

CH_VB sbau oder Konsolidierung? vom 3. Dezember 1972

Bundesverwaltung, 1972-12-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_sbau_oder_Konsolidierung_

FR: CH_VB sbau oder Konsolidierung? du 3 décembre 1972

IT: CH_VB sbau oder Konsolidierung? del 3 dicembre 1972

Erwägungen

E. 1

Januar 1973 weit über die Teuerung von 1973 und sicher auch von 1974 hinaus um 70 bis 90 Prozent erhöht worden sind».7 In den folgenden Jahren hielt dieser Konflikt an und wurde nicht nur zu einem die Medienlandschaft dominierenden Thema. Auch im Parlament gab die Frage nach der Anpassung der Renten an die Inflation immer wieder Anlass zu Diskussionen. Dabei stand der Streit um den Teuerungsausgleich immer im Zusammenhang mit der Forderung nach existenzsichernden Renten, wie sie im Drei-Säulen-Modell grundsätzlich vorgesehen waren. Gerade von Seiten der Sozialdemokratischen Partei (SP) wurde darauf hingewiesen, dass die im Gefolge der achten AHV-Revision angehobenen Renten aufgrund des enormen Preisanstieges und eines unzureichenden Teuerungsausgleiches nach wie vor nicht den Erfordernissen entsprächen.8 Der vom Bundesrat im November 1973 vorgestellte Rentenanpassungsmechanismus, der ein integraler Bestandteil der neunten AHV-Revision war, sollte das politische System von den periodisch wiederkehrenden und zeitintensiven Diskussionen um den Teuerungsausgleich entlasten. Er stiess jedoch speziell bei den bürgerlichen Parteien auf wenig Gegenliebe. Vor allem bezüglich der finanziellen und administrativen Auswirkungen der vom Bundesrat vorgeschlagenen Volldynamisierung der Altersrenten herrschte grosse Unsicherheit und Skepsis. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept der Volldynamisierung sah eine Anpassung der Renten nicht nur an die Preis-, sondern auch an die Lohnentwicklung vor. In der Frühjahrssession 1974 beschloss der Nationalrat schliesslich, auf die bundesrätliche Vorlage zur neunten AHV-Revision vorläufig nicht einzutreten. Stattdessen wurde der Bundesrat beauftragt, einen Ergänzungsbericht auszuarbeiten.9 Die Meinungen bezüglich der Realisierbarkeit der Volldynamisierung gingen dabei weit auseinander. SP-Nationalrat 143

Ausbau oder Konsolidierung? Richard Müller war zum Beispiel der Ansicht, dass sich die Volldynamisierung problemlos rechtfertigen lasse. Sie sei «das Mindeste, was wir unseren betagten, invaliden und hinterlassenen Mitbürgern bieten müssen. [...] Die Kosten sind ohne weiteres tragbar.»10 Im Vergleich zur SP war FDP-Nationalrat Paul Bürgi bezüglich der Finanzierbarkeit eines volldynamisierten Rentenanpassungsmechanismus bedeutend zurückhaltender. Bürgi betonte, dass er nicht der Ansicht sei, «dass eine Volldynamisierung der Altrenten überhaupt abgelehnt werden muss. Im Vordergrund steht für mich die Frage der finanziellen Tragbarkeit. [...] Der Sinn des Ergänzungsberichtes, den der Nationalrat mehrheitlich zur Beratung der Vorlage vom Bundesrat verlangt, geht vor allem dahin, Aufschluss über die künftigen Mehraufwendungen für die AHV und ihre Deckungsmöglichkeiten zu erhalten. Angesichts der Anspannungen im Bundeshaushalt sind die Zeiten vorbei, wo wir Mehrausgaben ohne Deckung beschliessen können.»" Bürgi betonte, dass in der Verfassung nur der Teuerungsausgleich, nicht jedoch die

Anpassung der Renten an ein steigendes Lohnniveau garantiert werde.¹² Bei der Zurückweisung der Volldynamisierung handelte es sich um den ersten Vorstoss des Bundesrats für einen weiteren Ausbau der AHV, der von einem der Räte abgewiesen wurde. Im Gegensatz zu Hans Peter Tschudi, der in seiner Amtszeit (1959-1973) mehr als 50 Vorlagen zur Sozialversicherung durch das Parlament gebracht hatte,¹³ sah sich der Nachfolger des SP-Bundesrats, der CVP-Politiker Hans Hürlimann, einem Parlament gegenüber, das sowohl bezüglich der Wünschbarkeit als auch der Realisierbarkeit eines weiteren Ausbaus des Sozialsystems immer mehr Zweifel anmeldete. Den Parlamemariern und Parlamentariern sowie den politischen Kommentatoren war die symbolische Bedeutung, die der Rückweisung des bundesrätlichen Antrags zukam, sehr wohl bewusst. So fragte sich die «Neue Zürcher Zeitung», ob hiermit der Anfang eines sozialpolitischen Kurswechsels vollzogen worden sei. Das liberale Blatt äusserte die Hoffnung, dass nun dem allgemeinen «Pathos des Fortschritts» im Bereich der Sozialleistungen ein Ende bereitet werde. Speziell monierte die Zeitung den Umstand, dass man in den letzten Jahren von einer AHV-Revision zur nächsten gestürzt sei und dabei die finanziellen Konsequenzen des Expansionsprozesses des Sozialsystems nicht in Betracht gezogen habe. Zudem habe sich jeder, der sich nicht vorbehaltlos 144

