Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 27 (1947-1948)
Heft: 4

Artikel: Betrachtungen zur Altersversicherungs-Vorlage
Autor: Simeon, Luzius
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-159543

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: 12.07.2025

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

Satz da sein, die nur hier geschrieben werden konnten, weil in ihrer Beugung jener Hügellinie abgeschrieben oder in ihrem Rhythmus geleitet vom Aufschlagen des Sees auf den Kieseln eines schönen Ufers irgendwo vielleicht zwischen Cully und Saint-Saphorin — sollte einmal dieses Wenige den Tag erblicken, dann werden wir uns erlöst fühlen». Wir: Landschaft, Menschen und unter ihnen jener eine, der die Sprache hegte wie die anderen ihre Reben. Ramuz hat diese Worte 1914 geschrieben, als er für sich und seine Heimat eine «raison d'être» im Weltenbrand suchte. Die Worte sind seither in Erfüllung gegangen. Cully und Saint-Saphorin können sich in *diesem* Sinne erlöst fühlen. Aber eben: sie sind so sehr sie selbst, daß sie es nicht mehr sind. Wir dürfen darüber hinaus in ihnen eine helvetische Welt finden — nicht aus fixfertigem Patriotismus, sondern in scheuem Wiedererkennen —, eine helvetische Welt, allerdings gestaltet in jenen Linien, die ihr den Namen der Welt schlechthin geben. Und dafür schulden wir Ramuz den höchsten Dank, den ein Volk zu geben hat, die stete Bemühung, eines solchen Dichters würdig zu sein und fortzuschreiten auf dem Wege der Selbsterwahrung.

Betrachtungen zur Altersversicherungs-Vorlage

Von Luzius Simeon

Am 6. Dezember 1925 hat das Schweizervolk jenen Art. 34quater in seine Verfassung aufgenommen, mit dem es den Bund beauftragte, «auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und Hinterlassenenversicherung» einzurichten. Die glänzende Bejahung dieses Artikels, der den *Grundsatz* verfassungsmäßig verankerte, erfolgte zweifellos unter gänzlich anderen Annahmen und Voraussetzungen als denjenigen, die heute für die *praktische Verwirklichung* entscheidend sind. Das Volk hat damals kaum geahnt, welche Anforderungen die Realisierung seines verfassungsmäßigen Wunsches im Jahre 1947 stellen und welche Solidaritätsbereitschaft sie von ihm erwarten muß. Genau sechs Jahre später hat es denn auch den ersten Lösungsversuch kräftig abgelehnt, obwohl das, was die «lex Schultheß» anno 1931 von ihm verlangte, im Vergleich zu den heutigen Anforderungen als Bagatelle bezeichnet werden darf.

Die Notwendigkeit

einer eidgenössischen Regelung ist inzwischen noch deutlicher geworden. Der *Zersetzungsprozeß der Familie* — d. h. der natürlichsten und besten Form der Alterssicherung — hat weitere Fortschritte gemacht. Die Selbstverständlichkeit, mit der heute größtenteils die

Sorge für Eltern und alte Verwandte abgelehnt und der privaten oder öffentlichen Fürsorge überlassen wird, bildet immerhin eines der stärksten treibenden Motive zur Altersversicherung. Wohnungs- und Platzmangel in den Städten, die es erwachsenen Kindern oft verunmöglichen, ihre Eltern zu sich zu nehmen, mögen das ihrige beigetragen haben. Dazu kommt die Verlängerung unserer durchschnittlichen Lebenserwartung, die sich immer deutlicher in einer *Zunahme der alten,* aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Männer und Frauen manifestiert. *Sie* trifft die *Steigerung der Lebenskosten* zweifellos am schwersten; denn nur selten besitzen sie die Möglichkeit, ihr allfällig noch vorhandenes Einkommen durch einen angemessenen Teuerungsausgleich in ein erträgliches Verhältnis zum neuen Preisniveau zu bringen. Dazu kommt ferner, daß dem größeren Teil der künftigen Alten aus wirtschaftlichen Gründen die *persönliche Altersvorsorge* nicht möglich ist. Und schließlich hat eine höchst unvernünftige, auf die Bedürfnisse des Kleinsparers kaum Rücksicht nehmende *Fiskalgesetzgebung und Steuerpraxis* diesen Willen zur Selbsthilfe verhängnisvoll beeinträchtigt, ja ihn direkt «bestraft».

