

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

**Herausgeber:** Schweizerische Stiftung Für das Alter

**Band:** 23 (1945)

**Heft:** 1

**Artikel:** Von der Altersfürsorge zur Altersversicherung

**Autor:** Sacher, Arnold

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-721289>

### 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:** 22.02.2026

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

## Von der Altersfürsorge zur Altersversicherung.

Von Dr. Arnold Säxer,  
Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung.

Über dieses Thema hat Herr Direktor Säxer an der Feier des Aargauer Kantonalkomitees der Stiftung „Für das Alter“ zu seinem 25jährigen Jubiläum, welche Sonntag den 10. Dezember 1944 in Brugg stattfand, ein von der zahlreich besuchten Versammlung beifällig aufgenommenes Referat gehalten. Mit gütiger Erlaubnis des Verfassers geben wir die von ihm erstmals in der Januarnummer der „Werkzeitung der schweizerischen Industrie“ veröffentlichten Ausführungen wieder.

Die sozialpolitische Entwicklung in unserm Lande geht relativ langsam vor sich. Das Volk ist gegen große neue Reformen eher skeptisch eingestellt. Dazu kommt noch, daß die Entwicklung bei uns von unten nach oben, von der Gemeinde in den Kanton, vom Kanton zum Bund geht, und nicht von oben nach unten, wie in den großen zentralisierten Staaten. Der Weg von unten nach oben ist ein langsamer Weg, aber man darf wohl sagen, daß er sicherer und stetiger zum Ziele führt. Ein einmal errungener sozialer Fortschritt paßt sich organisch in das Gefüge des ganzen staatlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens hinein.

Die Bedächtigkeit in der sozialen Entwicklung macht sich auch auf dem Gebiete der Sozialversicherung geltend. Die Sozialversicherung ist in unserm Lande zuerst auf dem Boden der privaten Initiative erwachsen. In der Krankenversicherung waren es kleine Gebilde der gegenseitigen Selbsthilfe, die den Anfang machten. Erst viel später haben sich Gemeinde, Kanton und Bund der Krankenversicherung angenommen. Die gleiche Entwicklung läßt sich feststellen auf dem Gebiete der Unfallversicherung, auf dem Gebiete der Altersversicherung und schließlich auf dem Gebiete der Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Die verfassungsmäßige Grundlage wurde im Jahre 1890 geschaffen für die Kranken- und Unfallversicherung. Die

Ausführung dieses Verfassungsartikels ließ jedoch auf sich warten. Ein erstes Ausführungsgesetz, die sog. Lex Forrer, wurde im Jahre 1900 verworfen. Erst 11 Jahre später kam das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz zustande. Von der Annahme des Verfassungsartikels bis zur Annahme des Ausführungsgesetzes gingen somit 21 Jahre ins Land.

