

Bundesblatt

Bern, den 24. Dezember 1971 123. Jahrgang Band II

Nr. 51

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 44.– im Jahr, Fr. 26.– im Halbjahr, Ausland Fr. 58.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschemattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

11 076

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
 zum
Entwurf betreffend die Änderung der Bundesverfassung
auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
 und
Bericht über das Volksbegehren
für eine wirkliche Volkspension
 (Vom 10. November 1971)

Sehr geehrter Herr Präsident,
 sehr geehrte Damen und Herren,

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf neuer Verfassungsbestimmungen auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Art. 34^{quater}, 32^{bis} Abs. 9 und 41^{bis} Abs. 1 Buchst. c) sowie unsern Bericht über das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension, das von der Partei der Arbeit der Schweiz am 2. Dezember 1969 eingereicht wurde, zu unterbreiten.

Übersicht

Der Zeitpunkt für die Lösung des Problems der wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität in seiner Gesamtheit ist gekommen. Das geht insbesondere aus den drei kürzlich eingereichten Volksbegehren hervor, die auf eine Revision von Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung hinzielen. Diese drei Initiativen laufen auf die gleiche sozialpolitische Zielsetzung hinaus, nämlich die Verwirklichung von ausreichenden Vorsorgemassnahmen, wenn sie diese auch mit verschiedenen Mitteln erreichen wollen. Wir stehen vor einem entscheidenden Schritt im Ausbau unseres Systems der sozialen Sicherheit.

Die vorliegende Botschaft besteht aus drei Teilen. Der erste Teil erwähnt die geltenden Verfassungsbestimmungen sowie die Schritte, die in letzter Zeit im Hinblick auf ihre Änderung unternommen wurden; er legt das formelle Problem dar, das durch das gleichzeitige Vorliegen dreier Volksbegehren über die gleiche Verfassungsmaterie entstanden ist. Der zweite Teil ist unser eigentlicher Bericht über das Volksbegehren der Partei der Arbeit. Er zeigt die Gründe auf, weshalb es unseres Erachtens notwendig ist, die Initiative zur Verwerfung zu empfehlen. Im dritten Teil schliesslich erläutern wir den Gegenentwurf, den wir der Initiative der Partei der Arbeit gegenüberzustellen vorschlagen.

Dieser Gegenentwurf beruht auf dem Prinzip der drei Säulen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, für das Sie sich Anfang 1971 nach der Behandlung unseres Berichts über die Förderung der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge ausgesprochen haben (BBl 1970 II 557 ff.). Die eidgenössische AHV/IV (1. Säule) soll so verstärkt werden, dass sie den Existenzbedarf angemessen deckt, wobei die Renten mindestens der Preisentwicklung angepasst werden sollen. Die 8. AHV-Revision, über die wir Sie in unserer Botschaft vom 11. Oktober 1971 orientiert haben, stellt einen wichtigen Schritt in dieser Richtung dar. Die berufliche Vorsorge (2. Säule), gebildet durch die Vorsorgeeinrichtungen der Betriebe, Verwaltungen und Verbände, soll parallel dazu ausgebaut werden. Ihre Leistungen sollen zusammen mit denen der eidgenössischen AHV/IV den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung ermöglichen. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, die berufliche Vorsorge für Arbeitnehmer obligatorisch zu erklären und sie den Selbständigerwerbenden zu gleichwertigen Bedingungen zugänglich zu machen. Massnahmen zugunsten der zweiten Säule sind auch auf dem Gebiete der Steuern in Aussicht genommen. Die Selbstvorsorge (3. Säule), die hauptsächlich in der Spartätigkeit besteht, soll durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumpolitik verstärkt werden. Schliesslich soll dieses soziale Konzept durch Vorkehrungen ergänzt werden, die geeignet sind, die Eingliederung Invaliden zu fördern und Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invaliden zu unterstützen, insbesondere auf dem Gebiete der Betreuung und Pflege solcher Personen sowie des Betriebs entsprechender Heime.

Erster Teil: Allgemeines

.01 Die geltenden Vorschriften

Die Verfassungsgrundlage für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Invalidenversicherung (IV) bildet heute Artikel 34^{quater} BV. Dieser Artikel, der in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1925 angenommen worden ist, lautet wie folgt:

Art. 34^{quater}

¹ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und die Hinterlassenenversicherung einrichten; er ist befugt, auf einen späteren Zeitpunkt auch die Invalidenversicherung einzuführen.

² Er kann diese Versicherungszweige allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

³ Die Durchführung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können öffentliche und private Versicherungskassen beigezogen werden.

⁴ Die beiden ersten Versicherungszweige sind gleichzeitig einzuführen.

⁵ Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone dürfen sich zusammen auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen.

⁶ Vom 1. Januar 1926 an leistet der Bund einen Beitrag in der Höhe der gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks an die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

⁷ Der Anteil des Bundes an den Reineinnahmen aus einer künftigen fiskalischen Belastung gebrannter Wasser wird für die Alters- und Hinterlassenenversicherung verwendet.

Eine erste auf diesem Verfassungsartikel beruhende Gesetzesvorlage wurde 1931 vom Volk verworfen. Erst 15 Jahre später vermochte sich eine zweite Vorlage durchzusetzen. Sie ist als *Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)* vom 20. Dezember 1946 auf den 1. Januar 1948 in Kraft getreten und bildet auch heute noch, nach mehreren Revisionen, die Grundlage der AHV. Am 1. Januar 1960 trat *das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)* vom 19. Juni 1959 in Kraft. AHVG und IVG wurden durch ein drittes Gesetz ergänzt, das ebenfalls auf Artikel 34^{quater} BV beruht, obschon es sich in der Konzeption von den beiden andern erheblich unterscheidet. Es handelt sich um das *Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)* vom 19. März 1965.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Artikel 34^{quater} und den Artikeln 32^{bis} Absatz 9 und 41^{bis} Absatz 1 Buchstabe c BV, die dem Bund ermöglichen, durch die Besteuerung der gebrannten Wasser und des Tabaks einen Teil der für die Finanzierung der AHV benötigten Mittel zu beschaffen.

.02 Neuere Vorstösse für eine Verfassungsänderung auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Kaum war am 1. Januar 1969 die 7. AHV-Revision in Kraft getreten, tauchten neue Revisionsbegehren auf. Diese bezweckten nicht mehr allein eine Verbesserung der eidgenössischen Versicherungen AHV und IV, sondern fassten wie bereits die vom Christlichnationalen Gewerkschaftsbund am 25. August 1966 eingereichte und am 21. Oktober 1968 zurückgezogene Initiative die Probleme der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge als Ganzes ins Auge. In diesem Sinne wurden innerhalb weniger Monate drei neue Volksbegehren eingereicht:

- *die Initiative für eine wirkliche Volkspension*, eingereicht am 2. Dezember 1969 von der *Partei der Arbeit der Schweiz* (hiernach Initiative der Partei der Arbeit genannt; siehe Ziff. .04);
- *die Initiative für die Einführung der Volkspension*, eingereicht am 18. März 1970 von der *Sozialdemokratischen Partei der Schweiz* mit Unterstützung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (hiernach Initiative der sozialdemokratischen Partei genannt; siehe Anhang);

– die Initiative für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, eingereicht am 13. April 1970 von einem überparteilichen Komitee (hiernach überparteiliche Initiative genannt; siehe Anhang).

In Postulaten vom 7. bzw. 9. Oktober 1969 forderten *Nationalrat Kloter* und *Ständerat Heimann* ebenfalls die Einführung eines Vorsorgesystems, das über die heutige AHV/IV hinausgeht, ohne jedoch eine Verfassungsrevision zu verlangen.

Am 5. März 1970 haben ferner *Nationalrat Hofstetter* und *Ständerat Reimann* in den beiden Räten eine gleichlautende Motion eingereicht, in welcher der Bundesrat ersucht wird, eine Vorlage zur Revision von Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung auszuarbeiten. Diese sollte nach den Grundsätzen der überparteilichen Initiative ausgestaltet sein (siehe Ziff. 16).

Die vom Eidgenössischen Departement des Innern eingesetzte *Expertenkommission für die Förderung der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge* (hiernach Expertenkommission für die zweite Säule genannt) hat sich sodann mit grosser Mehrheit für eine obligatorische berufliche Vorsorge für die Arbeitnehmer ausgesprochen. In ihrem Bericht vom 16. Juli 1970 hat sie die Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage vorgeschlagen, welche die Aufgabe und die Struktur jeder der drei Säulen unserer Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge umreissen sollte: die AHV/IV als staatliche Versicherung (1. Säule), die berufliche Kollektivvorsorge (2. Säule) und die individuelle Selbstvorsorge (3. Säule). Von diesem Bericht, dessen Feststellungen und Vorschläge wir uns angeschlossen haben (siehe unsern Bericht vom 2. Sept. 1970 über die Förderung der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge, BBl 1970 II 557 ff.), hat der Nationalrat am 27. Januar und der Ständerat am 17. März 1971 in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen. Gleichzeitig wurden auch die oben erwähnten Motionen Hofstetter und Reimann angenommen.

Im Bericht der *Kommission für Altersfragen* vom 16. Dezember 1966 ist schliesslich die wachsende Bedeutung eines weiteren Gebietes dargelegt worden, nämlich der Betreuung und Pflege der Betagten. Zur Verwirklichung einer Reihe von Wünschen und Begehren wäre eine recht breite Verfassungsgrundlage erforderlich, die es dem Bund ermöglichen würde, sich für diese Aufgaben ungehemmt einzusetzen, insbesondere mittels Subventionen.

.03 Das Nebeneinanderbestehen von drei Initiativen (formelle Fragen)

Die drei oben erwähnten Initiativen betreffen alle dieselbe Verfassungsmaterie. Artikel 28 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 legt das Verfahren für solche Fälle fest. Danach muss die Bundesversammlung die zuerst eingereichte Initiative auch zuerst behandeln. Die andern Begehren folgen in der Reihenfolge ihrer Eingabe, jedoch innerhalb eines Jahres nach der Volksabstimmung über die vorher behandelte Initiative. Dies bedeutet im vorliegen-

den Fall, dass zuerst die Initiative der Partei der Arbeit zu behandeln ist, dann die Initiative der Sozialdemokratischen Partei und schliesslich die überparteiliche Initiative. Selbstverständlich kann sich die Bundesversammlung, wenn sie sich für einen Gegenentwurf zur Initiative der Partei der Arbeit entscheidet, auch den Inhalt der Initiativen der Sozialdemokratischen Partei und des überparteilichen Komitees heranziehen.

Zweiter Teil: Bericht über das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension

.04 Einleitende Bemerkungen

Die von der Partei der Arbeit der Schweiz in Gang gebrachte Initiative für eine wirkliche Volkspension wurde am 2. Dezember 1969 mit 58 085 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie lautet wie folgt:

Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung wird durch die folgende Fassung ersetzt:

Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung ein. Diese Versicherungen sind allgemein und obligatorisch.

Die ausbezahlten Renten entsprechen 60 Prozent des mittleren Jahreseinkommens der fünf günstigsten Jahre, dürfen aber monatlich nicht weniger als Fr. 500.- für Einzelpersonen und Fr. 800.- für Ehepaare und nicht mehr als das Doppelte dieser Summen betragen. Diese Beträge wie alle Renten werden ab 1. Januar 1970 periodisch der Erhöhung der Lebenskosten und des Bruttosozialproduktes angepasst.

Die Beiträge des Bundes und der Kantone betragen nicht weniger als ein Drittel der für die Versicherung notwendigen Totalausgaben. Die natürlichen und juristischen Personen, die sich in einer wirtschaftlich bevorzugten Stellung befinden, werden zu finanziellen Leistungen herangezogen.

Das Gesetz regelt den Einbau der bestehenden Versicherungs-, Pensions- und Fürsorgerkassen in das eidgenössische Versicherungssystem, wobei die durch die Versicherten erworbenen Rechte garantiert werden.

In redaktioneller Hinsicht ist eine Abweichung des deutschen Textes vom französischen, der massgebend ist, festzustellen. Während der französische Text «Les pensions accordées sont égales aux 60 pour cent *au moins* du revenu annuel moyen ...» lautet, heisst es im deutschen Text: «Die ausbezahlten Renten entsprechen 60 Prozent des mittleren Jahreseinkommens ...». Gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes muss der deutsche Text in diesem Punkte dem französischen Text angepasst werden.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

Nach Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes muss die Bundesversammlung bis zum 2. Dezember 1972 darüber Beschluss fassen, ob sie dem Begehren, so wie es lautet, zustimmt oder nicht. Die Frist von Artikel 29 des Gesetzes für die Unterbreitung unseres Berichts endet am 2. Dezember 1971 und ist somit eingehalten.

.05 Rechtliche Beurteilung

Die Initiative der Partei der Arbeit weist die folgenden Merkmale auf:

.051 Allgemeine und obligatorische Versicherungen

Absatz 1 des vorgeschlagenen Textes fordert die Verankerung des Grundsatzes der Allgemein- und Obligatorischerklärung von AHV und IV in der Bundesverfassung, wie ihn bereits das AHVG und das IVG kennen. Eine obligatorische Versicherung, die nur für bestimmte Bevölkerungskategorien Gültigkeit hätte, wie dies bei der Annahme des bestehenden Artikels 34^{quater} BV in Aussicht genommen wurde, wäre nicht mehr zulässig.

.052 Mindestgarantie bei den Renten

Die Initiative setzt Mindestansätze für die AHV- und IV-Renten fest. Von Leistungen anderer Art (z. B. von den Eingliederungsmassnahmen der IV) wird nicht gesprochen, was jedoch nicht den Schluss zulässt, dass sie aufgehoben werden sollten.

Die Renten würden sich monatlich zwischen 500 und 1000 Franken für Einzelpersonen und zwischen 800 und 1600 Franken für Ehepaare bewegen. Grundsätzlich sollten sie mindestens 60 Prozent des mittleren Jahreseinkommens der fünf günstigsten Jahre entsprechen. Die Tragweite dieser Regelung hinge vom Begriff der Mindest- und Höchstrente ab. Es stellt sich die Frage, ob der Mindestbetrag von 500 Franken beispielsweise auch für die Witwen- und Waisenrenten, für die Zusatzrenten sowie für die Teilrenten, die gegenwärtig «pro rata temporis» berechnet werden (z. B. ausländische Arbeiter), gilt. Ob die Höchstgrenze ebenfalls die Hilflosenentschädigungen, die im geltenden System zusätzlich zur Rente ausgerichtet werden, miteinschliessen, ist eine Interpretationsfrage. Auf den ersten Blick scheint der Initiativtext nicht eine völlige Umgestaltung des heutigen Rentensystems und anderer AHV/IV-Leistungen anzustreben. Er versucht eher, die Mindest- und Höchstgrenzen für die Vollrenten und die ganzen Renten festzulegen, die im heutigen System als Basis für die Berechnung der Zusatz- und der Teilrenten sowie der gekürzten Renten dienen.

Die angegebenen Mindest- und Höchstgrenzen haben nur einen relativen Wert, da sie der Preisentwicklung und der Entwicklung des Bruttosozialproduktes zu folgen hätten. Sie sind auf den 1. Januar 1970 bezogen und wären im Zeitpunkt der Annahme der Initiative wesentlich höher.

.053 Finanzierung in rechtlicher Hinsicht

Absatz 3 der Initiative erwähnt als Finanzierungsmittel einzig «die Beiträge des Bundes und der Kantone» und «der natürlichen und juristischen Personen, die sich in einer wirtschaftlich bevorzugten Stellung befinden.» Ist daraus zu schliessen, dass es sich dabei um die einzigen von der Versiche-

zung vorgesehenen Einnahmen handelt? Das wäre mit dem Versicherungsgedanken kaum vereinbar, denn dieser setzt den Beitragsbezug bei dem Versicherten bzw. seinem Arbeitgeber voraus. Aus den Kommentaren anlässlich der Unterschriftensammlung ist übrigens ersichtlich, dass den Initianten eine Finanzierung durch die «öffentliche Hand, die Arbeitgeber, die Versicherten und die privilegiertesten sozialen Schichten» vorschwebte. Auch wenn der Wortlaut von Absatz 3 der Initiative diese Konzeption nicht klar ausdrückt, bildet er keinen Hinderungsgrund für deren Verwirklichung.

Die Höchstgrenze, die heute für den Beitrag der öffentlichen Hand gilt (die Hälfte des nötigen Gesamtbedarfes der Versicherung), wird aufgehoben. An ihre Stelle tritt eine Mindestgrenze, durch die die öffentliche Hand verpflichtet werden soll, mindestens einen Drittel der «notwendigen Totalausgaben» zu decken.

