

# Die AHV : Kernstück des schweizerischen Sozialstaates

Autor(en): **Tschudi, Hans Peter**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **80 (1988)**

Heft 2

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-355285>

## **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.

# Die AHV – Kernstück des schweizerischen Sozialstaates

Hans Peter Tschudi\*

## I.

Aus mehreren Gründen darf die AHV als Kernstück des schweizerischen Sozialstaates bezeichnet werden. In erster Linie ist auf die Grösse dieses Sozialwerkes hinzuweisen. Über eine Million Betagter und Hinterlassener beziehen eine Rente. Jährlich werden mehr als 15 Milliarden Franken ausgerichtet, nahezu ebensoviel wie von allen anderen Sozialversicherungen zusammen. Noch wichtiger als die Quantität sind die sozialen Prinzipien. 1972 ist der Verfassungsartikel 34<sup>quater</sup>, der die Basis der AHV bildet, auf Grund der Erfahrungen neu konzipiert worden. Im Rahmen des Dreisäulensystems hat man die Ziele der schweizerischen Altersvorsorge umfassend festgelegt. Darnach sollen die Renten der staatlichen AHV den Existenzbedarf angemessen decken. Die berufliche Vorsorge (Pensionskassen) soll zusammen mit der AHV den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden *die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise gewährleisten*. Durch die neue Verfassungsbestimmung ist die frühere Auffassung, wonach die AHV nur Basisrenten und die Sozialversicherungen grundsätzlich höchstens das Existenzminimum (Freiheit von Not) zu garantieren haben, zu Gunsten einer grosszügigen, realistischen sozialen Konzeption aufgegeben worden. Die für die Altersvorsorge beschlossene Zielsetzung erscheint als vorbildlich; sie strahlt deshalb auf die übrigen Sozialversicherungszweige aus. Endlich wird weltweit die betont soziale Ausgestaltung der schweizerischen AHV bewundert. Die Höchstreute darf das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen, während in vielen ausländischen Versicherungen die Renten ähnlich stark abgestuft sind wie die Löhne, also um ein Mehrfaches. Die AHV-Prämien müssen vom gesamten Einkommen entrichtet werden, obwohl sich dieses nur bis zu einem solchen von rund 50 000 Fr. auf die Rente auswirkt. Wer mehr verdient, bezahlt also Solidaritätsbeiträge, die es ermöglichen, die Kleinrentner wesentlich besserzustellen, als ihre eigenen Einzahlungen dies erlauben würden. Die bemerkenswerten Vorzüge unserer AHV bedeuten keineswegs, dass das Werk vollkommen ist. Sowohl bezüglich der AHV und noch mehr beim Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen-, Invalidenvorsorge (2. Säule) bestehen Verbesserungswünsche und Ausbaubedürfnisse.

\* Professor Dr. Hans Peter Tschudi war von 1960 bis 1973 Bundesrat. Ihm verdanken wir zu einem grossen Teil den damals zügigen Ausbau der AHV, was im Begriff «Tschudi-Tempo» seinen Ausdruck fand.

## II.

Der günstige Stand der AHV bildet das Ergebnis langjähriger, intensiver Bemühungen von Sozialpolitikern verschiedener Richtung, *wobei die Gewerkschaften stets in vorderster Linie gekämpft haben*. Schon Ende des 19. Jahrhunderts ist die Forderung nach einer Altersversicherung erhoben worden. Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft vom 28. November 1889 darauf beschränkt, einen Verfassungsartikel über die Kranken- und Unfallversicherung vorzuschlagen: Er sei zwar nicht gegen eine umfassende Lösung der Versicherungsprobleme, doch halte er es für unerlässlich, zuerst Erfahrungen mit den beiden erwähnten Versicherungsarten zu sammeln. Man könne erst nach einem längeren Zeitraum daran denken, die verfassungsrechtliche Kompetenz für weitere Sozialversicherungen zu schaffen. Diese Prognose des Bundesrates hat sich bewahrheitet, denn erst nach dem Weltkrieg 1914/1918 ist man an diese Aufgabe herangetreten, so dass 1925 Volk und Stände einen Verfassungsartikel annehmen konnten, der eine umfassende Zuständigkeit zur Regelung der Alters- und Hinterlassenenversicherung brachte, und der für eine zweite Etappe die Invalidenversicherung vorsah. Zwar ist die Ausführungsgesetzgebung vom Bundesrat sofort an die Hand genommen und von den Eidgenössischen Räten mit grossem Mehr gebilligt worden. Doch ist die «Lex Schulthess» 1931 in einer Referendumsabstimmung am gemeinsamen Widerstand reaktionärer Wirtschaftskreise und der Kommunisten gescheitert. Infolgedessen musste nahezu eine Generation auf die dringend benötigten Altersrenten verzichten. Nach dem zweiten Weltkrieg ist ein neuer Anlauf genommen und die Vorarbeiten zu einem AHV-Gesetz sind zügig gefördert worden.

