Das Finanzsystem und die Funktion des Ausgleichsfonds

Autor(en): **Weckerle, Eduard**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **39 (1947)**

Heft 2-3

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-353276

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Das Finanzsystem und die Funktion des Ausgleichsfonds

Das bei der AHV angewandte Finanzsystem, das heisst das zur Herstellung des finanziellen Gleichgewichtes zwischen Einnahmen und Ausgaben angewandte Verfahren, beruht auf einer Kombination des sogenannten Umlageverfahrens mit dem sogenannten Deckungskapitalverfahren, wobei das erstere zu 90 und mehr Prozent überwiegt.

Beim *reinen Umlageverfahren* wird der jährliche Versicherungsaufwand fortlaufend durch die jährlichen Einnahmen genau gedeckt. Sein Vorteil besteht darin, dass es den Einbezug der vorhandenen Greisen- und Hinterlassenengeneration ohne oder mit ungenügender Beitragsleistung erlaubt. Anderseits haftet ihm der Nachteil an, dass mit zunehmender Veralterung die Beiträge erhöht oder die Renten gesenkt werden müssen. Um die Auszahlung der Renten nach den Vorschlägen der Expertenkommission während der nächsten Jahrzehnte zu sichern, müssten bei Anwendung des reinen Umlageverfahrens die für den einzelnen Versicherten von Wirtschaft und Staat aufzubringenden Prozentsätze des Erwerbseinkommens in folgendem Rhythmus steigen:

im Jahre 1948	3,2	Prozent
» » 1968	8,5	»
» » 1988	10,5	»

Am Anfang käme man somit mit relativ niedrigen Beiträgen aus, dagegen würden sich diese schon vom Jahre 1968 an über den Prozentsatz hinaus erhöhen, der jetzt zugrunde gelegt ist. Voraussetzung für die Anwendung des reinen Umlageverfahrens ist auch, dass die Neuzugänge der Versicherten durch die Schaffung des Obligatoriums gewährleistet wird. Für eine Versicherung auf fakultativer Grundlage würde das Umlageverfahren also von vornherein ausscheiden.

Beim *reinen Deckungskapitalverfahren* kommt jeder Versicherte durch seine Beitragszahlung selber für das versicherte Risiko auf. Dies bringt zwangsläufig die Ansammlung eines hohen Deckungskapitals mit sich und macht gleichzeitig die Berücksichtigung der lebenden Greisen- und Hinterlassenengeneration unmöglich. Anderseits können die Beiträge im Gegensatz zum reinen Umlageverfahren stabil gehalten werden.

Das *kombinierte Verfahren*, das bei der AHV zur Anwendung kommt, besteht darin, dass der Anteil der öffentlichen Hand nach dem System der reinen Umlage finanziert wird, wogegen die Wirtschaft, das heisst Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ohne Rücksicht auf den jeweiligen Finanzbedarf einen gleichbleibenden Beitrag von 4 Prozent des Erwerbseinkommens aufbringen. Da diese Beiträge

zusammen mit denjenigen der öffentlichen Hand in den ersten 20 Jahren die Ausgaben übersteigen, sammelt sich im Laufe der ersten Periode ein Fonds von etwa drei Milliarden Fr. an, mit dessen Hilfe die finanziellen Folgen der Veralterung sowie des Steigens der Rentenansätze ausgeglichen werden können und der darum als *Ausgleichsfonds* bezeichnet wird. Allein der Zinsertrag aus diesem Fonds entlastet die kommenden Generationen um etwa 113 Millionen Fr. im Jahr. Er schafft also einen Ausgleich zwischen der älteren und der jüngeren Generation und enthebt die letztere der Notwendigkeit, ganz für die steigenden Leistungen aufzukommen.

