Zeitschrift: Der Armenpfleger : Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens

Herausgeber: Schweizerische Armenpfleger-Konferenz

Band: 21 (1924)

Heft: 1

Artikel: Zur Frage der Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung

Autor: Giorgio, H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-837516

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 20.08.2025

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

Der Armenpfleger

Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge.
Offizielles Organ der Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz.
Beilage zum „Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung".

Redaktion: Pfarrer A. Wild, Zürich 2. | Verlag und Expedition: Art. Institut Orell Füßli, Zürich.

„Der Armenpfleger" erscheint monatlich.
Jährlicher Abonnementspreis für direkte Abonnenten Fr. 6.—, für Postabonnenten Fr. 6.20.
Insertionspreis pro Nonpareille-Zeile 20 Cts.

21. Jahrgang | 1. Januar 1924 | Nr. 1

Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet.

Zur Frage der Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung*).

Von Dr. H. Giorgio, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung.

Als typisch für die eidg. Sozialgesetzgebung darf vielleicht eine gewisse Ungleichmäßigkeit der Entwicklung bezeichnet werden. Auf eingreifende Maßnahmen, die eines idealistischen Zuges und sogar eines gewissen Wagemutes nicht entbehren, folgen längere Perioden der Beharrung und heftiger Kämpfe um die Ausübung anerkannter Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes. Die Erscheinung zeigt sich in der Fabrikgesetzgebung wie in der Gewerbegesetzgebung. Sie tritt in der Geschichte des Art. 34bis der Bundesverfassung, der Bestimmung über die Kranken- und Unfallversicherung, zutage, die, im Jahre 1890 mit überwältigendem Volks- und Ständemehr angenommen, erst im Jahre 1914, nach einem vergeblichen frühern Versuche, mit der Inkraftsetzung der Krankenversicherung, und erst im Frühjahr 1918 mit der Betriebseröffnung der schweizerischen Unfallversicherungsanstalt ihre Vollziehung gefunden hat. Aehnlich scheint sich die weitere Entwicklung der Sozialversicherungsgesetzgebung gestalten zu wollen. Doch wird diesen Gang begreifen und sich damit abfinden, wer erkennt, daß er tief in unserem staatlichen Wesen verwurzelt ist. Bildet schon in Ländern mit strafferer Zusammenfassung der öffentlichen Gewalt die soziale Gesetzgebung ein umstrittenes Gebiet staatlicher Tätigkeit, zumal heute, wo in vermehrtem Maße wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind, so muß dies besonders gelten für einen Staat wie den unsrigen, mit zweifacher, das Staatsgebiet beschlagender Staatshoheit und mit so ausgesprochener Beteiligung des Volkes an der Bildung des Staatswillens. Ganz besonders bekommt aber die Sozialversicherung diese Hemmungen zu verspüren, indem sie nicht nur zu geben bestimmt ist, sondern auch von den breitesten Schichten des Volkes pekuniäre Opfer verlangt. Denn, wenn wir daran gehen wollen, auf breiter Basis die Lage unserer Greise und unserer Invaliden, unserer Witwen und Waisen zu verbessern, so verlangt das einen Aufwand, der durch andere Verteilung und, sofern wir im übrigen unsere vielfach hochgeschraubte Lebenshaltung

*) Nach dem Referate in der Armenpflegerkonferenz in Glarus vom 20. Oktober 1923.

unverändert aufrecht erhalten wollen, durch eine Steigerung unseres Volkseinkommens aufgebracht werden muß.

Für die Verfassungsvorlage betreffend die Uebertragung des Gesetzgebungsrechtes im Gebiete der Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung an den Bund, die zurzeit vor den eidg. Räten liegt, tritt erschwerend hinzu, daß zum ersten Male seit der Einführung unserer geltenden Bundesverfassung die Durchführung einer neuen sozialen Aufgabe vom Bunde nur unter der Bedingung übernommen wird, daß ihm auch die erforderliche Ausdehnung seiner Finanzhoheit bewilligt werde. Die Verbindung von Versicherungs- und Finanzierungsfrage ist schon wiederholt kritisiert worden. Sie vermag vielleicht die Vorlage zu gefährden, indem sich zu den Gegnern des Versicherungswerkes die Gegner der einen oder andern finanziellen Maßnahme gesellen werden. Soll aber die Versicherungsvorlage nicht auf lange Jahre hinaus verheißungsvolles Programm bleiben, so darf auf die Erschließung regelmäßig fließender neuer Finanzquellen des Bundes für sie nicht verzichtet werden. Denn eine Sozialversicherung, speziell eine obligatorische, ohne finanzielle Beteiligung des Gemeinwesens ist undenkbar.

