Zum Problem der Fremdarbeiter in der AHV

Autor(en): **Bernasconi, Giacomo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **50 (1958)**

Heft 9

PDF erstellt am: **29.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-353857

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: «BILDUNGSARBEIT» UND «GESETZ UND RECHT»
HEFT 9 - SEPTEMBER 1958 - 50. JAHRGANG

Zum Problem der Fremdarbeiter in der AHV

Bisher standen in der AHV ausschließlich Finanzprobleme inländischer Art zur Diskussion. Insbesondere wurde für die Vorausberechnung der Bestände der Beitragspflichtigen und der Rentner ausschließlich auf die *Wohnbevölkerung* abgestellt. Zu dieser gehören allerdings auch die von der Fortschreibung des Eidg. Statistischen Amtes erfaßten Ausländer (Niederlasser), jedoch nicht die kurzfristig vorübergehend beschäftigten Fremdarbeiter (Aufenthalter).

Heute haben wir uns mit einem Problem zu beschäftigen, dessen Bedeutung gewissermaßen jenseits der Landesgrenzen liegt: mit dem Problem der *Fremdarbeiter* in der AHV, das die finanzielle Lage der Versicherung aus dem Gleichgewicht zu werfen droht. Im Folgenden legen wir dieses Problem und die sich zu seiner Bewältigung aufdrängenden Maßnahmen dar, wobei wir weitgehend einem der eidgenössischen AHV-Kommission erstatteten Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherung folgen können.

I. Das Problem

1. Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen

Das AHVG enthält hinsichtlich der *ordentlichen Renten für Ausländer* drei wichtige einschränkende Bestimmungen:

a) Ausländer sind nur rentenberechtigt, solange sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben (Art. 18, Abs. 2);
b) Ausländer sind nur rentenberechtigt, sofern sie die Beiträge während mindestens zehn voller Jahre entrichtet haben (Art. 18, Abs. 2);
c) rentenberechtigten Ausländern werden die ordentlichen Renten um ein Drittel gekürzt (Art. 40).

Vom Bezug der *Uebergangsrenten* sind Ausländer nach AHVG *grundsätzlich* ausgeschlossen.

Eine weitere Bestimmung, die *praktisch* vor allem die Ausländer trifft, geht dahin, daß *bei unvollständiger Beitragsdauer* ab 1. Januar 1958 *nicht die Vollrente*, sondern die den Beitragsjahren entsprechende *Teilrente* ausbezahlt wird. (Art. 29bis, Abs. 2 und 3 und Art. 38). So erhält z. B. ein 1893 oder später geborener Deutscher, welcher fünf Beitragsjahre ausweist, eine Teilrente der Skala 5, weil ihm im Vergleich zur Dauer der Beitragspflicht seines Jahrganges (zehn und mehr Beitragsjahre) mindestens fünf Beitragsjahre fehlen; der zum gleichen Zeitpunkt geborene Schweizer in der Schweiz und seine Hinterlassenen aber erhalten gemäß Art. 29bis, Abs. 2 doppelte Zählung der Beitragsjahre) eine Vollrente, weil er immer die der Dauer der Beitragspflicht seines Jahrganges entsprechende Anzahl Beitragsjahre aufweist.

2. Die zwischenstaatlichen Vereinbarungen

Diese einschränkenden gesetzlichen Bestimmungen für Ausländer sind nun aber durch die abgeschlossenen Staatsverträge weitgehend gelockert worden, und zwar in den *bilateralen* Verträgen mit den Nachbarländern Italien, Frankreich, Oesterreich, Bundesrepublik Deutschland und Liechtenstein sowie mit Großbritannien, Dänemark, Schweden, Belgien, Luxemburg und Holland (letzterer ist allerdings noch nicht in Kraft); im weiteren aber auch durch die beiden *multilateralen* Verträge betr. die Rheinschiffer und die Flüchtlinge.

