

Ausbau oder Konsolidierung?

Der politische Diskurs der 1970er Jahre in der Schweiz im Bereich der AHV¹

Philipp Ischer

Am 3. Dezember 1972 erfolgte die Annahme des Verfassungsartikels zum Obligatorium der beruflichen Vorsorge. Die damit einhergehende Verankerung des Drei-Säulen-Systems in der Verfassung sowie die zur selben Zeit in Kraft tretende achte AHV-Revision bildeten den vorläufigen Höhepunkt und Abschluss des Ausbaus des sozialen Sicherungssystems in der Schweiz. Die Umsetzung der achten AHV-Revision erfolgte in zwei Schritten und hatte eine signifikante Erhöhung der Renten zur Folge: Auf den 1. Januar 1973 wurden die Renten um 80% und auf den 1. Januar 1975 um weitere 25% erhöht.² Seither wurden die Renten nur noch an die Teuerung angepasst, jedoch nicht mehr angehoben. Die 1970er Jahre wiederum waren geprägt durch die Auseinandersetzung um die Stossrichtung der neunten AHV-Revision sowie durch die Zeit raubende Arbeit an der Ausformulierung des Gesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG). Die Geschichte beider Gesetzesvorlagen zeichnet sich dadurch aus, dass im Verlauf der parlamentarischen Arbeit jeweils ein erster, sozialpolitisch grosszügiger Gesetzesentwurf durch eine zweite Vorlage, die bedeutend weniger weit ging, ersetzt wurde.³ Während zu Beginn des Jahrzehnts die Ansicht noch weit verbreitet war, dass das enorme Leistungspotential der Wirtschaft auch zukünftig eine kontinuierliche Expansion des Sozialstaates ermöglichen und verkraften würde, nahmen im Verlauf der 1970er Jahre die Stimmen zu, die sich für eine Konsolidierung des bereits Erreichten und gegen den weiteren Ausbau der Sozialwerke aussprachen. Auch wenn im Folgenden nur mehr der Werdegang der 1973 in Angriff genommenen und 1977 abgeschlossenen neunten AHV-Revision analysiert

wird, ist daran zu erinnern, dass die Auseinandersetzungen, die um die weitere Ausgestaltung der AHV geführt wurden, aufs engste mit dem politischen Diskurs verwoben waren, der sich im Gefolge der Konzipierung des BVG-Artikels entfaltete. Die politischen Kräfte, die sich gegen den weiteren Ausbau der AHV aussprachen, gewannen mit der Verankerung des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge an Einfluss. Da nun die Verwirklichung der zweiten Säule an die Hand genommen wurde, bestand aus ihrer Sicht für den weiteren Ausbau der ersten Säule kein Bedarf mehr.

Der folgende Beitrag befasst sich mit dem politischen Diskurs, der sich im Zusammenhang mit der neunten AHV-Revision entfaltete. Im Vordergrund steht die Frage, wie sich der im Gefolge der wirtschaftlichen Turbulenzen der 1970er Jahre einsetzende Spar- und Konsolidierungsdiskurs auf den weiteren Auf- und Ausbau der AHV auswirkte. Die ersten beiden Abschnitte untersuchen, wie sich die Inflation und daran anschliessend die Rezession auf die weitere Entwicklung der AHV auswirkten. Der dritte Abschnitt befasst sich mit dem Konsolidierungsdiskurs, der die neunte AHV-Revision dominierte. In einem vierten Abschnitt werden die sozial- und wirtschaftspolitischen Vorstellungen des Schweizerischen Gewerbeverbands (SGV), der sich als entschiedener Gegner der neunten AHV-Revision profilierte, dargestellt. Der letzte Abschnitt geht schliesslich auf die Träger des Referendums ein, das gegen die vom Parlament beschlossene AHV-Revision ergriffen wurde.

Erste Bedenken bezüglich eines weiteren Leistungsausbaus der AHV

Noch 1972 ging selbst der FDP-Nationalrat und Direktor des SGV, Otto Fischer, einer der resolutesten Kritiker eines forcierten Ausbaus der Sozialeinrichtungen, davon aus, dass das mit dem Drei-Säulen-System⁴ anvisierte Leistungsziel realisierbar sei: «Unsere Wirtschaft ist heute so produktiv, dass sie in der Lage sein wird, die hohen Kosten, die eine derartig umfassende Vorsorge mit sich bringt, volkswirtschaftlich aufzubringen.»⁵ Doch die hartnäckige Inflation⁶ und der damit einhergehende signifikante Anstieg der Kosten, welche die Altersversorgung verursachte, liessen erste Zweifel an der Realisierbarkeit eines weiteren Ausbaus der Sozialeinrichtungen aufkommen. Gerade die im Zeichen des Teuerungs-

ausgleichs stehenden Diskussionen verdeutlichen, dass die politische Auseinandersetzung um die knapper werdenden Ressourcen kontinuierlich an Schärfe gewann. In der Optik vieler politischer Beobachter war im Verlauf der 1960er Jahre eine durch die mehrfache Anhebung der Renten begründete allgemeine Anspruchshaltung entstanden, welche die kontinuierliche und automatische Anpassung der Leistungen an die Teuerung zur Selbstverständlichkeit werden liess. In diesem Zusammenhang hielt der «Tagesanzeiger» Ende 1973 fest, dass die Befürworter einer grosszügigen Teuerungsbemessung systematisch unterschlugen, «dass die Renten am 1. Januar 1973 weit über die Teuerung von 1973 und sicher auch von 1974 hinaus um 70 bis 90 Prozent erhöht worden sind».⁷ In den folgenden Jahren hielt dieser Konflikt an und wurde nicht nur zu einem die Medienlandschaft dominierenden Thema. Auch im Parlament gab die Frage nach der Anpassung der Renten an die Inflation immer wieder Anlass zu Diskussionen. Dabei stand der Streit um den Teuerungsausgleich immer im Zusammenhang mit der Forderung nach existenzsichernden Renten, wie sie im Drei-Säulen-Modell grundsätzlich vorgesehen waren. Gerade von Seiten der Sozialdemokratischen Partei (SP) wurde darauf hingewiesen, dass die im Gefolge der achten AHV-Revision angehobenen Renten aufgrund des enormen Preisanstieges und eines unzureichenden Teuerungsausgleiches nach wie vor nicht den Erfordernissen entsprächen.⁸

Der vom Bundesrat im November 1973 vorgestellte Rentenanpassungsmechanismus, der ein integraler Bestandteil der neunten AHV-Revision war, sollte das politische System von den periodisch wiederkehrenden und zeitintensiven Diskussionen um den Teuerungsausgleich entlasten. Er stiess jedoch speziell bei den bürgerlichen Parteien auf wenig Gegenliebe. Vor allem bezüglich der finanziellen und administrativen Auswirkungen der vom Bundesrat vorgeschlagenen Volldynamisierung der Altersrenten herrschte grosse Unsicherheit und Skepsis. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept der Volldynamisierung sah eine Anpassung der Renten nicht nur an die Preis-, sondern auch an die Lohnentwicklung vor. In der Frühjahrssession 1974 beschloss der Nationalrat schliesslich, auf die bundesrätliche Vorlage zur neunten AHV-Revision vorläufig nicht einzutreten. Stattdessen wurde der Bundesrat beauftragt, einen Ergänzungsbericht auszuarbeiten.⁹ Die Meinungen bezüglich der Realisierbarkeit der Volldynamisierung gingen dabei weit auseinander. SP-Nationalrat

Richard Müller war zum Beispiel der Ansicht, dass sich die Volldynamisierung problemlos rechtfertigen lasse. Sie sei «das Mindeste, was wir unseren betagten, invaliden und hinterlassenen Mitbürgern bieten müssen. [...] Die Kosten sind ohne weiteres tragbar.»¹⁰ Im Vergleich zur SP war FDP-Nationalrat Paul Bürgi bezüglich der Finanzierbarkeit eines volldynamisierten Rentenanpassungsmechanismus bedeutend zurückhaltender. Bürgi betonte, dass er nicht der Ansicht sei, «dass eine Volldynamisierung der Altrenten überhaupt abgelehnt werden muss. Im Vordergrund steht für mich die Frage der finanziellen Tragbarkeit. [...] Der Sinn des Ergänzungsberichtes, den der Nationalrat mehrheitlich zur Beratung der Vorlage vom Bundesrat verlangt, geht vor allem dahin, Aufschluss über die künftigen Mehraufwendungen für die AHV und ihre Deckungsmöglichkeiten zu erhalten. Angesichts der Anspannungen im Bundeshaushalt sind die Zeiten vorbei, wo wir Mehrausgaben ohne Deckung beschliessen können.»¹¹ Bürgi betonte, dass in der Verfassung nur der Teuerungsausgleich, nicht jedoch die Anpassung der Renten an ein steigendes Lohnniveau garantiert werde.¹²