Die vielen politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die der Ausdehnung der Sozialversicherung bei uns entgegenstehen, und zwar heute in ganz besonderem Maße, sind denn auch auf den Gang der parlamentarischen Beratung der Verfassungsvorlage nicht ohne Einfluß geblieben. Es ist daher unrecht, in dem ehrlichen Streben aller Beteiligten, eine Vorlage bereit zu stellen, welche die Mehrheit nicht nur des Volkes, sondern auch der Stände finden kann, Mangel an gutem Willen zu erblicken. Nur ein Kompromiß zwischen den vielen auseinandergehenden Auffassungen kann auch hier zum guten Ende führen, eine Politik, die wir übrigens nicht zu scheuen brauchen, liegt sie doch unserer ganzen historischen Entwicklung zugrunde und hat sie uns allein durch viele Fährlichkeiten unserer Geschichte hindurchgeführt.

Die Verbindung von Versicherungs- und Finanzierungsvorlage hat es auch mit sich gebracht, daß man schon im heutigen Stadium der Gesetzgebungsarbeiten mehr vielleicht als bekömmlich ist, sich öffentlich mit der Gestaltung der Versicherung befassen muß. Die Anforderungen an die öffentlichen Finanzen werden aber ganz wesentlich von dieser Gestaltung und von der Verteilung der Versicherungslast zwischen Privaten und Gemeinwesen abhängen, so daß auch für die politisch wohl schwierigste Frage im ganzen Fragenkomplex, die der Eröffnung neuer Finanzquellen für den Bund, eine befriedigende Lösung nur gefunden werden kann, wenn man sich vorher über den Finanzbedarf der Versicherung und dazu über ihren möglichen Umfang sorgfältig Rechenschaft gibt. Die in dieser Hinsicht durchgeführten Studien, wenn sie auch im Verfassungsartikel nicht direkten Ausdruck finden, vermögen zudem auf die Abstimmung des Volkes und der Stände hin über die Ausführung des Verfassungsartikels Klarheit zu bringen und so vielleicht da und dort Mißtrauen zu beseitigen, endlich auch, wenn die Abstimmung positiv verläuft, die Verwirklichung der Ausführungsgesetzgebung zu beschleunigen.

Ueber einige leitende Gesichtspunkte, wie sie für eine solche Gesetzgebung vielleicht in Aussicht genommen werden können, und im Zusammenhang damit über die Fragen, die gegenwärtig in bezug auf die Fertigstellung der Verfassungsvorlage im Vordergrunde stehen, Simultan- oder Sukzessiveinführung der verschiedenen Versicherungszweige, Berücksichtigung der Organisation in der

Verfassung, seien mir einige wenige, als persönlich aufzufassende Ausführungen gestattet, während die Frage, woraus der Bund seinen finanziellen Anteil an der Versicherung schöpfen soll, hier natürlich unerörtert bleiben muß.

Wer sich mit Sozialversicherungsgesetzgebung beschäftigt, hat sich stets Ziel und natürliche Grenzen einer jeden sozialen Versicherung vor Augen zu halten. Dazu gehört vor allem die Ueberlegung, daß jede Versicherung letzten Endes, wie immer die Versicherungslast verteilt wird, von der nationalen Produktion getragen werden muß. Wenn wir bedenken, daß unsere Wirtschaft jährlich nur für unsere allerdings hochwertige obligatorische Unfallversicherung gegen 50 Millionen aufbringt, und für unsere bescheidene Krankenversicherung durch die anerkannten Krankenkassen, in denen erst etwa ein Viertel der Bevölkerung versichert ist, jährlich gegen 30 Millionen, zusammen etwa 80 Millionen, sowie daß schon vor dem Kriege zahlreiche unserer Industrien außerordentlich knapp kalkulieren mußten, so werden wir uns mit unsern Anforderungen an die Erweiterung der Sozialversicherung in bescheidenen Grenzen halten müssen. Damit soll nicht gesagt sein, daß eine bessere Regelung des Verbrauchs im privaten wie im öffentlichen Haushalte nicht noch erhebliche Mittel zu sozialen Zwecken bereit zu stellen gestatten würde. Man denke nur an unseren jährlichen Verbrauch an Alkohol von etwa 700 Millionen Franken, der zu einem guten Teil unsere Handelsbilanz belastet. Doch wird man nicht übersehen dürfen, daß bei aller Achtung vor dem Sparsinn und der Vorsorge für die Zukunft bei dem gesunden und arbeitskräftigen Menschen eben doch die Gegenwart ihr Recht behält, und so auch vorwiegend den Kreis seiner Bedürfnisse und damit die Regelung seines Verbrauches bestimmt.

Daher wird eine Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung nie dem Volksganzen oder großen Teilen davon eine Versorgung auch nur mit einem vollen Existenzminimum geben können, sondern es kann sich höchstens darum handeln, eine Mindestfürsorge zu gewähren, die in Verbindung mit andern Ressourcen oder einer zweckmäßigen Gemeinschaftsorganisation sowie anderen Fürsorgemaßnahmen die Existenz zu sichern und die Armengenössigkeit einzudämmen vermag. Vor allem wird der privaten Fürsorge durch Verbände oder den Arbeitgeber stets ein weiter Spielraum bleiben müssen. Es wird auf sie nicht verzichtet werden können, ebensowenig wie diese Fürsorge für sich allein hinwiederum das soziale Bedürfnis breiter Schichten zu befriedigen vermag. Der Vorzug der sozialen Versicherung gegenüber andern Fürsorgeformen liegt darin, besonders wenn die Beteiligung von Staats wegen als Pflicht auferlegt wird, daß auch die Volksschichten, die sich sonst dem Gemeinwesen anheim zu geben pflegen, an der öffentlichen Wohlfahrtspflege mit einem bescheidenen Anteil mitzutragen haben, ein Anteil, der, wenn er sich wirklich in bescheidenen Grenzen hält, durch etwelche Umstellung des Verbrauches in den meisten Einzelwirtschaften wohl aufgebracht werden kann.