Die Initiative sieht die finanzielle Beteiligung der natürlichen und juristischen Personen, die sich in einer wirtschaftlich bevorzugten Stellung befinden, vor, ohne jedoch auszuführen, in welcher Form. Es stellt sich die Frage, ob es sich um eine Sondersteuer handelt, die vom Bund oder den Kantonen für die Bezahlung der eigenen Beiträge an die Versicherung zu erheben wäre, oder im Gegenteil um einen Sonderversicherungsbeitrag, den «wirtschaftlich bevorzugte» Versicherte entrichten müssten. Von der Beantwortung dieser Fragen hängt in einem gewissen Ausmass die Bedeutung des Satzes ab, dass die Beiträge des Bundes und der Kantone nicht weniger als einen Drittel der für die Versicherung notwendigen Totalausgaben betragen dürfen. Keine der erwähnten Interpretationen ergibt sich jedoch eindeutig aus dem Text der Initiative. Es dürfte schwierig sein, eine solche finanzielle Beteiligung als Sonderversicherungsbeitrag zu betrachten, da einzig natürliche Personen Versicherungseigenschaft haben, während die Initiative auch die juristischen Personen erwähnt. Die erste Interpretation dagegen, wonach es sich um eine Sondersteuer handelt, erscheint im Widerspruch mit dem oben erwähnten Kommentar, welcher die öffentliche Hand und die privilegiertesten sozialen Schichten getrennt voneinander aufzählt.

Es wird nicht davon gesprochen, die *Steuern auf dem Tabak und den gebrannten Wassern* zur Deckung der Ausgaben der Versicherung heranzuziehen. Diese beiden Bundessteuern werden aber nicht von der Initiative betroffen, da sie in den Artikeln 32^{bis} Absatz 9 und 41^{bis} Absatz 1 Buchstabe c BV verankert bleiben.

.054 Einbau der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge

Die Initiative schlägt vor, die zweite Säule (berufliche Vorsorge) in der ersten Säule (staatliche Versicherung) aufgehen zu lassen, wobei die durch die versicherten Personen bei einer Versicherungs-, Pensions- oder Vorsorgekasse erworbenen Rechte zu garantieren wären. Aus der gewählten Formulierung ist nicht genau ersichtlich, ob es sich dabei bloss um eine Möglichkeit für Pensionskassen handelt, sich zur Sicherung ihres Fortbestandes in die AHV/IV einzugliedern, zum Beispiel in Form von anerkannten Vorsorgeeinrichtungen,

oder ob im Gegenteil der Gesetzgeber verpflichtet werden soll, alle Einrichtungen der zweiten Säule ins AHV/IV-System zu integrieren. Diese zweite Hypothese ginge sehr weit, da sie die Existenz einer Vorsorge-, Versicherungs- oder Pensionskasse ausserhalb der eidgenössischen Versicherung unmöglich machen würde. Aber selbst wenn es den Vorsorgeeinrichtungen rechtlich gesehen möglich wäre, ausserhalb der AHV/IV weiterzubestehen, wäre ihre Existenz aus finanziellen Gründen gleichwohl ernsthaft gefährdet: die Erhöhung der AHV/IV-Beiträge wäre so gross, dass die Mehrzahl der Arbeitgeber und Arbeitnehmer praktisch ausserstande wäre, noch Zusatzeinrichtungen zu finanzieren (vgl. Ziff. .07, finanzielle Aspekte der Initiative).

.055 Problem der Ergänzungsleistungen (EL)

Der Text der Initiative spricht weder von der Weiterführung noch von der Aufhebung der Ergänzungsleistungen. Bei genauer Betrachtung des Wortlauts von Absatz 3 erscheint jedoch eine Weiterführung zweifelhaft. Die Ergänzungsleistungen würden sehr wahrscheinlich in der Rentenversicherung aufgehen, da die AHV-Mindestrente für Einzelpersonen höher bemessen wäre als die Einkommensgrenze für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Vergleicht man nun aber diese beiden Ansätze, wird man selbst bei Berücksichtigung der Indexierung der neuen Renten feststellen, dass die so erzielten Verbesserungen für die EL-Bezüger, d. h. für die wirtschaftlich Schwachen, relativ gering wären. Denn das durch die Ergänzungsleistungen garantierte Existenzminimum ist wegen der zulässigen Abzüge vom massgebenden Einkommen höher als die rein zahlenmässige gesetzliche Einkommensgrenze (z. B. Abzüge für Krankheitskosten, Abzüge für Mieten).

.06 Vergleich mit den andern Initiativen

Allen drei Initiativen ist gemeinsam, dass sie versuchen, das Problem der wirtschaftlichen Folgen des Alters, des Todes und der Invalidität gesamthaft zu lösen. Sie unterscheiden sich indessen hinsichtlich des Ausmasses des zu gewährenden Schutzes und in der Wahl der Mittel für seine Verwirklichung.

.061 Allgemeine Konzeption

Die *Initiative der Partei der Arbeit* legt das Gewicht auf die allgemeine obligatorische staatliche Versicherung. Die zweite Säule soll grundsätzlich in dieser aufgehen.

Die *Initiative der sozialdemokratischen Partei* will zur Deckung des Existenzbedarfs die staatliche Versicherung, die sie als Grundversicherung bezeichnet, stärken. Sie sieht ausserdem die Schaffung einer obligatorischen Zusatzversicherung zugunsten der Arbeitnehmer (freiwillig für Selbständigerwerbende) vor. In dieser könnten die privaten und öffentlichen Pensions- und Versicherungskassen zu bestimmten Bedingungen eine wichtige Rolle spielen.

Die *überparteiliche Initiative* schlägt die Verankerung des Dreisäulenprinzips in der Bundesverfassung vor, was ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der AHV/IV, der beruflichen Vorsorge sowie der individuellen Selbstvorsorge voraussetzt. Die berufliche Vorsorge wäre für Arbeitnehmer obligatorisch zu erklären. Entsprechende Vorkehren könnten auch zugunsten von Selbständigerwerbenden getroffen werden.

.062 Mindestschutz

Die *Initiative der Partei der Arbeit* schlägt eine doppelte Mindestgarantie vor: einen absoluten Wert in der Form einer monatlichen indexierten Rente von nicht weniger als 500 Franken für Einzelpersonen und 800 Franken für Ehepaare; einen relativen Wert in der Form von 60 Prozent des mittleren Jahreseinkommens der fünf günstigsten Jahre.

Gemäss der *Initiative der Sozialdemokratischen Partei* sollen die Leistungen der Grundversicherung mindestens den Existenzbedarf decken. Sie sollen zusammen mit den Leistungen der Zusatzversicherung 60 Prozent des massgebenden Erwerbseinkommens erreichen. Da hiebei das versicherbare Höchsteinkommen das Zweieinhalbfache des durchschnittlichen allgemeinen Erwerbseinkommens betragen soll, würden von diesem Mindestschutz nicht nur die unteren Lohnkategorien, sondern auch Kategorien mit relativ hohem Einkommen profitieren.

Gemäss der *überparteilichen Initiative* soll der Existenzbedarf durch die eidgenössische Versicherung (AHV/IV) gedeckt werden; die zusätzlichen Vorsorgemassnahmen sollen ermöglichen, die «gewohnte Lebenshaltung angemessen fortzusetzen.»

.063 Finanzierung

Der Rolle, die die öffentliche Hand bei der Finanzierung der staatlichen Versicherung zu spielen hat, wird in den verschiedenen Initiativen unterschiedliches Gewicht beigemessen.

Nach der *Initiative der Partei der Arbeit* sollen Bund und Kantone mindestens einen Drittel der Totalausgaben tragen. Die Höchstgrenze für die Beiträge der öffentlichen Hand, die gegenwärtig auf die Hälfte des Gesamtbedarfs der eidgenössischen Versicherung festgesetzt ist, würde wegfallen.

Die *Initiative der Sozialdemokratischen Partei* sieht Beiträge der öffentlichen Hand zwischen mindestens einem Drittel und höchstens der Hälfte der Gesamtaufwendungen der Grundversicherung vor. Die Zusatzversicherung ist ausschliesslich durch die Arbeitgeber und die Versicherten zu finanzieren.

Die *überparteiliche Initiative* begrenzt die Beteiligung der öffentlichen Hand auf höchstens einen Drittel der Gesamtaufwendungen der eidgenössischen Versicherung. Der Beitragssatz der Versicherten darf nicht mehr als 8 Prozent betragen. Die berufliche Vorsorge soll ohne Beizug der öffentlichen Hand finanziert werden.

Auf gewisse Eigenheiten dieser Initiative gehen wir in unseren Bemerkungen zum Gegenentwurf näher ein (3. Teil).

.07 Finanzielle Aspekte der Initiative

.071 Finanzielle Auswirkungen für den Zeitabschnitt 1973–1982

Die finanziellen Auswirkungen der Initiative der Partei der Arbeit werden gleich wie bei den anderen Initiativen anhand von Durchschnittsbudgets beurteilt. Als Rechnungsgrundlagen werden die der 8. AHV-Revision (BBl 1971 II 1057ff.) herangezogen. Leistungen und Finanzierung sind damit im wesentlichen auf den AHV-Lohnindex 500 zugeschnitten; dieser Index dürfte 1975 erreicht werden. Es wird zunächst mit statischen Modellen gerechnet, und aus diesen wird dann summarisch auf dynamische Verhältnisse geschlossen. Dabei wird jeweils eine Verschärfung bei der finanziellen Belastung festzustellen sein.

Mit der Verwirklichung dieser Initiative würden die Ausgaben der AHV/IV im Durchschnitt über die zehnjährige Finanzierungsperiode 1973–1982 auf 21,6 Lohnprozente oder auf 16,6 Milliarden Franken im Jahr ansteigen. Die öffentliche Hand hätte hievon mindestens einen Drittel oder wenigstens 5,5 Milliarden Franken im Jahresdurchschnitt der Periode 1973–1982 zu übernehmen. Rund 1,5 Milliarden könnten durch die laufenden Einnahmen aus der fiskalischen Belastung von Tabak und Alkohol, einschliesslich der vorgesehenen Erhöhung der Abgaben auf Zigaretten, gedeckt werden, während die restlichen 4 Milliarden von Bund und Kantonen auf andere Weise aufgebracht werden müssten. Ein Teil davon könnte auf dem Steuerweg von natürlichen oder juristischen Personen, die sich in einer wirtschaftlich bevorzugten Stellung befinden, eingebracht werden. Die Versicherten und ihre Arbeitgeber hätten für die Periode 1973–1982 zusammen mit einer Belastung von 14,4 Lohnprozenten zu rechnen. In diesem Budget sind die Zinsen des Ausgleichsfonds der AHV derart berücksichtigt, dass der Fonds innerhalb der Periode 1973–1982 allmählich auf eine Jahresausgabe ansteigt.

Aus den bisherigen Ausführungen dürfte eindeutig hervorgehen, dass die Verwirklichung dieser Initiative schwerwiegende finanzielle Konsequenzen hätte, insbesondere auch für die öffentliche Hand. An sich ist dies nicht erstaunlich, strebt doch diese Initiative den Einbau der bestehenden Pensionskassen ins System der AHV/IV an. Da sie auch eine Anpassung der Renten an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und des Bruttosozialproduktes verlangt, wäre gegenüber den obgenannten, auf statische Verhältnisse (zum AHV-Lohnindex 500) zugeschnittenen Zahlen mit einer weiteren Belastung von rund 15 Prozent der erwähnten Ausgaben zu rechnen; die Versicherten und ihre Arbeitgeber müssten hier Beiträge im Ausmass von 16 bis 17 Lohnprozenten, je nach effektiver Preis- und Einkommensentwicklung, aufbringen, um das finanzielle Gleichgewicht der AHV/IV während der Periode 1973–1982 zu wahren. Später müssten die Beitragssätze weiter erhöht werden, weil die Zahl der Rentner weiterhin stärker zunimmt als die Zahl der Beitragspflichtigen

und damit das Verhältnis Rentner je Beitragspflichtigen, das sogenannte Rentnerverhältnis, das für die Entwicklung der Belastung der Beitragspflichtigen massgebend ist, mit der Zeit noch weiter ansteigt. Dies ist eine Folge der zunehmenden mittleren Lebensdauer, insbesondere der Rentner, und der damit verbundenen Umschichtung der Bevölkerung auf die einzelnen Altersklassen.

Unter Beibehaltung des heutigen Beitragssystems der AHV/IV, das nicht in Frage gestellt wurde, hätten die Beitragspflichtigen der unteren Einkommensstufen mit dieser Initiative im Vergleich zu unserem Gegenvorschlag rund das Doppelte an Beiträgen an die AHV/IV zu entrichten, ohne jedoch das Doppelte an Leistungen zu erhalten. Insbesondere ergäben sich für die Bezüger von Ergänzungsleistungen keine wesentlich höheren Leistungen, obwohl das Doppelte an Beiträgen zu erbringen wäre.

.072 Finanzielle Vergleiche mit den anderen Initiativen

Die nachstehenden zahlenmässigen Angaben über die finanziellen Auswirkungen der drei Volksbegehren gehen zum Teil nicht direkt aus den Originaltexten hervor. Es musste deshalb auf einige Kommentare zurückgegriffen werden. Es wären auch noch andere als die hier in Rechnung gestellten Deutungen (Rentenformeln usw.) mit den eingereichten Texten vereinbar.

Neben den zehnjährigen Durchschnittsbudgets interessieren vielfach auch die Ausgaben auf weite Sicht, sogenannte ewige Renten. Sie sind deshalb ebenfalls erwähnt. Die durchschnittliche jährliche Lohnsumme (AHV-Lohnindex 500 ab 1975) beträgt für den Zeitabschnitt 1973–1982 77 Milliarden Franken und auf weite Sicht 85 Milliarden, woraus gegebenenfalls auch die Ausgaben in Franken anhand der folgenden Prozentzahlen ermittelt werden können.

Durchschnittliche Jahresausgaben für AHV/IV in Lohnprozenten

(AHV-Lohnindex 500)

Initiative	Zeitabschnitt 1973–1982	Weite Sicht (1973–unbegrenzt)
Partei der Arbeit	21,6	24,9
Sozialdemokratische Partei . .	14,1	16,2
Überparteiliches Komitee ¹⁾ . .	12,5	14,3

Die Belastung der Versicherten und der Arbeitgeber hängt nicht zuletzt von den Beiträgen der öffentlichen Hand ab. Für Vergleichszwecke sei hier angenommen, dass es sich um einen Drittel der Gesamtausgaben handelt. Dieser Ansatz wird übrigens in jeder der Initiativen als Minimum oder Maximum erwähnt. In diesem Fall wäre für die Versicherten und ihre Arbeitgeber zusammen mit folgenden globalen Beitragssätzen für AHV/IV zu rechnen:

¹⁾ Einschliesslich Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

Globale Beitragsansätze¹⁾ für AHV/IV in Lohnprozenten
(AHV-Lohnindex 500; ohne Beiträge öffentliche Hand)

Initiative	Zeitraum 1973–1982	Weite Sicht (1973–unbegrenzt)
Partei der Arbeit	14,4	16,2
Sozialdemokratische Partei ..	9,3	10,4
Überparteiliches Komitee ...	8,2	9,2

Diese Beitragsansätze beziehen sich auf das statische Rechnungsmodell. In der Initiative der Partei der Arbeit wird aber auch eine Anpassung aller Renten an die Preis- und Einkommensentwicklung verlangt, weshalb bei dieser Initiative der in der Fussnote erwähnte höhere Beitragssatz im Vordergrund steht.

Dass die Initiative der Partei der Arbeit auf den ersten Blick die grössten Beitragssätze für AHV/IV erfordert, ist ohne weiteres verständlich, verlangt sie doch den Einbau der Pensionskassen usw., also der Einrichtungen der zweiten Säule nach geltender Vorsorgekonzeption, ins System der AHV/IV (1. Säule). Dagegen verlangen die Initiativen der Sozialdemokratischen Partei und des überparteilichen Komitees den weiteren Ausbau der betrieblichen Vorsorge (2. Säule), wofür sie Beiträge von durchschnittlich rund 8 Lohnprozenten vorsehen. Bei der Gesamtbeurteilung der Initiativen darf dies nicht übersehen werden. Über die *Gesamtbelastung* der drei Initiativen gibt nun folgende Zusammenstellung summarisch Auskunft.

Langfristige Gesamtbelastung in Lohnprozenten

(Durchschnittswerte, bezogen auf die gesamte AHV-Lohnsumme;
AHV-Lohnindex 500)

Initiative	AHV/IV	Pensionskassen	Zusammen
Partei der Arbeit	24,9	—	24,9
Sozialdemokratische Partei ..	16,2	8,0	24,2
Überparteiliches Komitee ²⁾ ..	14,3	8,0	22,3

Diese Zahlen gestatten noch keinen korrekten Vergleich, weil die Grenzeinkommen, bis zu welchen einem Alleinstehenden durch AHV/IV und Pensionskasse eine Gesamtrente von 60 Lohnprozenten gesichert ist, je nach Volksbegehren variieren. Wollte man die drei Initiativen aus finanzieller Sicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen, indem beispielsweise eine Gesamt-

¹⁾ Bezogen auf statische Verhältnisse; bei dynamischer Erhöhung der angeführten Ansätze um rund 15 Prozent bei einer jährlichen Zuwachsrate der Löhne und Renten von 5 Prozent.

²⁾ Einschliesslich Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

rente von 60 Lohnprozenten bis zum doppelten Betrag des mittleren Jahreseinkommens sämtlicher Beitragspflichtigen gesichert werden soll, so wäre bei der sozialdemokratischen und der überparteilichen Initiative längerfristig etwa mit der angegebenen gleich hohen Belastung zu rechnen, während sich bei der Initiative der Partei der Arbeit – infolge des verhältnismässig niedrigen Grenzeinkommens – zusammen mit einer Zusatzversicherung für mittlere bis höhere Einkommen eine höhere Gesamtbelastung ergäbe. Dass die Initiative der Partei der Arbeit auch ohne Zusatzversicherung die grössten Kosten verursacht, ist auf die Überversicherungen zurückzuführen, die diese Initiative mit sich brächte, indem bei ihr beispielsweise die Ehepaarrente höher wäre als der Nettolohn, also höher als der Bruttolohn vermindert um die Beiträge an die AHV/IV.

