

Von der Uebergangsrente zum Rentenanspruch der AHV

Autor(en): **Bratschi, Robert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **41 (1949)**

Heft 2

PDF erstellt am: **01.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-353372>

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.

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDschau

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES

HEFT 2 . FEBRUAR 1949 . 41. JAHRGANG

Von der Uebergangsrente zum Rentenanspruch der AHV

I.

Auf Beginn des Jubiläumsjahres des schweizerischen Bundesstaates ist das grosse Sozialwerk der Alters- und Hinterlassenenversicherung in Kraft getreten. Unsere Nachfahren werden im Jahre 2048 eine Doppelfeier begehen. Sie werden wie wir, dankbaren Herzens der Männer gedenken, die in der kritischen Zeit des Jahres 1848 den Bundesstaat geschaffen haben. Sie werden aber auch das im Jahre 1948 geschaffene grosse Versicherungswerk feiern, das dem demokratischen Rechtsstaat das Tor für die weitere Entwicklung zum modernen Sozialstaat geöffnet hat. Das Versicherungswerk wird weiter ausgebaut sein und andere Werke, die die Wohlfahrt unseres Volkes fördern, werden ihm angegliedert und an die Seite gestellt sein.

Indessen konnte das grosse Werk im Jahre 1948 noch nicht mit voller Wirksamkeit in Kraft gesetzt werden. In Kraft sind die Bestimmungen über die Beiträge. Die Wahl des Beitragssystems der Lohn- und Verdienstersatzordnung, das vom Gewerkschaftsbund schon am 29. Juni 1940 für die Finanzierung der AHV vorgeschlagen worden ist, hat für das Werk die wichtigste Grundlage geschaffen und hat dessen Einführung überdies stark erleichtert. Allerdings sind gegenüber den Beiträgen an die Lohn- und Verdienstersatzordnung gewisse Aenderungen und Anpassungen notwendig geworden, und die genaue Definition des Begriffes des beitragspflichtigen Einkommens bietet noch einige Knacknüsse für Juristen. Am Wesen des ganzen Beitragssystems, wie es hat übernommen werden können, wird dadurch aber wenig geändert.

Nachdem die Beiträge fliessen, hat natürlich auch die Verwaltung des AHV-Fonds ihre Tätigkeit aufnehmen müssen. Es handelt sich auch hier um die Fortsetzung und Anpassung der bereits be-

stehenden Organisation in Genf, der gleichen nämlich, die bis dahin und auch weiterhin die Gelder des Lohn- und Verdienstersatzes der Wehrmänner verwaltet.

Ueber die Anlage der bedeutenden Mittel des Fonds entscheidet der im Art. 109 des Gesetzes vorgesehene Verwaltungsrat. Diese 15-gliedrige Behörde ist vom Bundesrat auf Vorschlag der AHV-Kommission gewählt worden und hat ihre Tätigkeit aufgenommen. Entsprechend der gesetzlichen Vorschrift sind die Gelder des Fonds so anzulegen, dass ihre Sicherheit sowie eine angemessene Verzinsung gewährleistet sind. Zu den Anleihenehmern gehören besonders die beiden grossen Pfandbriefinstitute unseres Landes, von wo aus das Geld in die Hypotheken fliesst und vor allem den Wohnungsbau erleichtert. Der Fonds übt so seine segensreiche Wirkung auch für die junge Generation aus. Ferner sind es die Kantone mit ihren Kantonalbanken und grosse Gemeinden, denen der Fonds Darlehen gewährt. Auch der Bund gehört, vorläufig allerdings in bescheidenem Umfange, zu den Darlehensschuldern. Man wird damit rechnen dürfen, dass der Fonds eine ausgleichende Wirkung auf den Zins ausüben wird. Jedenfalls wird die Kapitalbildung, die für die Gestaltung des Zinses von entscheidender Wichtigkeit ist, durch die die AHV, die ja auf der Beitragsseite nichts anderes als ein gross-angelegtes System einer Art Zwangssparens darstellt, günstig beeinflusst. Im ersten Jahre sind ungefähr 350 Millionen Franken fest angelegt worden. Mit der Zeit werden die Anlagen mehrere Milliarden Franken betragen.

Die im Art. 73 des Gesetzes vorgesehene AHV-Kommission ist vom Bundesrat gewählt worden. Sie hat ihre Tätigkeit ebenfalls aufgenommen. Ihr wird besonders im Zusammenhang mit kommenden Änderungen des Gesetzes grosse Bedeutung zukommen. Aber auch bei der Anwendung wichtiger Bestimmungen des Gesetzes hat sie ein massgebendes Wort mitzureden.