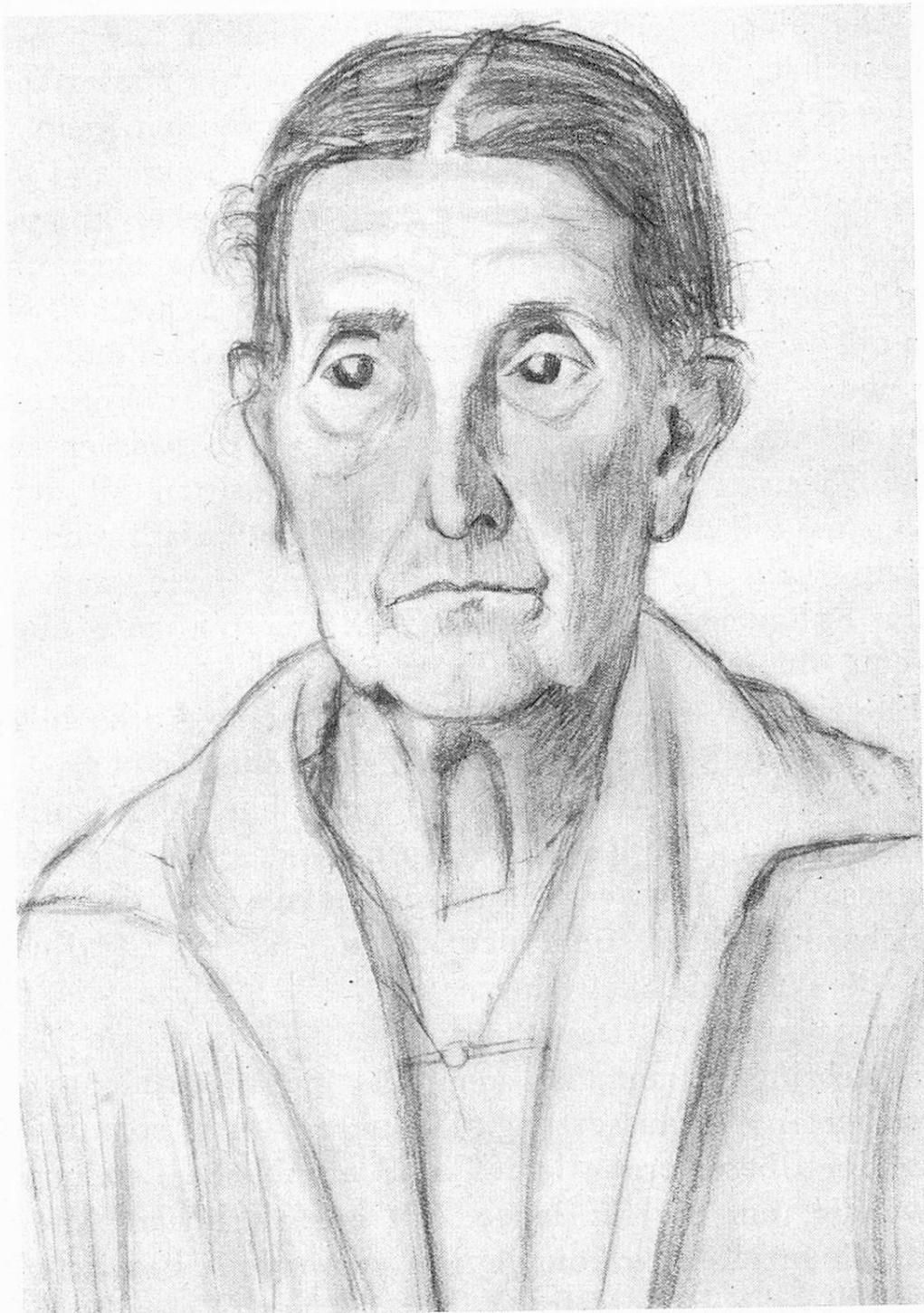
Auf dem Gebiete der Alters- und Hinterlassenenversicherung wurde im Jahre 1919 der erste Anlauf zur Schaffung der verfassungsmäßigen Grundlage getan. Sechs Jahre später, im Jahre 1925, war sie geschaffen, aber im Jahre 1931 wurde wiederum das erste Ausführungsgesetz vom Volke verworfen. Weitherum hatte man den Eindruck, daß die Entwicklung der privaten Initiative und den Kantonen zu überlassen sei. In Tat und Wahrheit entwickelte sich das private Versicherungswesen sehr stark, währenddem es hinsichtlich der Schaffung von kantonalen Versicherungen bei drei Gesetzen sein Bewenden hatte.

Auf dem Boden des Bundes setzte sich langsam der Gedanke durch, daß man die lebende Greisengeneration nicht einfach ihrem Schicksal überlassen könne. Zuerst zaghaft, nachher jedoch immer stärker setzte beim Bund die Entwicklung zur Altersfürsorge ein. Währenddem anfänglich nur ein bescheidener Beitrag an die Schweizerische Stiftung „Für das Alter“ bezahlt wurde, wurde die Altersfürsorge unter dem Regime der Finanzprogramme immer weiter entwickelt: 1933 bis 1938 wurden 8 Millionen, ab 1939 18 Millionen, ab 1942 über 22 Millionen für die Altersfürsorge eingesetzt. In den letzten beiden Jahren kamen noch zusätzliche Mittel von 1—4 Millionen jährlich zur Auszahlung. Insgesamt sind von Bundes wegen für die Altersfürsorge 151 Millionen aufgewendet worden. Es handelt sich somit um einen ganz erheblichen Betrag. Trotzdem vermochte die Altersfürsorge nie recht zu befriedigen. Einmal waren die Beiträge im Einzelfall trotz der ständig erhöhten Zuwendungen außer-

ordentlich bescheiden; sodann störte immer wieder die nahe Verwandtschaft der Altersfürsorge mit der Armenpflege.