Ausbau oder Konsolidierung? hinter den weiteren Ausbau der Sozialwerke stellte, dem Verdacht ausgesetzt, einer unsozialen Politik Vorschub zu leisten.¹⁴ Die Rückweisung des bundesrätlichen Antrags und die damit verbundene Problematisierung der politischen Praxis des vergangenen Jahrzehnts provozierten bei der Freisinnig-demokratischen Partei (FDP) eine Debatte über die in der näheren Zukunft einzuschlagende Sozialpolitik. Sowohl in einer 1974 publizierten Doppelnummer der «Politischen Rundschau» als auch am Parteitag, der am 24./25. Mai 1974 in Rapperswil abgehalten wurde, setzte sich der Freisinn mit der Frage auseinander, ob die Grenze der Belastbarkeit des Sozialstaates erreicht worden sei oder ob der Sozialstaat eher konsequenter weiterentwickelt und ausgebaut werden solle.¹⁵ Diese Frage wurde kontrovers diskutiert. In den Diskussionsbeiträgen wurde kein radikaler Bruch mit der bisherigen Sozialpolitik der FDP gefordert. Es wurde jedoch dem wachsenden Unbehagen über die kontinuierliche Expansion des Staats Ausdruck gegeben. Mit Besorgnis wurde von der Tendenz zur Übertragung von bisher privaten Aufgaben an den Staat gesprochen. Die Förderung der individuellen Selbstverantwortung sei schon aufgrund der Kosten notwendig, die mit der Entwicklung zu einem immer ausgeprägteren Wohlfahrtsstaat verbunden seien.¹⁶ Gemäss Nationalrätin Martha Ribi war es allerdings sozialpolitisch nicht möglich, eine Kehrtwende in der Sozialpolitik herbeizuführen: «Wir können auch keine Flucht nach rückwärts inszenieren. Unsere Gesellschaft huldigt seit einer Generation einer Denkweise, die ein solches Rückwärtsdrehen am Rad der Zeit ganz einfach nicht gestatten würde.»¹⁷ Es sei jedoch erforderlich, dass «vom verhängnisvollen Weg der Anspruchsinflation, der Inflation der Wünsche» abgegangen werde.¹⁸ Der Spielraum, welcher den Akteuren des politischen Systems bei der Konzipierung einer alternativen Sozialpolitik zur Verfügung stand, war eng bemessen. Dies lag nicht nur daran, dass es, wie sich der Direktor der Winterthur-Versicherung, Peter Binswanger, ausdrückte, für einen Parlamentarier aus wahltaktischen Gründen in der Regel nicht opportun war, sich im Bereich der Sozialpolitik als Sparer und finanzkonservativer Reformator profilieren zu wollen.¹⁹ Auch die bereits gefällten, demokratisch legitimierten und in Verfassung und Gesetz verankerten Entscheidungen wirkten als institutioneller Zwang auf die Entscheidungsprozesse und Handlungsstrategien der Akteure zurück.²⁰ So erstaunt es nicht, dass sich 145

Ausbau oder Konsolidierung? auch das von vielen FDP-Politikerinnen und -Politikern geforderte Masshalten oder das von Binswanger propagierte Setzen von Prioritäten an den in der Verfassung festgeschriebenen Vorgaben orientierte. Es ging nicht darum, den Ausbaustand des Sozialversicherungssystems signifikant zu reduzieren. Vielmehr sollten die durch den Expansionsprozess der 1960er Jahre abgegebenen Versprechen abgearbeitet werden. Nach Binswanger ergaben sich die Prioritäten einer zukünftigen Sozialpolitik weitgehend aus den Verpflichtungen der achten AHV-Revision sowie aus dem Drei-Säulen-Modell, das 1972 durch den Souverän gebilligt worden war. Es gehe, so Binswanger, sowohl um die Realisierung existenzsichernder Renten als auch um die Gewährung eines Teuerungsausgleichs. Zudem komme der gesetzlichen Fixierung des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge und der staatlichen Förderung der dritten Säule Priorität zu.²¹ Aus der Sicht der FDP war jedoch ein Ausbau der AHV über den durch die achte AHV-Revision vorgegebenen Stand nicht mehr angebracht. So betonte Georg Eiser, dass man in der Schweiz «in der Altersvorsorge nicht an einem Wendepunkt im Sinne der Umkehr [steht]. Eine Wende im Sinne einer Richtungsänderung, einer Konzentration der Kräfte auf den Ausbau der 2. und vor allem der 3. Säule, muss erfolgen.»²² Die von Eiser geforderte Strategie wurde für die FDP handlungsleitend und lag sowohl ihrer zurückhaltenden bis ablehnenden Haltung gegenüber der Volldynamisierung als auch der politischen Position zugrunde, die sie während der parlamentarischen Debatten um die neunte AHV-Revision einnehmen sollte. Die Wirtschaftskrise und ihre unmittelbaren Auswirkungen auf den AHV-Diskurs Bis 1974 fand die politische Debatte zur weiteren Entwicklung des Sozialversicherungssystems noch nicht vor dem Hintergrund der weltweiten Wirtschaftskrise der 1970er Jahre statt. Auch wenn sich aufgrund der anhaltend hohen Inflation und der sich abzeichnenden Budgetprobleme der öffentlichen Haushalte zunehmend Engpässe bemerkbar machten,²³ ging 1973 und zu Beginn des Jahres 1974 kaum ein Politiker von einem bevorstehenden wirtschaftlichen Einbruch aus. Vielmehr standen die negativen 146

