

# Der Werdegang der AHV

Autor(en): **Weckerle, Eduard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **39 (1947)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-353285>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

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

# Der Werdegang der AHV

Der Gesetzgebungsweg der schweizerischen Demokratie ist ein langer, steiler und mühsamer. Wenn wir in der vorliegenden Frage zum Ziel kommen wollen, so werden wir mit aufrichtigem und unerschütterlichem Willen an die Aufgabe herantreten müssen. Sollte uns der Erfolg versagt bleiben, dann wären schwerwiegende Folgen unausbleiblich: Entmutigung und Zweifel an der Fähigkeit unserer Demokratie, die grossen bevorstehenden Aufgaben überhaupt lösen zu können, müssten in weiten Kreisen einkehren. Daran könnten nur die Feinde der Demokratie Freude haben, deren es rechts und auch links noch mehr als genug im Lande gibt. *Bundesrat Stampfli.*

Die Forderung nach Schaffung einer staatlichen Altersversicherung wurde in der Schweiz erstmals um die Mitte der 1880er Jahre vom Grütliverein erhoben, der sich sowohl aus Arbeitern als aus Kleingewerblern sowie Angehörigen liberaler Berufe zusammensetzte. Allerdings dachte damals wohl niemand an eine baldige Erfüllung dieser Forderung. In einer am Zentralfest in Grenchen im Jahre 1886 angenommenen Resolution beschränkte sich der Verein denn auch auf folgende Erklärung:

Das Zentralkomitee, welches in erster Linie mit der Bearbeitung der Frage der staatlichen obligatorischen Unfall- und Krankenversicherung betraut ist, wird der noch in weiter Entfernung stehenden Frage der obligatorischen Alters- und Invalidenversicherung seine volle Aufmerksamkeit zuwenden und zunächst auf die Popularisierung der Idee hinwirken.

Eine starke Förderung erhielt die vom Grütliverein propagierte Idee alsdann durch die unter Bismarck im Jahre 1889 ins Leben gerufene Alters- und Invalidenversicherung, die damals in der ganzen Welt ähnliches Aufsehen erregte wie im Jahre 1942 das Erscheinen des Beveridge-Planes. Offenbar unter dem frischen Eindruck dieses Gesetzgebungswerkes gelangten die für die Beratung eines neuen Art. 34 eingesetzten Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates im Jahre 1890 dazu, mehrheitlich folgende, vom ursprünglichen Entwurf des Bundesrates abweichende Fassung vorzuschlagen:

Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten, unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen.

Er kann auch andere Arten der Personenversicherung auf dem Wege der Gesetzgebung einrichten.

Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Die Abweichung zum bundesrätlichen Entwurf bestand namentlich im zweiten Abschnitt des Vorschlages, der denn auch vom Bundesrat abgelehnt und schliesslich gestrichen wurde. Deutlich ergab sich aus dieser Haltung des Bundesrates, dass er das Gesetz-



gebungsrecht des Bundes zunächst auf das Gebiet der Kranken- und Unfallversicherung beschränkt wissen wollte. Es blieb aber kein Geheimnis, dass der Bundesrat in dieser Frage nicht einheitlich war. Viel bemerkt wurde namentlich eine Rede, die Bundesrat Ruchonnet im Jahre 1890 in der Sommersession des Nationalrates zu dem Forrerschen Gesetzesentwurf über die Kranken- und Unfallversicherung hielt und die der grossen sozialen Aufgeschlossenheit wie auch dem Weitblick dieses bedeutenden schweizerischen Staatsmannes noch heute zur Ehre gereicht. Ruchonnet — « le grand Louis », wie ihn die Waadtländer noch heute mit berechtigtem Stolz nennen — erklärte darin unter anderem:

Ich bin, meine Herren, gerade wie Herr Forrer, ein Anhänger der obligatorischen Unfallversicherung aller im Dienste Dritter stehender Personen. Ja, ich glaube sogar, dass wir diese Versicherung auf alle Bürger ohne Ansehen der Berufe werden ausdehnen müssen. Herr Forrer spricht da nur von Unfall. Mein Ideal steht noch höher. Ich fordere die Versicherung gegen Krankheit und gegen die Folgen des Alters. Ja, ich stelle mir die Frage, ob wir nicht dereinst verpflichtet sein werden, ein System der Versicherung gegen den furchtbarsten aller Feinde des Arbeiters zu studieren, gegen die Arbeitslosigkeit. Ich bin überzeugt, dass das Studium und die Lösung dieser Fragen die Aufgabe dieses ausgehenden Jahrhunderts sein werden, das keine grossen Paläste hinterlässt, das aber damit begonnen hat, dass Wohnungen gebaut und die Hänge unserer Berge wieder aufgeforstet wurden.