1947 haben die Stimmberechtigten die Vorlage mit überwältigendem Mehr angenommen. Die soziale Gesinnung hatte im Schweizervolk stark an Boden gewonnen, und die durch die äussere Gefährdung des Landes bewirkte Solidarität unter den Bevölkerungsschichten hat sich positiv ausgewirkt. Das AHV-Gesetz hat sich als grosser Wurf erwiesen. Noch heute ist seine Struktur unverändert. Die zweckmässige Organisation der Ausgleichskassen und des Finanzierungsmodus (Umlageverfahren) haben einen grosszügigen Ausbau ermöglicht. Vor 40 Jahren waren nur sogenannte Basisrenten eingeführt worden, von denen niemand leben konnte. In 9 Revisionen und weiteren Zwischenrevisionen sind die ursprünglichen Mindestrenten für alleinstehende Rentner von 40 Fr. im Monat auf 750 Fr. und die Höchstrenten von 125 Fr. auf 1500 Fr. heraufgesetzt worden. Somit ist die Mindestrente heute 19mal und die Maximalrente 12mal so hoch wie zu Beginn. Durch die Revisionen ist der soziale Charakter weiter verstärkt worden. Da die AHV-Renten noch nicht in allen Fällen den Existenzbedarf decken, sind Ergänzungsleistungen eingeführt worden. Der soliden Finanzierung aller Verbesserungen ist die grösste Aufmerksamkeit geschenkt worden, so dass die Finanzlage der AHV als gesund bezeichnet werden darf. Im Laufe der ersten 30

Jahre ist das AHV-Gesetz im Durchschnitt jedes dritte Jahr verbessert worden. Nun ist seit 10 Jahren eine Stagnation eingetreten, so dass die 10. AHV-Revision dringlich geworden ist. Über die Ziele, die dabei erreicht werden sollten, wird im vorstehenden Artikel von Fritz Leuthy Aufschluss erteilt.

### III.

Vergleicht man den Standard der AHV mit demjenigen anderer Sozialversicherungszweige, so fallen erhebliche Unterschiede in Organisation, Finanzierung und Leistungen auf. Zum Teil sind sie sachlich begründet, in manchen Fällen jedoch nur historisch aus der Entstehungszeit zu erklären. Diese Rechtszersplitterung erschwert die Anwendung der Gesetze. Vor allem aber fehlt den Versicherten die Übersicht über ein für sie wichtiges Rechtsgebiet. Eine erhebliche Vereinfachung könnte durch die Aufstellung eines *allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts, der für alle Versicherungszweige* Geltung hätte, erreicht werden. Ein sehr guter, privater Entwurf der Schweiz. Gesellschaft für Versicherungsrecht liegt bereits vor. Diese formelle Vereinheitlichung wäre ein wichtiger erster Schritt. Darüber hinaus werden sich auch Anstrengungen im Sinne einer materiellen Harmonisierung aufdrängen. Unterschiede in der Finanzierung und vor allem aber bei den Leistungen, die nicht durch divergierende Gegebenheiten oder Bedürfnisse begründet sind, sollten beseitigt werden. Damit wird aber keineswegs eine unschweizerische Zentralisierung und eine Globalkodifikation gefordert. Die Schaffung einer monströsen Einheitsversicherung in Form einer «*sécurité sociale*» brächte zwar andere, aber nicht geringere Nachteile. Die Bundesverfassung schreibt für die AHV und die IV die angemessene Deckung des Lebensbedarfs und zusammen mit der beruflichen Vorsorge die Gewährleistung der Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise vor. Für die übrigen Sozialversicherungszweige sind die Verfassungsgrundlagen weniger präzise. Zum Teil handelt es sich um reine Kompetenzbestimmungen, die jede Form und Ausgestaltung der Versicherung erlauben. In anderen Verfassungsartikeln werden angemessene Leistungen vorgeschrieben. «Angemessen» ist ein weit offener Begriff. Immerhin begrenzt er die Regelung nach unten und nach oben insoweit, als eine bloße Deckung des Existenzminimums und der volle Ersatz des Erwerbseinkommens ausgeschlossen werden. Doch darf zur Ausfüllung solcher offener Verfassungsbestimmungen die Zielsetzung von Art. 34<sup>quater</sup> über die AHV und die IV herangezogen werden. (Siehe Anhang.) Tatsächlich kommen die heutigen Leistungen der Unfallversicherung, der Militärversicherung sowie der Erwerbssersatzordnung dem Ziel nahe, wonach der Versicherte trotz Verlustes des Lohns seine bisherige Lebenshaltung in angemessener Weise fortsetzen kann. Auch die Arbeitslosenentschädigung von 70% des Verdienstes für Alleinstehende und von 80% für verheiratete Versicherte entspricht dieser Anforderung.