Ungefähr 95 Prozent aller in der Schweiz lebenden Ausländer kommen in den Genuß der Vorteile dieser Staatsverträge, die das Ziel verfolgen, die rechtliche Gleichstellung der Ausländer mit den eigenen Staatsangehörigen herbeizuführen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden zugunsten der Ausländer in der Schweiz u. a. folgende Bestimmungen in die Staatsverträge aufgenommen:

a) Die Drittelkürzung der Renten wurde in allen Verträgen aufgehoben;
b) die Renten sollen ohne wesentliche geographische Beschränkung, d. h. auch ins Ausland, ausbezahlt werden;
c) die Mindestbeitragsdauer ist in allen Verträgen, mit Ausnahme desjenigen mit Italien, auf fünf Jahre herabgesetzt worden; die Italiener haben weiter zehn Beitragsjahre zu erbringen [1].

In ähnlicher Weise lockern die Staatsverträge auch die einschränkenden Bestimmungen der ausländischen Gesetzgebung. Meistens geschieht dies durch die *einseitige Totalisation der Versicherungszeiten.* In der Bundesrepublik beispielsweise wird eine Altersrente

[1] Mit dem Zugeständnis von Uebergangsrenten an die Angehörigen einiger Vertragsstaaten haben wir uns in diesem Zusammenhang nicht zu befassen.

erst nach mindestens 15 Beitragsjahren (Wartefrist) gewährt. Diese Wartezeit wird auch für Schweizer durch den Staatsvertrag nicht reduziert, aber die Versicherungs- oder Beitragszeiten werden *totalisiert*, d. h. es werden auch schweizerische Beitragsjahre angerechnet. Die Rente wird dann aber nur im Verhältnis der Beitragsdauer *im Lande selbst* zur gesamten Beitragsdauer des Versicherten gewährt. So erhält ein Versicherter, der während zehn Jahren in Deutschland und während fünf Jahren in der Schweiz Beiträge geleistet hat, in Deutschland nur zwei Drittel der Rente. Diese Methode wird von den ausländischen Staaten auch auf die eigenen Landsleute angewendet.

Eine wichtige Tatsache muß noch festgehalten werden: durch die Staatsverträge wurden die aus dem AHVG resultierenden Rechte *der Schweizer* nie tangiert; der Staatsvertrag sichert dem Schweizer *zusätzlich* zu seinem schweizerischen Anspruch den Bezug der ausländischen Rente. Für die Ausländer kann der Staatsvertrag die gesetzlichen Bestimmungen seines Heimatstaates brechen.

3. Die Bestände der Fremdarbeiter

Der Bestand der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz ist von 90 112 im Februar 1950 auf 236 984 im Februar 1957 angewachsen. Im August jeden Jahres sind aber ungefähr 60 Prozent mehr *Fremdarbeiter* anwesend als im Februar; im August 1957 waren es 377 097. Dazu kommen aber noch etwa 80 000 berufstätige *Niederlasser*, im ganzen also rund 455 000 Berufstätige. Das ist aber noch nicht alles: es müssen noch etwa 80 000 *Angehörige der Niederlasser* und etwa 35 000 *Nichtberufstätige und deren Angehörige* dazugerechnet werden, so daß wir auf ungefähr 570 000 in der Schweiz lebende Ausländer kommen, was nahezu 12 Prozent der Wohnbevölkerung ausmacht.

Im Februar 1957 stammte mehr als die Hälfte der Fremdarbeiter aus Italien, im August des gleichen Jahres waren rund zwei Drittel Italiener. Die Bedeutung der ausländischen Bauarbeiter geht daraus hervor, daß sie im August 1957 ein volles Viertel aller Fremdarbeiter ausmachten.

4. Die vierte AHV-Revision

Das Problem der Fremdarbeiter in der AHV rührt nun aber weder von ihrer starken Zunahme noch ihrem gegenwärtig hohen Bestand her, es ist vielmehr eine Konsequenz der *4. Revision* des AHVG und des relativ *starken Wechsels* im Bestand der ausländischen Arbeitskräfte. Würden die Fremdarbeiterbestände sich im gleichen Rhythmus erneuern wie die schweizerische Wohnbevölkerung, d. h. würden nur die natürlich-biologischen Abgänge aus Tod, Invalidität usw.