Diesen Erwägungen vermögen sich auch jene nicht zu verschliessen, die der Sorge für die *Familie* den ersten Rang zuerkennen. Bei den einmal gegebenen unerbittlichen Verhältnissen müssen auch die überzeugtesten Anhänger des Familienschutzes heute der *Idee* der Altersversicherung *positiv* gegenüber stehen. Wir befinden uns eben am vorläufigen Ende einer ausgesprochenen sozialen und fiskalpolitischen *Fehlentwicklung.* Indem wir sie duldeten, ja förderten, haben wir einen Wechsel akzeptiert, der heute fällig ist. Die Endsumme lautet: Altersversicherung! Wir müssen diesen Wechsel in irgendeiner Weise honorieren. Die Frage ist einzig, ob wir uns mit dem vorliegenden konkreten Gesetzesentwurf auf dem richtigen Wege befinden.

*

Angesichts der bisherigen Erfahrungen, der sich ständig steigernden Erwartungen und der Finanzlage in Bund und Kantonen mußte eine allgemeine Altersversicherung noch vor wenigen Jahren als unrealisierbar betrachtet werden. Man sah keine Möglichkeit, das Volk für eine Vorlage zu gewinnen, welche notwendigerweise auch vom Einzelnen Beiträge voraussetzen mußte, die weit über alle früher ins Auge gefaßten Belastungen hinausgingen. Erst die Errichtung der *Lohn- und Verdienstersatzordnung* für Wehrmänner, mit der man sich heute allgemein abgefunden hat, wies einen neuen, gangbaren Weg: die Altersversicherung soll das Erbe der Lohnausgleichskassen antreten. Der Gedanke verdichtete sich vorerst zu zwei Standesinitiativen (Genf und Neuenburg) und dann zum Volksbegehren von 1942.

Aber erst 1944 kam die Sache ins Rollen: im Januar der grundlegende Beschluß des Bundesrates; im Februar die Fixierung des Aufgabenkreises der Expertenkommission; im März die Beschlüsse der eidgenössischen Räte; im Mai die Bestellung der Expertenkommission, die im Juni ihre Arbeit aufnahm.

Aber mit der

Tätigkeit der Expertenkommission

beginnt auch bereits die Problematik des vorliegenden Lösungsversuches. Am 9. Februar 1944 hatte der Vorsteher des Eidgen. Volkswirtschaftsdepartementes die den Experten zugedachten Aufgaben eindeutig umschrieben:

> «... Der Auftrag besteht als *nicht in der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs,* sondern in der Erstattung eines Berichtes über die für die Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung *bestehenden Möglichkeiten.* Der Bundesrat ließ sich dabei von der Überlegung leiten, daß an die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes erst geschritten werden kann, wenn die *wesentlichen Grundfragen ... abgeklärt* sind. Erst wenn diese Abklärung vorliegt, wird der *Bundesrat* in der Lage sein, zu *bestimmen,* nach welchen *leitenden Grundsätzen* der Gesetzesentwurf gestaltet werden soll ...» (Hervorhebungen v. V.)

Bei aller Anerkennung der von den Experten geleisteten Arbeit könnte man nicht behaupten, daß sie sich an diesen klaren Auftrag gehalten hätten. Sie haben im Gegenteil genau das getan, was ausdrücklich ausgenommen und dem Bundesrate vorbehalten worden war. Anstatt eine Reihe grundsätzlich verschiedener Vorschläge zu unterbreiten, legten sie sich auf ein *bestimmtes System* fest und arbeiteten innerhalb desselben ein *bestimmtes Projekt* bis zum fertigen Gesetzesentwurf aus. Dieses Projekt wurde zwar in drei Varianten präsentiert, die sich aber nur hinsichtlich des Ausmaßes unterscheiden. Und überdies wurde *eine Variante* so sorgfältig ausgearbeitet und so nachdrücklich als «einzig mögliche» empfohlen, daß etwas grundsätzlich anderes praktisch gar nicht mehr in Frage kam.