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

hinter den weiteren Ausbau der Sozialwerke stellte, dem Verdacht ausgesetzt, einer unsozialen Politik Vorschub zu leisten.¹⁴

Die Rückweisung des bundesrätlichen Antrags und die damit verbundene Problematisierung der politischen Praxis des vergangenen Jahrzehnts provozierten bei der Freisinnig-demokratischen Partei (FDP) eine Debatte über die in der näheren Zukunft einzuschlagende Sozialpolitik. Sowohl in einer 1974 publizierten Doppelnummer der «Politischen Rundschau» als auch am Parteitag, der am 24./25. Mai 1974 in Rapperswil abgehalten wurde, setzte sich der Freisinn mit der Frage auseinander, ob die Grenze der Belastbarkeit des Sozialstaates erreicht worden sei oder ob der Sozialstaat eher konsequenter weiterentwickelt und ausgebaut werden solle.¹⁵ Diese Frage wurde kontrovers diskutiert. In den Diskussionsbeiträgen wurde kein radikaler Bruch mit der bisherigen Sozialpolitik der FDP gefordert. Es wurde jedoch dem wachsenden Unbehagen über die kontinuierliche Expansion des Staats Ausdruck gegeben. Mit Besorgnis wurde von der Tendenz zur Übertragung von bisher privaten Aufgaben an den Staat gesprochen. Die Förderung der individuellen Selbstverantwortung sei schon aufgrund der Kosten notwendig, die mit der Entwicklung zu einem immer ausgeprägteren Wohlfahrtsstaat verbunden seien.¹⁶ Gemäss Nationalrätin Martha Ribi war es allerdings sozialpolitisch nicht möglich, eine Kehrtwende in der Sozialpolitik herbeizuführen: «Wir können auch keine Flucht nach rückwärts inszenieren. Unsere Gesellschaft huldigt seit einer Generation einer Denkweise, die ein solches Rückwärtsdrehen am Rad der Zeit ganz einfach nicht gestatten würde.»¹⁷ Es sei jedoch erforderlich, dass «vom verhängnisvollen Weg der Anspruchsinflation, der Inflation der Wünsche» abgegangen werde.¹⁸

Der Spielraum, welcher den Akteuren des politischen Systems bei der Konzipierung einer alternativen Sozialpolitik zur Verfügung stand, war eng bemessen. Dies lag nicht nur daran, dass es, wie sich der Direktor der Winterthur-Versicherung, Peter Binswanger, ausdrückte, für einen Parlamentarier aus wahltaktischen Gründen in der Regel nicht opportun war, sich im Bereich der Sozialpolitik als Sparer und finanzkonservativer Reformier zu wollen.¹⁹ Auch die bereits gefällten, demokratisch legitimierten und in Verfassung und Gesetz verankerten Entscheidungen wirkten als institutioneller Zwang auf die Entscheidungsprozesse und Handlungsstrategien der Akteure zurück.²⁰ So erstaunt es nicht, dass sich

auch das von vielen FDP-Politikerinnen und -Politikern geforderte Masshalten oder das von Binswanger propagierte Setzen von Prioritäten an den in der Verfassung festgeschriebenen Vorgaben orientierte. Es ging nicht darum, den Ausbaustand des Sozialversicherungssystems signifikant zu reduzieren. Vielmehr sollten die durch den Expansionsprozess der 1960er Jahre abgegebenen Versprechen abgearbeitet werden. Nach Binswanger ergaben sich die Prioritäten einer zukünftigen Sozialpolitik weitgehend aus den Verpflichtungen der achten AHV-Revision sowie aus dem Drei-Säulen-Modell, das 1972 durch den Souverän gebilligt worden war. Es gehe, so Binswanger, sowohl um die Realisierung existenzsichernder Renten als auch um die Gewährung eines Teuerungsausgleichs. Zudem komme der gesetzlichen Fixierung des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge und der staatlichen Förderung der dritten Säule Priorität zu.²¹ Aus der Sicht der FDP war jedoch ein Ausbau der AHV über den durch die achte AHV-Revision vorgegebenen Stand nicht mehr angebracht. So betonte Georg Elser, dass man in der Schweiz «in der Altersvorsorge nicht an einem Wendepunkt im Sinne der Umkehr [steht]. Eine Wende im Sinne einer Richtungsänderung, einer Konzentration der Kräfte auf den Ausbau der 2. und vor allem der 3. Säule, muss erfolgen.»²² Die von Elser geforderte Strategie wurde für die FDP handlungsleitend und lag sowohl ihrer zurückhaltenden bis ablehnenden Haltung gegenüber der Volldynamisierung als auch der politischen Position zugrunde, die sie während der parlamentarischen Debatten um die neunte AHV-Revision einnehmen sollte.

Die Wirtschaftskrise und ihre unmittelbaren Auswirkungen auf den AHV-Diskurs

Bis 1974 fand die politische Debatte zur weiteren Entwicklung des Sozialversicherungssystems noch nicht vor dem Hintergrund der weltweiten Wirtschaftskrise der 1970er Jahre statt. Auch wenn sich aufgrund der anhaltend hohen Inflation und der sich abzeichnenden Budgetprobleme der öffentlichen Haushalte zunehmend Engpässe bemerkbar machten,²³ ging 1973 und zu Beginn des Jahres 1974 kaum ein Politiker von einem bevorstehenden wirtschaftlichen Einbruch aus. Vielmehr standen die negativen

Auswirkungen einer überhitzten Konjunktur sowie die beschlossenen wirtschafts- und währungspolitischen Massnahmen zur Debatte, die zu einer Wachstumsverlangsamung beitragen sollten.²⁴ Als in der zweiten Hälfte des Jahres 1974 die Weltwirtschaft in eine allgemeine Rezession stürzte und sich die negativen Auswirkungen auch in der Schweiz bemerkbar machten, reagierten die wirtschaftlichen Entscheidungsträger zunächst gelassen. Als sich im Folgenden jedoch herausstellte, dass die Schweiz in eine tief greifende und hartnäckige wirtschaftliche Krise geschlittert war, kam es zur Implementierung einer an monetaristischen Kriterien orientierten Geldmengensteuerung sowie zur Etablierung einer restriktiven Fiskalpolitik, deren Zielsetzung die Stabilisierung der während der 1960er Jahre stark angewachsenen Staatsquote und der Ausgleich des Bundesbudgets war.²⁵ Laut Michael Bernegger wurde der von ihm als «ordnungspolitischer Paradigmenwechsel» bezeichnete Wandel der Wirtschafts- und Fiskalpolitik massgeblich durch die Wirtschaftsverbände sowie durch die neubesetzte Spitze der Nationalbank lanciert.²⁶

Die restriktive Finanzpolitik des Bundes und des Parlaments wirkte sich unmittelbar negativ auf die finanzielle Situation der AHV aus. So beschloss das Parlament Ende Januar 1975 im Zusammenhang mit den dringlichen Sparmassnahmen, den Beitrag des Bundes an die AHV für das Jahr 1975 von 1310 auf 770 Millionen Franken herabzusetzen. In einer am 5. Februar 1975 dem Parlament unterbreiteten Botschaft beantragte der Bundesrat weitere Sofortmassnahmen, deren Kern die Ausdehnung der soeben beschlossenen Sparmassnahmen bei der AHV um zwei weitere Jahre war: für die Jahre 1976 und 1977 sollten die gesetzlich festgeschriebenen Beträge des Bundes an die AHV von 15 auf 9 Prozent gesenkt werden. Die durch dieses Vorgehen verursachten Defizite in der AHV-Rechnung sollten durch Beiträge aus dem AHV-Fonds gedeckt werden, der als Sicherheitsventil und für den Fall finanzieller Notsituationen konzipiert worden war. Für den Bundesrat und die bürgerlichen Parteien stand, wie sich der Nationalrat der Schweizerischen Volkspartei (SVP) und Berichterstatter der Kommission, Georg Brosi, ausdrückte, nun nicht mehr die Frage des Rentenanpassungsmechanismus, sondern das Problem der finanziellen Sicherstellung der Altersversicherung im Vordergrund. Mit anderen Worten: Die Auseinandersetzung um einen durch eine allfällige Volldynamisierung der Renten verursachten weiteren Leistungsausbau des sozialen Sicherungssystems machte einem Spardiskurs

