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

Herausgeber: Schweizerische Stiftung Für das Alter

Band: 22 (1944)

Heft: 1

Artikel: Die Wendung zur eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung

Autor: Ammann, W.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-721368

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: 20.02.2026

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

Die Wendung zur eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Die Verwerfung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung durch das Schweizervolk am 6. Dezember 1931 und die Verwerfung des kantonalen Gesetzes über die Altersversicherung durch das Zürchervolk am 25. Mai 1941 waren zwei schwere Schläge für den Versicherungsgedanken, welche die Initiative der Behörden lähmten und sie nötigten, an Stelle der von ihnen geplanten Altersversicherung zunächst die Altersfürsorge auszubauen zur Linderung der wachsenden Altersnot.

Es bedurfte daher einer tiefgehenden Bewegung aus dem Volke heraus, um den Bundesrat davon zu überzeugen, daß weitere Anstrengungen zur Verwirklichung der Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht von vornherein aussichtslos und große Bevölkerungskreise bereit seien, sich zu regelmäßigen Beiträgen an eine Sozialversicherung zu verpflichten, um dadurch den Anspruch auf Alters-, Witwen- und Waisenrenten zu erwerben.

I.

Entwicklung seit der Verwerfung der Zürcher Altersversicherung.

Der Vorschlag des Kantons Genf über die Umgestaltung der Ausgleichskassen für die Lohn- und Verdienstersatzordnung für die Zwecke der Altersfürsorge beruhte auf einem Großratsbeschlusse vom 16. Juli 1941, der unter dem unmittelbaren Eindrucke des Scheiterns der Zürcher Versicherungsvorlage entstanden war. Er ersuchte die eidgenössischen Räte, die Lohn- und Verdienstausgleichskassen nach der Beendigung des Aktivdienstes in Ausgleichskassen für die Verwirklichung der Altersfürsorge umzuwandeln, unter Übertragung der Durchführung an die Kantone.

Der Bericht des Bundesrates an die Bundes-

versammlung darüber vom 24. Februar 1942 erwähnt die auseinandergehenden Wünsche verschiedener Volkskreise auf Verwendung der Lohn- und Verdienstausfallkassen nach dem Krieg für die Zwecke der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenfürsorge und des Familienschutzes und fährt dann fort:

„Mit Rücksicht darauf, daß infolge der allgemeinen politischen Lage und der Schwierigkeiten der Versorgung des Landes mit den für die Wirtschaft nötigen Rohstoffen der Eintritt einer größeren Beschäftigungslosigkeit sowohl während wie nach Beendigung des Krieges durchaus im Bereich der Möglichkeit liegt, hielten wir die Ergreifung vorsorglicher Maßnahmen für die Arbeitsbeschaffung und die Arbeitslosenfürsorge für das dringlichere und faßten, unter einstweiliger Zurückstellung der übrigen Begehren, am 7. Oktober 1941 einen Beschluß über die Finanzordnung für Arbeit und Lohnersatz. Durch diesen Beschluß wird das Solidaritätsprinzip, das sich in der Lohnersatzordnung bewährt hat, auch der Arbeitsbeschaffung und der Arbeitslosenfürsorge dienstbar gemacht. Wer Arbeit und Brot hat, soll demjenigen beistehen, der zufolge Aktivdienstes oder wegen der Arbeitsdienstpflicht am Erwerb verhindert ist oder mangels Arbeitsgelegenheit, jedoch ohne eigene Schuld, aus dem Arbeitsprozeß ausgeschieden ist. Der Wehrmann wird wie bis anhin für die Dauer des von ihm geleisteten Aktivdienstes eine Lohnausfallentschädigung erhalten. Darüber hinaus muß aber Vorsorge getroffen werden, daß er auch bei seiner Rückkehr aus dem Aktivdienst nicht ohne Unterstützung dasteht, wenn es ihm wegen Rohstoffmangel oder im Falle der Demobilmachung nicht oder nicht sofort möglich ist, Arbeit und Verdienst zu erhalten. Es scheint uns deshalb verfrüht, bereits heute eine bestimmte Verwendung der Mittel der Lohn- und Verdienstausgleichskassen in der Nachkriegszeit ins Auge zu fassen."