Man muß die Tätigkeit der Expertenkommission als eigentliche Kompetenzüberschreitung qualifizieren, durch welche die Entscheide von Bundesrat und Parlament vorweggenommen wurden. Der Bundesrat hatte tatsächlich hinsichtlich der «leitenden Grundsätze» nichts mehr zu «bestimmen», und auch das Parlament, das sich im Schatten des kommenden Wahljahres weitgehend von politischen Überlegungen leiten ließ, war nicht willens, die Richtung zu ändern. Die fatale Folge ist, daß man sich am kommenden 6. Juli nicht nur für oder gegen ein sehr diskutierbares Projekt aussprechen kann, sondern daß man sich damit wohl für geraume Zeit auch für oder gegen die Verwirklichung der Altersversicherung überhaupt aussprechen muß. Der Souverän hat also am 6. Juli keine «Wahl»: er steht unter einem moralischen Druck, der die sachlich-nüchterne Prüfung beeinträchtigt

und die Freiheit des Entscheides einengt, auch wenn bei dieser Abstimmung die demokratischen Spielregeln und der demokratische Anstand gewahrt bleiben sollten.

*

Das konkrete Projekt

ist an sich gut, ja es stellt grundsätzlich (nicht hinsichtlich des Ausmaßes) vielleicht die beste in diesem Rahmen überhaupt realisierbare Lösung dar, die im übrigen in der Hand des Bundesrates und im Laufe der parlamentarischen Debatte keine grundlegenden Änderungen erfahren hat:

Es handelt sich um eine *Volksversicherung mit allgemeinem Obligatorium,* die alle erwerbs- und nichterwerbstätigen Personen erfaßt. Für die Erhebung der *Beiträge* werden System und Ansätze der LVEO übernommen. Für niedere Einkommen sind Beitragsermäßigungen vorgesehen; dagegen besteht nach oben für die Beitragspflicht keine Grenze. Die *Aufwendungen der öffentlichen Hand* (verfassungsmäßig nicht mehr als die Hälfte der Gesamtaufwendungen) werden zu zwei Dritteln vom Bund, zu einem Drittel von den Kantonen getragen. Für die Eintrittsgeneration, die keine Beiträge mehr bezahlt, d. h. für die 65jährigen und älteren, sind abgestufte *Übergangsrenten* vorgesehen, die nur im Bedarfsfalle ausgerichtet werden. Nach Bezahlung von mindestens einem Jahresbeitrag dagegen besteht ein Rechtsanspruch auf die *ordentliche Rente.* Sie wird nach mindestens 20 Jahresbeiträgen als *Vollrente* ausgerichtet; wer weniger Jahresbeiträge bezahlt, erhält eine *Teilrente,* die nach Maßgabe seiner durchschnittlichen Beiträge berechnet wird. Die sogenannte *«einfache Altersrente»* bildet die Berechnungsgrundlage für alle übrigen Renten (Ehepaarsrente, Witwenrente, einfache Waisenrente, Vollwaisenrente). In allen Fällen sind Minima und Maxima festgesetzt. Voraussetzung für diese Berechnungsart ist die Führung *individueller Beitragskonten.*

Finanztechnisch basiert das Projekt auf einem Kompromiß zwischen *Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren.* Dieses kombinierte System erfordert die Bildung eines *zentralen Ausgleichs- (Schwankungs-) Fonds,* der im Laufe der ersten 25 Jahre nachweisbar bis zur Höhe von rund 4,5 Milliarden Franken ansteigen wird.

Die bestehenden *öffentlichen und privaten Versicherungseinrichtungen* können die Form der «Anerkennung mit voller Rückversicherung» oder die «Nicht-Anerkennung» wählen; die erstere bedeutet praktisch eine Eingliederung in die AHV, die zweite die Doppelversicherung der betreffenden Mitglieder.

Die *Organisation* wird von Verbandsausgleichskassen, kantonalen Ausgleichskassen, Bundesausgleichskassen und einer zentralen Ausgleichsstelle getragen. Die Verwaltung untersteht der Aufsicht des Bundes, bzw. einer zu bildenden eidg. AHV-Kommission. Für die Leitung des zentralen Ausgleichsfonds soll eine besondere Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen werden. Rechtsfragen und Streitigkeiten sind vor dem eidg. Versicherungsgericht auszutragen.

Das sind die Grundzüge des Projektes, über das am 6. Juli abgestimmt werden muß. Bei aller durch grundsätzliche und finanzpolitische Reserven gebotenen Skepsis wird man dieser in ihrer Art guten, wohl durchdachten und konsequent ausgearbeiteten Lösung seine Anerkennung nicht versagen können.