Ausbau oder Konsolidierung? Auswirkungen einer überhitzten Konjunktur sowie die beschlossenen wirtschafts- und währungspolitischen Massnahmen zur Debatte, die zu einer Wachstumsverlangsamung beitragen sollten.²⁴ Als in der zweiten Hälfte des Jahres 1974 die Weltwirtschaft in eine allgemeine Rezession stürzte und sich die negativen Auswirkungen auch in der Schweiz bemerkbar machten, reagierten die wirtschaftlichen Entscheidungsträger zunächst gelassen. Als sich im Folgenden jedoch herausstellte, dass die Schweiz in eine tief greifende und hartnäckige wirtschaftliche Krise geschlittert war, kam es zur Implementierung einer an monetaristischen Kriterien orientierten Geldmengensteuerung sowie zur Etablierung einer restriktiven Fiskalpolitik, deren Zielsetzung die Stabilisierung der während der 1960er Jahre stark angewachsenen Staatsquote und der Ausgleich des Bundesbudgets war.²⁵ Laut Michael Bernegger wurde der von ihm als «ordnungspolitischer Paradigmenwechsel» bezeichnete Wandel der Wirtschafts- und Fiskalpolitik massgeblich durch die Wirtschaftsverbände sowie durch die neubesetzte Spitze der Nationalbank lanciert.²⁶ Die restriktive Finanzpolitik des Bundes und des Parlaments wirkte sich unmittelbar negativ auf die finanzielle Situation der AHV aus. So beschloss das Parlament Ende Januar 1975 im Zusammenhang mit den dringlichen Sparmassnahmen, den Beitrag des Bundes an die AHV für das Jahr 1975 von 1310 auf 770 Millionen Franken herabzusetzen. In einer am 5. Februar 1975 dem Parlament unterbreiteten Botschaft beantragte der Bundesrat weitere Sofortmassnahmen, deren Kern die Ausdehnung der soeben beschlossenen Sparmassnahmen bei der AHV um zwei weitere

Jahre war: für die Jahre 1976 und 1977 sollten die gesetzlich festgeschriebenen Beträge des Bundes an die AHV von 15 auf 9 Prozent gesenkt werden. Die durch dieses Vorgehen verursachten Defizite in der AHV-Rechnung sollten durch Beiträge aus dem AHV-Fonds gedeckt werden, der als Sicherheitsventil und für den Fall finanzieller Notsituationen konzipiert worden war. Für den Bundesrat und die bürgerlichen Parteien stand, wie sich der Nationalrat der Schweizerischen Volkspartei (SVP) und Berichterstatter der Kommission, Georg Brosi, ausdrückte, nun nicht mehr die Frage des Rentenanpassungsmechanismus, sondern das Problem der finanziellen Sicherstellung der Altersversicherung im Vordergrund. Mit anderen Worten: Die Auseinandersetzung um einen durch eine allfällige Volldynamisierung der Renten verursachten weiteren Leistungsausbaus des sozialen Sicherungssystems machte einem Spardiskurs 147

Ausbau oder Konsolidierung? Platz, der sich nicht nur mit dem Problem einer zeitlich limitierten Reduktion der Bundesbeiträge, sondern mit einer viel fundamentaleren Frage befasste. Nicht nur finanzkonservative Politiker fragten sich nämlich, ob es nicht generell angebracht sei, dass die öffentliche Hand ihre Gesamtaufwendungen reduziere und die AHV vermehrt selbsttragend zu gestalten sei.²⁷ Die Radikalität dieses Ansinnens, dessen Verwirklichung einer eigentlichen Kehrtwendung in der bisherigen AHV-Politik gleichgekommen wäre, wird darin ersichtlich, dass noch bei der achten AHV-Revision beschlossen worden war, dass ab dem 1. Januar 1978 die Bundesbeiträge 18,75 Prozent der AHV-Gesamtkosten zu decken hätten.²⁸ Auch wenn es bei den im Frühjahr 1975 anstehenden parlamentarischen Beratungen nicht um eine Veränderung der gesetzlichen Grundlagen, sondern bloss um die Verabschiedung eines zeitlich limitierten Sparvorhabens ging, war den beteiligten Politikern die Tragweite der anstehenden Auseinandersetzung sehr wohl bewusst. Von Seiten der SP wurden diese Sparmassnahmen denn auch umgehend harsch kritisiert. Gemäss ihrem Fraktionssprecher, Richard Müller, sahen die Sozialdemokraten ihre Befürchtungen bestätigt, «dass die Kürzung des Bundesbeitrages früher oder später [...] zu einer Beeinträchtigung der weiteren Entwicklung der AHV führen würde [...]. Die Sozialbremsen, welche die Entwicklung unseres Staates zu einem modernen Sozialstaat abstoppen und rückgängig machen wollen, glauben heute [...], den Wind in den Segeln zu haben. Der grösste Teil der Einsparungen wird bei der Sozialversicherung vorgenommen [...]. Die Folgen dieses Sparprogramms sehen wir nun deutlich bei der vorliegenden Botschaft. Man will eine veränderte Gangart auch in der Sozialversicherung einschalten. Man spricht davon, dass die AHV langsam zur Plage werde. Es fragt sich nur für wen. Man kann sich des Eindringlichen nicht erwehren, dass die Rechte zwar nicht auf einen Schlag, aber in homöopathischen Dosen die AHV und IV langsam demontieren will.»²⁹ Trotz der grundsätzlichen Einwände von linker Seite wurde der Antrag des Bundesrats vom Parlament gebilligt und damit die temporäre Reduzierung der Bundesbeiträge beschlossen. Die Festlegung der Höhe der ab dem 1. Januar 1978 geltenden Bundesbeiträge und damit eine allfällige Überarbeitung der durch die achte AHV-Revision geschaffenen gesetzlichen Grundlagen sollte einer der zentralen Streitpunkte sein, mit denen sich die anstehende neunte AHV-Revision zu befassen hatte. 148