II.

Neben den Beiträgen sind es aber besonders die Renten, um die sich die Versicherten interessieren. Auch in dieser Beziehung geht die Inkraftsetzung des Versicherungswerkes schrittweise vor sich.

Am 1. Januar 1948 sind die Uebergangsrenten gemäss Art. 42 und 43 des Gesetzes in Kraft getreten. Wie bei den Beiträgen handelt es sich hier um die Fortsetzung und Erweiterung eines Zustandes, der vorher schon bestanden hat.

Mit verschiedenen Eingaben hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund das Begehren gestellt, die von der Expertenkommission in ihrem Bericht vom 16. März 1945 in Vorschlag gebrachten Bestimmungen über die Ausrichtung von Bedarfsrenten seien sofort, das heisst vorgängig des Erlasses des Gesetzes, in Kraft zu setzen.

Es war für die weitere Entwicklung der Gesetzesberatungen und insbesondere für die Aussichten des Gesetzes in der Volksabstimmung von entscheidender Bedeutung, dass der Bundesrat trotz starken Widerständen auf das Begehren des Gewerkschaftsbundes eingetreten ist. Weitesten Kreise des Volkes sind auf diese Weise mit dem Gedanken der Versicherung vertraut gemacht worden und haben die segensreiche Tätigkeit eines solchen Werkes schätzen gelernt. Konnten diese Bedarfsrenten auch nur einen Anfang darstellen, so waren sie in ihrer gesamten Leistung doch ein Vielfaches dessen, was vorher in unserem Lande auf dem Gebiete der Fürsorge für das Alter geschehen war. Die Bedarfsrente wurde durch Vollmachtenbeschluss des Bundesrates auf 1. Januar 1946 in Kraft gesetzt und im Jahre 1947 ausgebaut. Das Ausmass dieser provisorischen Uebergangsordnung geht aus folgenden Zahlen hervor:

Aufwand für Bedarfsrenten im Jahre 1946 Fr. 75 541 469.—
 Aufwand für Bedarfsrenten im Jahre 1947 Fr. 90 025 515.—

Die Zahl der Rentenbezüger gestaltete sich in den beiden Jahren wie folgt:

1946		
Rentenart	Anzahl	In % der Gesamtzahl
Einfache Altersrenten . . .	120 073	59,86
Ehepaar-Altersrenten . . .	26 164	13,04
Witwenrenten	29 663	14,79
Renten für einfache Waisen .	22 809	11,37
Renten für Doppelwaisen . .	1 887	0,94
Total	200 596	100,00

1947		
Rentenart	Anzahl	In % der Gesamtzahl
Einfache Altersrenten . . .	134 769	58,32
Ehepaar-Altersrenten . . .	31 159	13,48
Witwenrenten	36 278	15,70
Renten für einfache Waisen .	26 669	11,54
Renten für Doppelwaisen . .	2 221	0,96
Total	231 096	100,00

Im Jahre 1947 wurde an 54% aller in der Schweiz lebenden Personen über 65 Jahre eine Bedarfsrente ausbezahlt.

Auf 1. Januar 1948 traten die gesetzlichen Uebergangsrenten an Stelle der provisorischen Bedarfsrenten. Es trat insofern eine Verbesserung ein, als die Bedarfsgrenzen durch den Art. 42 des Gesetzes gegenüber der provisorischen Uebergangsordnung erhöht worden sind. Einerseits führte das zu einer Vergrösserung der Zahl der Anspruchsberechtigten, andererseits sind die Ansprüche in zahlreichen Einzelfällen höher als sie vorher gewesen sind.

Die Ausgaben für Uebergangsrenten im Jahre 1948 werden ungefähr

121 Millionen Franken

betragen. Wenn die Zahl der Bezüger gegenüber 1947 ungefähr im gleichen Verhältnis gestiegen ist wie die Ausgaben, was anzunehmen ist, so haben im ersten Jahre der Wirksamkeit der AHV über

300 000 Personen

Renten bezogen.

So mangelhaft diese Uebergangsrenten auch noch empfunden werden mögen, so ist ihre gewaltige Bedeutung im ganzen Leben unseres Volkes doch unverkennbar. Schon sie stellen einen Faktor der sozialen Sicherheit und Beruhigung dar, der nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Die Einwände gegen die Uebergangsrenten sind in der Hauptsache darauf zurückzuführen, dass der allgemeine Anspruch auf Renten nicht sofort gesetzlich statuiert worden ist. Das war aber weder finanziell möglich noch sozial notwendig. Die zur Verfügung stehenden Mittel müssen so eingesetzt werden, dass nach Möglichkeit dort wirksam geholfen wird, wo diese Hilfe am nötigsten ist, das heisst, es muss eine Grenze gezogen werden.