*

Und doch müssen sich ihr gegenüber *schwerwiegende Bedenken*

geltend machen. Da ist vorerst die Wahl des zur Ausschließlichkeit erhobenen

Systems,

das den überzeugten Föderalisten abschrecken muß; denn es ist ausgesprochen *zentralistisch.* Dieser Vorwurf wird zwar von den unentwegten Befürwortern des Projektes abgelehnt. Sie weisen daraufhin, daß eine *einheitliche* Regelung (sie mag notwendig sein) nicht unbedingt *zentralistisch* sein müsse. Als Gegenargument erwähnen sie die künftigen 25 kantonalen Ausgleichskassen, die rund 50 Verbandsausgleichskassen und die Mitwirkung der «anerkannten» privaten Pensionseinrichtungen. Diese Vielheit — so sagen sie — widerlege den Einwand der «zentralistischen» Lösung. In Tat und Wahrheit ist damit das Problem *nicht einmal tangiert.* Mit einer derartigen Begründung könnte man zur Not sogar die Sowjetunion als «föderatives» Staatswesen deklarieren. Man bedenke doch, daß alle diese untergeordneten Stellen nichts anderes als gefügige Organe eines *zentralgeleiteten Apparates* sein werden, der nach einem bestimmten Schema arbeiten wird. (Es kommt nicht von ungefähr, wenn das Bundesamt für Sozialversicherung kürzlich «Richtlinien» für die Tätigkeit der Ausgleichskassen herausgegeben hat, wo auf *30 Seiten* allen Kassen die hauptsächlichsten Arbeitsgänge — es sind genau 267! — schematisch vorgezeichnet werden, und wo zudem auf *14 Plänen* alles noch visuell zur Darstellung gelangt. «Planwirtschaft» in der AHV?)

Der eigentliche *Zentralismus* des Projektes liegt jedoch auf einer andern Ebene: Es führt uns einen großen Schritt weiter in die Dschungel des allmächtigen Staates hinein, dem wieder eine neue Funktion des bürgerlichen Lebens geopfert wird; einem der vornehmsten sozialphilosophischen Grundsätze, dem Subsidiaritätsprinzip, trägt es kaum Rechnung; es sichert die Möglichkeiten der Selbsthilfe und Selbstverwaltung nicht in dem Maße, wie dies der besondern eidgenössischen Situation angemessen wäre; es begibt sich in die Nachbarschaft kollektivistischer Zwangssolidarität; es bedeutet in seinen letzten Auswirkungen auf weite Sicht eine teilweise «Verstaatlichung» der Alterssicherung. Deshalb ist es für unser föderatives Staatswesen mit seinen kulturellen Verschiedenheiten und seinen von Kanton zu Kanton wechselnden Anlagen und Bedürfnissen sicher nicht der Ausfluß letzter eidgenössischer Staatsweisheit. Angesichts der bei uns durch private Initiative und öffentliche Hand geleisteten Pionierarbeit wäre wohl eine eidgenössische Basisversicherung mit kantonalen oder berufsgemeinschaftlichen Zusatzversicherungen der richtigere Weg gewesen. Ihn zu beschreiten, dürfte es angesichts des geschaffenen fait accompli einstweilen leider zu spät sein.

*

Für jede Altersversicherung besteht *eine* unerbittliche Voraussetzung: Renten, die ausgeschüttet werden sollen, müssen zuerst erarbeitet und verdient werden. Für die Tragfähigkeit eines derartigen Sozialwerkes ist also das jeweilige zahlenmäßige Verhältnis zwischen Renten*bezügern* und Renten*trägern,* d. h.

die demographische Berechnungsgrundlage,

von entscheidender Bedeutung. Fehlrechnungen können ein noch so ausgeklügeltes und gutes Finanzierungsprojekt radikal aus dem Gleichgewicht bringen.

Die ersten Berechnungen über die Tragfähigkeit einer eidgenössischen Altersversicherung wurden 1928 abgeschlossen. Man weiß heute, wie gründlich sich der damalige Hauptexperte verrechnet hat, und wie gewaltig auch drei weitere Experten daneben schossen, als sie seine Berechnungen in einem besondern Gutachten als «nicht zu pessimistisch» bezeichneten; in Wirklichkeit waren sie *viel zu optimistisch!*

Man sollte also in dieser Beziehung inzwischen etwas gelernt haben. Das scheint tatsächlich der Fall zu sein: während damals die Zahl der präsumptiven Rentenberechtigten für 1960 noch auf rund 400 000 geschätzt wurde, wurde sie von den heutigen Experten nach den Berechnungen des Bundesamtes für Sozialversicherung vorerst mit 492 000 in Rechnung gestellt. Es wird natürlich auch heute nicht an «Experten» fehlen, die bereit sind, diese Zahl als «nicht zu pessimistisch» zu begutachten. Aber unterdessen scheint man sogar im Bundesamt für Sozialversicherung zur Einsicht gekommen zu sein, daß auch diese Schätzung zu niedrig ist, und daß auf Grund der Volkszählung von 1941 für das Jahr 1960 bereits mit *530 000* Rentenberechtigten gerechnet werden muß. Für wie lange?

