

Eidgenössische Volksabstimmung vom 26. Februar 1978

Die Volksinitiative «Zur Herabsetzung des AHV-Alters»

**Referentenführer**

Schweizerisches Aktionskomitee  
gegen die POCH-Initiative zur Herabsetzung des AHV-Alters

# I n h a l t s v e r z e i c h n i s

Seite

## A. Ausgangslage

- |  |   |
|--|---|
| 1. Demographische Entwicklung  | 1 |
| 2. Zahlenmässige Auswirkungen einer Herabsetzung<br>des Rentenalters im Sinne der Initiative | 3 |

## B. Rentenkürzungen oder Beitragserhöhung

4

## C. Beurteilung : Kriterien

5

- |  |    |
|--|----|
| 1. Globale finanzielle Auswirkungen              | 6  |
| 2. Individuelle finanzielle Auswirkungen         | 8  |
| 3. Verfassungsmässigkeit                         | 9  |
| 4. Gastarbeiter                                  | 10 |
| 5. Rückwirkungen auf andere Sozialversicherungen | 11 |
| 6. Volkswirtschaft                               | 13 |
| 7. Arbeitsmarkt                                  | 14 |
| 8. Grenzen der Vorsorge                          | 15 |
| 9. Probleme der Betagten                         | 17 |

## D. Schlussfolgerungen und politische Würdigung

18

Anhang:    Geltendes Recht und Wortlaut der Initiative    21

## A. Ausgangslage

### 1. Demographische Entwicklung

Es ist bekannt, dass die Sterblichkeit der Bevölkerung dauernd abnimmt und dementsprechend die mittlere Lebenserwartung ständig zunimmt.

In einer Sozialversicherung, deren finanzielles Hauptgewicht auf der Altersrente liegt, wirkt sich diese Entwicklung zweifach aus, nämlich:

- a) Es hat immer mehr Versicherte, die den Altersrentenbeginn erleben.
- b) Diejenigen Versicherten, welche den Altersrentenbeginn erleben, beziehen ihre Rente während immer längerer Zeit.

Zwar hat der Rückgang der Sterblichkeit bei den Männern einen entsprechenden Rückgang in der Zahl von neu entstehenden Hinterlassenenrenten zur Folge. Dieser Rückgang wird jedoch dadurch neutralisiert, dass die Witwen und Waisen länger leben.

In bezug auf die Auswirkung des Sterblichkeitsrückganges im Bereich der Altersrentenversicherung können den Volkssterbetafeln folgende Zahlen entnommen werden, wenn nur die Zeit seit Gründung der AHV berücksichtigt wird:

	Verhältnisse bei Gründung der AHV (Tafeln 1941/50)	Verhältnisse heute (Tafeln 1968/72)
--	---	---

Männer

Wahrscheinlichkeit für einen 20-jährigen das Alter 65 zu erreichen	68 %	76 %
Mittlere Lebenserwartung im Alter 65 (in Jahren)	11,9	13,3
Produkt = Zahl von jährlichen Altersrenten, die ein 20-jähriger im Mittel beziehen wird	8,1	10,1

Frauen

Wahrscheinlichkeit für eine 20-jährige, das Alter 62 zu erreichen	81 %	90 %
Mittlere Lebenserwartung im Alter 62 (in Jahren)	15,6	18,7
Produkt = Zahl von jährlichen Altersrenten, die eine 20-jährige im Mittel beziehen wird	12,6	16,9

Bei Gründung der AHV konnten die 20-jährigen Männer im Mittel damit rechnen 8,1 Jahre oder 17% ihres künftigen Lebens im Ruhestand verbringen zu können; wegen des Sterblichkeitsrückganges sind es im Mittel jetzt bereits zwei "Ruhestandsjahre" mehr, was bedeutet, dass die 20-jährigen bereits erwarten können, im Mittel 20% ihres künftigen Lebens als Pensionierte geniessen zu können. Den 20-jährigen Frauen hat im betrachteten Zeitraum die Sterblichkeitsverbesserung - zusätzlich zur Auswirkung der Herabsetzung des Rentenalters von ur-

sprünglich 65 auf nunmehr 62 - mehr als vier weitere Rentenjahre gebracht; sie werden jetzt durchschnittlich 29% ihres künftigen Lebens den Ruhestand pflegen können.

Alle Anzeichen - u.a. auch bisher nicht-veröffentlichte Untersuchungen der Lebensversicherungs-Gesellschaften bei ihren Gruppenversicherungen - deuten darauf hin, dass diese Entwicklung sich fortsetzen wird, was zur Folge haben wird, dass die Schweizer einen immer grösseren Teil ihres Lebens werden als Rentner geniessen können.

## 2. Zahlenmässige Auswirkungen einer Herabsetzung des Rentenalters im Sinne der Initiative

---

### a) "Ruhestandsanteil"

Bei Herabsetzung des Rentenalters auf 60 für Männer und 58 für Frauen könnten die heute 20-jährigen Männer erwarten, dass sie im Mittel mehr als ein Viertel und die heute 20-jährigen Frauen, dass sie im Mittel über ein Drittel ihres künftigen Lebens als Pensionierte verbringen werden. Die Mittel zur Finanzierung der Altersrenten müssen während der restlichen drei Viertel resp. während der restlichen zwei Drittel des Lebens aufgebracht werden, was bereits auf die entstehenden Kosten hindeutet.