Indessen konnte auch Ruchonnet nicht verhindern, dass die Frage der Altersversicherung zunächst von der Tagesordnung abgesetzt blieb. Auch die Tatsache, dass sich die radikal-demokratische Gruppe der Bundesversammlung im Jahre 1892 für die Schaffung einer Altersversicherung aussprach, vermochte hieran nichts zu ändern. Diese Frage kam selbst dann nicht wieder in Fluss, als im Jahre 1904 auch die Freisinnig-Demokratische Partei und ein Jahr später die Sozialdemokratische Partei die Einführung der Alters- und Invalidenversicherung in ihr Programm aufnahmen. Erst der Weltkrieg 1914—1918 mit seinen heftigen politischen und sozialen Erschütterungen brachte es zuwege, dass das Eis gebrochen wurde, und bewog auch den Bundesrat, seinen Widerstand aufzugeben. Die Wendung wurde durch eine Rede signalisiert, die Bundesrat Calonder unter dem Eindruck der damaligen Ereignisse im November 1918 hielt. In dieser gab er das Versprechen, dass der Bundesrat die Alters- und Hinterlassenenversicherung energisch an die Hand nehmen werde, und dieses Versprechen wurde dann in einer feierlichen Erklärung des gesamten Bundesrates vom 18. November 1918 wiederholt, in der es unter anderem hiess:

Wir müssen unsere politischen Einrichtungen vervollkommen, um sie in höherem Masse der Verbesserung und Hebung unserer sozialen Verhältnisse dienstbar zu machen. Die soziale Reform drängt sich allen denen gebieterisch auf, die die grossen Lehren der Zeit verstanden haben.

Der Bundesrat beliess es auch nicht bei Worten, sondern nahm die Ausführung ungesäumt an die Hand. Bereits am 21. Juni 1919 legte er der Bundesversammlung eine 228 Seiten umfassende «*Botschaft betreffend Einführung des Gesetzgebungsrechtes über die Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung und betreffend die Beschaffung der für die Sozialversicherung erforderlichen Bundesmittel*» vor, die einen bis dahin in solchen Schriftstücken nicht vernehmbar gewesenen fortschrittlichen Geist atmete. Einleitend betonte die Botschaft:

Das Wesen der Volksgemeinschaft als einer grossen Familie, das Bewusstsein und die Notwendigkeit der Zusammengehörigkeit, das christliche Gebot der Nächstenliebe machen es der Allgemeinheit zur moralischen Pflicht, sich um das Schicksal der verschiedenen Bevölkerungsklassen, die in ihrer Gesamtheit ja wieder den Staat selbst ausmachen, zu bekümmern, weshalb denn auch der moderne Staat die Entwicklung vom Polizeistaat über den Machtstaat zum Fürsorgestaat genommen hat. Aber nicht ethische Gründe allein mahnen den Staat zum Aufsehen. Die Billigkeit und Gerechtigkeit verlangen ebenfalls, dass er die Folgen seiner wirtschaftlichen Einrichtungen im Auge behalte. Im modernen Wirtschaftsstaat bildet mehr denn je die einzelne Privatwirtschaft einen Bestandteil des gesamten Volkswirtschaftskomplexes. Von der Privatwirtschaft lebt die Volkswirtschaft, vom Gedeihen der ersteren hängt ihr eigenes ab. Im fernern ist die ökonomische Lage der arbeitenden Bevölkerung die Folge des gesamten Wirtschaftslebens, wie es vom Staate geregelt oder doch unter staatlichem Schutze betrieben wird. Darum ist es nichts als billig, dass die im Staat verkörperte Allgemeinheit dem Schicksal ihrer Einzelglieder, deren Arbeitsergebnis sie genießt, nicht teilnahmslos gegenübersteht. Schliesslich liegt die Fürsorge des Staates für die arbeitende Bevölkerung auch in seinem eigenen Interesse. Die Arbeiterschaft, die, ohne Aussicht auf einen sorgenfreien Lebensabend, ohne die Gewissheit des Schutzes gegen unvorhergesehene Erwerbsunfähigkeit, von Zukunftssorgen für die Familie bedrückt, von der Hand in den Mund lebt, wird nicht die Arbeitsfreudigkeit aufbringen, die es ihr ermöglicht, ihre Arbeitskräfte im Interesse der Volkswirtschaft voll zu verwerten. Sodann wird diese Arbeiterschaft in den Tagen der Erwerbsunfähigkeit vielfach gezwungen sein, die öffentliche Fürsorge, insbesondere die staatliche Armenunterstützung, in Anspruch zu nehmen und damit den Haushalt des Staates zu belasten. Endlich ist die gedrückte Lage ganzer Bevölkerungsschichten geeignet, die Klassenunterschiede zu verschärfen und durch den Ausbruch der Unzufriedenheit den für das Gedeihen des Staates erforderlichen sozialen Frieden ernstlich zu gefährden.

