

# Der neue Gesetzesentwurf über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Autor(en): **W.A.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **24 (1946)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-721511>

## **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 neue Gesetzesentwurf über die Alters- und Hinterlassenenversicherung**

27 Jahre sind vergangen seit der ersten Botschaft des Bundesrates vom 21. Juni 1919, welche die Einführung des Gesetzgebungsrechtes über die Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Beschaffung der für die Sozialversicherung erforderlichen Bundesmittel betraf und zur Verfassungsrevision vom 6. Dezember 1925 führte. Die zweite grundlegende Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 29. August 1929, welche zum verwerfenden Volksentscheid vom 6. Dezember 1931 führte, liegt auch schon 17 Jahre zurück. Auf Anstoß verschiedener Standes- sowie der Volksinitiative vom 25. Juli 1942 sind seit Anfang 1944 die Vorarbeiten für eine neue Gesetzesvorlage in Angriff genommen worden, welche in der Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 24. Mai 1946 der Bundesversammlung und der schweizerischen Öffentlichkeit zur Diskussion und Beschlußfassung unterbreitet werden.

Die Grundzüge des neuen Gesetzesentwurfes sind aus dem Bericht der Expertenkommission für die Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 16. März 1945 bereits bekannt. Es wäre aber ungerecht, die unermüdlichen Anstrengungen des Bundesamtes für Sozialversicherung zu übersehen oder gar zu verkennen, die Vorschläge der Expertenkommission bis in alle Einzelheiten abzuklären und zu einer allen begründeten Einwendungen sorgfältig Rechnung tragenden Gestalt auszureifen. Uneingeschränkte Anerkennung verdienen auch die erfolgreichen Bemühungen, die dem Nichteingeweihten schwer



Obwaldner Bäuerin

zugänglichen Partien des Versicherungswerks im Gesetzesentwurf gemeinverständlich auszudrücken. Es ist zu hoffen und zu wünschen, daß möglichst weite Volkskreise sich die Mühe geben, die Botschaft und den Gesetzesentwurf gründlich zu studieren, bevor sie sich ein Urteil über das in verhältnismäßig kurzer Zeit geschaffene Werk erlauben oder gar mit ein paar oberflächlichen Schlagworten darüber aburteilen. Die neue Vorlage gleicht einem kunstreichen Chronometer, dessen einzelne Rädchen und Regulatoren

genau ineinandergreifen und aufeinander abgestimmt sind. Möge unser technisch so interessiertes und geschultes Volk auch die politische Schulung und Reife aufbringen, um dieses allseitig wohlüberlegte Sozialversicherungswerk richtig zu würdigen!

### **Der Kreis der Versicherten.**

Das entscheidende Merkmal des Gesetzesentwurfes liegt darin, daß er ein einheitliches System der Sozialversicherung für das ganze Volk bringt, ohne die Einheit durch gleiche Beiträge und gleiche Renten zu überspannen. Gegenüber den Wünschen, für die verschiedenen Wirtschaftsgruppen getrennte Systeme zu wählen, hat sich der Bundesrat nach reiflicher Prüfung entschlossen, ein einheitliches System für das ganze Volk zu schaffen. Jede Aufspaltung der AHV in verschiedene Systeme müßte bei dem häufigen Übertritt von der einen zur andern Erwerbsgruppe zu unbefriedigenden Zuständen führen. Auch ein bloßes Rahmengesetz, in welchem der Bund Beiträge an kantonale und andere Versicherungseinrichtungen leisten würde, müßte die schwächeren Kantone und schwächeren Volkskreise benachteiligen.

In Übereinstimmung mit dem Expertenbericht beruht der Gesetzesentwurf auf dem **allgemeinen Volksobligatorium**, mit Einschluß einzelner Kategorien von Auslandsschweizern sowie der in der Schweiz wohnenden Ausländer. Die Großzahl der Auslandschweizer sind nicht obligatorisch versichert, sollen aber die Möglichkeit haben, sich der Versicherung freiwillig anzuschließen.