Ausbau oder Konsolidierung? Die Konsolidierung der AHV Die 1977 anstehende Parlamentsdebatte um die neunte AHV-Revision stand ganz im Zeichen der Konsolidierung. Von dem anfänglich mit der Revision verbundenen Ziel eines weiteren Leistungsausbaus des Sozialwerks blieb im Endeffekt nicht mehr viel übrig. Im Parlament dominierte nun definitiv die Frage, wie der erreichte Ausbaustand des grössten Sozialwerks

der Schweiz angesichts der sich radikal wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen mittel- bis langfristig gesichert werden könne. Aus der Sicht einer Mehrheit der Parlamentarier und Parlamentarierinnen sollte durch die neunte AHV-Revision in erster Linie die Einnahmenseite des Sozialwerks gestärkt werden. Das Parlament beschloss nach zum Teil hitzig geführten Beratungen die sukzessive Erhöhung der Bundesbeiträge, die 1975, wie bereits erwähnt, im Zuge der dringlichen Sparmassnahmen signifikant gesenkt worden waren, sowie die Einführung einer Prämienpflicht für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner und eine Prämienhöhung für Selbständigerwerbende. Zudem sollte durch die Anwendung eines strengeren Massstabs bei nicht unbedingt notwendigen Renten Einsparungen erzielt werden. Dies führte unter anderem zu Kürzungen der Zusatzrentenberechtigung für Männer mit jüngeren Ehefrauen.³⁰ Doch auch ledige Frauen wurden aufgrund eines neuen Rentenberechnungsmechanismus im Vergleich zu Männern schlechter gestellt.³¹ Die Wahl des zukünftigen Rentenmechanismus zeigt jedoch, dass die neunte AFTV-Revision keine reine Spar- und Sanierungsübung war. Nachdem 1974 klar geworden war, dass eine Volldynamisierung der Renten sowohl politisch als auch finanziell kaum realisierbar sein würde, arbeitete der Bundesrat in der Folge einen neuen Vorschlag aus. Wurden die Renten bis anhin nur der Teuerung angepasst, so sollte sich das nach dem Willen des Bundesrats in der Zukunft ändern. In Zukunft sollten die Renten mit Hilfe eines Mischindex, der dem Mittel zwischen der Preis- und Lohnentwicklung entsprach, festgelegt werden. Dieses Konzept, das eine Teildynamisierung der Renten zur Folge hatte, fand schliesslich die Zustimmung des Parlaments. Wenngleich jede der vier Bundesratsparteien in den Parlamentsdebatten die Ansicht vertrat, dass der Konsolidierung der AHV erste Priorität zukomme, wurden, wie im folgenden Abschnitt gezeigt werden soll, um die inhaltliche Verdichtung dieses Begriffs und um die davon abzuleitende zukünftige Entwicklungstendenz der AHV heftig gestritten. 149