Der Expertenbericht selbst bezeichnet «eine zuverlässige Schätzung der Rentnerbestände für die kommenden Jahrzehnte als unerläßlich». Davon, daß diese unerläßliche Voraussetzung erfüllt sei, kann jedoch heute — knapp vor der entscheidenden Abstimmung — noch keine Rede sein. Die dürftigen Angaben der bundesrätlichen Botschaft lassen keine definitiven Schlüsse zu, und die darin in Aussicht gestellten genauen Unterlagen stehen nach wie vor aus. Der ganze stolze Bau des Projektes stützt sich auf *provisorische* Schätzungen, die morgen überholt sein können. Eine Feststellung, die nicht sehr zuversichtlich zu stimmen vermag.

*

Jede allgemeine Altersversicherung ist nur als *Solidaritätswerk* denkbar. Die Ausschüttung einigermaßen genügender Renten ist nur dann möglich, wenn der Solidaritätsgedanke auf breiter Basis spielt,

ohne dabei zu entarten: die echte Solidarität darf die Initiative des Einzelnen nicht einengen, sondern soll sie fördern; sie darf nicht zum Vorspann von Klassen- und Gruppeninteressen gemacht werden, sondern muß das Wohl des Ganzen im Auge behalten; sie darf nicht nur Jagdrevier präsumptiver Nutznießer sein, sondern setzt Beitrags- und Opferbereitschaft auch dann voraus, wenn keine entsprechenden Gegenleistungen winken. Wer das vorliegende Projekt auf diese drei Kennzeichen der echten Solidarität hin prüft, muß nun zum mindesten sehr eigenartige Formen dieser vielgerühmten Solidarität feststellen, die einer

Überspannung des Solidaritätsgedankens

verzweifelt nahe kommen. Der Bundesrat hat für diese Tatsache die beschönigende Formel gefunden, daß

«... dem Grundsatz der Solidarität im Gesetzesentwurf ... in einem Maße Rechnung getragen wird, wie das in der ausländischen Gesetzgebung kaum zu finden sein wird».

Man urteile selbst, ob damit die tatsächliche Situation erschöpfend gekennzeichnet ist:

Da steht vorerst die Solidarität der *Einkommen:* je höher das Einkommen, desto «unrentabler» für den Einzelnen die AHV. Bei einem Jahresverdienst von 3000 Fr. macht die Ehepaarsrente 54 %, bei 10 000 Fr. 24 %, bei 30 000 Fr. noch 8 % des Jahresverdienstes aus. Nach unten kann für Selbständigerwerbende mit weniger als 3600 Fr. Jahreseinkommen der Prämienbetrag bis auf 2 % ermäßigt werden, nach oben ist keine Grenze festgelegt. Dabei haben die höhern Einkommen auf dem Steuerwege bereits den Löwenanteil der Anteile von Bund und Kantonen aufzubringen, werden also praktisch unverhältnismäßig stark zur Finanzierung herangezogen.

Dann stoßen wir auf die Solidarität zwischen *Selbständig- und Unselbständigerwerbenden:* Die erstern können bei niederm Einkommen auf Prämienermäßigungen rechnen (siehe oben), die letztern zahlen zusammen mit ihren Arbeitgebern auf jeden Fall 4 % des Lohnes. — Sehr weitgehend spielt die Solidarität zwischen den *Generationen:* Bekanntlich wird die Höchstrente bereits mit einem Einkommen von 7500 Fr. erreicht; was darüber hinaus an Prämien bezahlt wird, wirkt sich nicht in höhern Renten aus, sondern ist «Solidaritätsbeitrag» (eine etwas euphemistische Bezeichnung für die neue Sozialsteuer). Für die Jungen beginnen nun die «Solidaritätsbeiträge» bei einem viel tiefern Einkommen als für die Ältern. Ein Zwanzigjähriger mit 8000 Fr. Jahreseinkommen stellt sich bei einer privaten Versicherung mit seinen 4%-Beiträgen bereits besser als bei der AHV; bei einem Vierzigjährigen aber läuft die Grenze erst bei einem Jahresverdienst von 18 000 Fr. Für die Ältern «rentiert» es also, für die Jungen nicht.