### b) Zusätzliche Rentnerbestände

In Ermangelung von Angaben aus der AHV wurden nachstehende Untersuchungen angestellt:

Bei der letzten Volkszählung im Jahre 1970 zählte man in der Schweiz 145 268 Männer im Alter 60 - 64 und 26 559 ledige und geschiedene Frauen im Alter 58 - 61; diese Bestände haben seither noch zugenommen. Durch die in der Initiative vorgeschlagene Herabsetzung des Rentenalters dürften aufgrund der heutigen Verhältnisse auf einen Schlag

gegen 200 000 neue Altersrenten auszusahlen sein, wovon etwa annähernd 140 000 Ehepaar-Renten an verheiratete Männer und rund 60 000 einfache Altersrenten an unverheiratete Männer und ledige bzw. geschiedene Frauen. Gleichzeitig würde bei über 20 000 Witwen die laufende Witwenrente durch die um  $1/4$  höhere einfache Altersrente ersetzt.

Zu berücksichtigen ist andererseits, dass gegen 30 000 der vorerwähnten neuen Altersrentner bereits eine Invalidenrente beziehen. In der Gesamtbetrachtung über die AHV und IV verursachen diese 30 000 keine zusätzlichen Rentnerbestände.

#### c) Rückgang der Beitragszahler

Die vorerwähnten rund 200 000 neuen Rentner entfallen vorläufig auch als Beitragszahler, dazu die nicht eruierbare Zahl von berufstätigen Ehefrauen und Witwen im Alter von 58 bis 61 Jahren.

Sofern die 9. AHV-Revision in der Volksabstimmung angenommen wird, bleiben die berufstätigen Altersrentner beitragspflichtig. Irgendwelche Schätzungen hierüber sind jedoch rein spekulativ; es wird darum in der Folge auf solche Schätzungen verzichtet.

#### B. Renten kürzung oder Beitrags- erhöhung

Das bei der AHV angewendete Umlageverfahren macht es für jedermann augenfällig, dass bei 200 000 mehr Altersrentnern und einer ungefähr gleichhohen Zahl von weniger Beitragszahlern das heutige Rentenniveau mit den heutigen Beiträgen der Versicherten, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand nicht durchgehalten werden kann. Entweder muss die kleinere Zahl von Beitragspflichtigen höhere Beiträge entrichten, um der grösseren Zahl von Rentenbezüglern die heutigen Renten auszahlen zu können, oder die grössere Zahl von Renten-

bezügern muss sich mit niedrigeren Renten begnügen, wenn die kleinere Zahl von aktiven Versicherten keine höheren Beiträge bezahlen soll.

Denkbar wäre auch eine mittlere Lösung, bei der die Beiträge in einem mittleren Ausmass erhöht und die Renten nur in einem mittleren Ausmass reduziert werden.

Der Initiativtext lässt die Frage der Beitragserhöhung und / oder der Rentenkürzung offen; es ist nicht ersichtlich, ob dies von den Initianten beabsichtigt oder aus Unverständnis übersehen wurde.

#### C. Beurteilung : Kriterien

Die Initianten haben sich augenscheinlich keine grossen Gedanken darüber gemacht, welche Konsequenzen die Verwirklichung der vorgeschlagenen Herabsetzung des AHV-Rentenalters für den einzelnen Versicherten, die Gesamtheit der Versicherten und die gesamte Volkswirtschaft hätten.

Nachstehend werden die Konsequenzen anhand einiger wichtigen Kriterien untersucht:

1. Globale finanzielle Auswirkungen
2. Individuelle finanzielle Auswirkungen
3. Verfassungsmässigkeit
4. Gastarbeiter
5. Rückwirkungen auf andere Sozialversicherungen
6. Rückwirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft
7. Arbeitsmarkt
8. Grenzen einer sinnvollen Vorsorge
9. Nichtfinanzielle Probleme der Betagten.

Soweit Zahlen angegeben werden, gehen diese aus von den heutigen Verhältnissen, insbesondere bezüglich der AHV-Lohnsumme, der Rentenskala, der Beitragspflicht und der Beitragssätze.

Die bei der IV entstehende Entlastung (invalide Männer im Alter 60 - 64 und invalide Frauen im Alter 58 - 61, bei welchen die neue Altersrente einfach die bisher laufende gleichhohe Invalidenrente ablöst) ist dabei berücksichtigt.

Im weiteren wird - wenigstens anfänglich - sowohl der Fall der Rentenkürzung bei gleichbleibenden Beiträgen wie auch der Beitragserhöhung bei gleichbleibenden Renten betrachtet.

## 1. Globale finanzielle Auswirkungen

### a) Ausfall von Beiträgen

Die gesamte Beitragssumme der Versicherten und Arbeitgeber nimmt um die Beiträge der rund 200 000 Männer im Alter 60 - 64 und Frauen im Alter 58 - 61 ab; es gehen damit insgesamt rund 600 Millionen Franken weniger an Beiträgen ein. Die Bemessungsgrundsätze für den Beitrag der öffentlichen Hand (in Prozenten der Rentenausgaben) hat zur Folge, dass auch dieser frankenmässig leicht abnimmt.

Es ergeben sich so gesamtschweizerisch gesehen im Rahmen der AHV keine finanziellen Probleme, im Gegenteil gewisse Entlastungen. (Vergl. aber 5.1.)

### b) Mehrbelastung durch zusätzliche Renten

Der Bestand an Alters- und Invalidenrentnern nimmt um rund 170 000 zu (Saldo aus 200 000 neuen Altersrentnern und 30 000 wegfallenden Invalidenrentnern im Alter 60 - 64 bzw. 58 - 61). Hieraus ergibt sich eine gesamte jährliche Mehrbelastung um über 3 Milliarden Franken, die von den verbleibenden Erwerbstätigen, Arbeitgebern und

Steuerzahlern aufgebracht werden müssen; das sind fast 4% der AHV-Lohnsumme der verbleibenden Erwerbstätigen.