erneuert, so würden sich in bezug auf die AHV keine andern Probleme stellen als sie auch durch die schweizerische Wohnbevölkerung gestellt werden. Der Wechsel ist nun aber ein viel, viel stärkerer. Jedes Jahr bleiben *mindestens* 10 Prozent der bisherigen ausländischen Arbeitskräfte aus irgendwelchen Gründen weg und werden durch andere ersetzt. Das führt dazu, daß diese Versicherten nur eine stark reduzierte Zahl von Beitragsjahren aufzuweisen vermögen. Bleibt diese Zahl unter fünf, resp. unter zehn bei den Italienern, so erwächst der AHV kein Schaden: es ist kein Rentenanspruch begründet worden, und es werden nur die Beiträge zurückerstattet. Sobald aber ein Rentenanspruch erworben ist, wird die AHV infolge unseres Teilrentensystems durch die ausländischen Arbeitskräfte *über Gebühr belastet.* Das mag an folgendem Vergleich illustriert werden:

a) Ein *Schweizer,* dessen Jahrgang *40* Beitragsjahre aufweist, entrichtet für ein durchschnittliches Einkommen von 6000 Fr. einen Totalbeitrag von 9600 Fr. und erhält eine einfache Altersrente von 1430 Fr.

b) Ein *Deutscher* mit dem gleichen Durchschittseinkommen, aber *nur fünf* Beitragsjahren, entrichtet einen Totalbeitrag von 1200 Fr. und erhält (auch wenn er den gleichen Jahrgang hat wie der Schweizer), eine einfache Altersrente der Skala 5 von 1032 Fr.

Während beim Schweizer fast sieben Rentenjahre durch die eigenen Beiträge gedeckt sind, erhält der Deutsche mit einer *einzigen* Jahresrente mehr als fünf Sechstel der geleisteten Beiträge zurück.

Natürlich ist dieser Umstand nicht neu, aber er ist durch die verschiedenen Revisionen in seinen Auswirkungen außerordentlich verstärkt worden, was an folgendem Beispiel nachgewiesen werden soll:

Für einen verheirateten Mann mit einem Durchschnittseinkommen von 8000 Fr. (durchschnittlicher Beitrag 320 Fr.) ergeben sich nach fünf Beitragsjahren (Gesamtbeitrag 1600 Fr.) folgende Ehepaar-Altersrenten:

— 951 Fr. nach Rechtsstand 1. Januar 1948;
— 1303 Fr. nach Rechtsstand 1. Januar 1954 (2. Revision, Minimum 720 Fr.);
— 1720 Fr. nach Rechtsstand 1. Januar 1957 (4. Revision, Minimum 900 Fr.).

Die Rente ist also in diesem Falle durch die beiden in Betracht fallenden Revisionen fast verdoppelt worden und *eine einzige Jahresrente übersteigt heute den gesamten geleisteten Beitrag.*

Die Auswirkung der 4. Revision auf das finanzielle Gleichgewicht und die technische Bilanz geht u. a. daraus hervor, daß sich für einen 30jährigen Mann «unbekannten Zivilstands» mit einem durchschnittlichen Jahreslohn von 8000 Fr. bei einer fünfjährigen Beitragsdauer ein Barwert der Beiträge von nur 1489 Fr. ergibt, während sich der Barwert seiner Anwartschaften auf 7144 Fr. beläuft. Das ergibt ein Deckungsverhältnis von nur 21 Prozent, d. h. nur 21 Prozent seiner Anwartschaften sind durch seine eigenen vierprozentigen Beiträge gedeckt.

5. Der Einfluß auf das finanzielle Gleichgewicht

Die Uebertragung dieser Auswirkungen auf Hunderttausende von Fällen muß nun auf weite Sicht das finanzielle Gleichgewicht der AHV *gefährden*, wenn der große Bestand der Fremdarbeiter zur *Dauererscheinung* wird. In vollem Umfange wird sich das erst in einigen Jahrzehnten zeigen, weil der Großteil der Fremdarbeiter heute zwischen 30 und 40 Jahre alt sein dürfte und also erst in 25 bis 35 Jahren in den Genuß der Altersrente kommt, die weiblichen später, weil ihr Durchschnittsalter tiefer liegt. Die älteren Jahrgänge der Fremdarbeiter (mit Ausnahme der Italiener) gelangen aber schon seit dem 1. Januar 1953 in den Genuß von Altersrenten, die Italiener seit dem 1. Januar 1958.

Um sich über die möglichen Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht und die technische Bilanz klar zu werden, hat das Bundesamt für Sozialversicherung eine *Modellrechnung* angestellt.

