Wir wissen ja schon, wie es nachher weitergeht, eines Tages kommen wir dann auch höher, wenn die andern auch nachgekommen sind. Das ist absolut möglich im Rahmen der Bestimmung, die heute vorgesehen ist, nämlich «mindestens der Preisentwicklung anpassen»; denn dann ist es möglich, dass man die AHV-Renten soweit dynamisiert, dass die AHV die Teuerungszulagen nicht nur für den Teil der AHV-Renten zahlt, sondern auch für die 2. Säule. Das Beispiel ersehen Sie aus der vorstehenden Tabelle. Es ist so, dass das auch finanziell ungefähr die Mittellösung darstellt. Wenn man sich die Zahlen ansieht, ist diese Mittellösung 100, die Indexierung 94 und die volle Dynamisierung ungefähr 108 Punkte. Wenn man von 100 ausgeht, der Mittellösung, kann man soweit dynamisieren, dass die zweite Säule keine Teuerungszulage zu bezahlen hat. Das ist das grosse Anliegen aus dem Gewerbe. Dann haben wir eine durchaus vernünftige Lösung. Uebertreiben sie nicht! Die Volldynamisierung hätte ein ungesundes und unlogisches Ergebnis zur Folge. Sie wäre nichts anderes als der Uebergang von Beitrags- zum Leistungsprimat. Damit würden wir verpflichtet, jeder Einkommensstufe ganz bestimmte Prozentsätze des letzten Einkommens auf die Dauer hinaus zu zahlen. Die Volldynamisierung führt zwangsweise dazu — bei der Ihnen durchaus bekannten Tatsache, dass wir eine Strukturänderung vor uns haben, indem wir immer mehr Rentner und weniger Aktive haben —, dass die AHV-Beiträge periodisch heraufgesetzt werden müssen. Wenn hier erzählt worden ist, die AHV habe die Dynamisierung bisher immer ermöglicht, ist das eine unlogische Feststellung, denn wenn Sie im Ausmass der Lohnentwicklung dynamisieren wollen, bedeutet das, dass Sie jedes Jahr den Betrag, den die AHV eingenommen hat, ausgeben müssen; das ist die Dynamisierung. Wenn wir dann im Verhältnis zu den Aktiven mehr Rentner erhalten, müssen wir zusätzliche Beiträge erheben, um dieser Einkommensentwicklung zu folgen. Es ist eine ganz klare, logische Situation: Die volle Dynamisierung ist gleichzeitig die Verpflichtung — und zwar zwangsweise — zu einer periodischen, laufenden Heraufsetzung der AHV-Beiträge. Ich kann Ihnen dazu sagen: Bei den guten Kassen spielt das gar keine Rolle, denn diese werden einfach ihre Beiträge an ihre 2. Säule so stark herabsetzen, wie die AHV-Beiträge hinaufgehen. Es geht also nicht um ein finanzielles Problem, sondern es geht darum, ob Sie eine 2. Säule auf die Dauer überhaupt behalten oder ob Sie diese 2. Säule, wie festgestellt worden ist, im Laufe der normalen Lebenserwartung erodieren wollen. Der Anfangspunkt in diesem Beispiel ist Fr. 2807.—; bereits nach 7 Jahren schrumpft dieser Betrag auf nur noch Fr. 1523.— zusammen. Wenn das BSV diese Zahlen in der Botschaft dargestellt hätte, wäre das Problem jedermann verständlich gewesen. Leider ist das unterblieben. Das ist eine meiner Kritiken, und ich hätte gehofft, dass man das nachholt. Wir halten eine grosse Debatte über Dinge, die wir entscheiden müssen, ohne dass es den meisten von Ihnen überhaupt möglich ist, zu beurteilen, worum es uns hier geht.

Hier wird Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Vormittagssitzung vom 15. März 1972
Séance du 15 mars 1972, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*

11 076. AHV. Bericht zum Volksbegehren für eine Volkspension und Aenderung der Bundesverfassung
AVS. Rapport sur l'initiative populaire pour une retraite populaire et modification de la constitution

Siehe Seite 324 hiervor — Voir page 324 ci-devant

Art. 2, Ziffer I, Abs. 2

Fortsetzung — Suite

Trottmann: Wie dies bereits dargelegt wurde, ist im Vorfeld der Volksabstimmung vom Juli 1947 und bei den seitherigen Revisionen der AHV jeweils behauptet worden, die finanzielle Basis der AHV sei zu schwach, um den Betagten, Witwen und Waisen die notwendigen Renten gewähren zu können. Dabei gilt es daran zu denken, dass die ersten Renten unter ganz andern Verhältnissen festgelegt werden mussten und nur einen Anfang bedeuten konnten. In den 25 Jahren des Bestehens der AHV konnten aber die Renten nicht nur der laufenden Geldentwertung oder der Teuerung, sondern auch der Reallohnentwicklung angepasst werden. Wir freuen uns über diese Entwicklung und anerkennen, dass die Rentner nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in den kommenden Jahren ein Anrecht auf die den Lebenshaltungskosten entsprechenden Renten haben. Daher ist der Antrag der Kommissionsmehrheit, die Renten bei der gegenwärtigen Revision wiederum zu dynamisieren, zu begrüssen. Die Dynamisierung der Renten muss aber auch für die Zukunft gesichert werden. Dies wurde in den vielen Versammlungen, die im letzten Sommer und Herbst im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen durchgeführt wurden, immer wieder versprochen. Stets wurde dabei auch auf die in der überparteilichen Initiative enthaltene Formulierung, den Alten, Hinterlassenen und Invaliden auf dem Wege der Gesetzgebung ein ausreichendes, ihrer gewohnten Lebenshaltung angemessenes Einkommen zu sichern, verwiesen und die laufende Anpassung der Renten an die sich ändernden Verhältnisse versprochen. Es ist daher nicht zu begreifen, dass die Väter der überparteilichen Initiative heute scheinbar Angst vor dem eigenen Mut bekommen haben und die gegebenen Versprechungen nicht mehr aufrechterhalten wollen. Die Enttäuschung der Betroffenen ist gross. Bei einem solchen Verhalten wird viel guter Wille und ein grosses Vertrauen zerstört. Wenn aber in einer Verfassungsinitiative das Versprechen der laufenden Anpassung an die Renten gegeben wird, muss diese Zusicherung bei der Fixierung des Verfassungstextes auch eingehalten werden. Die volle Dynamisierung der AHV-Renten ist unerlässlich, wenn eine Verschlechterung des einmal gegebenen Versicherungsschutzes unterbleiben soll. Wir alle wissen, dass die zweite Säule der Altersvorsorge in ihrer heutigen Form und wohl auch in Zukunft weder der Teuerung angepasst werden noch der Reallohnentwicklung ent-

sprechen kann. Die Pensionskassenrenten werden nach dem letzten versicherten Einkommen berechnet und verlieren wegen der Teuerung an ihrem inneren Wert. Nur mit der Mischrechnung zwischen dynamisierten AHV-Renten und Pensionskassenleistungen wird im Durchschnitt der Teuerungsausgleich erreicht. Ohne diesen Ausgleich ist aber den Rentnern die Weiterführung ihrer gewohnten Lebenshaltung nicht gesichert. Dazu kommt, dass die dritte Säule, die Selbstvorsorge, für breite Volksschichten ein Wunsch bleiben wird und keine nennenswerten Auswirkungen haben kann. Die wenn auch gemessen am Geldwert geringen Sparguthaben müssen dazu dienen, bei ausserordentlichen Fällen die besonderen Lasten auszugleichen. Keineswegs ist es etwa so, dass sich in breiten Schichten des Volkes die lachenden Erben an Ersparnissen aus den AHV-Renten oder Pensionskassenleistungen bereichern können. Die Notwendigkeit der Volldynamisierung der AHV-Renten ist von mehreren Kollegen mit überzeugenden Argumenten dargelegt worden. Selbst Kollege Otto Fischer anerkennt erfreulicherweise diese Notwendigkeit. Er hat auch richtig dargelegt, dass die Beiträge für die AHV ebenfalls der dynamischen Entwicklung unterworfen sind, so dass die erforderlichen Mehrleistungen wegen der periodischen Anpassung gesichert sind. Diese Sicherung ist aber auch gewährleistet, wenn aus bevölkerungsmässigen Gründen die Zahl der Rentner zunimmt. Der Hinweis, dass die Rentendynamisierung bei stagnierenden wirtschaftlichen Verhältnissen nicht durchgehalten werden könne, vermag nicht zu überzeugen. Bei stagnierenden Verhältnissen kann nämlich damit gerechnet werden, dass die Preise stabiler bleiben und daher keine erhebliche Teuerungsrate eintreten wird. Daher kann der Dynamisierung der AHV-Renten, die im Verfassungstext enthalten sein sollte, auch aus dieser Sicht zugestimmt werden. Ich empfehle Ihnen daher, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und zu beschliessen, dass die Renten der Preisentwicklung und der Reallohnerhöhung anzupassen seien.

Tschopp: Meinem Kollegen Trottmann möchte ich sagen: Ich glaube, dass vor den Wahlen kein Mensch von Indexierung oder Dynamisierung gesprochen hat.

In der Botschaft des Bundesrates sehen Sie auf Seite 27 der deutschen Botschaft folgendes: «Es versteht sich, dass, je mehr die eidgenössische Versicherung sich ausdehnt, desto geringer der Tätigkeitsbereich der beruflichen Vorsorge sein wird. Das 3-Säulen-System ist nur dann sinnvoll, wenn die berufliche Vorsorge auf lange Frist lebensfähig bleibt.» So weit der Bundesrat in seiner Botschaft.

Die Dynamisierung hat zur Folge, dass die bestehenden Vorsorgekassen der Branchen, der Verbände, der Firmen und auch der öffentlichen Hand im Wirkungsgrad eingeschränkt werden. Das ist, glaube ich, unbestritten. Man muss also feststellen, dass diejenigen Arbeitgeber und Verbände, die seit Jahrzehnten, vielleicht schon vor 50 oder 60 Jahren, etwas unternommen und für das Alter ihrer Mitarbeiter vorgesorgt haben, heute bestraft werden: sie müssen zurückbuchstabieren. Es wiederholt sich — der Vergleich hinkt ein bisschen — der Tatbestand, wie man ihn zu Beginn der Bedarfsrenten hatte: Als wir im Jahre 1948 begannen, erhielten diejenigen Rentner, die etwas gespart hatten, weniger oder keine Uebergangsrente, und diejenigen, die nichts gespart hatten — ich gebe zu, vielleicht auch nicht sparen konnten —, erhielten die volle Rente. Etwa ähnlich geschieht dies jetzt mit den Pensionskassen.

Ich möchte aber noch auf die Beitragsentwicklung hinweisen. Nach der Sitzung in Adelboden erhielten wir vom Bundesamt für Sozialversicherung eine Darstellung der Beitragsentwicklung für den Gesamtbedarf der Sozialversicherung. Die Tabelle steht zur Verfügung. Wir haben im Jahre 1970 für die Finanzierung der gesamten Sozialversicherung, also AHV, IV, Erwerbsersatz, betriebliche Vorsorge, Krankenversicherung, Unfall, übrige Zweige, 25,8 Lohnprozente benötigt. Für das Jahr 1980 wird eine Belastung von 35 Lohnprozenten vorausberechnet. Wenn wir so weiterfahren, werden natürlich — auch je nach den heutigen Beschlüssen — diese 35 Lohnprozente noch etwas erhöht werden.

Nun möchte ich einfach feststellen oder fragen: Beide Sozialpartner und die öffentliche Hand kommen langsam, aber sicher zu einer Gesamtbelastung, bei der man sich wirklich fragen muss, kann man jetzt noch weiter aufstocken? Ich möchte noch einmal den Text der Verfassungsvorlage erwähnen: «Die Renten sind mindestens der Preisentwicklung anzupassen.» Diese Fassung schliesst also eine Dynamisierung nicht aus, sofern es die konjunkturelle und finanzielle Lage erlaubt. Es geht also nicht darum, sozial zu sein oder nicht sozial zu sein, es geht darum, dass man nicht Wechsel ausstellen sollte, die man nicht sicher einlösen kann. Das Wechselgeschäft ist interessant für die Banken, aber bei der AHV sollte man davon absehen.

Ich möchte noch sagen: Lassen Sie doch den späteren Mitgliedern Ihres Parlamentes auch noch die Möglichkeit, hier einen Vorstoss über die Verbesserung der AHV zu unternehmen. Vielleicht ist Kollege Trottmann im Jahre 1980 oder 1978 froh, wenn er hier wieder ein Postulat über die Verbesserung der AHV einreichen kann.

Ich habe aber noch eine Frage an Herrn Bundesrat Tschudi. Herr Bundesrat Tschudi, wie steht es, wenn wir dynamisieren, mit den ausländischen Arbeitskräften? Jedes Sozialversicherungsabkommen, besonders aber das mit Italien, verlangt die Gleichbehandlung der eigenen Leute. Das gilt nach meiner Auffassung auch bei der AHV. Sie wissen, dass nach einigen Jahren ein Teil unserer Gastarbeiter wieder heimzu geht. Frage: Sind dynamisierte Renten auch auf die Auslandbezüger anzuwenden oder auszudehnen, oder gilt das nur für die Bezüger in der Schweiz?

Mit dem Aufwertungsfaktor, wie Sie ihn im Gesetz über die AHV (nicht in der Verfassungsvorlage) festlegen, siehe Artikel 30, wird ja eigentlich auch dynamisiert. Wir haben jetzt einen Aufwertungsfaktor von 1,95 und ab 1975, wenn ich es recht in Erinnerung habe, haben wir einen Aufwertungsfaktor der Renten von 2,15.

Noch ein letzter Gedanke: Besuchen Sie einmal ein Altersheim. Viele von Ihnen kennen das Problem, aber viele vielleicht nicht, weil sie einfach keine Gelegenheit haben, es kennenzulernen. Besuchen Sie einmal ein Altersheim oder überhaupt ältere, vor allem alleinstehende und allein wohnende ältere Leute. Sehr viele dieser Betagten beklagen sich nicht über die finanziellen Verhältnisse, sondern ganz allgemein über die fehlende menschliche Betreuung, den fehlenden menschlichen Kontakt. Da hilft keine Dynamisierung etwas, sondern nur die persönliche Fürsorge.

Ich bitte Sie, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen.