Platz, der sich nicht nur mit dem Problem einer zeitlich limitierten Reduktion der Bundesbeiträge, sondern mit einer viel fundamentaleren Frage befasste. Nicht nur finanzkonservative Politiker fragten sich nämlich, ob es nicht generell angebracht sei, dass die öffentliche Hand ihre Gesamtaufwendungen reduziere und die AHV vermehrt selbsttragend zu gestalten sei.²⁷ Die Radikalität dieses Ansinnens, dessen Verwirklichung einer eigentlichen Kehrtwendung in der bisherigen AHV-Politik gleichgekommen wäre, wird darin ersichtlich, dass noch bei der achten AHV-Revision beschlossen worden war, dass ab dem 1. Januar 1978 die Bundesbeiträge 18,75 Prozent der AHV-Gesamtkosten zu decken hätten.²⁸

Auch wenn es bei den im Frühjahr 1975 anstehenden parlamentarischen Beratungen nicht um eine Veränderung der gesetzlichen Grundlagen, sondern bloss um die Verabschiedung eines zeitlich limitierten Sparvorhabens ging, war den beteiligten Politikern die Tragweite der anstehenden Auseinandersetzung sehr wohl bewusst. Von Seiten der SP wurden diese Sparmassnahmen denn auch umgehend harsch kritisiert. Gemäss ihrem Fraktionssprecher, Richard Müller, sahen die Sozialdemokraten ihre Befürchtungen bestätigt, «dass die Kürzung des Bundesbeitrages früher oder später [...] zu einer Beeinträchtigung der weiteren Entwicklung der AHV führen würde [...]. Die Sozialbremsen, welche die Entwicklung unseres Staates zu einem modernen Sozialstaat abstoppen und rückgängig machen wollen, glauben heute [...], den Wind in den Segeln zu haben. Der grösste Teil der Einsparungen wird bei der Sozialversicherung vorgenommen [...]. Die Folgen dieses Sparprogramms sehen wir nun deutlich bei der vorliegenden Botschaft. Man will eine veränderte Gangart auch in der Sozialversicherung einschalten. Man spricht davon, dass die AHV langsam zur Plage werde. Es fragt sich nur für wen. Man kann sich des Eindruckes nicht erwehren, dass die Rechte zwar nicht auf einen Schlag, aber in homöopathischen Dosen die AHV und IV langsam demontieren will.»²⁹ Trotz der grundsätzlichen Einwände von linker Seite wurde der Antrag des Bundesrats vom Parlament gebilligt und damit die temporäre Reduzierung der Bundesbeiträge beschlossen. Die Festlegung der Höhe der ab dem 1. Januar 1978 geltenden Bundesbeiträge und damit eine allfällige Überarbeitung der durch die achte AHV-Revision geschaffenen gesetzlichen Grundlagen sollte einer der zentralen Streitpunkte sein, mit denen sich die anstehende neunte AHV-Revision zu befassen hatte.

Die Konsolidierung der AHV

Die 1977 anstehende Parlamentsdebatte um die neunte AHV-Revision stand ganz im Zeichen der Konsolidierung. Von dem anfänglich mit der Revision verbundenen Ziel eines weiteren Leistungsausbaus des Sozialwerks blieb im Endeffekt nicht mehr viel übrig. Im Parlament dominierte nun definitiv die Frage, wie der erreichte Ausbaustand des grössten Sozialwerks der Schweiz angesichts der sich radikal wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen mittel- bis langfristig gesichert werden könne. Aus der Sicht einer Mehrheit der Parlamentarier und Parlamentarierinnen sollte durch die neunte AHV-Revision in erster Linie die Einnahmenseite des Sozialwerks gestärkt werden. Das Parlament beschloss nach zum Teil hitzig geführten Beratungen die sukzessive Erhöhung der Bundesbeiträge, die 1975, wie bereits erwähnt, im Zuge der dringlichen Sparmassnahmen signifikant gesenkt worden waren, sowie die Einführung einer Prämienpflicht für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner und eine Prämienhöhung für Selbständigerwerbende. Zudem sollte durch die Anwendung eines strengeren Massstabs bei nicht unbedingt notwendigen Renten Einsparungen erzielt werden. Dies führte unter anderem zu Kürzungen der Zusatzrentenberechtigung für Männer mit jüngeren Ehefrauen.³⁰ Doch auch ledige Frauen wurden aufgrund eines neuen Rentenberechnungsmechanismus im Vergleich zu Männern schlechter gestellt.³¹ Die Wahl des zukünftigen Rentenmechanismus zeigt jedoch, dass die neunte AHV-Revision keine reine Spar- und Sanierungsübung war. Nachdem 1974 klar geworden war, dass eine Volldynamisierung der Renten sowohl politisch als auch finanziell kaum realisierbar sein würde, arbeitete der Bundesrat in der Folge einen neuen Vorschlag aus. Wurden die Renten bis anhin nur der Teuerung angepasst, so sollte sich das nach dem Willen des Bundesrats in der Zukunft ändern. In Zukunft sollten die Renten mit Hilfe eines Mischindex, der dem Mittel zwischen der Preis- und Lohnentwicklung entsprach, festgelegt werden. Dieses Konzept, das eine Teildynamisierung der Renten zur Folge hatte, fand schliesslich die Zustimmung des Parlaments. Wenngleich jede der vier Bundesratsparteien in den Parlamentsdebatten die Ansicht vertrat, dass der Konsolidierung der AHV erste Priorität zukomme, wurden, wie im folgenden Abschnitt gezeigt werden soll, um die inhaltliche Verdichtung dieses Begriffs und um die davon abzuleitende zukünftige Entwicklungstendenz der AHV heftig gestritten.

Während die SP sich während Jahrzehnten für den kontinuierlichen und substanziellen Ausbau der AHV stark gemacht hatte, setzte sie sich 1977 im Verlauf der parlamentarischen Beratung der neunten AHV-Revision für den Erhalt und die Festigung des bereits erreichten Standes der sozialen Sicherheit ein. «Was für die Grossen das Sparen, ist für die Kleinen die AHV. Denn die Kleinen haben nichts zu sparen; ihnen verbleibt nur die AHV. Darum legen wird Sozialdemokraten so grosses Gewicht auf die Konsolidierung dieses Sozialwerkes.»³² So umschrieb Heinz Bratschi, Fraktionsprecher der SP, den Grund, wieso sich die Partei für die Konsolidierung der Altersversicherung einsetze. Des Weiteren betonte er, dass die SP besonderen Wert auf die Sicherstellung einer kontinuierlichen Rentenauszahlung lege. Diese sei jedoch bedroht, wenn die Renten in erster Linie von den Beiträgen der Sozialpartner abhängen würden. Denn die unvermeidliche Folge einer Rezession wäre eine Rentenkürzung, die sich aufgrund der reduzierten Einnahmen auf der Lohnseite unweigerlich aufdrängen würde. «Dies kann nur dadurch vermieden werden, dass das rechtsgültige Verhältnis zwischen Beiträgen der öffentlichen Hand und Lohnprozenten, das von 1969 bis 1974 gegolten hat, wiederum hergestellt wird, nämlich 20 Prozent Finanzierung durch die öffentliche Hand, 5 Prozent davon durch die Kantone, und 80 Prozent durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge.»³³

Aus dem gleichen Grund wehrte sich die SP vehement gegen den von finanz- und rechtskonservativen Kreisen eingebrachten, vom Parlament jedoch abgelehnten Vorschlag, nach dem der Bundesbeitrag bis Ende 1980 bei 9 Prozent der Gesamtaufwendungen der AHV eingefroren werden sollte. Gemäss diesem Antrag sollten die laufend entstehenden Defizite auch weiterhin, das heisst über 1978 hinaus, durch den AHV-Ausgleichsfonds gedeckt werden.³⁴ Gemäss Heinz Bratschi ging es bei der Frage um die Höhe der Bundesbeiträge «um die Wurst»: «Wenn wir hier nicht für eine solide Finanzierung der AHV sorgen, dann können wir nicht mehr von einer Konsolidierung der AHV sprechen. Dann verlassen wir den Boden der Konsolidierung.»³⁵ Doch auch die SP drang mit ihrer Vorstellung bezüglich der Höhe der Bundesbeiträge nicht durch. Dabei ging sie schon gar nicht von den nach wie vor gesetzlich verankerten 18,75 Prozent aus, die der Bund gemäss der achten AHV-Revision ab dem 1. Januar 1978 zu übernehmen hätte. Dagegen machte sich die Partei dafür stark, dass

die Bundesbeiträge wieder bei 15 Prozent liegen sollten. Doch selbst mit diesem moderaten Anliegen, das zudem durch die AHV-Kommission des Nationalrates gestützt wurde, drang die SP nicht durch. Daher unterstützte sie schliesslich den bundesrätlichen Vermittlungsvorschlag, der eine schrittweise Heraufsetzung der Beiträge des Bundes vorsah. 1978/79 sollten sie auf 11 Prozent, 1980/81 auf 13 Prozent und danach auf die vor dem Sparentscheid üblichen 15 Prozent der AHV-Gesamtausgaben fixiert werden. Dieses Konzept setzte sich im Endeffekt im Parlament auch durch.³⁶