Weiter finden sich in dieser Botschaft folgende treffende Erkenntnisse:

Mögen auch einzelne Gemeinwesen finanzkräftig und gewillt sein, ihren alten und gebrechlichen Angehörigen einen hinreichenden Schutz, den Waisen eine angemessene Erziehung angedeihen zu lassen, so muss sich doch in den meisten Fällen die öffentliche Fürsorge auf die Gewäh-



rung des allernötigsten Unterhaltes beschränken, wobei überdies nie das Alter für sich allein, sondern nur die Hilflosigkeit einen Anspruch gewährt. Dabei kann die öffentliche Unterstützung oft keine Rücksicht nehmen auf die persönlichen Wünsche und auf die Familienverhältnisse der Hilflosen; wo es am einfachsten und billigsten ist, erfolgt die Unterbringung im Armenhaus. Dazu trägt die Entgegennahme der Armenfürsorge nach zwar unbegründetem, aber allgemein verbreitetem Empfinden einen demütigenden Charakter des empfangenen Almosens, der vielerorts durch den Verlust bürgerlicher Rechte behördlich unterstrichen wird. Was aber dem Menschen jedes Standes nottut, ist die sichere Erwartung, am Abend eines in Arbeit und Ehren verbrachten Lebens noch einige Jahre der Ruhe geniessen zu können und im Falle der vorzeitigen Erwerbsunfähigkeit doch von drückender Sorge befreit zu sein und hierauf ein allgemein geachtetes Recht zu besitzen, das die öffentliche Armenfürsorge nicht zu gewähren vermag.

Stärkste Beachtung verdient auch die Wiedergabe einer Würdigung der deutschen Sozialversicherung durch einen französischen Parlamentarier, der in der Begründung eines am 31. Januar 1919 vorgelegten Gesetzesentwurfes über die Erweiterung der französischen Kranken- und Invalidenversicherung unter anderem folgende Ausführungen machte:

Das siegreiche Frankreich erhält von dem besiegten Deutschland eine grosse Lehre, und es würde ihm zum Verhängnis gereichen, wenn es daraus keinen Nutzen zu ziehen verstünde. Ein ewig denkwürdiges Beispiel hat soeben auch den Ungläubigsten die Nützlichkeit der sozialen Versicherungen vor Augen geführt ... Das deutsche Kaiserreich ist in Stücke gegangen, aber das Volk ist intakt geblieben ... Woher rührt die Kraft des deutschen Volkes, das einer solchen Katastrophe zu widerstehen vermochte? ... Es ist unmöglich, die bedeutende Rolle zu übersehen, die das deutsche Sozialversicherungswesen — Krankenversicherung, Invalidenversicherung, Altersversicherung — in dieser grössten Krise gespielt hat ... All dies hat zur Bildung eines soliden Blocks geführt, den auch die grösste Niederlage nicht zerbrechen konnte. Welch eine Lehre für den Sieger! Mögen wir daraus lernen!

