

**Zeitschrift:** Pro Senectute : schweizerische Zeitschrift für Altersfürsorge, Alterspflege und Altersversicherung

**Herausgeber:** Schweizerische Stiftung Für das Alter

**Band:** 49 (1971)

**Heft:** 1

**Rubrik:** AHV und Ergänzungsleistungen

#### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.01.2026

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

Dr. H. Güpfer, Chef der Sektion Ergänzungsleistungen und Altersfragen im Bundesamt für Sozialversicherung, erläutert in seinem Bericht in anschaulicher Weise die ab 1. Januar 1971 in Kraft getretene Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes. Es handelt sich dabei um eine Bereinigung seines anlässlich der 53. Abgeordnetenversammlung der Stiftung «Für das Alter» am 19. Oktober 1970 gehaltenen Referates. PD Dr. E. Kaiser, mathematischer Berater im Bundesamt für Sozialversicherung, gibt einen hervorragenden Ueberblick über die schweizerische Gesamtkonzeption der Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversorgung. Er ist als Präsident der Eidgenössischen Expertenkommission für die Förderung der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge am besten in der Lage, einen solchen interessanten und umfassenden Ueberblick zu geben, so dass wir uns entschlossen haben, den Bericht auch ins Französische zu übersetzen. Es handelt sich dabei um die Zusammenfassung seines Vortrages, den Dr. Kaiser anlässlich der bereits erwähnten Abgeordnetenversammlung gehalten hat.

Die Redaktion

## Die Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Am 9. Oktober 1970 haben sowohl der Nationalrat wie der Ständerat einstimmig das Bundesgesetz betreffend die Revision der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gutgeheissen und verabschiedet.

Ich möchte mich jetzt nicht darauf beschränken, die einzelnen Revisionspunkte in allen Einzelheiten zu erläutern; vielmehr liegt mir daran, ganz kurz die Hintergründe dieser Revision aufzudecken und in Verbindung damit das Wesen der wichtigsten Revisionspunkte darzulegen.

### *I. Die bisherige Entwicklung*

Im Herbst 1963 stellte der Bundesrat fest, dass 150 000 bis 200 000 Rentner der Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenversicherung neben ihrer Rente über kein oder nur über ein sehr geringes Einkommen verfügen, sei es in Form eines Arbeits- oder Renteneinkommens oder des Ertrages und Verzehrs eines Vermögens.

Aus dieser Erkenntnis heraus sind auf den 1. Januar 1966 die Ergänzungsleistungen, d. h. zusätzliche Leistungen zu den Renten der AHV und IV, eingeführt worden. Rentner, deren Einkommen eine bestimmte Einkommensgrenze — sie ist damals für Alleinstehende auf 3000 Franken, für Verheiratete auf 4800

Franken und für Waisen auf 1500 Franken im Jahre festgesetzt worden — nicht erreicht, sollten zusätzliche Leistungen erhalten in der Höhe der Differenz zwischen der Einkommensgrenze und dem erzielten Einkommen. Das garantierte Einkommen in der Höhe der Einkommensgrenze sollte den durchschnittlichen Existenzbedarf sichern. Die Ergänzungsleistungen werden zwar von den Kantonen ausgerichtet. Der Bund entrichtet aber daran Beiträge von 30—70 Prozent, und er umschreibt zur Hauptsache die Voraussetzungen für die Gewährung der Leistungen. Neben den Beiträgen an die Kantone sah das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 19. März 1965 auch feste jährliche Bundesbeiträge an die gemeinnützigen Institutionen vor, so z. B. an die Schweizerische Stiftung Für das Alter in der Höhe von 3 Millionen Franken. Mit diesen Beträgen sollten Geldleistungen in besonders gelagerten Fällen, vor allem aber auch Sach- und Dienstleistungen ausgerichtet werden.

Die Einführung der Ergänzungsleistungen wurde 1966 allgemein begrüßt. Es gab allerdings damals schon weite Kreise, die sie nur als eine vorübergehende Notlösung betrachteten, die im Zeitpunkt aufzuheben wäre, da eine ausreichende Existenzsicherung durch Renten der AHV und Pensionen der beruflichen Versicherungen gewährt würde.

Auf den 1. Januar wurden die Renten der AHV und IV um 10 Prozent erhöht. Für die Ergänzungsleistungen fand man eine administrativ sehr einfache Lösung. Trotz der Rentenerhöhung sollten die Ergänzungsleistungen weiter in der bisherigen Lösung ausgerichtet, die Rentenerhöhung also nicht als Einkommen angerechnet werden. Diese Regelung war aber systemwidrig und im Grunde unsozial, wie das folgende sehr einfache Beispiel zweier alleinstehender Bezüger einer Ergänzungsleistung zeigt, die als einziges anrechenbares Einkommen eine einfache Altersrente beziehen.