Diese wirtschaftlichen, politischen und sozialen Erwägungen führen uns im wesentlichen zu folgenden Postulaten:

Dem Gedanken der Sozialversicherung ist vor dem einer Volksfürsorge aus allgemeinen Staatsmitteln der Vorzug zu geben. Eine solche Fürsorge könnte zwar des Apparates, den die Versicherung zur Feststellung des Kreises der Versicherten, zur Aufbringung der Beiträge, zur Verwaltung der Gelder bedarf, entbehren und, sofern sie aus den bestehenden und neuen Steuern gedeckt würde, sich im wesentlichen der bisherigen Steuererhebungsorgane bedienen. Sie würde aber ganz erhebliche Mittel verschlingen und müßte zum weitaus größten Teile

doch wieder von denjenigen getragen werden, welche heute schon die Staatslasten fast ausschließlich tragen. Der Fürsorge, deren Leistungen natürlich nur im Falle einer gewissen Bedürftigkeit ausgerichtet werden dürften, würde der Geruch der Armengenössigkeit verbleiben. Für die Selbstverwaltung der Beteiligten wäre in einer Fürsorge wohl kein Raum. Bei uns in der Schweiz würde die Fürsorge zudem entweder die vollständige Revolutionierung des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen verlangen oder dann eine unerträgliche Vermehrung der Steuerlast vieler Kantone mit sich bringen, beides ganz ungangbare Wege. Der Gedanke der Fürsorge hat denn auch in der ausländischen Gesetzgebung keine Fortschritte gemacht.

Die Versicherung ist von Bundes wegen einzuführen und in einem gesetzlich zu bestimmenden Umfange obligatorisch zu erklären. Die Kantone sind keine Wirtschaftsgebiete, und wir müssen uns vor einer Vermehrung der Ungleichheit der Belastung unserer Wirtschaft in verschiedenen Landesteilen hüten. Unsere Bevölkerung wandert stark. Nur mit dem Obligatorium wird das Ziel der Heranziehung auch der wirtschaftlich schwachen Volksschichten zu einer minimalen Selbstfürsorge zu erreichen sein. Die freiwillige Sozialversicherung hat im allgemeinen versagt. Auch die freiwillige Krankenversicherung kraft des Bundesgesetzes vom 13. Juni 1911 umfaßt bloß etwa einen Viertel der Bevölkerung, darunter vielfach gerade die Personen nicht, die sie am nötigsten hätten. Die Entwicklung stagniert heute bedenklich. Die Kantone und Gemeinden haben von der Möglichkeit, auf ihrem Gebiete das Krankenversicherungsobligatorium einzuführen, nur geringen Gebrauch gemacht. Der Gedanke des Obligatoriums der Sozialversicherung steht denn gegenwärtig auch im Auslande im Vordergrunde. Bemerkenswert ist, daß ostschweizerische Kantone, welche eine Alters- und Invalidenversicherung besitzen oder einzuführen im Begriffe sind, wie Glarus und Appenzell A.-Rh., auf dem Boden sogar des allgemeinen Obligatoriums stehen.

Bei der Umschreibung des Obligatoriums wird man berücksichtigen müssen, daß unsere Sozialversicherung keine Klassenversicherung ist, wie vielfach die ausländische Versicherung, sondern sich zur Volksversicherung entwickelt. Auch bei der Beschränkung auf bestimmte Schichten des Volkes wird man doch nicht einseitig bloß die unselbständig Erwerbenden einbeziehen dürfen, sondern die Gesetzgebung auf die wirtschaftlich schwächern Schichten der selbständig Erwerbenden auszudehnen haben, deren Bedürfnis nach Sozialversicherung wohl ein ebenso großes, wenn nicht noch größeres ist, als das vieler unselbständig erwerbenden Personen. Nur unter diesen Umständen dürfte unsere Sozialversicherung auch von der innern Ueberzeugung unseres Volkes getragen werden. Endlich dürfen wir nicht vergessen, daß die Schweiz in bezug auf Versicherung keinen jungfräulichen Boden mehr darstellt, daß eine entwickelte Privatversicherung und eine noch im Fortschreiten befindliche Arbeitgeber- und Verbandsfürsorge einen Teil des Versicherungsbedürfnisses schon jetzt decken, und daß deshalb bei der Durchführung der öffentlichen Sozialversicherung darauf Rücksicht zu nehmen ist, soweit es sich mit den sozialen Anforderungen an die neue Gesetzgebung verträgt.