Von den genannten rund 3 Milliarden Franken müssten etwa 2,5 Milliarden durch die Versicherten und Arbeitgeber aufgebracht werden; die restlichen 500 Millionen gingen zulasten der öffentlichen Hand, sofern deren Beitrag gemäss 9. AHV-Revision festgesetzt würde, d.h. auf  $1/5$  der Rentenausgaben bei der AHV und  $1/2$  der Rentenausgaben bei der IV.

Es besteht kein Zweifel, dass eine solche plötzliche Mehrbelastung schwerlich zu verkraften wäre, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass weitere sozialpolitische Aufgaben und Begehren vorliegen, wie die obligatorische 2. Säule, die obligatorische Unfallversicherung und der Ausbau der Krankenversicherung. Gemäss einer Perspektivstudie des Institutes für Versicherungswirtschaft an der Hochschule St. Gallen wird die Belastung für alle schweizerischen Sozialversicherungszweige zusammen innert 5 Jahren - je nach Rechnungsmodell - um 4 - 6% der AHV-Lohnsumme ansteigen, das sind nominell etwa 4 - 6 Milliarden Franken im Jahr.

Die Initiative auf Herabsetzung des Rentenalters kommt offensichtlich im denkbar ungünstigsten Moment; sie würde dazu beitragen, das Huhn zu schlachten, das die goldenen Eier legen soll.

Die Initianten könnten sich allenfalls stillschweigend - in Anlehnung an die seinerzeitigen Vorschläge bei der Volkspensions-Initiative - illusionäre Gedanken machen, nach denen die öffentliche Hand einfach einen grösseren Beitrag leisten soll. Dies wäre allerdings eine doppelte Verkennung der Lage:

Erstens ist die Bundeskasse leer, sodass der Bund bereits Mühe hat, die geltenden Beiträge an die AHV und IV aufzubringen, und zweitens fallen die Gelder, mit denen Bund und Kantone ihre Beiträge bezahlen sollen, nicht vom Himmel, vielmehr sind sie durch die Steuerzahler aufzubringen.

\*) Uebergangsregelung 1978 - 1981 nicht berücksichtigt

## 2. Individuelle finanzielle Auswirkungen

### a) Rentenherabsetzung, unveränderte Beiträge

Im Umlageverfahren ergibt sich folgende relativ einfache Rechnung für die Ermittlung der Rentenkürzung:

Einerseits scheiden rund 200 000 Beitragspflichtige oder 7% der jetzigen Gesamtzahl an Beitragspflichtigen aus, andererseits nimmt die Zahl der Rentner um rund 20% zu (170 000 der bisher rund 800 000), sodass sich aus beiden Ursachen zusammen eine Rentenreduktion um 27% ergeben müsste. Unter Berücksichtigung des durchschnittlich höheren Lohnniveaus der am Ende ihrer beruflichen Karriere stehenden wegfallenden Beitragszahler und der Gewichtung der Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten ergibt sich die vom Bundesamt für Sozialversicherung ermittelte notwendige Rentenreduktion um 23%, wenn die geltenden Beitragssätze nicht erhöht werden sollen. (Sprachregelung für Referenten und Werbemittel: "gegen 25% oder 1/4")

Die minimale einfache Altersrente müsste damit auf Fr. 4'800.-- herabgesetzt werden und die maximale auf Fr. 9'600.--; mit diesen Beträgen müssten sich die Rentner nachher begnügen.

Dabei ist vor allem folgende schwerwiegende Tatsache zu beachten:

Das Umlageverfahren macht es notwendig, dass nicht nur die künftigen Renten, also derjenigen der Versicherten, die vom vorgelegten Rentenbeginn noch profitieren können, herabgesetzt werden, sondern auch alle bereits laufenden Renten. Die Generationensolidarität würde sich damit ausnahmsweise zuungunsten der Rentenbezüger auswirken. Im weiteren ist der Kürzungssatz von 23% unter der Annahme berechnet, dass nicht nur die Altersrenten, sondern auch alle künftigen und bereits laufenden Hinterlassenen- und Invalidenrenten im gleichen Ausmass gekürzt werden. Mit Rücksicht auf die Million

stimmberechtigter AHV- und IV-Rentner wäre aber eine Rentenkürzung politisch wohl undenkbar. Es ist auch kaum anzunehmen, dass die Initianten ein solches Odium auf sich nehmen möchten. Immerhin müssen sie sich den Vorwurf gefallen lassen, dass sie mit ihrem Initiativtext diese Möglichkeit nicht ausschliessen. Die Initiative ist in diesem Punkt - gelinde gesagt - unvollkommen.

#### b) Gleichbleibendes Rentenniveau, höhere Beiträge

Die Umkehrung des vorangehenden Kürzungssatzes um 23% führt zu einer notwendigen Beitragserhöhung um nahezu einen Drittel, d.h. der Gesamtbeitrag von gegenwärtig 9,4% an AHV und IV müsste sofort um mindestens 3 Lohn-Prozente erhöht werden. (Botschaft: 3,1%)

Bei weiterhin hälftiger Aufteilung auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssten zusammen mit dem Beitrag an die Erwerbssersatz-Ordnung je rund 6 1/2 Lohn-Prozente an die staatliche Versicherung allein aufgewendet werden. Unter Berücksichtigung weiterer Abzüge dürfte das tragbare Mass bald einmal überschritten sein.

### 3. Verfassungsmässigkeit

Die Verfassung sieht keine Beitragslimiten vor; eine Erhöhung der Beiträge wäre von diesem Gesichtspunkt aus ohne weiteres vertretbar, wobei aber zu beachten ist, dass die hälftige Aufteilung auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausdrücklich vorgeschrieben ist. Eine Aenderung der Aufteilung müsste darum durch eine Initiative verlangt werden. Im Moment hangen daher allfällige Ueberlegungen, die Mehrkosten der Operation ganz oder mehrheitlich den Arbeitgebern zu überwinden, im luftleeren Raum.

