

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

**Herausgeber:** Schweizerische Stiftung Für das Alter

**Band:** 18 (1940)

**Heft:** 4

  

**Artikel:** Altersfürsorge und Altersversicherung in der Schweiz

**Autor:** [s.n.]

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-723295>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

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

tique cette méthode pour autant que les „Temps Modernes“ — que le grand acteur Charlie Chaplin, a su rendre si vivants quant à leur vanité dans son dernier film — puissent vous le permettre.

Et souvenons-nous que trop bien vivre, trop bien manger, trop boire, avoir trop une tendance vers la paresse ont perdu un pays comme la France. A plus forte raison de telles habitudes perdent plus facilement encore un homme tout court.

Jean Etienne.

## **Altersfürsorge und Altersversicherung in der Schweiz.**

Aus dem Referat von Dr. A. S a x e r, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, gehalten an der Delegiertenversammlung der Stiftung „Für das Alter“ am 28. Oktober 1940 in Bern.

Die Entwicklung der Sozialversicherung hat in der Schweiz von jeher, bei der Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung, lange Zeiträume in Anspruch genommen, namentlich wegen der Abneigung des Schweizervolkes gegen große, zentralistische Lösungen. Dies gilt auch für die Alters- und Hinterlassenenversicherung. Die Verwerfung des Bundesgesetzes im Jahre 1931 dürfte vor allem darin begründet sein, daß die Altersversicherung diejenige Versicherungsart ist, welche die größte Voraussicht voraussetzt: jahrzehntelang sind Beiträge zu leisten, bis die jüngsten Jahrgänge genußberechtigt werden.

Das Schicksal der Altersversicherungsvorlage zwang den Bund, den Weg der Fürsorge zu beschreiten. In einem bescheidenen Umfang hatte der Bund schon seit 1929 die Stiftung „Für das Alter“ unterstützt. Nach der Verwerfung des Bundesgesetzes wurden zunächst 8 Millionen Franken, 7 durch die Kantone und 1 durch die Stiftung, für die Bundes-Altersfürsorge verwendet. Der Bundesbeschluß vom 30. September 1938 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes, der am 27. November 1938 von Volk und Ständen angenommen wurde, enthält eine Übergangsbestimmung zu Art. 34quater, wonach der Bund vom 1. Januar 1939 bis zum 31. Dezember 1941 „Beiträge in der Höhe von jährlich 18 Millionen Franken an die Kantone sowie an gemeinnützige, auf das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft sich erstreckende Fürsorgeeinrichtungen und Alters- und Hinterlassenenversicherungen leistet . . . Im übrigen dürfen diese Beiträge nur für bedürftige Greise, Witwen und Waisen und ältere und aus wirtschaftlichen Gründen dauernd

arbeitslos gewordene Personen schweizerischer Nationalität verwendet und nicht als Armenunterstützung behandelt werden . . .“

In dem Verfassungsartikel sind zwei Elemente enthalten, die eigentlich nicht hineingehören: die Unterstützung von Alters- und Hinterlassenenversicherungen und die Fürsorge für ältere Arbeitslose. Mit Bundesbeschluß vom 21. Juni 1939 sind die grundlegenden Bestimmungen über den Vollzug der Übergangsbestimmung erlassen worden. Von den 18 Millionen Franken werden 15 Millionen Franken an die Kantone verteilt zur Unterstützung der Greise, Witwen und Waisen und der ältern Arbeitslosen, 1,5 Millionen Franken an die Stiftung „Für das Alter“, 0,5 Millionen Franken an die Stiftung „Für die Jugend“ und 1 Million an den Bundesrat zur Unterstützung von Altersversicherungseinrichtungen.

In der Greisen-, Witwen- und Waisenfürsorge erstrebte der Bund vor allem eine schärfere Ausscheidung der Armenfälle, damit die Bundeshilfe nicht einfach eine Art Armenunterstützung werde. Grundsätzlich ist auch den Kantonen, abgesehen von Ausnahmen, die Einführung einer Karenzfrist nicht erlaubt. Die Verpflichtung der Kantone, für die Beurteilung der Unterstützungsgesuche eine Stelle zu bezeichnen und eine Rekursmöglichkeit vorzusehen, schafft eine gewisse Garantie für die Bedürftigen.