Sie geht aus von einem Dauerbestand von 300 000 Fremdarbeitern, wovon die Hälfte Italiener mit zehn Aufenthaltsjahren und die andere Hälfte übrige Staatsangehörige mit fünf Aufenthaltsjahren. Bei den Männern (zwei Drittel des Bestandes) wird ein Eintrittsalter von 30 Jahren, bei den Frauen (ein Drittel des Bestandes) ein solches von 20 Jahren angenommen. Die notwendige Erneuerungszahl seit 1948 beläuft sich auf rund 45 000 alljährliche Einreisebewilligungen, wovon 15 000 Italiener und 30 000 übrige. Von den 100 000 Frauen wird angenommen, daß nur 30 Prozent rentenberechtigt werden; an die restlichen 70 Prozent werden, insbesondere infolge Verheiratung, die Beiträge zurückerstattet. Diese Beiträge sind in der Modellrechnung weder bei den Einnahmen noch bei den Ausgaben in Rechnung gestellt worden.

Es ist darauf hinzuweisen, daß diese Annahmen *unter* den gegenwärtigen Fremdarbeiterbeständen bleiben, auf der andern Seite werden sie aber als *Dauerbestand* angenommen. Im weiteren ist natürlich die Annahme, daß alle diese Ausländer nur gerade während der unbedingt notwendigen Mindestdauer (fünf bzw. zehn Jahre) in der Schweiz bleiben und Beiträge bezahlen, eine nicht zu-

treffende, *pessimistische* Annahme, die aber notwendig ist, um die *extrem möglichen* Auswirkungen darzulegen. Diese Auswirkungen in bezug auf die *mögliche Zahl der Renten* gehen aus folgender Tabelle 1 hervor: im Beharrungszustand (BZ) hätten wir dann neben den 300 000 Beitragszahlern ausländischer Staatszugehörigkeit fast 700 000 Alters- und Hinterlassenenrentner der gleichen Kategorie.

Tabelle 1

Kalenderjahre	Beitragspflichtige	Rentner		
		Altersrentner	Hinterlassene	Insgesamt
1957	300 000	–	600	600
1958		–	911	911
1963		–	4 352	4 352
1968		–	11 846	11 846
1973		–	25 216	25 216
1978		–	47 274	47 274
1983		22 790	80 941	103 731
1988		151 538	88 497	240 035
1998		408 979	88 497	497 476
BZ	300 000	610 908	88 497	699 405

Die Tabelle 2 gibt nun die Auswirkungen auf den *jährlichen Finanzhaushalt* der AHV wieder, wenn bei den vorstehend erwähnten Beständen für die Männer ein durchschnittlicher Jahreslohn von 8000 Fr. und für die Frauen ein solcher von 4000 Fr., für den Bestand des Zentralen Ausgleichsfonds aber ein Zinsfuß von 2¾ Prozent angenommen wird.

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 2

Kalenderjahre	Teilrentenregelung			Pro-rata-Regelung					
				genau			pauschaliert (20 Skalen)		
	Einnahmen *)	Ausgaben	Fonds	Einnahmen *)	Ausgaben	Fonds	Einnahmen *)	Ausgaben	Fonds
1957	80	1	455	79	0	455	79	0	455
1958	82	1	536	82	0	537	83	1	537
1963	94	4	968	93	1	977	94	1	977
1968	106	9	1439	107	2	1477	107	2	1475
1973	120	19	1935	122	4	2041	122	5	2035
1978	133	35	2431	139	7	2672	139	9	2658
1983	143	96	2769	157	20	3347	156	25	3312
1988	134	297	2384	175	61	3963	171	75	3868
1998	28	645	–1712	198	133	4828	188	164	4430

*) Wovon 69 Millionen Franken Jahresbeiträge

In «ewiger Rente», d. h. in Jahresdurchschnitten auf lange Sicht berechnet, ergäbe sich, wie aus der technischen Bilanz (Tabelle 3) hervorgeht, ein jährlicher Fehlbetrag von 273 Mio Fr. Das ist wesentlich mehr als ein Drittel der heutigen Beitragseingänge von 680 Mio Fr. (1957) pro Jahr für den *gesamten* Versichertenbestand der AHV!