Jedoch hat die Reduktion der Taggelder um 5% nach 85 Bezugstagen und um weitere 5% nach 170 Bezugstagen eine schwerwiegende Einbusse zur Folge. Die grösste Lücke ergibt sich aber aus der Begrenzung der Leistungsdauer auf 250 Taggelder innerhalb von zwei Jahren, so dass bei langdauernder Arbeitslosigkeit der Versicherungsschutz überhaupt wegfällt. Da die Bundesverfassung eine Einheit darstellt und somit ihre Wertmassstäbe überall zur Anwendung kommen sollen, wirkt die Zielvorschrift von Art. 34<sup>quater</sup> über die direkt geregelten Materien von AHV und IV hinaus. *Im modernen Sozialstaat soll grundsätzlich bei Eintritt des versicherten Risikos den Betroffenen die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung ermöglicht werden.*

#### IV.

*Die Schweiz verfügt – mit Ausnahme der Mutterschaftsversicherung – über sämtliche durch internationale Konventionen<sup>1</sup> vorgeschriebenen Sozialversicherungen: Kranken-, Unfall-, Invaliden-, Alters- und Hinterlassenen-, Arbeitslosen- und Militärversicherung sowie Erwerbsersatzordnung und Kinderzulagen. Durch die Bundesverfassung wird zwar seit 1945 die Einführung der Mutterschaftsversicherung vorgeschrieben. Doch haben die Stimmberechtigten am 6. Dezember 1987 eine entsprechende – keineswegs übertriebene – Regelung verworfen. Immerhin besteht im Rahmen der Krankenversicherung insofern eine Teillösung, als auf Grund von Art. 14 des KUVG (Kranken- und Unfallversicherungsgesetz) die Krankenkassen bei Schwangerschaft und bei Niederkunft die gleichen Leistungen wie bei Krankheit sowie die Kosten von Kontrolluntersuchungen und ein Stillgeld zu bezahlen haben. Dagegen fehlt in den meisten Fällen ein angemessener Lohnersatz für die erwerbstätige Mutter. Auch für die Kinderzulagen besteht eine verfassungsrechtliche Bundeskompetenz. Doch ist sie nur für Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer sowie an Kleinbauern ausgenützt worden. Die Lücke wird durch kantonale Regelungen ausgefüllt, denn sämtliche 26 Kantone haben Gesetze über Kinderzulagen an Arbeitnehmer erlassen. Die föderalistische Lösung hat zur Folge, dass Leistungen und Beiträge sehr unterschiedlich sind. Die Kinderzulagen variieren zwischen 90 und 252 Fr. im Monat, die Arbeitgeberbeiträge zwischen 1 und 2,5 Lohnprozenten.*

*Wenn wir unsere Sozialversicherungen mit denjenigen anderer Staaten vergleichen, schneidet die Schweiz nicht schlecht ab. Die befriedigende Situation ist erst in letzter Zeit erreicht worden; in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts war die Schweiz noch deutlich im Rückstand. Wie bereits erwähnt, ist die AHV vorzüglich konzipiert. Doch sind mehrere Verbesserungen dringend. Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hin-*

<sup>1</sup> Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation von 1952 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit und Europäische Sozialcharta von 1964.