Die verschiedenen Kundgebungen des Landes zur Schaffung einer Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung zusammenfassend gelangte die Botschaft zu folgendem Schluss:

Alle diese Kundgebungen beweisen zur Genüge, dass es heute im wahren Sinne des Wesens der Wunsch und Wille des Volkes ist, den Ausbau der Sozialversicherung als Werk des Bundes zu vollziehen. Es ist deshalb überflüssig und würde zu weit führen, auch noch alle die Aeusserungen von Vereinen, Versammlungen, der Presse usw. aufzuzählen, die einem Vorgehen des Bundes rufen. Wir begnügen uns mit der Feststellung, dass heute alle politischen Parteien die Einführung verlangen, dass ein Widerstand sich von keiner Seite gemeldet hat und dass die Frage in den weitesten Kreisen der Bevölkerung als eine dringliche angesehen wird. Wenn demnach der Bundesrat, als er es seinerzeit ablehnte, die Verfassungsvorlage des Art. 34<sup>bis</sup> auf weitere Versicherungszweige als auf die Kranken- und Unfallversicherung auszudehnen, sich

gleichzeitig bereit erklärte, soviel an ihm liegt, am weiteren Ausbau der damals geplanten Sozialversicherung mitzuwirken, sobald die erforderlichen Voraussetzungen vorhanden sein werden, so ist heute für ihn der Zeitpunkt zur Einlösung dieses Versprechens gekommen. Denn die damals im Vordergrund stehende Kranken- und Unfallversicherung ist heute unter Dach und in Wirksamkeit, so dass das Geleise für die Gesetzgebungsmaschine frei ist. Die Alters- und Invaliditätsversicherung, die damals in ihren Anfängen stand, ist heute nicht mehr fremdes Gebiet, sondern erforschtes Land, das rund um uns seine Früchte trägt, die auch unserem Volk nicht vorenthalten werden sollen. Schliesslich wird, nachdem das Bedürfnis als ein gebieterisches zutage getreten ist, auch das letzte Hindernis, das finanzielle Bedenken, fallen und dem festen Entschlusse der Behörden sowie dem Opfersinn aller Bevölkerungskreise, die nötigen Mittel zu beschaffen, den Platz räumen müssen. Dabei ist übrigens nicht ausser acht zu lassen, dass der Aufwand für die neue soziale Fürsorge nicht etwa eine Verminderung des Nationalvermögens, sondern in der Hauptsache lediglich eine Aenderung in dessen Kreislauf bedeuten wird und dass überdies den Ausgaben bedeutende Aktivposten, bestehend in der Verminderung der Armenlasten und in der Hebung der Produktivkraft, der arbeitenden Bevölkerung gegenüberstehen werden.

Die Botschaft mündete in den folgenden Entwurf eines Bundesbeschlusses aus:

I. Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erhält folgende Zusätze:

*Art. 34<sup>quater</sup>.* Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Invaliditäts-, die Alters- und Hinterlassenenversicherung einführen.

Er kann sie allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Die Durchführung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone oder auch von öffentlichen und privaten Versicherungskassen.

*Art. 41<sup>ter</sup>.* Die Gesetzgebung über die Erzeugung, die Einfuhr, den Verkauf und die Besteuerung von Tabak, Tabakfabrikaten und Bier ist Sache des Bundes.

*Art. 41<sup>quater</sup>.* Die Gesetzgebung über die Erhebung von Nachlass-, Erbschafts- und Schenkungssteuern ist Sache des Bundes. Die Veranlagung der Steuern erfolgt durch die Kantone unter Aufsicht des Bundes. Der Ertrag fällt je zur Hälfte dem Bunde und den Kantonen zu. Durch die Bundesgesetzgebung ist dafür zu sorgen, dass diejenigen Kantone, die infolge der Einführung von eidgenössischen Nachlass-, Erbschafts- und Schenkungssteuern einen Steuerausfall erleiden, für eine Uebergangszeit von 15 Jahren entschädigt werden.

*Art. 42, zweiter Absatz.* Einnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung von Genussmitteln sind, mit Ausnahme der Grenzzölle, ausschliesslich zur Deckung der dem Bunde zufallenden Kosten der Sozialversicherung zu verwenden. Das gleiche gilt für die Einnahmen des Bundes aus der Nachlass-, Erbschafts- und Schenkungssteuer.

II. Diese Zusätze sind der Abstimmung des Volkes zu unterbreiten.

III. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.