Bei den Renten stipuliert die Verfassung den Grundsatz der Existenzsicherung durch die AHV und IV; dieser Grundsatz wird allerdings zahlenmässig nicht fixiert. Nachdem aber anerkanntermassen erst mit

der zweiten Stufe der 8. AHV-Revision (Rentenerhöhung um 25% am 1. Januar 1975) existenzsichernde Renten erreicht wurden, könnten um 23% gekürzte Renten kaum mehr mit gutem Gewissen als existenzsichernd ausgegeben werden. Soll der Verfassung nachgelebt werden, so muss wohl von der Rentenkürzung um 23% abgesehen werden; höchstens könnte eine geringere Kürzung als um 23% erwogen werden, was aber eine gewisse Beitragserhöhung erfordern würde, die jedoch kleiner wäre als 3,1 Lohn-Prozente.

#### 4. Gastarbeiter

Die Sozialversicherungsabkommen mit den Heimatländern unserer Gastarbeiter stipulieren in der Regel die Gleichberechtigung der Angehörigen der Vertragsstaaten mit den schweizerischen Versicherten, soweit die ersteren im Rahmen einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz irgendwann einmal AHV-Beiträge bezahlt haben. Bei einer Herabsetzung des Rentenalters in der Schweiz müssen daher auch alle Gastarbeiter, sowohl die bereits wieder zurückgewanderten, die später einmal zurückwandernden wie auch die dauernd in der Schweiz bleibenden, in den Genuss dieser Massnahme kommen.

Bei Kürzung der Renten würden hieraus keine finanziellen Probleme entstehen; es wurde aber bereits darauf hingewiesen, dass eine Kürzung von laufenden Renten aus referendumpolitischen Gründen in der Schweiz nicht möglich sein wird. Die Sozialversicherungsabkommen lassen jedoch einseitige Massnahmen bei den ausländischen AHV-Versicherten nicht zu.

Im Fall der gleichbleibenden Renten und entsprechend erhöhten Beiträge ergibt sich für die Hunderttausende von noch nicht im Rentenbezug stehenden Gastarbeitern, die bereits in ihre Heimat zurückgekehrt sind oder die nächstens zurückkehren werden, die Situation, dass sie vom früheren Rentenbeginn profitieren werden, ohne aber einen finanziellen Beitrag an die Mehrkosten zu leisten. Mindestens ein ansehnlicher Anteil der für zurückgekehrte Gastarbeiter aus der

Rentenvorverlegung entstehenden Mehrausgaben wird daher durch die schweizerischen Beitragszahler zu finanzieren sein.

Der früher genannte Mehrbeitrag von 3,1% stellt ab auf die Verhältnisse im Jahre 1978, er wird später sukzessive ansteigen müssen. Die Berechnungen des Bundesamtes für Sozialversicherung berücksichtigen dies noch nicht; das Amt hat keine Berechnungen hierüber veröffentlicht. Schätzungsweise geht es um totale Mehrausgaben in der Grössenordnung von 3 - 4 Milliarden Franken, die von der Schweiz ins Ausland fliessen würden. Man muss sich schon fragen, ob das Schweizervolk wirklich so freigiebig sein will.

#### 5. Rückwirkungen auf andere Sozialversicherungen

Eine Herabsetzung des Rentenalters bei der AHV hätte Rückwirkungen bei anderen Sozialversicherungen; verhältnismässig bescheidene bei der SUVA, der Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Wesentlichere hingegen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV - oder ähnlicher zusätzlicher Systeme - und auf die 2. Säule.

##### a) Ergänzungsleistungen

Es ist davon auszugehen, dass bei Herabsetzung der AHV-Renten um die schon viel erwähnten 23% die Grenzen für den Bezug von Ergänzungsleistungen und der zusätzlichen Systeme nicht herabgesetzt würden. Das Schlagwort, dass man die Leistungen an die "Aermsten der Armen" nicht herabsetzen darf, würde auch hier ziehen. Im Endeffekt würden daher die Rentenherabsetzungen bei der AHV/IV wenigstens teilweise durch die Ergänzungsleistungen und zusätzlichen Zulagen dazu kompensiert, was Bund, Kantone und Gemeinden entsprechend mehr belasten würde. Es wäre also trügerisch anzunehmen, dass die Herabsetzung des AHV-Rentenalters sich ohne Mehrkosten durchführen lässt.

Bei einer Vorverlegung des Schlussalters mit gleichbleibenden Renten ergäben sich bei den Ergänzungsleistungen ebenfalls Mehrkosten für die unbekannte Zahl von neuen Altersrentnern, die solche Ergänzungsleistungen beanspruchen können.

b) Zweite Säule

Bei Herabsetzung des Rentenalters bei der AHV müsste die zweite Säule wohl oder übel nachziehen. Ansonst käme es so heraus, dass ein schöner Teil der AHV-Rentner in den Altersbereichen 60 - 64, resp. 58 - 61 bis zum Pensionierungsalter ihrer Vorsorgeeinrichtung weiter arbeiten würden, weil sie mit der AHV-Rente allein nicht auskommen, womit aber der Zweck der Initiative weitgehend verfehlt würde. Andere könnten bis zur Pensionierung durch ihre Pensionskasse Ergänzungsleistungen beanspruchen, was entsprechende Mehraufwendungen durch Bund, Kantone und Gemeinden zur Folge hätte.