.08 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Zur Finanzierung einer ausreichenden Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversorgung müssen die Mittel in jedem Fall durch Beiträge der Versicherten, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand aufgebracht werden. Ihr Ausmass wurde unter Ziffer .072 angegeben, wobei wenigstens ein Drittel zulasten der öffentlichen Hand geht. Es fragt sich jedoch, ob eine massive Verlagerung auf öffentliche Subventionen zweckmässig ist, weil dadurch auf fiskalischem Wege wieder Umverteilungen stattfinden, deren Folgen ungewiss sind.

Abgesehen von der beachtlichen finanziellen Belastung sind namentlich die Auswirkungen auf die Kapitalbildung sehr wichtig, weil die Leistungen gemäss der Initiative der Partei der Arbeit massgeblich umlagemässig finanziert werden. Dadurch muss sich das volkswirtschaftlich notwendige Sparen im Rahmen der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge rückläufig entwickeln. (Über die Bedeutung der Spartätigkeit vergleiche Ziff. .15.) Im weitern wäre damit zu rechnen, dass bereits angesammelte Ersparnisse abgebaut würden.

Somit würden unserer Volkswirtschaft für ihren Investitionsbedarf weniger Mittel zur Verfügung stehen, nämlich der privaten Wirtschaft für ihre durch Obligationen finanzierte Investitionen und den Wohnungsbau sowie dem öffentlichen Sektor für den Ausbau der Infrastruktur.

.09 Schlussfolgerungen

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass unser System der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversorgung an einem Wendepunkt angelangt ist. Die Alternative stellt sich nun wie folgt: Entweder wird am Dreisäulenprinzip (oder mindestens an einem Zweisäulenprinzip) festgehalten, indem gleichzeitig sowohl die AHV/IV als auch die berufliche Vorsorge – letztere insbesondere durch Einführung eines Obligatoriums für Arbeitnehmer – namhaft ausgebaut werden, oder aber es wird einseitig nur die staatliche AHV/IV verstärkt, was das Tätigkeitsgebiet der Vorsorgeeinrichtungen von Betrieben, Ver-

waltungen und Verbänden entsprechend einschränken würde. Wir sind der Auffassung, dass die erste dieser Konzeptionen vorzuziehen ist, um so mehr als sie bei den parlamentarischen Beratungen über den Bericht der Expertenkommission für die zweite Säule in weitem Masse befürwortet wurde. Die Initiative der Partei der Arbeit ist mit dieser Konzeption nicht vereinbar.

Zu diesen grundsätzlichen Erwägungen kommen die Gründe wirtschaftlicher und finanzieller Natur, die bereits dargelegt worden sind. Die Revision, wie sie in der Initiative verlangt wird, würde derart beträchtliche finanzielle Mittel und in so kurzer Frist erfordern, dass die öffentliche Hand und die Wirtschaft Mühe hätten, Mittel für andere ebenso dringliche Gegenwartsaufgaben zu finden, wie zum Beispiel für die Wohnbauförderung, die Krankenversicherung, das Bildungswesen und den Umweltschutz. Sie hätte wahrscheinlich auch in kürzerer oder längerer Zeit den Untergang oder die Verstaatlichung der Mehrzahl der Vorsorgeeinrichtungen der Betriebe, Verbände und Verwaltungen sowie das Verschwinden der zu Vorsorgezwecken reservierten Kapitalien zur Folge. Das daraus entstehende Ungleichgewicht auf dem Kapitalmarkt könnte schwere Störungen auf verschiedenen Sektoren der Wirtschaft hervorrufen. Aber selbst auf sozialem Gebiet ist das von der Initiative vorgeschlagene System weit davon entfernt, vollkommen zu sein. Wie wir oben dargelegt haben, könnten jene Personen benachteiligt werden, die das geringste Einkommen aufweisen. Aus allen diesen Gründen sind wir der Auffassung, dass die Initiative der Partei der Arbeit abzulehnen ist.

Wir sind auch der Auffassung, dass das anzustrebende Ziel, nämlich die Garantie eines genügenden Existenzminimums und einer menschenwürdigen Existenz für alle, auf andere und geeignetere Weise verwirklicht werden kann: einerseits durch eine kräftige Aufbesserung der AHV/IV-Renten (1. Säule), wie wir sie in unserer Botschaft zur 8. AHV-Revision vorschlagen, andererseits durch eine neue Verfassungsgrundlage, die es ermöglicht, die berufliche Vorsorge (2. Säule) entscheidend zu verstärken und die Selbstvorsorge (3. Säule) wirksam zu fördern. Dies ist der Gegenstand des beigegeführten Entwurfes, den wir Ihnen als Gegenentwurf zur Initiative der Partei der Arbeit zur Annahme empfehlen.

Dritter Teil: Der Gegenentwurf

.10 Notwendigkeit eines Gegenentwurfs auf Verfassungsebene

Es ist unbestritten, dass die Initiative der Partei der Arbeit auf eine Änderung der Verfassung gerichtet ist. Aber ebenso klar ist, dass die von ihr vorgeschlagenen Verbesserungen auch auf dem Wege der Gesetzgebung erreicht werden könnten, ohne dass Artikel 34^{quater} BV abgeändert werden müsste. Das Vorliegen dieser Initiative allein rechtfertigt also noch nicht die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs auf Verfassungsebene.

Vom rechtlichen Standpunkt aus betrachtet, erscheint es zudem nicht ausgeschlossen, die meisten der nachfolgend erwähnten Reformen auch auf der Grundlage des bisherigen Artikels 34^{quater} BV zu verwirklichen. Das gilt insbesondere

für das Obligatorium der beruflichen Vorsorge. Der Wortlaut dieses Artikels wie auch seine Entstehungsgeschichte zeigen nämlich, dass die aus dem Jahre 1925 stammende Verfassungsnorm dem Gesetzgeber für die Einrichtung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Wahl unter verschiedenen Möglichkeiten lässt und dass mit der Schaffung des AHVG, IVG und ELG diese gesetzgeberischen Kompetenzen noch keineswegs ausgeschöpft sind. Einzig einige Verbesserungen, die in bezug auf die Steuern und die Hilfe für Betagte, Witwen, Waisen und Invalide vorgesehen sind, könnten ohne Verfassungsrevision nicht im gewünschten Umfange erzielt werden.

Auch wenn sich somit, rechtlich gesehen, die Einführung eines Obligatoriums der beruflichen Vorsorge auf dem blossen Gesetzgebungsweg realisieren liesse, ist nicht zu übersehen, dass es sich dabei immerhin um eine grundlegende Erweiterung des uns seit 1948 vertrauten Vorsorgesystems handelt. Deshalb sollten Volk und Stände die Möglichkeit haben, sich über diese neue Ausgestaltung der sozialen Sicherheit auszusprechen. Mit einer Revision von Artikel 34^{quater} BV wird den Stimmberechtigten ermöglicht, zu einer Frage Stellung zu nehmen, die für die Zukunft von grosser Bedeutung ist.

Schliesslich ist auch an die zwei Verfassungsinitiativen zu denken, die neben der Initiative der Partei der Arbeit der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen, falls sie nicht zurückgezogen werden.

Unter diesen Umständen erscheint es notwendig, der Initiative der Partei der Arbeit einen Gegenentwurf *auf Verfassungsebene* gegenüberzustellen. Bei der Beratung des Berichts der Expertenkommission für die zweite Säule, bei der die bereits erwähnten Motionen Hofstetter und Reimann angenommen wurden, haben sich übrigens beide Räte eindeutig in diesem Sinne ausgesprochen.

.11 Vorbereitungsarbeiten und Vernehmlassungsverfahren

Sofort nachdem wir uns den Schlussfolgerungen der Expertenkommission für die zweite Säule (siehe unsern Bericht vom 2. Sept. 1970, BBl 1970 I 557) angeschlossen hatten, haben wir das Bundesamt für Sozialversicherung beauftragt, eine neue Verfassungsgrundlage für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vorzubereiten. Am 21. Januar 1971 hat die Eidgenössische Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Eidg. AHV/IV-Kommission) einem ersten Vorentwurf zugestimmt. Daraufhin hat das Eidgenössische Departement des Innern das Vernehmlassungsverfahren eingeleitet: Am 19. März 1971 wurde den Kantonsregierungen, den politischen Parteien, den Spitzenverbänden der Wirtschaft und andern Organisationen ein im Sinne der AHV/IV-Kommission bereinigter Vorentwurf mit der Einladung zugestellt, bis zum 30. Juni 1971 dazu Stellung zu nehmen. Trotz der durch Artikel 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes bedingten Kürze der Frist haben uns 22 Kantone und Halbkantone sowie 37 (von 41 befragten) Organisationen ihre Vernehmlassung zugestellt.

Keine Vernehmlassung spricht sich gegen die Ausarbeitung einer Verfassungsvorlage als Gegenentwurf zur Initiative der Partei der Arbeit aus. Zahl-

reiche Kantone und Organisationen betonen im Gegenteil, dass eine neue Verfassungsgrundlage auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge heute einer sozialpolitischen Notwendigkeit entspreche. Die sogenannte Dreisäulenkonzeption ist gesamthaft gesehen positiv aufgenommen worden; einige Antworten äussern allerdings Zweifel über die Zweckmässigkeit der ausdrücklichen Erwähnung der dritten Säule (siehe Ziff. .130.1). Der Grundsatz des Obligatoriums der zweiten Säule für Arbeitnehmer wird trotz einiger Vorbehalte nicht angefochten. Indessen werden in zahlreichen Einzelpunkten auseinandergelagerte Standpunkte vertreten. Diese bringen im wesentlichen die unterschiedlichen Konzeptionen zum Ausdruck, welche den drei vorerwähnten Initiativen zu Grunde liegen. Unter den Fragen, die ganz besonders die Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben und zu denen Vorschläge gemacht wurden, sind die finanziellen und wirtschaftlichen Aspekte des Vorentwurfs zu erwähnen, ferner das Problem des Gleichgewichts zwischen der eidgenössischen Versicherung und der beruflichen Vorsorge, bei der zweiten Säule die Anpassung der Renten an die Teuerung, die Übergangsgeneration und die Stellung der Selbständigerwerbenden. Wir werden auf den folgenden Seiten, wo näher auf den Vorentwurf eingegangen wird, auf gewisse Punkte zurückkommen.

Nach dem Vernehmlassungsverfahren hat die Eidgenössische AHV/IV-Kommission am Vorentwurf verschiedene Änderungen vorgenommen. Ihre Vorschläge erschienen uns angebracht; wir schliessen uns ihnen an.

.12 Grundzüge des Gegenentwurfs

Der Gegenentwurf stützt sich in erster Linie auf die Folgerungen der Expertenkommission für die zweite Säule. Er trägt ferner in weitem Masse den Vorstellungen der Initiativen der Sozialdemokratischen Partei und des überparteilichen Komitees sowie den Postulaten Heimann und Kloter Rechnung, wobei noch erwähnt sei, dass die Initianten dieser beiden Volksbegehren in der Expertenkommission für die zweite Säule vertreten waren. Zudem wurden noch weitere Arbeiten berücksichtigt, wie insbesondere der Bericht der Kommission für Altersfragen.

.121 Dreisäulenkonzeption

Der Gegenentwurf will nach seiner Grundidee die sogenannte Dreisäulenkonzeption, von welcher sich Parlament und Bundesrat seit 1964, d. h. seit der 6. AHV-Revision, leiten liessen, in der Verfassung verankern. Es geht folglich nicht darum, die bestehende Ordnung aufzugeben, sondern sie harmonisch weiterzuentwickeln und durch entscheidende Verbesserungen auszubauen. Im Hinblick darauf ist es angezeigt, Stellung und Aufgabe jeder einzelnen der drei Säulen unseres Vorsorgesystems gegen Alter, Tod und Invalidität, nämlich der eidgenössischen Versicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge, in der Verfassung festzulegen.

.122 Deckung des Existenzbedarfs und Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung

Die Betagten, Hinterlassenen und Invaliden sollen die gewohnte Lebenshaltung beibehalten können. Dies entspricht dem zweiten Kerngedanken des Gegenentwurfs. Bei den unteren Einkommenskategorien soll dieses Ziel bereits durch die AHV/IV allein erreicht werden, der die Aufgabe zufällt, den Existenzbedarf zu sichern. Dies ist übrigens das Ziel der 8. AHV-Revision (BBl 1971 II 1057 ff.). Bei den mittleren Einkommenskategorien soll die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung mit Hilfe der beruflichen Vorsorge erreicht werden können, die für Arbeitnehmer obligatorisch und für Selbständigerwerbende, zu gleichwertigen Bedingungen, freiwillig ist. Die Selbstvorsorge kommt zur AHV/IV hinzu; sie ergänzt die berufliche Vorsorge für höhere Kader und ersetzt sie für einen bedeutenden Teil der Selbständigerwerbenden.

.123 Notwendigkeit der Umschreibung der Wesenszüge der drei Säulen in der Verfassung

Während der heutige Artikel 34^{quater} allgemein formuliert ist, umschreibt der Gegenentwurf die Wesenszüge der drei Säulen. Dadurch will man erreichen, dass die staatliche Einflussnahme auf das Notwendige beschränkt bleibt und das vorgesehene System gleichwohl den geforderten Grad des Schutzes wirkungsvoll gewährleistet. Wir werden auf diese Regelung noch im einzelnen zurückkommen. Vorerst sei lediglich darauf hingewiesen, dass die eidgenössische Versicherung durch den Gedanken einer ausgeprägten Solidarität gegenüber den weniger Bemittelten sowie der Eintrittsgeneration gekennzeichnet ist, während im Bereiche der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen im allgemeinen das individuelle Äquivalenzprinzip vorwiegen soll.

.124 Steuerliche Massnahmen

Der Gegenentwurf verleiht dem Bund die Kompetenz, in zwei bestimmten Richtungen Steuervorschriften zu erlassen: einerseits zur Stärkung des beruflichen Vorsorgesystems, anderseits zur Förderung des Ausbaus der Selbstvorsorge.

.125 Hilfe für die Betagten, Invaliden und Hinterlassenen

Die Förderung der Eingliederung Invaliden und die vorab finanzielle Unterstützung der Bestrebungen zugunsten Betagter, Invaliden und Hinterlassener werden gestatten, die Lücken zu schliessen, die ein notgedrungen schematisches gesetzliches System allenfalls noch offenliesse.

.126 Schrittweise Verwirklichung

So wünschenswert die schnelle Errichtung eines umfassenden und ausreichenden Systems der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge auch sein mag, ist es doch nicht weniger notwendig, dabei auch die wirtschaftlichen Ge-

gebenheiten zu berücksichtigen. Deshalb sehen die Übergangsbestimmungen einen schrittweisen Ausbau der eidgenössischen Versicherung und des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge vor. Ein überstürztes Vorgehen könnte nämlich in wichtigen Teilen unserer Volkswirtschaft zu Schwierigkeiten führen und damit indirekt den Unterbau der vorgesehenen Regelung gefährden.

.127 Verbesserung der Grundlage betreffend die Steuerquellen zur Finanzierung der eidgenössischen Versicherung

Wie bisher soll die Besteuerung der gebrannten Wasser und des Tabaks dem Bunde ermöglichen, sich die notwendigen Einnahmen für die Finanzierung der AHV zu beschaffen. Neu ist, dass auch die IV (mit der AHV zur AHV/IV vereinigt) auf die gleiche Weise finanziert wird (Revision von Art. 32^{bis} Abs. 9) und dass die Tabaksteuer nicht nur den natürlichen, sondern auch den synthetischen Tabak erfassen kann, sobald dieser dank dem wissenschaftlichen Fortschritt auf dem Markt erscheint (Revision von Art. 41^{bis} Abs. 1 Buchst. c).

.13 Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen des Gegenentwurfs

.130.1 Absatz 1 des neuen Artikels 34^{quater} (Dreisäulenprinzip)

Absatz 1 hat nur deklaratorische Bedeutung, gleich wie die Artikel 34^{quinquies} Absatz 1 und 31^{bis} Absatz 1 BV. Er legt das auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zu befolgende Ziel fest und stellt das Dreisäulenprinzip als Mittel auf, um zu diesem Ziel zu gelangen. Wenn man an die positive Aufnahme denkt, die der Bericht der Kommission für die zweite Säule im Parlament gefunden hat, so ist daraus zu ersehen, dass dieser Grundsatz den Besorgnissen und Wünschen weiter Bevölkerungskreise entspricht und deshalb an die Spitze der neuen Verfassungsbestimmungen gestellt werden muss.