Leider blieb die schöne Entschlossenheit, von der die Botschaft des Bundesrates getragen war, ohne greifbares Resultat und machte sehr bald einer betonten Zaghaftigkeit Platz. Weder vermochte sich der Nationalrat noch der Ständerat zu der vom Bundesrat dargelegten Anschauungsweise zu erheben, und als bald darauf die erste grosse Nachkriegskrise über das Land hereinbrach, nahm sie dem Bundesrat überhaupt jeden Mut zur Tat. Erst am 23. Juli 1924 gelangte dieser erneut mit einem « N a c h t r a g s b e r i c h t » an die Bundesversammlung. Entschuldigend erklärte er darin, dass die aufgetauchten Hemmnisse zum Teil auf das Problem selbst, zum Teil auf die Schwierigkeiten der Finanzierung zurückzuführen seien. Auch die Wirtschaftskrise wurde für den eingetretenen Stillstand verantwortlich gemacht. Immerhin hielt der Bundesrat den Moment für gekommen, « um in der Behandlung des Gegenstandes ein rasches Tempo anzuschlagen und eine möglichst baldige Lösung anzustreben. Die Erweiterung der bestehenden Einrichtungen unserer Sozialversicherung ist ein Programmpunkt aller Parteien, und auch der Bundesrat hat sich zum Willen bekannt, in diesem Sinne zu wirken... »

In dem gleichen Bericht schlug der Bundesrat den V e r z i c h t auf die I n v a l i d e n v e r s i c h e r u n g und die Beschränkung des Gesetzgebungswerkes auf die Alters- und Hinterlassenenversicherung vor. Unter anderem machte er für diese Beschränkung geltend, dass « bei der Verschiedenartigkeit des Risikos eine Einheitsorganisation ohnehin auf Schwierigkeiten stiesse ». Wie in der Unfallversicherung die Unfallverhütung, so sei auch in der Invalidenversicherung die Invaliditätsverhütung das Wertvollste. Diese bestehe in einer umfassenden Krankenpflege und einer zweckmässigen Krankheitsverhütung, weshalb die Frage zu prüfen sei, ob nicht die Invalidenversicherung an die Krankenversicherung anzugliedern oder ob nicht ihren Trägern zum mindesten eine Tätigkeit im Gebiete der Volksgesundheit zur Pflicht zu machen sei. Es sei auch nicht zu vergessen, « dass in der Invalidenversicherung ganz besonders und mehr als in der Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht die Geldleistungen, sondern die Naturalleistungen wertvoll sind. Nicht Abfindung mit einer Rente oder einem Kapital, sondern Erleichterung der Verwertung der restlichen Arbeitskraft, unterstützt durch Geldbeträge, ist das Erstrebenswerte ».

Ferner verwies der Bericht auf die grossen Schwierigkeiten, denen die geplante Erhebung von N a c h l a s s -, E r b s c h a f t s - und S c h e n k u n g s s t e u e r n begegnete, da diese von den Kantonen restlos beansprucht werden, weshalb es der Bundesrat als ein Gebot der Notwendigkeit erachte, auf die Bestimmungen des Art. 41<sup>quater</sup>, das heisst auf den Bezug der Erbschafts- und Nachlasssteuern für die Bundeskasse zurzeit zu verzichten. Auch sei die Bestimmung von Art. 42, Abs. 2, die die Einnahmen des Bundes aus der

fiskalischen Belastung von Genussmitteln mit Ausnahme der Grenzzölle für die Sozialversicherung binden sollte, vom Nationalrat bereits abgelehnt worden, weshalb es nutzlos wäre, darauf zurückzukommen. « So stehen wir vor der Tatsache », stellte der Bericht resigniert fest, « dass die Finanzierungsartikel der Vorlage teils gegenstandslos sind, teils fallen gelassen werden müssen. Wir entschliessen uns nicht leichten Herzens, diese Notwendigkeit zu registrieren und auf die erwähnten Projekte zu verzichten. Wir tun es aber ganz besonders im Interesse der Annahme der Verfassungsbestimmung über die Versicherung, die wir Ihnen heute in einer veränderten Form vorlegen. »

Der vorgeschlagene neue Bundesartikel gelangte schliesslich in folgender bereinigter Fassung vor das Volk und wurde am 6. Dezember 1925 von Volk und Ständen mit 410 988 gegen 217 483 Stimmen und mit 15 ganzen und 3 halben gegen 4 ganze und 3 halbe Ständestimmen angenommen:

Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und Hinterlassenenversicherung einrichten; er ist befugt, auf einen spätern Zeitpunkt auch die Invalidenversicherung einzuführen.

Er kann diese Versicherungszweige allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Die Durchführung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können öffentliche und private Versicherungskassen beigezogen werden.

Die beiden ersten Versicherungszweige sind gleichzeitig einzuführen.

Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone dürfen sich zusammen auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen.

Vom 1. Januar 1926 an leistet der Bund einen Beitrag in der Höhe der gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks an die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Der Anteil des Bundes an den Reineinnahmen aus einer künftigen fiskalischen Belastung gebrannter Wasser wird für die Alters- und Hinterlassenenversicherung verwendet.

Am gleichen Tage wurde in die Bundesverfassung der Art. 41<sup>ter</sup> aufgenommen, der den Bund ermächtigt, den rohen und den verarbeiteten Tabak zu besteuern.

Vier Jahre später, mit Botschaft vom 29. August 1929, war der Bundesrat so weit, den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vorlegen zu können. Die Vorlage wurde nahezu einstimmig in beiden Räten am 17. Juni 1931 zum Gesetz erhoben.

Das Gesetz stellte sich auf den Boden des Volksobligatoriums. Es verpflichtete alle in der Schweiz wohnhaften Personen vom 19. bis zum 65. Altersjahr zur Leistung eines einheitlichen jährlichen Beitrages in der Höhe von Fr. 18.— für den Mann und Fr. 12.— für die Frau. Für Ehemänner entstand dadurch eine jährliche Belastung von Fr. 30.—. Zudem war ein Arbeitgeber-



beitrag von Fr. 15.— jährlich für jede beschäftigte Arbeitskraft vorgesehen.

Die **Versicherungsleistungen** betragen:

1. eine Altersrente für jede über 65 Jahre alte Person;
2. eine Witwenrente für jede beim Tode ihres Mannes mehr als 50, aber noch nicht 65 Jahre alte Witwe;
3. eine Witwenabfindung für beim Tode ihres Mannes noch nicht 50 Jahre alte Witwe;
4. eine Waisenrente für Kinder unter 18 Jahren (für Vater- und Doppelwaisen). Aussereheliche, anerkannte, mit oder ohne Standesfolge zugesprochene Kinder sowie Adoptivkinder des Vaters waren den ehelichen gleichzustellen.

Ueber die eigentlichen Versicherungsleistungen hinaus hatten Bund und Kantone an die Bedürftigen unter den Rentenempfängern sogenannte **Sozialzuschüsse** auszurichten.

Das Gesetz sah eine **Uebergangszeit** von 15 Jahren vor. Während dieser Zeit sollte nach Möglichkeit ein Versicherungsfonds geüfnet werden. Nichtbedürftige waren für diese Zeit von allen Bezügen ausgeschlossen; für alle Fälle besonders dringender Notlage konnte eine ausserordentliche Beihilfe gewährt werden.

Nach der 15jährigen Uebergangszeit hätten die Versicherungsleistungen zusammen mit den ausserordentlichen, das heisst nur Bedürftigen zukommenden Zuschüssen von Bund und Kantonen folgende Höchstbeiträge erreicht:

Altersrente (für Einzelpersonen)	. Fr. 600.—
Witwenrente . . . . .	» 450.—
Einmalige Abfindung	
an Witwen unter 40 Jahren . . . . .	» 1500.—
an Witwen von 40 bis 49 Jahren . . . . .	» 1650.— bis 3000.—
Waisenrente . . . . .	» 150.—
Doppelwaisenrente . . . . .	» 300.—

Die **finanziellen Verpflichtungen** des Bundes wurden für das erste Jahr nach Inkrafttreten der Versicherung auf 20 Millionen und für das letzte Jahr der 15jährigen Uebergangszeit auf 27,5 Millionen geschätzt. Unmittelbar nach der Uebergangszeit wäre diese Summe auf 76,5 Millionen Fr. angestiegen. Unter Berücksichtigung der ausserordentlichen Beihilfe hätten sich die entsprechenden Aufwendungen des Bundes während der Uebergangszeit auf 33 bis gegen 46 Millionen belaufen. Die Kantone hätten während der Uebergangszeit 4 bis 6 Millionen und unmittelbar nachher 18 Millionen aufzubringen gehabt. Die Aufwendungen von Bund und Kantonen hätten in der Folge noch eine wesentliche Erhöhung erfahren. Die Kantone, bzw. die Gemeinden mussten ferner für uneinbringliche Beiträge bedürftiger Versicherten aufkommen.