Die Initiative des Kantons Neuenburg über die Einführung einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung geht auf einen ohne Opposition gefaßten Großratsbeschluß vom 6. November 1941 zurück und lädt die eidgenössischen Behörden ein, unverzüglich die Einführung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung zu prüfen. „Außer den in Art. 34quater vorgesehenen Finanzquellen (Tabaksteuer und gebrannte Wasser) soll die Finanzierung durch die Einnahmen der Lohn- und Verdienstausfallkassen erfolgen."

Der Bericht des Bundesrates darüber, eben-

falls vom 24. Februar 1942, weist darauf hin, daß seit der Verwerfung der Versicherungsvorlage von 1931 unter dem Druck der Verhältnisse immer mehr der Weg der Alters- und Hinterlassenenfürsorge eingeschlagen werden mußte.

„Wir stehen sogar vor der Tatsache, daß auf Grund der verfassungsmäßig für die Zwecke der Altersversicherung zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich keine solchen für die Zwecke der Versicherung frei sind. Dazu kommt, daß grundsätzlich die Einnahmen aus dem Tabak in die Bundeskasse fließen. Dieser Zustand ist bis Ende 1945 gesetzlich festgelegt. Es ist somit auf Grund dieser Situation nicht möglich, während der Dauer der geltenden gesetzlichen Bestimmungen an die Realisierung eines Projektes über die Altersversicherung zu denken... Auf Grund dieser verschiedenen Erwägungen müßte wohl zurzeit die Schaffung eines neuen Projektes für eine eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung als verfrüht bezeichnet werden. Es bleibt wohl auf diesem Gebiet nichts anderes übrig, als die Entwicklung etwas abzuwarten..."

Die Anträge des Bundesrates vom 24. Februar 1942, auf die beiden Standesinitiativen der Kantone Genf und Neuenburg zurzeit nicht einzutreten, fanden die Zustimmung der Bundesversammlung.

II.

Das Vordringen des Gedankens einer eidgenössischen Altersversicherung.

Mittlerweile waren aber die Befürworter einer eidgenössischen Altersversicherung nicht untätig geblieben. Kurz nach der Einreichung eines Volksbegehrens des Aktionskomitees für die Familie (Familienschutzinitiative) wurde am 25. Juli 1942 von einem am 3. September 1941 in Genf gegründeten Aktionskomitee dem Bundesrate folgendes Volksbegehren für die Umwandlung der Ausgleichskassen für Wehrmänner in Alters- und Hinterbliebenenkassen eingereicht, mit den Unterschriften von 179 910 Schweizerbürgern:

„Die unterzeichneten, stimmberechtigten Schweizerbürger, die von der Notwendigkeit der Einführung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung in der Schweiz überzeugt sind, verlangen, gestützt auf Art. 121, Abs. 4, der Bundesverfassung (in der Form einer all-

gemeinen Anregung), die Ergänzung des Art. 34quater der Bundesverfassung und Ziff. 1 der durch Bundesbeschluß vom 30. September 1938 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes eingeführten Übergangsbestimmungen, sofern diese nicht folgende Grundsätze enthalten:

Organisation (I).

Die durch Bundesratsbeschluß vom 20. Dezember 1939 und 14. Juni 1940 eingeführten Ausgleichskassen für Lohn- und Verdienstausfall sind nach Schluß des Aktivdienstes unverzüglich in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen auf Verteilungsbasis umzuwandeln. Die Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen sollen beruflich, zwischenberuflich und öffentlich sein. Sie sollen paritätisch verwaltet werden.

Finanzierung (II).

Die Kassen werden namentlich gespeist:

a) Durch ähnliche Quellen, wie die gegenwärtigen Ausgleichskassen für Lohn- und für Verdienstausfall;
b) durch den allfälligen Überschuß des zentralen Ausgleichsfonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung (Bundesratsbeschlüsse vom 20. Dezember 1939, 14. Juni 1940 und 28. Dezember 1940), der nicht anderweitig verwendet werden darf;
c) durch die gemäß der Bundesverfassung zugunsten der Alters- und Hinterbliebenenversicherung angelegten Fonds;
d) durch jegliche anderweitige Einnahmen, die der Alters- und Hinterbliebenenversicherung, gestützt auf die Bundesverfassung, zugewiesen werden könnten.