Soweit die Pensionskassen (und Gruppenversicherungen) nachziehen, wirkt sich das mehrheitlich angewandte Kapitaldeckungsverfahren insofern äusserst günstig aus, als die laufenden Renten jedenfalls nicht gekürzt werden müssten. Sie könnten auch rechtlich nicht gekürzt werden, weil die Rentner wohlerworbene Rechte geltend machen können. Hingegen müssten die aktiven Versicherten entweder Rentenkürzungen oder Beitragserhöhungen auf sich nehmen, wobei zu beachten ist, dass sich diese mit den analogen Massnahmen bei der AHV kumulieren. Irgendwelche zahlenmässige Aussagen über den Umfang von Rentenkürzungen oder Beitragserhöhungen sind nicht möglich, weil die Verhältnisse von Vorsorgeeinrichtung zu Vorsorgeeinrichtung zu verschieden sind. Sie wären aber ähnlich einschneidend wie bei der AHV, bei gut ausgebauten Pensionskassen möglicherweise noch einschneidender.

In bezug auf das kommende Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) müsste noch genau überlegt werden, ob das anvisierte Leistungsziel von 60% des letzten Lohnes für Alleinstehende noch verantwortet werden könnte; die Gesamtbelastung für 1. und 2. Säule

würde sich dann nämlich auf annähernd einen Drittel des AHV-Lohnes stellen. Der Hauptanteil ist in Form von expliziten Beiträgen zu leisten, ein kleinerer Anteil über diverse Steuern zur Alimentierung der Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV und IV. (Hierauf wird noch in Ziffer 7 zurückgekommen).

Zusammenfassend sieht man, dass durch die Herabsetzung des Rentenalters der AHV bei den Ergänzungsleistungen und der zweiten Säule ein Dominoeffekt zustandekommt, dessen Auswirkungen von den Initianten nicht bedacht wurden.

## 6. Volkswirtschaft

Die vorangehenden Ausführungen lassen erkennen, dass zumindest bei der AHV das Rentenniveau auch bei vorverlegtem Schlussalter beibehalten werden müsste. Die Pensionskassen müssten wohl nachziehen, wobei der frühere Rentenbeginn wahrscheinlich höchstens zum Teil durch Herabsetzung der Renten kompensiert werden könnte.

Insgesamt wird die schweizerische Volkswirtschaft, nebst den in Ziffer 1.b) nachgewiesenen rund 3 Milliarden Franken bei der AHV, in den Vorsorgeeinrichtungen noch weitere Milliarden im Jahr zusätzlich aufwenden müssen. Da die Mehraufwendungen durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu finanzieren sind, können nachstehende Prognosen gemacht werden:

Die höheren Beiträge der Arbeitnehmer werden erfahrungsgemäss zusätzliche Lohnforderungen hervorrufen, was einen entsprechenden Inflationsschub zur Folge haben wird.

Die höheren Arbeitgeberbeiträge werden - wie die vorangehend erwähnten Lohnforderungen - entweder auf die Preise geschlagen werden müssen oder zulasten der Investitionen gehen. Der Inflationsschub wird daher mit einer wegen mangelnder Investitionen immer weniger leistungsfähigen Volkswirtschaft verbunden sein.

Im weiteren geht der Volkswirtschaft die Produktionskraft der früher Pensionierten verloren, dem allerdings der "Gewinn" gegenübersteht, dass diese nicht mehr entlohnt werden müssen.

Als letztes ist zu erwähnen, dass die höheren Gestehungskosten im Inland sich auf die Exportpreise auswirken, die verschlechterte Konkurrenzfähigkeit dürfte sich nachteilig auf die Exporte auswirken oder - was sinngemäss das Gleiche ist - das Ferienland Schweiz zu einem (zu) teuren Land werden lassen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass einem mindestens gleichbleibenden inländischen Konsumbedürfnis folgende negative Momente gegenüberstehen:

- Weniger leistungsfähiger Produktionsapparat wegen ausfallender Arbeitskräfte,
- weniger leistungsfähiger Produktionsapparat wegen zurückgehender Investitionen,
- weniger Exporte wegen verschlechterter Konkurrenzlage und geringerer Produktionskapazität.

Diese Rechnung kann nicht aufgehen!

## 7. Arbeitsmarkt

Sofern im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Begehrens der Initiative alle in Frage kommenden aktiven Versicherten vom gebotenen früheren Rentenbeginn Gebrauch machen, verschwinden auf einen Schlag weit über 100 000 Berufstätige von ihrem Arbeitsplatz. (Es sind weniger als die früher vielfach verwendete Zahl von 170 000, weil in vielen Betrieben - z.B. in der chemischen Industrie - bereits ein niedrigeres Pensionierungsalter als bei der AHV vorgesehen ist). Jedenfalls sieht die Initiative keinen stufenweisen Uebergang auf die niedrigeren Rentenalter vor.

Die Initianten haben zeitweise damit argumentiert, dass mit der Rentenvorverlegung das Arbeitslosenproblem gelöst werden kann. Zunächst ist aber darauf hinzuweisen, dass auch beim schlechtesten Stand der Rezession die Zahl der Arbeitslosen höchstens einen Drittel der Arbeitsplätze erreicht hat, die durch die Rentenvorverlegung frei würden. Wenn schon damit argumentiert wird, so schießt die Initiative weit über dieses "Ziel" hinaus. Im weiteren ist auf die Problematik hinzuweisen, dass die freiwerdenden Arbeitsplätze und die Arbeitslosen vielfach bezüglich Ort und Berufsgattung nicht übereinstimmen.

Aehnliche Spekulationen beispielsweise in Deutschland haben gezeigt, dass mit einer Herabsetzung des Pensionalters (freiwilliger vorzeitiger Rentenbeginn ab Alter 63) das Arbeitslosenproblem nicht gelöst wird!