Technische Bilanz

Beträge in Millionen Franken

Tabelle 3

Bilanzposten	Teilrenten-regelung	Pro-rata-Regelung	
		genau	pauschaliert (20 Skalen)
A. *Aktiven*			
a) Ausgleichsfonds*)	10	10	10
b) Beiträge	69	69	69
Total	79	79	79
B. *Passiven*			
Ordentliche Renten	352	73	90
C. *Überschuß*			
der Aktiven (+)		+ 6	
der Passiven (–)	–273		–11

*) Zinsen eines Fonds von 376 Millionen Franken gebildet aus den Beiträgen 1948–1956.

Es ist indessen noch einmal darauf hinzuweisen, daß es sich hier um eine *Modellrechnung mit extrem pessimistischen* Grundlagen handelt, die nicht etwa besagen will, daß die errechneten Auswirkungen *tatsächlich* eintreten werden. Sie will vielmehr zeigen, welches die *extrem möglichen* Auswirkungen nach den gewählten Annahmen *sein könnten.* Selbst wenn die Auswirkungen aber nur zu einem Drittel wirklich eintreffen sollten, wäre es schlimm genug. Es ist unmöglich, der schweizerischen *Wohnbevölkerung* zuzumuten, jährlich bis gegen 100 Mio Fr. allein für Alters- und Hinterlassenenrenten *der ausländischen Arbeitskräfte* aufzubringen. Da die Auswirkungen sich *jetzt* zu zeigen beginnen und mit jedem neuen Jahr zunehmen werden, drängt sich eine möglichst rasche Korrektur auf, vor allem auch deshalb, weil eine solche immer schwerer zu bewerkstelligen sein wird, je mehr Versicherte im Genuß der nach dem heutigen Teilrentensystem berechneten Renten stehen werden.

II. Die Lösung und ihre Konsequenzen

1. Die nicht mögliche Totalisationsmethode

Anläßlich der 4. Revision wurde die Möglichkeit erwogen, die *Totalisationsmethode,* von der im Zusammenhang mit ausländischen Regelungen gesprochen wurde, auch in der schweizerischen AHV einzuführen und die Staatsverträge darauf einzustellen. Das hat sich aber als unmöglich erwiesen, und zwar in der Hauptsache aus folgenden Gründen:

— Zunächst würde die Methode die Auswirkung haben, daß Ausländer unter Staatsvertrag *schon nach einjähriger Beitragsdauer* eine — wenn auch nur kleine — ordentliche Rente erhalten würden. Die Zahl der auszurichtenden Renten würde damit noch größer, und der damit verbundene administrative Aufwand würde in krassem Mißverhältnis zum Wert der Renten stehen;

— die Berücksichtigung fremder Versicherungszeiten ist der schweizerischen AHV *wesensfremd;* der Schweizer braucht sie dank der nur einjährigen Wartezeit nicht zur Begründung seines Rentenanspruchs;

— die Totalisation würde einen *einschneidenden Eingriff in die gesetzlichen Rechte des Schweizers* darstellen, da die entsprechende Pro-rata-Rente meist kleiner ausfiele als die ihm von Gesetzes wegen zukommende Teil- oder Vollrente. Vor allem würde aber die Mindestgarantie (Minimalrente) wegfallen;

— die Totalisation würde zu einer *rechtsungleichen Behandlung der Schweizer* führen, indem gerade jene Schweizer, die sich in einem *Vertrags*staat aufgehalten haben, eine *kleinere Gesamtrente* erhalten könnten als jene, die sich in einem andern Staat, mit dem *keine* zwischenstaatliche Vereinbarung besteht, aufgehalten haben;

— der durch die Totalisationsmethode ausfallende Teil der schweizerischen Rente würde durch Rententeile *in ausländischer Währung* ersetzt, und der Schweizer hätte alle Risiken der ausländischen AHV und der Währung des betr. Staates mitzutragen;

— die freiwillige Versicherung der Auslandschweizer würde weitgehend entwertet;

— alle diese Nachteile könnten zwar durch gewisse Kunstgriffe zugunsten der Schweizer vermieden oder weitgehend gemildert werden. Solche Kunstgriffe würden aber von den Vertragspartnern als *Umgehung des Staatsvertrages* empfunden;

— die administrativen Komplikationen und deren Kosten wären — wie bereits erwähnt — ganz erheblich, weil eine Unzahl von ganz niedrigen Splitterrenten ins Ausland bezahlt werden müßten.