Ausbau oder Konsolidierung? Während die SP sich während Jahrzehnten für den kontinuierlichen und substanziellen Ausbau der AHV stark gemacht hatte, setzte sie sich 1977 im Verlauf der parlamentarischen Beratung der neunten AHV-Revision für den Erhalt und die Festigung des bereits erreichten Standes der sozialen Sicherheit ein. «Was für die Grossen das Sparen, ist für die Kleinen die AHV. Denn die Kleinen haben nichts zu sparen; ihnen verbleibt nur die AHV. Darum legen wird Sozialdemokraten so grosses Gewicht auf die Konsolidierung dieses Sozialwerkes.»³² So umschrieb Heinz Bratschi, Fraktionssprecher der SP, den Grund, wieso sich die Partei für die Konsolidierung der Altersversicherung einsetze. Des Weiteren betonte er, dass die SP besonderen Wert auf die Sicherstellung einer kontinuierlichen Rentenauszahlung lege. Diese sei jedoch bedroht, wenn die Renten in erster Linie von den Beiträgen der Sozialpartner abhängen würden. Denn die unvermeidliche Folge einer Rezession wäre eine Rentenkürzung, die sich aufgrund der reduzierten Einnahmen auf der Lohnseite unweigerlich aufdrängen würde. «Dies kann nur dadurch vermieden werden, dass das rechtsgültige Verhältnis zwischen Beiträgen der öffentlichen Hand und Lohnprozenten, das von 1969 bis 1974 gegolten hat, wiederum hergestellt wird, nämlich 20 Prozent Finanzierung durch die öffentliche Hand, 5 Prozent davon durch die Kantone, und 80 Prozent durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge.»³³ Aus dem gleichen Grund wehrte sich die SP vehement gegen den von finanz- und rechtskonservativen Kreisen eingebrachten, vom Parlament jedoch abgelehnten Vorschlag, nach dem der Bundesbeitrag bis Ende 1980 bei 9 Prozent der Gesamtaufwendungen der AHV eingefroren werden sollte. Gemäss diesem Antrag sollten die laufend entstehenden Defizite auch weiterhin, das heisst über 1978 hinaus, durch den

AHV-Ausgleichs- fonds gedeckt werden.³⁴ Gemäss Heinz Bratschi ging es bei der Frage um die Höhe der Bundesbeiträge «um die Wurst»: «Wenn wir hier nicht für eine solide Finanzierung der AHV sorgen, dann können wir nicht mehr von einer Konsolidierung der AHV sprechen. Dann verlassen wir den Boden der Konsolidierung.»³ Doch auch die SP drang mit ihrer Vorstellung bezüglich der Höhe der Bundesbeiträge nicht durch. Dabei ging sie schon gar nicht von den nach wie vor gesetzlich verankerten 18,75 Prozent aus, die der Bund gemäss der achten AHV-Revision ab dem 1. Januar 1978 zu übernehmen hätte. Dagegen machte sich die Partei dafür stark, dass 150

Ausbau oder Konsolidierung? die Bundesbeiträge wieder bei 15 Prozent liegen sollten. Doch selbst mit diesem moderaten Anliegen, das zudem durch die AHV-Kommission des Nationalrates gestützt wurde, drang die SP nicht durch. Daher unterstützte sie schliesslich den bundesrätlichen Vermittlungsvorschlag, der eine schrittweise Heraufsetzung der Beiträge des Bundes vorsah. 1978/79 sollten sie auf 11 Prozent, 1980/81 auf 13 Prozent und danach auf die vor dem Sparentscheid üblichen 15 Prozent der AHV-Gesamtausgaben fixiert werden. Dieses Konzept setzte sich im Endeffekt im Parlament auch durch. Der auf Vermittlung und Kompromiss ausgerichtete Kurs der SP zeigte sich auch in ihrer Haltung bezüglich des zu wählenden Rentenanpassungsmechanismus. Die Partei unterstützte den vom Bundesrat vorgeschlagenen Mischindex, der zumindest einen kleinen Fortschritt gegenüber der aktuellen Praxis bringen würde. Die von der SP während der Beratung der neunten AHV-Revision eingenommene politische Haltung, die bereits Erreichtes zu erhalten versuchte und weniger auf die Verwirklichung weiterer Ausbauschritte drängte, ist auch Ausdruck der Prioritätensetzung der Partei in den 1970er Jahren. Die politische Agenda der Sozialdemokraten wurde in diesen Jahren weniger von klassischen sozialpolitischen Vorstössen, denn von Themen dominiert, die sich mit energie-, geschlechter- oder wirtschaftspolitischen Fragen auseinandersetzten. Im linken Parteienspektrum versuchte einzig die Gruppe der Progressiven Organisationen der Schweiz (Poch) mittels einer 1975 lancierten Verfassungsinitiative, welche die Herabsetzung des Rentenalters auf 60 Jahre für Männer respektive auf

E. 5

Otto Fischer, «Das Gewerbe vor dem Obligatorium der zweiten Säule der AHV», in: Gewerbliche Rundschau, 17/2 (1972), 67-72, hier 68.

E. 6

Die Inflation wuchs in der Schweiz seit den späten 1960er Jahren kontinuierlich an und erreichte in der ersten Hälfte der 1970er Jahre ihren Höhepunkt. Sie betrug zeitweise an die 10 Prozent. Vgl. Michael Bernegger, Die Schweiz unter flexiblen Wechselkursen, Bern, Stuttgart 1988, 4.

E. 7

Tages-Anzeiger, 17. Dezember 1973.

E. 8

Vgl. die Voten von SP-Nationalrat Heinz Bratschi in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat, 1977, 276. Zu der über viele Jahre sich hinziehenden politischen Auseinandersetzung über die Etablierung eines Rentenanpassungsmechanismus: Matthieu Leimgruber, Achieving Social Progress Without State Intervention? A Political Economy of the Swiss Three-Pillar Pension System (1890-1972), Diss., Lausanne

2004 (http://homepage.mac.com/matthieu_leimgruber/FileSharing3.html, 15. August 2005).

E. 9

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1975), 387.

E. 10

National-Zeitung, 19. März 1974.

E. 11

Ebd.