Bürgi, Berichterstatter der Mehrheit: In Anbetracht der reichhaltigen Debatte zu diesem Schicksalsartikel möchte ich mich kurz fassen. Ich lege lediglich Wert darauf, noch einmal festzustellen, dass eine Volldynamisierung schon in der zehnjährigen Finanzierungsperiode bis 1982 erhebliche zusätzliche Kosten verursachen wird. Ich habe die Sache gestern mit den zuständigen Mitarbeitern des Bundesamtes für Sozialversicherung noch einmal besprochen. Wir müssen nach 1975 bis 1982 mit einem zusätzlichen Beitragsaufwand von etwa 1½ Prozent zu den bereits erhöhten Beiträgen rechnen. Ab 1982 muss mit einem Ansteigen der zusätzlichen Beitragsbelastung auf eine Höhe zwischen 2 und 3 Prozent zusätzlich gerechnet werden. Ich wollte Ihnen das noch sagen, damit Sie in «pleine connaissance des causes» über diese Frage abstimmen können.

Nun zu den beiden Eventualanträgen. Ich möchte Ihnen sagen, dass für den Fall, dass Sie den Mehrheitsantrag annehmen und dieser dem Eventualantrag Auer gegenübergestellt wird, die beiden Referenten dem Antrag Auer den Vorzug geben, weil er uns geeigneter für die künftige Anwendung erscheint.

Mit Bezug auf den Eventualantrag Dafflon möchte ich festhalten, dass wir gestern eine kleine Auseinandersetzung hatten über die Interpretation seines Streichungsartikels betreffend der Mitwirkung der privaten Organisationen. Ich habe mich auch hier noch einmal über die Auswirkungen vergewissert. Ich muss Herrn Dafflon sagen, dass ein Teil der Invalidenversicherung durch die Streichung dieser Stelle im Verfassungsartikel verfassungsrechtlich in der Luft hängen würde. Es geht insbesondere um die Artikel 71, 72 und 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung. Ich muss Sie deshalb bitten, im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Mitarbeit privater Organisationen bei der Durchführung der Invalidenversicherung den Antrag Dafflon abzulehnen.

M. **Mugny,** rapporteur de la majorité: Je pense que les opinions sont faites et qu'il est par conséquent inutile de débattre encore longuement ce point du projet. Je me bornerai à reprendre rapidement les propositions de MM. Auer et Dafflon et à répondre à M. Deonna.

La proposition de M. Auer nous paraît sage. Nous regrettons simplement que son auteur l'ait présentée sous forme de proposition éventuelle, car la majorité de ce Conseil l'aurait probablement adoptée sous forme de proposition principale.

M. Dafflon propose de tenir compte, pour la dynamisation des rentes, du produit national brut. La majorité de la commission s'oppose à cette proposition car le PNB n'est pas un critère précis. On n'a pas trouvé jusqu'à présent le moyen de le calculer avec exactitude. Le critère du salaire réel est beaucoup plus précis.

Je voudrais préciser en passant à l'intention de M. Auer que par salaire réel, on entend non pas le salaire nominal, mais le salaire diminué des cotisations à l'AVS, des impôts, etc.

M. Deonna se demande ce qui se passera si les rentes ne peuvent être adaptées aux salaires réels. La situation ne sera pas différente si les rentes sont adaptées au renchérissement. Personne ne peut non plus garantir qu'il sera toujours possible d'adapter les rentes au renchérissement. Nous pouvons seulement prendre l'engagement de les adapter, dans la mesure du possible, soit au renchérissement, soit aux salaires réels. Quel que soit le critère appliqué — adaptation aux salaires réels ou au renchérissement — le problème est donc exactement le même.

M. Deonna a aussi dit que les salaires seront amputés de 40 pour cent. Ce n'est pas vrai. Ils ne seront amputés que de 20 pour cent, l'autre moitié étant mise à la charge de l'entreprise. De plus, un certain nombre d'entreprises prennent déjà aujourd'hui à leur charge plus de la moitié de la cotisation versée à la caisse de pension. Par conséquent, il n'est pas juste de dire que les salaires seront diminués de 40 pour cent. Je tenais à remettre les choses au point.

On entend souvent dire que ce sont les jeunes qui assumeront les charges découlant de la huitième revision de l'AVS. N'oublions pas que nous vivons dans une économie dynamique et que par conséquent, si les salaires augmentent, les recettes provenant des cotisations augmenteront dans une mesure correspondante. Il s'agira pour l'Etat de faire face à ses obligations. En cas de stagnation ou de récession, les salaires ne monteront plus et il en sera de même des rentes. Si, à un moment donné, la couverture des dépenses de l'AVS n'est plus assurée, il faudra prendre des mesures particulières.

Personne ne peut garantir qu'il sera toujours tenu compte pleinement du renchérissement. Ce qui importe, c'est qu'on adapte l'ensemble des rentes au renchérissement ou à l'évolution des salaires réels. Or, le Conseil fédéral propose d'adapter à l'évolution des salaires réels uniquement les rentes nouvelles et non pas les anciennes. La majorité de la commission estime qu'il faut également adapter ces dernières à l'évolution des salaires et qu'il serait injuste de créer une disparité entre les deux catégories de rentes. C'est la raison pour laquelle je vous invite encore une fois à accepter le texte proposé par la majorité de la commission.

Präsident: Herr Deonna verlangt das Wort zu einer kurzen Richtigstellung.

M. **Deonna:** Il faut quand même lire les textes attentivement et éviter de les interpréter à rebours.

La majorité de la commission propose de dire «Les rentes doivent être adaptées à l'évolution des prix et à l'augmentation des salaires réels», alors que le Conseil fédéral dit: «Les rentes doivent être adaptées au moins à l'évolution des prix.» Ce dernier texte signifie qu'elles doivent être adaptées dans la mesure du possible à l'évolution des prix, ce qui n'est pas du tout la même chose. Elles peuvent même être améliorées dans une mesure qui va au-delà de cette évolution, mais il n'est pas question dans le texte du Conseil fédéral d'une adaptation obligatoire à l'évolution des salaires réels.

Il faut en être bien conscient et ne pas interpréter les textes d'une manière erronée.

Bundesrat **Tschudi:** In der Oeffentlichkeit besteht zum Teil der meiner Meinung nach unrichtige Eindruck, es werde mit dieser Abstimmung über eine für die Zukunft günstige oder weniger günstige Rentenentwicklung entschieden. Ich halte das, wie gesagt, für irrtümlich. Ueber die Renten wird erst im Gesetz entschieden, heute bei der 8. AHV-Revision und auch in Zukunft bei Festlegung des Gesetzestextes.

Ich möchte ein Anleihen im Vokabularium von Herrn Nationalrat Schütz machen. Er hat schon bei verschiedenen AHV-Debatten — er gehört bekanntlich zu den Veteranen in bezug auf dieses Thema — erklärt, der Rentner lebe nicht von Prozenten, sondern von

Franken. Genau gleich kann man sagen, der Rentner lebe nicht von Verfassungsbestimmungen, sondern von Franken und Renten, und zwar von Renten, die durch die Prämieneinnahmen gedeckt sind.

Der Antrag des Bundesrates und der Kommissionsminderheit entspricht dem Vorschlag der AHV-Kommission, deren Anträge im allgemeinen grosszügig waren. Die geltende Verfassung enthält bekanntlich keine solche Bestimmung, wie sie jetzt zur Diskussion steht, und es bestände an sich auch gar kein Anlass, eine solche Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen. Wenn jetzt hier eine relativ detaillierte Formulierung gewählt wurde, dann rührt das daher, dass wir keine Gesetzesinitiativen kennen, dass unsere Verfassungsinitiativen oft falsche Gesetzesinitiativen sind. Wir müssen den drei Initiativen Rechnung tragen und deshalb einen etwas ausführlichen Text wählen. Die Regelung wäre im Gesetz möglich, ohne jede Bestimmung in der Bundesverfassung. Bis jetzt erfolgte ohne eine Regelung in der Verfassung die Anpassung der Altrenten nicht nur an die Preisentwicklung, sondern auch an die Lohnentwicklung. Mit der 8. AHV-Revision, die wir heute noch behandeln werden, wollen wir sogar weit über die blosse Anpassung an die Reallohnentwicklung hinausgehen. Wir wollen also viel weiter gehen als die sogenannte Rentendynamisierung. Die Renten steigen erheblich stärker als die Preise und die Löhne, und das ist sozialpolitich richtig und nötig, wie ich gestern darzulegen die Ehre hatte.

Dass die Forderung auf Verankerung der sogenannten Volldynamisierung in der Verfassung vertreten wird, ist nicht nur aus der bisherigen Entwicklung verständlich; bisher sind wir immer so vorgegangen. Dieser Antrag lässt sich auch grundsätzlich rechtfertigen. Die alte Generation soll teilhaben am Wirtschaftsaufschwung, die alte Generation soll teilhaben an der Erhöhung des Sozialprodukts. Tatsächlich darf meines Erachtens dieser Gesichtspunkt nie übersehen werden, und er soll auch in Zukunft nie übergangen werden. In dieser Beziehung ist der Bundesrat mit der Mehrheit Ihrer Kommission absolut auf der gleichen Linie. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Verfassungstext schliesst darum, wie Sie wissen, diese Entwicklung in keiner Weise aus. Im Gegenteil, es wird klar fixiert, dass die Anpassung der Renten mindestens an die Preisentwicklung zu erfolgen hat. Effektiv besteht also die Meinung, dass über dieses Minimum hinausgegangen werden soll und hinausgegangen werden wird. Bei Revisionen werden die eidgenössischen Räte so beschliessen, aber sie werden beschliessen in Kenntnis der dannzumaligen Situation, in Kenntnis der finanziellen Lage der AHV, in Kenntnis der Möglichkeit der Prämienerhöhung und auch in Kenntnis der Leistungen der zweiten Säule. Sie werden also alle diese Faktoren vor Augen haben und dann entscheiden. Nach meiner Meinung werden sie grosszügig entscheiden, wie sie es bis jetzt immer getan haben.

Die Verfassung soll auf Jahrzehnte Geltung haben, im Gegensatz zum Gesetz. Wegen dieser Stabilität ist eine gewisse Vorsicht am Platze. Der Gesetzgeber soll sich keine Bindungen auferlegen, die nicht unerlässlich sind. Warum wollen Sie sich Bindungen auferlegen, die nicht unerlässlich sind? Es ist ein Gebot der Klugheit, alle Wege offenzuhalten; sozialpolitische Nachteile sind mit dieser Lösung nicht verbunden. Die Volldynamisierung kann sehr kostspielig sein; ich hoffe, dass wir die Finanzierung dafür aufbringen werden. Wir haben auf Seite 107 der Botschaft ein Modell aufgestellt mit 5 Prozent jährlicher Lohnsteigerung und 3 Prozent jährlicher Preissteigerung, also einem Unterschied von 2 Prozent zwischen Preissteigerung und Lohnsteigerung. Es ist dies eine relativ bescheidene Erhöhung der Reallöhne; in letzter Zeit war sie eher grösser. Dieses Modell verlangt auf längere Sicht 1½ Lohnprozent zusätzlich zu den Beiträgen, wie sie in der Vorlage enthalten sind. Die Tatsache, dass die zusätzliche Belastung von 1 bis 2 Prozent nötig ist, ergibt sich aus der erfreulich langen durchschnittlichen Bezugsdauer der Rentner (mehr als 13 Jahre), für die diese Mehrleistungen aufgebracht werden müssen. Die Finanzierung könnte dann auf Schwierigkeiten stossen, wenn die Einnahmen stark zurückgehen würden, und die Einnahmen gingen stark zurück, wenn die Zahl der Arbeitnehmer reduziert würde, also wenn bei einer schlechten konjunkturellen Entwicklung ein massiver Abbau der ausländischen Arbeitnehmer eintreten würde. Der Einnahmenausfall könnte dann kaum durch weitere Prämienerhöhungen aufgefangen werden, oder jedenfalls würden dann solche Prämienerhöhungen als drückend empfunden.

In diesem Zusammenhang kann ich auf die konkrete Frage von Herrn Nationalrat Tschopp antworten: Die AHV behandelt alle Versicherten gleich. Die Versicherten sind Prämienzahler, ob es nun Ausländer oder Schweizer sind. Die Bestimmungen gelten für alle, wobei immerhin zu sagen ist, dass das Problem, das jetzt hier zur Diskussion steht, die sogenannte Volldynamisierung, bei den Ausländern insofern eine geringere Rolle spielt, als alle ausländischen Arbeitnehmer mit kurzer Beschäftigungsdauer in der Schweiz Abfindungen erhalten. Mit Abfindungen scheiden sie aus der Versicherung aus und können nicht später, wenn Rentenerhöhungen erfolgen, noch Ansprüche stellen. Im übrigen aber sind die Versicherten einander gleichgestellt, wie das bei allen Sozialversicherungen in Europa der Fall ist.

Ich wiederhole: Der Bundesrat ist einer Volldynamisierung der Renten in keiner Weise abgeneigt; er anerkennt die positiven Argumente, die dafür sprechen; er hat bis jetzt stets eine solche Volldynamisierung vorgeschlagen. Der Bundesrat muss aber eine verfassungsrechtliche, unausweichliche Verpflichtung ablehnen. Auch in ausländischen Verfassungen werden Sie nie derartige Bestimmungen finden.

Ich möchte Sie deshalb bitten, dem Antrag des Bundesrates und der Minderheit Folge zu leisten.

Präsident: Wir entscheiden nun über die Festsetzung der Renten. Wir haben vier Anträge: den Antrag der Kommissionsmehrheit, die die Festsetzung der Renten auf die Preisentwicklung und die Reallohnerhöhung abstützen will; den Antrag von Bundesrat und Kommissionsminderheit, wobei nur mindestens die Preisentwicklung zu berücksichtigen sei; sodann haben wir den Eventualantrag Dafflon, der die Festsetzung der Renten auf das Bruttosozialprodukt abstützen will; schliesslich den Eventualantrag Auer, der verlangt, dass die Renten der Preisentwicklung und in angemessener Weise der Entwicklung des realen Volkseinkommens anzupassen seien.

Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor: In einer ersten Eventualabstimmung stellen wir den Eventualantrag Auer dem Eventualantrag Dafflon gegenüber. Das Resultat dieser ersten Eventualabstimmung stellen wir in einer zweiten Eventualabstimmung der Kommissions-

mehrheit gegenüber. In definitiver Abstimmung stellen wir das Resultat den Anträgen des Bundesrates und der Kommissionsminderheit gegenüber. *(Zustimmung — Adhésion.)*

Abstimmungen — Votes

Eventuell — Eventuellement:

Für den Antrag Auer	151 Stimmen
Für den Antrag Dafflon	14 Stimmen

Eventuell — Eventuellement:

Für den Antrag Auer	102 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	64 Stimmen

Definitiv — Définitivement:

Für den Antrag Auer	77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	99 Stimmen

Letsch: Ich danke Herrn Bundesrat Tschudi, dass er bereit ist, dem Antrag Bonnard, der sich in der Zielsetzung mit meinem Eventualantrag deckt, zuzustimmen. Ich ziehe diesen Eventualantrag deshalb gerne zugunsten des Antrages Bonnard zurück.