### 8. Grenzen der Vorsorge

Vorsorge für Alter, Invalidität und Tod im Rahmen der umlage-mässig finanzierten AHV und IV bedeutet, dass die Erwerbstätigen einen Teil der von ihnen hergestellten Güter und der von ihnen geleisteten Dienste gratis und franko der nicht mehr erwerbstätigen Generation zur Verfügung stellen. Die Erwerbstätigen nehmen demzufolge einen Konsumverzicht im Ausmass der den Rentnern überlassenen Konsumgüter und geleisteten Dienste auf sich. Dieser erfolgt allerdings nicht in natura, sondern dadurch, dass man Beiträge an die AHV entrichtet, die den Rentnern als Renten weiterbezahlt werden, mit denen sie dann Konsumgüter und Dienstleistungen kaufen können. Am Grundsatz des Konsumverzichtes ändert dies nichts, die Sache ist nur etwas weniger augenfällig.

Im Rahmen einer Vorsorgeeinrichtung nach Kapitaldeckungsverfahren bezahlen die Versicherten während ihrer Aktivzeit Beiträge, die zurückgelegt werden, um aus dem schlussendlich angesammelten Kapital die Renten finanzieren zu können. Auch das ist Konsumverzicht, der nicht notwendig wäre, wenn keine Vorsorge getrieben würde.

Ein solcher Konsumverzicht ist jedoch nur so lange sinnvoll, als noch eine vernünftige Relation zwischen dem verbleibenden Netto-Erwerbseinkommen und dem späteren Renteneinkommen besteht. Hiebei ist besonders zu berücksichtigen, dass in der Regel die Familienlasten während der Erwerbsdauer höher sind als während des Rentenbezuges und der für die Bestimmung der Altersrenten überwiegend massgebende Endlohn aus Karrieregründen in der Regel höher ist als der Lohn während der Erwerbstätigkeit.

Auf jeden Fall wird die sinnvolle obere Grenze überschritten, wenn das Renteneinkommen schlussendlich höher ist als das vorangehende Netto-Erwerbseinkommen, was etwa unter dem Titel "Arme Väter, reiche Grossväter" glossiert wird.

Diese Grenze könnte aber bei Vorverlegung des AHV-Rentenbeginnes und Nachziehen der Pensionskassen in vielen Fällen erreicht, allenfalls sogar überschritten werden.

Wie schon früher erwähnt wurde, erfordert eine Gesamtvorsorge aus AHV und zweiter Säule nach den Grundsätzen des BVG Beiträge in der Höhe von gegen einem Drittel des AHV-Lohnes, wenn die Schlussalter im Sinne der Initiative festgelegt würden. Hievon müssten die Versicherten nach gängiger Praxis etwa 10 - 15% übernehmen. Weitere Beiträge sind für SUVA, Arbeitslosenversicherung, Krankenkassen usw. zu bezahlen, die rund 5% erreichen dürften. Netto verblieben dem Erwerbstätigen damit nur noch 80 bis bestenfalls 85% des jeweiligen Brutto-Lohnes. Dem stehen Altersrenten gegenüber, die bei Alleinstehenden 60% des Lohnes betragen; dies ist noch sinnvoll. Bei verheirateten Männern erreicht die gesamte Altersrente hingegen in mittleren Lohnklassen 75 bis 80% des letzten Bruttolohnes, was bereits an die Grenze einer vernünftigen Relation zum letzten Netto-Erwerbseinkommen stösst und die Frage aufwirft, ob nicht die Ehepaar-Rente der AHV und IV nochmals herabgesetzt werden sollte.

Uebersaus fraglich werden die Relationen, wenn ein Versicherter aus guten Gründen noch über das Rentenalter hinaus weiter zu arbeiten

wünscht. Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass der Rückzug ins "Stöckli" im Alter 60 bzw. 58 sicher nicht von allen Versicherten gewünscht wird. Solche Versicherte beziehen während der Dauer der weiteren Berufstätigkeit sowohl ihre Renten wie auch ihren Lohn, der erst noch höher sein wird als vorher, weil zumindest keine Beiträge an die Pensionskasse mehr bezahlt werden müssen. Sie können aber auch den Rentenbezug effektiv oder faktisch aufschieben und vom effektiven Rücktritt an eine entsprechend höhere Rente beziehen. Bei Rücktritt im heutigen AHV-Alter würde die Rente an Alleinstehende etwa 90% des letzten Brutto-Lohnes und an verheiratete Männer im Mittel einiges über 100% erreichen. Jedenfalls wäre das Renteneinkommen höher als das vorangehende Netto-Erwerbseinkommen. Auch dies deutet auf das Ausmass der finanziellen Auswirkungen der Initiative hin.

Eine ausreichende Vorsorge ist weiterhin zu bejahen; die heutige AHV zusammen mit dem BVG erlauben eine solche zu noch tragbaren Bedingungen. Diese Leistungen in Verbindung mit einem herabgesetzten Rentenbezugsalter würde jedoch eine zwangsweise Umschichtung eines unnötig hohen Anteiles am Erwerbseinkommen auf die Zeit nach der Pensionierung bedeuten.

Selbst die durch die Brille mancher Schweizer als besonders sozial angesehenen anderen Länder gehen nicht so weit wie die Initiative; eine ausreichende Vorsorge wird auf das Schlussalter 65 in Aussicht gestellt, mit der Möglichkeit des vorzeitigen Rentenbezuges unter entsprechender Kürzung der Renten.

#### 9. Probleme der Betagten

Sicherlich wird ein Teil der Erwerbstätigen im Alter das Bedürfnis haben, sich vor dem Alter 65 bzw. 62 zur Ruhe zu setzen, wenn ihm die Gelegenheit dazu schon geboten wird. Diesen wäre mit der Initiative demnach gedient. Immer mehr setzt sich jedoch die Ueberzeugung durch, dass das Problem der Betagten durch eine Altersrente allein nicht vollständig gelöst werden kann; es braucht neben der finan-

ziellen noch eine seelische und körperliche Betreuung.