Alleinstehender Bezüger mit Minimalrente (einfache Altersrente)

Berechnungsfaktoren	1966	1967 und 1968
Einkommensgrenze	3000	3000
einfache Altersrente	1500	1650
Ergänzungsleistung	1500	1500
Gesamtbezug	3000	3150

Alleinstehender Bezüger mit einfacher Altersrente von 2400 Franken im Jahre 1966

Einkommensgrenze	3000	3000
einfache Altersrente	2400	2640
Ergänzungsleistung	600	600
Gesamtbezug	3000	3240

Die Besserstellung im Gesamtbezug des Bezügers mit der höheren AHV-Rente lässt sich sozial im Rahmen der Ergänzungsleistungsordnung nicht begründen.

Das Verhängnis liess nicht lange auf sich warten. Auf den 1. Januar 1969 trat die 7. AHV-Revision in Kraft. Sie brachte u. a. eine Erhöhung der Einkommensgrenze für Alleinstehende, also um 30 Prozent von 3000 auf 3900 Franken. Die bereits um 10 Prozent erhöhten Renten aber wurden verhältnismässig stärker erhöht, nämlich nochmals um 33 Prozent, die Minimalrenten sogar um 45 Prozent. Gegenüber den Ansätzen des Jahres 1966 bedeutet dies eine Verbesserung von 47 bzw. 60 Prozent. Für die Berechnung der Ergänzungsleistungen wurden die Renten der AHV und IV aber richtigerweise wieder voll angerechnet. Die Auswirkungen lassen sich an unserem Beispiel deutlich erkennen.

Alleinstehender Bezüger mit Minimalrente (einfache Altersrente)

Berechnungsfaktoren	1966	1967/68	1969/70
Einkommensgrenze	3000	3000	3900
einfache Altersrente	1500	1650	2400
Ergänzungsleistung	1500	1500	1500
Gesamtbezug	3000	3150	3900

Alleinstehender Bezüger mit einfacher Altersrente von 2400 Franken im Jahre 1966

Einkommensgrenze	3000	3000	3900
einfache Altersrente	2400	2640	3528
Ergänzungsleistung	600	600	372
Gesamtbezug	3000	3240	3900

Wie wir sehen, wurden die Renten zwar kräftig erhöht, die Ergänzungsleistungen erfuhren aber sehr oft keine Erhöhung, ja

sie wurden nicht selten — unser Beispiel zeigt es — gekürzt. Trotzdem erhöhten sich die Gesamtbezüge — Renten und Ergänzungsleistungen zusammengerechnet — gegenüber 1966 um etwa 30 Prozent. In sehr bescheidenem Masse ist bei diesem Vorgehen eine teilweise Ablösung der Ergänzungsleistung durch höhere Renten versucht worden. Das zeigt sich auch darin, dass die Gesamtsumme der durch die Kantone ausgerichteten Ergänzungsleistungen um 3 Prozent von 244 Millionen im Jahre 1968 auf 237 Millionen im Jahre 1969 zurückging. Die Zahl der Bezüger verminderte sich sogar um mehr als 6 Prozent von 172 000 auf 161 000. Darob erhob sich ein Proteststurm im Zeitungswald und in verschiedenen Parlamenten. Eine sehr verbreitete Zeitschrift, die mit Vehemenz die sofortige Ablösung der Ergänzungsleistungen durch höhere Renten forderte, betrachtete nun plötzlich die bescheidene Kürzung gewisser Ergänzungsleistungen als «Raub an den Aermsten unserer Mitbürger.» Man ersieht daraus, wie schwierig sich eine weitgehende oder gar vollständige Ablösung der Ergänzungsleistungen durch höhere Minimalrenten gestalten dürfte.

## *II. Die Revision auf den 1. Januar 1971*

Bei der Beratung der 7. AHV-Revision wurden diese Schwierigkeiten vorausgesehen. Im Parlament erhoben sich damals Stimmen für eine stärkere Erhöhung der Einkommensgrenzen. Der Bundesrat und die Mehrheit der Parlamentarier wünschte aber, mit einer tiefergreifenden Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) noch zuzuwarten. Der Sprecher des Bundesrates versprach jedoch schon im Herbst 1968, die Revision des ELG sofort an die Hand zu nehmen. Bereits im Januar 1969 wurden die Kantone um ihre grundsätzliche Meinung befragt; darauf ein erster Revisionsentwurf erstellt und dieser den Kantonen, den gemeinnützigen Institutionen, den politischen Parteien und weiteren Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet. In den Antworten stellten sich zwei Tendenzen klar heraus:

1. Die Einkommensgrenzen sollten erhöht werden;
2. Die Freiheit der Kantone sollte zugunsten einer strafferen Regelung durch den Bund eingeschränkt werden.

Die Eidg. AHV/IV-Kommission nahm noch im Laufe des Jahres 1969 in zwei Sitzungen zum Ergebnis der Umfragen Stellung, und im Januar 1970 unterbreitete der Bundesrat der Bundesver-

sammlung den Entwurf zu einem Revisionsgesetz mit einer Botschaft.