Worin besteht nun aber der entscheidende Unterschied zwischen diesem Antrag Bonnard und meinem Hauptantrag? Herr Bonnard ebnet den Weg, damit irgendwann auf Gesetzesstufe und nicht mehr durch Verfassungsrevision die Kantone von ihrer Beitragspflicht an die AHV/IV befreit werden können. Herr Bonnard denkt indessen nicht daran, diesen Schritt heute zu tun. Wann und in welchem Ausmass die Entlastung kommt, bleibt offen. Demgegenüber würde nach meinem Hauptantrag die Flurbereinigung sofort und vollständig erfolgen. Der Rat muss also entscheiden, ob er sich mit der offenen Tür zufriedengeben oder ob er jetzt handeln will.

Persönlich halte ich an meinem Hauptantrag fest, weil die allseits als notwendig anerkannte Flurbereinigung, verbunden mit einer wirksamen Entlastung der Kantone meines Erachtens jetzt möglich und dringend ist. Ich sage, die Flurbereinigung sei möglich, und zwar deshalb, weil erstens im Bereich der AHV die Kantone schon heute über keine echten Hoheitsrechte mehr verfügen, ein an sich notwendiges Gesamtkonzept für die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen also für diesen Schritt nicht abgewartet zu werden braucht und weil ich zweitens dem Bund — das hat Herr Bundesrat Tschudi anerkannt — in Form eines zweckgebundenen Zuschlages zur Warenumsatzsteuer tragbaren Ersatz anbiete, wobei ein solcher Anteil von einer allenfalls später einzuführenden Mehrwertsteuer, die ja ohnehin eine Verfassungsrevision erfordert, ebenso gut abgezweigt werden kann wie von der heutigen Warenumsatzsteuer. Wenn ich sage, die Entlastung der Kantone — und wir dürfen die Gemeinden miteinschliessen — sei dringend, so leugne ich auch jetzt gewisse Vorteile der bevorstehenden AHV-Revision für diese Körperschaften nicht, muss jedoch nochmals auf die Steuerertragsausfälle hinweisen, die eben diesen Körperschaften durch die steuerliche Privilegierung des kollektiven und individuellen Sparens nicht erspart bleiben werden.

Die seinerzeitige Zustimmung des Vorstandes der Finanzdirektoren kann aus den in der Eintretensdebatte genannten Gründen ebenfalls nicht über die Dringlichkeit hinwegtäuschen. Sie wissen auch, dass seither die kantonalen Defizite für das Jahr 1972 bekanntgeworden sind, und dass diese mit 1,2 Milliarden Franken eine bisher nie gekannte Höhe erreicht haben. Ferner wissen Sie, dass in den letzten Wochen von einzelnen Finanzdirektoren — beispielsweise jenen von Zürich und Basel-Stadt — sowie von ganzen Regierungsdelegationen (Bern, St. Gallen, Waadt) im Bundeshaus Schritte unternommen worden sind, um für ihre finanziellen Sorgen ein offenes Ohr zu finden. Wenn wir uns all dieser und weiterer Gespräche über Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Flurbereinigung erinnern, so möchte ich Sie bitten, sich beim heutigen Entscheid nicht so sehr von meinen Hinweisen, sondern von Goethe leiten zu lassen, der im Faust gesagt hat: «Der Worte sind genug gewechselt, lasst mich jetzt endlich Taten seh'n, indes ihr Komplimente wechselt, könnt' etwas Nützliches gescheh'n.»

M. **Bonnard:** Je voudrais tout d'abord remercier notre collègue M. Letsch d'avoir adhéré à ma proposition en retirant sa proposition subsidiaire, mais j'aimerais cependant vous inviter à rejeter la proposition principale de M. Letsch et à voter en faveur de la mienne. Il me semble que la proposition de M. Letsch n'est pas, dans les circonstances actuelles, réaliste. Au contraire, celle que j'ai présentée part de l'idée qu'il faut revoir d'une façon générale la répartition des tâches et des charges financières entre la Confédération et les cantons. Nul doute que ce travail est pressant et que l'un des domaines où il pourra être envisagé d'abord, est précisément celui de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité. Néanmoins, cette tâche doit être entreprise dans un cadre d'ensemble, compte tenu de tous les secteurs où le problème se pose. Ce qu'il faut obtenir aujourd'hui, ce qui est indispensable, c'est que le texte constitutionnel que nous votons ne nous gêne pas dans un, deux ou trois ans lorsque nous pourrons aborder le problème d'ensemble. Je vous demande aujourd'hui simplement d'ouvrir la porte que le texte constitutionnel a fermée; ma proposition nous laisse absolument toute liberté pour la suite des opérations. Je vous prie donc de la voter, d'autant plus que le Conseil fédéral a fait savoir, par la bouche de M. le conseiller fédéral Tschudi, qu'il s'y ralliait.

Präsident: Ich stelle fest, dass Herr Letsch seinen Eventualantrag zurückgezogen hat und nur noch der Hauptantrag verbleibt.

Binder: Wir stehen staatsrechtlich in wichtigen Fragen noch in den Schuhen vom Jahre 1848. Sie alle wissen, dass insbesondere die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen, wie sie in Artikel 3 der Bundesverfassung umschrieben ist, keineswegs mehr den heutigen politischen Anforderungen entspricht. Ich bin ein überzeugter Föderalist, weil ich weiss, dass nur in kleinen und in überblickbaren Räumen die bürgernahe und die freiheitliche Demokratie gedeihen kann. Aber man soll und darf die Kantone nicht dauernd überfordern, wenn man die föderalistische Struktur unseres Staates erhalten will. Wir wissen, dass die grossen und anspruchsvollen Staatsaufgaben heute nur noch vom Bund bewältigt werden können. Wenn wir den Kantonen nur noch ein Stück von Souveränität und Autonomie erhalten wollen, dann drängt sich jetzt eine Neuverteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden auf, wie ich das in meiner Motion vom Dezember 1971 verlangt habe.

Die Kantone sind finanziell notleidend geworden. Herr Letsch hat Ihnen erklärt, dass das Defizit der

Kantone im Jahre 1972 mutmasslich den Betrag von einer Milliarde übersteigen wird. Dabei sind die Defizite der Gemeinden nicht eingerechnet. So beläuft sich etwa der Fehlbetrag des pseudofinanzstarken Kantons Aargau mutmasslich im Jahre 1972 auf über 70 Millionen Franken. Das ist an sich ein unerträglicher Zustand, der zu Erschütterungen im strukturellen Aufbau unseres Bundesstaates führen kann. Die Neuverteilung der Staatsaufgaben und die Ausscheidung ausreichender Finanzierungsquellen gehören zu den erstrangigen politischen Anliegen in unserer Zeit. Kurzfristig und bis wir den allgemeinen Ueberblick besitzen, könnten wir den Kantonen durch die Annahme des Antrages Letsch etwas Luft verschaffen. Staatsrechtlich liegt dieser Antrag Letsch richtig. Das grosse und imponierende Sozialwerk AHV/IV ist gemäss Artikel 34quater eine Bundesaufgabe. Der Bund besitzt hier eine verfassungsrechtliche Vollkompetenz. Der Bund allein sagt im Grunde genommen, was, wann und wie in diesem Sozialwerk zu geschehen habe. Der Bund befindet sich hier also in einer omnipotenten Stellung.

Aus diesen Gründen ist es sachlich keineswegs gerechtfertigt, dass die Kantone an die AHV, die IV und die Ergänzungsleistungen der AHV jährlich 500 bis 700 Millionen Franken zahlen müssen. Die Kantone haben im Sektor AHV praktisch nichts zu sagen, sie müssen nur bezahlen. Die AHV ist verfassungsrechtlich eine Bundesaufgabe; es ist deshalb folgerichtig und logisch, wenn auch der Bund bezahlt. Wir können und müssen hier handeln; wir dürfen nicht abwarten, bis die Neuverteilung der Staatsaufgaben durchgeführt ist. Niemand wird glauben, dass z. B. der Bund den Kantonen jährlich 700 Millionen Franken bezahlen würde, ohne sich ein Mitspracherecht zu sichern. Das Mitspracherecht der Kantone im Sektor AHV ist aber nicht vorhanden, also besteht auch keine innere Rechtfertigung für diese kantonalen Beiträge. Dazu kommt die Argumentation, die Herr Letsch schon gebracht hat: Gemäss Artikel 34quater, Absätze 5 und 6, können die Kantone und damit auch die Gemeinden verpflichtet werden, zugunsten der AHV und IV Steuererleichterungen, ja sogar Steuerbefreiungen zu gewähren. Ich kritisiere diese Vorschrift nicht, aber die Auswirkungen dieser Vorschrift auf die Kantons- und Gemeindefinanzen werden beträchtlich sein. Berücksichtigt man also die schlechte Finanzlage der Kantone und die zusätzlichen Steuerverluste, die für die Kantone durch diese Verfassungsrevision eintreten, dann wird niemand ernsthaft behaupten können, die Kantone seien auf die gemäss Antrag Letsch eintretenden Entlastungen nicht angewiesen.

Nun kann man sagen, auch der Bund befinde sich in einer Art Notlage. Die letzte Staatsrechnung ist ein Indiz für diese Behauptung. Aber der Bund vermag sich finanziell bedeutend besser zu wehren und zu helfen als die Kantone. Das Steuersystem des Bundes ist flexibler. Sodann werden wir ohnehin, wie das gestern Herr Bundesrat Tschudi erklärt hat und wie sich das aus der gestern eingereichten Motion Eisenring ergibt, unser Steuersystem umbauen müssen, wir werden offensichtlich zur Mehrwertsteuer übergehen müssen. Eine Mehrwertsteuer bringt dem Bund ganz beträchtliche Mehreinnahmen. Wenn Sie nun heute dem Antrag Letsch zustimmen und damit auch die Warenumsatzsteuer etwas anheben, tun Sie einen ersten kleinen Schritt in Richtung dieser Mehrwertsteuer.

Hie und da muss man in der Politik rasch und entschlossen handeln, wenn man einen Fortschritt erzielen will. Ich möchte Sie bitten, dem Antrag Letsch zuzustimmen. Die Kantonsregierungen werden Ihnen dankbar sein, nachdem sie unbedacht und überstürzt den Anträgen des Bundesrates zugestimmt haben; die Kantone werden hier effektiv von Beiträgen entlastet, die man ihnen schon seit längerer Zeit nicht mehr hätte auferlegen sollen. Der Antrag Letsch ist einfach, wirkungsvoll und in jeder Beziehung gerechtfertigt; er verdient die Zustimmung dieses Rates.

Stich: Ich bitte Sie doch, den Antrag Letsch abzulehnen, und zwar, weil die Warenumsatzsteuer an und für sich unter den heutigen Voraussetzungen nicht noch erhöht werden kann. Wenn wir bei der Warenumsatzsteuer eine Satzerhöhung durchführen wollen, müssen wir zuerst die Mehrwertsteuer einführen; denn bei der Warenumsatzsteuer ist eine weitere Erhöhung nicht möglich, ohne dass das zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Ich glaube auch nicht, dass wir die wirtschaftliche Situation der Kantone mit der Verteilung der Lasten bei der AHV ändern können. Wenn vorher von den grossen Defiziten der Kantone gesprochen worden ist, muss man sich doch auch bewusst sein, dass diese Kantone bis jetzt noch herzlich wenig getan haben für eine Steuerharmonisierung. Man spricht zwar schon sehr lange davon, aber erreicht worden ist noch nichts. Mir scheint der Anfangspunkt zu sein, dass man mit der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen Ernst macht — da bin ich mit Herrn Binder durchaus einverstanden —; aber das zweite wäre dann auch, dass man die Steuergesetzgebung der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Ordnung bringt. Es geht nicht an, dass man bei jeder Gelegenheit für die Kantone hier und dort und immer wieder zulasten des Bundes etwas herausholt, ohne einmal eine vernünftige und saubere Ordnung im Steuerwesen zu schaffen.

Bürgi, Berichterstatter: Wir haben vorhin einem schönen Akt aargauischer Solidarität beigewohnt, indem Herr Binder seinem Landsmann Letsch zu Hilfe geeilt ist. Ich wäre eigentlich aufgelegt, Herrn Letsch dafür ein Kompliment zu machen; aber nachdem er sich in so gewandter Weise und unter Berufung auf eine derartige Autorität der deutschen Literaturgeschichte gegen Komplimente abgesichert hat, verschiebe ich das auf ein anderes Mal.

Ich möchte darauf hinweisen, dass bei der Gestaltung der Finanzierung für die beiden Etappen dss AHV-Ausbaues 1973/74 und die Jahre 1975 ff. auf die Kantone Rücksicht genommen wird. Ich gebe Ihnen zwei Zahlen zum Vergleich. Der zusätzliche Aufwand des Bundes für die Jahre 1973 und 1974 beträgt 445 Millionen Franken. Die zusätzliche Belastung der Kantone beläuft sich lediglich auf 75 Millionen. Der Bund übernimmt also sechsmal mehr als die Kantone. Ab 1975 ist die Situation so: Der Bund übernimmt zusätzlich 809 Millionen Franken und die Kantone 198 Millionen Franken. Ich darf darauf hinweisen, dass diese Regelung auf einer Verständigung zwischen dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement und den kantonalen Finanzdirektoren beruht. Ich glaube, es wäre verfehlt, jetzt sozusagen aus dem Handgelenk eine neue Aufgabenverteilung einzuleiten und den freien Raum, der dem Bund für eigene Steuererhöhungen zur Verfügung steht, sofort auszufüllen. Denn es ist ganz klar, dass die Entwicklung der Bundesfinanzen in absehbarer Zeit einem fiskalischen Mehrbedarf ruft. Im weiteren haben

wir die Auswirkungen der steigenden Integration zu verkraften. All das muss im Rahmen einer Gesamtlösung bewältigt werden, die zwischen dem Bund und den Kantonen, unter Wahrung der Interessen der Steuerzahler, sorgfältig erarbeitet werden muss. Ich beantrage Ihnen deshalb, den Hauptantrag Letsch abzulehnen. Hingegen scheint es uns richtig, dass wir die Tür für eine künftige Entlastung der Kantone offenhalten. Das geschieht durch die Annahme des Antrages Bonnard, dem sich Herr Letsch eventuell bereits angeschlossen hat.