Von verschiedener Seite, namentlich von dem Vertreter des Landesrings, Nationalrat Dr. Munz, wurde dem reinen Umlageverfahren das Wort geredet. Insbesondere wurde von ihm die Fondsbildung angegriffen. Dieser Kritik begegnete Bundesrat *Stampfli* in der August-Session des Nationalrates mit folgenden Hinweisen:

> Von grundsätzlicher Bedeutung ist bei jeder Versicherung die Wahl des anzuwendenden Beitragsverfahrens. In Frage kommt das Umlageverfahren oder das Kapitaldeckungsverfahren. Im allgemeinen eignet sich das erstere für die Sachschadenversicherung, während das Kapitaldeckungsverfahren für die Lebensversicherung das Gegebene ist. Wenn, wie bei der Todesfall- oder Altersversicherung, mit zunehmender Versicherungsdauer die Zahl der Schadenfälle stark steigt, so wären bei Anwendung des Umlageverfahrens die Prämien der Versicherten in den ersten Jahren sehr bescheiden, um später eine fast unerschwingliche Höhe zu erreichen. Das ist keineswegs etwa bloss graue Theorie, sondern wird erhärtet durch Erfahrungen, die auf dem Gebiete der Todesfallversicherung sogenannte Sterbevereine und mit der Altersversicherung private und selbst öffentliche Pensionskassen gemacht haben, die gezwungen waren, ihre anfänglichen Prämien später zu verdoppeln und zu verdreifachen. Diese Erfahrungen lassen es als ratsam erscheinen, bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung von der Anwendung des reinen Umlageverfahrens, das Herr Dr. Munz so vehement empfiehlt, abzusehen und einer Kombination mit dem Kapitaldeckungsverfahren den Vorzug zu geben, bei der freilich das Umlageverfahren mit 90 Prozent stark überwiegt. Bei Gebrauch dieses kombinierten Verfahrens fliessen der Versicherung seitens der Beitragspflichtigen und der öffentlichen Hand mehr Einnahmen zu, als sie in den ersten Jahren für die Auszahlung der Renten braucht, so dass aus den Ueberschüssen ein *Ausgleichsfonds* gebildet werden kann, der bei der vorgesehenen Abstufung der Leistungen der öffentlichen Hand nach einer Versicherungsdauer von 20 Jahren mit zirka 3 Milliarden seinen Höchststand erreichen wird, um später wieder auf etwa 2,4 Milliarden abzusinken.
>
> Ist das ein Unglück? Ich glaube nicht. Wir kommen damit dem Bunde entgegen und entlasten ihn in der Zeit, in der er mit der Schuldenabtragung über Gebühr in Anspruch genommen ist, in der Meinung, dass später der Bundesbeitrag erhöht werden kann.
>
> Für die Erhaltung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben der Versicherung spielt der Ausgleichsfonds mit seinen Zins-

abflüssen vom Zeitpunkte ab, da die jährlichen Rentenaufwendungen die Beiträge der Wirtschaft und der öffentlichen Hand überschreiten, eine nicht zu unterschätzende Rolle. Trotzdem werden gegen die Ansammlung eines in die Milliarden gehenden Fonds allerlei Einwände erhoben. Die Banken befürchten von seiner Existenz eine unliebsame Konkurrenzierung bei der Vermittlung von Anleihen; andern erscheint es bedenklich, durch einen solch hohen Fonds die Gelüste der Versicherten nach Erhöhung ständig zu reizen und selbst den Bund in Finanznöten in Versuchung zu führen.

Demgegenüber kann darauf hingewiesen werden, dass nach dem Entwurfe Verwaltung und Anlage des Ausgleichsfonds einem von der Bundesverwaltung unabhängigen Verwaltungsrat übertragen werden, der sich bei Erfüllung seiner Obliegenheiten einzig und allein von den Interessen der Versicherten leiten lassen wird.

In seiner Eigenschaft als Kommissions-Berichterstatter führte Nationalrat Robert *Bratschi* zum Thema des Ausgleichsfonds aus:

Die wichtigste Grundlage des Werkes ist nach Massgabe der Vorlage die Solidarität des ganzen Volkes, wobei ein Ausgleichsfonds als nötig angesehen wird, der aber, gemessen an der Grösse des Werkes, als bescheiden zu bezeichnen ist. Der Fonds ist ein Bestandteil der Finanzierung. Sein Ertrag wird aber höchstens etwa ein Siebentel des spätern Aufwandes für die Versicherung ausmachen. Der Rest von etwa sechs Siebentel wird durch laufende Beiträge von Versicherten und Staat aufgebracht. Der Fonds stellt also gar keinen nennenswerten Einbruch in das Umlageverfahren dar. Ohne ihn würde aber die Finanzierung später wesentlich erschwert. Entweder müssten die Renten geringer sein als jetzt vorgesehen oder aber Bund und Kantone müssten grössere Aufwendungen machen als in späteren Jahren nach Massgabe der Vorlage vorgesehen ist. Der Vorschlag, wie er in der Kommission gemacht worden ist, hauptsächlich von den Herren Munz, Guinand und Konsorten, ist viel zu unsicher und unbestimmt, um ernsthaft als Grundlage für ein Werk von dieser Bedeutung angenommen werden zu können...