E. 12

Paul Bürgi, «Die AHV und ihre Zukunftsprobleme», in: Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft, 53/1-2 (1974) 12-14, hier 13 -

E. 13

Tschudi, Im Dienste des Sozialstaates (wie Anm. 3), 163.

E. 14

Neue Zürcher Zeitung, 12. Februar 1974.

E. 15

Paul H. Ehinger, «Zur Sozialpolitik der FDP», in: Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft, 53/1-2 (1974), 1 f.

E. 16

Georg Eiser, «AHV und 3. Säule», in: Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft, 53/1-2 (1974), 29-31, 30.

E. 17

Martha Ribl, «Sozialvorsorge, auch diese an einem Wendepunkt?», in: Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft, 53/1-2 (1974), 43-45, hier 44.

E. 18

Ebd., 45. Zur wirtschaftsliberalen Einschätzung der achten AHV-Revision: Till Bandi, Silvio Borner, «Die Soziale Sicherung in ökonomischer Sicht: Versuch einer Standortbestimmung», in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 112 (1976), 299-309.

E. 19

Peter Binswanger, «AHV: Prioritäten setzen!», in: Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft, 53/1-2 (1974), 15-18, hier 16. Bezüglich der zentralen Rolle, die Binswanger in den Auseinandersetzungen um die AHV spielte, siehe auch den Beitrag von Matthieu Leimgruber in diesem Band. Zu den Gründen, weshalb in demokratischen Staaten die Politik stark kurzfristig orientiert ist und welche Auswirkungen dieses Verhalten auf die Etablierung notwendiger Reformprojekte hat: Christian C. von Weizsäcker, Logik der Globalisierung, Göttingen 1999, 25 ff.

E. 20

Zur handlungskoordinerenden Funktion von Institutionen: Douglass C. North, Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen 1992; Hans- jörg Siegenthaler, Regelvertrauen, Prosperität und Krise. Die Ungleichmässigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und sozialen Lernens, Tübingen 1993. 161

Ausbau oder Konsolidierung?

E. 21

Binswanger, «AHV: Prioritäten setzen!» (wie Anm. 19), 16.

E. 22

Eiser, «AHV und 3. Säule» (wie Anm. 16), 31.

E. 23

Bereits im Verlauf der 1960er Jahre begann sich die konjunkturpolitische Aussicht zu verdunkeln. Vgl. Felix Müller, Hans Schäppi, Jakob Tanner, Krise: Zufall oder Folge des Kapitalismus? Die Schweiz und die aktuelle Wirtschaftskrise. Eine Einführung aus marxistischer Sicht, Zürich 1976, 142 ff.

E. 24

1973 standen die gerade beim Gewerbe hoch umstrittenen Konjunkturdämpfungsmassnahmen im Zentrum der Aufmerksamkeit. Sie sollten in Kombination mit der Freigabe der Wechselkurse, welche im Januar 1973 durch die Nationalbank erfolgte, die Inflation eindämmen helfen. Vgl. zum Beispiel die Ausgabe der «Politischen Rundschau» mit dem Titel: «Konjunkturpolitisches Dilemma?» (52/3, 1973). Auch der Parteitag der FDP von 1974 wurde noch stark durch das Thema «Notwendigkeit und Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums» bestimmt. Vgl. «Notwendigkeit und Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums», in: Politische Rundschau, 53/1-2 (1974), 59.

E. 25

Nach Bernegger waren die von der Schweiz im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre ergriffenen wirtschafts-, geld- und fiskalpolitischen Massnahmen nicht immer erfolgreich. Verglichen mit anderen OECD-Staaten, die im Gegensatz zur Schweiz keine so restriktive Geld- und Finanzpolitik verfolgten, konnte die Schweiz ihre Staatsquote zwar am nachhaltigsten stabilisieren. Ebenso konnten im Bereich der Inflations- und Defizitbekämpfung Erfolge verbucht werden. Doch die verfolgte Politik hatte negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, das in der Schweiz im Vergleich mit allen anderen Industrieländern mit Abstand am schwächsten war; vgl. Bernegger, Die Schweiz unter flexiblen Wechselkursen (wie Anm. 6), 5 f. 2.6 Ibid., 1 ff. und 60 f.

E. 27

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1975), 387.

E. 28

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1977), 288.

E. 29

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1975), 390.

E. 30

Luchsinger, Solidarität (wie Anm. 4), 173.

E. 31

Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1977), 280 f.

E. 32

Ebd., 275.

E. 33

Ebd., 275 f.

E. 34

Ebd., 325.

E. 35

Ebd., 328.

E. 36

Ebd.

E. 37

Die Vorlage kam zusammen mit dem Referendum zur neunten AHV-Revision im Februar 1978 zur Abstimmung und wurde klar verworfen. Siehe dazu auch Peter Binswanger, *Histoire de l'AVS. Assurance-vieillesse et survivants suisse*, Zürich 1987.

E. 38

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1977), 276.

E. 39

Ebd., 274.

E. 40

Ebd., 293.

E. 41

Ebd., 292 f.

E. 42

Neue Zürcher Zeitung, 25. September 1976.