Der Bundesrat beantragte eine wesentliche Verbesserung der Leistungen. Nach ihm sollten die Kantone ermächtigt werden, die obere Einkommensgrenze für Alleinstehende bis auf 4500 Franken anzusetzen. Nationalrat und Ständerat erhöhten diese Limite aber auf 4800 Franken und für Ehepaare auf 7680 Franken im Jahr. In unserem Beispiel wirkt sich das bei Wahl der oberen Einkommensgrenze auf die Ergänzungsleistungen wie folgt aus:

Alleinstehender Bezüger mit Minimalrente (einfache Altersrente)

Berechnungsfaktoren	1966	1967/68	1969/70	1971/72
Einkommensgrenze	3000	3000	3900	4800
einfache Altersrente	1500	1650	2400	2640
Ergänzungsleistung	1500	1500	1500	2160
Gesamtbezug	3000	3150	3900	4800

Alleinstehender Bezüger mit einfacher Altersrente von 2400 Franken im Jahre 1966

Einkommensgrenze	3000	3000	3900	4800
einfache Altersrente	2400	2640	3528	3888
Ergänzungsleistung	600	600	372	912
Gesamtbezug	3000	3240	3900	4800

Da sich die Ergänzungsleistungen als Differenz zwischen der Einkommensgrenze und dem anrechenbaren Einkommen, bestehend aus der Rente und allfälligen weiteren Einkommen des Bezügers, nach der Formel

Ergänzungsleistung = Einkommensgrenze — anrechenbares Einkommen

ergeben, kann die Verbesserung der Leistung auf zwei Arten erfolgen: Einmal durch die Erhöhung des Minuenden, d. h. der Einkommensgrenze — die Wirkung haben wir im vorstehenden Beispiel gesehen, dann aber auch durch die Verkleinerung des Subtrahenden, d. h. des anrechenbaren Einkommens.

Das neue Bundesgesetz befolgt auch diesen zweiten Weg zur Erhöhung der Ergänzungsleistungen. Kommt aber die Erhöhung der Einkommensgrenze allen Bezügern zugute, so werden mit

der Nichtanrechnung gewisser Einkommensteile und mit Abzügen vom Einkommen bewusst ganz bestimmte Kategorien von Bezügern begünstigt.

Der Versicherte, der noch einer bescheidenen Erwerbstätigkeit nachgeht, der von einer Pensionskasse eine bescheidene Rente bezieht oder der ein kleines Vermögen angespart hat, soll nicht dafür «bestraft» werden, dass sein dank seinen eigenen Anstrengungen oder der seines Arbeitgebers erzieltes Einkommen bei der Berechnung der Ergänzungsleistung voll angerechnet, die Ergänzungsleistung also um den vollen Betrag dieser Einkommen gekürzt wird. Im Sinne einer verstärkten Begünstigung dieser Bezüger wird vom Beginn des Jahres 1971 an von allfälligen Erwerbs- und Renteneinkommen der Bezüger ein höherer Betrag als bisher nicht angerechnet werden. Der sogenannte Freibetrag erhöht sich von 240 auf 500 Franken für Alleinstehende und von 400 auf 750 Franken für Verheiratete im Jahr. Die Kantone sind berechtigt, ihrerseits den Betrag bis auf 1000 bzw. 1500 Franken zu erhöhen. Wie bisher werden vom restlichen Erwerbs- und Renteneinkommen nur  $\frac{2}{3}$  angerechnet.

Ferner wird der Betrag des nicht als Einkommen anzurechnenden Vermögens von 15 000 auf 20 000 Franken für Alleinstehende und von 25 000 auf 30 000 Franken für Verheiratete erhöht. Der Rest wird — wie bisher — zu  $\frac{1}{15}$  als Einkommen angerechnet.

Die Annahme eines gleichmässigen Existenzbedarfes, wie dies in den gleichmässigen, nur nach dem Zivilstand (alleinstehend, verheiratet, verwaist) abgestuften Einkommensgrenzen zum Ausdruck kommt, trägt den Verschiedenheiten des Lebens nicht genügend Rechnung. Unterschiede sind vor allem bedingt durch die verschiedene Höhe

- der Versicherungsprämien, vor allem der Prämien für eine allfällige Krankenversicherung
- der Mietzinse
- der Krankheitskosten.

Diesen Ungleichheiten trägt die neue Ordnung vermehrt Rechnung:

- Prämien an die Krankenversicherung sollen inskünftig voll und nicht, wie bisher beschränkt — vom Einkommen abgezogen werden können. Die Förderung der Krankenversicherung ist besonders wichtig, weil, wie eine Erhebung im

Kanton Neuenburg gezeigt hat, die alten Leute weniger häufig versichert sind als der Durchschnitt der Bevölkerung.

- Die Kantone sind schon jetzt ermächtigt, Mietzinse bis zu einem gewissen Höchstbetrag zum Abzug zuzulassen, soweit sie ein Fünftel der Einkommensgrenze übersteigen. Künftig wird der nicht abziehbare Betrag fixiert auf 780 Franken bei Alleinstehenden und 1200 Franken bei Verheirateten und Personen mit Kindern, die rentenberechtigt oder an der Rente beteiligt sind. Vor allem aber wird der abziehbare jährliche Höchstbetrag von 750 auf 1200 Franken bei Alleinstehenden und von 1200 auf 1800 Franken bei den übrigen Bezügern erhöht.
- Die Vorschrift, dass die Krankenkosten bei der Rechnung der Ergänzungsleistungen vom Einkommen abgezogen werden können, hat sich als eine grosse soziale Wohltat erwiesen. Es zeigten sich aber zwei Nachteile. Die meisten Kantone vergüteten die Krankheitskosten des Vorjahres. Um die lange Frist zwischen der Rechnungsstellung und der Bezahlung durch die Durchführungsstellen zu überbrücken, mussten die gemeinnützigen Institutionen, vor allem die Stiftung Für das Alter oder die öffentliche Fürsorge, mit Vorschüssen einspringen.