Was soll nach 1941 geschehen? Infolge der Kriegereignisse ist der Bundesbeschluß zur Tilgung der außerordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 11. April 1940 nicht Gesetz geworden. Auf dem Wege der außerordentlichen Vollmachten sind seine wichtigsten Bestimmungen durch Bundesratsbeschluß vom 30. April 1940 in Kraft erklärt worden, darunter Art. 9:

„In den Jahren 1942 bis 1945 stellt der Bund für die Alters- und Hinterlassenenversicherung und -fürsorge zur Verfügung:

- a) 18 Millionen Franken aus allgemeinen Mitteln;
- b) den Bundesanteil am Reinertrag der Alkoholverwaltung nach Tilgung des Bundesanteils an deren Ausgabenüberschüssen;
- c) den Zinsertrag aus dem Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Während der gleichen Zeit fließt der Ertrag der fiskalischen Belastung des Tabaks in die Bundeskasse und wird das Guthaben des Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung bei der eidgenössischen Staatskasse zum Diskontsatz der Schweizerischen Nationalbank verzinst.“

Was kann mit diesen bescheidenen Mitteln hinsichtlich der künftigen Gestaltung der Altersfürsorge und -versicherung getan

werden? So wertvoll die Fürsorge ist, befriedigt sie doch nicht als Dauerlösung. Es muß eine Lösung in der Versicherungsfrage gesucht werden. Mit maximal 30 Millionen Franken, welche der Bundesratsbeschluß für die vier Jahre 1932—35 vorsieht, wird eine allgemeine Altersversicherung nicht möglich sein, denn mindestens 18 Millionen Franken sind bereits für die Altersfürsorge gebunden. Mit den restlichen 12 Millionen Franken könnten höchstens die kantonalen Altersversicherungen gefördert und die Schaffung einer freiwilligen Altersversicherung in Erwägung gezogen werden. Auch wenn der Bund Beiträge an die Prämien oder an die Leistungen in Aussicht stellt, würden wohl nur die reichern Kantone kantonale Altersversicherungen einführen. Auch mahnen die Erfahrungen mit der freiwilligen Altersversicherung im In- und Ausland zur Vorsicht, weil der Weg der Freiwilligkeit bisher nirgends zum Ziele geführt hat. Übrigens würde ein solches Vorgehen mit dem bestehenden Verfassungsartikel 34quater nicht vereinbar sein.

Von der Unterstützung privater Versicherungseinrichtungen muß entschieden gewarnt werden, da in der Schweiz mehrere hundert derartiger Versicherungskassen bestehen, welche keiner öffentlichen Kontrolle unterstehen wie z. B. die Lebensversicherungsgesellschaften. Der Bundesrat hat deshalb die für Alters- und Hinterlassenenversicherungen verfügbare Million Franken vorläufig dem Fonds für Alters- und Hinterlassenenversicherung überwiesen.

In neuester Zeit ist der Gedanke aufgetaucht, ob nicht nach Abschluß der Mobilisation die vorhandenen Lohnausgleichs- und Verdienstausfallkassen für die Zwecke der Altersversicherung zu verwenden seien, so daß deren bisherige Einnahmen ganz oder teilweise dem Aufbau einer Altersversicherung dienen könnten. Der Gedanke ist bestechend, die Beiträge für diese Kassen wenigstens teilweise in Beiträge für die Altersversicherung umzuwandeln. Das wäre wohl der heute einzig gangbare Weg zur Einführung einer allgemeinen Altersversicherung auf eidgenössischem Boden. Diese Lösung hätte folgende Vorteile: es würden alle Erwerbstätigen erfaßt und dadurch ein beschränktes Obligatorium erreicht; wenn durch Bezahlung der zweimal zwei Prozent der Beitrag für die Altersversicherung als bezahlt bezeichnet werden kann, ist am ehesten eine allgemeine Beitragsleistung erreichbar; da der Beitrag nach Verdienst resp. Betriebsgröße abgestuft ist, würden die höhern Lohn- und Einkommensbezüger automatisch mehr bezahlen als Personen mit kleinem Einkommen; die Organisation könnte einfach gestaltet und auch die Berufsverbände bei der

Durchführung der Altersversicherung herangezogen werden. Allerdings würden die Einnahmen stark von der Wirtschaftslage abhängen. Diesen Schwankungen müßte durch Schaffung eines Ausgleichsfonds Rechnung getragen werden.

Die Einnahmen der Lohnausgleichskassen sind bedeutend: in den Kassen der unselbständig Erwerbenden gehen monatlich rund zehn Millionen Franken ein. Wenn nur der vierte Teil davon in einer Prämie für die Altersversicherung umgewandelt werden könnte, so würden jährlich rund dreißig Millionen Franken allein für die unselbständig Erwerbenden eingehen, zusammen mit den gemäß Bundesratsbeschluß vom 30. April 1940 ab 1942 zur Verfügung stehenden Mitteln 55 bis 60 Millionen Franken jährlich. Würde die Hälfte der Leistungen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer für die Altersversicherung verwendet, so stünden 85 bis 90 Millionen Franken jährlich zur Verfügung, womit von Anfang an wertvolle Altersrenten gewährt werden könnten.