Der auf Vermittlung und Kompromiss ausgerichtete Kurs der SP zeigte sich auch in ihrer Haltung bezüglich des zu wählenden Rentenanpassungsmechanismus. Die Partei unterstützte den vom Bundesrat vorgeschlagenen Mischindex, der zumindest einen kleinen Fortschritt gegenüber der aktuellen Praxis bringen würde. Die von der SP während der Beratung der neunten AHV-Revision eingenommene politische Haltung, die bereits Erreichtes zu erhalten versuchte und weniger auf die Verwirklichung weiterer Ausbauschritte drängte, ist auch Ausdruck der Prioritätensetzung der Partei in den 1970er Jahren. Die politische Agenda der Sozialdemokraten wurde in diesen Jahren weniger von klassischen sozialpolitischen Vorstössen, denn von Themen dominiert, die sich mit energie-, geschlechter- oder wirtschaftspolitischen Fragen auseinandersetzen. Im linken Parteienspektrum versuchte einzig die Gruppe der Progressiven Organisationen der Schweiz (Poch) mittels einer 1975 lancierten Verfassungsinitiative, welche die Herabsetzung des Rentenalters auf 60 Jahre für Männer respektive auf 58 Jahre für Frauen forderte, den Ausbau der AHV voranzutreiben.³⁷ Die von den Sozialdemokraten während den Revisionsarbeiten an den Tag gelegte politische Bescheidenheit bedeutet jedoch nicht, dass die Partei dem weiteren Ausbau der AHV in der näheren Zukunft keine Bedeutung mehr einräumte. Aus ihrer Sicht diente die Konsolidierung einzig und allein dazu, das System der sozialen Sicherheit durch die unruhige Zeit der wirtschaftlichen Krise und der damit verbundenen politischen Unruhen zu manövrieren. Ein langfristiges Einfrieren des Leistungskataloges der AHV auf dem erreichten Stand kam dagegen für die SP nicht in Frage. Bereits bei der nächsten Revision sollten Themen und Problempunkte, die während der neunten AHV-Revision zu kurz kamen oder den Konsolidierungsbemühungen zum Opfer fielen, wieder vorgebracht werden. Dabei sollte

endlich die Stellung der Frau verbessert werden. Des Weiteren sollte auch die Diskussion bezüglich der Höhe der durch die AHV ausbezahlten Renten wieder aufgenommen werden.

Auch die CVP und SVP unterstützten die Bemühungen, die AHV ohne grossen Substanzverlust zu konsolidieren. So wies die CVP-Politikerin Elisabeth Blunschy die von den Gegnern der AHV-Vorlage vertretene Ansicht zurück, dass die Revision «einen grosszügigen Ausbau der Versicherungsleistungen [anstrebe], was sich schlecht vertrage mit der Finanzlage des Bundes und mit der wirtschaftlichen Lage. Ein solcher Ausbau ist mit dieser Revision ebenso wenig geplant wie ein unzumutbarer Abbau auf Kosten der Rentner. Es geht bei der neunten AHV-Revision darum, das bisher Erreichte zu festigen und vor allem die finanziellen Grundlagen zu sichern.»³⁸ Gemäss Nationalrat Erwin Freiburghaus unterstützte auch die SVP grossmehrheitlich die Vorlage. Er betonte, dass für die Partei eine Demontage des grössten Sozialwerkes der Schweiz nicht in Frage komme. Die SVP war aber ebenso der Meinung, dass in Zukunft die wirtschaftlichen Gegebenheiten ausschlaggebend für den weiteren Ausbau sein müssten: «Es wäre politisch verhängnisvoll, die Unsicherheit über die Zukunft dieses Werkes noch zu vergrössern. Wir alle, von links bis rechts, sind an einer Konsolidierung ausserordentlich interessiert. Es gibt genug ausländische Beispiele, die zeigen, wohin der Weg führt, wenn bei einem Ausbau nicht Mass gehalten wird.»³⁹

Wie die anderen drei grossen Parteien, so befürwortete auch die FDP eine Konsolidierung der AHV. Doch aus den Ausführungen ihres Fraktionsprechers, Hans Rüegg, geht hervor, dass die FDP der bundesrätlichen AHV-Vorlage gegenüber bedeutend kritischer eingestellt war als die anderen Parteien und dass die Partei in verschiedenen Problembereichen stark gespalten war. So wurde unter anderem kritisiert, dass bis anhin Unterlagen über die prognostizierte Entwicklung des Gesamtaufwands aller Sozialwerke ab 1980 fehlen würden. Daher gehe die Vorlage unter anderem nur ungenügend auf die prognostizierte demografische Entwicklung ein, die zu Ungunsten des bisherigen zur Finanzierung der AHV-Leistungen verwendeten Umlageverfahrens verlaufe.

Eine Mehrheit der FDP-Fraktion sprach sich zudem für einen von Otto Fischer, Direktor des SGV, bereits in der AHV-Kommission des Nationalrats eingebrachten Minderheitsantrag aus. Fischer wollte erreichen,

dass auf eine Prämienpflicht für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner verzichtet würde. Im Verlaufe der Parlamentsdebatte und in einer ansehnlichen Reihe von Artikeln und Interviews übte der Gewerbepolitiker zudem harsche Kritik an der Vorlage und an der schweizerischen Sozialpolitik im Allgemeinen. Seiner Meinung nach führten die vorgesehenen Reformen in der Alters- und Hinterbliebenenversicherung zu einer einseitigen «Diskriminierung der Selbständigerwerbenden».⁴⁰ Laut Fischer würden durch die geplante Wiedereinführung der 1954 abgeschafften Beitragspflicht für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner vor allem Gewerbetreibende negativ betroffen. Da viele Selbständigerwerbende über keine eigene Pensionskasse verfügten, müssten sie häufig über das Pensionsalter hinaus arbeiten.⁴¹ Er warf Bundesrat Hürlimann und den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, die sich für diese Neuerung aussprachen, vor, dass sie das Gewerbe übervorteilen würden. Bundesrat Hürlimann liebe es, «von sozialer Gerechtigkeit, von sozialem Rechtsstaat und dergleichen zu sprechen. Er geht dabei offenbar von der Überlegung aus, dass die Arbeitnehmer die sozial Benachteiligten sind und die Selbständigerwerbenden ohne weiteres bezahlen können».⁴²

Die FDP war auch bezüglich der Frage, ob die Einnahmenseite der AHV durch eine Prämienhöhung für Selbständigerwerbende aufgebessert werden solle, gespalten. Mit der Anhebung der Beitragssätze sollte die 1969 den Selbständigerwerbenden zugestandene Beitragsermässigung teilweise wieder rückgängig gemacht werden. Laut dem Sprecher der Kommission des Nationalrates, SP-Nationalrat Richard Müller, war diese Beitragsermässigung zu einem Zeitpunkt erfolgt, «wo man glaubte, die AHV schwimme im Geld».⁴³ Dem Antrag des Bundesrats, wonach Selbständigerwerbende den gleichen Beitrag wie Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen zu entrichten hätten, folgte die nationalrätliche Kommission nicht vollumfänglich. Sie arbeitete einen politischen Kompromiss aus, den zunächst auch Fischer mittrug: Zum einen sollten die Beitragssätze nicht um die vom Bundesrat geforderten 1,1, sondern bloss um 0,5, also von 7,3 auf 7,8 Prozent erhöht werden. Zum anderen wurde die Einkommensobergrenze, ab der eine sinkende Beitragsskala zu greifen beginnen sollte, signifikant erhöht. Dies hätte zur Folge gehabt, dass Selbständigerwerbende, die nur über ein bescheidenes Einkommen verfügten, in Zukunft trotz eines generell höheren Beitragssatzes zum Teil erheblich

geringere Beiträge hätten entrichten müssen.⁴⁴ Doch auch dieser Kompromiss konnte die Kritiker, speziell die Vertreter des Gewerbes, nicht überzeugen. Eine schwache Mehrheit der FDP-Fraktion schloss sich dem Minderheitsantrag Fischer an, der sich gegen eine Prämienhöhung der Selbständigerwerbenden aussprach, und unterstützte damit die Politik der Vertreter des finanz- und sozialkonservativen Gewerbeverbands.⁴⁵