Renten (III).

Die Renten sollen so bemessen werden, daß jedem Greis und Hinterbliebenen beiderlei Geschlechtes eine genügende Existenzmöglichkeit gesichert wird.

Die Unterzeichneten dieses Initiativbegehrens ermächtigen das Aktionskomitee, dasselbe zurückzuziehen zugunsten eines eventuellen Gegenvorschlages der Bundesversammlung, wenn das Komitee bei Zweidrittel Mehrheit dies beschließt."

In den letzten beiden Jahren sind eine große Zahl von Vorschlägen und Projekten für eine schweizerische Alters- und Hinterlassenenversicherung bekannt geworden. Hervorgehoben seien das von einer schweizerischen Studienkommission für Altersversicherung und Familienschutz ausgearbeitete und im August 1942 veröffentlichte Projekt einer schweizerischen Alters- und Hinterbliebenenversicherung, die von der schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik aufgestellten Richtlinien und der durch das eidgenössische Aktionskomitee für die Volksinitiative im

Oktober 1943 unter dem Schlagwort „Gesichertes Alter. Die erste soziale Tat nach Kriegsschluß" herausgegebene überparteiliche Vorschlag für eine eidgenössische Alters- und Hinterbliebenenversicherung. Auch der Beveridge-Plan, wovon eine deutsche Zusammenfassung im Auftrag von zwei der wichtigsten hinter dem Aktionskomitee stehenden Verbände erschienen ist, wirkte im Sinn einer optimistischeren Beurteilung der Möglichkeit einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung.

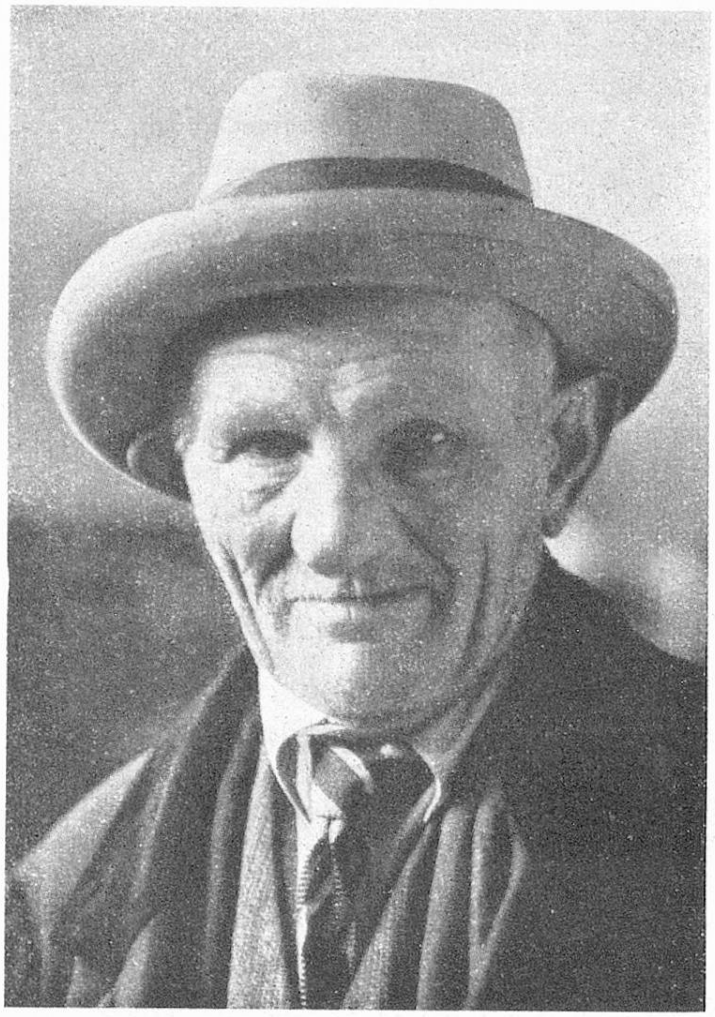
Die Standesinitiative des Kantons Bern vom 4. Juni 1943 fand deshalb einen durch die Volksbegehren und die öffentliche Diskussion vorbereiteten günstigen Boden. Sie umfaßt zwei Großratsbeschlüsse:

„1. In der Sitzung vom 10. Mai 1943 wurde das von einer Kommission ausgearbeitete Initiativbegehren des Kantons Bern auf Schaffung einer eidgenössischen Alters- und Hinterbliebenenversicherung einstimmig mit folgendem Wortlaut angenommen: Der Große Rat des Kantons Bern, in Ausübung des in Art. 93 der Bundesverfassung vorgesehenen Initiativrechtes und in Anwendung von Art. 26, Ziff. 5, der Staatsverfassung, beantragt den eidgenössischen Räten, bis spätestens 1. Januar 1947 eine eidgenössische Alters- und Hinterbliebenenversicherung einzuführen.

2. In der Sitzung vom 19. Mai 1943 wurde folgende Motion mit großem Mehr erheblich erklärt: Die beste Grundlage für eine wirksame und solide Hilfe für das Alter ist eine großzügige Familienpolitik. Es ist deshalb zweckmäßig, für die Verwirklichung der verschiedenen Fragen der Alters- und Hinterbliebenenversicherung und des Familienschutzes eine gemeinsame Lösung zu suchen, um endlich ein großes soziales und kulturelles Werk zu schaffen."

Die Standesinitiative des Kantons Aargau vom 24. September 1943 besteht in einem Großratsbeschluß, der vom Regierungsrat an den Bundesrat weitergeleitet wurde:

„Der Große Rat des Kantons Aargau hat uns laut Beschluß vom 9. September 1943 beauftragt, gestützt auf Art. 93, Abs. 2, der Bundesverfassung das Gesuch an Sie zu richten, Sie möchten für die beförderliche Einführung einer Alters- und Hinterbliebenenversicherung auf dem Gebiete des Bundes besorgt sein. Dieser Beschluß des Großen Rates stützt sich formell auf Art. 33, lt. r., unserer kantonalen Verfassung, wonach dem Großen Rat die Ausübung des im erwähnten Art. 93, Abs. 2, der Bundesverfassung eingeräumten Antragsrechtes zusteht."



Alter Hausierer

III.

Der Bericht des Bundesrates vom 8. Februar 1944.

Der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Standesinitiativen der Kantone Bern und Aargau betreffend Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 8. Februar 1944 zieht die Folgerung aus der veränderten Lage.

„In letzter Zeit kommt im Schweizervolk der Wunsch nach Einführung einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung immer entschiedener zum Ausdruck. Der Ruf nach vermehrter sozialer Sicherheit ertönt umso stärker, je mehr man das Kriegsende herannahen glaubt. Dazu kommt, daß die bestehende Verteuerung der Kosten der Lebenshaltung einer großen Zahl von Greisen, Witwen und Waisen die wirtschaftliche Existenz erheblich erschwert hat. Die gegenwärtige Altersfürsorge wird deshalb als ungenügend empfunden. Wir haben bisher gegenüber den Bestrebungen auf

Schaffung einer neuen Vorlage über die Alters- und Hinterlassenenversicherung angesichts der drückenden Verschuldung des Bundes, der Ungewißheit der Dauer des Krieges und der weiter notwendigen außerordentlichen finanziellen Aufwendungen eine gewisse Zurückhaltung als angezeigt erachtet. Bestimmend war für uns auch die Notwendigkeit, in erster Linie den vielfältigen Anforderungen an die besondere Fürsorge gerecht zu werden, die durch die Kriegsverhältnisse bedingt ist. Es wäre wohl kaum verstanden worden, wenn in einer Zeit, wo auch die nächste Zukunft unsicher ist, die dringlichen Gegenwartsaufgaben vernachlässigt worden wären zugunsten einer Aufgabe, die ihrer ganzen Natur nach in die Zukunft weist.