Also: Antrag Letsch ablehnen, Antrag Bonnard annehmen.

M. **Mugny,** rapporteur: La commission n'a pas examiné la proposition de M. Bonnard puisqu'elle ne lui a pas été soumise, mais après en avoir conféré avec le président de la commission et le représentant du Conseil fédéral, nous avons décidé de nous y rallier. En effet, cette proposition nous paraît sage. Comme son auteur l'a motivée excellement et avec des arguments très pertinents, nous ne nous y attarderons pas.

En revanche, la proposition de M. Letsch va trop loin. Elle vise à régler une question particulière en laissant sans solution un problème général. Comme l'a souligné M. Bonnard, il faut envisager le problème de la répartition des charges entre la Confédération et les cantons dans son ensemble. Quant au fond, cependant, nous sommes d'accord avec M. Letsch, car s'il n'est pas normal que la Confédération oblige les cantons à supporter les conséquences de ses propres décisions, il ne l'est pas davantage que les cantons agissent de la même à l'égard des communes.

Les cantons devront donc reviser la procédure qu'ils ont appliquée jusqu'ici dans ce domaine, mais ils devront le faire dans le cadre du réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

En conclusion, la proposition de M. Bonnard nous paraît sage et nous vous invitons à l'appuyer.

Bundesrat **Tschudi:** Ich möchte meine gestrigen Ausführungen wiederholen und bestätigen. Der Bundesrat stimmt dem Antrag von Herrn Nationalrat Bonnard zu, bittet Sie aber, den Antrag von Herrn Nationalrat Letsch abzulehnen. Wir sind der Auffassung, dass das Thema einer Flurbereinigung auf finanziellem Gebiet zwischen Kantonen und Bund, einer Neuverteilung der Aufgaben, gestellt ist. Wir sind gewillt, diese Aufgabe in Angriff zu nehmen, aber wir sind der Meinung, dass nun nicht eine Einzelmassnahme aus dem Handgelenk getroffen werden darf. Die Belastung der Kantone mit Beiträgen zugunsten der AHV und Invalidenversicherung ist nicht willkürlich; sie wurde damit begründet und lässt sich heute noch damit begründen, dass diese grossen Sozialwerke die Kantone von Armenlasten befreit haben. Jeder Kenner der Materie — ich darf mich als solchen bezeichnen, ich war einmal Armendirektor — wird anerkennen, dass, wenn wir keine Altersversicherung und keine Invalidenversicherung hätten, Kantone und Gemeinden heute mehr an Armenlasten für die Alten und Invaliden aufbringen müssten, als sie jetzt Beiträge zugunsten der AHV/IV aufzubringen haben. Das schliesst aber nicht aus, dass der Bereich AHV/IV im Rahmen einer Gesamtbereinigung vollständig vom Bund übernommen wird. Diesen Weg öffnet der Antrag des Herrn Nationalrat Bonnard.

Herr Nationalrat Letsch hat das Verdienst, dass er den Bund nicht nur mehr belasten will, sondern dass er auch die entsprechenden Einnahmen schafft. Wir werden uns heute noch mit verschiedenen Anträgen auseinandersetzen müssen, bei denen dieser Ausgleich nicht besteht. Aber so sehr wir dies anerkennen, muss ich Ihnen im Einverständnis mit dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement erklären, dass wir im jetzigen Zeitpunkt eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer nicht befürworten können. Das Finanzdepartement macht z. B. geltend, dass Steuern voraussetzungslose Abgaben sein müssen, dass man also die Umsatzsteuer nach den Grundsätzen der Finanzwissenschaft nicht auf einen Zweck ausrichten solle. Der Professor der Finanzwissenschaft, Herr Nationalrat Letsch, weiss das allerdings wesentlich besser als das Finanzdepartement oder ich. Ich möchte ihm darum darüber keine längeren Belehrungen erteilen. Es wird aber weiter darauf hingewiesen, dass das heutige Umsatzsteuersystem kurzfristige Satzänderungen nicht zulasse. Dies ergäbe Komplikationen für die Steuerpflichtigen sowie steuerliche Ungleichheiten für die steuerpflichtigen und nicht steuerpflichtigen Firmen. Wenn wir jetzt gemäss Antrag Letsch ändern, müssen wir annehmen, dass in relativ kurzer Zeit auch von der Flexibilität Gebrauch gemacht werden muss, so dass also kurzfristige Revisionen eintreten würden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass man in einigen Jahren kaum darum herumkommen wird, das heutige Grossistensystem durch eine Umsatzsteuer nach dem Mehrwertprinzip zu ersetzen. Dann würde der heute gefasste Beschluss nach Antrag Letsch in der Luft hängen. Ich möchte wiederholen: Wir sind bereit, die Frage der Flurbereinigung in finanzieller Beziehung an die Hand zu nehmen. Das Finanzdepartement hat bereits Vorarbeiten geleistet. Mit dem Antrag von Herrn Nationalrat Bonnard ermöglichen Sie es, die gesamte Belastung der öffentlichen Hans durch den Bund zu übernehmen. Sie präjudizieren jetzt aber noch nichts, bevor diese Aufgabenteilung grundsätzlich behandelt wurde.

Präsident: Ich stelle fest, dass der Eventualantrag Letsch zurückgezogen worden ist. Bundesrat und Kommission schliessen sich den Anträgen Bonnard an. — Herr Letsch hält an seinem Hauptantrag, Einbezug der Warenumsatzsteuer zur Finanzierung fest. Wir haben demnach nur noch über diese zwei Anträge zu entscheiden.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Letsch	48 Stimmen
Für den Antrag Bonnard/Kommission	101 Stimmen

Präsident: Bezüglich der Finanzierung haben wir nun noch eine Differenz, und zwar in Absatz 2, Buchstabe a, und Absatz 3, Buchstabe a, durch die Anträge Dafflon. der den Arbeitgebern zwei Drittel der Beiträge überbinden will. Ich gebe Herrn Dafflon Gelegenheit zur Begründung seiner Anträge.

M. **Dafflon:** Le Conseil fédéral propose de mettre la moitié des cotisations à l'AVS à la charge des salariés et la moitié à la charge de l'employeur.

Je vous propose de mettre un tiers à la charge du salarié et les deux tiers à la charge de l'employeur. Ce faisant, je ne fais que reprendre le texte de l'initiative du Parti socialiste suisse et de l'Union syndicale suisse, que

vous trouverez à la page 45 du message et qui dit, à la dernière phrase: Les cotisations des travailleurs destinées à couvrir, après déduction des contributions de la Confédération et des cantons, les dépenses de l'assurance de base sont mises pour les deux tiers à la charge des employeurs. C'est d'ailleurs l'un des motifs qui ont incité de nombreux salariés à signer cette initiative. L'une des possibilités envisagées était aussi dans le texte de l'initiative des retraites populaires. Je vous rappelle que nous avions prévu une plus large contribution de la part des milieux les plus nantis, les plus riches. On avait prévu une contribution des grosses sociétés, car c'était l'une des possibilités d'augmenter leur participation à la cotisation des salariés. Voilà la raison pour laquelle je vous propose donc, au chiffre 2, lettre *a*, et au chiffre 3, lettre *a*, de mettre les deux tiers des cotisations à la charge des employeurs.

Bürgi, Berichterstatter: Ich darf darauf hinweisen, dass seit der Einführung der AHV vor 24 Jahren die Regelung so getroffen wurde, dass die Beiträge hälftig durch den Arbeitgeber und die Arbeitnehmer getragen werden. Ich möchte sagen: diese Regelung hat sich bewährt, sie hat sich eingespielt, es liegt keine zwingende Veranlassung vor, davon abzugehen. Dies insbesondere, nachdem durch die 8. AHV-Revision die Beiträge kräftig erhöht werden und durch die weitere Entwicklung zusätzliche Beitragserhöhungen im Verlaufe der Jahre zu erwarten sind. Wir haben in diesem Zusammenhang zweifellos auch Rücksicht zu nehmen auf die schwächeren Glieder der Volkswirtschaft — ich denke dabei unter anderem an bestimmte Gruppen des Gewerbes —, für die die Aufbringung der zusätzlichen Sozialbeiträge keine Kleinigkeit darstellt, vor allem auch, wenn die obligatorische zweite Säule in die Erwägungen einbezogen werden wird. Ich beantrage Ihnen deshalb, den Antrag Dafflon abzulehnen.

M. **Mugny,** rapporteur: La proposition de notre collègue M. Dafflon est évidemment extrêmement sympathique, mais à mon avis elle constitue un tel changement de notre système actuel qu'au nom de la commission, nous vous proposons d'en rester au texte du projet. En effet, jusqu'à maintenant, dans l'AVS, nous avons pratiqué le système paritaire de cotisations, qui en fait a toujours bien fonctionné. En définitive, il n'y a pas de raison de changer de système et nous proposons par conséquent d'en rester à moitié moité.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	100 Stimmen
Für den Antrag Dafflon (Abs. 2 und 3, Lit. a)	19 Stimmen

Art. 2, Ziffer I, Abs. 3

Antrag der Kommission

Ingress, Buchstaben a, d

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Buchstabe b

Er umschreibt die Mindestanforderungen, denen diese Vorsorgeeinrichtungen genügen müssen; für die Lösung besonderer Aufgaben können gesamtschweizerische Massnahmen vorgesehen werden.

Buchstabe c

Er sorgt dafür, dass jeder Arbeitgeber die Möglichkeit erhält, seine Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichern; er kann eine eidgenössische Kasse errichten.

Eventualantrag Dafflon

Abs. 3, Buchstabe a

... Einrichtung zu versichern und mindestens zwei Drittel der Beiträge der Arbeitnehmer zu übernehmen.

Abs. 3, Buchstabe d

Er verpflichtet die Selbständigerwerbenden, sich bei einer beruflichen Vorsorgeeinrichtung oder bei der eidgenössischen Kasse gemäss Buchstabe c zu versichern.

(Ueber den Antrag Dafflon zu Buchstabe a wurde zusammen mit seinem Antrag zu Absatz 2 abgestimmt.)

Art. 2, chiffre I, al. 3

Proposition de la commission

Préambule, lettres a, d

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Lettre b

Elle fixe les exigences minimales auxquelles ces institutions de prévoyance doivent satisfaire; elle peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays.

Lettre c

Elle veille à ce que la possibilité soit donnée à tout employeur d'assurer son personnel auprès d'une institution de prévoyance; elle peut créer une caisse fédérale.

Proposition subsidiaire Dafflon

Al. 3, lettre a

... similaire, et à prendre en charge au moins les deux tiers des cotisations.

Al. 3, lettre d

Elle oblige les personnes de condition indépendante à s'assurer auprès d'une institution relevant de la prévoyance professionnelle ou auprès de la caisse fédérale prévue à la lettre *c*.

(La proposition Dafflon sur la lettre *a* a été soumise au vote lors des délibérations sur l'alinéa 2.)

Brunner: Man sollte nicht zu stolz sein, einen Fehler einzugestehen. Ich möchte mich bei Ihnen entschuldigen für den *lapsus linguae*, der mir beim letzten Votum passiert ist, als ich in globo gesagt habe, Sie verstünden alle nichts von dieser Geschichte. Es ging aus dem Zusammenhang natürlich klar hervor, dass es anders gemeint war, nämlich, dass es dann durch die Unterlassungen in der Botschaft unmöglich sei, die Probleme wirklich richtig zu beurteilen.

Nun zum zweiten, einem anderen Punkt. Herr Bundesrat Tschudi hat Ihnen Kenntnis gegeben von einem Bericht, den er eingefordert und erhalten hat. Er hat Ihnen aus diesem Bericht die Schlussfolgerungen vorgelesen. Ich erlaube mir, daraus die Einleitung festzuhalten: «Mit Ihrem Schreiben (das bezieht sich auf Herrn Bundesrat Tschudi) vom 9. Februar ersuchen Sie die Unterzeichneten um eine gemeinsame schriftliche Erklärung, worin wir (die Angefragten) die Berechnungstechnik sowie die Wahl der statistischen Unterlagen und Berechnungsannahmen für die Vorausberechnung im Zusammenhang mit der 8. AHV-Revision gutheissen.» Der Bundesrat hat also drei Herren einen Brief geschrieben, sie sollen die Berechnungsmethoden gutheis-

sen. Und diesem Wunsch sind die drei Herren nachgekommen. Ich möchte über den Inhalt dieses Berichtes jetzt nicht referieren, er hat mit diesem Problem keinen Zusammenhang. Ich möchte nur klarstellen, dass dies natürlich das ist, was man als ein Gefälligkeitsgutachten bezeichnet. Ich betrachte dies als etwas problematisch.

Nun zum Absatz 3. Ich möchte Sie hier auf ein ganz schwieriges Problem aufmerksam machen. Wir haben hier die Frage des Obligatoriums der zweiten Säule. Das ist ein neues Problem. Es stellt sich hier die Frage der Koordination zwischen zwei auf ganz verschiedenen Prinzipien aufgebauten Einrichtungen, die zum Schluss zusammen gewisse Leistungen erbringen sollen. Wir haben auf der einen Seite die AHV, die das Umlageverfahren anwendet, d. h. wir zahlen praktisch so viel aus wie wir pro Jahr einnehmen, und wir sollten das auch tun, denn das Geld ist ja auch für diesen Zweck einbezahlt worden. Die AHV soll und kann keine Sparfunktion ausüben. Dem gegenüber haben wir nun die zweite Säule. Dort ist bekanntlich weitgehend eine andere Art der Finanzierung notwendig. Wir müssen dort die Leistungen, die von einem bestimmten Zeitpunkt an erbracht werden müssen, so weitgehend wie möglich vorfinanzieren. Wir sagen dem: das Kapitaldeckungsverfahren. Ich möchte Ihnen sagen: Es ist sehr gefährlich, einfach hier anzunehmen, das eine sei das Umlageverfahren und das andere das Kapitaldeckungsverfahren. Wenn man das Kapitaldeckungsverfahren nämlich in seinem strengen technischen Sinn versteht und meint, jede Kasse müsse nun eine kleine Lebensversicherung sein, die vollständig finanziell im Gleichgewicht sei, und es dürften überhaupt keine nicht vorfinanzierten Leistungen vorgesehen werden, es müsse also alles genau nach den Grundsätzen der Lebensversicherungen geschehen, wird man eingeengt in das Corsett einer Ueberwachung, einer rechnungstechnischen Zwangsjacke. Das ist selbstverständlich für eine kommerzielle Lebensversicherung notwendig, weil man dort sicher sein will, dass der Kassier mit dem Geld nicht davonlaufen kann. Bei einer Pensionskasse ist die Situation jedoch völlig anders. Dort steht ein Arbeitgeber dahinter, der ja gegenüber den Arbeitnehmern nicht nur eine finanzielle Verpflichtung übernimmt, sondern auch eine moralische Verpflichtung, diese Arbeitnehmer im Alter einigermassen anständig zu behandeln. Da steht uns nun ein sehr grosses Problem bevor, und ich bedaure es, dass wir nicht in der Lage sind, schon heute dieses Gesetz vor uns zu haben, das aufgrund dieses Absatzes 3 erlassen werden soll. Sie werden sehen, wenn Sie den Entwurf dieses Gesetzes erhalten, wie kompliziert die Verhältnisse sind und wie grosse Schwierigkeiten diese Frage noch machen wird. Es beginnt bereits beim Ingress von Absatz 3. Was heisst: «Der Bund trifft im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf dem Wege der Gesetzgebung folgende Massnahmen, um den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen Versicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen»?