Mitten im Krieg tauchten neue Bestrebungen zugunsten der Schaffung einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung auf. Im Jahre 1942 wurde eine Volksinitiative gestartet, die die Umwandlung der Wehrmannausgleichskassen in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen verlangte. Das dort angewandte Beitragssystem ließ die Hoffnung auftreten, daß es möglich wäre, in gleicher Weise die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu finanzieren. Mehrere Kantone setzten sich mit Kantonsinitiativen zugunsten der Alters- und Hinterlassenenversicherung ein. Parallel ging eine Reihe von privaten Vorschlägen für Projekte für eine eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung. So einheitlich der Gedanke auf Schaffung einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung an sich war, so verschieden waren indessen die Anregungen, die zu deren Verwirklichung gemacht wurden. Unter den eingereichten Projekten sind sozusagen alle möglichen Formen einer Alters- und Hinterlassenenversicherung vertreten: Es gibt Vorschläge für die Schaffung einer allgemeinen Volksversicherung, Vorschläge für die Schaffung einer Klassenversicherung, vorab für die Unselbständigerwerbenden, Vorschläge für eine allgemeine, freiwillige Altersversicherung und endlich Vorschläge für ein bloßes Rahmengesetz. Das Bundesamt für Sozialversicherung hat alle diese Vorschläge in einem Bericht zusammengefaßt zuhanden der eidgenössischen Expertenkommision.

Gestützt auf diese zahlreichen Vorstöße zugunsten einer eidgenössischen Altersversicherung hat der Bundesrat zu Beginn des letzten Jahres den Beschuß gefaßt, eine Expertenkommision für die Untersuchung der Frage der Möglichkeit der Schaffung einer Altersversiche-