Die einen befürchten und die andern hoffen, der Fonds werde zu einer weiteren Senkung der Zinssätze führen. Angesichts des grossen Geldbedarfes von Bund, Kantonen und Gemeinden ist vielleicht der Einfluss dieses Fonds doch nicht so entscheidend, wie befürchtet, gehofft und gewünscht wird, insbesondere, wenn die gute Wirtschaftskonjunktur bleibt und wenn die Grenzen wieder offen sein werden. Es ist ja auch nicht zu übersehen, dass dieser Fonds erst nach und nach entsteht und dass er sehr langsam wächst.

Nicht zu vergessen ist auch, dass private Gesellschaften heute schon viel grössere Fonds verwalten. So verfügen die Versicherungsgesellschaften gegenwärtig über Fonds von zirka 5,5 Milliarden Franken. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung wird aber an Bedeutung etwa viermal grösser sein als die gegenwärtig bestehenden privaten Versicherungsgesellschaften. Man kann daraus ersehen, wie gross der Fonds sein müsste, wenn bei dieser Versicherung ein ähnliches System angewendet würde wie bei den privaten Versicherungsgesellschaften, was ja nicht in Frage kommen kann. Aber die Befürchtungen und Hoffnungen, die an

diesen Fonds geknüpft werden in bezug auf seine finanzpolitischen Auswirkungen sind sicher unbegründet oder wenigstens übertrieben.

In der gleichen Diskussion machte Nationalrat Dr. Max *Weber* gegen die Anwendung des reinen Umlageverfahrens geltend:

Ich bin durchaus einverstanden, dass die Vorlage 1931 viel zu weit ging nach der Richtung des Kapitaldeckungsverfahrens und dass das auch mit zur Verwerfung beigetragen hat. Diese Vorlage weist das Kapitaldeckungsverfahren in enge Schranken. Aber anderseits ist es ganz unmöglich, das Umlageverfahren vollständig rein durchzuführen. Das wäre nur möglich, wenn wir die Renten jedes Jahr nach den Einkünften oder umgekehrt die Beiträge ständig nach den Bedürfnissen der Versicherung festsetzten. Das ist ganz unmöglich.

Nun habe ich bereits gesagt, dass wir Schwankungen in den Einkommen und damit in den Prämieneinnahmen nicht vollständig vermeiden können. Schon aus diesem Grunde ist es notwendig, dass wir gewisse Reserven, das heisst einen Ausgleichsfonds, schaffen, der einen zeitlichen Ausgleich ermöglicht. Sonst müssten wir bei jedem Rückgang der Prämieneinnahmen eine Revision des Gesetzes anstreben. Das müssen wir unbedingt vermeiden. Es wäre aber auch ungerecht, das reine Umlageverfahren anzuwenden. Die Solidarität zwischen alt und jung ist ja schön und gut. Aber wir dürfen sie nicht ins Extrem übertreiben und zu einer schematischen Gleichbehandlung werden lassen. Sonst wäre es dann keine Versicherung mehr. Wir müssen eine Abstufung haben.

Die *Botschaft des Bundesrates vom 24. Mai 1946* sagt zu der Finanzierungsmethode der AHV auf S. 79:

Ein wesentliches Merkmal der vorgesehenen Sozialversicherung ist deren Finanzierungsmethode, welche weitgehend auf dem Umlageverfahren beruht. Die Beitragspflichtigen finanzieren die Renten der gleichzeitig lebenden Rentenbezüger, und nicht, wie im Deckungskapitalverfahren, ihre eigenen, möglicherweise erst in 45 Jahren anfallenden Renten. Nur dadurch wird es möglich, den Bedarfs- und Teilrentnern noch annehmbare Renten auszurichten. Ohne die Solidarität von jung und alt könnten den Bedarfsrentnern keine Renten bezahlt werden. Müssten die Teilrentner die für sie vorgesehenen Renten selbst finanzieren, so hätten sie, abgesehen von der Beteiligung der öffentlichen Hand in der Höhe der Hälfte des entsprechenden Finanzbedarfs, 11 Prozent und nicht nur 4 Prozent ihres Erwerbseinkommens als Beiträge zu entrichten. Es ist nur dank des Einbezuges der jungen Generation möglich, einen allgemeinen Durchschnittsbeitrag von 4 Prozent des Erwerbseinkommens festzulegen.