Die Ausgestaltung unserer Sozialversicherung zur Volksversicherung legt uns aber in bezug auf Auswahl der Versicherungszweige und Inhalt der Versicherung gewisse Beschränkungen auf, die auch nicht gestatten, ohne weiteres ausländische Arbeiten auf diesem Gebiete zur Richtschnur zu nehmen. An eine gleichzeitige Einführung aller Versicherungszweige ist heute wohl nicht mehr zu denken; sie war auch von Anfang an nur in Aussicht genommen, sofern und soweit die Verhältnisse es erlauben. Bei einer Verwirklichung aller Zweige bestände die

Gefahr allzu dürftiger Ausstattung jeden Zweiges, so daß die Versicherung ihren sozialen Wert zum guten Teil verlöre. Glücklicherweise ist die Ueberzeugung, daß man schrittweise vorgehen müsse, in unserem Volke weit verbreitet. Dagegen geht die öffentliche Meinung fehl, wenn sie sich vielfach auf die Vorwegnahme der Altersversicherung für sich allein versteift. Die Wahrscheinlichkeit, Bezüger einer Altersrente zu werden, ist relativ gering, der Unterschied zwischen Erwartung und Erfüllung infolgedessen so groß, daß eine solche reine Altersversicherung wohl bald als Last empfunden würde. Sie widerspricht auch den Erfahrungen der privaten Lebensversicherung, wo heute die auf einen bestimmten Erlebensfall oder auf den Tod gestellte sogenannte gemischte Versicherung, die fast ausschließliche Versicherungsform geworden ist. Wer nur an eine Altersversicherung denkt, wird es vorziehen, individuell Mittel zu kapitalisieren und bei Eintritt des Versicherungsbedürfnisses durch Kapitalhingabe eine Rente in einem dannzumal den Zinsertrag des Kapitals übersteigenden Betrage zu erwerben. So ist das angesammelte Geld, wenn er vor Erwerbung der Rente stirbt, wenigstens seinen Erben nicht verloren oder seiner Disposition nicht entzogen. An solchen natürlichen ökonomischen Erwägungen und Erfahrungen darf auch der Gesetzgeber der Sozialversicherung nicht achtlos vorübergehen. Die Altersversicherung ist denn auch noch nirgends als Zweig der Sozialversicherung für sich allein eingeführt worden. Nun liegt es nahe, an eine Kombination einer Altersversicherung mit einer Invalidenversicherung zu denken. Die meisten ausländischen Gesetzgebungen und bei uns der Kanton Glarus, der auf diesem Gebiete vorausgegangen ist, haben diesen Weg beschritten. Das Alter mag ja versicherungswirtschaftlich als ein Spezialfall der Invalidität erscheinen oder die Invalidenrente als eine Art zeitlich vorgeschobener Altersrente. Doch kann das, wenn wir praktische Gesetzgebungspolitik treiben wollen, nicht ausschlaggebend sein. Es unterliegt wohl keinem Zweifel, daß im Volke starke Antipathie gegen eine Invalidenversicherung besteht. Man befürchtet hier mehr als bei andern Versicherungszweigen Mißbräuche. Diese Befürchtungen werden durch gewisse Erfahrungen mit der Militärversicherung genährt. In der Tat stößt die Durchführung einer Invalidenversicherung, in welcher der Rechtsanspruch nicht an eine eindeutig feststellbare Tatsache, wie bestimmtes Alter oder Tod, anknüpft, sondern von der vorwiegend medizinischen und wirtschaftlichen Würdigung schwer zu erfassender Tatbestände und von der Auslegung bestimmter Rechtsbegriffe abhängt, auf besondere Schwierigkeiten, die nicht überschätzt werden dürfen, mit denen man aber doch rechnen muß und die geeignet sind, das Institut zu diskreditieren. Gegen eine mißbräuchliche Ausnützung der Invalidenversicherung hilft am besten die Uebertragung eines Teiles des Risikos an kleinere Organisationen der Versicherten, die es im wesentlichen selbständig verwalten und in denen die Versicherten sich gegenseitig stark kontrollieren. Diese Forderung, sowie der Umstand, daß die beste Invalidenversicherung in der Invaliditätsverhütung und damit in der Krankheitsverhütung und Krankenpflege liegt, weisen auf ihre Verbindung mit der Krankenversicherung und der allgemeinen Gesundheitspflege hin. Das erforderliche finanzielle und technische Rückgrat der Versicherung kann durch eine Zusammenfassung der lokalen Organisationen zu Rückversicherungsverbänden oder sonst durch Rückversicherung eines Teiles des Risikos hergestellt werden.