Wir haben uns hier sehr Mühe gegeben, einen schönen Satz zu schreiben, der nachher Interpretationsschwierigkeiten allergrössten Umfanges mit sich bringen wird. Wir haben in der Kommission für die Ausführungsgesetzgebung über diese Frage bereits eine lange Diskussion gehabt. Was ist nun das Ziel? Ist nun hier das Ziel eine «angemessene Fortsetzung des Lebensunterhalts»? Man hat gesagt 60 Prozent. Aber wovon 60 Prozent? Sind es 60 Prozent eines effektiven Endeinkommens, das nachher indexiert wird, oder ist es nun auch schon wieder ein dynamisiertes Endeinkommen? Es existiert bereits ein Dokument der BSV, das auch bei der zweiten Säule zusammen mit der ersten Säule eine Dynamisierung verlangt. Man beginnt zuvor mit einem Rentenziel von 60 Prozent, aber es bleibt nicht bei 60 Prozent, sondern geht im Laufe der Jahre auf 65 und 70 Prozent des indexierten Einkommens hinauf. Wir wissen also auch in diesem Punkt nicht, was wir beschliessen, weil das Rentenziel nicht genau genug definiert ist. Dabei war es ausgeschlossen, in Adelboden über solche Fragen zu diskutieren, weil Gesetzgeber in der AHV nicht das Parlament, sondern die eidgenössische AHV-Kommission zu sein scheint; das ist nämlich die Kommission, die alles versteht, die uns alles vorkaut und von der wir alles zu übernehmen haben. Wenn wir uns da einmischen wollen, sind wir ja nicht die Experten, sondern die Experten sind die Experten, und wenn wir etwas ändern, genauer haben oder anders haben möchten, so sind wir nicht die zuständigen Leute im Parlament. Man hat uns ganz deutlich gesagt, dafür sei die eidgenössische AHV-Kommission da, damit wir wüssten, was wir zu tun hätten. Ich finde es aber einfach falsch, wenn wir unter dem Druck der Zeit sagen, es müsse heute entschieden werden über etwas, von dem wir nachher nicht wissen, was wir wirklich entschieden haben. Es gäbe in der Zukunft einen ganz gewaltigen Krach über die Frage «Was heisst angemessene Fortführung der Lebenshaltung?», wenn wir nicht hier ganz deutlich zu Protokoll sagen: Es ist selbstverständlich, dass die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung heisst, eine angemessene Fortführung der Lebenshaltung, die der Rentner hatte, bevor er zurückgetreten ist. Wir müssen also für das Gesamtziel eindeutig vom indexierten Einkommen ausgehen. Es bleibt gar nichts anderes übrig. Ich möchte Ihnen ganz deutlich sagen, weshalb es nötig ist: Für eine gut ausgebaute Kasse spielt es keine Rolle, ob man vom sogenannten indexierten oder dynamisierten Einkommen ausgeht und die Grenze auf 60 Prozent setzt. Aber wir haben das ganz gewaltige Problem zu lösen, dass so und so viele Leute noch nichts haben. Und jetzt wollen gewisse Leute bereits die Limiten wieder so hoch stecken, dass es für jene, die nichts haben, zum vornherein aussichtslos ist, dieses Ziel zu erreichen. Und alle, denen man nachher bei diesem Obligatorium der zweiten Säule Aufgaben und Verpflichtungen aufbürden will, die sie nicht erfüllen können, werden automatisch Gegner dieses Gesetzes der zweiten Säule sein. Dann haben wir die folgende Situation: Wir haben ein schönes Ziel angenommen, schöne Beschlüsse gefasst, und am Schluss wird das Gesetz einfach gebodigt von jenen, die es nicht verkraften könnten. Das betrifft nicht etwa nur die Arbeitgeber, das betrifft auch die Arbeitnehmer, die daran zahlen müssen. Für jene, die nichts haben, bedeutet das nach gewissen verrückten Ideen — entschuldigen Sie diesen Ausdruck — Beitragsprämien von 25 Prozent, wenn sie in gewissen Zeitabständen von null auf die Leistungen kommen wollen, die vorgesehen werden. Es ist mir völlig unerklärlich, wie solche Ideen überhaupt in die Welt gesetzt werden können, ausser wenn der Plan besteht, die zweite Säule nachträglich, nachdem wir schöne Beschlüsse gefasst haben, durch verrückte Modifikationen oder Zielsetzungen zu sabotieren. Sie fragen: Weshalb? Wir haben schliesslich eine ganz grosse Gruppe, und zwar nicht nur eine politisch grosse

Gruppe, sondern eine wirtschaftlich grosse Gruppe, die gar nicht will, dass die zweite Säule wirklich ausgebaut wird, sondern die gemerkt hat, dass es viel billiger ist, die Volkspension einzurichten. Das führt zur Tendenz, aus einem sogenannten Perfektionismus heraus die zweite Säule so zu überladen, dass nachher sicher das Gesetz über die zweite Säule gebodigt wird. Dagegen wehre ich mich. An sich wäre ich der Meinung gewesen, wir hätten Zeit gehabt, diese Sache zurückzustellen, bis man nicht nur schöne Grundsätze im Parlament genehmigt hat, sondern einen genauen Entwurf für das besitzt, was wir nachher im Gesetz haben wollen und müssen. Denn sonst machen Sie hier eine Liebeserklärung zur zweiten Säule, und gleichzeitig geben Sie ihr den Tritt. Diese Gefahr besteht nun ganz aktuell. Ich darf Ihnen nicht alles sagen, weil in dieser Kommission wieder einmal die Geheimhaltungspflicht besteht. Es wäre nämlich absolut notwendig, über diese Fragen ganz intensiv schon heute hier zu diskutieren. Aber wir können nichts mehr machen. Wir haben einen Fahrplan, der uns aufgedrängt ist, wir können nicht denken, wir müssen jetzt einfach entscheiden. Das Denken kommt nämlich immer erst nachher, vor allem, wenn wir die Tat schon begangen haben. Nun möchte ich einfach zu Protokoll sagen: Ausgangspunkt für «die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung» ist das indexierte Einkommen seit dem Einkommen des Rücktritts. Das soll im Protokoll stehen, und jetzt will ich sehen, ob andere etwas Gescheiteres dazu zu sagen haben. Passen Sie auf, was die Folge ist, wenn nachher der Streit über diese Frage im Gesetz kommt.

Schütz: Ich bitte Sie, den ganzen Absatz 2 zu lesen, dann werden Sie feststellen, dass eine Frist von 10 bis 20 Jahren vorgesehen ist. Innerhalb dieser Frist sollte es möglich sein, die Anpassung vorzunehmen. Es geht also gar nicht darum, sofort auf die Mindesthöhe zu kommen. Wenn die Sache nicht umstritten wäre, würde ich sogar beantragen, diese Frist zu kürzen. Belassen wir sie also. Im Verlaufe dieses Zeitraumes sollte es doch möglich sein, eine für die Betriebe tragbare Lösung zu finden. Ich bitte Sie somit, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

Bürgi, Berichterstatter: Darf ich zur Beruhigung von Herrn Brunner zunächst feststellen, dass in diesem Rate alles protokolliert wird. Ich kann ihn also davon dispensieren, in Zukunft zuhanden des Protokolls Erklärungen abzugeben.

Im übrigen nötigen mich seine Ausführungen zu drei Feststellungen. Herr Brunner hat gesagt, das Parlament sei durch die AHV-Kommission bevormundet. Aufgrund der zahlreichen Anträge aus dem Schosse des Parlamentes, die wir in unserem Rate zu behandeln haben, wage ich die Schlussfolgerung zu ziehen, dass das Parlament durchaus gewillt ist, seine Rechte wahrzunehmen.

Zum zweiten möchte ich darauf hinweisen, dass wir uns in bezug auf die Formulierungen des Verfassungsartikels in einer normalen Situation befinden. Wenn der Verfassungsartikel angenommen ist, hat ein Ausführungsgesetz zu folgen. Hinsichtlich dieses Ausführungsgesetzes möchte ich bemerken — um einen Ausdruck von Herrn Brunner wörtlich zu zitieren —: Wenn darin «verrückte Ideen» sind (ich setze das vorläufig in Anführungszeichen), dann haben Sie die Möglichkeit (ich möchte sagen, die Pflicht) — und wir alle mit Ihnen —, diesen verrückten Ideen entgegenzutreten und den Gesetzesvorschlag in angemessener Weise zu korrigieren. Für verfrühte Alarmrufe ist vorläufig kein Raum.

M. **Mugny,** rapporteur: Je veux simplement répondre à M. Brunner sur un point. Il a critiqué la formulation de l'alinéa 3, demandant ce que signifie «maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur». Monsieur Brunner, ce texte est dans l'initiative hors parti que vous avez signée et défendue. Maintenant qu'on le reprend, vous le critiquez. Il faudrait savoir, comme on dit en français, ce que l'on veut.

Sur le fond du problème, j'aimerais préciser qu'effectivement nous introduisons dans la constitution l'obligation du deuxième pilier avec un certain nombre de principes; tous n'y sont pas, en particulier le problème du libre passage. Ces problèmes seront réglés plus tard dans la loi. Nous avons un article constitutionnel qui se limite à l'essentiel et par conséquent nous aurons encore l'occasion de discuter les points de détail par rapport aux propositions qui sont déposées maintenant.

Barchi: Der Absatz 3, Litera b Artikel 34quater BV), lautet gemäss der Fassung des Bundesrates wie folgt: Er, das heisst der Bund, umschreibt die Mindestanforderung, denen diese Vorsorgeeinrichtungen genügen müssen. Er kann diese Einrichtungen verpflichten, sich für die Lösung besonderer Aufgaben einer gesamtschweizerischen Einrichtung anzuschliessen. Die *ratio legis* dieser Verpflichtung entspricht der Ueberlegung, dass vermutlich nicht jede Vorsorgeeinrichtung alle Aufgaben selbständig lösen kann. In der Botschaft Seite 25 lesen wir folgende Erläuterungen: «Wir denken dabei im besonderen an das Problem der Anpassung der laufenden Renten an die Preisentwicklung.» Die Mehrzahl der Fachleute ist der Ansicht, dass es nicht möglich sei, dieses Problem ganz im Rahmen des Kapitaldeckungsverfahrens zu lösen, insbesondere wegen der nicht voraussehbaren Unregelmässigkeit der Preissteigerung. Wenn jedes Unternehmen frei ist, dieses Problem selbständig zu lösen, könnte der Fall eintreten, dass Rentner eines Tages den vorgeschriebenen sozialen Schutz verlieren würden, zum Beispiel im Falle einer Betriebsauflösung usw. Die Botschaft geht weiter, indem sie sagt: «Deswegen muss die Möglichkeit bestehen, jede Vorsorgeeinrichtung zu zwingen, sich bei einer gesamtschweizerischen Einrichtung rückzuversichern, die das Teuerungsrisiko nach dem Umlageverfahren übernehmen würde.» Es bleibt also der Weg offen, entweder einen Pool auf freiwilliger Basis zu bilden oder eine staatliche Deckungseinrichtung vorzusehen. Die Botschaft sagt, es könnte sich dabei um einen Pool aller Vorsorgeeinrichtungen oder — bei dessen Fehlen — um eine staatliche Einrichtung handeln. Das Hauptgewicht liegt auf der allfälligen Notwendigkeit einer — ich betone — Gesamtlösung. Die Botschaft sagt: «Neben dem Teuerungsproblem werden vielleicht auch andere Probleme gleicher Art eine obligatorische Gesamtlösung verlangen. Es handelt sich einerseits um die Rückversicherung von Personen mit erhöhtem Todes- oder Invaliditätsrisiko, die ohne Vorbehalt in die Vorsorgeeinrichtung aufgenommen werden sollten, andererseits um die Rückversicherung gegen eine wirtschaftliche Katastrophe, die die Vorsorgeeinrichtung des Betriebes und die versicherten Arbeitnehmer treffen könnte.»

Nun, was hat die Kommission stillschweigend angenommen? Der Schluss von Buchstabe b wurde durch

den Satz ersetzt: «Für die Lösung besonderer Aufgaben können gesamtschweizerische Massnahmen vorgesehen werden», in der Meinung, dass die bundesrechtliche Fassung zu eng sei. Ich will keinen formellen Abänderungsantrag stellen, keinen Antrag auf Zurückkommen auf die bundesrätliche Fassung, obwohl ich die Fassung des Entwurfes des Bundesrates vorziehe. Rein juristisch ist der Begriff «gesamtschweizerische Massnahmen» sicher akzeptabel; er ist jedoch nicht ganz klar, nicht unmittelbar verständlich. Der einfache Bürger würde kaum verstehen was «gesamtschweizerische Massnahmen» bedeutet. Anderes ist zu sagen von der bundesrätlichen Fassung, in der das Wort «gesamtschweizerisch» für die Definition der Deckungseinrichtung, für die Definition der Zentraleinrichtung benützt wird. Der französische Text der Fassung der Kommission ist aber sicher nicht sehr glücklich. Man sagt: «La Confédération peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays.» Das ist sicher nicht schön und benötigt bestimmt eine juristische Schönheitspflege. Es ist sicher nicht leicht zu verstehen, was damit gemeint ist.