terlassenen- und Invalidenvorsorge kann nur als erste Etappe qualifiziert werden. Die Eidg. Räte haben deshalb den Bundesrat verpflichtet, eine Revisionsvorlage auszuarbeiten, damit allen Versicherten die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung gewährleistet werden kann. Da die Renten der IV sich mit denjenigen der AHV decken, bestehen in beiden Versicherungen die gleichen Vorzüge und Mängel. Als besonders wichtig ist der Grundsatz hervorzuheben, wonach Eingliederung vor Rente geht. Die Eingliederungsmassnahmen (medizinische, berufliche, Sonderschulung und Betreuung Minderjähriger) werden entsprechend den Bedürfnissen ohne finanzielle Begrenzung gewährt. Auch ist die geistige Invalidität der körperlichen gleichgestellt. Die Unfallversicherung ist seit 1984 (endlich!) für alle Arbeitnehmer obligatorisch. Die schweizerische Unfallversicherungsgesetzgebung darf insofern sehr positiv beurteilt werden, als auch die Nichtbetriebsunfälle versichert sind, während in vielen anderen Staaten das Obligatorium auf Betriebsunfälle begrenzt ist. Das unsoziale, familienfeindliche Finanzierungssystem mit Kopfprämien bildet eine unrühmliche schweizerische Spezialität. In anderen Ländern kennt man Familienversicherungen, so dass mit der Prämie des Familienhauptes die ganze Familie gedeckt ist. Auch müssen sich die Arbeitgeber an den Beiträgen beteiligen, während diese Lösung unbegreiflicherweise bei und ausgeschlossen ist. Auch hinsichtlich der Leistungen zeigen sich bedenkliche Mängel. Die Vorbehalte bezüglich bestehender Krankheiten reissen Lücken in den Versicherungsschutz. Schlimm ist die Aussteuerung von Patienten nach langdauerndem Spitalaufenthalt. Im Zeitpunkt, da Kassenleistungen besonders nötig wären, fallen sie dahin.

Die Deckung von Risiken allein kann nicht befriedigen. Die Sozialversicherungen müssen sich auch an *Präventivmassnahmen* beteiligen. Durch eine Verminderung der Schäden werden die Kosten gesenkt. Wichtiger ist die Verbesserung der Lebensqualität durch die Vermeidung von Leiden und Verlusten. In der Unfallversicherung gilt der Grundsatz: «Verhüten ist besser als Vergüten». Insbesondere in der Kranken- und in der Arbeitslosenversicherung sollte der Gesichtspunkt der Prävention wesentlich deutlicher zum Ausdruck kommen.

## V.

Ziele des Sozialstaates sind *soziale Gerechtigkeit* und *soziale Sicherheit* im Hinblick auf ein menschenwürdiges Dasein für jedermann. Die AHV bildet das zentrale Element des schweizerischen Sozialstaates, denn sie gewährleistet für die Mehrheit der Betagten soziale Sicherheit, und sie dient der sozialen Gerechtigkeit.

Der soziale Rechtsstaat ist zweifellos *die bestmögliche Staatsform* für die schweizerische Eidgenossenschaft. Dennoch ist er, besonders in neuester Zeit, vielen Angriffen mächtiger Gegner ausgesetzt. Diese lehnen die Sozialversicherungen ab und vergleichen sie fälschlicherweise mit dem

Giesskannenprinzip. In Wirklichkeit realisieren diese die Selbsthilfe, denn die Versicherten finanzieren sie weitgehend mit ihren Prämien. Reaktiönäre Kreise möchten sich auf die Armenfürsorge beschränken, die sie in heuchlerischer Weise als «gezielte Hilfe» bezeichnen. Um zu verhindern, dass die bedenklichen Verhältnisse des 19. Jahrhunderts wieder aufleben, ist es unsere staatsbürgerliche Pflicht, den Sozialstaat entschlossen zu verteidigen und ihn im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten zur Erfüllung der effektiven Bedürfnisse auszubauen. Die Geschichte der AHV beweist, dass die Bevölkerung den Sozialstaat schätzt, und dass Fortschritte realisierbar sind, wenn sie schrittweise und im Einklang mit der öffentlichen Meinung vorgenommen werden.