Empfiehlt es sich infolgedessen, die Invalidenversicherung zurückzustellen, so dürfte die Ausgestaltung der verlangten Altersversicherung zu einer Familienversicherung durch zweckmäßige Kombination

mit einer bescheidenen Hinterlassenenversicherung dem Empfinden weiter Kreise unseres Volkes entsprechen. Die Familie ist die Zelle des Gemeinwesens; die Familiengemeinschaft muß gerade in der heutigen Zeit gestärkt werden. Trotz aller Förderung der Lebensversicherung besteht für breite Schichten heute noch keine Familienfürsorge, und auch eine geringe Versicherungsleistung wird beim Wegfall des Ernährers den Witwen und den Waisen ein wertvolles Hilfsmittel im verschärften Kampfe um die Existenz sein. Alters- und Hinterlassenenversicherung sind aber gegenüber den andern Versicherungszweigen der Natur des Risikos nach einfach zu verwalten, ein Vorteil, der gerade bei der Abneigung unseres Volkes gegen umständliche Verwaltungsmaßnahmen nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Wir haben auf den Zusammenhang der Sozialversicherung mit der Tragfähigkeit der Volkswirtschaft hingewiesen, zugleich aber auch darauf, daß durch zweckmäßige Verteilung der Lasten eine vorsichtig bemessene Versicherung wohl ertragen werden könnte. Die Gestaltung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung ihrem personellen und sachlichen Umfange nach ist somit zum guten Teil ein Problem zweckmäßiger Verteilung einer Wirtschaftslast.

An der Tragung dieser Last haben die Versicherten und das Gemeinwesen teilzunehmen, und zwar am Anteile des letztern der Bund, die Kantone und die Gemeinden. Es ist unrichtig, einer Gruppe der Beteiligten die Hauptlast aufzuerlegen. Nur bei tunlichst proportionierter Heranziehung aller Beteiligten, stets in den Grenzen der allgemeinen Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft, wird es möglich sein, ohne tiefere Störung gegebener wirtschaftlicher und politischer Verhältnisse auszukommen und die Versicherung zu verwirklichen. Dabei mag ja dem Bunde ein größerer Anteil an der Last gegenüber Kantonen und Gemeinden immerhin zugemessen werden. Wir werden im besonderen dem Umstande Rechnung tragen müssen, daß gerade dort, wo eine wirtschaftlich wenig leistungsfähige Bevölkerung wohnt, in unseren Gebirgsgegenden, auch Kantone und Gemeinden bei der geringen Steuerkraft nur wenig werden helfen können. Daher wird, wenn die Versicherung auf diese Bevölkerungsteile Anwendung finden soll, eine niedrige Grundleistung gewählt werden müssen, was um so leichter geht, als auch die Lebensbedürfnisse in diesen Landesgebieten nicht große sind. Der vermehrten Leistungsfähigkeit der Bevölkerung anderer Gebiete und dem entsprechenden Bedürfnis nach höheren Versicherungsleistungen mag durch eine Zusatzversicherung entsprochen werden. Ueber die zulässige Grenze der Belastung des einzelnen Versicherten mit Beiträgen an die Versicherung vermögen vielleicht steuerstatistische Erhebungen in Verbindung mit einer Haushaltungsstatistik Anhaltspunkte zu liefern. Daneben kann aber gerade in dieser Frage die ausländische und inländische Gesetzgebung mit Nutzen herangezogen werden. Sie zeigt, daß man überall, und besonders da, wo die Versicherung sich zur Volksversicherung gestaltet hat, sehr vorsichtig zu Werke gegangen ist. Die Versicherungsleistungen sind für die untern und mittleren Kategorien der Versicherten überall durchaus bescheidene und nur ganz wenige Gesetzgebungen kennen für die höchstbezahlten Kategorien von Versicherten höhere Leistungen, denen aber dann auch entsprechend höhere Beiträge gegenüberstehen. Es hat in der Tat keinen Sinn, dem Versicherten Beiträge aufzuerlegen, die er in der Regel nicht bezahlen kann, und ihn so der Betreibung oder in der Form der Haftung des Gemeinwesens für die Beiträge doch wieder der Armengenössigkeit auszusetzen, die man ja gerade durch die Versicherung bekämpfen will. Man wird vor allem vermeiden müssen, das Familienhaupt zu sehr zu belasten. Deshalb wird man gut tun,

den Eintritt in die Versicherungspflicht auf ein Alter festzusetzen, in dem die Eltern im allgemeinen der Sorge für die Kinder enthoben sind, z. B. auf das zurückgelegte 22. Altersjahr. Im gleichen Gedankengange dürfte es sich empfehlen, nur den Mann auf eine Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verpflichten in der Meinung, daß die Altersversicherung der verheirateten Frau in der Bezahlung einer Witwenrente bis zu ihrem Ableben und in der Aufrechterhaltung des Anspruches auf Witwenrente, auch wenn ihr Mann bereits Altersrentner ist, gewährt wäre. Der ledigen Frau wäre die Altersversicherung als Zwangsversicherung zu öffnen mit dem Recht der freiwilligen Weiterführung oder der Uebertragung auf die kombinierte Versicherung des Mannes bei der Verheiratung. Am Bezug der Altersrente vom zurückgelegten 65. Altersjahr an wird man festhalten müssen, besonders wenn man die Invalidenversicherung zurückstellt, soll nicht für viele Versicherte vor dem Beginn des Rentenbezuges ein Zustand der Hilfsbedürftigkeit eintreten.