Es ist zuzugeben, dass jede solche Grenzziehung willkürlich wirkt. Sie schafft Ungleichheiten und Härten. Unrichtig ist es aber, wenn von den « vergessenen Alten » gesprochen wird, wie das kürzlich in einer an sich verständlichen und begrüßenswerten Eingabe an den Bundesrat geschah. Die Alten sind bei der Vorbereitung und parlamentarischen Beratung des Gesetzes wirklich nicht vergessen worden. Die Art und Weise ihrer Berücksichtigung bildete sogar eine der meistbesprochenen Fragen. Schliesslich entschloss sich die Mehrheit des Parlamentes zu der Lösung, wie sie nun im Gesetz enthalten ist. Sie stellt kein Ideal dar, und man kann auch nicht behaupten, dass sie der Weisheit oder Gerechtigkeit letzter Schluss sei. Persönlich gehörte ich zu denen, die der Ansicht waren, man hätte mit den Bedarfsgrenzen, die im Art. 42 des Gesetzes enthalten sind, ohne Gefahr etwas weiter gehen können. Die Folgen davon wären gewesen, dass einerseits die Zahl der Anspruchsberechtigten grösser geworden wäre und dass anderseits in zahlreichen Fällen die zur Ausrichtung gelangenden Renten höher wären. Auch über die Frage der Höhe der Uebergangsrenten konnte man sicher in guten Treuen verschiedener Ansicht sein.

Aber auch wenn mehr Mittel zur Verfügung gestanden wären und wenn man infolgedessen sowohl die Bedarfsgrenzen als die Renten selbst höher hätte ansetzen können, so hätte es doch Grenzfälle und damit Härten geben müssen. Natürlich wäre ihre Zahl weniger gross gewesen und im Einzelfall vielleicht auch weniger stossend.

Ob im Laufe der nächsten Zeit ein Entgegenkommen im einen oder andern Sinne möglich ist, hängt nicht zuletzt von den zur Verfügung stehenden Mitteln, das heisst von der Höhe der eingehenden Beiträge ab. Im ersten Jahr ist dieser Beitragseingang sicher gut. Er steht aber im Zusammenhang mit der Hochkonjunktur in unserer Wirtschaft. Wenn der Ertrag der Beiträge auch in den nächsten Jahren ähnlich hoch ist, so wäre ein Entgegenkommen sicher möglich.

Leider gibt es aber doch eine Gruppe, die wirklich vergessen worden ist. Es sind die Witwen, deren Ehegatten das 65. Altersjahr schon überschritten hatten oder nicht während wenigstens 11 Monaten haben Beiträge bezahlen können, und die auch kein eigenes Arbeitseinkommen besitzen. Sie erhalten in diesem Falle keinen Anspruch auf Witwenrenten und können auch nie einen Anspruch auf eine eigene Altersrente erwerben, weil sie von der Beitragsleistung « befreit », das heisst in diesem Falle richtiger gesagt, ausgeschlossen sind.

Sicher war die Befreiung von der Beitragspflicht gemäss Art. 3, Absatz 2, lit. c, des Gesetzes als Entgegenkommen an diese Witwen gedacht. Es ist aber übersehen worden, dass solche Witwen unter Umständen auch keinen Anspruch auf Witwenrenten erheben können. Es ist die einzige Gruppe, die nach Massgabe der gegenwärtigen Bestimmungen dauernd auf die Uebergangsrenten angewiesen ist, das heisst eine Rente nur beziehen kann, wenn in gewissem Umfange Bedürftigkeit vorliegt.

Dieser Zustand war sicher vom Gesetzgeber nicht gewollt. Er ist auf die Dauer auch absolut unhaltbar und muss geändert werden, und zwar sollte man damit nicht lange zuwarten. Es stellt sich übrigens die Frage, ob im Sinne einer Ueberbrückung nicht dadurch geholfen werden könnte, dass von solchen Witwen auch der Beitrag gemäss Art. 10 für nicht erwerbstätige Versicherte erhoben werden könnte. Damit würde wenigstens ein späterer Anspruch auf Altersrente gesichert. Diese Frage sollte allen Ernstes vom Bundesamt für Sozialversicherung geprüft werden.

Soweit das gesetzliche System der Uebergangsrenten noch Lücken offen gelassen hat, bietet der Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1948 einige Möglichkeiten, sie zu schliessen.