Es ist nicht uninteressant, daran zu erinnern, dass der Bundesrat in seiner *Botschaft vom 21. Juni 1919*, soweit wenigstens die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber in Frage kamen, auf dem Boden des Kapitaldeckungsverfahrens stand, wobei er sich auf das Gutachten des Versicherungsmathematikers Dr. P. *Nabholz* berief. In letzterem hiess es unter anderem:

Das technisch einfachste Deckungsverfahren ist das «Bedarfsdeckungsverfahren», nach welchem in einem Versicherungsjahre jeweilen

nur die im Jahre selbst fällig gewordenen Auszahlungen zur Deckung gelangen. Da auf diese Weise keine Kapitalien angesammelt werden, so kommen auch keine Zinsen in Betracht, so dass die einzuhebenden Beiträge genau den Ausgaben der Versicherung entsprechen und mit dem ansteigenden Jahresbedarf bis zum Beharrungszustande zunehmen...

Setzen wir aber voraus, dass die Beiträge der Versicherten lediglich für die Deckung der Ausgaben aus der Versicherung selbst verwendet werden sollen, so würden bei diesem Deckungsverfahren die Beiträge der Eintrittsgeneration und der ersten Generationen der Neueintretenden weit niedriger ausfallen als die Beiträge der späteren Generationen. Schon aus diesem Grunde kann das Bedarfs-Deckungsverfahren trotz seiner in die Augen springenden Einfachheit nicht in Betracht kommen, da es ungerecht und wirtschaftlich unverständlich wäre, von derjenigen Generation, welche die Versicherung im Verhältnis zu ihrer Beitragsdauer am stärksten belastet, niedrigere Beiträge zu erheben...

Das Deckungssystem, welches dem Empfinden der beitragleistenden Versicherten zweifellos am ehesten entspricht und welches der Gefahr einer Lähmung des gesunden Willens zur Selbsthilfe am wirksamsten begegnet, dürfte dasjenige sein, bei dem grundsätzlich die Beiträge, die eine Gruppe von Versicherten leistet, nicht mehr, wie bei dem Umlageverfahren, zur Deckung der Auslagen für andere, ihr fremde Versicherungsgruppen verwendet, sondern ausschliesslich für die Deckung ihrer eigenen Bedürfnisse zinstragend aufgespart werden.

Ueber die Bedenken gegen die Ansammlung eines Reservefonds setzte sich Dr. P. Nabholz mit folgenden Ueberlegungen hinweg:

Gegen das Kapitaldeckungsverfahren wird der Einwand erhoben, dass es der Volkswirtschaft zu ihrem Schaden erhebliche Kapitalien entziehe. Dies wäre nur der Fall, wenn diese in einer Weise angelegt würden, die der Volkswirtschaft keinen Nutzen brächte. Die Art der Anlage der Kapitalien liegt aber nicht im technischen Deckungsverfahren begründet, sondern sie bildet eine Frage für sich. Abgesehen davon, dass man das Kapital gar wohl zur Verfügung stellen kann, sei nur noch auf den grossen Nutzen hingewiesen, den sie gerade im Deckungsverfahren findet, wenn die Kapitalien zum Beispiel zu einer grosszügigen Lösung der Frage der Wohnungsnot oder zur Errichtung von Heilstätten, Erholungsheimen, Invaliden- und Altersversorgungsanstalten und zur Förderung anderer gemeinnütziger Bestrebungen, wie der Tuberkulosefürsorge, die Jugendfürsorge usw. verwendet werden. Was die beim Kapitaldeckungsverfahren zu leistenden Prämien anbetrifft, so sind sie der auflaufenden Zinsen wegen, die infolge der durchschnittlich langen Versicherungsdauer ganz erhebliche Beträge ausmachen, immer beträchtlich niedriger als die zu leistenden Beiträge nach dem Umlageverfahren.