Sehen wir, was im Protokoll der Kommission enthalten ist. Wir lesen, dass Herr Kollega Otto Fischer — er hat nämlich die neue Fassung vorgeschlagen — eine Formulierung hat wählen wollen, die jede nötige Lösung zulässt. Herr Fischer sagte: «Ich könnte mir vorstellen, dass auf den AHV-Beiträgen unter dem Namen zweite Säule ein Zuschlag von zum Beispiel 1 Prozent erhoben würde. Dies ergäbe gesamthaft eine halbe Milliarde Franken, die einem Pool zukämen, der zur Finanzierung des Teuerungsausgleiches bei der zweiten Säule bestimmt ist. Durch diese Methode», fügt Herr Fischer bei, «könnten auch die hohen Einkommen zu Solidaritätsbeiträgen gezwungen werden.»

Die Diskussion in der Kommission war aber nicht sehr reichhaltig. Das Protokoll der Kommission ist ebenfalls sehr knapp. Ich will noch folgendes betonen: Gemäss der Fassung des Bundesrates ist die Bestimmung für einen sehr breiten Zweck vorgesehen, d. h. für die Lösung besonderer Aufgaben. Unter besonderen Aufgaben kann man alles verstehen. In der Fassung des Bundesrates sind aber ganz klar nur bestimmte Mittel zur Erreichung des Zweckes vorgesehen. Gemäss der Fassung der Kommission ist nicht nur der Zweck ganz breit, sondern sind auch die Mittel sehr weit und vage gefasst. Das könnte gefährlich sein. Ich erachte es deswegen als wünschenswert, dass die Diskussion im Plenum präziser umschreibt, was mit gesamtschweizerischen Massnahmen gemeint ist, eben weil in der Kommission die Diskussion nicht allzu ausgedehnt war. Ich möchte z. B. nicht, dass die neue Fassung gemäss Kommissionsantrag das Konzept des Bundesrates betreffend die Verpflichtung, sich einer gesamtschweizerischen Einrichtung anzuschliessen, verwässern könnte; darin bestünde auch eine Gefahr. Andererseits: Wenn in der Kommission wirklich die Meinung vorherrschte, es sei eine weiter gefasste Formulierung zu wählen, so müsten wir uns deren Tragweite überlegen. Wir stecken nämlich auf Verfassungsebene, nicht auf Gesetzesebene, und es könnte sich inskünftig die Frage der Verfassungsmässigkeit der Ausführungsbestimmungen stellen. Deswegen ist Vorsicht am Platze. Ich sehe deshalb der Meinungsäusserung der Herren Referenten und des Bundesrates gerne entgegen. Auf jeden Fall beantrage ich, dass der französische Text durch die Redaktionskommission geprüft wird.

M. **Aubert:** Je ferai un pas de plus que M. Barchi. Je ne me contenterai pas de critiquer le texte de la commission du Conseil national, mais je vous proposerai de revenir au texte du Conseil fédéral, qui me paraît bien préférable. J'allègue ici des raisons de forme et des raisons de fond.

D'abord des raisons de forme. Que faisons-nous ici? Nous revisons la constitution. Que cherchons-nous à faire? Nous cherchons à donner de nouvelles compétences à la Confédération. Or il serait bon que, lorsqu'on accorde à la Confédération de nouvelles compétences, on s'efforce d'établir un texte qui soit aussi précis que possible, et pour le but et pour les moyens. C'est l'idéal, cela. Il faut au moins que le texte soit tel qu'en le lisant, on sache ce qu'on a voulu dire, que les compétences de la Confédération soient prévisibles, mesurables. Or j'ai le sentiment qu'en lisant l'article 34*quater*, 3e alinéa, lettre *b*, dans la nouvelle formule de la commission du Conseil national, il est très difficile de percevoir l'intention de ses auteurs. Je vous rappelle de quoi il s'agit. «La Confédération peut — est-il dit — prendre des mesures pour résoudre des problèmes spéciaux.» C'est vague. Le Conseil fédéral, lui, disait: «La Confédération, pour résoudre des problèmes spéciaux — et j'admets ici que le but est vague — peut instituer une caisse centrale.» Le but était vague, mais le moyen était précis. Le texte du Conseil fédéral répondait aux conditions minimales qu'on peut attendre du constituant. Ce n'est pas le cas du texte de la commission du Conseil national. Voilà pour la forme.

Mais le fond me paraît beaucoup plus important. Que veut la commission? M. Barchi l'a laissé entendre tout à l'heure. La commission veut réserver des possibilités étonnantes au législateur. Elle veut permettre au législateur de distraire une partie des ressources de l'assurance-vieillesse et survivants pour aider les caisses de pension. Cela n'apparaît pas dans le texte quand on le lit, cela apparaît lorsqu'on écoute M. Barchi, ou lorsqu'on écoute d'autres membres de la commission qui parlent parfois dans les couloirs.

J'aimerais d'abord dire à ceux qui ont fait cette proposition: je ne suis pas sûr que le texte qu'ils nous proposent aujourd'hui soit tel qu'il supporte leurs intentions. Je ne suis pas du tout sûr qu'avec la formule creuse qui nous est maintenant proposée, le législateur fédéral puisse un jour instaurer un supplément de cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants pour financer les caisses de pension. — Oui, il s'agit bien de cela en particulier; si j'ai compris l'intention des membres de la commission, il s'agit bien de financer par le premier pilier les suppléments pour le renchérissement dans le deuxième pilier.

Ensuite, je trouve qu'ici, nous mélangeons les genres. Le Conseil fédéral a pris la peine de nous préparer un texte où l'alinéa 2 parle du premier pilier, l'alinéa 3 parle du deuxième pilier. Je trouve regrettable que le premier pilier entre dans le deuxième à la faveur d'un amendement dont on ne comprend pas immédiatement le sens.

Et ma dernière remarque est la suivante: Même si l'on voulait introduire un supplément de cotisations AVS pour financer le deuxième pilier, on se heurterait à

de considérables difficultés techniques. Le champ d'application du deuxième pilier n'est pas le même que celui du premier pilier. Les cotisants du premier pilier ne sont pas les mêmes que les bénéficiaires du deuxième pilier.

Je conclus donc en vous disant ceci: M. Barchi a bien fait de nous rendre attentifs à cet amendement discutable. Pour empêcher le mélange des genres, pour couper court à toute spéculation, pour colmater la brèche, nous sommes plusieurs dans cette salle, et notamment le groupe libéral, à vous proposer tout simplement le retour au texte du Conseil fédéral.

Je m'excuse de ne pas avoir déposé de proposition écrite, mais la question est simple, c'est le retour au texte du Conseil fédéral.

Fischer-Bern: Nachdem ich in der Kommission in Adelboden den betreffenden Antrag gestellt habe, gestatte ich mir, Ihnen die Beweggründe in noch etwas breiterer Form darzutun, als es Herr Barchi aufgrund des Protokolls der Kommission tun konnte.

Es handelt sich hier im konkreten um die Frage, wie der Teuerungsausgleich bei der zweiten Säule bewerkstelligt werden soll. Der Teuerungsausgleich — Sie wissen es — ist im Verfassungsartikel nicht geregelt. Wenn Sie den Verfassungsartikel, der vor Ihnen liegt und über den wir heute morgen abstimmen werden, interpretieren, dann besteht keine Verpflichtung, die Teuerung bei der zweiten Säule auszugleichen. Das bedeutet, dass alle Renten der Alten, Invaliden, Witwen und Waisen in Franken stabilisiert und eingefroren werden, und zwar im Moment des Rentenfalles. Es wird verfassungsmässig keine Anpassung an die Teuerung vorgeschrieben. Nun sind wir uns alle darüber klar, dass das ein unhaltbarer Zustand ist. Es ist nach meiner Auffassung völlig undenkbar, dass man den Rentnern die ganze Geldentwertung auferlegt. Sie müssen daran denken, dass es möglicherweise langdauernde Rentenfälle gibt. Wenn jemand mit 30 Jahren invalid wird, kann er 30, 35 Jahre lang Rentner sein; ein Pensionierter, der 20, 30 Jahre lebt, erhält auch keinen Teuerungsausgleich. Der Grund, warum diese Bestimmung vom Bundesrat aufgenommen worden ist, liegt darin, dass man der Auffassung ist, man müsse mit ziemlicher Sicherheit aus politischen und sozialpolitischen Gründen dafür sorgen, dass dieser Teuerungsausgleich auch ohne verfassungsmässige Verpflichtung gewährleistet werde. Das können Sie aber nicht mit dem normalen System der zweiten Säule, denn die zweite Säule beruht auf dem Kapitaldeckungsverfahren, und das Kapitaldeckungsverfahren besteht darin, dass jedermann das erhält, was für ihn gespart worden ist und was er selber gespart hat, plus Zins und Zinseszinsen. Wenn die Teuerung nachher, bei Eintreten des Rentenfalles, weitergeht, ist eben kein Geld vorhanden, um diesen Teuerungsausgleich zu finanzieren.

Hier will man nun eine Lösung über einen Pool versuchen. Der bundesrätliche Vorschlag visiert eine Möglichkeit an, die darin besteht, dass man die Versicherungseinrichtungen der zweiten Säule, etwa 15 000 bis 16 000 Institutionen der Einzelfirmen, der öffentlichen Hand, der Verbände und der privaten Versicherungsgesellschaften verpflichtet, Beiträge an einen Pool abzuliefern bzw. die Beiträge nach einem konkreten Projekt dem Pool gutzuschreiben. Dann sollen sie die Beiträge aus diesem Pool zurückvergütet bzw. gutgeschrieben erhalten, wenn der konkrete Rentenfall eintritt. Das ist ein System, das praktisch kaum durchführbar ist, weil die Fälle viel zu zahlreich sind. Wir können für die 1,5 Millionen Rentner, die es nach einer gewissen Zeit geben wird, nicht im Einzelverfahren den Teuerungsausgleich berechnen. Wir können auf diese Weise auch nicht den Verkehr mit diesen 15 000 bis 16 000 Versicherungsinstitutionen praktikabel durchführen. Ich lasse mich belehren, aber ich halte es für nicht verantwortbar, dass man heute, im Moment, wo wir die Verfassungsbestimmung festlegen, die Bestimmungen so einschränkend formuliert, dass nur diese eine Variante, die ausserordentlich kompliziert sein wird — das geben alle zu —, rechtlich möglich ist. Wir müssen eine verfassungsmässige Bestimmung finden, die es ermöglicht, auch unter Umständen andere, einfachere Varianten zu realisieren. Ich habe in Adelboden eine solche skizziert — ich gebe zu, dass sie nicht durchgearbeitet ist, dazu braucht es dann Fachleute aus dem Sozialversicherungswesen —, die ungefähr darin bestehen würde, dass man, unabhängig von der AHV durch das Gesetz der zweiten Säule festlegen würde, dass ein genereller Beitrag auf dem Einkommen aller AHV-Pflichtigen erhoben wird; das lässt sich technisch ohne weiteres realisieren. Ich möchte die Befürchtungen des Herrn Aubert zerstreuen; technisch ist das kein Problem. Der Beitrag würde von der AHV-Kasse eingezogen und von ihnen in Form eines pauschalisierten Teuerungszuschlages ausbezahlt. Wir müssen bei diesen stark unterschiedlichen Verhältnissen zu gewissen Pauschalisierungen auf diesem Gebiet kommen. Ich persönlich bin der Meinung, dass jedermann Anspruch auf diesen Teuerungsausgleich haben soll; es soll auch jedermann in diesen Pool bezahlen und nicht nur diejenigen, die zufällig in einer Kasse versichert sind und nicht schon der Uebergangsgeneration angehören oder selbständigerwerbend sind usw. Die Rentner aller Kategorien, die Alten, die Pensionierten, die Invaliden, die Witwen und die Waisen, kurz, alle sollen die Möglichkeit erhalten, dass man ihnen auf dem Rententeil der zweiten Säule die Teuerung in pauschalisierter Form ausgleicht, und zwar laufend und nicht nur in Etappen.

Das ist der Grund, warum ich in Adelboden den Antrag gestellt habe, dass man in die Verfassung eine Formel einbaut, die es ermöglicht, dass man auch diese Variante realisiert, wenn man bei der Beratung der Ausführungsgesetzgebung zum Schlusse kommt, dass sie praktikabler ist als die andere. Ich wiederhole: Ich lasse mich belehren. Wenn es wirklich so ist, dass die andere Variante, die vor allem von den Versicherungsgesellschaften anvisiert wird, besser ist, dann soll man sie realisieren. Sie ist genau so gut gedeckt durch die Verfassungsbestimmung, die die Kommission in Adelboden beschlossen hat. Die andere aber, diejenige mit dem Pool der Zuschläge auf dem AHV-pflichtigen Einkommen, wird durch die bundesrätliche Formulierung ausgeschlossen. Aus diesem Grunde ist es meines Erachtens unbedingt notwendig, dass man den Antrag der Kommission, der in Adelboden unwidersprochen gewesen ist, akzeptiert.

Herr Bundesrat Tschudi hat in Adelboden erklärt, er mache keine Opposition, er könne mir aber nichts versprechen. Ich erwarte auch gar keine Versprechungen, ich bin lediglich der Auffassung, man solle die Verfassungsbestimmung so formulieren, dass sie für alle möglichen Fälle eine Grundlage abgibt. Sie machen sich offenbar keine Vorstellungen über die ungeheuren Schwierigkeiten, die bei der praktischen Durchführung des Obligatoriums der zweiten Säule eintreten werden. Wir haben nicht nur wohlfundierte Pensionskassen der

Chemie oder der Uhrenindustrie, wir haben Zehntausende und wahrscheinlich Hunderttausende von Betrieben und Selbständigerwerbenden, die überhaupt noch keine solche Institution haben. Die Bauern und die grössten Teile des Gewerbes sind überhaupt nicht versichert, und ich glaube, wenn wir ihnen hier nicht gewisse pauschalisierte Lösungen ermöglichen, wird dies zu einem eigentlichen Chaos führen.

Ich möchte Sie deshalb sehr bitten, dem zuzustimmen, wobei ich gar nichts dagegen habe, wenn Herr Aubert aus formellen Gründen etwas Besseres bringt. Aber dass die von mir erwähnte Methode die technisch praktikabelste ist, davon bin ich felsenfest überzeugt. Wenn er es nicht glaubt, kann ich ihm nachher den Entwurf derjenigen zeigen, die die Lösung über die Formulierung des Bundesrates möchten.

Ich bitte Sie also dringend, hier nicht den Weg zu verbauen, sondern es zu ermöglichen, dass man verschiedene Varianten prüft und für die praktische Durchführung genau studiert.

Bürgi, Berichterstatter: Nachdem der Vorschlag der Kommission in die Schusslinie gekommen ist, sehe ich mich veranlasst, im Namen — ich hoffe immer noch — der einstimmigen Kommission einige Erläuterungen abzugeben.