Auch von den *Geschlechtern* erwartet das Projekt weitgehende Solidaritätsbereitschaft: die arbeitstätigen Frauen kommen bedeutend schlechter weg als die Männer; sie zahlen dieselben Prämien, haben aber keinen Anspruch auf Hinterbliebenenleistungen, sondern nur auf ihre Einzelrente, die notabene genau so früh (oder so spät) zu laufen beginnt wie beim Mann. Auch hier liegt die Grenze der «Solidaritätsbeiträge» tiefer als beim Mann. — Ähnlich liegen die Verhältnisse zwischen *Ledigen und Verheirateten,* zwischen *Geschiedenen und Nichtgeschiedenen.*

Außerordentlich weit gehen die Solidaritätsansprüche an einzelne *Wirtschafts-*

gruppen. Das verfassungsmäßige Prinzip der hälftigen Lastenteilung zwischen öffentlicher Hand und Versicherten wird wohl im Gesamtrahmen (einstweilen noch) eingehalten, aber für die einzelnen Wirtschaftsgruppen durchbrochen: die Unselbständigerwerbenden und die Selbständigerwerbenden in Industrie, Handel und Gewerbe haben beispielsweise zusammen jährlich 239 Millionen Fr. aufzubringen, erhalten aber an öffentlichen Beiträgen nur 198 Millionen Fr.; dagegen tragen die Bauern nur rund 16 Millionen Fr. selbst, beziehen jedoch 36 Millionen Fr. Leidtragende des Solidaritätsgedankens sind auch die *Arbeitgeber:* sie zahlen bekanntlich die Hälfte der Arbeitnehmerbeiträge, für deren Höhe die Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte und die Höhe der Löhne maßgebend ist. Arbeitsintensive Betriebe befinden sich also gegenüber kapitalintensiven, fortschrittliche Firmen mit hohen Lohnsätzen gegenüber rückständigen Unternehmungen mit schlechten Löhnen gewaltig im Nachteil.

Ferner muß die Solidaritätsbereitschaft auch unter den *Kantonen* vorhanden sein, wo die «reichen» für die «armen», die Städtekantone für die Landkantone, die industriellen für die eher landwirtschaftlich orientierten, die Kantone mit guten Steuersystemen für fiskalpolitisch rückständige Kantone zu zahlen haben. Und nicht zuletzt fordert das Projekt von den *bestehenden Versicherungseinrichtungen* einen Solidaritätsbeweis, der hart in die eigene Existenz eingreift und deshalb schier untragbar ist, wovon noch zu sprechen sein wird.

Man muß sich angesichts derartiger Spielarten des Solidaritätsgedankens fragen, ob der Bogen hier nicht allzustraff gespannt wurde. Auf jeden Fall wird die Durchführung der Altersversicherung auf dieser Basis eine harte Bewährungsprobe für die Solidaritätsbereitschaft des Schweizervolkes darstellen.

*

Die Problematik des Solidaritätsgedankens im vorliegenden Projekt wird dort besonders deutlich, wo es um das künftige Schicksal der

bestehenden Versicherungseinrichtungen

geht. Wir besitzen nämlich rund 4300 öffentliche und private Fürsorgeinstitutionen gegen Alter und Tod, die rund 420 000 Personen in mehr oder weniger wirksamer Weise versichern. Rund 90 000 Personen standen im Jahre 1941 im Genuß von Versicherungsleistungen, welche die respektable Höhe von annähernd 192 Millionen Fr. erreichten. Es ist ganz klar, daß bei der Schaffung einer AHV den berechtigten Interessen dieser bestehenden Kassen Rechnung getragen werden muß. Das betont im übrigen auch der Expertenbericht mit aller wünschenswerten Deutlichkeit.