Auch die *Botschaft des Bundesrates vom 29. August 1929* ging in der Anwendung des Kapitaldeckungsverfahrens unvergleichlich weiter als das neue Gesetz, was dann auch seinen Ausdruck in der Festlegung einer 15jährigen Uebergangszeit fand, während der nur Bedarfsrenten ausbezahlt werden sollten.

Gegen die Ansammlung eines Fonds wird unter anderem auch geltend gemacht, dass es praktisch gleichgültig sei, ob die Einnah-

men der Versicherung aus Zinserträgnissen oder aus Beiträgen erfolgen, da sie in jedem Falle dem Ertrag der Wirtschaft entnommen werden müssen. Das ist grundsätzlich wohl richtig, aber die Bildung eines Fonds stellt von vornherein den aus dem Volkseinkommen an die AHV abzuzweigenden Teil sicher und schafft also gewisse klare Abgrenzungen. Diese sind auch noch aus einem andern Grunde wichtig, auf den Nationalrat Robert *Bratschi* im Nationalrat mit folgenden Ausführungen verwiesen hat:

> Vom Standpunkt des Umlageverfahrens aus wird gesagt: Der Ertrag der Wirtschaft ist ja immer da — gemeint ist das Volkseinkommen —, und das Volkseinkommen wird immer grösser. Nehmen wir an, es sei so, so ist damit, dass das Volkseinkommen da ist und sogar wächst, für die Altersversicherung noch nichts erreicht, sondern es muss konkret gesagt werden, wie der Teil, den man vom Volkseinkommen braucht, erhoben werden soll, um ihn für die Altersversicherung einsetzen zu können. Ich bin der Auffassung, dass wir für die Alters- und Hinterlassenenversicherung, wie wir sie jetzt schaffen sollen, nicht alles in Anspruch nehmen dürfen, was für soziale Zwecke in Frage kommen kann. Sie haben von katholisch-konservativer und auch von anderer Seite gehört, dass es noch andere Aufgaben zu erfüllen gibt. Es ist noch eine wichtige Aufgabe auf dem Gebiet der Versicherung zu erfüllen. Mit der Alters- und Hinterlassenenversicherung wird das weite Gebiet der Invalidenversicherung noch nicht erfasst. In späteren Jahren werden die Begehren kommen, dass auch die Invalidenversicherung durchgeführt wird, die in der Verfassung vorgesehen ist. Wir müssen einen Teil dessen, was vom Volkseinkommen für soziale Zwecke zur Verfügung gehalten werden kann, für zukünftige Aufgaben reservieren.

Endlich wurde gegen die Ansammlung eines Ausgleichsfonds noch die *Gefahr einer Geldentwertung* angeführt. Namentlich Herr Guinand bediente sich dieses Arguments. Ihm erwiderte Bundesrat *Stampfli* im Nationalrat:

> Herr Guinand hat einen Horreur vor der Aufhäufung von Fonds. Wenn seine Auffassung richtig wäre, müssten auch die Pensionskassen auf die Kapitalisation verzichten. Auch dürfte das Eidg. Versicherungsamt die Lebensversicherungsgesellschaften nicht mehr zwingen, das Kapitaldeckungsverfahren anzuwenden, das automatisch zu einer Kapitalisation, einer Fondsbildung führt. Diese macht heute allein für die privaten Versicherungsgesellschaften 5,6 Milliarden Franken aus; sämtliche Fonds der privaten Pensionskassen betragen nahezu 3 Milliarden Franken... Dann müssten wir ebenfalls alle Sparer einladen, sofort mit dem Sparen aufzuhören, sie einladen, in Saus und Braus zu leben, weil alles Ersparte einmal vergehen werde, wie der Schnee an der Märzsonne. Das wäre die Konsequenz der Theorie von Herrn Guinand...

Das kombinierte Deckungsverfahren der AHV beseitigt somit die Mängel, die sowohl dem reinen Umlageverfahren als dem reinen Kapitaldeckungsverfahren anhaften, und macht sich statt dessen weitestgehend die Vorteile beider Systeme zunutze.