Es ist zweifellos richtig, und hier besteht nicht die geringste Differenz zu Herrn Aubert, dass die zweite Säule grundsätzlich auf Institutionen eigener Kraft beruht. Es ist indessen so, dass bestimmte Probleme eine Zusammenarbeit dieser Institutionen als erwünscht, unter Umständen sogar als notwendig erscheinen lassen. Und da steht nun zweifellos — hier muss ich Herrn Fischer absolut beipflichten — das Problem des Teuerungsausgleichs im Vordergrund. Im Rahmen des Kapitaldeckungsverfahrens, wie es bei den Institutionen der zweiten Säule zur Anwendung kommen wird, kann ein bestimmtes Ausmass an Teuerung verkraftet werden. Teuerungsraten indessen aufzufangen, wie wir sie zurzeit haben, könnte die Kraft bestimmter Institutionen der zweiten Säule überfordern. Und es gilt noch etwas anderes zu bedenken: Es könnte auch eine Diskriminierung des älteren Arbeitnehmers eintreten. Ein Betrieb könnte in Versuchung kommen, einen Arbeitnehmer in der Altersstufe 60 bis 65, den er vor sich als teuerungsmässig grosses Risiko seiner Zweiten-Säule-Institution sieht, zu entlassen, um sich dieses Risikos zu entledigen. Wir wollen keine Situation schaffen, in der solche Dinge allenfalls zum Spielen kommen können. Aus diesem Grunde betrachte ich es als in hohem Masse wahrscheinlich, dass zur Bewältigung des Teuerungsrisikos eine Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der zweiten Säule notwendig wird. Im Vordergrund steht die Schaffung eines Pools aufgrund privatrechtlicher Vereinbarungen. Darüber hinaus ist an weitere Möglichkeiten zu denken, zum Beispiel an die Rückversicherung von Personen mit erhöhtem Todes- oder Invaliditätsrisiko; es ist auch an die Möglichkeit von wirtschaftlichen Katastrophen zu denken, in der bestimmte Institutionen dann vor sehr schwerwiegende Probleme gestellt werden können.

Der Text, den Ihnen die Kommission vorschlägt, hat den Sinn, mit Bezug auf diese Massnahmen keinen zu engen Rahmen zu setzen. Die Kommission hat sich damit konkret auf nichts festgelegt. Ich möchte Herrn Aubert in Erinnerung rufen — als Staatsrechtler weiss er das genau —, dass wir über diese Dinge im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zur zweiten Säule in diesem Rate zu beschliessen haben. Wer dann im Konkreten mit der Auslegung der Verfassungsbestimmung nicht einverstanden ist, kann sich melden.

Ich bitte Sie, den Antrag der Kommissionsmehrheit zu übernehmen. Es geht u. a. auch darum, im Hinblick auf die Volksabstimmung über diesen Verfassungsartikel einen möglichst breiten Konsens zu schaffen. Ich persönlich bin überzeugt, dass beispielsweise die Kreise, die Herr Fischer hier vertritt, einem solchen Verfassungsartikel eher zustimmen werden als einem, der in diesem Punkt allzu eingeengt erscheint.

M. **Mugny,** rapporteur: M. Aubert a soulevé deux objections et à mon avis, à propos du problème du fond, M. Fischer a répondu d'une manière précise. Il ne s'agit pas du tout de confondre l'AVS et le deuxième pilier, mais bien, en ce qui concerne ce deuxième pilier, de créer éventuellement, pour résoudre des problèmes spéciaux, un fonds, un «pool» comme on l'a appelé, qui couvrirait ses obligations non par la méthode de la capitalisation, mais par celle de la répartition. Il s'agit donc bien du deuxième pilier et non pas de transfert de cotisations entre le premier et le second pilier. Il s'agit du renchérissement et, peut-être, pour certaines caisses en tout cas, de la couverture des risques, en particulier le décès et l'invalidité. Ces problèmes ne sont pas réglés ici mais les caisses de pension devront couvrir le renchérissement et les risques décès et invalidité.

Pour ce faire, il est possible de créer des mesures spéciales. Le texte du Conseil fédéral prévoyait la création d'un fonds, l'affiliation à une institution, mais l'on songe peut-être à des mesures un peu plus souples — comme l'a dit M. Fischer —, d'autres solutions sont sans doute possibles; c'est pour préserver cette souplesse que nous vous proposons d'en rester au texte de la commission, étant entendu que, dans la loi, il sera possible de trouver des solutions concrètes pour répondre à ces problèmes.

Bundesrat **Tschudi:** Der Bundesrat legt Wert darauf, dass in Artikel 34quater, Absatz 3, Litera b, diese gesamtschweizerischen Einrichtungen für die Lösung besonderer Probleme aufgenommen werden. Ein Pool, eine Rückversicherung, oder wie man dem Institut sagen will, ist aller Voraussicht nach unerlässlich, damit die zweite Säule funktionieren kann. Darum empfiehlt sich diese Verfassungsbestimmung. Zeitweise wurden nämlich Stimmen laut, eine solche Regelung sei überflüssig.

Weitere Bedürfnisse sehen wir zurzeit nicht; aber wir anerkennen, dass das Problem überaus komplex ist. Die Ausführungsgesetzgebung liegt noch nicht vor. Aus dieser Erwägung habe ich mich in der Kommission in Adelboden dem Antrag von Herrn Nationalrat Fischer nicht widersetzt. Der Antrag von Herrn Nationalrat Fischer, der von der Kommission übernommen wurde, lässt unsere Zielsetzung ohne jeden Zweifel zu, und er scheint mir darum politisch und sachlich in Ordnung zu sein; verfassungsrechtlich ist er allerdings überaus vage, und insofern ist er nicht ganz erfreulich. Ich muss in dieser Beziehung dem Verfassungsrechtler, Herrn Professor Aubert, recht geben.

Ich habe in Adelboden deutlich gesagt, und ich möchte das wiederholen, dass mit der erweiterten Fassung keine Verpflichtung für den Bundesrat gegeben ist und vom Bundesrat auch kein Versprechen abgegeben wird, die Vorschläge oder Ideen von Herrn Nationalrat

Fischer zu realisieren. Wenn also Ihr Rat der Kommissionsmehrheit folgt, ist der Bundesrat keineswegs gehalten, über seine ursprünglichen oder jetzigen Pläne hinauszugehen, obwohl die Verfassung ihm dazu dann die Möglichkeit geben würde.

Abstimmung — Vote

Lit. b

Für den Antrag der Kommission	74 Stimmen
Für den Antrag Aubert	24 Stimmen

Präsident: Bei Buchstabe c ist eine kleine Abänderung vorgesehen, wonach der Bundesrat sagt, nötigenfalls könne eine eidgenössische Kasse errichtet werden, und die Kommission: «Er kann eine eidgenössische Kasse errichten.»

Bürgi: Im Hinblick auf die spätere Interpretation dieses Abschnittes sehe ich mich veranlasst, etwas zu sagen. Dieser Absatz enthält den klaren Sinn, jeder Arbeitgeber solle die Möglichkeit haben, seine Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichern. Sonst spielt das Zweisäulensystem nicht.

In der Kommission wurde die Befürchtung geäussert, die Betriebe hätten vielleicht Schwierigkeiten, sich einer solchen Institution anzuschliessen. Deswegen müsse zum vornherein eine eidgenössische Kasse errichtet werden. Ich möchte der Vermutung Ausdruck geben, dass sich zwischen den verschiedenen Institutionen der zweiten Säule mit Bezug auf die Aufnahme von Betrieben eher eine Konkurrenzsituation ergeben wird. Ich glaube, das kann nur erwünscht sein. Aber immerhin könnte eine Situation eintreten, in der ein Betrieb keinen Anschluss findet. Für diesen Fall steht eine privatrechtliche Auffangeinrichtung im Vordergrund. Die Kommission — das ist aus der Diskussion in Adelboden eindeutig hervorgegangen — ist der Meinung, dass eine eidgenössische Auffangkasse mit staatlichem Charakter erst in Frage kommt, wenn keine andere befriedigende Regelung in Betracht fällt. Aus diesem Grunde ist diese Bestimmung mit «Kann»-Formel ausgestattet. Das «nötigenfalls», das von der AHV-Kommission vorgeschlagen und vom Bundesrat übernommen wurde, erschien der Kommission verfassungsmässig als etwas problematisch. Aus diesem Grunde einigte man sich auf die Streichung. Im Grundsatz bleibt die Sache aber klar. Im Vordergrund stehen privatrechtliche Institutionen. Eine staatliche Auffangkasse kommt nur subsidiär in Betracht, wenn alle andern Stricke reissen.

M. **Mugny**, rapporteur: La commission vous propose de biffer les mots «au besoin». Du moment que la Confédération peut créer une caisse fédérale, ces deux mots sont superflus.

Nous insistons sur le fait que, comme la Confédération pourra créer une caisse de pensions fédérale, les entreprises qui n'auront pas la possibilité de créer leur propre caisse ou de s'affilier à une caisse professionnelle pourront demander leur affiliation à la caisse fédérale, selon des modalités qui seront fixées lors de l'élaboration de la loi.

Müller-Bern: Das Votum des sehr geschätzten Kommissionspräsidenten veranlasst mich zu einer kurzen Erklärung. Es ist absolut nicht entschieden, dass diese Auffangeinrichtung privatrechtlich organisiert werden muss. Darüber wird dann bei der Ausführungsgesetzgebung gesprochen. Wir sind jedenfalls der Meinung, dass es nicht angeht, dass der Privatversicherung hier ein grosses Geschäft zugeschanzt wird. Wir sind der Meinung, dass die Arbeitnehmer bei einer Einrichtung, die vielleicht im Jahre 2000 einmal rund 200 Milliarden zu verwalten haben wird, ein Mitbestimmungsrecht haben müssen. Ich möchte hier nur richtigstellen, dass diese Fragen dann bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung bereinigt werden sollten, zusammen mit der Annahme des Verfassungsartikels. In dieser Form ist darüber noch nichts entschieden.

Bürgi: Es tut mir leid, dass ich Ihre Aufmerksamkeit noch einmal in Anspruch nehmen muss. Wir befinden uns hier an einem Punkt, der unter Umständen mit Bezug auf die künftige Interpretation eine beträchtliche Bedeutung erlangen kann. Ich möchte festhalten, dass der Tenor in der Kommission in Adelboden eindeutig war; ich habe das wiedergegeben in Ausdrücken: im «Vordergrund» stehen privatrechtliche Auffangeinrichtungen, eine staatliche Einrichtung kommt «nur subsidiär» in Betracht, wenn die privatrechtliche Lösung nicht spielt. Es ist mir daran gelegen, dass diese Nuance im Protokoll der Ratsverhandlungen deutlich festgehalten wird.

M. **Dafflon:** La disposition que je vous propose d'adopter pour la lettre *d* oblige les personnes de condition indépendante à s'assurer auprès d'une institution relevant de la prévoyance professionnelle ou auprès de la caisse fédérale prévue à la lettre *c*.

Le texte proposé par le Conseil fédéral est l'un des plus néfastes du contreprojet. Comme je l'ai déclaré lors de la discussion d'entrée en matière, le système proposé par le Conseil fédéral — faculté et non pas obligation de s'assurer pour les personnes exerçant une activité indépendante — comporte une très grave lacune.

Il ne faut pas s'illusionner: l'expérience a démontré que, quand le législateur renonce à faire le bonheur des gens malgré eux, ils ne font pas eux-mêmes leur bonheur et c'est ensuite aux pouvoirs publics à les prendre en charge.

Dans le domaine de l'assurance-maladie, il a fallu, dans un certain nombre de cantons, obliger certaines catégories de la population à s'affilier à une caisse-maladie. Il en a été de même pour l'assurance-accidents.

Ceux de nos concitoyens qui sont prévoyants contracteront une assurance professionnelle complémentaire, mais il y a aussi des négligents qui remettront leur affiliation à plus tard, et en définitive ils ne s'assureront jamais et ils ne bénéficieront pas des prestations du deuxième pilier.

Il y a aussi les malins, ceux qui calculent et qui se disent qu'il leur suffira de payer des cotisations pendant vingt ans pour toucher les prestations en plein. En adoptant le texte du contreprojet du Conseil fédéral, nous créerions deux catégories d'assurés: ceux qui bénéficieront le moment venu des prestations de l'AVS et de la caisse de retraite, dont le total représentera au minimum le 60 pour cent du dernier revenu, et qui disposeront par conséquent de moyens d'existence suffisants — c'est du reste ce que nous voulons — et ceux qui ne toucheront que la rente d'AVS, soit 400 francs au minimum et 800 francs au maximum s'il s'agit de personnes seules.

Il y aura une catégorie de personnes âgées qui de toute façon ne toucheront pas de pension de retraite et

dont on ne pourra parfaire les ressources que par le moyen des prestations complémentaires. Les revenus de ces personnes seront insuffisants puisqu'en 1975, le montant maximum de la rente complétée par les prestations complémentaires sera de 600 francs. Nous ne saurions d'autant moins admettre une telle situation que les prestations complémentaires ne seront pas indexées.

Je rappelle que la disposition que nous discutons en ce moment intéresse des centaines de milliers d'assurés. Ce n'est pas la situation des gros industriels, des gros propriétaires, des riches agriculteurs, ni même de ceux qui ont vendu leurs terres, qui m'inquiète. Mais des dizaines de milliers de petits commerçants, de petits agriculteurs, de membres des professions libérales et aussi les artisans, seront les sacrifiés. J'aimerais évoquer ici le texte d'une résolution qui a été votée dernièrement par l'Union internationale de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises. Après avoir entendu un exposé présenté par M. Jean-Pierre Bonny, vice-directeur de L'Union suisse des arts et métiers, l'Union internationale déclare qu'elle est convaincue que, dans de nombreux domaines essentiels, ses membres doivent être mis au bénéfice d'institutions de prévoyance, notamment en ce qui concerne la vieillesse, l'invalidité, la maladie de longue durée et la protection des survivants. L'Union internationale constate, dans la plupart des pays d'Europe, des tendances toujours plus marquées en vue de garantir aux indépendants des prestations analogues à celles dont bénéficient les salariés. Je ne vous propose rien d'autre que d'assurer également ces artisans, ces professions libérales et ce petit commerce. Je suis persuadé qu'en acceptant ma proposition, vous rendrez justice à une catégorie de gens qui malheureusement ont été trop oubliés jusqu'à présent.