Ein Aufgehen der Altersversicherung der verheirateten Frau in der Hinterlassenenversicherung des Mannes wird allerdings empfunden werden, wenn beide Ehegatten in höherem Alter noch leben und im wesentlichen auf die Altersrente des Mannes angewiesen sind. Durch Rentenzuschüsse des Staates wird man in solchen Fällen nachhelfen können. Dafür bietet die Entlastung des Ehemannes, der in der Regel nur noch einen einzigen Versicherungsbeitrag wird aufbringen müssen, einen wesentlichen Vorteil.

Amtliche Berechnungen, auf der Basis des versicherungstechnischen Prämiendeckungskapitalverfahrens angestellt, haben gezeigt, daß bei rund 750,000 Männern im Alter zwischen 22 und 65 Jahren für die auf die Hälfte geschätzte Zahl Minderbemittelter mit einem Beitrag des Versicherten von etwa 30 Fr. und des Gemeinwesens von ebensoviel eine kombinierte Versicherung auf 400 Fr. Altersrente vom zurückgelegten 65. Altersjahre an und von 400 Fr. Hinterlassenenrente zugunsten der Ehefrau und der Kinder bis zum zurückgelegten 18. Altersjahr geschaffen werden könnte. Die Verwaltungskosten dürfen auf 2—3 Fr. für die einzelne Versicherung geschätzt werden. Selbstverständlich scheint uns, daß die Leistung des Gemeinwesens auf die Minderbemittelten zu beschränken ist. Solchermaßen wirkt die Sozialversicherung im Sinne des sozialen Ausgleichs.

Ein Beitrag von 30 Fr. oder etwa 10 Rappen auf den Arbeitstag, auf dem ein allfällig für die unselbständig Erwerbenden zu erwirkender Arbeitgeberbeitrag nicht einkalkuliert ist, dürfte auch von den wirtschaftlich schwächsten Schichten unserer Bevölkerung noch aufgebracht werden können. Die Belastung des Gemeinwesens aus den von ihm aufzubringenden Prämienanteilen würde bei dieser Berechnung rund 12 Millionen Fr. ausmachen, welche vielleicht hälftig auf Bund und Kantone verteilt werden könnten. Dazu käme die Belastung der Gemeinden mit den Prämien derjenigen, die aus dem einen oder andern Grunde auch die 30 Fr. ganz oder teilweise nicht aufzubringen vermögen. Diese Belastung dürfte sich aber in erträglichen Grenzen halten und zum guten Teil durch die Entlastung im Gebiete des Armenwesens kompensiert werden. Ein Beitrag von 30 Fr. für die minderbemittelten Männer erscheint im Hinblick auf die sozial äußerst wertvolle Kombination von Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht hoch, wenn man bedenkt, daß Glarus für eine Alters- und Invalidenversicherung mit Renten im Rahmen von etwa 150—300 Fr. einen Kopfbeitrag von 6 Fr. für Mann und Frau, also für ein Ehepaar von 12 Fr. einfordert und daß das neueste Projekt des Kantons Appenzell A.-Rh. nach Zeitungsberichten für eine

reine Altersversicherung mit 400 Fr. Altersrente mit einem Kopfbeitrag von 10 Fr., also für Mann und Frau zusammen von 20 Fr. jährlich rechnet.

Die Belastung der ledigen Frauen für die reine Altersrente von 400 Fr. in der eidgenössischen Versicherung wird natürlich bescheiden sein, und entsprechend wird auch die Inanspruchnahme des Gemeinwesens eine geringe bleiben, so daß sie hier dahingestellt bleiben kann. Hervorgehoben muß werden, daß die Einheitsprämie für alle Eintrittsalter gilt und daß die Rente nur bei maximaler Versicherungsdauer im Betrage von 400 Fr. an Altersrente und von 400 Fr. an Hinterlassenenrente ausgerichtet werden kann. Weiß man sich in dieser Weise zu bescheiden, so dürfte es wohl möglich sein, mit den Kantonen im Sinne der Erhältlichmachung eines Beitrages von insgesamt 6—7 Millionen Fr. an Prämiensubventionen mit Erfolg zu verhandeln. Der Bund hat zu der gleich hohen Summe noch einen Beitrag von etwa 10—15 Millionen für eine bescheidene Altersfürsorge an Greise zu leisten, die wegen Ueberalterung nicht mehr in die Versicherung aufgenommen werden können, wobei das Grenzalter für die Aufnahme in die Versicherung auf 50 Jahre festgesetzt werden könnte; sowie für die Gewährung von Rentenzuschüssen an bedürftige Altersrentner und an Bezüger von Hinterlassenenrente. Da die Zahl der Altersrentner und der Bezüger von Hinterlassenenrenten nur allmählich anwachsen wird, während entsprechend die Zahl der wegen Ueberalterung ausgeschlossenen Fürsorgerentner abnimmt, so ist für eine Ausgleichung der Belastung des Bundes gesorgt.