### **Die Beiträge.**

Gemäß den Vorschlägen der Expertenkommission ist ein **differenziertes Beitragssystem** gewählt worden, im Gegensatz zur Einheitsprämie der Vorlage von 1931. Nur ein differenziertes Beitragssystem ist in der Lage, die sozialen Verhältnisse jedes Berufsstandes und jedes Versicherten zu berücksichtigen. Von der Beitragspflicht — nicht aber von der Rentenberechtigung — sind lediglich die nichterwerbstätigen Ehefrauen und Witwen ausgeschlossen. Ferner sollen auch jene Personen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes das 65. Altersjahr bereits zurückgelegt haben, keine Beiträge mehr bezahlen müssen, da sie auch nur im Bedarfsfalle Renten erhalten.

Die Beitragspflicht dauert grundsätzlich vom vollendeten 20. bis zum vollendeten 65. Altersjahr. Entgegen den Vorschlägen der Experten wird jedoch der Beginn der Beitragspflicht für jene, die schon vor Vollendung des 20. Altersjahres erwerbstätig sind, auf den Zeitpunkt der Aufnahme der Erwerbstätigkeit festgesetzt, entsprechend dem Grundsatz, daß von jedem Erwerbseinkommen Beiträge bezahlt werden sollen. Die vor Vollendung des 20. Altersjahres bezahlten Beiträge führen aber automatisch zu einer Erhöhung der Renten.

Die Beiträge der Erwerbstätigen werden auf vier Prozent des Arbeitseinkommens festgesetzt und somit alle Erwerbstätigen einander gleichgestellt. Die Arbeitnehmer haben wie in der Lohnersatzordnung zwei Prozent ihres Einkommens zu entrichten, die andern zwei Prozent werden für sie vom Arbeitgeber bezahlt. Die Selbständigerwerbenden in Handel, Industrie und Gewerbe sollen wie nach Expertenbericht vier Prozent ihres Arbeitseinkommens, unter Abrechnung des investierten Kapitals, an Beiträgen entrichten. Entgegen den Vorschlägen der Expertenkommission, welche für die Landwirtschaft ein besonderes, der Verdienstersatzordnung angepaßtes Beitragssystem vorschlug, sieht der Gesetzesentwurf auf Wunsch des Bauernverbandes vor, von den Landwirten ebenfalls Beiträge von vier Prozent des Arbeitseinkommens zu erheben. Für die Selbständigerwerbenden mit Arbeitseinkommen unter Fr. 4800.— im Jahr wird der Beitrag bis auf zwei Prozent ermäßigt. Dagegen wird die von den Experten in Aussicht genommene Höchstbegrenzung der Beiträge auf Fr. 100.— im Monat fallen gelassen. Dadurch soll der Grundsatz der Solidarität der Starken mit den Schwachen noch mehr betont werden.

Auch hinsichtlich der Beiträge der Nichterwerbstätigen weicht der Entwurf von den Vorschlägen der Expertenkommission ab, welche die Beiträge nach der sozialen Stellung des Einzelnen bemessen wollte. Vorgesehen sind nun Einheitsbeiträge von einem Franken für bedürftige und von Fr. 10.— im Monat für die andern Nichterwerbstätigen. Dabei besteht die Möglichkeit, die zehnfränkigen Beiträge herabzusetzen.

### Die Renten.

Auf dem differenzierten Beitragssystem baut sich ein stark differenziertes Rentensystem auf. Die Voraussetzungen für den Rentenbezug stimmen weitgehend mit den Expertenvorschlägen

sowie mit der geltenden Übergangsordnung überein. Auch die verschiedenen Rentenarten entsprechen dem Expertenbericht: einfache Altersrenten, Ehepaar-Altersrenten, Witwenrenten, einfache und Vollwaisenrenten. Im Vergleich zu den Experten-vorschlägen wurden die Minimalrenten erhöht. Namentlich erfährt die Hinterlassenenversicherung eine wesentliche Ausgestaltung und Verbesserung.