Es kann nun allerdings auch heute noch nicht von einer abgeklärten Situation gesprochen werden. Wir befinden uns immer noch im Krieg, und den akuten Bedürfnissen, die die Kriegsverhältnisse mit sich bringen, muß in erster Linie Rechnung getragen werden. Trotzdem läßt sich nicht verkennen, daß die Notwendigkeit besteht, auch die Nachkriegsprobleme rechtzeitig vorzubereiten. Dies gilt besonders auch von den sozialen Fragen, die sich für unser Land stellen. Im Kreise dieser Fragen spielt die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die in unserem Lande seit Jahrzehnten diskutiert wird und für die seit 1925 die verfassungsrechtliche Grundlage bereits besteht, eine sehr wichtige Rolle. Es ist festzustellen, daß sich breite Volkskreise für dieses Problem sehr stark interessieren . . ."

Neben den bereits erwähnten Standesinitiativen erinnert der Bundesrat daran, daß „noch zwei weitere Kantone, Graubünden und Zürich, beim Bunde Anregungen gemacht haben in bezug auf die Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung auf dem Boden des Bundes". Der Bundesrat hält es zunächst für notwendig, „abzuklären, welcher Weg am ehesten zum Ziele führen würde, welche Organisationsform allenfalls zu wählen ist, welche Finanzierungsmethoden in Betracht fallen, welche Leistungen in Frage kommen könnten und welches die finanziellen Konsequenzen wären (Volksobligatorium, Klassenversicherung, Bedarfsversicherung, Kapitaldeckungs- oder Umlageverfahren, eidgenössische Lösung oder Rahmengesetz usw.)".

„Wir haben die Überzeugung, daß es im Schweizervolk begrüßt werden wird, wenn auf diese Weise eine baldige, amtliche Abklärung dieser Fragen herbeigeführt wird. Der Bundesrat hat deshalb, in der Absicht, binnen nützlicher Frist seinerseits den Räten Antrag zu stellen, am 25. Januar 1944 beschlossen:

1. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welcher Form eine neue eidgenössische Vorlage in bezug auf die Alters- und Hinterlassenenversicherung möglich erscheint.
2. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, dem Bundesrate gestützt auf seine Untersuchungen Bericht und Antrag einzubringen.
3. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ist ermächtigt, für die Prüfung der Frage die notwendigen Experten beizuziehen."

Bekanntlich ist zwischen den Anhängern der Altersversicherungs- und der Familienschutzinitiative eine für die Verwirklichung beider Ziele gefährliche Konkurrenz entstanden. Unter Bezugnahme auf die in der bernischen Standesinitiative betonte Notwendigkeit einer großzügigen Familienpolitik und die Zweckmäßigkeit, „für die Verwirklichung der verschiedenen Fragen der Alters- und Hinterbliebenenversicherung und des Familienschutzes eine gemeinsame Lösung zu suchen", äußert sich der Bericht des Bundesrates wie folgt über diesen Punkt:

„Die Frage des Familienschutzes bildet Gegenstand eines durch das Aktionskomitee „Für die Familie" am 13. Mai 1942 eingereichten Volksbegehrens. Der Bundesrat hat die zuständigen Departemente und Amtsstellen des Bundes mit der Prüfung dieses Volksbegehrens und mit der Ausarbeitung des bezüglichen Berichtes beauftragt. Die daherigen Arbeiten sind im Gange und sollen so gefördert werden, daß der Bundesrat in der Lage sein wird, den eidgenössischen Räten noch in diesem Jahre über die Fragen der Alters- und Hinterlassenenversicherung wie über jene des Familienschutzes seine Berichte und Anträge zu unterbreiten. Der Bundesrat schenkt auch den Problemen des Familienschutzes seine volle Aufmerksamkeit."

Der Bericht des Bundesrates schließt mit folgenden Worten, welche die Wendung von der Fürsorge zur Versicherung klar zum Ausdruck bringen:

„Aus den vorstehend ausgeführten Gründen kommen wir zum Schluß, es sei auf die Initiative der Kantone Bern und Aargau einzutreten und der Bundesrat zu beauftragen, einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Mit diesem Vorgehen ist auch den beiden Initiativen der Kantone Genf und Neuenburg im Rahmen des Möglichen Rechnung getragen.