Nimmt man unverbindlich an, daß eine auf den Lohnausgleichskassen aufgebaute eidgenössische Bedarfsaltersversicherung der lebenden Greisengeneration, die mit eigenen Mitteln nicht leben kann, Altersrenten von Fr. 250.— für die Frauen und Fr. 300.— für die Männer, also für das Ehepaar Fr. 550.— per Jahr zusichern würde, und nimmt man an, daß etwa die Hälfte aller Greise und Greisinnen berücksichtigt werden sollen, so benötigte man dafür rund 50 Millionen Franken jährlich. Die Mehreinnahmen könnten verwendet werden zur Bildung eines Ausgleichsfonds mit Rücksicht auf die schwankenden Einnahmen und die zunehmende Überalterung der Bevölkerung, allenfalls auch zur Erhöhung der Renten.

Immerhin wird man etwas vorsichtig sein in bezug auf die Realisierbarkeit dieses Gedankens, da die Lohnausgleichskassen nur auf den Vollmachten beruhen und die Verwirklichung der Altersversicherung durch ein Bundesgesetz, vielleicht sogar mit vorgängiger Verfassungsrevision, erfolgen müßte.

Welche Schlußfolgerungen können wir für eine schweizerische Lösung der Altersfürsorge und Altersversicherung ziehen?

1. Die gegenwärtig gültige Altersfürsorge soll wie bisher gemäß den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen bis Ende 1941 fortgeführt werden.

2. Die Lösung der Fürsorge- und Versicherungsfrage ab 1. Januar 1942 hängt von den für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Mitteln ab. Bleibt es bei den im Bundesratsbeschluß vom 30. April 1940 erwähnten Mitteln, ist eine allgemeine Lösung der Versicherungsfrage nicht möglich. Es ist in diesem

Falle nur möglich, eine kombinierte Lösung etwa in dem Sinne zu suchen:

- a) Fortführung der Altersfürsorge im bisherigen Rahmen; vielleicht bescheidene Verstärkung derselben;
- b) Unterstützung der kantonalen Bestrebungen auf dem Gebiete der Altersversicherung;
- c) Frage der Schaffung einer freiwilligen Altersversicherung und Förderung derselben durch den Bund.

3. Auf einen andern Boden könnte das Altersversicherungsproblem dann gestellt werden, wenn es möglich würde, die Beiträge zugunsten der Lohnausgleichs- und Verdienstausfallkassen z. T. für die Zwecke der Altersversicherung zu verwenden. In diesem Falle könnte an eine allgemeine Lösung der Versicherungsfrage auf eidgenössischem Boden herangetreten werden, unter weitgehender Anwendung des Umlageverfahrens und unter Ausrichtung sozial wertvoller Leistungen an die lebende Greisengeneration.

4. Ganz allgemein ist festzustellen, daß die gegenwärtige Lösung des Altersfürsorgeproblems als ungenügend bezeichnet werden muß. Die kommenden wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten werden sicher eine bessere Altersversorgung für unsere Bevölkerung erfordern. Eine grundsätzliche Lösung des Fürsorge- und Versicherungsproblems ist deshalb wünschbar.

## **Der Entwurf einer Altersversicherung im Kanton Zürich.**

Der Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Altersfürsorge im Kanton Zürich vom 26. November 1936\* orientiert über die Vorarbeiten. Mit Beschluß vom 22. März 1937 nahm der Kantonsrat davon Kenntnis und lud den Regierungsrat ein, einen Gesetzesentwurf über die Einführung einer Altersbedarfsversicherung als Übergang zur vollen Altersversicherung einzubringen. Auf Grund weiterer Gutachten des Experten, Prof. Dr. Walter Saxer, Rektor der ETH, entstand der Entwurf zu einem Gesetz über die allgemeine Altersversicherung, welcher als Antrag des Regierungsrates vom 13. September 1940 an den Kantonsrat weitergeleitet wurde.

### **I. Organisation und Mittelbeschaffung.**

Versicherungsträger ist der Kanton, der jedoch nicht für die Verbindlichkeiten der Altersversicherungskasse haftet, obwohl sie keine juristische Persönlichkeit besitzt. Die Kasse hat

\* v. Pro Senectute XV. Jahrgang 1937, S. 42 ff.