Der zweite Nachteil zeigte sich im Todesfall. Krankheitskosten, die im Jahre des Todes entstanden, konnten nach der bisherigen Regelung in den meisten Kantonen durch Ergänzungsleistungen gedeckt werden. Die revidierte Bestimmung sieht nun vor, dass die Kosten des laufenden Jahres zum Abzug zu bringen sind, soweit sie 200 Franken im Jahr übersteigen. Dadurch werden in vielen Kantonen keine Vorschüsse der Stiftung für das Alter mehr nötig sein.

Die neue Regelung, wie sie von der Bundesversammlung verabschiedet worden ist, bedeutet einen grossen Fortschritt. Dadurch, dass den Kantonen ermöglicht wird, als obere Einkommensgrenze für Alleinstehende 4800 Franken zu wählen, und es scheint, dass alle Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, wird vor allem den Aermsten unter den Rentnern, die ausser der AHV- oder IV-Rente kein Einkommen besitzen, eine kräftige Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Stellung zuteil. Die finanziellen Mehraufwendungen sind allerdings beträchtlich. Hätten die jährlichen Gesamtleistungen ohne Revision 240 Millionen Fran-

ken betragen, so dürfen sie nun auf 435 Millionen Franken steigen.

### *III. Die Beiträge an die gemeinnützigen Institutionen*

Die Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen dreht sich zwar hauptsächlich um die durch die Kantone ausgerichteten Leistungen. Es darf aber an der Abgeordnetenversammlung der Schweiz. Stiftung Für das Alter hervorgehoben werden, dass das verabschiedete Gesetz auch eine sehr bedeutende Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrages an die Stiftung Für das Alter von höchstens 4 auf höchstens 6 Millionen und an die Vereinigung Pro Infirmis von höchstens 1,5 auf höchstens 2,5 Millionen vorsieht. Eine weitere Bestimmung wird es der Vereinigung Pro Infirmis ermöglichen, aus dem Bundesbeitrag Invaliden zu helfen, die keine Invalidenrenten beziehen, deren Einkommen die Einkommensgrenze aber nicht erreicht. Wir dürfen hoffen, dass die Erhöhung des Bundesbeitrages an die Stiftung um 50 Prozent es ihr ermöglichen wird, vor allem die Beratung und die gesellschaftliche Eingliederung Betagter planmäßig zu fördern. Dazu wünsche ich der Schweizerischen Stiftung für das Alter viel Erfolg.

## **Die schweizerische Gesamtkonzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge**

Die Vorsorge für die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität soll auf «drei Säulen» beruhen, so hat der Bundesrat seine Auffassung bereits anlässlich der 6. AHV-Revision bekanntgegeben. Unter diesen *drei Säulen* versteht man zunächst die staatliche Sozialversicherung, dann die berufliche Vorsorge der Betriebe und Verwaltungen und schliesslich die private Vorsorge in der Form des Spars oder eines individuellen Versicherungsvertrages.

Diese drei Säulen spielen heute schon eine beträchtliche *Rolle im Rahmen der schweizerischen Volkswirtschaft*. Im Jahre 1970 kann diese mittels zweier wichtiger Zahlen gekennzeichnet werden: das Gesamtvolkseinkommen von rund 80 Milliarden Franken, wovon 50 Milliarden auf das Arbeitseinkommen im Sinne der AHV entfallen und das mehr als drei Millionen Personen betrifft. Die jetzige soziale Rentenversicherung (AHV, IV und Ergänzungsleistungen) stellt heute einen Wert von rund 10 % des Arbeitseinkommens dar. Die berufliche Vorsorge (Pensionskassen und Gruppenversicherung) wird von etwa 16 000 Einrichtungen betreut, die zusammen 1,7 Millionen Versicherte umfassen, welche im Durchschnitt 11 % ihres vollen Arbeitseinkommens als Beiträge entrichten. Dass auch das Haushaltungssparen grosses Gewicht hat, belegt das private Sparvolumen im Ausmass von etwa 4 Milliarden Franken.

### *1. Gesetzgeberische Aspekte*

#### *1. Verfassungsrecht*

Drei *Volksinitiativen* zielen auf Änderung des bestehenden Art. 34quater der Bundesverfassung ab, welche dem Bund die Kompetenz gibt, auf dem Gebiete der Rentenversicherung Gesetze zu erlassen, ihn sogar für die Risiken Alter und Tod dazu verpflichtet. Die ersteingereichte Initiative der Partei der Arbeit datiert vom 22. 12. 69, so dass der Bundesrat spätestens innert der vorgeschriebenen Frist von zwei Jahren, also bis Ende 1971, dem Parlament diesbezüglich Bericht und Antrag vorzulegen hat. Die beiden andern Volksbegehren, jenes der Sozialistischen Partei und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes sowie die sogenannte überparteiliche oder bürgerliche Initiative, wurden

erst zu Beginn 1970 eingereicht, so dass sie erst nach dem Entscheid über das Los der ersten Initiative an die Reihe kommen.