Antrag:

Auf die Initiative des Kantons Bern (vom 4. Juni 1943) und des

Kantons Aargau (vom 24. September 1943) wird eingetreten, und es wird der Bundesrat beauftragt, einen Entwurf zu einem Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vorzulegen."

* * *

In den vorstehenden Ausführungen haben wir uns absichtlich darauf beschränkt, den Gang der Ereignisse festzuhalten, welche zum Entschluß des Bundesrates geführt haben, die Vorarbeiten für eine neue Versicherungsvorlage in Angriff zu nehmen. Selbstverständlich begrüßen wir diesen Entschluß als überzeugte Befürworter einer gesetzlichen Altersversicherung. Doch halten wir es für unsere Pflicht, in voller Kenntnis der zu überwindenden Schwierigkeiten, von einer eigenen Stellungnahme vorerst abzusehen. Wer den Kampf für die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung im Jahre 1931 und den Kampf für die allgemeine Altersversicherung im Kanton Zürich im Jahre 1941 miterlebt hat, wird unsere Zurückhaltung verstehen.

Seit der Verwerfung der eidgenössischen Vorlage am 6. Dezember 1931 sind die Schwierigkeiten noch gewachsen: die absolute und relative Zahl der alten Männer und Frauen hat zugenommen, der Ausbau der beitragslosen Altersbeihilfen der Kantone und Gemeinden sowie der Alters- und Hinterlassenenfürsorge des Bundes hat die Bereitwilligkeit zu regelmäßigen Prämienleistungen nicht erhöht, und schließlich hat die Entwicklung der Pensionskassen und Stiftungen mit Gruppenversicherung das Interesse wichtiger Volkskreise an einer staatlichen Alters- und Hinterlassenenversicherung verringert.

Jeder Schweizerbürger, der sich ernstlich mit der Frage einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung abgegeben und den Kampf der Meinungen in den letzten Jahren und Jahrzehnten aufmerksam verfolgt hat, muß sich davon Rechenschaft ablegen, daß es in keinem Lande der Welt so schwer hält wie in unserer schweizerischen Eidgenossenschaft, die verschiedenen

Auffassungen über die bestmögliche Lösung der Alters- und Hinterlassenenversicherung unter einen Hut zu bringen.

Darum erblicken wir unsere Aufgabe darin, möglichst unvoreingenommen mit unseren bescheidenen Kräften beim Suchen nach der bestmöglichen Lösung mitzuwirken. Denn bloß wenn es gelingt, alle sozial gesinnten Volkskreise zur loyalen Mitarbeit heranzuziehen und in offener Aussprache mit jeder Gruppe die Schwierigkeiten aus dem Wege zu räumen, welche ihrer vorbehaltlosen Zustimmung zu der Gesamtlösung im Wege stehen, dürfen wir hoffen, eine neue Vorlage für eine eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung an den Referendumsklippen erfolgreich vorbeizusteuern. W. Ammann.

Vers la réalisation de l'assurance-vieillesse - échos romands. — Si nous demandions aux premiers intéressés ce qu'ils en pensent!

Nous sommes sur le chemin qui nous conduit à l'assurance-vieillesse. Il y a un an, le conseil fédéral proposait de ne pas donner suite aux initiatives des cantons de Genève et de Neuchâtel qui demandaient la mise à l'étude sans tarder, de la création de l'assurance-vieillesse sur la base des caisses de compensation. Aujourd'hui la situation a changé et déjà dans son grand discours le président de la Confédération disait que „la réalisation de l'assurance est donnée comme une des tâches les plus nécessaires de l'immédiate après-guerre." Dans sa réponse aux deux requêtes de Berne et d'Argovie l'autorité fédérale propose de donner suite à l'initiative des deux cantons et de présenter un projet d'assurance-vieillesse et survivants.

On peut se demander pour quelle raison il n'y a pas eu depuis 1931, date du rejet du projet Schulthess, des essais d'édifier cette œuvre sociale nécessaire. On pensait que les cantons pourraient légiférer en la matière, on