2. *Die innerstaatliche Pro-rata-Berechnung der Renten*

Die geschilderte Totalisationsmethode wird von den ausländischen Staaten nicht etwa nur für die Ausländer, sondern auch für die eigenen Staatsangehörigen angewendet. Sie hat den großen Vorteil, daß das finanzielle Gleichgewicht einer Rentenversicherung kaum mehr ernstlich gefährdet werden kann, weil der Wert der geschuldeten Renten immer ungefähr von der *gleichen Größenordnung* ist wie der Wert der bezahlten Versicherungsbeiträge. Eine solche innerstaatliche Pro-rata-Berechnung ist nun aber auch bei uns möglich und kann so gestaltet werden, daß sie der schweizerischen Konzeption durchaus entspricht, und zwar nach folgenden Richtlinien:

a) Als Ausgangs-Rentenskala wird bei allen Rentenarten nur noch die *Vollrente* beibehalten. Das entspricht auch dem Sinn der 4. Revision, denn ab 1. Januar 1958 gibt es jahrgangsmäßig nur noch Vollrenten; jahrgangsmäßige Teilrenten wurden durch die 4. Revision beseitigt.

b) Bei unvollständiger Beitragsdauer des Versicherten wird die Vollrente grundsätzlich nur noch *pro rata temporis* gewährt. Die Maßzahl, durch welche der zu gewährende Bruchteil der Vollrente bestimmt wird, ist das Verhältnis «Beitragsdauer des Versicherten zur Beitragsdauer seines Jahrganges.» Ganz neu ist diese Maßzahl nicht, wir kennen sie schon aus der bisherigen Berechnung der Teilrenten und vor allem aus der in der 4. Revision gestrichenen Kürzungsregel Art. 39, Abs. 1, AHVG. Neu ist nur, daß nach der neuen Kürzungsregel *nicht nur der das Minimum übersteigende Rententeil, sondern die ganze Rente* von der Kürzung erfaßt wird. Das ist übrigens die Quintessenz der richtigen Pro-rata-Regelung.

c) Für die praktische Anwendung der Kürzungsregel können dann sogenannte «Näherungswerte» verwendet werden. Die theoretisch möglichen 990 Brüche lassen sich in einigen wenigen Klassen gruppieren, z. B. in deren 20, wie es vom Bundesamt für Sozialversicherung vorgeschlagen wird. Die Auswirkung ist aus der Gegenüberstellung der Pro-rata-Regelung «genau» und «pauschaliert nach 20 Skalen» in den Tabellen 2 und 3 ersichtlich.

3. *Die Konsequenzen der vorgeschlagenen Lösung*

Kann die pauschalierte Pro-rata-Methode die Gefahr abwenden, die dem finanziellen Gleichgewicht der Versicherung durch den wachsenden und wechselnden Bestand der Fremdarbeiter droht? Die Antwort lautet eindeutig Ja. Die errechneten individuellen Deckungsverhältnisse beweisen klar, daß der Wert der Pro-rata-Rente der Größenordnung nach dem Wert der vierprozentigen Bei-

träge des Versicherten ungefähr gleich ist. Das hat nun aber automatisch auch das *kollektive* finanzielle Gleichgewicht zur Folge, wie vor allem aus der technischen Bilanz hervorgeht (Tabelle 3). Bei der genauen Pro-rata-Methode ergäbe sich ein Aktivenüberschuß von 6 Mio Fr. jährlich; aus der Pauschalierung mit 20 Skalen resultiert ein *noch tragbarer* Passivenüberschuß von 11 Mio Fr. jährlich. Tragbar ist er, weil er weniger als 1 Prozent des Bilanzwertes der AHV ausmacht. Er kann sich übrigens noch vermindern, wenn die gewählten Rechnungsgrundlagen sich tatsächlich als allzu pessimistisch erweisen sollten.