Für die Fertigstellung der Verfassungsvorlage auf Uebertragung des Gesetzgebungsrechtes an den Bund ist, wie bereits erwähnt, mit Rücksicht auf die Finanzierung vor allem Klarheit über den Finanzbedarf notwendig. Hinter diese Aufgabe tritt vorläufig die Frage der Verwaltungsorganisation zurück. Sie soll im Verfassungsentwurfe nicht gelöst, sondern es soll nur eine nach allen Richtungen die Freiheit wahrende Formulierung gewählt werden. Immerhin beschäftigt die Organisationsfrage heute schon die öffentliche Meinung, und man wird dem Volke auf die Verfassungsabstimmung hin Aufschluß wenigstens in grundsätzlicher Beziehung geben müssen. Daher mögen mir noch einige Bemerkungen gestattet sein:

Zwei Fragenkomplexe stehen hier im Vordergrund des Interesses. Soll eine staatswirtschaftliche oder eine vorwiegend privatwirtschaftliche Organisation gewählt werden? Wie soll sich die neue Versicherung zur bestehenden und noch fortschreitenden Fürsorge durch Arbeitgeber und durch Verbände verhalten?

Eine sachgemäße Organisation einer obligatorischen Sozialversicherung hat folgende wesentliche Anforderungen zu erfüllen: Sie soll absolute Sicherheit für die Erfüllung der Versicherungsansprüche, die volle Freizügigkeit und die restlose dauernde Erfassung des Versicherungsbestandes gewährleisten. Von diesen wesentlichen Anforderungen abgesehen, bietet die Organisation einer Alters- und Hinterbliebenenversicherung wenig Schwierigkeiten, erheblich weniger als eine Invaliden- oder Unfallversicherung, ja auch weniger als eine Krankenversicherung.

Die Sorge für die Sicherheit und für die Erfüllung der Versicherungspflicht macht eine direkte Mitwirkung des Gemeinwesens unentbehrlich. Für die Sicherheit wird im Wege einer scharfen Aufsicht des Staates über den Versicherungsträger und der Aufstellung von Normativbestimmungen über dessen ganze Finanzgebarung gesorgt werden müssen, möge nun Versicherungsträger sein wer da wolle. Diese Aufgabe dürfte dem Bunde als Schöpfer der Versicherung zufallen. Für die Aufnahme des Versicherungsbestandes dagegen wird man zweckmäßigerweise an die Gemeinden gelangen, als dem engsten Territorialverbande,

in dem die Versicherten zusammengefaßt sind und wo sie daher am ehesten erfaßt werden können. Wird ihnen auch noch der Prämieninkasso überhaupt oder zum mindesten im Säumnisfalle übertragen, so dürfte sich damit auch die Frage ihrer Haftung für die uneinbringlichen Prämien auf einfachste Weise regulieren. Wer soll nun Versicherungsträger, d. h. Gläubiger der Versicherungsprämien und der andern Zuwendungen an die Versicherung, sowie Schuldner der Versicherungsleistungen sein? Wer soll für diesen Versicherungsträger die Fäden der Verwaltung der Versicherung in der Hand halten und in dieser Eigenschaft auch nach außen die Verantwortung für den geordneten und rationellen Gang der Versicherung übernehmen? Soll es der Bund oder eine von ihm gegründete Stiftung, sollen es die Kantone oder sollen es endlich privatwirtschaftliche Organisationen sein? Hierüber gehen die Ansichten auseinander von der Befürwortung einer zentralistischen Lösung bis zu der eines losen Konglomerates von allen möglichen Versicherungskassen, die nach gewissen, vom Bunde aufgestellten Grundsätzen in bezug auf Mindestleistungen, Sicherheit und Freizügigkeit Versicherung zu treiben hätten. Der Betrieb einer Alters- und Hinterlassenenversicherung mit ihrem gewaltigen Finanzbedarfe, der mit dem Betriebe der Krankenversicherung nicht verglichen werden kann, verlangt von vornherein eine gewisse Konzentration in den Händen von Organisationen, in denen die Gewähr für eine versicherungstechnisch einwandfreie Führung und eine finanztechnisch richtige Verwaltung der Gelder gegeben ist. Die Anforderungen, die man heute schon von Staatswegen an die Unternehmungen der privaten Lebensversicherung stellt, werden gegenüber den Trägern einer obligatorischen Alters- und Hinterlassenenversicherung ganz erheblich verschärft werden müssen. Kann aus politischen und andern Rücksichten an die Gründung einer zentralen einzigen Anstalt nicht gedacht werden, so muß doch eine Organisation gesucht werden, welche die genannten Anforderungen zu befriedigen, im besonderen die notwendige Beschränkung in bezug auf Zahl und Eignung der Versicherungsträger zu garantieren vermag. Hier öffnen sich zwei Wege: Heranziehung der privaten konzessionierten schweizerischen Versicherungsunternehmungen der Lebens- und Rentenbranche unter allen erforderlichen Kautelen für die Sicherung der Rentenansprüche, sowie für eine dem sozialen Charakter gemäße Verwaltung der Versicherung. Oder Durchführung der Versicherung mit Hilfe der Kantone, sei es durch einen öffentlichrechtlichen Verband als Versicherungsträger mit Verlegung der hauptsächlichsten Verwaltungsfunktionen in die Kantone oder gar mit den Kantonen als Versicherungsträgern, die bloß unter der Oberaufsicht des Bundes nach einheitlichen Grundsätzen eine Versicherung einzurichten hätten, deren weitere Organisation aber mit Genehmigung des Bundes ihnen überlassen wäre, wobei in gesetzlicher Form für eine einfache und reibungslose Freizügigkeit im ganzen Gebiete der Schweiz gesorgt werden müßte.