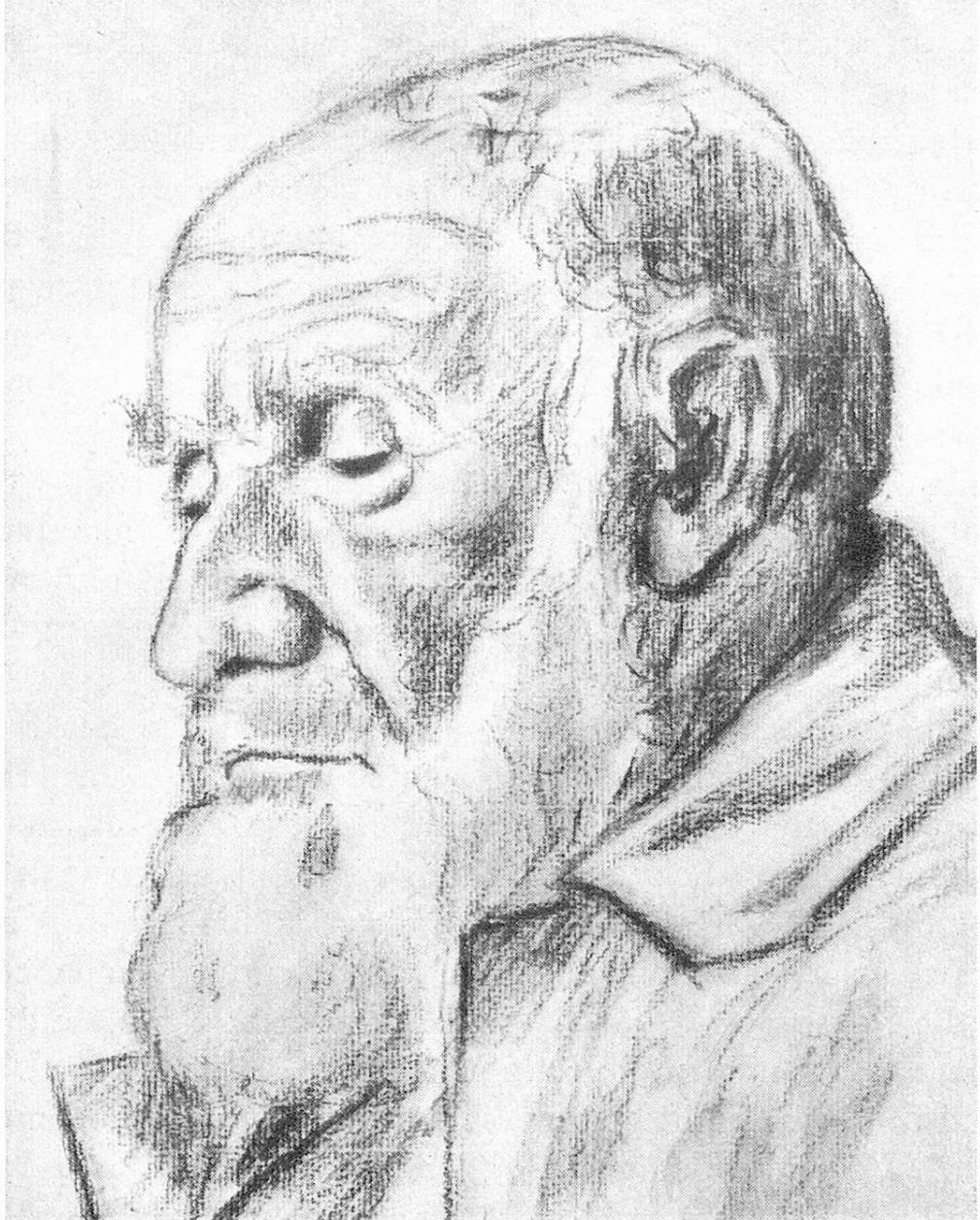


A. Justesen: Von Sorgen verzehrte alte Frau

rung einzusetzen. Das Parlament hat in der Märzsession des Jahres 1944 dem Antrag des Bundesrates beige pflichtet. Die eidgenössische Expertenkommission hat nun zu untersuchen, welcher Weg in der Alter- und Hinterlassenenversicherung mit Nutzen beschritten werden kann.

Zunächst ist die Frage zu entscheiden, ob eine allgemeine Volksversicherung in Frage kommen könne, oder ob man sich mit einer bloßen Klassenversicherung begnügen könne. Die verworfene Lex Schultheß war eine allgemeine Volksversicherung. Wir glauben, daß auch das neue Gestz nur eine Volksversicherung in Vorschlag bringen kann, da bei unsren politischen Verhältnissen eine bloße Klassenversicherung auf die Opposition all derer stoßen müßte, die durch das Gesetz nicht erfaßt sind. Es besteht wohl ziemlich Übereinstimmung darin, daß ein bloßes Rahmengesetz nicht zum Ziele führen könnte, ebenso wenig eine nur freiwillige Versicherung.

Entscheidet man sich für das allgemeine Volksobligatorium, so stellt sich sofort die Frage der Beitragszahlung. Eine Altersversicherung ohne gleichzeitige Beitragsleistung der Beteiligten ist nicht denkbar. Der Verfassungsartikel 34quater, der die Grundlage für die Altersversicherung bildet, sieht denn auch vor, daß der Bund, resp. die Öffentlichkeit nur soviel leisten dürfe wie die Versicherten selbst. Damit der Bund seinerseits eine Leistung erbringen kann, ist somit die Beitragszahlung der Versicherten Voraussetzung. Da unser Land sehr stark unter der Überalterung leidet, sind erhebliche Leistungen notwendig, um die für lange Zeit erforderlichen Altersrenten finanzieren zu können. Die verworfene Lex Schultheß wollte die Beitragsfrage in uniformer Weise für alle gleich lösen. Wir glauben kaum, daß dieser Weg neuerdings beschritten werden kann. Es muß vielmehr ein differenziertes Beitragssystem in Anlehnung an das Beitragsystem der Lohn- und Verdiensterversorgung gesucht werden.