Zwei verschiedene Grundkonzeptionen liegen diesen drei Volksbegehren zugrunde. Die PdA verlangt die Lösung des Vorsorgeproblems im wesentlichen durch die staatliche Sozialversicherung allein, wogegen die beiden andern Vorstösse die staatliche Versicherung wohl existenzsichern sehen, die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung aber mit einer Obligatorischerklärung der zweiten Säule für die Arbeitnehmer verwirklichen möchten. Natürlich bestehen diesbezüglich gewisse Unterschiede in der anvisierten Leistungshöhe sowie in den Organisationsformen.

Das weitere Vorgehen ist etwa so gedacht. Der Bundesrat wird allem Anschein nach einen *Gegenentwurf auf Verfassungsebene* vorlegen, und zwar zugleich mit dem bis Ende 1971 vorzulegenden Bericht über die PDA-Initiative. Der Gegenvorschlag dürfte eine Synthese aus den beiden andern Initiativen bringen. Im Verlaufe des Jahres 1972 könnte so die entscheidende Abstimmung über den Verfassungsartikel, d. h. über die Grundkonzeption, stattfinden.

## 2. Ausführungsge setze

Als erstes soll die 8. *AHV-Revision* auf 1. 1. 73 verwirklicht und so erreicht werden, dass nicht nur Basisrenten wie jetzt, sondern existenzsichernde Renten geboten werden können.

Es muss aber auch die zweite Säule zum Tragen kommen. Das vorgesehene *Rahmengesetz für die berufliche Vorsorge* kann, wenn alles gut geht, auf den 1. 1. 74 in Kraft treten. Das Rahmengesetz soll sich auf die von der Expertenkommission für die Förderung der beruflichen Vorsorge (Bericht vom 16. 7. 70) aufgestellten Grundsätze stützen. Wesentlich ist dabei ein Versicherungsobligatorium für die Arbeitnehmer, die Errichtung eines Mindestbeitrages von 8 Lohnprozenten gemeinsam durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie die Gewährung einer leistungsmässigen Mindestgarantie von 60 solcher Prozente für Alleinstehende (1. und 2. Säule zusammen, mit Ehepaarzuschläge der ersten Säule). Die gegenwärtige Struktur der heutigen Pensionsversicherung soll durch das Rahmengesetz nicht tangiert werden, sondern es wird vor allem darauf abgezielt, die bestehenden bestandes-, leistungs- und risikomässigen Lücken zu schliessen. Auch für die Versicherung der Eintrittsgeneration so-

wie für die Regelung der Freizügigkeit sind sozial wertvolle Bestimmungen vorgesehen.

## *II. Soziale Aspekte*

### *3. Sozialer Bedarf*

Betrachtet man die *Einkommensstruktur des Schweizervolkes*, so sind wesentliche Unterschiede festzustellen. Dies mögen folgende jährliche Durchschnittseinkommen für das Jahr 1970 in Franken belegen: selbständige Bauern 8000, Arbeitnehmer 16 000 und übrige Selbständigerwerbende 32 000. Die Bedürfnisse nach sozialem Schutz sowie die finanziellen Möglichkeiten auf der Beitragsseite divergieren somit stark.

Für die *Selbständigerwerbenden* sieht der Expertenbericht lediglich eine fakultative Anschlussmöglichkeit an die zweite Säule vor. Dies ist um so verständlicher, als die persönliche Kapitalbildung bei dieser Kategorie erfahrungsgemäss bedeutend die grössere Rolle spielt als bei den Arbeitnehmern.

### *4. Leistungskoordination*

Mit der Dreisäulenkonzeption werden diesen drei Trägern klare Aufgaben zugewiesen. Für die *untern Einkommensschichten* (Grossteil der selbständigen Bauern, Kleingewerbe, Gelegenheitsarbeiter) soll die staatliche Rentenversicherung allein den verlangten Mindestschutz liefern; in vielen Fällen werden die verlangten 60 % für Alleinstehende überschritten, und den Ehepaaren dürfte dank den Ehepaarzuschüssen der AHV und IV ein voller Ersatz des ausgefallenen Arbeitseinkommens geboten werden.

Für die Angehörigen der *mittleren Einkommensstufe* wird selbst eine ausgebauten AHV nicht den vorgeschriebenen Mindestschutz gewähren können. Die AHV-Renten weisen wohl eine frankenmässige Progression mit steigendem Einkommen auf, in Lohnprozenten ausgedrückt ergeben sich aber fallende Werte, so dass zur Erreichung der gesamten Mindestleistungen immer mehr Lohnprozente seitens der beruflichen Vorsorge bereitgestellt werden müssen. Die Bedeutung der Pensionsversicherung steigt mit steigendem Einkommen. Für die mittlere Kategorie heisst es demnach: erste und zweite Säule zusammen.