E. 43

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1977), 268. Die Absenkung des Beitragsniveaus für Selbständigerwerbende ist jedoch auch als ein Zugeständnis an das Gewerbe zu bewerten. Es ging um die Eindämmung des gewerblichen Oppositionspotentials gegen einen weiteren Ausbau der AHV. 162

Ausbau oder Konsolidierung?

E. 44

Ebd.

E. 45

Ebd., 304 f.

E. 46

Markus Kamber, «Der Abstimmungssonntag vom 26. Februar 1978», in: *Unternehmungsführung im Gewerbe*, 10/1 (1978), 39-41, hier 40 f. Gerade der SGV deutete die Ablehnung der Steuervorlage durch den Souverän vom 12. Juni 1977, welche die Einführung einer Mehrwertsteuer mit einem Satz von 10 Prozent gebracht hätte, als Sparauftrag an die Politik. Die zusätzlichen Steuereinnahmen hätten laut Bundesrat Hürlimann in erster Linie für die Finanzierung der Sozialwerke eingesetzt werden sollen. Vgl. Rudolf Etter, «Berichterstattung über die Tätigkeit des SGV in den Jahren 1976-1979», in: *Unternehmungsführung im Gewerbe*, 12/1 (1980), 41-45, hier 43. Siehe auch St. Galler Tagblau, 15. September 1976.

E. 47

«Grundsätzliche Stellungnahme des Schweizerischen Gewerbeverbandes zum Problem der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenfürsorge», in: *Gewerbliche Rundschau*, 19/3 (1974), 127.

E. 48

Otto Fischer, «Gewerbe und Gewerbepolitik», in: *Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft*, 59/3 (1978), 193-196, hier 195 f.

E. 49

Es wurde moniert, dass der vorgesehene Finanzierungsmodus über Lohnprozente personalintensive Betriebe und Dienstleistungen besonders hart treffen würde. Vgl. Markus Kamber, «Das Gewerbe zur zweiten Säule der AHV», in: *Gewerbliche Rundschau*, 18/2 (1973), 85-92, hier 85.

E. 50

Fischer, «Das Gewerbe vor dem Obligatorium» (wie Anm. 5), 67. 51 Kamber, «Abstimmungssonntag» (wie Anm. 46), 40; Otto Fischer, «Diskriminierung der Selbständigerwerbenden», in: *St. Galler Tagblatt*, 25. Februar 1977. 52 Erst im zweiten Anlauf gelang es 1978, einen abgeschwächten Konjunkturartikel in der Volksabstimmung durchzubringen. Vgl. Tschudi, *Im Dienste des Sozialstaates* (wie Anm. 2); Peter Gilg, Peter Hablützel, «Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)», in: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel 1986, 821-959, 47-53 Otto Fischer, «Gewerbe und Wirtschaftspolitik», in: *Gewerbliche Rundschau*, 21/3 (1976), 87-97, hier 97-54 Vor allem um 1900 und während der Krise der 1930er Jahre wandte sich das Gewerbe Hilfe suchend an den Staat und machte sich für eine Limitierung des Wettbewerbs stark. Doch das Gewerbe habe erfahren müssen, dass vom Staat keine Schutz- und Förderungsmaßnahmen zu erwarten seien; vgl. ebd., 94. 55 Otto Fischer, «Das Gewerbe vor einem wirtschaftlichen und politischen Umbruch», in: *Gewerbliche Rundschau*, 21/4 (1976), 138-150, hier 149. 56 Otto Fischer, «Grenzen der Sozialpolitik», in: *Unternehmungsführung im Gewerbe*, 10/3 (1978), 44-46, hier 45. 57 Ebd., 46. 58 Die Funktionäre des Schweizerischen Gewerbeverbandes betonten immer wieder, dass die wirtschaftlichen Grenzen der Sozialpolitik in der Belastbarkeit der Wirtschaft mit Steuern und Lohnnebenkosten liegen würden. Für die in erster Linie für den Binnenmarkt produzierenden Unternehmen stelle sich die Frage, wie die vom Staat auferlegten Sozialkosten auf die Preise überwältigt werden könnten. Gelingt dies nicht mehr, so sähe sich das Unternehmen mit einer Verkleinerung

der Gewinnmarge oder gar mit Verlusten konfrontiert. Für die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Unternehmen komme in erster Linie der Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit, die durch zu hohe Sozialabgaben und durch ungünstige institutionelle Rahmenbedin- 163