Noch in einem dritten Punkt unterschied sich die Position der FDP von der Haltung der SP und der CVP. Eine Mehrheit der FDP-Fraktion wehrte sich gegen die anvisierte schrittweise Erhöhung der jährlichen Bundessubventionen an die AHV. Man war der Meinung, dass angesichts der leeren Bundeskasse und des vom Souverän mehrfach erteilten Sparauftrags⁴⁶ allfällige Defizite bis 1980 durch den AHV-Fonds zu decken seien. Auch in diesem Punkt schloss sich die FDP der Position des SGV an, der sich bereits 1974 für eine «Limitierung der Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV/IV» ausgesprochen hatte.⁴⁷

In den erwähnten und in der FDP kontrovers diskutierten Punkten setzte sich jeweils der rechts- und finanzkonservative Flügel durch. Speziell den Vertretern des SGV kam dabei ein grosses Gewicht zu. Die von der FDP verfolgte Politik hatte nicht nur und vielleicht nicht einmal in erster Linie die Konsolidierung der AHV zum Ziel. Die von den Freisinnigen verfolgte strategische Stossrichtung zielte auf die Eindämmung der AHV ab. Mittels der drei von der FDP unterstützten Minderheitsanträge, die sich gegen Verbesserungen auf der Einnahmenseite richteten, sollten weitere Expansionsschritte der AHV verhindert werden. Gemäss dem Credo von Otto Fischer, wonach sich die Ausgaben des Staats nur durch eine restriktive Finanzpolitik unter Kontrolle halten lassen,⁴⁸ versuchte die FDP das Ausgabenwachstum der AHV zu bremsen. Diese Strategie war konsistent mit der seit dem Parteitag von 1974 in der Partei verbreiteten Ansicht, dass der Ausbau der AHV nicht mehr weiter vorangetrieben werden solle. Auch wenn sich die drei Anträge der FDP in der parlamentarischen Debatte nicht durchsetzen liessen, kam ihnen doch eine grosse Bedeutung zu. Sie signalisierten eine im Gefolge der neunten AHV-Revision einsetzende Infragestellung und zunehmende Problematisierung der Entwicklungstendenzen im Bereich der sozialen Wohlfahrt. Sie sind Ausdruck eines wachsenden Widerstandes gegen die seit den 1950er Jahren kontinuierlich anwachsende Staatsquote. Aufgrund des Umstandes, dass der SGV einer

der zentralen Kritiker dieser Entwicklung war, werden im nächsten Abschnitt der im SGV geführte Sozialdiskurs sowie seine kritische Haltung gegenüber Bürokratie und Staatsinterventionismus jeder Art genauer dargestellt.

Die Gedankenwelt des Schweizerischen Gewerbeverbands

Im Gegensatz zu den bürgerlichen Bundesratsparteien unterstützte der Schweizerische Gewerbeverband bereits den Verfassungsartikel zum Obligatorium der beruflichen Vorsorge nicht aktiv. Da das Gewerbe grosse Deckungslücken im Bereich der beruflichen Vorsorge aufwies, war der SGV dem Obligatorium der zweiten Säule gegenüber sehr kritisch eingestellt. Es wurde befürchtet, dass die Verankerung des Drei-Säulen-Systems in der Verfassung für das Gewerbe in erster Linie höhere Kosten und einen grösseren administrativen Aufwand mit sich bringen würde.⁴⁹ Der SGV vertrat die Ansicht, dass die auch von ihm nicht bestrittenen Lücken, über die das System der Altersvorsorge in der Schweiz zu Beginn der 1970er Jahre noch verfügte, durch den massvollen Ausbau der AHV sowie durch die Förderung der fakultativen beruflichen Vorsorge zu stopfen seien.⁵⁰ Durch die Verankerung des Artikels der beruflichen Vorsorge in der Verfassung sah sich der Gewerbeverband jedoch gezwungen, seine politische Strategie im Bereich der Sozialpolitik zu revidieren. Die mit dem Obligatorium der zweiten Säule verbundenen zusätzlichen finanziellen Aufwendungen waren mittelfristig nicht mehr zu verhindern. Aufgrund der auf das Gewerbe zukommenden Kosten war es für den SGV umso wichtiger, dass die anstehende neunte AHV-Revision nicht zu einer weiteren finanziellen Mehrbelastung des Gewerbes führen würde. Unter anderem aus diesem Grund wurden die geplante Erhöhung der AHV-Beiträge der Selbständigerwerbenden sowie die vorgesehene Wiedereinführung der Beitragspflicht für Erwerbseinkommen von Pensionären vom SGV abgelehnt und bekämpft.⁵¹

Gerade Otto Fischer betrachtete die im ökonomischen wie im sozialen Bereich zu verzeichnende Zunahme an bürokratischen Auflagen und die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung als eine Bedrohung des Gewerbes und als eine Infragestellung der freiheitlichen Wirtschaftsord-

nung der Schweiz. Diese Ansicht lag auch dem 1975 vom SGV erfolgreich gestalteten Abstimmungskampf gegen die Verankerung eines Konjunkturartikels in der Bundesverfassung zugrunde, der eine breite gesetzliche Basis für Steuerungsmassnahmen geboten hätte.⁵² Fischer begründete die Skepsis des SGV gegenüber staatlichen Interventionen in die Wirtschaft wie folgt: Das Gewerbe habe realisieren müssen, «dass die staatlichen Eingriffe, so sehr sie sich im Einzelfall isoliert gesehen begründen lassen, schwerwiegende Machtkonzentrationen bei den staatlichen Instanzen zur Folge haben, gegen die sich vor allem die kleineren und mittleren Betriebe kaum wehren können. Man vertritt deshalb den Standpunkt, dass höchstens kontrollierbare Massnahmen der Globalsteuerung der Wirtschaftstätigkeit in Frage kommen könnten und dass im übrigen die freie Wirtschaft, trotz aller ihrer Unvollkommenheiten auch heute immer noch besser auf die Wechselfälle der Zeit reagiert, als eine von Gesetzen und Beamten gelenkte.»⁵³ Fischer betonte, dass die in der Öffentlichkeit nach wie vor oft zu hörende Ansicht, dass der Gewerbepolitik generell der Hang zum Protektionismus eigen sei, auf die jetzige Verbandsleitung des SGV sowie auf die junge und mittlere Generation der Gewerbetreibenden nicht mehr zutrefte. Die Zeit, als man sich von gewerblicher Seite gegen eine uneingeschränkte Handels- und Gewerbefreiheit ausgesprochen habe, sei schon lange vorbei.⁵⁴

Fischer war der Meinung, dass die zu verzeichnende gesetzliche Überregulierung sowie die in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegenen Fiskal- und Sozialabgaben nicht nur auf die Gewinnmargen des Gewerbes drücken, sondern auch die Risikobereitschaft der Wirtschaftsakteure reduzieren würden. «Man resigniert und verliert den Glauben daran, dass es für einen Selbständigerwerbenden auf die Dauer sinnvoll sein kann, Risiken zu tragen. Und man versucht, sich in die allgemeine Maschinerie der modernen Zivilisation einzuordnen, gibt die selbständige Erwerbstätigkeit auf und stösst zum unabsehbaren Heer der Unselbständigerwerbenden.»⁵⁵ Fischer sah die Entfaltungsmöglichkeiten und die Bewegungsfreiheit der Unternehmer durch die Vielzahl von sozialpolitischen Massnahmen eingeschränkt und bedroht. Seines Erachtens wurde die schweizerische Sozialpolitik von politischen Kräften, welche die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung radikal ändern wollten, als Vehikel benutzt.⁵⁶ Er verstand die sukzessive Ausdehnung der Staatstätigkeit und die damit verbundene

Umverteilung als «gigantische[n] Umwälzungsprozess, der uns in direktem Marsch in Richtung «Schweden» führt». ⁵⁷ Während in der Schweiz die Sozialpolitik in früheren Jahrzehnten sowohl institutionell ungenügend verankert als auch materiell zu wenig ausgebaut worden sei, neige sie heute zur Überbordung und Fehlentwicklung. Daher sei das Setzen von politischen Grenzen unerlässlich. ⁵⁸

Die konsequente Opposition gegen eine erneute Anhebung der Staatsbeiträge an die AHV war konsistent mit der vom Gewerbeverband vertretenen generellen Kritik am Interventions- und Sozialstaat. Im Verlaufe der 1970er Jahre wurde eine stattliche Reihe von Artikeln, Interviews und Vorträgen produziert, in denen sich führende Exponenten des SGV kritisch mit der seit den 1960er Jahren zunehmenden Staatsquote und mit den kontinuierlich und ungebrochen anwachsenden Sozialabgaben befassten. ⁵⁹ Beim Gewerbeverband ging das Gespenst des Wohlfahrtsstaates um. Spätestens seit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise in der Mitte der 1970er Jahre war man sich beim SGV darüber einig, dass einschneidende Korrekturen in den Bereichen der Sozial-, Wirtschafts- und besonders der Finanzpolitik der Schweiz vonnöten seien. Vor allem der Staat und die von ihm aufgebürdete Abgabenlast müssten zurückgedrängt werden.