Grundsätzlich besteht ein unbedingter, d. h. nicht an die Voraussetzung der Bedürftigkeit geknüpfter Rechtsanspruch auf die Renten. Eine Ausnahme gilt nur für jene Personen, die keine Beiträge mehr bezahlen müssen, weil sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes das 65. Altersjahr bereits zurückgelegt haben oder bereits verwitwet oder verwaist sind. Sie sollen nur im Bedarfsfalle Renten erhalten, und zwar nach ähnlichen, aber stark verbesserten Vorschriften wie in der Übergangsordnung. Es wird daher zwischen den ordentlichen und den Bedarfsrenten unterschieden, und innerhalb der ordentlichen Renten wieder zwischen den Vollrenten und den Teilrenten.

Vollrenten erhalten jene Versicherten, die während mindestens 20 vollen Jahren Beiträge entrichtet haben, Teilrenten jene, die während mindestens eines vollen Jahres Beiträge geleistet haben. Bedarfsrenten kommen für jene Personen in Frage, welche nicht mindestens einen vollen Jahresbeitrag bezahlt haben. Voll- und Teilrenten werden ausgerichtet auf Grund des durchschnittlichen Jahresbeitrages, der berechnet wird, indem alle vom Versicherten und seinen Arbeitgebern für ihn geleisteten Beiträge zusammengezählt und durch die Anzahl der Beitragsjahre dividiert werden. Grundlage für die Rentenberechnung ist das individuelle Beitragskonto. Die Renten steigen jedoch nicht proportional zu den durchschnittlichen Jahresbeiträgen; sie sind vielmehr verhältnismäßig höher bei niedrigen und niedriger bei hohen durchschnittlichen Jahresbeiträgen. Vor allem sind Mindestrenten festgesetzt, die den sozial schwächsten Kreisen zukommen, und Höchstrenten, die nicht überschritten werden können.

Die Vollrenten betragen für alte Einzelpersonen mindestens Fr. 450.— und höchstens Fr. 1500.—, für alte Ehepaare mindestens Fr. 720.— und höchstens Fr. 2400.— im Jahr. Die Mindestrente entspricht einem durchschnittlichen Jahreslohn bis zu Fr. 625.— und wird daher nur in seltenen Fällen zur Ausrichtung gelangen. Die Höchstrente wird auf Grund eines durchschnittlichen Jahreseinkommens von Fr. 7500.— erreicht. Die

Teilrenten entsprechen bei niedrigen durchschnittlichen Jahresbeiträgen den Vollrenten. Für Personen mit höheren durchschnittlichen Jahresbeiträgen sind sie etwas niedriger als die Vollrenten, doch verringert sich die Differenz zu den Vollrenten mit jedem Beitragsjahr. Schon nach Bezahlung eines einzigen Jahresbeitrages betragen die Teilrenten in den mittleren Beitragsstufen etwa 65 Prozent der Vollrenten; nach einer zehnjährigen Beitragsdauer erreichen die Teilrenten bereits 80 Prozent der Vollrenten.

Für die Zeit nach dem Inkrafttreten der Versicherung sind die Bedarfsrenten für die nicht mehr Beitragspflichtigen von großer Bedeutung. Der Gesetzentwurf bringt gegenüber der Übergangsordnung eine wesentliche Erhöhung der Einkommensgrenzen:

### Einkommensgrenzen für die Bedarfsrentner

Rentnerkategorie	der Übergangsordnung			der Versicherung		
	Stadt	Halbstadt	Land	Stadt	Halbstadt	Land
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Einzelaltersrente	1750	1500	1250	2000	1750	1500
Ehepaaraltersrente	2800	2400	2000	3200	2800	2400
Witwen	1400	1200	1000	2000	1750	1500
Einfache Waisen	450	400	350	600	525	450
Vollwaisen	900	800	700	900	800	700

Somit wird eine wesentlich größere Zahl von Greisen, Witwen und Waisen Anspruch auf Bedarfsrenten erhalten. Aber auch die Bedarfsrenten werden erhöht:

### Jährliche Bedarfsrenten

Rentenart	der Übergangsordnung			der Versicherung		
	Stadt	Halbstadt	Land	Stadt	Halbstadt	Land
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Einf. Altersrente	600	480	360	750	600	450
Ehepaar-Altersrente	1000	800	600	1200	960	720
Witwenrente	500	400	300	600	480	360
Einf. Waisenrente	160	130	100	225	180	135
Vollwaisenrente	320	260	200	340	270	200

Diese Bedarfsrenten werden gekürzt, soweit sie zusammen mit dem Jahreseinkommen einschließlich des anzurechnenden Teiles des Vermögens die Einkommensgrenzen übersteigen.

### **Die Organisation.**

Auch hier folgt der Entwurf in den Grundlinien den Vorschlägen der Experten. In der Übernahme des Ausgleichsystems der Lohn- und Verdienstausfallkassen für Wehrmänner für die Zwecke der Alters- und Hinterlassenenversicherung lag ja auch der Grundgedanke der Volksinitiative von 1942. Die Versicherung soll in der Hauptsache durchgeführt werden durch die Ausgleichskassen der Verbände und der Kantone unter angemessener Mitwirkung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Der Bund soll nur jene Aufgaben übernehmen, die unbedingt zentral durchgeführt werden müssen. Entgegen dem Expertenbericht sieht der Gesetzesentwurf auch die Möglichkeit der Schaffung paritätischer Ausgleichskassen vor, deren Verwirklichung allerdings eine weitgehende Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden voraussetzt. Die Verwaltungskosten werden wie bei der Lohn- und Verdienstersatzordnung auf etwa fünf Prozent der Gesamteinnahmen aus dem Erwerb, d. h. 15 Millionen Fr. geschätzt.

Der Gesetzesentwurf sieht eine eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherungs-Kommission vor, die sich aus Vertretern der Versicherten, der schweizerischen Wirtschaftsverbände, der anerkannten Versicherungseinrichtungen, des Bundes und der Kantone zusammensetzt. Sie soll alle mit der Durchführung und der Weiterentwicklung der Versicherung zusammenhängenden Fragen begutachten.

### **Die Versicherungseinrichtungen.**

Die Berücksichtigung der bestehenden Versicherungseinrichtungen, der Pensionskassen und Gruppenversicherungen, im Rahmen der AHV war eine der schwierigsten Fragen, die gelöst werden mußte. Das Bundesamt für Sozialversicherung scheute keine Mühe und Arbeit, um zu einer befriedigenden Lösung zu gelangen, wovon zum guten Teil das Schicksal des Gesetzesentwurfes abhängt. Seine eingehenden und langwierigen Untersuchungen sind in dem kürzlich veröffentlichten umfangreichen Bericht vom 2. März 1946 an die Expertenkommission dargestellt. Gegenüber den Vorschlägen der Experten ist eine Vereinfachung gefunden worden, welche allen begründeten Wünschen zu entsprechen scheint. Die Versicherungseinrichtungen können wählen zwischen der Nichtanerkennung und der Anerkennung. Nichtanerkannte Versicherungseinrichtungen werden die Versicherung ihrer Mitglieder weiterführen als zusätzliche



Versicherung. Die anerkannten Versicherungseinrichtungen führen die Versicherung ihrer Mitglieder an Stelle der eidgenössischen Versicherung durch, müssen dieser aber die gesetzlich geschuldeten Beiträge abliefern und erhalten dafür die diesen Beiträgen entsprechenden Renten. Die Mitglieder müssen daher nur die statutarischen Prämien bezahlen und erhalten nur die statutarischen Renten. Die meisten Versicherungseinrichtungen werden aber von der eidgenössischen Versicherung Rentenbeträge erhalten, die mehr wert sind als die bezahlten Beiträge, und daher in der Lage sein, entweder die statutarischen Prämien herabzusetzen oder die statutarischen Renten zu erhöhen.

