4 % erhöhen. (Ursprünglich war, wie in der Botschaft nachzulesen ist, eine Anhebung auf 10 %, also den Gesamtbeitrag für Unselbständigerwerbende, geplant.) Der Bundesrat ist der Ansicht, heute treffe es nicht mehr generell zu, dass die

Selbständigerwerbenden bedeutend höhere Solidaritätsbeiträge leisteten als die Unselbständigerwerbenden, weshalb ein erheblich günstigerer Beitragssatz nicht mehr gerechtfertigt sei. Allerdings würden die Sätze neu bis zu Einkommen von 25'200 Fr. gemäss sinkender Beitragsskala unverändert bleiben (bisher 20'000 Fr.). Die vorgeschlagene Satzerhöhung für die Selbständigerwerbenden gehört mit zu den Bestrebungen, dem AHV-Haushalt Mehreinnahmen zu verschaffen.

Die Kritiker halten diese Beitragserhöhung für ungerecht, weil sie einseitig nur die Selbständigerwerbenden treffe. Es wird ferner auf die Tatsache hingewiesen, dass die Zahl der Selbständigerwerbenden in der Schweiz laufend beträchtlich abnimmt, was gewiss aus vielerlei Gründen bedenklich ist.

e) Weitere Revisionspunkte

Andere Revisionspunkte stehen eher im Hintergrund, obwohl sie zum Teil von erheblicher Tragweite sind. So sollen säumige Beitragszahler z.B. Verzugszinsen entrichten müssen. Durch den Rückgriff auf haftpflichtige Dritte soll vermieden werden, dass ein Gesundheits- oder Versorgerschaden mehrfach gedeckt wird. Das Alter der Frau, das den Anspruch auf eine Ehepaarsrente begründet, soll von 60 Jahren auf 62 Jahre hinaufgesetzt werden; für eine Zusatzrente zur Altersrente des Ehemannes wird das Alter der Frau schrittweise von 45 auf 55 angehoben - alles Neuerungen, die zur Gesundung der Finanzlage der AHV beitragen sollen. Daneben sind gewisse Leistungsverbesserungen unbestritten, so die Abgabe von Hilfsmitteln wie Rollstühle auch an Personen, die erst nach Erreichen des Rentenalters invalid werden, ebenso die Ausrichtung von Förderungsbeiträgen an die offene Altershilfe, durch die der Eintritt der Betagten in ein Heim vermieden oder aufgeschoben werden kann.

(Doss.: Nr. 28 Altersfragen, AHV, 2. Säule)