A. Justesen: Lebensmüder Greis

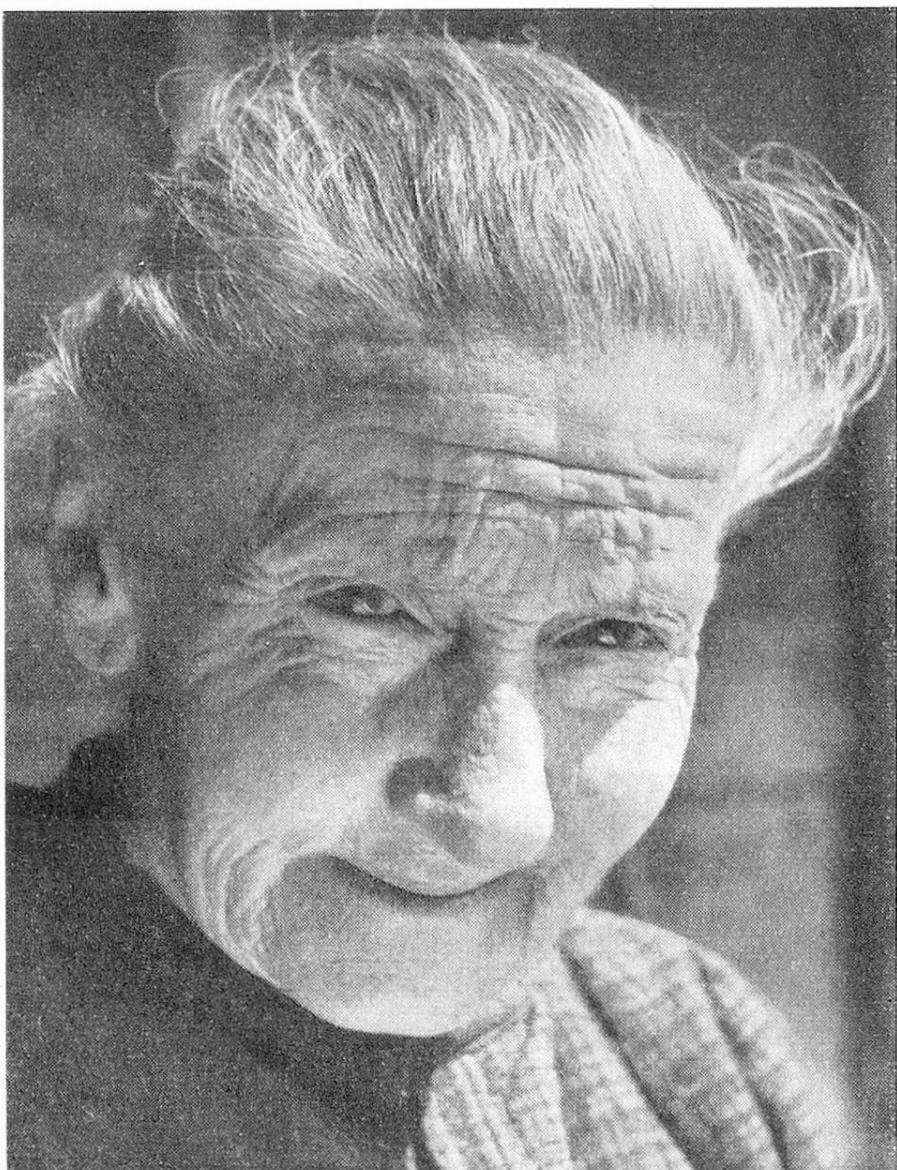
Schwierigkeiten bietet sodann die Schaffung eines differenzierten Rentensystems. Auch darin ist man meistens einig, daß die und die Rente bezahlt werden sollte. Man denkt jedoch wenig daran, daß ein gerechtes Rentensystem auf die Höhe und die Dauer der Beitragszahlung sowie auf die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Rentenbezüger Rücksicht nehmen soll. Un-

sere wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse verlangen eine differenzierte Beitragszahlung. Sie verlangen aber auch ein darauf sinngemäß aufgebautes differenziertes Rentensystem. Jede Schablone, die Ungerechtigkeiten mit sich bringen könnte, würde vom Volke bestimmt abgelehnt.