Im Vernehmlassungsverfahren haben insbesondere der Schweizerische Gewerkschaftsbund und die Sozialdemokratische Partei der Schweiz vorgeschlagen, auf die Erwähnung der Selbstvorsorge (3. Säule) in Artikel 34^{quater} BV zu verzichten, damit die Sparförderung nicht einseitig auf die Altersvorsorge ausgerichtet sei. Diese Kreise zögen es vor, in die Verfassung einen Artikel 34^{sexies} aufzunehmen, als Grundlage für Massnahmen, welche die Vermögensbildung der Arbeitnehmer ganz allgemein erleichtern sollten. Dieser Vorschlag wirft jedoch Probleme auf, die nur eine entfernte Beziehung zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge aufweisen; er könnte in der Abstimmungsvorlage kaum als Bestandteil in den Gegenentwurf zur Initiative für eine wirkliche Volkspension eingefügt werden. Wir möchten aber betonen, dass keine grundsätzliche Unvereinbarkeit zwischen dem Gegenentwurf, den wir Ihnen heute unterbreiten, und dem Vorschlag des Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei besteht: Wenn man heute einen Verfassungsartikel schafft, der das Dreisäulenprinzip auf dem Gebiete der Alters-, Hinter-

lassen- und Invalidenvorsorge festlegt, schliesst dies keineswegs die Möglichkeit aus, bei Bedürfnis in der Verfassung an anderer Stelle eine Bestimmung über die Sparförderung im allgemeinen einzufügen.

Die Ausdrücke «eidgenössische Versicherung», «berufliche Vorsorge» und «Selbstvorsorge» sind allgemein gebräuchlich geworden. Eigentlich kann keiner restlos befriedigen, denn darunter können verschiedene Sachverhalte verstanden werden. So bezeichnet der Ausdruck «eidgenössische Versicherung» nicht notwendigerweise eine staatliche, sondern eine vom Bunde errichtete Versicherung. Die gewählte Terminologie hat jedoch den Vorteil der Einfachheit; massgebend für die Bedeutung der erwähnten Begriffe sind die folgenden Absätze des Gegenentwurfs.

.130.2 Absatz 2 des neuen Artikels 34^{quater} (eidgenössische Versicherung)

Absatz 2 ermöglicht die Fortführung der als AHV und IV bekannten Versicherungen und ihre Entwicklung innerhalb bestimmter Grenzen.

.130.21 Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der erste Satz von Absatz 2 gibt dem Bund – wie schon bisher – die generelle Ermächtigung, auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung einzurichten. Die nachfolgenden Sätze stellen gewisse Grundsätze auf, die der Gesetzgeber beachten muss. Dabei handelt es sich entweder um Anordnungen, die durch das Gesetz zu verwirklichen sind, oder um Vorbehalte, welche die Kompetenzen des Gesetzgebers einschränken. Soweit die Verfassung keine besondern Vorschriften enthält, ist der Gesetzgeber in der Ausgestaltung der eidgenössischen Versicherung frei.

.130.22 Geltungsbereich. Da AHV und IV bereits verwirklicht sind, besteht kein Grund mehr für die Beibehaltung des bisherigen Verfassungstextes, der die Einführung der IV auf einen späteren Zeitpunkt vorsah. Die beiden Versicherungen sind heute schon weitgehend koordiniert. Deshalb erscheint es angezeigt, von nun an AHV und IV als Teile ein und derselben Versicherung aufzufassen, welche die Versicherten gleichzeitig gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität schützt. Dies hindert jedoch den Gesetzgeber nicht, die besondern Bedürfnisse der einzelnen Risiken zu berücksichtigen. Diese Versicherung muss allgemein, d. h. die ganze Bevölkerung umfassend, und obligatorisch sein. Damit wird die gegenwärtige Ordnung bestätigt. Es versteht sich von selbst, dass die freiwillige Versicherung für Schweizer im Ausland weiterhin möglich sein wird.

.130.23 Leistungen. Wie gross die Bedeutung der Renten in der AHV und IV auch immer sein mag, sie bilden dennoch nicht die einzige Leistungsart, die diese beiden Versicherungen kennen.

Der zweite Satz von Absatz 2 des Gegenentwurfs bringt zum Ausdruck, dass die eidgenössische Versicherung nicht als reine Rentenversicherung be-

trachtet werden darf. Somit können die Eingliederungsmassnahmen der IV, sei es in Form von Geld- oder von Sachleistungen, beibehalten werden, ebenso die Hilflosenentschädigungen. In bestimmten Fällen kann anstelle der Renten wie bisher eine einmalige Abfindung (Witwen) treten. Es ist auch nicht auszuschliessen, dass die Versicherung eines Tages für die Betagten Sachleistungen erbringen wird, wie dies bei der Annahme des heutigen Artikels 34^{quater} ja vorgesehen war. Der Begriff der Sachleistungen ist weit auszulegen, so dass er auch Dienstleistungen umfassen kann, wie dies bereits in der IV der Fall ist. Es sei noch hinzugefügt, dass die unter diesen Absatz des Gegenentwurfs fallenden Eingliederungsleistungen den Charakter von individuellen Versicherungsleistungen haben, im Gegensatz zu den kollektiven Leistungen (Subventionen), deren Grundlage Absatz 7 bildet.

Der dritte, der vierte und der fünfte Satz betreffen ausschliesslich die Renten, die im Dreisäulensystem von sehr grosser Wichtigkeit sind. Die Renten der eidgenössischen Versicherung sollen den Existenzbedarf angemessen decken. Diese Bestimmung setzt gleichzeitig ein Ziel, welches der Gesetzgeber erreichen soll, und eine Grenze, die verhindern soll, dass sich die eidgenössische Versicherung auf Kosten der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen ausdehnt. Von der gleichen Sorge um das Gleichgewicht zwischen der ersten und der zweiten Säule ist Absatz 4 des Gegenentwurfs getragen.

Was ist nun unter «Existenzbedarf» zu verstehen? Dieser Begriff, dem man auch in den Initiativen der Sozialdemokratischen Partei und des überparteilichen Komitees begegnet, wurde schon von der Kommission für Altersfragen definiert. Man versteht darunter nicht das biologische Existenzminimum schlechthin, unter dessen Grenze Leben und Gesundheit eines Menschen bedroht wären, sondern «einen unter den heutigen Gegebenheiten vertretbaren höheren Betrag, der erforderlich ist, um den alten Leuten einen einfachen, aber menschenwürdigen Lebensabend zu ermöglichen» (Bericht der Kommission für Altersfragen, S. 160). Zwischen den einzelnen Individuen können Unterschiede bestehen, weshalb der Gegenentwurf den Existenzbedarf nicht absolut, sondern «angemessen» garantiert. Diese Formulierung lässt dem Gesetzgeber einen gewissen Ermessensbereich. Wenn die überparteiliche Initiative vom «jeweiligen durchschnittlichen Existenzbedarf» spricht, so meint sie wohl das gleiche. Mit dem Wort durchschnittlich wird aber eine ziemlich präzise mathematische Komponente ins Spiel gebracht, die in der Praxis Anlass zu Auslegungsschwierigkeiten bieten könnte. Wir haben dem Wort «angemessen» den Vorzug gegeben.

Der Gegenentwurf sieht vor, dass die Höchstreute das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen darf. In der heutigen Ausgestaltung der AHV und IV beträgt das Verhältnis der Mindestrente zur Höchstreute 1:2, der Verfassungsartikel von 1925 lässt aber auch einen weiteren Rahmen zu. Es sei an dieser Stelle nur erwähnt, dass 1948 das Verhältnis in der AHV 1:3,125 gewesen ist. Durch Fixierung eines Höchstverhältnisses von 1:2 im Gegenentwurf, soll dem AHV/IV-Rentensystem ein gewisser Versicherungscharakter erhalten bleiben,

ohne jedoch weiter als bis zur Deckung des Existenzbedarfs zu gehen; dieser kann, wie eben ausgeführt wurde, unterschiedlich sein.

Nur ganze Vollrenten sollen den Existenzbedarf decken, nicht jedoch Teilrenten, die bloss eine unvollständige Beitragsdauer (pro rata temporis) aufweisen. Auch die halben Invalidenrenten, die ausserachtet werden, wenn eine noch beachtliche Erwerbsfähigkeit besteht, können für sich allein nicht die Deckung des Existenzbedarfs zum Ziele haben.

Der Gegenentwurf sieht vor, dass die Renten mindestens der Preisentwicklung anzupassen sind. Damit soll ihre Kaufkraft sichergestellt werden. Diese Anpassung, welche die laufenden Renten ebenso wie die Neurenten umfasst, kann periodisch vorgenommen werden, wobei die zeitlichen Abstände so zu wählen sind, dass die Rentner nicht unter der Teuerung zu leiden haben. Dabei kann auf den vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit laufend errechneten Landesindex der Konsumentenpreise abgestellt werden.

Die Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung wird zwar nicht erwähnt, ergibt sich aber für alle Neurenten ohne weiteres aus der Tatsache, dass die AHV/IV-Rente eine Komponente des im Gegenentwurf vorgeschlagenen Gesamtsystems der Vorsorge ist, welches die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung ermöglichen soll. Das schliesst die Notwendigkeit in sich, der AHV/IV-Rente den gleichen relativen Wert im Verhältnis zum Erwerbseinkommen zu erhalten. Bei den laufenden AHV/IV-Renten bleibt eine allfällige Anpassung an die Lohnentwicklung offen. Der Gegenentwurf besagt klar, dass die Anpassung an die Preisentwicklung eine Mindestgarantie ist. Eine Anpassung an die Lohnentwicklung wäre also verfassungsmässig möglich, würde aber schwere finanzielle Probleme stellen, die unter den Ziffern .071 und .141 erörtert werden.

.130.24 Durchführung. In bezug auf die Durchführung der eidgenössischen Versicherung ergeben sich bei Zustimmung zum Gegenentwurf keine wichtigen Änderungen. Die Mitwirkung der Kantone bleibt bestehen. Statt jedoch, wie im heutigen Text des Verfassungsartikels, nur den Beizug öffentlicher oder privater Versicherungskassen vorzusehen, erscheint es angezeigt, den Kreis der in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Organisationen zu erweitern und ausdrücklich auch die Berufsverbände anzuführen. Damit wird dem Bestehen der Verbandsausgleichskassen und der besondern Organisation der IV auf dem Gebiete der Eingliederung Rechnung getragen.

.130.25 Rechtliche Aspekte der Finanzierung. Die eidgenössische Versicherung soll, wie bisher, teils durch die Versicherungsbeiträge und teils durch die öffentliche Hand finanziert werden.

Es wurde auch die Frage einer allfälligen Maximierung des Beitragsansatzes, wie sie die überparteiliche Initiative vorsieht, geprüft. Hiezu ist zu bemerken, dass die Versicherung über die nötigen finanziellen Mittel verfügen muss, wenn sie die ihr gesetzten Ziele erreichen soll. Deshalb dürfen vor allen Dingen ihre Finanzierungsquellen nicht in einem solchen Ausmass eingeschränkt werden, dass dadurch die Deckung des Existenzbedarfs verunmöglicht würde.

Dies könnte jedoch dann sehr wohl eintreten, wenn die im überparteilichen Volksbegehren enthaltenen Bestimmungen übernommen würden, welche sowohl den Beitrag der öffentlichen Hand als auch den Beitragsansatz für die Versicherten und die Arbeitgeber begrenzen (siehe Ziff. 14: finanzielle Fragen). Zwar könnte der Maximalansatz der Beiträge auch höher als bei 8 Prozent festgesetzt werden (diesen Maximalansatz sieht die überparteiliche Initiative vor). Damit würde man der eidgenössischen Versicherung ermöglichen, den Existenzbedarf unter den heute bekannten wirtschaftlichen und demographischen Gegebenheiten zu decken. Die Erreichung dieses Ziels wäre jedoch gefährdet, wenn sich die Verhältnisse in einer nicht voraussehenden Art ändern würden. Ein Verfassungsartikel ist aber für die Dauer bestimmt und sollte nicht zu oft einer Revision unterzogen werden müssen. Ferner sollte er für seine Anwendung auch eine gewisse Elastizität aufweisen. Deshalb ist die Eidgenössische AHV/IV-Kommission nach eingehender Prüfung des Problems zur Auffassung gelangt, dass die Festlegung eines Höchstansatzes der Beiträge in der Verfassung mehr Nachteile als Vorteile hätte und dass deshalb darauf zu verzichten sei. Wir schliessen uns dieser Auffassung an. Bei der Behandlung von Absatz 4 des Gegenentwurfs werden wir auf dieses Problem zurückkommen (siehe Ziff. 130.4 unten).

Die Aufteilung der Beiträge auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist heute paritätisch. Der Gegenentwurf sieht vor, diesen Grundsatz in der Verfassung zu verankern. Er weicht in diesem Punkte von der Initiative der Sozialdemokratischen Partei ab, die eine andere Beitragsaufteilung – ein Drittel zulasten der Arbeitnehmer, zwei Drittel zulasten der Arbeitgeber – fordert. Wir sind mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission der Ansicht, dass eine hälftige Aufteilung der AHV/IV-Beiträge billig ist und dass eine für die Arbeitnehmer günstigere Lösung eher für die Beiträge der zweiten Säule ins Auge zu fassen wäre (Abs. 3 Buchst. a des Gegenentwurfs). Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung hat zur Folge, dass das Gesetz keinen andern Verteilungsmodus für die Beiträge vorschreiben kann. Selbstverständlich werden aber die Arbeitgeber nach wie vor frei sein, ihrerseits die Beiträge zu übernehmen, die sie von Gesetzes wegen vom Einkommen der Arbeitnehmer abziehen dürften. Auch muss betont werden, dass der vorgeschlagene Text nur die Beitragsaufteilung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zum Gegenstand hat; offen bleibt die Frage, ob der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer Beitragsschuldner gegenüber der Versicherung ist. Es tritt also auch in diesem Punkte keine Änderung des jetzigen AHV/IV-Beitragssystems ein.

Der Höchstbeitrag der öffentlichen Hand bleibt, wie bis anhin, auf die Hälfte der Ausgaben der Versicherung begrenzt. Die von bestimmten Organisationen geforderte Festsetzung eines Mindestbeitrags der öffentlichen Hand in der Verfassung erachten wir nicht als notwendig. Wir sind vielmehr mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission der Auffassung, dass die Lösung dieses Problems wie bisher dem Gesetzgeber zu überlassen ist. Dieser wird also den jährlich durch die öffentliche Hand zu erbringenden Beitrag sowie dessen Aufteilung zwischen Bund und Kantonen festzulegen haben.

Der vom Bund zu tragende Anteil an der Finanzierung der eidgenössischen Versicherung wird soweit als möglich aus der fiskalischen Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser zu decken sein. Inskünftig wird somit neben der AHV auch die IV von diesen Einnahmen profitieren.

Bezüglich des Tabaks bestätigt der vorgeschlagene Verfassungstext ausdrücklich die bisherige Auslegung des geltenden Verfassungsartikels, wonach nur die Tabaksteuer und die Tabakzölle, nicht aber die Warenumsatzsteuer für die AHV/IV zweckgebunden sind. Im übrigen wird mit dem Wort «Reineinnahmen» zum Ausdruck gebracht, dass die Kosten für die Erhebung dieser Steuern, für die Absatzförderung des Inlandtabaks sowie die Ausgaben der Alkoholverwaltung vorweg abzuziehen sind. Unter «Tabak» ist nach der neuen Fassung von Artikel 41^{bis} Absatz 1 Buchstabe c BV nicht nur der natürliche, sondern auch der synthetische Tabak zu verstehen (siehe Ziff. .130.9 unten).

Wie bis anhin soll dem Bund nur die Hälfte der Einnahmen aus der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser zu Finanzierung der eidgenössischen AHV/IV verbleiben (Art. 32^{bis} Abs. 9 BV). Die andere Hälfte geht an die Kantone. In dieser Beziehung ändert der Gegenentwurf an der bestehenden Ordnung nichts. Diese hat sich bewährt. Insbesondere trägt die Beteiligung der Kantone an den Reineinnahmen der Alkoholverwaltung dazu bei, dass die Alkoholordnung reibungslos durchgesetzt werden kann. Die Alkoholverwaltung ist in mannigfacher Hinsicht auf die Unterstützung der Kantone angewiesen. Die Frage einer allfälligen Überführung des *Spezialfonds des Bundes für die AHV* (Tabak/Alkohol) in den Ausgleichsfonds der AHV wird unter Ziffer .143 erörtert.

.130.3 Absatz 3 des neuen Artikels 34^{quater} (berufliche Vorsorge)

Gestützt auf die Bestimmungen dieses Absatzes soll eine berufliche Vorsorgeordnung verwirklicht werden können, wie sie von der Expertenkommission für die zweite Säule vorgezeichnet worden ist. Der Inhalt von Absatz 3 entspricht im wesentlichen den Schlussfolgerungen des Kommissionsberichts, den wir Ihnen am 2. September 1970 zur Kenntnis gebracht haben (BBl 1970 II 557 ff.).