Was nun mit den *oben Einkommen?* Bekanntlich sind die AHV-Leistungen frankenmässig begrenzt (heute auf 400 monat-

lich für Alleinstehende und auf 640 Franken für Verheiratete ab dem Grenzeinkommen von 22 000 Franken im Jahr, dies ohne die 100prozentige Erhöhung vom 1. 1. 71). Dermassen fällt der prozentuale Wert dieser Renten rascher als bei den Angehörigen der Mittelklasse. Um die gewohnte Lebenshaltung fortführen zu können, muss somit die dritte Säule einspringen. Hier heisst es also Zusammenwirken aller drei Säulen.

### *III. Wirtschaftliche Aspekte*

#### *5. Beitragsbelastung*

Schon die geltende *Beitragsordnung* ist nicht zu unterschätzen. Für die AHV und IV zusammen gilt ein genereller Beitragssatz von 5,8 Lohnprozenten, wogegen die ausgebauten Pensionskassen reguläre Ansätze (ohne Spezialbeiträge bei Lohnerhöhungen) von 12 bis 18 Prozenten kennen. Immerhin dürfte letzteres höchstens für etwa 40 % der versicherbaren Personen der Fall sein, für deren weitere 30 % liegen die Ansätze infolge mittelmässiger Leistungsdotierung wesentlich tiefer, und die restlichen 30 % haben nur für die Beiträge der AHV und IV aufzukommen, da für sie der zweite Pfeiler noch fehlt.

Diese heterogene Regelung soll nun mit der obligatorisch erklärten Arbeitnehmer-Pensionsversicherung ein Ende nehmen. Die *anvisierten Beitragssätze* sind nämlich die folgenden, und zwar für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen: rund 8 % für AHV und IV und ebenso 8 % im Minimum für die berufliche Vorsorge. Bei den letzterwähnten sind natürlich die für die Versicherung der Eintrittsgeneration erforderlichen zusätzlichen Mittel nicht eingerechnet. Für Personengruppen, welche heute lediglich auf die soziale Rentenversicherung angewiesen sind, wird sich der gesamte Beitragssatz von den heutigen 5,8 % auf rund 16 % erhöhen, und das ist wirtschaftlich gesehen eine merkliche Mehrbelastung. Sie ist aber notwendig, ansonst der soziale Schutz im Alter für diese Kreise ungenügend bleibt. Um den Uebergang zu erleichtern, sehen die Experten eine Frist von 5 Jahren vor.

Zusammen mit den Zuwendungen der öffentlichen Hand für die soziale Rentenversicherung sowie den speziell erheischten Mitteln für die Versicherung der Eintrittsgeneration (Nichtversicherte der zweiten Säule) und für den Teuerungsausgleich dürfte sich

in den kommenden Jahrzehnten eine *wirtschaftliche Gesamtbelastung* im Ausmass von etwa 25 Lohnprozenten ergeben, was etwa 15 % des gesamten Volkseinkommens gleichkommt. Die soziale Komponente hat ein grosses wirtschaftliches Gewicht!

## 6. Kapitalbildung

In der nationalen Buchhaltung wird für das Jahr 1969 ein *Sparvolumen* im Ausmass von rund 22 % des Volkseinkommens ausgewiesen. Diese jährliche Kapitalbildung ist für die Expansion der Wirtschaft bis zu einer gewissen optimalen Grenze unbedingt notwendig. Ein schöner Teil, nämlich rund 4 % des Volkseinkommens, wird durch das kollektive und individuelle Versicherungssparen aufgebracht.

Durch die Obligatorischerklärung der zweiten Säule erfolgt auch gewissermassen ein *obligatorisches Versicherungssparen*; denn die Einrichtungen der zweiten Säule beruhen weitgehend auf dem Deckungskapitalverfahren. Dies dürfte eine gewisse Verschiebung im Sparprozess mit sich bringen. Insbesondere ist es nicht ausgeschlossen, dass die Zunahme des Versicherungssparens einen gewissen Rückgang des individuellen Sparens der Haushalte mit sich bringen wird. Also auch hier kann die volkswirtschaftliche Wirkung bedeutend werden.

Der volle Ausbau der schweizerischen Rentenversicherung wird vom Schweizervolk nicht zu unterschätzende Opfer verlangen. Diese Opfer sind aber nicht zu umgehen, falls wir unsren Alten, Hinterlassenen und Invaliden einen würdigen Lebensunterhalt verschaffen wollen. Aber trotz allem handelt es sich um keine Luxuslösung. Härtefälle wird es dennoch geben, und hier wird das segensreiche Wirken der Schweizerischen Stiftung für das Alter weiterhin notwendig sein. Vielleicht wird es weniger Unterstützungsfälle geben, aber mit den gleichen Mitteln kann die Stiftung um so intensiver helfen!

## **La conception suisse globale de la prévoyance en faveur de la vieillesse, des survivants et des invalides**

La prévoyance contre les conséquences économiques de la vieillesse, de la mort et de l'invalidité doit reposer sur «trois piliers». C'est la conception du Conseil fédéral, telle qu'il l'a déjà exprimée lors de la 6e révision de L'AVS. Par ces *trois piliers*, on entend d'abord l'assurance sociale par l'Etat, ensuite la prévoyance professionnelle des entreprises et administrations, et finalement la prévoyance privée, sous forme d'épargne ou d'une police d'assurance individuelle.