Eine Vorverlegung des Altersrentenbezuges würde die Zahl der Personen, die eine solche ergänzende Betreuung benötigen, stark erhöhen; nachdem es heute schon nicht möglich ist, genügend Personen für eine solche Betreuung zu finden, würde das Problem durch den früheren Rentenbeginn noch drastisch verschärft. Im weiteren müsste beachtet werden, dass bei den vorangehend dargelegten enorm hohen Aufwendungen für die finanzielle Altersvorsorge es äusserst schwierig sein dürfte, noch Geld für die genannte zusätzliche Betreuung aufzutreiben.

---

D. S c h l u s s f o l g e r u n g e n u n d p o l i t i s c h e  
W ü r d i g u n g

---

Bei genauer Prüfung des Begehrens um Herabsetzung des AHV-Rentenalters zeigen sich eine Reihe schwerwiegender Konsequenzen namentlich in finanzieller Hinsicht.

Mit der Verwirklichung der in Art. 34quater der Bundesverfassung umschriebenen Ziele durch die existenzsichernde AHV und die ergänzende obligatorische berufliche Vorsorge wird die Schweiz im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ein Sozialversicherungs-System aufweisen, das den Vergleich mit ausländischen sogenannten Vorbildern in jeder Beziehung aushält. Die Schliessung der hier noch bestehenden Lücken ist sicher notwendig; die Beitragsaufwendungen sind noch nicht unzumutbar.

Die Begehren der Initiative sind hingegen schon demographisch nicht begründet, sie führen dazu, dass schlussendlich vielfach Renten resultieren, die als sozialer Luxus bezeichnet werden müssen und durch Beiträge zu erkaufen wären, die von vielen als unerträglich hoch empfunden würden. Die Initiative schiesst über ein vernünftiges Ziel hinaus!

## Politische Aspekte

Politisch kommt der Ruf nach dem Pensionsalter 60/58 von der linksextremen Gruppe der Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH). Diese neukommunistische Gruppe begründet das Begehren in ihrer Schrift "Früher pensionieren!" zwar nicht mit dem Programm der "revolutionären Generallinie", der sie sich grundsätzlich verpflichtet fühlt. Aber sie sieht den Hauptzweck des Vorstosses zur Pensionsaltersenkung doch ausdrücklich in der "Befreiung" der Arbeitnehmer von angeblich "unbefriedigender Arbeit und von jahrzehntelanger Ausbeutung". Wider die statistisch ausgewiesene beträchtliche Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung von Frauen und Männern behauptet die Schrift in diesem Zusammenhang, durch "Stress und Hetze am Arbeitsplatz", ja durch die Einführung "neuer Antreiber- und Bewertungssysteme" hätten sich die Lebensbedingungen und der Gesundheitszustand der arbeitenden Bevölkerung in den letzten 25 Jahren generell verschlechtert. Dass es den Initianten keineswegs bloss um die Sachfrage, um die Verbesserung angeblich gesundheitlich unverantwortbarer und menschlich untraglicher Zustände geht, zeigt sich mit aller Deutlichkeit in der POCH-Erklärung, wonach der "Kampf um die Senkung des Rentenalters" in Verbindung mit andern Forderungen wie der (inzwischen vom Volke abgelehnten) 40-Stundenwoche ein "wirksames Instrument" darstelle "für eine Gegenoffensive der Arbeiterklasse gegen den konzentrierten Angriff der Unternehmer auf die unmittelbaren Lebensinteressen der werktätigen Bevölkerung".

Die POCH verstehen also ihre im parteipolitischen Alleingang unternommene Initiative durchaus als ein Instrument des Klassenkampfes, des Kampfes gegen die in ihren Augen bedauerlicherweise noch immer ungebrochene "Herrschaft des Kapitals". Diese politische Zerstörungsabsicht mag auch eine Erklärung dafür sein, dass sich der Initiativtext um die Finanzierungsfrage überhaupt nicht kümmert.

Nicht gekümmert haben sich die Initianten aber auch um die politischen Realitäten. So liegt von keiner einzigen Frauenorganisation

irgendein Vorstoss zugunsten einer weiteren Senkung des Pensionsalters der Frauen vor. Im Gegenteil: Im Zeichen der Gleichbehandlung von Frauen und Männern wird eher an eine Erhöhung gedacht. Bei den Gewerkschaften rangiert die Pensionierungsfrage längst nicht an erster Stelle des sozialpolitischen Forderungskatalogs. Wenn schon, gehen dort die Wünsche in Richtung eines individuell, nach Bedürfnissen und Arbeitsfähigkeit wählbaren "flexiblen Rentenalters". Dass das Bedürfnis nach einer früheren Pensionierung bei der Arbeiterschaft eher gering ist, zeigte sich kürzlich bei den SBB, die den 60-bis 65jährigen die Möglichkeit eines früheren Rücktritts boten. Trotz besonderen Vergünstigungen machte nur jeder sechste davon Gebrauch. Die Erfahrungen zeigen, dass die Erwerbstätigen im allgemeinen eher ungern aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Die Initiative ist insofern Kind einer andern Zeit, als sie gerade noch im letzten Jahr des ungebrochenen Wirtschaftswachstums und der grossen Sozialeuphorie lanciert wurde. Ihre finanzielle Untragbarkeit wird heute angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten noch spürbarer empfunden; ebenso ihre Untauglichkeit als Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, weil gerade beim gegenwärtigen wirtschaftlichen Strukturwandel die frei werdenden Arbeitsplätze von Pensionierten oft nicht mehr besetzt werden. Schliesslich wäre die Fixierung eines Rentenalters in der Verfassung ein schweres und niemandem willkommenes Hindernis für künftige Neuregelungen dieses Punktes, wie sie bei weiteren Revisionen des AHV-Gesetzes zweifellos zur Debatte stehen werden. Auch von diesem verfassungspolitischen Gesichtspunkt her drängt sich daher die Verwerfung der logischerweise ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung präsentierten Initiative auf, wie das der Bundesrat, der Nationalrat mit 139 : 1 und der Ständerat mit 34 : 0 Stimmen empfohlen haben.