.130.31 Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung. Nach den Worten des Einleitungssatzes des dritten Absatzes sollen die Leistungen der beruflichen Vorsorge (2. Säule) zusammen mit denen der eidgenössischen Versicherung (1. Säule) den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden ermöglichen, ihre bisherige Lebenshaltung fortzusetzen. Es kann angenommen werden, dass die gewohnte Lebenshaltung im allgemeinen dann fortgesetzt werden kann, wenn eine Einzelperson im Alter auf ein Ersatzeinkommen zählen kann, das mindestens 60 Prozent ihres letzten Brutto-Erwerbseinkommens beträgt, was im Mittel ungefähr zwei Dritteln des Nettoeinkommens entspricht. Da die Ehepaare verhältnismässig höhere AHV/IV-Leistungen erhalten (Ehepaarrente oder Zusatzrente für die Ehefrau), wird sich dieser Prozentsatz für sie

entsprechend erhöhen. Diese Konzeption ist aber nicht im Sinne einer absoluten Bewertung zu verstehen. Bei Personen in bescheidenen Verhältnissen kommen sich die Fortsetzung der Lebenshaltung und die Deckung des Existenzbedarfs sehr nahe. Vor allem nach der 8. AHV/IV-Revision wird für diese Personen die AHV/IV-Rente allein ein Einkommen ergeben, das gleich hoch und manchmal sogar höher als das frühere Arbeitseinkommen ist. Ihre Unterstellung unter die berufliche Vorsorge rechtfertigt sich folglich nicht. Der Gesetzgeber wird die Einkommensgrenze festlegen müssen, von welcher an die in diesem Absatz vorgeschriebenen Massnahmen Geltung haben werden.

Es versteht sich von selbst, dass sich der vorgesehene soziale Schutz nur bis zu einem im Gesetz festzulegenden Plafond erstrecken kann. Es ist sicher nicht Aufgabe des Bundes, sehr wohlhabenden Personen die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung zu garantieren. Das Wort «angemessen» besagt dies klar. Höhere Kader und Personen in den liberalen Berufen sind in die in diesem Absatz vorgesehenen Massnahmen eingeschlossen, jedoch wird nur der unter dem gesetzlichen Plafond liegende Teil ihres Einkommens obligatorisch (oder freiwillig für Selbständigerwerbende) versichert.

.130.32 Verpflichtungen des Arbeitgebers. In Buchstabe *a* (in Verbindung mit dem Einleitungssatz von Abs. 3) wird der Arbeitgeber verpflichtet, sein Personal gegen die Risiken Alter, Tod und Invalidität bei einer den gesetzlichen Vorschriften entsprechenden Vorsorgeeinrichtung zu versichern. Wie aber dem vorher Gesagten zu entnehmen ist, wird dies nur Arbeitnehmer betreffen, deren Einkommen eine Mindestgrenze übersteigt; für Personen mit bescheidenem Einkommen wird die AHV/IV allein die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung gewährleisten. Das Gesetz wird diesen Grundsatz genauer bestimmen und dabei den Verhältnissen besonderer Kategorien von Arbeitnehmern (z. B. mit Teilzeit- oder vorübergehender Arbeit) Rechnung tragen.

Nach dem Wortlaut des Vorentwurfs wird der Arbeitgeber «mindestens» die Hälfte der Beiträge übernehmen müssen. Es wird daher möglich sein, im Gesetz eine andere Verteilungsart als in der AHV/IV vorzusehen.

.130.33 Von den Vorsorgeeinrichtungen zu erfüllende Bedingungen. Buchstabe *b* sieht vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen zur Erfüllung ihrer Aufgabe im Rahmen des Obligatoriums gewissen Mindestanforderungen genügen müssen. Entsprechend der Auffassung der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission haben wir darauf verzichtet, diese im Gegenentwurf aufzuzählen, um einen bereits sehr langen Verfassungstext nicht übermässig zu belasten. Diese Mindestvorschriften werden in einem Rahmengesetz festzulegen sein und sich insbesondere auf die Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen, die Aufnahmebedingungen, die Höhe der Versicherungsbeiträge, den zu gewährenden Versicherungsschutz, die Sicherstellung der Kaufkraft der Leistungen, die Erhaltung der Vorsorge bei Stellenwechsel (Freizügigkeit), die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Verwaltung sowie die Finanzierung (Finanzierungssystem, finanzielles Gleichgewicht, Anlage der Fonds usw.) beziehen müssen. Der Bericht der Expertenkommission für die zweite Säule gibt in dieser Hinsicht recht aus-

fürhlich Auskunft über die Möglichkeiten der künftigen Ausgestaltung des Obligatoriums und enthält Zahlenbeispiele (BBl 1970 II 613 ff.).

Was die Freizügigkeit betrifft, so wird die neue Ordnung die erworbenen Rechte des Versicherten vollständig wahren müssen, und zwar unabhängig davon, ob dieser in einem privat- oder öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis steht. Diese Garantie wird folglich weiter gehen als jene der neuen Artikel 331 ff. OR (Arbeitsvertragsrecht). Es darf jedoch angenommen werden, dass die Freizügigkeit nur innerhalb der Grenzen des garantierten Mindestschutzes oder, genauer, der gesetzlichen Mindestbeiträge vollständig und umfassend sein wird.

Am Schlusse von Buchstabe *b* ist vorgesehen, dass der Bund die Vorsorgeeinrichtungen verpflichten kann, «sich für die Lösung besonderer Aufgaben einer gesamtschweizerischen Einrichtung anzuschliessen». Wir denken dabei im besondern an das Problem der Anpassung der laufenden Renten an die Preisentwicklung. Die Mehrzahl der Fachleute ist der Ansicht, dass es nicht möglich sei, dieses Problem ganz im Rahmen des Kapitaldeckungsverfahrens zu lösen, insbesondere wegen der nicht voraussehbaren Unregelmässigkeit der Preissteigerung. Wenn jedes Unternehmen frei ist, dieses Problem selbständig zu lösen, könnte der Fall eintreten, dass Rentner eines Tages den vorgeschriebenen sozialen Schutz verlieren würden, zum Beispiel im Falle einer Betriebsauflösung. Auch soll vermieden werden, dass Arbeitnehmern, die dem Pensionierungsalter nahe sind, als besonders schwere Last für den Betrieb empfunden werden, der für die Finanzierung der Teuerungszulagen seiner Vorsorgeeinrichtung aufkommen muss. Dann würden nämlich ältere Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt in eine schwierige Lage geraten. Deswegen muss die Möglichkeit bestehen, jede Vorsorgeeinrichtung zu zwingen, sich bei einer gesamtschweizerischen Einrichtung rückzuversichern, die das Teuerungsrisiko nach dem Umlageverfahren übernehmen würde. Es könnte sich dabei um einen Pool aller Vorsorgeeinrichtungen, oder, bei dessen Fehlen, um eine staatliche Einrichtung handeln.

Neben dem Teuerungsproblem werden vielleicht auch andere Probleme gleicher Art eine obligatorische Gesamtlösung verlangen: Es handelt sich einerseits um die Rückversicherung von Personen mit erhöhtem Todes- oder Invaliditätsrisiko, die ohne Vorbehalt in die Vorsorgeeinrichtung sollten aufgenommen werden können, andererseits um die Rückversicherung gegen eine wirtschaftliche Katastrophe, die die Vorsorgeeinrichtung des Betriebes und die versicherten Arbeitnehmer treffen könnte.

.130.34 Auffangeinrichtung für Arbeitnehmer. Es muss in Betracht gezogen werden, dass Arbeitgeber nicht die Möglichkeit oder nicht den Willen haben könnten, die gesetzlichen Vorsorgemassnahmen zu ergreifen. Der Bund wird deshalb dafür sorgen müssen, dass mindestens eine Auffangeinrichtung besteht, die allen offensteht und bei der Arbeitnehmer, denen keine genügende Vorsorgeeinrichtung zur Verfügung steht, zwangsweise versichert werden kön-

nen. Dies ist der Sinn von Absatz 3 Buchstabe *c* des Gegenentwurfs. Um zu diesem Ziel zu gelangen, kann der Bund beispielsweise die Sozialpartner oder die schweizerischen Lebensversicherungsgesellschaften zur Mitwirkung beziehen. Wir sind mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission der Auffassung, dass eine eidgenössische Auffangkasse mit staatlichem Charakter erst dann zu schaffen wäre, wenn sich dies als notwendig erweisen sollte, d. h. wenn keine andere befriedigende Lösung möglich ist. Das geht aus dem Ausdruck «nötigenfalls» im Gegenentwurf hervor. Angesichts der grossen Anzahl von Kantonsregierungen, die sich der Schaffung von kantonalen Auffangkassen widersetzen, haben wir andererseits darauf verzichtet, eventuell kantonalen Kassen die Aufgabe von Auffangeinrichtungen zu übertragen. Selbstverständlich sind die Kantone nach wie vor frei, kantonale Einrichtungen zu betreiben, die den auf ihrem Gebiet domizilierten Personen und Betrieben offen stehen, ohne jedoch zwangsweise das Personal anschliessen zu können, dass der obligatorischen beruflichen Vorsorge untersteht.

.130.35 Versicherung der Selbständigerwerbenden. Absatz 3 Buchstabe *d* des Gegenentwurfs bildet die Grundlage für eine freiwillige Versicherung zugunsten der Selbständigerwerbenden. Es geht in erster Linie darum, ihnen den Beitritt zu einer Vorsorgeeinrichtung zu Bedingungen zu ermöglichen, die denjenigen, die für Arbeitnehmer gelten, gleichwertig sind. Die Mannigfaltigkeit der in Frage kommenden Berufe schliesst ein allgemeines Obligatorium auch bei einer sehr elastischen Ausgestaltung aus. So stellen sich beispielsweise die Probleme der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in der Landwirtschaft ganz anders als im Kleingewerbe oder bei den liberalen Berufen. Der Bund muss jedoch auf Ersuchen der interessierten Berufsorganisationen die Möglichkeit haben, zugunsten der einen oder andern Kategorie von Selbständigerwerbenden einzugreifen. Der Gegenentwurf erteilt ihm die hierfür erforderlichen verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Es wäre gestützt darauf zum Beispiel möglich, den Arbeitgeber bei derselben Vorsorgeeinrichtung wie sein Personal zu versichern. Für einzelne Kategorien von Selbständigerwerbenden könnte auch ein kollektives Berufsvorsorgeobligatorium ins Auge gefasst werden, das sich einzig auf die Risiken Tod und Invalidität erstrecken würde.

Was ist unter der Formulierung «zu gleichwertigen Bedingungen wie die Arbeitnehmer» zu verstehen? Die berufliche Vorsorge beruht auf dem individuellen Äquivalenzprinzip, was bedeutet, dass die dem Versicherten ausgerichteten Leistungen den einbezahlten Beiträgen entsprechen müssen. Bei den Arbeitnehmern übernimmt der Arbeitgeber einen Teil (mindestens die Hälfte) der Beiträge. Es ist klar, dass Selbständigerwerbende, die die freiwillige berufliche Vorsorge beanspruchen möchten, den ganzen geschuldeten Beitrag übernehmen müssen, da kein Arbeitgeber für sie einen Anteil trägt. Die Formulierung «zu gleichwertigen Bedingungen» bedeutet also, dass die Vorsorgeeinrichtung für Selbständigerwerbende grundsätzlich den gleichen gesetzlichen Vorschriften entsprechen muss wie die Vorsorgeeinrichtungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge für Arbeitnehmer gemäss Absatz 3 Buchstabe *b*.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob der Bund die Versicherung der Selbständigerwerbenden nicht subventionieren sollte, und zwar als Ersatz für die fehlenden Arbeitgeberbeiträge. Die Eidgenössische AHV/IV-Kommission ist der Auffassung, dass die zweite Säule ohne Beitrag der öffentlichen Hand finanziert werden muss; diesem Standpunkt schliessen wir uns an. Im Gegensatz zu Absatz 2 des Gegenentwurfes, der sich auf die eidgenössische Versicherung bezieht, gibt Absatz 3 dem Bund keine Ermächtigung, Subventionen auszurichten.

.130.36 *Rechtspflege und Aufsicht.* Es hat sich die Frage gestellt, ob es nicht angebracht wäre, dem Bund die Kompetenz zum Erlasse von Vorschriften auf dem Gebiete der Rechtspflege und der Aufsicht zu übertragen. Mit der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission finden wir, dass eine solche Vorschrift im Gegenentwurf nicht notwendig ist, da Rechtspflege und Überwachung derart eng mit der Verwirklichung der vorgenannten Massnahmen verknüpft sind, dass in der Gesetzgebungskompetenz auch diese Punkte eingeschlossen sind.

Im Vernehmlassungsverfahren haben verschiedene Kantone und Organisationen gewünscht, dass die Rechtspflege in der beruflichen Vorsorge den in der AHV zuständigen Rekursbehörden übertragen werden und dass das Verfahren einfach, rasch und kostenlos sein solle. Wir sind der Auffassung, dass dieses komplexe Problem auf der Ebene der Gesetzgebung zu regeln ist.

.130.4 Absatz 4 des neuen Artikels 34^{quater} (Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule)

Im Gesamtsystem der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge haben die eidgenössische Versicherung (1. Säule) und die berufliche Vorsorge (2. Säule) je ihre spezifische Aufgabe zu erfüllen. Die allgemeine und obligatorische eidgenössische Versicherung soll den Existenzbedarf decken; dies ist der Gegenstand von Absatz 2 des neuen Artikels 34^{quater} BV. Die berufliche Vorsorge ergänzt die eidgenössische Versicherung und soll eine angemessene Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung ermöglichen. Es versteht sich, dass je mehr die eidgenössische Versicherung sich ausdehnt, desto geringer der Tätigkeitsbereich der beruflichen Vorsorge sein wird. Das Dreisäulensystem ist nur dann sinnvoll, wenn die berufliche Vorsorge auf lange Frist lebensfähig bleibt. Deshalb hat sich die Eidgenössische AHV/IV-Kommission bemüht, eine Formulierung zu finden, die ein bestimmtes Gleichgewicht zwischen der ersten und der zweiten Säule gewährleisten soll.

Im Gegenentwurf, der den Kantonen und den Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet wurde, war Absatz 4 wie folgt gefasst:

⁴ Der Bund ist dafür besorgt, dass im Gesamten und auf weite Sicht im Rahmen des vorgeschriebenen Mindestschutzes ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber an die eidgenössische Versicherung einerseits und an die berufliche Vorsorge andererseits gewahrt wird.

Gegen diesen Absatz wurden viele Einwände vorgebracht. Das Gleichgewicht der Beiträge wurde in dieser Fassung teils als zu elastisch, teils als zu

starr betrachtet. Diese Einwände haben die Eidgenössische AHV/IV-Kommission bewogen, den Text auszuarbeiten, den wir Ihnen heute unterbreiten: Es wird nicht mehr von einem Gleichgewicht zwischen den Beiträgen gesprochen, sondern davon, dass der Bund dafür besorgt ist, dass «sich sowohl die eidgenössische Versicherung als auch die berufliche Vorsorge auf weite Sicht ihrem Zweck gemäss entwickeln können». Der neue Absatz 4 überträgt dem Bund keine zusätzliche Kompetenz auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; er kann insbesondere nicht als Grundlage für die Ausrichtung von Subventionen zugunsten der zweiten Säule dienen. Er wird jedoch den Gesetzgeber bei jeder neuen Revision der eidgenössischen Versicherung zwingen, das parallele Bestehen der beruflichen Vorsorge zu berücksichtigen.

Ein besonders wichtiges Problem der beruflichen Vorsorge ist die Anpassung der laufenden Renten an die Preisentwicklung. Gemäss Ziffer .130.32 wäre es möglich, die Vorsorgeeinrichtungen zu verpflichten, dieses Risiko bei einer gesamtschweizerischen Einrichtung, die auf dem Umlageverfahren beruhen würde, rückzuversichern. Eine andere Lösung wäre die periodische Erhöhung der Leistungen der eidgenössischen Versicherung, ebenfalls mit dem Zweck, die verminderte Kaufkraft der laufenden Renten der beruflichen Vorsorge auszugleichen. Diese Art des Vorgehens könnte aber auf weite Sicht den ersten Pfeiler auf Kosten des zweiten verstärken. Wir sind der Auffassung, dass sie mit Absatz 4 noch vereinbar ist, jedoch nur innerhalb bestimmter Grenzen und nur unter der Bedingung, dass den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge daraus kein schwerer Nachteil erwächst.

**.130.5 Absatz 5 des neuen Artikels 34^{quater}
(Steuerbefreiungen und Steuererleichterungen)**

Die Expertenkommission für die zweite Säule hat in ihrem Bericht dargelegt, dass geeignete steuerliche Massnahmen des Bundes und der Kantone eine unentbehrliche Ergänzung des Pensionskassenobligatoriums darstellen. Die überparteiliche Initiative zielt in dieselbe Richtung, wenn sie verlangt, dass das Gesetz «die Steuerbefreiung der Beiträge und der anwartschaftlichen Ansprüche» zu ordnen habe.

Obwohl die Expertenkommission für die zweite Säule die Meinung vertreten hat, eine den neuen Verhältnissen angepasste steuerliche Behandlung der beruflichen Vorsorge dränge sich gebieterisch auf, geht Absatz 5 des Gegenentwurfs nicht soweit, dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden Steuererleichterungen zugunsten der zweiten Säule vorzuschreiben. Die Vorschläge dieser Kommission lassen sich nicht verwirklichen, bevor die mannigfachen Auswirkungen einer Steuerreform durch die interessierten Steuerbehörden eingehend abgeklärt worden sind. Wichtig ist, dass im Zeitpunkt, da diese Prüfungen zu positiven Resultaten geführt haben, der Bund die *verfassungsmässige Kompetenz* besitzt, auf dem Wege der Gesetzgebung die erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Für die Steuern des Bundes ergibt sich verfassungsmässig kein Problem: der Bund könnte bereits heute sein Steuersystem den Bedürfnissen der zweiten Säule anpassen. Anders verhält es sich bei den kantonalen Steuern. Der Bund würde hier mangels ausdrücklicher Verfassungskompetenz Gefahr laufen, bei Überschreitung gewisser Grenzen die kantonale Steuerhoheit zu verletzen (Art. 3 BV). Deshalb erwähnt der Gegenentwurf in Absatz 5 nur die Kantone. Für den Fall, dass der Bund von dieser Kompetenz Gebrauch macht, erachten wir es als gegeben, dass er für sein eigenes Steuersystem die gleichen Steuerbefreiungsgrundsätze anwenden muss. Das entspricht zudem den gegenwärtigen Steuerharmonisierungsbestrebungen.