Mit harschen Worten wurde die angeblich auch bei bürgerlichen Politikerinnen und Politikern auszumachende Staatsgläubigkeit kritisiert. Aus der Sicht von Fischer konnte nicht einfach die Linke für den aus seiner Sicht aufgeblasenen Staatsapparat und für den sich unaufhaltsam entfaltenden und perfektionierenden Sozialstaat verantwortlich gemacht werden. Vielmehr hätten die bürgerlichen Parteien sehr oft Hand zur Etablierung einer durch staatliche Regeln und Verordnungen durchgesetzten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung geboten. ⁶⁰ Fischer war der Meinung, dass nur durch eine restriktive Finanzpolitik der Expansionsdrang des Staates gebrochen werden könne. Dies sei der Grund, weshalb der Gewerbeverband der Finanzpolitik eine so grosse Bedeutung beimesse und sich vehement sowohl gegen die Erschliessung neuer Finanzquellen, das heisst gegen die Einführung neuer Abgaben, als auch gegen eine Politik des Schuldenmachens zur Wehr setzte. Laut Fischer zeige die Erfahrung, «dass die ausserordentliche Eskalation der Bundesausgaben, gegen die kein Kraut gewachsen scheint, nur über eine knappe Bemessung der Einnahmen einigermassen im Griff behalten werden kann. Dies und die direkten Auswirkungen von Steuer-

erhöhungen auf die seit Jahren angespannte Kostenlage der gewerblichen Unternehmung haben zur Folge, dass das Gewerbe eine harte Finanzpolitik führt. Deren Zielsetzung ist die Stabilisierung der Ausgaben mittels Einsparungen, die sich vor allem auf den Konsum- und Transferbereich unter möglicher Schonung der Militär- und Investitionsausgaben konzentrieren soll.»⁶¹ Das generelle Ziel des SGV war die Eindämmung des Staats- und Ausgabenwachstums; dies sollte durch eine dem Geiste des Monetarismus verpflichtete politische Strategie erreicht werden, welche mittels einer Politik der leeren Kassen die Politiker in ihrem Ausgabenverhalten zu disziplinieren und zu einem generellen Umdenken zu zwingen versuchte.

Das Referendum wird ergriffen

Gegen die neunte AHV-Revision ergriff im Sommer 1977 ein sechsköpfiges Komitee das Referendum. Bekannteste Mitglieder waren Nationalrat Hans Ulrich Graf sowie Arthur C. Bisegger, welcher der Partei der Republikaner angehörte. Daneben waren noch zwei Anwälte, ein Buchdrucker und ein Kaufmann Mitglied des Komitees.⁶² Graf gehörte offiziell keiner Fraktion an, stand jedoch den Republikanern von James Schwarzenbach nahe. Von dieser Seite versprach er sich auch unmittelbare Unterstützung für das Referendumsvorhaben. Es handelte sich um das erste Mal überhaupt, dass das Referendum gegen ein AHV-Revisionswerk ergriffen wurde.

Auch der SGV drohte im Verlauf der Arbeiten an der neunten AHV-Revision mehrfach mit dem Referendum, falls die Vorlage nicht in verschiedenen Teilaspekten zu Gunsten des Gewerbes nachgebessert würde. Otto Fischer beteuerte jedoch, dass weder er noch der Gewerbeverband von den Mitgliedern des Referendumskomitees informiert und in die Planung mit einbezogen worden seien.⁶³ Auch Markus Kamber, Vizedirektor des SGV, betonte, dass das Referendum gegen die neunte AHV-Revision nicht vom SGV initiiert worden sei. Er machte jedoch auch klar, dass das Referendumskomitee dem Gewerbe nahe stehe und dass der Gewerbeverband, nachdem das Referendum zustande gekommen sei, sich für ein Nein bei der anstehenden Abstimmung einsetzen werde. Von einem

Abstimmungserfolg ging man jedoch nicht aus. Laut Kamber ging es in erster Linie darum, «möglichst viele Neinstimmen gegenüber der neunten AHV-Revision zu mobilisieren, damit nicht etwa eine zu glanzvolle Annahme resultiert. Daraus würde nämlich die Linke ableiten, dass die AHV gewissermassen sakrosankt ist, sie würde ein wuchtiges Ja als Sieg gegenüber der Wirtschaft auslegen und sie würde zweifellos künftige Vorstösse [...] immer wieder mit dem Abstimmungsausgang über die neunte Revision begründen und unterstreichen können. Das sind die taktischen Überlegungen zum Nein.»⁶⁴ Nebst dem SGV wurde vom Redressement National (RN) sowie von der Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels (VSI) die Neinparole herausgegeben. Von den gesamtschweizerischen Parteien sprachen sich bloss die Republikaner sowie die Liberale Partei (LPS) und die Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU) gegen die neunte AHV-Revision aus. Zudem gaben verschiedene bürgerliche Kantonalparteien die Neinparole heraus und folgten damit nicht den Vorgaben ihrer Mutterparteien. Insbesondere einige freisinnige Kantonalparteien sprachen sich gegen die neunte AHV-Revision aus.⁶⁵ Der politische Anteil der einzelnen Parteien und Organisationen am Zustandekommen des Referendums und am anschliessenden Abstimmungskampf ist allerdings weiterhin klärungsbedürftig. In diesem Zusammenhang müsste besonders die Rolle des RN noch aufgearbeitet und beurteilt werden. Es ist zu vermuten, dass dem RN eine ähnlich wichtige Funktion wie dem SGV zukam.

In den Augen der Kritiker wurde die Vorlage ihrem Anspruch nicht gerecht: Von einer wirklichen Konsolidierung könne keine Rede sein. Hans Letsch, FDP-Nationalrat und Professor für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Hochschule St. Gallen, stellte fest, dass mit der neunten AHV-Revision zwar der weitere Ausbau der Sozialwerke gegenüber den Jahren der Hochkonjunktur gebremst werde. Doch sowohl die Erhöhung der Bundesbeiträge als auch der automatische, «über die Teuerung hinausgehende generelle Anspruch auf Rentenanpassung [trägt] den veränderten Verhältnissen aber zu wenig Rechnung».⁶⁶

Die neunte AHV-Revision wurde schliesslich im Februar 1978 mit 66 Prozent Jastimmen klar angenommen. Ebenso eindeutig wurde die am selben Tag zur Abstimmung vorgelegte Poch-Initiative abgelehnt, welche die Herabsetzung des Pensionsalters vorsah. Lediglich 21 Prozent der Stimmen-

den sprachen sich für diese Vorlage aus. Das Abstimmungsergebnis belegt, dass die Stimmberechtigten weder bereit waren, die AHV einem rigorosen Sparkurs auszusetzen, noch sich für die Kürzung des bereits erreichten Leistungskataloges auszusprechen. Doch auch die weitere Expansion des nach wie vor wichtigsten Sozialwerkes kam zu Beginn der 1980er Jahre aus der Sicht der Stimmberechtigten nicht in Frage.