Es ist immerhin die erste strukturelle Aenderung, die am Rentensystem vorgenommen wird. Dieses wird dadurch aber vereinfacht und nach den Anfangsschwierigkeiten sicher besser verstanden als die gegenwärtige Regelung. Die Aenderungen beziehen sich lediglich auf die Rentenberechnung *bei unvollständiger Beitragsdauer*, die vor allem den flottanten Bestand der Fremdarbeiter betrifft, was ja tatsächlich auch beabsichtigt und unbedingt notwendig ist. Schweizer in der Schweiz und niedergelassene Ausländer werden infolge des Versicherungsobligatoriums immer eine vollständige Beitragsdauer haben und deshalb von der Aenderung *nicht* betroffen werden. Der Auslandschweizer hat die Möglichkeit, seine Versicherung weiterzuführen und damit Beitragslücken zu vermeiden. Will er das nicht, entweder weil ihn die Beiträge reuen oder aber weil er in seinem Aufenthaltsland bereits eine mindestens gleichwertige AHV hat, so hat er eben die Konsequenzen der Pro-rata-Methode auf sich zu nehmen. Bisher war er in ungerechtfertigter Weise bevorzugt, weil er mit 20 Beitragsjahren auf die Weiterführung der Versicherung verzichten konnte und trotzdem eine *Vollrente* erhielt, während der in der Schweiz Ansässige keine Möglichkeit hat, die Beitragsdauer seines Jahrganges für sich zu verkürzen.

Sehr wichtig ist aber, daß das System keine Diskriminierung zwischen Schweizern und Ausländern bringt. Die Bedingungen sind für beide die gleichen, die «égalité de traitement» ist gewährleistet, nur wo die *grundsätzlich gleichen* Bedingungen *in unterschiedlicher Weise erfüllt* werden, sind auch die Auswirkungen verschieden, und zwar in ebenfalls wieder gleicher Weise für Schweizer und Ausländer.

In ihrer letzten Sitzung hat die eidgenössische AHV-Kommission neben der Anpassung gewisser Bestimmungen des AHVG an die künftige Invalidenversicherung vor allem auch die Einführung der Pro-rata-Rente behandelt und ihre diesbezüglichen Anträge auf Aenderung des AHVG an den Bundesrat bereinigt. Das Kernstück dieser Aenderungen bilden die Art. 29, Abs. 2 (Voll- und Teilrenten) und 29bis (vollständige Beitragsdauer). Die beiden Bestimmungen sollen nach Beschluß der AHV-Kommission folgenden Wortlaut erhalten:

Art. 29

[2] Die ordentlichen Renten gelangen zur Ausrichtung in Form von
a) Vollrenten für Versicherte mit vollständiger Beitragsdauer sowie für deren Witwen und Waisen;
b) Teilrenten für Versicherte mit unvollständiger Beitragsdauer sowie für deren Witwen und Waisen.

Art. 29bis

[1] Die Beitragsdauer ist vollständig, wenn der Versicherte vom 1. Januar des der Vollendung des 20. Altersjahres folgenden Jahres bis zur Entstehung des Rentenanspruchs während der gleichen Anzahl von Jahren wie sein Jahrgang Beiträge geleistet hat.
[2] Bei der Berechnung der einer Ehefrau oder einer geschiedenen Frau zukommenden Altersrente werden die Jahre, während deren sie auf Grund von Art. 3, Abs. 2, lit. b (Beitragsbefreiung der nicht erwerbstätigen Ehefrau), keine Beiträge entrichtet haben, als Beitragsjahre gezählt.

Der Text von Art 29bis, Abs. 2, bedarf dabei noch einer kurzen Erläuterung.