Obwohl die Gemeindesteuern in gleichem Masse betroffen werden wie die kantonalen Steuern, erwähnt Absatz 5 die Gemeinden nicht. Wir nehmen als selbstverständlich an, dass die kommunalen Steuern verfassungsrechtlich unter die kantonale Steuerordnung subsumiert werden können.

Zu beachten ist ferner, dass diese Bestimmung des Gegenentwurfs nicht nur die steuerliche Behandlung der beruflichen Vorsorge, sondern auch der eidgenössischen Versicherung selbst betrifft. Damit soll der Grundsatz aufgestellt werden, dass die erste und die zweite Säule unseres Sozialvorsorgesystems steuerlich gleich behandelt werden müssen.

.130.6 Absatz 6 des neuen Artikels 34^{quater} (Selbstvorsorge)

Diese Bestimmung bezweckt die Förderung der Selbstvorsorge, der dritten Säule unserer Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Es handelt sich jedoch nicht darum, auf diese Weise ein Steuerprivileg für die grossen Einkommen zu schaffen. Es gilt vielmehr, an die zahlreichen Selbständigerwerbenden zu denken, deren sozialer Stand mit dem der Arbeitnehmer, die dem Obligatorium unterstehen, vergleichbar ist. Vielen von ihnen wird es, selbst freiwillig, nicht möglich sein, sich bei einer Einrichtung der beruflichen Vorsorge zu versichern, weil sie gezwungen sind, alle ihre Einnahmen in ihrem Betriebe zu investieren. Wenn den Arbeitnehmern gestützt auf Absatz 5 des neuen Artikels 34^{quater} BV Steuervergünstigungen in bezug auf die Beiträge gewährt werden, die sie an eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge entrichten haben, so ist es billig, die Selbständigerwerbenden steuerlich nicht weniger günstig zu behandeln.

Andererseits ist die dritte Säule nicht ausschliesslich Sache der Selbständigerwerbenden. Viele Arbeitnehmer, selbst mit bescheidenem Einkommen, sparen für den Lebensabend. Es muss sich dabei nicht unbedingt um Banksparen handeln; die Spartätigkeit kann zum Beispiel auch in der Tilgung von Hypothekenschulden bestehen. Absatz 6 des Gegenentwurfs soll Anstrengungen in diesem Sinne fördern.

Es muss indessen betont werden, dass Absatz 6 des Gegenentwurfs nur auf das in Absatz 1 umschriebene Ziel, nämlich die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, Anwendung findet. Diese Vorschrift kann also nicht als Grundlage für die Sparförderung schlechthin dienen (siehe Ziff. .130.1).

Die Expertenkommission für die Förderung des Sparens hat in ihrem Bericht von 1965 eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, die bestimmt sind, die Selbstvorsorge voranzutreiben, wie z. B. Steuerabzüge für Versicherungsprämien und Sparkapitalzinsen oder auch die Förderung des Bausparens. Es wird Sache des Gesetzgebers sein, die geeignetsten Mittel zu bestimmen und sie so zu gestalten, dass sie wirksam dem sozialen Ziel der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge gemäss dem neuen Artikel 34^{quater} BV dienen.

Absatz 6 des Gegenentwurfs überträgt dem Bund eine neue Kompetenz, welche die kantonale Steuerhoheit berührt. Die Formulierung «in Zusammenarbeit mit den Kantonen» zwingt jedoch den Bund, von dieser Kompetenz mit Zurückhaltung Gebrauch zu machen.

.130.7 Absatz 7 des neuen Artikels 34^{quater} (Hilfsmassnahmen)

.130.71 Förderung der Eingliederung Invalider. Nach dem Wortlaut des Gegenentwurfs ist der Bund verpflichtet, die Eingliederung Invalider zu fördern. Das Wort «Eingliederung» ist im weiten Sinne zu verstehen: es umfasst nicht nur die berufliche Eingliederung, sondern auch die Sonderschulung und die medizinische Eingliederung, mit einem Wort alles, was nach dem IVG zur Eingliederung dient; der Gesetzgeber könnte aber noch weiter gehen, zum Beispiel auf dem Gebiete der sozialen Eingliederung.

Zwar sieht bereits Absatz 2 des Gegenentwurfs die Gewährung von Geld- und Sachleistungen durch die eidgenössische Versicherung vor, was Eingliederungsmassnahmen einschliesst. Dort handelt es sich aber um individuelle Versicherungsleistungen, während die Massnahmen von Absatz 7 des Gegenentwurfs kollektiver Natur sind und den *Beiträgen* entsprechen, die auf Grund der Artikel 72–75 des IVG an Institutionen ausgerichtet werden, denen bei der Eingliederung Invalider eine Aufgabe zufällt.

Es stellt sich die Frage, warum der Gegenentwurf eine solche Bestimmung aufweist, da das IVG schon seit langem bedeutende Beiträge auf diesem Gebiete zulässt, ohne dass der heutige Artikel 34^{quater} dies ausdrücklich vorsieht. Der Grund liegt darin, dass der geltende Artikel 34^{quater}, der in allgemeinen Formulierungen ausgedrückt ist, extensiv ausgelegt werden kann, was beim Gegenentwurf schwieriger sein dürfte, da er eine Anzahl bestimmter und ausführlicher Vorschriften enthält. In Anbetracht dieser Gliederung des vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikels muss er deshalb eine besondere Bestimmung aufweisen, die als Grundlage für die Ausrichtung solcher Subventionen dienen kann.

.130.72 Andere Förderungsmassnahmen. Absatz 7 des Gegenentwurfs gibt dem Bund die Möglichkeit, über die bei der Eingliederung Invalider erforderlichen Förderungsmassnahmen hinauszugehen. Er ermöglicht dem Bund, mittels Subventionen «die Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invalider» zu unterstützen und somit bestimmten Wünschen und Vorschlägen des Berichts der Kommission für Altersfragen zu entsprechen. Diese Förde-

rungsmassnahmen können sich auf verschiedene Gebiete erstrecken, so auf die Pflege und Betreuung (eingeschlossen die Förderung der Selbsthilfe), auf den Betrieb von Heimen für Betagte, Invalide und Hilflose und auf die Ausbildung von Fachpersonal.

Die Formulierung «unterstützt Bestrebungen» schliesst ein direktes Tätigwerden des Bundes zugunsten des obenerwähnten Personenkreises aus. Da der Bund im Hintergrund bleibt, wird es somit an den zuständigen privaten und öffentlichen Institutionen sowie den Kantonen und Gemeinden liegen, die entsprechenden Verstösse zu unternehmen und bei der Verwirklichung der betreffenden Massnahmen mitzuwirken. Selbstverständlich wird der Bund an die Gewährung derartiger Subventionen die Bedingung ihrer zweckmässigen Verwendung knüpfen.

Unter den Subventionsempfängern sind besonders die Stiftung Für das Alter, die Vereinigung Pro Infirmis und die Stiftung Pro Juventute (Art. 10 ELG) zu erwähnen. Mit diesen Mitteln können sie weiterhin gewisse Lücken schliessen, da ja die Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen nicht jeden Einzelfall voraussehen können. Diese Institutionen können ferner in Notlagen lindernd eingreifen, und zwar unabhängig davon, ob die betroffenen Personen versichert sind oder nicht.

Mehrere parlamentarische Vorstösse haben die Dringlichkeit von Subventionen zur Förderung des Baus von Alterswohnungen betont (siehe die Postulate der Nationalräte Pierre Glasson vom 21. Juni 1967 und Jaggi vom 6. März 1968 sowie die Motion von Nationalrat Ernst Weber vom 1. Dez. 1969). Diesen Wünschen könnte gestützt auf den Wortlaut des Gegenentwurfs grundsätzlich entsprochen werden. Aus Gründen der Koordination und zur klaren Abgrenzung der Kompetenzen wird es jedoch angezeigt sein, die Ausrichtung von Subventionen für Alterswohnungen soweit als möglich auf den neuen, in Vorbereitung befindlichen Verfassungsartikel über die Förderung des Wohnbaus zu stützen (BBl 1971 I 1657). Das Nähere wird bei der Ausarbeitung der betreffenden Gesetzgebung festzulegen sein.

.130.73 Finanzierung. Die Mittel, die der Bund auf Grund von Absatz 7 des neuen Verfassungsartikels 34^{quater} gewährt wird, werden grundsätzlich durch die eidgenössische Versicherung selbst finanziert, wie dies heute gestützt auf die Artikel 72 ff. IVG bereits geschieht. Diese Aufwendungen werden in die Berechnung des Höchstbeitrages der öffentlichen Hand gemäss Absatz 2 Buchstabe *b* einbezogen. Absatz 7 lässt dem Bund immerhin die Möglichkeit, andere Mittel heranzuziehen.

.130.8 Der neue Absatz 9 von Artikel 32^{bis} BV (fiskalische Belastung gebrannter Wasser)

Wie bereits unter Ziffer .130.25 festgestellt, hält diese Bestimmung im wesentlichen den bisherigen Zustand aufrecht. Lediglich der zweite Satz des geltenden Absatzes 9 von Artikel 32^{bis} BV ist leicht abgeändert worden, weil

AHV und IV inskünftig eine versicherungsmässige Einheit bilden sollen. Im übrigen verweisen wir auf die Bemerkungen zu den Ziffern .130.25, .142 und .143.

.130.9 Der neue Absatz 1 Buchstabe c von Artikel 41^{bis} BV (Tabakbesteuerung)

Die Besteuerung des Tabaks trägt bereits heute zur Finanzierung der AHV bei. Gemäss Artikel 34^{quater} Absatz 2 Buchstabe *b* soll sich das auch in Zukunft nicht ändern. Nach dieser Bestimmung ist der Anteil des Bundes für die eidgenössische Versicherung vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser zu decken. Die Tabaksteuer ist demnach von grosser Bedeutung für die künftige Entwicklung der AHV und fortan auch der IV.

Der geltende Artikel 41^{bis} BV räumt dem Bund die Kompetenz ein, Steuern vom Tabak oder, genauer, «vom rohen und vom verarbeiteten Tabak» zu erheben. Es erscheint nun aber nicht ausgeschlossen, dass in den nächsten Jahren Zigaretten, die keinen Tabak enthalten, auf dem Markte erscheinen. Die Versuche auf diesem Gebiet sind schon weit fortgeschritten, und es muss bereits jetzt mit dieser Möglichkeit gerechnet werden. Es besteht jedoch kein Zweifel, dass die jetzige Fassung von Artikel 41^{bis} Absatz 1 Buchstabe *c* die Besteuerung tabakfreier Rauchwaren nicht zulässt; dadurch könnten die zur Finanzierung der eidgenössischen Versicherung bestimmten Einnahmen eine empfindliche Einbusse erleiden. Um dies zu vermeiden, schlagen wir Ihnen vor, Artikel 41^{bis} Absatz 1 Buchstabe *c* so zu ändern, dass der Bund Steuern künftighin nicht nur vom rohen und verarbeiteten Tabak erheben kann, sondern zusätzlich «auf andern Stoffen und daraus hergestellten Erzeugnissen, die wie roher und verarbeiteter Tabak verwendet werden».

Das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement hat den Vorentwurf von Artikel 41^{bis} Absatz 1 Buchstabe *c* BV 56 interessierten Stellen (Kantonen, politischen Parteien und Organisationen) zur Vernehmlassung unterbreitet. Von 42 eingegangenen Antworten haben uns 39 vorbehaltlos zugestimmt. Zwei Vernehmlassungen betonen indessen, dass eine synthetische Zigarette, wenn sie nikotin- und teerfrei hergestellt würde, nicht oder nur in reduziertem Masse besteuert werden sollte. Die Abwägung dieser Anträge wird zu gegebener Zeit Sache des Gesetzgebers sein. Vorläufig geht es nur darum, die *Möglichkeit* der Besteuerung in der Verfassung vorzusehen.

.131.0 Absatz 1 des neuen Artikels 11 der Übergangsbestimmungen (provisorische Fortsetzung der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV)

Gemäss Gegenentwurf bezweckt die eidgenössische AHV/IV, den Existenzbedarf der Bevölkerung in angemessener Weise zu decken. Die Ergänzungsleistungen (EL) könnten somit logischerweise abgeschafft werden, sobald dieses Ziel mit den AHV/IV-Renten allein erreicht ist. Da nun aber das durch die EL

tatsächlich garantierte Existenzminimum wegen der zugelassenen Abzüge vom Einkommen merklich über dem im Gesetz rein zahlenmässig festgesetzten Niveau liegt, könnte dieses Ziel nur dann ganz erreicht werden, wenn die Rentenbeträge der AHV/IV relativ hoch angesetzt würden. Die daraus unserer Wirtschaft erwachsende finanzielle Belastung wäre, vor allem wenn sie auf einen Schlag einträte, nur schwer tragbar. Dies kann den Ausführungen unter Ziffer . 14 entnommen werden. Das angestrebte Ziel wird sich also nur schrittweise verwirklichen lassen, und demzufolge werden die auf Grund des ELG entrichteten Beiträge des Bundes nur allmählich, das heisst etappenweise, abgebaut werden können.

Am Schluss des ersten Absatzes der Übergangsbestimmungen ist von der Finanzierung der EL die Rede. Die EL beruhen zurzeit auf derselben Verfassungsgrundlage wie die AHV und die IV, und die kraft des ELG ausgerichteten Subventionen werden als Beiträge des Bundes an die AHV und IV betrachtet. Diese dürfen nicht mehr als die Hälfte der gesamthaft erforderlichen Aufwendungen für die Versicherung betragen. Der im Gegenentwurf vorgesehene Text will diese Regelung in ihrer ganzen Tragweite beibehalten. Es ist wichtig, dass sich die öffentlichen Ausgaben, global gesehen auch in Zukunft in einem festumgrenzten Rahmen halten. Wenn dann der Gesetzgeber den Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand an AHV/IV festsetzen muss, wird er nicht nur die in Artikel 34^{quater} Absatz 2 BV verankerte absolute Grenze (Hälfte der Versicherungsausgaben) berücksichtigen müssen, sondern auch den Aufwendungen von Bund und Kantonen zur Finanzierung der EL Rechnung zu tragen haben.

.131.1 Absatz 2 des neuen Artikels 11 der Übergangsbestimmungen (Verwirklichung des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge)

In Absatz 2 der Übergangsbestimmungen sind zwei verschiedene Fristen vorgesehen. Die erste Frist (10 bis 20 Jahre) betrifft die Leistungen, die der Eintrittsgeneration ausgerichtet werden sollen. Die zweite Frist (5 Jahre) bezieht sich auf die Beiträge, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach Inkrafttreten des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge entrichten müssen.

.131.11 Mindestschutz für die Eintrittsgeneration. Da die berufliche Vorsorge auf dem individuellen Äquivalenzprinzip beruht, hängen die für jeden Versicherten ausgerichteten Leistungen von den Beiträgen ab, welche für ihn bezahlt worden sind. Bei normalen Bedingungen ist mit einer Zeitspanne von 30 bis 40 Jahren zu rechnen, damit eine ausreichende Rente finanziert werden kann. Je kürzer diese Frist bemessen ist, desto höher werden die Beiträge. Bei fehlenden Beitragsjahren besteht die Möglichkeit des Einkaufs dieser Jahre, wobei der dem notwendigen Deckungskapital entsprechende Betrag zu entrichten ist. Dies kann der Fall sein, wenn ein nicht mehr ganz junger Arbeitnehmer in die Pensionskasse seines neuen Arbeitgebers aufgenommen werden soll. Es ist also klarzustellen, in welcher Situation sich die Personen be-

finden werden, die im Zeitpunkt der Einführung des Obligatoriums der zweiten Säule noch nicht oder nicht ausreichend versichert sind. Dies ist der Gegenstand der zwei ersten Sätze von Absatz 2 der Übergangsbestimmungen.

Einerseits wäre es aus sozialen Erwägungen zu begrüßen, dass der durch die berufliche Vorsorge gewährte Mindestschutz den Betagten, Invaliden und Hinterlassenen möglichst rasch zugute käme. Andererseits muss man sich vergegenwärtigen, dass mit zunehmendem Alter eines Versicherten im Zeitpunkt des Eintritts in eine Vorsorgeeinrichtung auch seine Einkaufssumme grösser wird. Es handelt sich folglich auch um ein finanzielles Problem. Die Expertenkommission für die zweite Säule hat ausgerechnet, dass bei einer vollständigen Gleichstellung der Eintrittsgeneration mit den Normalversicherten der Teil der versprochenen und durch die Beiträge nicht gedeckten Leistungen im Mittel eine Summe von ungefähr 100 Prozent der entsprechenden Jahreslohnsumme ausmachen würde. Bei einer Übergangszeit von 15 Jahren könnte dieses Eintrittsdefizit im Mittel auf 50 Prozent des entsprechenden Einkommens reduziert werden (siehe den Bericht der Kommission für die zweite Säule, Ziff. 23.1.4. und 23.1.5., BBl 1970 II 630 ff.).