Die Auseinandersetzungen um die neunte AHV-Revision zeigen deutlich, dass im Verlauf der 1970er Jahre die politischen Widerstände gegen den weiteren Ausbau der AHV zugenommen haben und dass der Expansionsprozess dieses Sozialwerkes erfolgreich eingedämmt wurde.⁶⁷ Die in der Sozialpolitik an Einfluss gewinnenden bürgerlichen Parteien und Wirtschaftsverbände vertraten die Ansicht, dass die AHV zu Gunsten der Entwicklung der beruflichen und privaten Vorsorge auf dem erreichten Stand eingefroren werden sollte. Diese Politik bestimmte auch die zehnte AHV-Revision, welche sich speziell mit der Forderung nach einer Gleichstellung von Mann und Frau sowie mit der Frage eines früheren und flexiblen Rentenalters befasste. Diese beiden Anliegen stiessen unter anderem aufgrund finanzpolitischer Vorgaben auf ein grosses Hindernis: Die Revision sollte kostenneutral sein.⁶⁸

Anmerkungen

- 1 Ich danke Matthieu Leimgruber für seine wertvolle Kritik.
- 2 Dies bedeutete jedoch nicht, dass die seit März 1965 gesetzlich verankerten Ergänzungsleistungen, die an Personen ausbezahlt wurden, die trotz der verbesserten Renten finanziell nicht überleben konnten, abgeschafft werden konnten. Vgl. Hans Peter Tschudi, *Im Dienste des Sozialstaates. Politische Erinnerungen*, Basel, Berlin 1993, 166 ff.
- 3 Die durch den Bundesrat eingebrachte BVG-Vorlage, welcher der Nationalrat bei seinen Beratungen weitgehend folgte, wurde durch den Ständerat zurückgewiesen. Er zog es vor, eine gänzlich neue, in verschiedenen Bereichen vom bundesrätlichen Vorschlag stark abweichende Vorlage auszuarbeiten. Das Gesetzeskonzept des Ständerates wurde schliesslich Ausgangspunkt des BVG-Gesetzes von 1982. Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat (1981), 1006 ff.
- 4 Während die AHV gemäss dem Drei-Säulen-Konzept die erste Säule bildet, die den Existenzbedarf abzudecken hat, kommt der zweiten Säule, der beruflichen Vorsorge, in Kombination mit der Leistung der ersten Säule die Aufgabe zu, den Rentnern die Fortsetzung ihrer bisherigen Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen. Als finanzieller Richtwert, der die Aufrechterhaltung der gewohnten Lebensweise ermöglichen sollte, ging man ursprünglich von rund 60 Prozent des früheren Bruttolohns aus. Die dritte Säule hat sich an den persönlichen Bedürfnissen und Sparmög-

- lichkeiten des Einzelnen zu orientieren und dient dem individuellen Sparen und der Eigentumsbildung. Vgl. ebd., 1006; Christine Luchsinger, *Solidarität, Selbständigkeit, Bedürftigkeit. Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter in der AHV, 1939–1980*, Zürich 1995, 147.
- 5 Otto Fischer, «Das Gewerbe vor dem Obligatorium der zweiten Säule der AHV», in: *Gewerbliche Rundschau*, 17/2 (1972), 67–72, hier 68.
 - 6 Die Inflation wuchs in der Schweiz seit den späten 1960er Jahren kontinuierlich an und erreichte in der ersten Hälfte der 1970er Jahre ihren Höhepunkt. Sie betrug zeitweise an die 10 Prozent. Vgl. Michael Bernegger, *Die Schweiz unter flexiblen Wechselkursen*, Bern, Stuttgart 1988, 4.
 - 7 *Tages-Anzeiger*, 17. Dezember 1973.
 - 8 Vgl. die Voten von SP-Nationalrat Heinz Bratschi in: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1977, 276. Zu der über viele Jahre sich hinziehenden politischen Auseinandersetzung über die Etablierung eines Rentenanpassungsmechanismus: Matthieu Leimgruber, *Achieving Social Progress Without State Intervention? A Political Economy of the Swiss Three-Pillar Pension System (1890–1972)*, Diss., Lausanne 2004 (http://homepage.mac.com/matthieu_leimgruber/FileSharing3.html, 15. August 2005).
 - 9 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat (1975), 387.
 - 10 *National-Zeitung*, 19. März 1974.
 - 11 Ebd.
 - 12 Paul Bürgi, «Die AHV und ihre Zukunftsprobleme», in: *Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft*, 53/1–2 (1974) 12–14, hier 13.
 - 13 Tschudi, *Im Dienste des Sozialstaates* (wie Anm. 3), 163.
 - 14 *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Februar 1974.
 - 15 Paul H. Ehinger, «Zur Sozialpolitik der FDP», in: *Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft*, 53/1–2 (1974), 1 f.
 - 16 Georg Elser, «AHV und 3. Säule», in: *Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft*, 53/1–2 (1974), 29–31, 30.
 - 17 Martha Ribl, «Sozialvorsorge, auch diese an einem Wendepunkt?», in: *Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft*, 53/1–2 (1974), 43–45, hier 44.
 - 18 Ebd., 45. Zur wirtschaftsliberalen Einschätzung der achten AHV-Revision: Till Bandi, Silvio Borner, «Die Soziale Sicherung in ökonomischer Sicht: Versuch einer Standortbestimmung», in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 112 (1976), 299–309.
 - 19 Peter Binswanger, «AHV: Prioritäten setzen!», in: *Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft*, 53/1–2 (1974), 15–18, hier 16. Bezüglich der zentralen Rolle, die Binswanger in den Auseinandersetzungen um die AHV spielte, siehe auch den Beitrag von Matthieu Leimgruber in diesem Band. Zu den Gründen, weshalb in demokratischen Staaten die Politik stark kurzfristig orientiert ist und welche Auswirkungen dieses Verhalten auf die Etablierung notwendiger Reformprojekte hat: Christian C. von Weizsäcker, *Logik der Globalisierung*, Göttingen 1999, 25 ff.
 - 20 Zur handlungskoordinierten Funktion von Institutionen: Douglass C. North, *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen 1992; Hansjörg Siegenthaler, *Regelvertrauen, Prosperität und Krise. Die Ungleichmässigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und sozialen Lernens*, Tübingen 1993.

- 21 Binswanger, «AHV: Prioritäten setzen!» (wie Anm. 19), 16.
- 22 Elser, «AHV und 3. Säule» (wie Anm. 16), 31.
- 23 Bereits im Verlauf der 1960er Jahre begann sich die konjunkturpolitische Aussicht zu verdunkeln. Vgl. Felix Müller, Hans Schächli, Jakob Tanner, *Krise: Zufall oder Folge des Kapitalismus? Die Schweiz und die aktuelle Wirtschaftskrise. Eine Einführung aus marxistischer Sicht*, Zürich 1976, 142 ff.
- 24 1973 standen die gerade beim Gewerbe hoch umstrittenen Konjunkturdämpfungsmassnahmen im Zentrum der Aufmerksamkeit. Sie sollten in Kombination mit der Freigabe der Wechselkurse, welche im Januar 1973 durch die Nationalbank erfolgte, die Inflation eindämmen helfen. Vgl. zum Beispiel die Ausgabe der «Politischen Rundschau» mit dem Titel: «Konjunkturpolitisches Dilemma?» (52/3, 1973). Auch der Parteitag der FDP von 1974 wurde noch stark durch das Thema «Notwendigkeit und Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums» bestimmt. Vgl. «Notwendigkeit und Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums», in: *Politische Rundschau*, 53/1–2 (1974), 59.
- 25 Nach Bernegger waren die von der Schweiz im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre ergriffenen wirtschafts-, geld- und fiskalpolitischen Massnahmen nicht immer erfolgreich. Verglichen mit anderen OECD-Staaten, die im Gegensatz zur Schweiz keine so restriktive Geld- und Finanzpolitik verfolgten, konnte die Schweiz ihre Staatsquote zwar am nachhaltigsten stabilisieren. Ebenso konnten im Bereich der Inflations- und Defizitbekämpfung Erfolge verbucht werden. Doch die verfolgte Politik hatte negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, das in der Schweiz im Vergleich mit allen anderen Industrieländern mit Abstand am schwächsten war; vgl. Bernegger, *Die Schweiz unter flexiblen Wechselkursen* (wie Anm. 6), 5 f.
- 26 *Ibid.*, 1 ff. und 60 f.
- 27 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1975), 387.
- 28 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1977), 288.
- 29 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1975), 390.
- 30 Luchsinger, *Solidarität* (wie Anm. 4), 173.
- 31 Vgl. Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1977), 280 f.
- 32 *Ebd.*, 275.
- 33 *Ebd.*, 275 f.
- 34 *Ebd.*, 325.
- 35 *Ebd.*, 328.
- 36 *Ebd.*
- 37 Die Vorlage kam zusammen mit dem Referendum zur neunten AHV-Revision im Februar 1978 zur Abstimmung und wurde klar verworfen. Siehe dazu auch Peter Binswanger, *Histoire de l'AVS. Assurance-vieillesse et survivants suisse*, Zürich 1987.
- 38 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1977), 276.
- 39 *Ebd.*, 274.
- 40 *Ebd.*, 293.
- 41 *Ebd.*, 292 f.
- 42 *Neue Zürcher Zeitung*, 25. September 1976.
- 43 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat (1977), 268. Die Absenkung des Beitragsniveaus für Selbständigerwerbende ist jedoch auch als ein Zugeständnis an das Gewerbe zu bewerten. Es ging um die Eindämmung des gewerblichen Oppositionspotentials gegen einen weiteren Ausbau der AHV.