Insgesamt hätten den Kassen folgende jährliche Einnahmen zur Verfügung gestanden:

an Beiträgen der Versicherten . . . . .	40—42 Mill. Fr.
an Arbeitgeberbeiträgen . . . . .	15—17 » »
an Erträgen ihrer Rücklagen nach Ablauf der Uebergangszeit . . . . .	30—32 » »
an Zuwendungen des Bundes und der Kantone, ebenfalls nach Ablauf der Uebergangszeit . . . . .	90 » »

Im ganzen 175—181 Mill. Fr.

Die Durchführung der Versicherung war Sache der Kantone.

Gegen dieses Gesetz wurde alsbald das Referendum eingeleitet. Die Volksabstimmung darüber fand am 6. Dezember 1931 statt und führte mit stark überwiegendem Volks- und Ständemehr zur Verwerfung.

Für den negativen Volksentscheid wurden hauptsächlich folgende Ursachen verantwortlich gemacht: zu niedrige Leistungen und zu hohe Beiträge der Versicherten, die Erhebung von Arbeitgeberbeiträgen, der Einbezug aller bereits anderweitig ausreichend Versicherten, das heisst die Nichtberücksichtigung der bestehenden Versicherungseinrichtungen, die 15jährige Uebergangszeit mit ihren reduzierten, nur für Bedürftige vorgesehenen Leistungen, die Ansammlung eines Fonds usw. Nicht zuletzt wurde gegen das verworfene Gesetz der Einwand erhoben, dass es mit seinen einheitlichen Beitrags- und Leistungsansätzen eine zu starre Lösung darstelle, welche den zum Teil erheblich voneinander abweichenden Bedürfnissen der verschiedenen Landesgegenden und Erwerbsgruppen zu wenig Rechnung trage.

Nach diesem enttäuschenden Ergebnis wurde es um die Frage der Alters- und Hinterlassenenversicherung wieder still, wozu nicht zuletzt der Einbruch einer neuen Wirtschaftskrise und die durch das Aufkommen säbelrasselnder Diktatorenregimes hervorgerufene allgemeine aussenpolitische Beunruhigung beitrug, die dann in einem neuen Weltbrand zur Explosion gelangte. Im Angesicht dieser stärksten Bedrohung, der die Eidgenossenschaft seit ihrem Bestehen je ausgesetzt war, raffte sich das Land ohne Zögern zu einer seiner grössten sozialen Schöpfungen auf: dem auf einem zweiprozentigen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag und entsprechenden Zuwendungen der öffentlichen Hand beruhenden Wehrmannsschutz, der während des ganzen Krieges sich als so überaus segensvoll auswirkte und hierdurch nicht wenig zu der grossen Geschlossenheit des Schweizervolkes beitrug. Dieses schöne Sozialwerk, auf das das Land stets mit berechtigtem Stolz zurückblicken darf, liess schon alsbald nach seiner Entstehung die Frage aufwerfen, ob



es nicht dauernd erhalten und der Realisierung der sich doch längst als gebieterische Notwendigkeit aufdrängenden Alters- und Hinterlassenenversicherung dienstbar gemacht werden könnte. Als erste Organisation hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund bereits im Juli 1940 die Forderung erhoben, das System der Lohn- und Verdienstersatzordnung sei nach Beendigung des Krieges auf eine zu schaffende Alters- und Hinterlassenenversicherung anzuwenden. Nacheinander stellten sich andere Organisationen auf den gleichen Boden, was nicht zuletzt durch das Erscheinen des sensationellen Beveridge-Planes im Jahre 1942 gefördert wurde, der mit der Wucht eines gewaltigen Sturmwindes allerwärts das soziale Gewissen wachrüttelte und namentlich auch in der Schweiz ein lautes Echo auslöste.