Ein weiteres wichtiges Problem ist das Problem der lebenden Greisengeneration. Es besteht wohl Übereinstimmung darin, daß ein kommendes Altersversicherungsgesetz auch die lebende Greisengeneration mit erfassen muß. Es ist jedoch keineswegs leicht, für die lebende Greisengeneration, die überhaupt nie Beiträge bezahlt hat, ein gerechtes Leistungssystem in das Sozialversicherungswerk einzubauen. Auch in diesem Punkt muß jedoch eine vernünftige und sozial tragbare Lösung gesucht werden.

Ein Kardinalproblem stellt sodann die Frage der Behandlung der bereits Versicherten dar. Das Bundesamt für Sozialversicherung hat die provisorischen Ergebnisse der Schweizerischen Pensionskassenstatistik 1941 bis 1942 veröffentlicht. Daraus geht hervor, daß bereits rund 400 000 Schweizer einer Einrichtung angehören, die die Vorsorge für das Alter und die Hinterlassenen zum Ziele hat. Es untersteht keinem Zweifel, daß diesem Umstand in einem künftigen Versicherungsgesetz in angemessener Weise Rechnung getragen werden muß. Die Lex Schultheß ist nicht zuletzt deswegen verworfen worden, weil sie dieses Problem einfach beiseite ließ. Eine neue Vorlage wird es im Gegenteil sorgfältig berücksichtigen müssen. Es ist jedoch keineswegs leicht, in diesem Punkte eine Lösung zu finden, die allen bestehenden Umständen Rechnung trägt, und doch darf die Entwicklung des privaten Versicherungswesens durch die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht abgebremst werden.

Wir möchten jedoch schon jetzt sagen, daß es sehr zu begrüßen ist, wenn die private Arbeitgeberschaft möglichst



Alte Obwaldnerin

viele Einrichtungen zur Vorsorge für ihre Arbeitnehmer schafft. Es wäre ein Irrtum, anzunehmen, daß wegen der kommenden Altersversicherung keine neuen Versicherungseinrichtungen mehr geschaffen werden können. Es ist im Gegenteil dringend wünschbar, daß die Entwicklung auf privatem Boden weitergeht. Eine eidgenössische Altersversicherung wird nie in dem Maße ausgebaut werden können, daß jedes soziale Bedürfnis gedeckt ist. Es wird auch in Zukunft noch Platz sein für eine private Entwick-

lung. Ein kommendes eidgenössisches Versicherungsgesetz wird dieser Entwicklung in vernünftiger Weise Rechnung tragen müssen.

Das sind die Hauptprobleme, die ein neues Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu lösen haben wird. Es ist jedoch keineswegs damit getan, daß die Grundlagen für ein neues Gesetz geschaffen werden; es muß vielmehr auch die notwendige Finanzierung da sein. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung stellt an die Finanzierung ganz bedeutende Anforderungen. Es werden zurzeit in der öffentlichen Diskussion weitgehende Rentenansprüche gestellt. Selten wird jedoch gefragt, ob diese auch finanziert werden können, und doch ist dies ein entscheidendes Problem, wenn man nicht etwas versprechen will, das schlechterdings nicht gehalten werden kann. Auch wenn man von übertriebenen Forderungen absieht, so wird ein sozial tragbares Rentensystem ganz bedeutende Mittel erfordern, eine Folge der Überalterung einerseits und der Senkung der Zinssätze anderseits. So wohl die Beteiligten wie die öffentliche Hand werden in wesentlichem Maße für das große Sozialwerk Beiträge leisten müssen. Eine Spezialkommission für die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung prüft zurzeit die Wege, die gangbar sind.

Die Beratungen der eidgenössischen Expertenkommission sollen sobald als möglich abgeschlossen werden.\* Es wird dann Sache der zuständigen Instanzen des Bundes sein, darüber zu befinden, wie weiter vorgegangen werden soll. Auf alle Fälle wird die schweizerische Öffentlichkeit Gelegenheit bekommen, sich zu den Grundsätzen für die Ausgestaltung der Alters- und Hinterlassenenversicherung auszusprechen, bevor diese definitive Gestalt annehmen.

---

\* Die Expertenkommission hat inzwischen in der Session vom 29. Januar bis zum 2. Februar 1945 ihre Beratungen zum Abschluß gebracht.