Bürgi, Berichterstatter: Ich weiss das Interesse von Herrn Dafflon für das Gewerbe, insbesondere auch für das Kleingewerbe, sehr zu würdigen. Indessen bedürfen seine Ausführungen doch einer gewissen Richtigstellung. Es geht nicht darum, den Selbständigerwerbenden im Rahmen dieses Verfassungsartikels zu diskriminieren. Es geht darum seinen individuellen Voraussetzungen Rechnung zu tragen. Es gibt Gruppen von Selbständigerwerbenden, für welche die dritte Säule im Vordergrund steht. Das ist bei all jenen der Fall, die einen Betrieb aufbauen, in diesem Betrieb investieren und ihn dann als blühendes Unternehmen im Alter von 60, 65 Jahren ihrem Sohn übergeben mit dem ganzen akkumulierten inneren Wert ihrer Erwerbsperiode. Da hat es unter Umständen keinen Sinn, diese Selbständigerwerbenden zu hohen Beiträgen im Rahmen der zweiten Säule zu veranlassen.

Es gibt sodann Gruppen von Selbständigerwerbenden, bei denen man sich absolut auf ihren Willen und ihre Einsicht in die Notwendigkeit der Selbstvorsorge verlassen kann. Ich glaube z. B. nicht, dass es nötig wäre, den Aerzten obligatorisch die Zugehörigkeit zu einer zweiten Säule vorzuschreiben. Aus diesem Grunde sieht dieser Absatz ein differenziertes Vorgehen vor, das mir den gegebenen Möglichkeiten absolut zu entsprechen scheint. Dort, wo die Voraussetzungen für ein Obligatorium erfüllt sind, kann es aufgrund dieses Artikels verwirklicht werden; es muss aber nicht überall spielen. Ich möchte Sie deshalb bitten, den Antrag Dafflon abzulehnen.

M. **Mugny,** rapporteur: J'aimerais d'abord rappeler que, selon l'article tel qu'il est prévu dans le projet du Conseil fédéral et adopté par la commission, l'assurance peut être rendue obligatoire d'une manière générale pour certaines catégories de personnes indépendantes ou simplement pour la couverture de certains risques particuliers. La possibilité existe donc; la loi déterminera d'une manière précise quand nous en ferons usage. Ce que voudrait M. Dafflon, c'est étendre cette obligation à l'ensemble des indépendants. Je relève à ce propos que, si on impose l'obligation à tous les salariés, c'est parce qu'au moment où il n'y a plus de salaire par suite de maladie, d'accident, de vieillesse, ou en raison du décès du chef de famille, il faut trouver d'autres ressources destinées à remplacer le salaire. Pour l'indépendant, les conditions sont différentes. Nous avons encore dans notre pays des gens qui sont attachés à une certaine forme de liberté. Nous devons respecter cet attachement et, par conséquent, ne pas leur imposer des contraintes sans nécessité. Faire le bonheur des gens malgré eux, c'est parfois nécessaire quand le bien commun est en jeu. Mais il faut être prudent dans ce domaine. La loi permettra, dans certains cas, de faire face à des situations particulières. Nous proposons donc d'en rester au texte du Conseil fédéral et de la commission.

Abstimmung — Vote

Lit. d

Für den Antrag der Kommission	117 Stimmen
Für den Antrag Dafflon	10 Stimmen

Art. 2, Ziffer I, Abs. 4—7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 2, chiffre I, al. 4 à 7

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 2, Ziffern II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 2, chiffres II, III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Ziffer IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Eventualantrag Dafflon

Abs. 2

... Höhe ihres Einkommens nach fünf bis zwanzig Jahren seit Inkrafttreten ...

Chiffre IV

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Proposition subsidiaire Dafflon

...après une période dont la durée, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, varie entre cinq et vingt ans selon l'importance de leur revenu...

Präsident: Bei Absatz 1 ist nach «Bei der Berechnung des höchstzulässigen Beitrages der öffentlichen Hand gemäss Artikel 34quater, Absatz 2, Buchstabe b» noch beizufügen «und c». Es ist die Folge der Annahme des Antrages Bonnard.

M. **Dafflon:** Cette dernière proposition d'améliorer le contreprojet a le but suivant: ce contreprojet vous indique que «les assurés appartenant à la génération d'entrée du régime de la prévoyance professionnelle obligatoire, selon l'article 34*quater,* 3e alinéa, devront pouvoir bénéficier de la protection minimale également prescrite après une période dont la durée à compter de l'entrée en vigueur de la loi, varie entre dix et vingt ans selon l'importance de leur revenu.» Cela signifie .u'il faudra avoir payé les cotisations au moins pendant dix ans et même vingt ans, selon le revenu, pour pouvoir bénéficier du deuxième pilier.

Notre proposition modifie ce texte de la façon suivante: «Après une période dont la durée, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, varie entre cinq et vingt ans, selon l'importance du revenu.» En effet, nous considérons, quant à nous, qu'il est beaucoup trop long pour les plus petits revenus du deuxième pilier d'attendre dix ans avant de pouvoir bénéficier des rentes complètes. Nous vous proposons donc de réduire cette période à cinq ans, car toutes celles et tous ceux qui ont dépassé aujourd'hui l'âge de payer ces cotisations, représentent un très grand nombre d'assurés, que nous aimerions aussi réduire. En effet, seules les femmes qui n'ont pas encore aujourd'hui 49 ans et les hommes qui n'ont pas atteint aujourd'hui 52 ans, ne pourront pas bénéficier du deuxième pilier. En réduisant la période à cinq ans, vous permettrez qu'un plus grand nombre d'assurés puissent bénéficier de la loi et plus vite.

Voilà la proposition que nous vous demandons d'accepter; elle ne change rien quant au fond au système du deuxième pilier, mais elle permet d'en jouir dans un délai plus rapide.

Bürgi, Berichterstatter: Ich bedaure, auch diesen Antrag von Herrn Dafflon bekämpfen zu müssen. Ich hätte ihm heute morgen gerne einmal den Gefallen getan, einen Antrag anzunehmen.

Das Problem der Uebergangsfrist für die Realisierung der zweiten Säule ist von grosser materieller Tragweite für die unmittelbar Betroffenen. Beim Eintreten haben wir festgestellt, dass die starken Glieder der Volkswirtschaft schon heute eine angemessene zweite Säule aufgebaut haben. Für sie spielt diese Bestimmung keine Rolle. Es geht indessen eben um die schwächeren Gruppen der Volkswirtschaft, die über eine ungenügende oder überhaupt über keine zweite Säule verfügen. Ihnen muss für das Hineinwachsen in diese neue Belastung, die beträchtlich sein wird, eine angemessene Frist gewährt werden. Es geht vor allem um die Uebergangsgeneration. Wenn Sie die Uebergangszeit allzusehr einengen, entstehen Belastungen, die von den betroffenen Betrieben nicht mehr verkraftet werden können.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, an den «10 bis 20 Jahren» festzuhalten.

M. **Mugny,** rapporteur: Votre commission vous propose donc les délais de dix et vingt ans. Après l'adoption de la loi, ces périodes donneront droit aux prestations complètes du deuxième pilier. Suivant les situations, un certain laps de temps sera nécessaire afin que les entreprises qui ne possèdent pas encore de caisses de pensions ou tout au moins d'institutions de prévoyance, puissent les mettre sur pied pour arriver à garantir à leurs salariés des prestations complètes.

M. Dafflon vous propose les délais de cinq et vingt ans. Quant à la commission, elle vous demande d'en rester à dix et vingt. Personnellement, je voterai la proposition de M. Dafflon, car elle laisse une certaine souplesse tout en respectant précisément l'échelle des revenus: ceux qui ont le revenu le plus faible devront être plus rapidement au bénéfice des prestations du second pilier.

Bundesrat **Tschudi:** Das Problem der Eintrittsgeneration bei der zweiten Säule hat uns schon sehr stark beschäftigt bei der Behandlung des Berichts der Expertenkommission Kaiser hier in diesem Rat vor Jahresfrist. Sie erinnern sich daran, dass in diesem Bericht eine 15jährige Frist vorgeschlagen war. In Ihrem Rate wurde diese Frist als zu lang bezeichnet, und man empfahl, auf 10 Jahre herunterzugehen. Wir haben uns bemüht, dieser Empfehlung des Nationalrates Rechnung zu tragen und schlagen deshalb vor, jedenfalls für die niedrigeren Einkommen, nur eine Uebergangsfrist von 10 Jahren festzulegen. Eine weitergehende Reduktion ist nicht nur für die Wirtschaft nicht möglich, sondern würde auch für die Betroffenen voraussetzen, dass sie Eintrittskapitalien aufbringen müssten, die sie nicht leisten können.

Ganz wesentlich scheint mir aber zu sein, dass diese 10jährige Frist nicht bedeutet, dass die Versicherten 10 Jahre warten müssen, bis sie Leistungen aus der zweiten Säule erhalten, sondern es bedeutet nur, dass 10 Jahre zur Verfügung stehen, bis die Volleistung läuft. Teilleistungen, geringere Pensionen aus den Pensionskassen — soweit überhaupt solche neu geschaffen werden müssen —, können nach wesentlich kürzerer Frist schon ausgerichtet werden und werden zweifellos auch gewährt werden. Aus diesen Erwägungen möchte ich Sie meinerseits bitten, der Fassung des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	104 Stimmen
Für den Antrag Dafflon	19 Stimmen

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Hauptantrag Dafflon

Art. 2

Streichen.

Art. 3

... und den Ständen, das Volksbegehren anzunehmen.

Art. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Proposition principale Dafflon

Art. 2

Biffer.

Art. 3

... aux cantons d'accepter l'initiative populaire.

Präsident: Der Artikel 3 ist im Zusammenhang mit dem Artikel 2 zu behandeln. Hier haben wir den Hauptantrag Dafflon.

M. **Dafflon:** Cette dernière proposition, intitulée «proposition principale», a deux objets qui ne nécessiteront, je pense, qu'un seul et unique vote. Le premier objet a pour but de refuser le contreprojet et le second de recommander au peuple d'accepter l'initiative populaire pour une véritable retraite-vieillesse.

Le groupe du Parti du travail a fait une série de propositions d'amélioration du contreprojet: tout d'abord, sur l'indexation; ensuite de ne pas permettre aux assurances privées d'augmenter leurs bénéfices déjà substantiels. Un troisième amendement demande aux employeurs de payer les deux tiers des cotisations, comme l'avait proposé — nous l'avons souligné — le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse. Enfin, nous venons de voter sur la proposition de réduire la durée d'attente après laquelle l'assuré peut avoir droit à bénéficier des rentes complètes.

Toutes ces propositions ont été rejetées. On a également refusé, ce qui apparaît à nos yeux beaucoup plus grave, l'obligation d'assurer les professions indépendantes. Mais, pendant cette discussion, un fait important est survenu. L'une des propositions — faite par la majorité de la commission — qui aurait pu modifier et améliorer sensiblement le contreprojet, proposition de la «dynamisation», comme on l'a appelée, a été également rejetée. Elle était beaucoup plus juste car elle redonnait aux rentes leur véritable pouvoir d'achat, ne mettait pas les assurés au bout de quelques années dans une situation difficile, ne les obligeait pas, pour les plus malheureux, à avoir recours à des mesures qui, si elles ne sont pas d'assistance, n'en sont pas loin. Elle n'avait rien de révolutionnaire, cependant elle a effrayé les défenseurs d'un certain libéralisme qui ne se manifestent d'ailleurs pas toujours de la même façon selon les projets de loi que nous votons.

C'est pour ces raisons que nous vous demandons de ne pas accepter ce contreprojet et de demander au peuple de voter l'initiative pour la retraite populaire.

Präsident: Die Berichterstatter und Herr Bundesrat Tschudi verzichten auf das Wort.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Dafflon	7 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	114 Stimmen

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	126 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

---

11 071. Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa. Beitrag
Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Constribution

Botschaft und Beschlussentwurf vom 27. Oktober 1971 (BBl II, 1413)

Message et projet d'arrêté du 27 octobre 1971 (FF II, 1417)

Beschluss des Ständerates vom 14. März 1972

Décission du Conseil des Etats du 14 mars 1972

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

M. **Carruzzo** présente au nom de la commission le rapport écrit ci-après:

A la Commission économique pour l'Europe, la Suisse a un statut consultatif, qui lui a permis de prendre part aux sessions de la commission, mais sans droit de vote. Jusqu'à l'heure actuelle, ce statut, qui va au delà de celui d'un simple observateur, a plus ou moins donné satisfaction. Comme il l'a déjà indiqué dans son rapport de 1969 sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies, le Conseil fédéral estime que le moment est venu de proposer l'adhésion de notre pays à la Commission économique pour l'Europe. Il ne s'agit pas en l'occurence d'une adhésion formelle à une organisation internationale comme telle, mais de l'entrée de la Suisse dans un organisme dépendant du Conseil économique et social (ECOSOC), l'un des principaux organes des Nations Unies. La Suisse n'a donc pas à contracter de nouvelles obligations car l'ECOSOC comme le Conseil économique pour l'Europe ne peuvent qu'émettre des recommandations. La procédure à suivre est la même que celle qui avait été engagée à l'époque, lorsqu'il s'était agi de la participation de la Suisse aux travaux de la CNUCED, et de l'ONUDI.

Depuis les années mil neuf cent cinquante, la situation s'est modifiée. A l'époque, la commission ne s'était pas encore dégagée des oppositions nées de la «guerre froide»; c'est pourquoi le Conseil fédéral n'avait pas estimé opportun, pour des raisons politiques, d'en devenir membre à part entière. La question de l'aménagement des échanges économiques entre l'Est et l'Ouest a pris une importance de plus en plus grande malgré l'antagonisme existant entre économie de marché et économie d'Etat. Il est donc certainement dans l'intérêt de notre pays de pouvoir participer en tant que membre à part entière aux travaux de la Commission économique pour l'Europe, cela d'autant que cette Commission est la seule organisation économique internationale de quelque envergure où les Etats de l'Est et ceux de l'Ouest coopèrent sur le même pied.

Dans une résolution, l'ECOSOC a élargi le mandat de la Commission économique pour l'Europe en ajoutant la Suisse à la liste des pays qui peuvent coopérer au sein de la commission. Le Conseil fédéral propose aux Chambres d'approuver les dépenses qu'entraînera cette coopération. Selon la dernière clé de répartition de L!ONU, la contribution annuelle de notre pays devrait s'élever à 215 000 francs.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

AHV. Bericht zum Volksbegehren für eine Volkspension und Aenderung der Bundesverfassung

AVS. Rapport sur l'initiative populaire pour une retraite populaire et modification de la constitution

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1972
Band Volume Volume	I
Session Session Sessione	Frühjahrssession Session de printemps Sessione primaverile
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	12
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11076
Datum Date Data	15.03.1972
Seite Page Pagina	336-352
Ref. No	20 000 795

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.