Anhang:     Geltendes Recht und Wortlaut der Initiative

(BOTSCHAFT des Bundesrates vom 21. März 1977, Seiten 3 und 4)

**1           Ausgangslage und Volksinitiative**

**11          Geltendes Verfassungsrecht**

Am 3. Dezember 1972 haben Volk und Stände mit grossem Mehr einem neuen Artikel 34<sup>quater</sup> der Bundesverfassung zugestimmt, der ein umfassendes Programm für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge enthält. Der zweite Absatz dieses Artikels behandelt die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und lautet wie folgt:

<sup>2</sup> Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ein. Diese gewährt Geld- und Sachleistungen. Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken. Die Höchstreute darf das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen. Die Renten sind mindestens der Preisentwicklung anzupassen. Die Durchführung der Versicherung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können Berufsverbände und andere private oder öffentliche Organisationen beigezogen werden. Die Versicherung wird finanziert:

- a. durch die Beiträge der Versicherten; sind die Versicherten Arbeitnehmer, so tragen ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge;
- b. durch einen Beitrag des Bundes von höchstens der Hälfte der Ausgaben, der vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser gemäss Artikel 32<sup>bis</sup> Absatz 9 zu decken ist;
- c. wenn das Ausführungsgesetz dies vorsieht, durch einen Beitrag der Kantone, der den Beitrag des Bundes entsprechend vermindert.

Wir stellen fest, dass die geltende Verfassung keine Vorschriften über das Rentenalter enthält, sondern diesen Gegenstand der Gesetzgebung überlässt.

**12          Geltende gesetzliche Regelung**

Nach dem seit 1. Januar 1964 geltenden Wortlaut von Artikel 21 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) entsteht der Anspruch auf eine *einfache Altersrente* für Männer nach Vollendung des 65. Altersjahres und für Frauen nach Vollendung des 62. Altersjahres. Bei den Männern ist diese Regelung seit dem Inkrafttreten der AHV, also seit dem Jahre 1948 unverändert geblieben. Bei den Frauen hingegen betrug die Altersgrenze zuerst ebenfalls 65 Jahre, wurde dann aber im Jahre 1957 auf 63 und im Jahre 1964 auf 62 Jahre herabgesetzt.

Der Anspruch auf eine *Ehepaaraltersrente* entsteht, wenn der Ehemann das 65. und die Ehefrau entweder das 60. Altersjahr zurückgelegt hat oder mindestens zur Hälfte invalid ist. Auch diese Altersgrenzen sind seit 1948 unverändert geblieben. Hingegen wurde im Jahre 1964 in Anlehnung an die Invalidenversicherung die

*Zusatzrente für die Ehefrau* eingeführt. Diese steht zurzeit einem rentenberechtigten Ehemann zu, dessen Ehefrau noch nicht 60, aber mindestens 45 Jahre alt ist. Mit unserer Botschaft vom 7. Juli 1976 (BBl 1976 III 1) über die 9. AHV-Revision haben wir Ihnen jedoch beantragt, diese Altersgrenze schrittweise auf 55 Jahre hinaufzusetzen. Gleichzeitig haben wir auch eine Anhebung des Frauenalters für den Bezug der Ehepaar-Altersrente von 60 auf 62 Jahre vorgeschlagen.

### 13 Wortlaut der Initiative

Die am 10. April 1975 eingegangene Initiative verlangt folgende Ergänzung der Bundesverfassung:

*Artikel 34<sup>quater</sup>, Absatz 2, fünfter Satz*

Anspruch auf eine einfache Rente haben: Männer, welche das 60. Altersjahr zurückgelegt haben. Frauen, die das 58. Altersjahr zurückgelegt haben. Anspruch auf eine Ehepaarrente haben Ehemänner, die das 60. Altersjahr zurückgelegt haben, sofern deren Ehefrau entweder das 58. Altersjahr zurückgelegt hat oder mindestens zur Hälfte invalid ist.

*Übergangsbestimmungen:*

Die vorstehenden Bestimmungen über den Eintritt der Rentenberechtigung treten ein Jahr nach ihrer Annahme durch das Volk in Kraft. Sie gelten für alle Versicherten, die in diesem Zeitpunkt die für sie massgebliche Altersgrenze bereits überschritten haben oder die sie in diesem oder einem späteren Zeitpunkt überschreiten.

Die Initiative trägt 56 350 gültige Unterschriften (BBl 1975 I 1757).

Massgebend ist der deutsche Text der Initiative. Der französische und der italienische Wortlaut stimmen mit dem deutschen überein. Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen.

In der von den Initianten vorgeschlagenen Übergangsbestimmung ist lediglich von der Annahme durch das Volk die Rede. Ob es sich bei dieser Formulierung um ein Versehen handle, kann offen bleiben: Materiell ändert sich durch diese Initiativbestimmung nichts am Erfordernis, dass die Initiative zum Inkrafttreten der Annahme durch Volk *und Stände* bedarf (Art. 123 BV). Dabei steht rechtlich nichts entgegen, dass Volk und Stände beschliessen, die Revision trete ein Jahr nach Annahme *durch das Volk* in Kraft. Materiell hat dies keine Bedeutung, weil das Ständemehr damit nicht umgangen ist.