Aus den Ueberschüssen der Lohn- und Verdienstersatzordnung sind unter anderem Rückstellungen von 140 Millionen Franken reserviert worden, um für die Milderung von Härtefällen eingesetzt zu werden, die sich besonders in der Uebergangszeit bei der Anwendung der AHV ergeben. Im besondern sind im Beschluss selbst folgende Verwendungszwecke genannt:

Die Beiträge sind von den Kantonen und Stiftungen zu verwenden für die Gewährung von einmaligen oder periodischen Leistungen an in der Schweiz wohnende:

- a) bedürftige Personen schweizerischer Nationalität, die das 65. Altersjahr zurückgelegt, jedoch keinen Anspruch auf eine Altersrente gemäss Bundesgesetz haben;
- b) bedürftige Witwen schweizerischer Nationalität bis zum zurückgelegten 65. Altersjahr, denen kein Anspruch auf eine Witwenrente gemäss Bundesgesetz zusteht;
- c) bedürftige Waisen schweizerischer Nationalität bis zum vollendeten 20. Altersjahr, denen kein Anspruch auf eine Waisenrente gemäss Bundesgesetz zusteht;
- d) Bezüger einer Alters- oder Hinterlassenenrente gemäss Bundesgesetz, für welche die Rente, einschliesslich anderweitiger Einkünfte und Vermögen, nicht zum Lebensunterhalt ausreicht;
- e) bedürftige Greise, Witwen und Waisen ausländischer Nationalität und bedürftige Staatenlose, die während mindestens einem Jahre Beiträge an die Eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung geleistet haben und seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz ansässig sind, sofern sie die allgemeinen Voraussetzungen für den Bezug einer Alters- oder Hinterlassenenrente erfüllen.

Für die Erfüllung der Aufgabe werden den Kantonen und Stiftungen aus dem Fonds von 140 Millionen Franken, der vom Eidg. Finanzdepartement verwaltet wird, in den Jahren 1948—1950 jährlich folgende Beträge ausgerichtet:

- a) 5 Millionen Franken den Kantonen;
- b) 2 Millionen Franken der schweizerischen Stiftung für das Alter;
- c) 0,75 Millionen Franken der schweizerischen Stiftung für die Jugend.

Der Bundesrat kann die jährlichen Zuwendungen bis auf maximal 10 Millionen Franken im ganzen erhöhen.

Unseres Erachtens hätte dieser Fonds in der Uebergangszeit, in welcher die grösste Zahl von Härtefällen eintreten wird, stärker herangezogen werden sollen. Die entsprechenden Anträge sind aber sowohl in der AHV-Kommission als auch in den eidgenössischen Räten in Minderheit geblieben. Die Praxis wird zeigen, wie der Einsatz der nun beschlossenen Beträge wirkt. Zu wünschen wäre, dass bei der Gewährung von Zuschüssen aus diesem Fonds die Witwen, denen vorläufig jede Möglichkeit genommen ist, einen Rentenanspruch zu erwerben, Berücksichtigung finden würden. Jedenfalls muss unter allen Umständen ein Weg gefunden werden, um zu verhindern, dass ausgerechnet eine Gruppe von Witwen von der AHV schlechter behandelt wird als die Männer und alle andern Frauen.

III.

Die mit jedem Rentensystem, das in irgendeiner Weise auf die Bedürftigkeit abstellt, fast zwangsläufig verbundenen Härten und Schwierigkeiten verschiedener Art werden für alle Versicherten, die in der zweiten Hälfte des Jahres 1883 und später geboren worden sind, automatisch in Wegfall kommen. Sie erhalten einen unbedingten Anspruch auf Renten. Der gleiche Rechtsanspruch entsteht auch für Witwen und Waisen, sofern ihr Ehegatte oder Vater im Jahre 1948 während mehr als 11 Monaten Beiträge bezahlt hat.

Die Bestimmungen über die ordentlichen Renten, die in den Art. 29—41 enthalten sind, werden am 1. Januar 1949 wirksam. Alle Untersuchungen über die privaten Verhältnisse des Versicherten fallen weg. Ausschlaggebend für den Anspruch auf Renten ist einzig und allein die Erfüllung der Beitragspflicht. Man wird heute froh sein darüber, dass der Gedanke der sogenannten Ruhestandsrente abgelehnt worden ist. Wäre das Rentensystem auf dieser Grundlage aufgebaut worden, so könnte von einem unbedingten Anspruch auf Rente keine Rede sein. Es müsste in jedem einzelnen Falle geprüft werden, ob noch ein Arbeitseinkommen vorhanden ist, bevor die Rente zugestanden werden könnte. Ähnlich wie beim System der Bedarfsrente wäre es sicher notwendig gewesen, Normen über die Höhe eines solchen Arbeitseinkommens aufzustellen, deren Anwendung wenigstens so grosse Schwierigkeiten geboten hätte, wie die bestehenden Einkommensgrenzen für die Ausrichtung von Uebergangsrenten.