Es liegt im System der Pro-rata-Methode, daß sie *keine Minimalgarantie* gewähren kann; die bisherigen ordentlichen Mindestrenten müssen also dahinfallen, wenn das System seine Funktion überhaupt erfüllen soll. Diese Aufhebung der Minimalgarantie trifft einmal die untersten Einkommensklassen bis zum durchschnittlichen Jahreseinkommen von 2250 Fr. und einem entsprechenden vierprozentigen Durchschnittsbeitrag von 90 Fr. pro Jahr. Sie erhielten bisher die Mindestrente, die von ursprünglich 480 Fr. in der 2. Revision auf 720 und in der 4. Revision auf 900 Fr. heraufgesetzt wurde. In Zukunft sollen sie anstelle der niedrigeren ordentlichen Rente die außerordentliche Rente erhalten, die an die Stelle der Uebergangsrente tritt. Diese außerordentliche einfache Altersrente beläuft sich aber nur auf 840 Fr. Um einen teilweisen Verlust bisheriger Anwartschaften zu vermeiden, hätte die außerordentliche Rente auf das heutige Minimum der ordentlichen Rente erhöht werden müssen. Die AHV-Kommission hat das abgelehnt, vor allem im Hinblick auf die freiwillige Versicherung der Auslandschweizer und mit Rücksicht darauf, daß die außerordentlichen Renten an die generationsbedingten Uebergangsrentner und ihre Hinterlassenen ohne Anwendung der Einkommensgrenze ausgerichtet werden und damit ihren früheren Fürsorgecharakter verloren haben. Dagegen mußte nun die Ehefrau mit Anspruch auf einfache Altersrente, die infolge der Beitragsbefreiung für nicht erwerbsfähige Ehefrauen einen erheblichen Verlust von Beitragsjahren erleiden kann, der geschiedenen Frau gleichgestellt werden, der schon bisher die Jahre der Beitragsbefreiung während der Ehe als Beitragsjahre angerechnet wurden.

Aus dem Gesagten geht bereits hervor, daß Art. 43bis in der heutigen Fassung bestehen bleibt, wonach die gesetzliche Einkommensgrenze auf die in der Schweiz wohnhaften Schweizer Bürger, die vor dem 1. Juli 1883 geboren sind (und ihre Hinterlassenen); auf die vor dem 1. Dezember 1948 verwitweten Frauen und verwaisten Kinder und auf Ehefrauen, deren Ehemann keine oder noch keine Ehepaar-Altersrente beanspruchen kann, *keine Anwendung* findet.

4. Die Folgen der Neuordnung

Selbstverständlich wird durch die Aenderung in bezug auf die Einführung der Pro-rata-Rente niemand in seinen bisherigen Rechten verkürzt; eine bisher festgesetzte Rente wird in der bisherigen Höhe ausgerichtet und bei Aenderungen der Rentenart (z. B. Umwandlung einer einfachen Altersrente in eine Ehepaar-Altersrente oder umgekehrt, oder bei der Verwandlung einer einfachen Waisenrente in eine Doppelwaisenrente) wird die bisherige Bemessungsgrundlage beibehalten, weil sonst die neue Rente oft kleiner ausfallen würde als die bisherige. Dagegen können bloße Anwartschaften — wie bereits dargelegt — nicht gesichert werden; für die Versicherten mit durchschnittlichem Jahreseinkommen bis 2250 Fr. wird deshalb künftig eine um die Differenz zwischen der bisherigen ordentlichen Minimalrente und der außerordentlichen Rente *geringere* Rente zur Ausrichtung gelangen. Die Differenz beläuft sich auf jährlich 60 Fr. bei der einfachen Altersrente, auf 80 Fr. bei der Ehepaar-Altersrente.

Durch die Neuordnung werden einmal stoßende Ungleichheiten im Verhältnis von eigenen Leistungen zu den Ansprüchen an die Versicherung ausgemerzt werden. Die freiwillige Versicherung der Auslandschweizer wird an Bedeutung und Gewicht gewinnen. Auf die Staatsverträge hat die neue Regelung überhaupt keine Auswirkung, sie brauchen nicht revidiert zu werden und können bleiben wie sie sind. Wichtig ist aber weiter, daß die Rechte der Schweizer gegenüber der AHV nach wie vor nicht tangiert werden, wie das unbedingt der Fall gewesen wäre, wenn unter dem Druck der multilateralen Abkommen im Gebiete des Gemeinsamen Marktes die einseitige Totalisationsmethode hätte eingeführt werden müssen. Auch in Zukunft kann die Schweiz mit allen Staaten, mit denen überhaupt ein Staatsvertrag abgeschlossen wurde oder in Zukunft abgeschlossen wird, den gleichen Vertragstyp aufrechterhalten und anwenden.

Alle diese Vorteile treten aber zurück vor dem Ziel, das mit der Neuordnung in erster Linie angesteuert und erreicht wird: die *Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts* der AHV und die Ausmerzung der Gefahr, die ihm durch die gegenwärtigen Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt drohte.

Giacomo Bernasconi