Den Kantonen steht das Recht zu, in Ergänzung der eidgenössischen Versicherung eigene Einrichtungen für die Alters- und Hinterlassenenversicherung weiterzuführen oder neu zu schaffen. Bloß dürfen sie keine Arbeitgeberbeiträge erheben. Die Erfahrung wird lehren, ob nach Inkrafttreten der eidgenössischen AHV noch ein wesentliches Bedürfnis nach der Schaffung kantonaler Zusatzversicherungen besteht oder der Weg zusätzlicher kantonaler Altersbeihilfen eingeschlagen wird.

### **Die finanziellen Auswirkungen.**

Der Gesetzesentwurf beruht auf der Variante I des von den Experten vorgeschlagenen Rentensystems mit dem höchstmöglichen Betrag der staatlichen Aufwendungen, welche gemäß Abs. 5 von Art. 34quater der Bundesverfassung nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung ausmachen dürfen. Die Zuwendungen der öffentlichen Hand, welche zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen aufgebracht werden sollen, belaufen sich nach der gewählten Treppenmethode während der ersten 20 Jahre auf 190 Millionen, während der folgenden 10 Jahre auf 270 Millionen und nach Ablauf der ersten 30 Jahre auf 330 Millionen Franken im Jahr. Dazu kommen die Leistungen der Versicherten, die auf rund 260 Millionen Franken jährlich veranschlagt werden.

Die Finanzierung erfolgt in der Hauptsache auf Grund des Umlageverfahrens. Immerhin erfordert die fortschreitende Überalterung die Schaffung eines Ausgleichsfonds, dem alle Einnahmen gutgeschrieben und alle Renten belastet werden. Dieser Fonds soll von einem besonderen Verwaltungsrat verwaltet werden, der die Aktiven so anzulegen hat, daß ihre Sicherheit sowie eine angemessene Verzinsung gewährleistet sind. Die Frage der Aufbringung der Bundesmittel zugunsten der AHV ist Gegenstand einer besondern Botschaft des Bundesrates.

Der Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, Dr. A. Saxer, würdigte am Schluß seiner Orientierung der Presse die Bedeutung des Gesetzesentwurfes wie folgt:

„Wir stehen seit 1931 erstmals wieder vor einem Gesetzesentwurf über die Ausführung des Art. 34<sup>quater</sup> der Bundesverfassung über die Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Es ist nicht das erstemal in unserer Demokratie, daß es zwei Anläufe braucht, bis ein Gesetzgebungswerk zum Ziele führt. Wir erinnern an das Schicksal der Lex Forrer im Jahre 1900 und die siegreiche Durchsetzung der Idee der Kranken- und Unfallversicherung elf Jahre später. Unwillkürlich drängt sich die Frage auf: Welches wird das Schicksal des zweiten Anlaufs auf dem Gebiete der Alters- und Hinterlassenenversicherung sein?

Die gegenwärtige Vorlage ist bedeutend umfangreicher und tiefergreifend als die Vorlage von 1931; sie ist aber auch sozial viel wertvoller und weiterreichend. Es ist der Versuch einer umfassenden, eidgenössischen Lösung des Problems der Alters- und Hinterlassenenversicherung unter Berücksichtigung der sozialen Bedürfnisse der verschiedenen Wirtschaftsgruppen, unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem System der Ausgleichskassen und unter Berücksichtigung der großen Entwicklung des privaten Versicherungswesens bis in unsere Tage. Es ist aber auch der Versuch einer eminent sozialen Ausgestaltung des Versicherungswerkes. Der Gesetzesentwurf versucht etwas Großes: Ein Maximum an individueller Gerechtigkeit soll mit einem Maximum an sozialem Ausgleich verbunden werden. Wenn es gelingt, das große Werk durchzusetzen, wird die Schweiz eines der schönsten und fortschrittlichsten Gesetze auf dem Gebiete der Alters- und Hinterlassenenversicherung besitzen.“

W. A.