Das Parlament hat bei den Beratungen über diesen Bericht diese 15jährige Frist als zu lang befunden. Deshalb sah der Vorentwurf, den das Eidgenössische Departement des Innern den Kantonen und Organisationen unterbreitete, aus sozialpolitischen Gründen eine Frist von nur 10 Jahren vor.

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens hat uns bewogen, die vorgeschlagene Lösung zu überprüfen. Das Problem der Dauer der Übergangszeit ist nämlich aufs engste mit der Frage verbunden, wer das Eintrittsdefizit beim Obligatorium zu bezahlen hat. Eine Beanspruchung der öffentlichen Hand zu diesem Zweck kommt nicht in Frage, weil die obligatorische berufliche Vorsorge im Gegensatz zu AHV und IV nicht die ganze Bevölkerung betrifft. Die Ausrichtung solcher Subventionen würde eine Bevorzugung bestimmter Personengruppen gegenüber andern darstellen (Selbständigerwerbende der gleichen sozialen Schicht; Arbeitnehmer mit zu niedrigem Einkommen für die Versicherung der zweiten Säule; Arbeitnehmer, die bereits bei einer bestehenden Vorsorgeeinrichtung versichert sind und dafür oft beträchtliche finanzielle Aufwendungen erbracht haben). Es kann auch nicht im Interesse des zur Eintrittsgeneration gehörenden Arbeitnehmers liegen, wenn der ihn beschäftigende Arbeitgeber zu grosse Lasten tragen muss; dies könnte sich für ihn auf dem Arbeitsmarkt nachteilig auswirken. Aus dem gleichen Grunde sollten allfällige Solidaritätsbeiträge beim jüngern Personal im gleichen Betriebe gewisse Grenzen nicht übersteigen. Daraus folgt, dass vielleicht der Versicherte selbst einen grossen Teil des Eintrittsdefizits der beruflichen Vorsorge wird tragen müssen, und zwar entweder auf einmal oder in jährlichen Tilgungsbeträgen. Deshalb muss die Dauer der Übergangszeit sorgfältig abgewogen werden, um zu verhindern, dass eine Bestimmung diejenigen benachteiligt, zu deren Gunsten sie geschaffen wurde.

Absatz 2 der Übergangsbestimmungen trägt diesem Umstand Rechnung und entspricht den Beschlüssen der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission. Er sieht eine nach der Einkommenshöhe gestaffelte Übergangszeit von 10 bis 20 Jahren

vor. Je höher das Einkommen ist, desto länger wird die Übergangszeit bemessen sein. So wird ein grosser Teil der Arbeitnehmer in den Genuss des ihrer Lebenshaltung entsprechenden Mindestschutzes gelangen, wenn sie eine Beitragszeit von mindestens 10 Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes aufweisen können. Nach 20 Jahren werden alle, die während dieser Zeit Beiträge bezahlt haben, den Mindestschutz geniessen. Vom sozialen Gesichtspunkt aus ist diese Lösung gerechtfertigt, denn mit steigendem Einkommen nimmt das Bedürfnis nach sozialem Schutz ab. Folglich wird mit abnehmendem Einkommen ein Einschreiten des Gesetzgebers notwendiger. Die Lösung hat ferner den Vorteil, dass das finanzielle Problem der Eintrittsgeneration leichter gelöst werden kann, weil der bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichernde Lohnanteil proportional kleiner ist bei Arbeitnehmern mit kleinem als bei solchen mit grossem Einkommen, da die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung im ersten Falle bereits in beträchtlichem Masse durch die eidgenössische Versicherung garantiert wird. Vor allem die Deckung des Eintrittsdefizits für Personen mit grossem Einkommen wird sehr teuer sein ; es darf angenommen werden, dass für diese Gruppe von Versicherten eine Übergangszeit von 20 Jahren tragbar ist.

Aus dem Text des Gegenentwurfs ist zu ersehen, dass Personen, die während weniger als 10 Jahren (oder 20 Jahren bei höheren Einkommen) Beiträge bezahlt haben, trotzdem in den Genuss von Leistungen kommen werden, wenn auch in reduzierter Masse. Das Gesetz wird die während der Übergangszeit geschuldeten Mindestleistungen festlegen, wobei die Risiken Alter, Tod und Invalidität nötigenfalls unterschiedlich behandelt werden können. Das Gesetz wird auch den Kreis der Personen bezeichnen, die zur Eintrittsgeneration gehören. Nicht darunter fallen Personen, die aus persönlichen Gründen erst nachträglich dem Obligatorium der beruflichen Vorsorge unterstellt werden (Beginn einer unselbständigen Erwerbstätigkeit, Rückkehr aus dem Ausland usw.).

Nicht zur Eintrittsgeneration werden die Arbeitnehmer gehören, die im Zeitpunkt der Einführung des Obligatoriums im AHV-Alter stehen. Damit aber auch diese Altersklassen einen angemessenen Versicherungsschutz erhalten, haben wir Ihnen in unserer Botschaft über die 8. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung (siehe BBl 1971 II 1057 ff.) vorgeschlagen, die AHV/IV-Renten auf den 1. Januar 1973 und dann nochmals auf den 1. Januar 1975 beträchtlich zu erhöhen. Diese Verbesserungen werden fast ausschliesslich durch die aktive Bevölkerung unter 65 Jahren finanziert.

Gemäss Gegenentwurf wird das Gesetz «durch Sondervorschriften den Verhältnissen derjenigen Versicherten Rechnung tragen, für die der Arbeitgeber vor Inkrafttreten des Gesetzes Vorsorgemassnahmen getroffen hatte». Mit dieser Regelung kann nötigenfalls von dem im ersten Satz dieses Absatzes aufgestellten Grundsatz abgegangen werden. Damit soll ein Missbrauch der Vorschriften über die Eintrittsgeneration verhindert werden, besonders seitens der Personen, die bereits früher bei einer Pensionskasse versichert waren und die infolge Auflösung des Arbeitsvertrags eine Auszahlung ihrer persönlichen Beiträge erwirkt hatten.

.131.12 Schrittweise Erhöhung der Beiträge. Die Übergangsfrist von 5 Jahren im letzten Satz von Absatz 2 der Übergangsbestimmungen betrifft die Beitragsansätze. Sie ermöglicht den Betrieben, die die Einführung des Obligatoriums allenfalls in eine heikle finanzielle Lage versetzt, ihre Soziallasten schrittweise zu erhöhen. Denn es muss berücksichtigt werden, dass nicht alle Wirtschaftszweige finanziell gleich stark sind und dass auch der Ausbau der ersten Säule eine nicht unbeachtliche Erhöhung der Beiträge erfordern wird.

.14 Finanzielle Probleme des Gegenentwurfs

.141 Erhöhung der AHV/IV-Ausgaben und ihre Auswirkungen auf den Beitragsansatz

Die Absätze 2 und 4 des Gegenentwurfs stecken den Rahmen für die eidgenössische Versicherung, die AHV/IV, nach unten und oben ab. Innerhalb dieses Rahmens wird der Gesetzgeber die Leistungen der AHV/IV festzulegen haben. Dementsprechend werden auch die finanziellen Belastungen, je nach Lösung, etwas variieren. Zur zahlenmässigen Illustration seien als Beispiel unsere Anträge zur 8. AHV-Revision angeführt. Mit dieser Revision wird der Ausbau zu existenzsichernden Renten der AHV/IV weitgehend vollzogen, so dass das Rentenniveau beinahe schon in den erwähnten Rahmen passt. Dies kommt auch bei der Gesamtbelastung zum Ausdruck. Überdies ist gleich wie bei der überparteilichen Initiative vorläufig die Beibehaltung der Ergänzungsleistungen vorgesehen; die Kosten hierfür werden jedoch zurückgehen.

Die folgenden Beträge sind unter den gleichen Rechnungsannahmen, wie im zweiten Teil unter Ziffer .071 angeführt, ermittelt worden (insbesondere AHV-Lohnindex 500 ab 1975).

Im Durchschnitt über die Periode 1973–1982 ist mit jährlichen Gesamtausgaben von 12,3 Lohnprozenten zu rechnen; davon entfallen 10,2 Prozent auf die AHV, 1,7 Prozent auf die IV und 0,4 Prozent auf die Ergänzungsleistungen. Die Gesamtbelastung liegt zunächst noch unter denen der Initiativen, auf weite Sicht hingegen liegt sie mit 14,6 Lohnprozenten zwischen denen der überparteilichen und der sozialdemokratischen Initiative von 14,3 bzw. 16,2 Lohnprozenten.

Die globalen Beitragsansätze, die zur Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts während der nächsten 10 Jahre erforderlich sind, hängen auch von den Zuwendungen der öffentlichen Hand ab. Die Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen, etwa 290 Millionen Franken im Jahresdurchschnitt der Periode 1973–1982, werden nach wie vor ganz von der öffentlichen Hand übernommen werden. Bei den von uns im Rahmen der 8. AHV-Revision beantragten Beiträgen von Bund und Kantonen an die AHV/IV (bei der AHV bis 1977 ein Fünftel, ab 1978 ein Viertel und bei der IV die Hälfte der jeweiligen Ausgaben) ist mit einem globalen Beitragsansatz für AHV/IV von 8,3 Lohnprozenten im Durchschnitt über die Periode 1973–1982 zu rechnen (geltender AHV/IV-Ansatz = 5,8%).

Über die Anpassung der Renten an die Preis- und Einkommensentwicklung, insbesondere über die volle Dynamisierung der Renten, ist hier Gleiches wie im zweiten Teil unter Ziffer .071 zu sagen.

Für weitere Einzelheiten über die Finanzierung sei hier auf unsere Botschaft vom 11. Oktober 1971 zur 8. AHV-Revision verwiesen.

.142 Beiträge der öffentlichen Hand

Wie bereits aus Ziffer .130.25 (Rechtliche Aspekte der Finanzierung) ersichtlich, wird dem Gesetzgeber bei der Festlegung der jährlichen Beiträge der öffentlichen Hand weiterhin ein grosser Spielraum eingeräumt, da Absatz 2 des Gegenentwurfs nur eine Höchstgrenze, die nicht überschritten werden darf (Hälfte der Gesamtausgaben der eidgenössischen Versicherung), aber keine Begrenzung nach unten aufweist. Um die künftige Inanspruchnahme der öffentlichen Hand genau beurteilen zu können, muss auf unsere Botschaft betreffend die 8. AHV-Revision Bezug genommen werden. Wir haben dort die Gründe näher erläutert, warum es dem Bund und den Kantonen in den nächsten Jahren nicht möglich sein wird, einen grösseren Anteil der AHV/IV-Ausgaben zu übernehmen, als in jener Botschaft ausgeführt wird und hier unter Ziffer .141 erwähnt ist. Zum Beispiel würde ein Beitrag von einem Drittel der Gesamtausgaben der AHV/IV die Finanzkraft des Bundes und der Kantone bei weitem überfordern.

Nach der geltenden Verfassungsgrundlage kann der sogenannte Tabakfonds auf den unter Ziffer .143 noch näher eingegangen wird, nur für die AHV und die Ergänzungsleistungen zur AHV verwendet werden. Nach Absatz 2 des Gegenentwurfs sowie den Übergangsbestimmungen wird der Bund fortan die Beiträge an die AHV, die IV sowie an die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV gänzlich dem Fonds entnehmen können. Diese Regelung wird insbesondere die Finanzierung vereinfachen. Es sei hinzugefügt, dass unmittelbar nach Annahme der Verfassungsvorlage durch Volk und Stände dieser Fonds ohne Änderung des IVG für die IV verwendet werden kann, da das IVG über diesen Punkt keine Bestimmung enthält. Hingegen ist eine Fondsentnahme zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur IV erst nach Revision von Artikel 9 ELG möglich, da dessen Wortlaut ausdrücklich vorschreibt, dass die Beiträge für diese Bezüger «aus allgemeinen Bundesmitteln» gewährt werden müssen.

.143 Entwicklung des Spezialfonds des Bundes für die AHV (Tabak und Alkohol)

In unserer Botschaft vom 4. März 1968 zur 7. AHV-Revision haben wir ausführlich über Ursprung und Bedeutung des Spezialfonds des Bundes für die AHV berichtet. Es sei hier in Erinnerung gerufen, dass dieser Fonds aus den Erträgen der fiskalischen Belastung von Tabak und Alkohol gespeisen wird und dass ihm der Bund jährlich die Beiträge entnimmt, die er nach Gesetz

für die AHV aufzuwenden hat. Seit Inkrafttreten der AHV im Jahre 1948 ist der Spezialfonds beachtlich angewachsen, weil die Fiskaleinnahmen aus Tabak und Alkohol die gesetzlichen Beiträge des Bundes an die AHV bisher stets überstiegen haben.

Wir haben uns gefragt, ob es nicht zweckdienlich wäre, den Spezialfonds in den Ausgleichsfonds der AHV überzuführen. Die überparteiliche Initiative sieht dies vor (Buchst. e der Übergangsbestimmungen). Einer solchen Lösung können wir jedoch hauptsächlich aus den folgenden Gründen nicht zustimmen.

Der Bund wird ab 1973 wesentlich höhere Beiträge als bisher an die AHV/IV leisten müssen. Die neu zu erschliessenden Mehreinnahmen dürften den Mehraufwand nur teilweise decken. Der Bund ist somit angewiesen, dass er zur Erfüllung seiner Leistungen im Verlaufe der nächsten Jahre die Mittel des Tabakfonds beanspruchen kann (vgl. hiezu untenstehende Tabelle). Ferner unterstreichen wir, dass die Leistungen des Bundes an die eidgenössische Versicherung durch Gesetz festgelegt sind und dass der Bund dieser gesetzlichen Verpflichtung stets nachgekommen ist. Es besteht deshalb materiell keinerlei Anlass, darüber hinaus Mittel in den Ausgleichsfonds der AHV überzuleiten.

Im übrigen würde die Frage einer Überführung in den Ausgleichsfonds der AHV ohnehin bald gegenstandslos werden, da wegen der Mehrbelastung des Bundes der Tabakfonds rasch abnehmen und damit in wenigen Jahren aufgezehrt sein wird. Die nachstehende Tabelle bestätigt dies. Die Erhöhung der Zigarettensteuer wird lediglich 200 bis 300 Millionen Franken im Jahr einbringen; diese Beträge decken die Ausgabenüberschüsse jedoch nicht.

Spezialfonds des Bundes für die AHV (Tabak und Alkohol)

Beträge in Millionen Franken

Kalenderjahr	Ausgaben ¹⁾	Einnahmen ²⁾	Fondsentwicklung	
			Jährliche Veränderung	Stand Ende Jahr
1969	511	567	56	1 530
1970	535	704	169	1 699
1971	692	750	58	1 757
1972	715	800	85	1 842
1973	1 450	850	— 600	1 242
1974	1 493	900	— 593	649
1975	2 765	950	— 815	— 166
1976	1 819	1 000	— 819	— 985

¹⁾ Beiträge an die AHV und an die Ergänzungsleistungen zur AHV, ab 1973 einschliesslich Beiträge an die IV; Belastung gemäss unseren Revisionsanträgen zur 8. AHV-Revision.

²⁾ Ohne Erhöhung der Zigarettensteuer.

.144 Personelle Auswirkungen

Der Ausbau der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge wird zusätzliches Bundespersonal erfordern, vor allem auf dem Gebiete der beruflichen Vorsorge. Das Ausmass dieser Personalvermehrung hängt von der Ausgestaltung der künftigen Gesetzgebung ab. Man muss indessen davon ausgehen, dass die Aufsichtsaufgaben den Bund dazu zwingen werden, den Personalbestand etwas zu erhöhen. Die Personalvermehrung wäre grösser, wenn eine eidgenössische Kasse geschaffen werden müsste.

.15 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Ein Obligatorium der zweiten Säule beeinflusst die Volkswirtschaft in verschiedener Hinsicht. In erster Linie ist eine Gesamtbelastung durch erste und zweite Säule zusammen (einschliesslich öffentliche Hand) von rund einem Viertel des Erwerbseinkommens in Rechnung zu stellen, was insbesondere für wirtschaftlich schwächere Betriebe eine beträchtliche Last bedeuten kann. Dagegen entstehen für Unternehmen mit ausgebauten Vorsorgeeinrichtungen bezüglich der zweiten Säule keine zusätzlichen Belastungen.

In zweiter Linie wird die Kapitalbildung positiv beeinflusst werden. Dies ist zwar nicht der primäre Zweck der Vorsorgeeinrichtungen. Dass aber bei den meisten Pensionskassen das Kapitaldeckungsverfahren angewendet wird, begünstigt eine solche Kapitalbildung. Die nachstehenden Angaben über das Jahr 1969 (vgl. «Die Volkswirtschaft», Septemberheft 1970) veranschaulichen, dass die Sozialversicherung, woran vor allem die zweite Säule beteiligt ist, in wesentlichem Umfang zur volkswirtschaftlichen Kapitalbildung beiträgt. Im gleichen Jahr beläuft sich die gesamte Sparbildung auf rund 20 Prozent des Nettosozialproduktes.