Die Anerkennung des sauberen Grundsatzes, dass die Rente zuerkannt ist, sobald die Beitragspflicht erfüllt und die vorgeschriebene Altersgrenze erreicht ist, schafft alle Schwierigkeiten oben genannter Art aus der Welt.

Allerdings kommen noch nicht die Vollrenten zur Ausrichtung. Es handelt sich vorläufig um die im Art. 38 vorgesehenen Teilrenten. Der Anspruch auf die Vollrente besteht erst in allen Fällen, wenn während 20 Jahren Beiträge bezahlt worden sind. Wie die Uebergangsrente, steht auch die Teilrente mit den zur Verfügung stehenden beschränkten Mitteln in Verbindung. Für die Auszahlung der Vollrente von Anfang an wären erheblich höhere Beiträge notwendig gewesen. Eine Staffelung der Rentenhöhe, gemessen an der Dauer der Beitragszahlung, hat sich als notwendig erwiesen. Sie lehnt sich auch an den in jeder Versicherung wenigstens teilweise anerkannten Grundsatz von Leistung und Gegenleistung an.

Auf eine Reduktion wird immerhin bei den ganz niedrigen Renten auch in der Uebergangszeit verzichtet. Wer einen Jahresbeitrag von nicht mehr als 75 Franken bezahlt, mit andern Worten, ein Jahreseinkommen von nur 1875 Franken besitzt, erhält auch in der Uebergangszeit die volle Rente. Darin kommt, wie in vielen

ändern Bestimmungen des Gesetzes, der soziale Charakter des gesamten Werkes zum Ausdruck.

Nicht selten hört man den Einwand, dass die Renten im allgemeinen zu wenig hoch seien. Es ist indessen nicht zu übersehen, dass neben den Renten, die jetzt im Gesetz enthalten sind, noch zwei Varianten in Vorschlag waren, die erheblich weniger weit gingen und dass es sowohl in der Expertenkommission als auch später nicht so leicht war, die weitestgehende Variante I, wie sie von unserer Seite in Vorschlag gebracht worden war, durchzusetzen.

Richtig ist, dass die Frage des Geldwertes im Blick auf die Renten der AHV von grösster Wichtigkeit ist. Neben andern wichtigen Faktoren hat uns auch diese Ueberlegung dazu veranlasst, kategorisch für die Stabilisierung der Preise einzutreten. Würde den Preissteigerungen nicht kategorisch Einhalt geboten, so würde die soziale Bedeutung der AHV stark herabgesetzt.

Ein Sicherheitsventil ist immerhin in das Gesetz auch eingebaut worden. Es ist das Beitragssystem, das im Zusammenhang mit der Höhe des Arbeitseinkommens steht. Steigende Preise haben steigende Löhne und damit steigende Beiträge, das heisst also auch steigende Einnahmen der AHV zur Folge. Würden höhere Preise und Löhne zur Dauererscheinung, so würde die AHV auch in die Lage versetzt, höhere Renten auszurichten. Diese Entwicklung wäre gar nicht zu umgehen. Indessen braucht es dazu immerhin eine Revision des Gesetzes. Beruhigend aber ist doch, dass neben gesetzlich festgesetzten Renten ein Beitragssystem besteht, das eine Anpassung der Renten, die später einmal notwendig werden könnten, erleichtern würde. Es ist aber für die schweizerische Wirtschaft, besonders aber für den Arbeitnehmer besser, wenn das Preisgebäude möglichst stabil gehalten werden kann. Stabile Preise, Erhöhung der Löhne und Renten, das muss das Ziel der Gewerkschaften sein, weil nur dadurch eine wirkliche Verbesserung der sozialen Lage des werktätigen Volkes erreicht werden kann.

Robert Bratschi.

Die grösste Kulturaufgabe unserer Zeit besteht darin, die Arbeiterklasse aus ihrem Tiefstand, der nicht nur ein materieller, ein physischer, sondern auch ein geistiger und seelischer Tiefstand ist, emporzuheben.

Herman Greulich,
in der Rede zum Landesstreik im Nationalrat, 12. November 1918.