Aujourd'hui déjà, ces trois piliers jouent un rôle considérable dans notre économie interne. Deux chiffres-clefs de 1970 permettent de le déterminer: le revenu national global de 80 milliards de francs, en chiffre rond, dont 50 milliards se rapportent au revenu du travail, au sens prévu par l'AVS, et concernent plus de 3 millions de personnes. L'assurance sociale viagère actuelle (AVS, AI et prestations complémentaires) représente actuellement une valeur d'environ 10 % du revenu du travail. La prévoyance professionnelle (caisses de pension et assurances collectives) se répartit sur près de 16 000 institutions, groupant ensemble 1,7 million d'assurés qui leur versent en moyenne, sous forme de cotisation, 11 % du revenu total de leur travail. Quant à l'épargne familiale, son importance ressort du volume des économies privées, qui atteint 4 milliards de francs.

### *I. Les aspects législatifs*

#### *1. Droit constitutionnel*

Trois *initiatives populaires* visent à modifier l'actuel art. 34-quater de la Constitution fédérale, qui attribue à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine des assurances sociales viagères, qui l'oblige même à le faire contre les risques de l'âge et du décès. La première de ces initiatives, déposée par le Parti du Travail, porte la date du 22. 12. 69, si bien que le Conseil fédéral devra, pour respecter le délai de deux ans, prescrit en cette matière, transmettre au Parlement son rapport et ses propositions avant la fin de 1971. Les deux autres initiatives populaires — celle du Parti socialiste et de l'Union syndicale suisse, et l'initia-

tive dite bourgeoise ou super-partis — n'ont été déposées qu'au début de 1970, si bien que leur tour ne viendra qu'après la décision sur le sort de la première initiative.

Deux conceptions fondamentalement différentes sont à la base de ces trois initiatives. Le PdT propose que la solution du problème de la prévoyance soit confiée, pour l'essentiel, à la seule assurance d'Etat; tandis que les deux autres interventions, tout en reconnaissant à cette assurance d'Etat son rôle de garantie du minimum vital, voudraient maintenir la coutume établie, mais en rendant le deuxième pilier obligatoire pour les salariés. Certaines différences les distinguent évidemment, en ce qui concerne l'échelle des prestations et les formes d'organisation.

La suite de la procédure peut être envisagée comme suit: selon toute probabilité, le Conseil fédéral déposera un *contre-projet sur le plan constitutionnel*. Il le fera sans doute en même temps que son rapport sur l'initiative du PdT, qu'il doit présenter jusqu'à la fin 1971. Ce contre-projet pourrait être une synthèse des deux autres initiatives. Ainsi un scrutin décisif sur cet article constitutionnel, autrement dit sur la conception fondamentale de ce sujet, pourrait intervenir au cours de 1971.

## 2. Lois d'application

Tout d'abord, la 8e révision de l'AVS doit être réalisée pour le 1. 1. 73 et l'on doit ainsi obtenir que les bénéficiaires ne reçoivent plus seulement des rentes de base, mais des rentes garantissant un minimum vital.

Il faut cependant aussi que le deuxième pilier intervienne efficacement. Telle qu'elle est prévue, la *loi-cadre de la prévoyance professionnelle* pourra, si tout va bien, entrer en vigueur le 1. 1. 74. Cette loi-cadre doit reposer sur les principes fondamentaux énoncés par la Commission d'experts pour l'encouragement de la prévoyance professionnelle (rapport du 16. 7. 70). L'essentiel prévu est l'obligation de s'assurer imposée aux salariés, le versement d'une contribution minimale de 8 % de salaire, fournie en commun par les employeurs et les employés, ainsi que la garantie d'une prestation minimale de 60 % pour les personnes seules (1er et 2e piliers réunis, avec compléments du 1er pilier pour couples). La structure actuelle de l'assurance-retraite ne doit pas être affectée par la loi-cadre et l'on s'efforcera, au contraire, de combler les lacunes qui subsistent, sur le plan de l'existence, des prestations et des risques. Des dispositions de grande valeur

sociale sont également prévues pour l'assurance de la génération d'entrée et la réglementation du libre passage.

## *II. Les aspects sociaux*

### *3. Besoins sociaux*

Si l'on considère la *structure du revenu du peuple suisse*, on constate l'existence de différences essentielles. Nous n'en voulons pour preuve que les moyennes suivantes de revenu annuel, calculées pour 1970: agriculteurs indépendants 8000, salariés 16 000 et autres indépendants 32 000. Les besoins de protection sociale, de même que les possibilités financières en matière de contribution divergent ainsi fortement.

Pour les *travailleurs indépendants*, le rapport des experts prévoit uniquement une adhésion facultative au deuxième pilier. Cela se comprend d'autant mieux que, dans cette catégorie, la constitution de capitaux personnels joue un rôle considérablement plus grand que dans celle des salariés.