Unter anderen griff ein Genfer Komitee, das am 3. September 1941 ins Leben trat, die Forderung des Gewerkschaftsbundes auf. Dieses lancierte später auf eigene Faust eine Volksinitiative, sah aber bald ein, dass es notwendig sei, die Aktion auf das Gebiet der ganzen Schweiz auszudehnen, weshalb es alle Parteien und bedeutenden Berufsverbände zur Unterstützung einlud. Mit deren Hilfe gelang es dann auch, die bereits ins Stocken geratene Initiative zu einem guten Ende zu führen und diese am 25. Juli 1942, mit rund 180 000 Unterschriften versehen, dem Bundesrat zu überreichen, nachdem das ursprüngliche Genfer Komitee inzwischen durch ein schweizerisches Komitee abgelöst worden war. Als bald nach Abschluss der Unterschriftensammlung machte sich das schweizerische Komitee an die Ausarbeitung eines neuen Projektes, dessen Grundzüge in einer unter dem Titel «Gesichertes Alter» erschienenen Broschüre den Bürgern mit der Aufforderung unterbreitet wurde, sich hierzu zu äussern. Auf Grund der eingegangenen, zu Tausenden zählenden Antworten gelangte das Komitee am 23. Mai 1944 mit einer Eingabe an den Bundesrat, in der zu dem ganzen Fragenkomplex neue Stellung genommen und *die Schaffung einer obligatorischen Volksversicherung mit nach Höhe der Beiträge und der Beitragsdauer abgestuften Renten vorgeschlagen wurde*, wie dies insbesondere von den Gewerkschaften gefordert worden war.

Auch Standesinitiativen erfolgten seitens verschiedener Kantone. Den Reigen dieser eröffnete Genf am 16. Juli 1941. Ihm folgte am 14. November 1941 der Kanton Neuenburg, am 4. Juni 1943 der Kanton Bern und am 24. September 1943 der Kanton Aargau.

Während man sich im Bundeshaus zu dem immer ungestümer werdenden Verlangen nach Schaffung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung, das seinen Ausdruck auch in vielen Motionen im Nationalrat fand, zunächst noch abweisend oder zumindest doch zurückhaltend verhielt, zeigte sich Ende 1943 ein deutlicher Um-

schwung. In seiner Neujahrsrede bezeichnete der neue Bundespräsident Stampfli die Schaffung der AHV als das wichtigste soziale Postulat, was um so mehr bemerkt wurde, als der Redner dem Departement vorstand, das sich mit den Arbeiten der Alters- und Hinterlassenenversicherung zu befassen hat. Am 8. Februar 1944 erschien dann eine Botschaft des Bundesrates, in welcher zu den beiden Standesinitiativen von Bern und Aargau in positivem Sinne Stellung genommen wurde.

Von nun an nahmen die Dinge einen raschen Gang. Bereits im Mai 1944 erfolgte die Bestellung einer Expertenkommission, die noch kein Jahr später, im März 1945, ihre Schluss-sitzung abhalten konnte und das Ergebnis ihrer Beratungen in einem 300 Seiten umfassenden Bericht niederlegte. Gestützt auf diesen erliess der Bundesrat seine Botschaft vom 24. Mai 1946, mit der der Bundesversammlung ein Gesetzesentwurf unterbreitet wurde, zu dem der Nationalrat in einer Sondersession im August 1946 in eingehenden Beratungen Stellung nahm, während der Ständerat diesen in der Dezembersession 1946 beriet.

Noch bevor die Expertenkommission ihre Arbeiten beendet hatte, wurde vom Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes, Bundesrat Nobs, eine Expertenkommission mit dem Auftrag eingesetzt, ein Gutachten über die Finanzierung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung zu erstatten. Diese Kommission legte ihren Befund in einem 39 Seiten umfassenden Bericht am 26. März 1943 nieder. Gestützt hierauf erschien die Botschaft des Bundesrates über die Finanzierung der AHV vom 29. Mai 1946, die einen Gesetzesentwurf zur Finanzierung der AHV enthielt und der am 24. September 1946 eine Ergänzungs-botschaft folgte. Zu diesem Gesetzesentwurf nahm der Nationalrat in seiner Septembersession, der Ständerat in der Dezembersession 1946 Stellung.

In der im Dezember 1946 erfolgten Schlussabstimmung wurden die zu einem einzigen Gesetz vereinigten Gesetzestexte wie folgt angenommen: vom Nationalrat mit 170 Ja gegen 8 Nein bei 8 Stimmenthaltungen, vom Ständerat mit 34 Ja gegen 1 Nein bei 2 Stimmenthaltungen.

Das Gros der Neinstimmen entfiel auf welsche Vertreter, die Genfer Nationalräte Gottret, Lachenal, Perréard, Pugin und Senarclens sowie den Waadtländer Baudat und den Berner Burrus, ferner den Genfer Ständerat Pictet. Die meisten dieser Parlamentarier gehören dem Aktionskomitee an, das sofort nach Veröffentlichung des Gesetzes das Referendum ergriffen hat.

*Ed. Weckerle.*