Mit der Privatversicherung schweben zurzeit Verhandlungen über die Art und Weise, wie diese Versicherungsgesetzgebung unter ihrer Beteiligung angelegt werden könnte, aber auch die andere Organisationsform wird man sich überlegen müssen. Bei beiden Formen wird es sich empfehlen, bestehende Versicherungen, die den Anforderungen der obligatorischen Versicherung entsprechen, als Ersatzversicherungen unter Wahrung ihrer vermögensrechtlichen Selbständigkeit, in die allgemeine Versicherung einzugliedern, damit nicht eine doppelte Belastung getragen werden muß. Eine solche Eingliederung dürfte ohne allzu große Schwierigkeiten möglich sein, entweder so, daß die bestehenden Versiche-

rungen bloß den Prämieneinzug und die Ausrichtung der Versicherungsleistungen für die allgemeine Versicherung übernehmen, sonst aber als selbständige Versicherer weiter tätig sind, oder so, daß sie bis zur Höhe der Leistungen der obligatorischen Versicherung als Mitversicherer und unter Rückversicherung bei der allgemeinen Versicherungsorganisation mitwirken.

Die Einrichtung einer Sozialversicherung verlangt mannigfache Würdigungen politischer, sozialpolitischer und technischer Natur. Mit Schlagworten und ungestümem Drängen kann das Problem nicht gelöst werden. Ruhige Ueberlegung ist der schweizerischen Sozialversicherung bisher nur wohlbekommen. Der nüchterne Sinn unseres Volkes verlangt, daß man genau wisse, was man will und wohin man will. Doch zeigt uns gerade das Beispiel von Glarus, daß Verständnis für eine weise überdachte Sozialversicherung besteht. Wenn man sich an wirtschaftliche und politische Möglichkeiten hält, so dürfte es gelingen, in absehbarer Zeit auch auf eidgenössischem Boden die Frage einer Erweiterung der Sozialversicherung zur positiven Lösung zu bringen.

Erfahrungen mit dem Aufenthaltsprinzip in Holland.

Von Dr. J. Everts, Amsterdam.

Das Aufenthaltsprinzip, das in Holland bei der Zuschußgewährung maßgebend ist, kommt zum Ausdruck in § 30 des Armengesetzes.

Der Vorstand der städtischen Armenverwaltung an dem Orte, wo sich der Arme aufhält, entscheidet über die Anfrage um Zuschuß, ohne daß Berufung eingelegt werden kann. Besteht also in einer Stadt eine Armenverwaltung, und es hält sich daselbst ein Armer auf, der um Zuschuß bittet, so hat diese Verwaltung über die Bitte zu entscheiden, und sie darf den Armen nicht an eine andere Stadt verweisen. Entschließt die Verwaltung sich zur Unterstützung, so hat sie auch die Kosten zu tragen. Wenn der Arme seinen Wohnort wechselt, fällt die Unterstützung fort, und er wird anderswo ein neues Gesuch um Unterstützung an die Armenverwaltung zu richten haben.

Eine Ausnahme von dem Prinzip, daß die Verwaltung des Aufenhaltsortes die Unterstützung erteilt, ist für die Unterbringung gemacht worden. Wenn nämlich mit der Unterstützung die Versorgung des Armen in einer andern Stadt verbunden ist, dann betrachtet man den Armen, was die Fortsetzung der Unterstützung anbetrifft, als zu der Stadt gehörig, wo er sich ursprünglich gemeldet hat.

Von dem Prinzip, daß die Verwaltung, welche den Zuschuß gewährt, auch die Kosten trägt, gibt es eine weitere Ausnahme, nämlich wenn Zuschiebung stattgefunden hat. Wenn ein Armer, der auf Kosten einer Verwaltung unterstützt wird, bei seiner Ankunft in dieser Stadt oder kurze Zeit nachher in einen Zustand gerät, welcher Unterstützung notwendig macht, und wenn die Armenverwaltung gute Gründe hat, anzunehmen, daß der Einfluß, entweder des Bürgermeisters, der Stadträte oder der Armenverwaltung seines früheren Wohnorts für seinen Einzug bestimmend gewesen ist, so teilt die Verwaltung ihre Vermutungen der Behörde der Provinz mit. Diese kann entscheiden, daß die Kosten der Unterstützung ganz oder teilweise und für einen bestimmten Termin auf die Armenverwaltung des früheren Wohnortes des Armen zurückfallen.

Diese Bestimmung hat ihre Wirkung nicht verfehlt. Wenn man in Betracht zieht, daß es in Holland gut 1100 Gemeinden gibt, ist die Zahl der Zuschiebungen eine äußerst geringe. Im Jahr 1918 wurde im ganzen 11 mal an die Verwal-