*Die Zukunft des Sozialstaates beruht auf politischen Entscheiden, die von den Stimmbürgern und von den Behörden getroffen werden. Wir dürfen hoffen, dass der Gemeinschaftssinn, der beim Aufbau der AHV in vorbildlicher Weise zur Geltung gekommen ist, lebendig bleiben wird. Besonders wichtig für die Altersvorsorge und für die Krankenversicherung ist der Generationenpakt. Die Berufstätigen bezahlen Prämien, aus denen die Renten und die Krankenleistungen an die Betagten finanziert werden; dabei haben sie die Erwartung, dass sie ebenfalls Leistungen beziehen werden können, wenn sie aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sein werden. Neben der Solidarität zwischen jung und alt bedarf der Sozialstaat auch einer solchen zwischen Mann und Frau, zwischen Stadt und Land, zwischen Gesunden und Kranken usw. Wenn es gelingt, die vielfältige Solidarität und den Geist der Verantwortung für das allgemeine Wohl nicht nur aufrecht zu erhalten, sondern zu stärken, werden auch künftige Generationen im Sozialstaat die Grundlage für ein fruchtbares Gemeinschaftsleben und für die persönliche Entfaltung finden.*

## **Anhang**

### **Artikel 34quater der Bundesverfassung,**

die Grundlage unserer Sozialversicherung bestehend aus AHV/IV, beruflicher und der Selbst-Vorsorge, lautet seit der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 wie folgt:

<sup>1</sup> Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Diese beruht auf einer eidgenössischen Versicherung, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge.

<sup>2</sup> Der Bund richtet auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ein. Diese gewährt Geld- und Sachleistungen. Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken. Die Höchstrente darf das Doppelte der Mindestrente nicht übersteigen. Die Renten sind mindestens der Preisentwicklung anzupassen. Die Durchführung der Versi-

cherung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; es können Berufsverbände und andere private oder öffentliche Organisationen beigezogen werden. Die Versicherung wird finanziert:

- a. durch die Beiträge der Versicherten; sind die Versicherten Arbeitnehmer, so tragen ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge;
- b. durch einen Beitrag des Bundes von höchstens der Hälfte der Ausgaben, der vorab aus den Reineinnahmen aus der Tabaksteuer und den Tabakzöllen sowie der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser gemäss Artikel 32<sup>bis</sup> Absatz 9 zu decken ist;
- c. wenn das Ausführungsgesetz dies vorsieht, durch einen Beitrag der Kantone, der den Beitrag des Bundes entsprechend vermindert.

<sup>3</sup> Der Bund trifft im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf dem Wege der Gesetzgebung folgende Massnahmen, um den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen Versicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen:

- a. Er verpflichtet die Arbeitgeber, ihre Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung der Betriebe, Verwaltungen und Verbände oder einer ähnlichen Einrichtung zu versichern und mindestens die Hälfte der Beiträge der Arbeitnehmer zu übernehmen.
- b. Er umschreibt die Mindestanforderungen, denen diese Vorsorgeeinrichtungen genügen müssen; für die Lösung besonderer Aufgaben können gesamtschweizerische Massnahmen vorgesehen werden.
- c. Er sorgt dafür, dass jeder Arbeitgeber die Möglichkeit erhält, seine Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichern; er kann eine eidgenössische Kasse errichten.
- d. Er sorgt dafür, dass Selbständigerwerbende freiwillig und zu gleichwertigen Bedingungen wie die Arbeitnehmer sich bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern können. Die Versicherung kann für bestimmte Gruppen von Selbständigerwerbenden allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklärt werden.

<sup>4</sup> Der Bund sorgt dafür, dass sich sowohl die eidgenössische Versicherung als auch die berufliche Vorsorge auf weite Sicht ihrem Zweck gemäss entwickeln können.

<sup>5</sup> Die Kantone können verpflichtet werden, Einrichtungen der eidgenössischen Versicherung und der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien sowie in bezug auf Beiträge und anwartschaftliche Ansprüche den Versicherten und ihren Arbeitgebern Steuererleichterungen zu gewähren.

<sup>6</sup> Der Bund fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge, insbesondere durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik.

<sup>7</sup> Der Bund fördert die Eingliederung Invaliden und unterstützt Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invaliden. Für diesen Zweck kann er Mittel aus der eidgenössischen Versicherung heranziehen.