Komponenten	Sparvolumen in Mio. Franken 1969
Private Haushalte	4 165
Sozialversicherung (davon zweite Säule 3035 Mio. Fr.)	3 550
Staat	3 270
Unternehmen	3 645
Total	14 630

Zur Sicherung ihres langfristigen Wachstums bedarf die Volkswirtschaft einer ausreichenden Kapitalbildung, zu der auch die Sozialversicherung im weiteren Sinne beiträgt. Umgekehrt hat eine ausgebaute Sozialversicherung eine gesunde und leistungsfähige Volkswirtschaft zur Voraussetzung. Professor F. Kneschaurek hat in seinen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven auf die Notwendigkeit hingewiesen, einen immer grösseren Teil des Bruttosozialproduktes für Investitionszwecke zu verwenden, um das veranschlagte

gesamtwirtschaftliche reale Wachstum von jährlich 3 bis 3,5 Prozent bis zum Jahr 2000 von der Kapitaleseite her zu ermöglichen.

Bezüglich der Befürchtung, die Kapitalansammlung im Bereich der beruflichen Vorsorge könne zu einer gefährlichen Machtkonzentration führen, ist die verhältnismässig breite Streuung der Mittel zu beachten. Gemäss Bericht der Expertenkommission für die zweite Säule belief sich die Vermögensreserve sämtlicher Vorsorgeeinrichtungen Ende 1966 auf 22 Milliarden Franken, und im gleichen Jahr erreichte das Deckungskapital der Gruppenversicherungen, welches von den schweizerischen Lebensversicherungsgesellschaften verwaltet wird, 3 Milliarden Franken.

Die Kapitalbildung durch die zweite Säule unseres Vorsorgesystems dürfte einerseits den nötigen Beitrag zu dem auch auf weite Sicht beachtlichen Finanzbedarf für den Ausbau der Infrastruktur leisten. Auf der anderen Seite wäre dadurch eine willkommene Anlagemöglichkeit im Wohnungsbau gegeben, und dies sowohl unter sozialpolitischem Aspekt als auch im Hinblick auf gesicherte Anlagen der Vorsorgeeinrichtungen in Realwerten. Die Dreisäulenkonzeption dürfte sich grundsätzlich positiv auf die Volkswirtschaft auswirken. Die genauen volkswirtschaftlichen Auswirkungen lassen sich indessen erst auf Grund der Gesetzgebung beurteilen. Bis zu jenem Zeitpunkt werden zudem die Ergebnisse der Untersuchungen der Expertenkommission zur Behandlung der volkswirtschaftlichen Fragen der Sozialversicherung vorliegen, welche gegenwärtig die Probleme der Kapitalbildung der Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge abklärt.

.16 Vorschläge betreffend Abschreibung von Motionen

Am 5. März 1970 haben Nationalrat Hofstetter und Ständerat Reimann eine Motion gleichen Inhalts eingereicht. Sie lautet wie folgt:

Der Bundesrat wird ersucht, dem Parlament möglichst bald, jedenfalls aber vor der nächsten strukturellen Änderung der AHV, eine Vorlage zur Revision von Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung zu unterbreiten. Diese Vorlage soll nach den Grundsätzen der lancierten Volksinitiative für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ausgestaltet sein. Die entsprechende Ausführungsgesetzgebung ist beförderlich vorzubereiten.

Die vorliegende Botschaft und der beigefügte Entwurf eines Bundesbeschlusses entsprechen den Forderungen dieser Motionen, deren Tragweite in den Verhandlungen, die der Annahme vorangingen, präzisiert wurde (siehe Amtl. Bull. N 1971 19 ff.; Amtl. Bull. S 1971 186 ff.). Wir beantragen Ihnen deshalb, sie als erledigt abzuschreiben.

* * *

Auf Grund der vorstehenden Erwägungen schlagen wir Ihnen vor, das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung der Initiative und Annahme des Gegenentwurfs zu unterbreiten. Der Entwurf eines Bundesbeschlusses ist der vorliegenden Botschaft beigefügt.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 10. November 1971

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Gnägi

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
betreffend
das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension
und
die Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiete der
Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf die Artikel 85 Ziffer 14, 118 und 121 der Bundesverfassung sowie

auf Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962¹⁾;

nach Prüfung des am 2. Dezember 1969 eingereichten Volksbegehrens für eine wirkliche Volkspension;

nach Einsicht in die Botschaft und den Bericht des Bundesrates vom 10. November 1971²⁾,

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension vom 2. Dezember 1969 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Es lautet wie folgt:

Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung wird durch die folgende Fassung ersetzt:

Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung ein. Diese Versicherungen sind allgemein und obligatorisch.

Die ausbezahlten Renten entsprechen mindestens 60 Prozent des mittleren Jahreseinkommens der fünf günstigsten Jahre, dürfen aber monatlich nicht weniger als 500 Franken für Einzelpersonen und 800 Franken für Ehepaare und nicht mehr als das Doppelte dieser Summen betragen. Diese Beträge wie alle Renten werden ab 1. Januar 1970 periodisch der Erhöhung der Lebenskosten und des Bruttosozialproduktes angepasst.

¹⁾ AS 1962 773

²⁾ BBl 1971 II 1597

Die Beiträge des Bundes und der Kantone betragen nicht weniger als ein Drittel der für die Versicherung notwendigen Totalausgaben. Die natürlichen und juristischen Personen, die sich in einer wirtschaftlich bevorzugten Stellung befinden, werden zu finanziellen Leistungen herangezogen.

Das Gesetz regelt den Einbau der bestehenden Versicherungs-, Pensions- und Fürsorgekassen in das eidgenössische Versicherungssystem, wobei die durch die Versicherten erworbenen Rechte garantiert werden.

Art. 2

Gleichzeitig wird der Gegenentwurf der Bundesversammlung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Er lautet wie folgt:

I

Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung wird wie folgt neu gefasst:

¹ Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf einer eidgenössischen Versicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.

² 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 Höchstrente 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; die Versicherten Arbeitnehmer, so tragen ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge;
- b. durch einen Beitrag des Bundes und der Kantone von höchstens der Hälfte der Ausgaben; der Anteil des Bundes ist vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser gemäss Artikel 32^{bis} Absatz 9 zu decken.

³ Der Bund trifft im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf dem Wege der Gesetzgebung folgende Massnahmen, um den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen Versicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen:

- a. Er verpflichtet die Arbeitgeber, ihre Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung der Betriebe, Verwaltungen und Verbände oder einer ähnlichen Einrichtung zu versichern und mindestens die Hälfte der Beiträge der Arbeitnehmer zu übernehmen.
- b. Er umschreibt die Mindestanforderungen, denen diese Vorsorgeeinrichtungen genügen müssen; er kann diese Einrichtungen verpflichten, sich für die Lösung besonderer Aufgaben einer gesamtschweizerischen Einrichtung anzuschliessen.
- c. Er sorgt dafür, dass jeder Arbeitgeber die Möglichkeit erhält, seine Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichern; er kann nötigenfalls eine eidgenössische Kasse errichten.
- d. Er sorgt dafür, dass Selbständigerwerbende freiwillig und zu gleichwertigen Bedingungen wie die Arbeitnehmer sich bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern können. Die Versicherung kann für bestimmte Gruppen von Selbständigerwerbenden allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklärt werden.

⁴ Der Bund sorgt dafür, dass sich sowohl die eidgenössische Versicherung als auch die berufliche Vorsorge auf weite Sicht ihrem Zweck gemäss entwickeln können.

⁵ Die Kantone können verpflichtet werden, Einrichtungen der eidgenössischen Versicherung und der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien sowie in bezug auf Beiträge und anwartschaftliche Ansprüche den Versicherten und ihren Arbeitgebern Steuererleichterungen zu gewähren.

⁶ Der Bund fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge, insbesondere durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik.

⁷ Der Bund fördert die Eingliederung Invalider und unterstützt Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invalider. Für diesen Zweck kann er Mittel aus der eidgenössischen Versicherung heranziehen.

II

Artikel 32^{bis} Absatz 9 der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

⁹ Von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser erhalten die Kantone die Hälfte, die im Verhältnis der Wohnbevölkerung unter sie zu verteilen ist; von seinem Anteil hat jeder Kanton wenigstens 10 Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden. Die andere Hälfte der Reineinnahmen ist gemäss Artikel 34^{quater} Absatz 2 Buchstabe *b* zu verwenden.

III

Artikel 41^{bis} Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

¹ Der Bund ist befugt, die folgenden Steuern zu erheben:

...

- c.* Steuern auf dem rohen und verarbeiteten Tabak sowie auf andern Stoffen und daraus hergestellten Erzeugnissen, die wie roher und verarbeiteter Tabak verwendet werden.

IV

Die Übergangbestimmungen der Bundesverfassung werden durch folgenden Artikel 11 ergänzt:

¹ Solange die Leistungen der eidgenössischen Versicherung den Existenzbedarf im Sinne von Artikel 34^{quater} Absatz 2 nicht decken, richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus. Er kann für diesen Zweck die Einnahmen aus den Steuern verwenden, die zur Finanzierung der eidgenössischen Versicherung bestimmt sind. Bei der Berechnung des höchstzulässigen Beitrages der öffentlichen Hand gemäss Artikel 34^{quater} Absatz 2 Buchstabe *b* sind die Aufwendungen des Bundes und der Kantone für Ergänzungsleistungen voll zu berücksichtigen.

² Die Versicherten, die zur Eintrittsgeneration der obligatorischen beruflichen Vorsorge gemäss Artikel 34^{quater} Absatz 3 gehören, sollen je nach der Höhe ihres Einkommens nach 10 bis 20 Jahren seit Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes in den Genuss des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestschutzes gelangen. Das Gesetz bestimmt den Kreis der Personen, die zur Eintrittsgeneration gehören, und legt die während der Übergangszeit zu gewährenden Mindestleistungen fest; es trägt durch Sondervorschriften den Verhältnissen derjenigen Versicherten Rechnung, für die ein Arbeitgeber vor Inkrafttreten des Gesetzes Vorsorgemassnahmen getroffen hatte. Die Beiträge zur Deckung der Leistungen haben spätestens nach fünf Jahren die volle Höhe zu erreichen.

Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt dem Volk und den Ständen, das Volksgehören zu verwerfen und diesen Gegenentwurf anzunehmen.

Art. 4

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Volksbegehren auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

1. *Initiative für eine wirkliche Volkspension*, eingereicht am 2. Dezember 1969 von der *Partei der Arbeit der Schweiz* (Wortlaut im Art. 1 des Entwurfs eines Bundesbeschlusses).

2. *Initiative für die Einführung der Volkspension*, eingereicht am 18. März 1970 von der *Sozialdemokratischen Partei der Schweiz*. Sie lautet wie folgt:

I

Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung ist durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

¹ Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung und unter Mitwirkung der Kantone eine umfassende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung durch Schaffung einer obligatorischen Grundversicherung und einer Zusatzversicherung ein.

² Die Leistungen der Grundversicherung sind so anzusetzen, dass die Vollrenten mindestens einen durch Gesetz festzulegenden Existenzbedarf decken; die Erhaltung ihrer Kaufkraft ist sicherzustellen. Die Höchstrenten sollen nicht mehr als das Doppelte der Mindestrenten betragen.

³ Arbeitnehmer, deren Rente der Grundversicherung nicht 60 Prozent ihres massgeblichen Erwerbseinkommens deckt, sind zusätzlich zu versichern. Die Renten der Grundversicherung und der Zusatzversicherung müssen zusammen wenigstens 60 Prozent des massgeblichen Erwerbseinkommens erreichen. Das versicherbare Höchsteinkommen beträgt bei der Zusatzversicherung das Zweieinhalbfache des durchschnittlichen allgemeinen Erwerbseinkommens.

⁴ Vorsorgeeinrichtungen, die wenigstens die selben Leistungen wie die eidgenössische Zusatzversicherung erbringen, die volle Freizügigkeit und die Erhaltung der Kaufkraft ihrer Renten gewährleisten, sind als Einrichtungen der Zusatzversicherung anzuerkennen.

⁵ Selbständigerwerbende können sich der eidgenössischen Zusatzversicherung freiwillig anschliessen.

⁶ Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone an die Grundversicherung dürfen sich zusammen auf nicht weniger als einen Drittel und auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtaufwandes dieser Versicherung belaufen. Die nach Abzug der Leistungen von Bund und Kantonen an die Grundversicherung notwendigen Prämien wurden bei Arbeitnehmern zu zwei Dritteln vom Arbeitgeber aufgebracht.

⁷ Die gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks und der Anteil des Bundes an der fiskalischen Belastung der gebrannten Wasser sind für die Beitragsleistung des Bundes an die Grundversicherung zu verwenden.

⁸ Die Finanzierung der obligatorischen eidgenössischen Zusatzversicherung erfolgt durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Verhältnis von zwei zu eins.

⁹ Alles übrige regelt die Gesetzgebung.

II

Übergangsbestimmungen:

¹ Spätestens zwei Jahre nach Annahme des Verfassungsartikels treten die neuen Leistungen der Grundversicherung in Kraft.

² Die Zusatzversicherung wird spätestens drei Jahre nach Annahme des Verfassungsartikels voll verwirklicht.

III

Artikel 32^{bis} Absatz 9 letzter Satz der Bundesverfassung ist wie folgt zu ändern:

«Die andere Hälfte der Reineinnahmen verbleibt dem Bunde und ist gemäss Artikel 34^{quater} zu verwenden.»

* * *

3. *Initiative für eine zeitgemässe Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge*, eingereicht am 13. April 1970 von *einem überparteilichen Komitee*. Sie lautet wie folgt:

I

Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung ist durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

¹ Den Alten, Hinterlassenen und Invaliden ist auf dem Wege der Gesetzgebung ein ausreichendes, ihrer gewohnten Lebenshaltung angemessenes Einkommen zu sichern. Diesem Zweck dienen die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, die Vorsorge der Betriebe, Verwaltungen und Verbände sowie die Selbstvorsorge.

² Die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ist so auszugestalten, dass sie den jeweiligen durchschnittlichen Existenzbedarf deckt. Sie wird finanziert

- a. durch Beiträge der Versicherten von nicht mehr als acht Prozent des Erwerbseinkommens, wobei die Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge ihrer Arbeitnehmer entrichten;
- b. durch die Zinsen des Ausgleichsfonds;
- c. durch einen Beitrag des Bundes bis zu einem Drittel der Ausgaben, wofür vorab der Ertrag der fiskalischen Belastung des Tabaks und des Alkohols zu verwenden ist.

³ Für Arbeitnehmer sind zusätzliche Vorsorgemassnahmen zu treffen, soweit ihnen die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht erlaubt, ihre gewohnte Lebenshaltung angemessen fortzusetzen. Entsprechende Vorkehrungen können auch zugunsten von Selbständigerwerbenden eingeführt werden. Träger dieser Vorsorge sind Einrichtungen der Betriebe und Verwaltungen, Verbandsversicherungen und ähnliche Einrichtungen. Das Gesetz ordnet

- a. den Geltungsbereich und die Art der zusätzlichen Vorsorge;
- b. die Pflicht der Arbeitgeber, die vorgeschriebenen Vorsorge ihrer Arbeitnehmer hälftig zu finanzieren, sowie die Mitwirkung der Arbeitnehmer bei der Schaffung und Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen;
- c. im Ausmass der vorgeschriebenen Beiträge die volle Erhaltung der Vorsorge bei Stellenwechsel;
- d. die Steuerbefreiung der Beiträge und der anwartschaftlichen Ansprüche.

⁴ Die Selbstvorsorge wird vom Bund durch Massnahmen der Fiskal- und Eigen-tumspolitik gefördert.

⁵ Der Bund sorgt für die Eingliederung Invaliden. Er fördert gemeinnützige Einrichtungen und Organisationen, die sich der Betreuung und Pflege der Alten und Invaliden annehmen.

II

In die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wird folgender Artikel aufgenommen:

Nach Annahme von Artikel 34^{quater} gilt:

- a. Die Mindestrenten der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung betragen wenigstens drei Fünftel der Höchstrenten.
- b. Die Bundesbeiträge an die Ergänzungsleistungen gemäss Bundesgesetz vom 19. März 1965 sind nach Massgabe der Erhöhung der Mindestrenten der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung abzubauen.
- c. Die gesetzlichen Beiträge an die zusätzliche Vorsorge der Arbeitnehmer gemäss Artikel 34^{quater} Absatz 3 sind innert sechs Jahren auf acht Prozent des Erwerbseinkommens zu heben, soweit keine Überversicherung eintritt.
- d. Der heutige Anteil der öffentlichen Hand an der Finanzierung der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und der Ergänzungsleistungen darf gesamthaft nicht verringert werden.
- e. Der Spezialfonds des Bundes für die Alters- und Hinterlassenenversicherung ist dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung zuzuschlagen.
- f. Art. 32^{bis} Absatz 9 wird aufgehoben.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf betreffend die
Änderung der Bundesverfassung auf dem Gebiete der Alters-, Hinterlassenen- und
Invalidenvorsorge und Bericht über das Volksbegehren für eine wirkliche Volkspension
(Vom 10....**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11076
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.12.1971
Date	
Data	
Seite	1597-1643
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 259

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.