Ausbau oder Konsolidierung? gungen negativ beeinflusst werde, eine zentrale Rolle zu. Aus diesen Überlegungen kam Fischer zum Schluss, dass die ordnungspolitischen Grenzen der Sozialpolitik da liegen würden, «wo die Prinzipien der Privatwirtschaft, des Privateigentums und der Wirtschaftsfreiheit beeinträchtigt werden». Vgl. ebd. 59 Nach Fischer zeigte «die zunehmende Staatsquote, das heisst der Anteil der öffentlichen Hand am Volkseinkommen, die von einem Sechstel vor 20 Jahren auf bald ein Drittel zugenommen hat, [...] wohin der Weg unserer schweizerischen Politik geht.» Vgl. Fischer, «Gewerbe und Gewerbepolitik» (wie Anm. 48), 196. 60 Fischer, «Das Gewerbe vor einem wirtschaftlichen und politischen Umbruch» (wie Anm. 55), 147. 61 Fischer, «Gewerbe und Gewerbepolitik» (wie Anm. 48), 195 f. 62 Aargauer Tagblatt, 19. August 1977. 63 Ebd. 64 Kamber, «Abstimmungssonntag» (wie Anm. 46), 40. 65 Bei der FDP sprachen sich die Kantonalparteien von Bern, Schwyz, Baselland, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau, bei der SVP die Kantonalparteien von Zürich, Bern und Appenzell Ausserrhoden gegen die Vorlage aus. Bei der CVP war es einzig die Kantonalpartei von Genf, die nicht den Vorgaben der schweizerischen CVP folgte. Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 20. Februar 1978. 66 Neue Zürcher Zeitung, 4. Februar 1978. 67 Ganz generell verfolgte die Schweiz seit 1976 eine Politik, welche auf eine Stabilisierung der Staatsquote hinarbeitete. Laut Bernegger war dieses Unterfangen zumindest bis zu Beginn der 1990er Jahre recht erfolgreich. Vgl. Bernegger, Die Schweiz unter flexiblen Wechselkursen (wie Anm. 6), 4. 68 Binswanger, Histoire de l'AVS (wie Anm. 37), 249 ff. Résumé Le 3 décembre 1972 fut adopté l'article constitutionnel sur l'obligation de la prévoyance professionnelle. L'ancrage du système des trois piliers dans la constitution qui en résultait ainsi que, à la même époque, l'entrée en vigueur de la huitième révision de l'AVS représentèrent le point culminant et la fin de l'extension du système de sécurité sociale en Suisse. Dans le domaine de l'AVS les années 1970 furent marquées par les discussions sur la direction à donner à la neuvième révision de celle-ci. L'histoire de l'élaboration de cette loi fut caractérisée par le fait que, au cours du travail parlementaire, un premier projet politiquement généreux fut remplacé par un second texte beaucoup plus restrictif. Cette contribution examine le discours politique qui se développa dans le contexte de la neuvième révision de l'AVS. La question sous-tendant ce texte est de savoir comment le 164

Ausbau oder Konsolidierung? discours d'économie et de consolidation induit par les turbulences économiques des années 1970 influença la mise en place et l'extension de l'AVS. Alors qu'au début de la décennie l'idée était encore largement répandue que l'énorme potentiel de rendement de l'économie permettrait et supporterait une expansion continue de l'état social, les voix en faveur d'une consolidation de l'acquis et contre un nouveau développement de l'état providence se firent toujours plus fortes au cours des années 1970. Les discussions autour de la neuvième révision de l'AVS montrent clairement que les résistances politiques à l'expansion continue de l'AVS avaient augmenté et que le processus d'expansion de cette œuvre sociale put être endigué avec succès. Gagnant en influence dans le domaine de la politique sociale, les partis bourgeois et les groupements économiques défendirent l'idée que l'AVS devait être bloquée au niveau atteint, ceci afin de favoriser le développement de la prévoyance professionnelle et privée. Compendio II 3

dicembre 1972 fu accolto nella Costituzione l'articolo concernente la previdenza professionale obbligatoria. Il completamento della base costituzionale del sistema dei tre pilastri così realizzato e la contemporanea entrata in vigore dell'8a revisione AVS rappresentarono al tempo stesso il culmine e la conclusione di una prima fase di sviluppo del sistema di sicurezza sociale svizzero. Nel settore dell'AVS, gli anni successivi del decennio furono caratterizzati dalle discussioni sull'impronta da dare alla 9a revisione, atto legislativo che ebbe una genesi particolare: nel corso dei dibattiti parlamentari, infatti, un primo disegno, più generoso dal punto di vista della politica sociale, fu sostituito da un secondo molto più prudente. Il presente articolo è dedicato al dibattito politico sviluppatosi nel contesto della 9a revisione AVS. L'autore si sofferma in particolare sulle ripercussioni delle turbolenze economiche degli anni 1970 sullo sviluppo e l'espansione dell'AVS. Mentre all'inizio del decennio era ancora opinione diffusa che l'enorme potenziale dell'economia avrebbe potuto assorbire anche in futuro la progressiva espansione dello Stato sociale, in un secondo momento le voci favorevoli ad un consolidamento di quanto raggiunto e contrarie ad un ulteriore sviluppo dell'AVS guadagnarono terreno. Il 165

Ausbau oder Konsolidierung? braccio di ferro sulla 9a revisione AVS documenta chiaramente lo sviluppo di un'opposizione politica che riuscì a contenere l'espansione di questa assicurazione sociale. I partiti borghesi e le associazioni economiche, la cui influenza sulla politica sociale andava aumentando, ritenevano che l'espansione dell'AVS andasse congelata a favore dello sviluppo della previdenza professionale e privata. 166

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Ausbau oder Konsolidierung? Der politische Diskurs der 1970er Jahre in der Schweiz im Bereich der AHV In Studien und Quellen Dans Etudes et Sources In Studi e Fonti Jahr 2005 Année Anno Band 31 Volume Volume Autor Ischer, Philipp Auteur Autore Seite 141-166 Page Pagina Ref. No 80 000 357 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.