- 44 Ebd.
- 45 Ebd., 304 f.
- 46 Markus Kamber, «Der Abstimmungssonntag vom 26. Februar 1978», in: *Unternehmensführung im Gewerbe*, 10/1 (1978), 39–41, hier 40 f. Gerade der SGV deutete die Ablehnung der Steuervorlage durch den Souverän vom 12. Juni 1977, welche die Einführung einer Mehrwertsteuer mit einem Satz von 10 Prozent gebracht hätte, als Sparauftrag an die Politik. Die zusätzlichen Steuereinnahmen hätten laut Bundesrat Hürlimann in erster Linie für die Finanzierung der Sozialwerke eingesetzt werden sollen. Vgl. Rudolf Etter, «Berichterstattung über die Tätigkeit des SGV in den Jahren 1976–1979», in: *Unternehmensführung im Gewerbe*, 12/1 (1980), 41–45, hier 43. Siehe auch *St. Galler Tagblatt*, 15. September 1976.
- 47 «Grundsätzliche Stellungnahme des Schweizerischen Gewerbeverbandes zum Problem der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenfürsorge», in: *Gewerbliche Rundschau*, 19/3 (1974), 127.
- 48 Otto Fischer, «Gewerbe und Gewerbepolitik», in: *Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft*, 59/3 (1978), 193–196, hier 195 f.
- 49 Es wurde moniert, dass der vorgesehene Finanzierungsmodus über Lohnprozente personalintensive Betriebe und Dienstleistungen besonders hart treffen würde. Vgl. Markus Kamber, «Das Gewerbe zur zweiten Säule der AHV», in: *Gewerbliche Rundschau*, 18/2 (1973), 85–92, hier 85.
- 50 Fischer, «Das Gewerbe vor dem Obligatorium» (wie Anm. 5), 67.
- 51 Kamber, «Abstimmungssonntag» (wie Anm. 46), 40; Otto Fischer, «Diskriminierung der Selbständigerwerbenden», in: *St. Galler Tagblatt*, 25. Februar 1977.
- 52 Erst im zweiten Anlauf gelang es 1978, einen abgeschwächten Konjunkturartikel in der Volksabstimmung durchzubringen. Vgl. Tschudi, *Im Dienste des Sozialstaates* (wie Anm. 2); Peter Gilg, Peter Hablützel, «Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)», in: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel 1986, 821–959, 847.
- 53 Otto Fischer, «Gewerbe und Wirtschaftspolitik», in: *Gewerbliche Rundschau*, 21/3 (1976), 87–97, hier 97.
- 54 Vor allem um 1900 und während der Krise der 1930er Jahre wandte sich das Gewerbe Hilfe suchend an den Staat und machte sich für eine Limitierung des Wettbewerbs stark. Doch das Gewerbe habe erfahren müssen, dass vom Staat keine Schutz- und Förderungsmassnahmen zu erwarten seien; vgl. ebd., 94.
- 55 Otto Fischer, «Das Gewerbe vor einem wirtschaftlichen und politischen Umbruch», in: *Gewerbliche Rundschau*, 21/4 (1976), 138–150, hier 149.
- 56 Otto Fischer, «Grenzen der Sozialpolitik», in: *Unternehmensführung im Gewerbe*, 10/3 (1978), 44–46, hier 45.
- 57 Ebd., 46.
- 58 Die Funktionäre des Schweizerischen Gewerbeverbandes betonten immer wieder, dass die wirtschaftlichen Grenzen der Sozialpolitik in der Belastbarkeit der Wirtschaft mit Steuern und Lohnnebenkosten liegen würden. Für die in erster Linie für den Binnenmarkt produzierenden Unternehmen stelle sich die Frage, wie die vom Staat auferlegten Sozialkosten auf die Preise überwältigt werden könnten. Gelingt dies nicht mehr, so sähe sich das Unternehmen mit einer Verkleinerung der Gewinnmarge oder gar mit Verlusten konfrontiert. Für die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Unternehmen komme in erster Linie der Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit, die durch zu hohe Sozialabgaben und durch ungünstige institutionelle Rahmenbedin-

- gungen negativ beeinflusst werde, eine zentrale Rolle zu. Aus diesen Überlegungen kam Fischer zum Schluss, dass die ordnungspolitischen Grenzen der Sozialpolitik da liegen würden, «wo die Prinzipien der Privatwirtschaft, des Privateigentums und der Wirtschaftsfreiheit beeinträchtigt werden». Vgl. ebd.
- 59 Nach Fischer zeigte «die zunehmende Staatsquote, das heisst der Anteil der öffentlichen Hand am Volkseinkommen, die von einem Sechstel vor 20 Jahren auf bald ein Drittel zugenommen hat, [...] wohin der Weg unserer schweizerischen Politik geht.» Vgl. Fischer, «Gewerbe und Gewerbepolitik» (wie Anm. 48), 196.
- 60 Fischer, «Das Gewerbe vor einem wirtschaftlichen und politischen Umbruch» (wie Anm. 55), 147.
- 61 Fischer, «Gewerbe und Gewerbepolitik» (wie Anm. 48), 195 f.
- 62 *Aargauer Tagblatt*, 19. August 1977.
- 63 Ebd.
- 64 Kamber, «Abstimmungssonntag» (wie Anm. 46), 40.
- 65 Bei der FDP sprachen sich die Kantonalparteien von Bern, Schwyz, Baselland, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau, bei der SVP die Kantonalparteien von Zürich, Bern und Appenzell Auser Rhoden gegen die Vorlage aus. Bei der CVP war es einzig die Kantonalpartei von Genf, die nicht den Vorgaben der schweizerischen CVP folgte. Vgl. *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Februar 1978.
- 66 *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Februar 1978.
- 67 Ganz generell verfolgte die Schweiz seit 1976 eine Politik, welche auf eine Stabilisierung der Staatsquote hinarbeitete. Laut Bernegger war dieses Unterfangen zumindest bis zu Beginn der 1990er Jahre recht erfolgreich. Vgl. Bernegger, *Die Schweiz unter flexiblen Wechselkursen* (wie Anm. 6), 4.
- 68 Binswanger, *Histoire de l'AVS* (wie Anm. 37), 249 ff.

Résumé

Le 3 décembre 1972 fut adopté l'article constitutionnel sur l'obligation de la prévoyance professionnelle. L'ancrage du système des trois piliers dans la constitution qui en résultait ainsi que, à la même époque, l'entrée en vigueur de la huitième révision de l'AVS représentèrent le point culminant et la fin de l'extension du système de sécurité sociale en Suisse. Dans le domaine de l'AVS les années 1970 furent marquées par les discussions sur la direction à donner à la neuvième révision de celle-ci. L'histoire de l'élaboration de cette loi fut caractérisée par le fait que, au cours du travail parlementaire, un premier projet politiquement généreux fut remplacé par un second texte beaucoup plus restrictif. Cette contribution examine le discours politique qui se développa dans le contexte de la neuvième révision de l'AVS. La question sous-tendant ce texte est de savoir comment le

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

Compendio

Il 3 dicembre 1972 fu accolto nella Costituzione l'articolo concernente la previdenza professionale obbligatoria. Il completamento della base costituzionale del sistema dei tre pilastri così realizzato e la contemporanea entrata in vigore dell'8a revisione AVS rappresentarono al tempo stesso il culmine e la conclusione di una prima fase di sviluppo del sistema di sicurezza sociale svizzero. Nel settore dell'AVS, gli anni successivi del decennio furono caratterizzati dalle discussioni sull'impronta da dare alla 9a revisione, atto legislativo che ebbe una genesi particolare: nel corso dei dibattiti parlamentari, infatti, un primo disegno, più generoso dal punto di vista della politica sociale, fu sostituito da un secondo molto più prudente. Il presente articolo è dedicato al dibattito politico sviluppatosi nel contesto della 9a revisione AVS. L'autore si sofferma in particolare sulle ripercussioni delle turbolenze economiche degli anni 1970 sullo sviluppo e l'espansione dell'AVS. Mentre all'inizio del decennio era ancora opinione diffusa che l'enorme potenziale dell'economia avrebbe potuto assorbire anche in futuro la progressiva espansione dello Stato sociale, in un secondo momento le voci favorevoli ad un consolidamento di quanto raggiunto e contrarie ad un ulteriore sviluppo dell'AVS guadagnarono terreno. Il

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

Ausbau oder Konsolidierung? Der politische Diskurs der 1970er Jahre in der Schweiz im Bereich der AHV

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	31
Volume	
Volume	
Autor	Ischer, Philipp
Auteur	
Autore	
Seite	141-166
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 357

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.