### *4. Coordination des prestations*

Avec la conception des trois piliers, chacun de ces trois supports se voit attribuer des tâches bien définies. Pour les *catégories à faible revenu* (la plus grande partie des agriculteurs indépendants, les petits artisans, les travailleurs occasionnels), l'assurance viagère d'Etat doit fournir seule la protection minimale requise. Dans de nombreux cas, les 60 % exigés pour les personnes seules sont dépassés et, grâce aux compléments assurés par l'AVS et l'AI, l'on pourrait offrir aux couples le remplacement complet du revenu disparu.

Pour les *catégories à revenu moyen*, même une AVS complétée ne pourra pas garantir la protection minimale requise. Il est vrai que les rentes AVS accusent une progression, déterminée en chiffres absolus, selon l'importance du revenu. Mais ces chiffres ne fournissent pas une progression proportionnelle à celle du salaire, si bien que, pour atteindre un minimum de prestations globales, la prévoyance professionnelle doit fournir un pour cent toujours plus élevé du salaire déterminant. L'importance de la caisse de pension augmente donc avec le revenu. Dès lors, pour la catégorie moyenne, il faut que le premier et le deuxième pilier se complètent.

23 Qu'en est-il alors des *revenus supérieurs*? On sait que les presta-

tions de l'AVS sont limitées en chiffres absolus (aujourd'hui à 400 francs par mois pour les personnes seules et à 640 francs pour les couples, à partir du revenu-limite de 22 000 francs par an, sans l'augmentation de 10 % du 1. 1. 71). Il en résulte que la valeur proportionnelle de ces rentes descend encore plus rapidement que pour les bénéficiaires de la classe moyenne. Pour pouvoir maintenir le mode de vie habituel, il faudra recourir au troisième pilier. Il s'agira donc ici d'une collaboration cumulative des trois piliers.

### *III. Les aspects économiques*

#### *5. Charge contributive*

Le régime actuel des contributions ne saurait être déjà sous-estimé. Pour l'AVS et l'AI réunies, elles atteignent 5,8 % du salaire, tandis que les caisses de pension exigent des cotisations régulières allant de 12 à 18 % (sans contributions spéciales en cas de hausse des salaires). Toutefois, ces chiffres ne s'appliquent tout au plus qu'à 40 % des assurés, tandis que pour 30 % les contributions sont sensiblement plus basses, parce que les prestations le sont aussi, et que le 30 % restants n'ont à fournir que les primes AVS et AI, parce que pour eux le deuxième pilier manque encore.

L'assurance-retraite obligatoire des salariés doit mettre un terme à cette réglementation hétérogène. Les contributions envisagées, chargeant solidiairement employeurs et employés, sont les suivantes en chiffres ronds: 8 % pour l'AVS et l'AI, et également 8 % au minimum pour la prévoyance professionnelle. Pour cette dernière, les montants complémentaires exigibles de la génération d'admission ne sont naturellement pas compris dans ce pourcentage. Pour les groupes de personnes qui sont actuellement réduites à la seule assurance sociale viagère de l'Etat, le total à verser passera des 5,8 % actuels à environ 16 %, ce qui, au point de vue économique, constitue une augmentation appréciable de la protection sociale à un âge avancé restera insuffisante. Pour faciliter la transition, les experts prévoient un délai de 5 ans.

Avec les attributions des pouvoirs publics à l'assurance sociale charge contributive. Elle est pourtant nécessaire, sans quoi la viagère de l'Etat, ainsi qu'avec les moyens spécialement exigés pour la mise à jour de l'assurance de la génération d'admission et pour la compensation du renchérissement, il pourrait en résulter,

au cours des prochaines décennies, une *charge économique globale* égale à environ 25 % des salaires, ce qui correspondrait à environ 15 % du revenu global de la population. Le facteur social exerce ici un grand poids économique.

#### *6. Formation du capital*

Dans notre comptabilité nationale, le volume de l'épargne représente, pour l'année 1969, à peu près 22 % du revenu de la population. Cette formation annuelle de capital est absolument nécessaire à l'expansion de notre économie, du moins jusqu'à une certaine limite optimale. Une bonne partie, allant jusqu'à 4 % du revenu de la population, est fournie par l'assurance-épargne collective et individuelle.

L'obligation du deuxième pilier amènera aussi, dans une certaine mesure, une manière d'*assurance-épargne obligatoire*; car la structure de ce deuxième pilier repose largement sur le système de la formation de capital. Cela pourrait entraîner un certain clivage dans le processus de l'épargne. Il n'est notamment pas exclu que l'augmentation de l'épargne par assurance provoque un certain recul de l'épargne individuelle et familiale. Ici aussi, par conséquent, les répercussions économiques peuvent devenir importantes.

Le développement complet de l'assurance viagère fédérale exigera du peuple suisse des sacrifices qu'on ne saurait sous-estimer. Mais ces sacrifices sont inévitables, si nous voulons fournir à nos vieillards, survivants et invalides une existence digne. Malgré tout, il ne s'agit pas ici d'une solution de luxe. Il y aura toujours des cas d'adversité et c'est ici que l'action bénéfique de la Fondation suisse «Pour la Vieillesse» demeurera nécessaire. Il y aura peut-être moins de cas d'assistance, mais, avec les mêmes moyens, la Fondation pourra aider d'autant plus intensément.