Leider hat man daraus nicht die sich aufdrängenden Folgerungen gezogen. Im definitiven Projekt finden sich nur noch die beiden Wahlmöglichkeiten der «nicht-anerkannten» und der «anerkannten» Versicherungseinrichtungen mit voller Rückversicherung. Nach Annahme des Projektes würde sich diese Regelung für die bestehenden Kassen wie folgt auswirken:

Wählt eine Kasse die Form der *«Nicht-Anerkennung»,* dann behält sie ihre volle Unabhängigkeit; ihre Mitglieder bezahlen ihre statutarischen Beiträge weiter und sichern sich damit die statutarischen Leistungen der eigenen Kasse. Es wäre die einfachste Lösung, die sich denken läßt, wenn ... die einzelnen Mitglieder nicht gleichzeitig dem Obligatorium der AHV unterstehen würden und demgemäß verpflichtet wären, über ihre Beiträge an die eigene Kasse hinaus zusammen mit ihrem Arbeitgeber auch noch die bekannten 4 Lohnprozente an die AHV abzuführen. Sie müßten also die Wahrung der Unabhängigkeit und des Eigenlebens ihrer Institution, wie auch ihre Beteiligung an den Leistungen der öffentlichen Hand praktisch durch eine sie ziemlich stark belastende *Doppelversicherung* erkaufen.

Anders liegen die Dinge bei der *«anerkannten Kasse mit voller Rückversicherung»:* sie bezahlt für ihre Mitglieder die AHV-Beiträge und bezieht dafür ihre Renten; sie tritt ihnen gegenüber also an die Stelle der AHV. Für die gesetzliche Höhe ihrer Leistungen wäre sie bei der AHV «voll rückversichert». Als Preis entrichtet sie dafür eine weitgehende Aufgabe ihrer eigenen Versicherungsfunktion: sie würde praktisch zur bloßen Inkasso- und Zahlstelle der eidgenössischen Versicherung, m. a. W. im Rahmen und Umfange der von ihr an die AHV abgeführten 4 Lohnprozente wäre sie mit dem Schicksal der AHV auf Gedeih und Verderb verknüpft, sie würde *verstaatlicht!*

Man erinnere sich, daß die Experten seinerzeit in ihrem Bericht selbst *drei wichtige Grundbedingungen* für die «angemessene Berücksichtigung» der bestehenden Kassen aufgestellt haben: das aus eigener Kraft Geschaffene darf nicht beeinträchtigt werden; Eigenleben und Selbständigkeit dieser Institutionen sollen gewahrt bleiben; für die Mitglieder der Kassen darf keine ins Gewicht fallende Überbelastung entstehen. Die Theorie von damals ist mit der Praxis von heute kaum in Einklang zu bringen: für die «anerkannten» Kassen bedeutet dieser Einbau in die AHV auf jeden Fall eine Beeinträchtigung des «aus eigener Kraft Geschaffenen», ihres Eigenlebens und ihrer Selbständigkeit. Und für die «nicht-anerkannten» Kassen — die heute (alles zusammengerechnet) bereits bis zu 20 % der Lohnsumme beanspruchen müssen — darf als Folge der Doppelversicherung wohl von einer ausgesprochenen Überbelastung gesprochen werden. Dazu kommt, daß zahlreiche Pensionskassen, die im Zeichen der Hochkonjunktur die Tragbarkeit einer Doppelversicherung noch bejahen, ihre Hefte nach Eintritt normaler Verhältnisse revidieren müssen. Sie werden dann keine andere Wahl haben, als ihre eigenen, statutarischen Leistungen zu reduzieren oder doch noch zu den «anerkannten» Kassen hinüberzuwechseln, d. h. sich teilweise verstaatlichen zu lassen.

Eine weitere, recht bedenkliche Auswirkung dieses «Einbaus» der bestehenden Kassen sei nur angedeutet: die «anerkannte» Kasse kann sich mit Hilfe des ihr zufließenden sogenannten «Rückversicherungsgewinnes» auf Kosten der kommenden AHV — also der noch nicht versicherten Bürger und der Steuerzahler — schmerzlos *sanieren.* Sanierungsbedürftig sind heute vor allem die *öffentlichen* Pensionskassen, und unter ihnen in erster Linie diejenigen des *Bundes* mit ihrem Riesendefizit von 954 Millionen Fr. Die größten Nutznießer

der AHV werden also die eidgenössischen Pensionskassen sein, deren Mitglieder sich ohnehin bereits in einer bevorzugten Lage befinden. Was man wohl behaupten darf, wenn sogar die Verfasser der bekannten Propagandabroschüre «Gesichertes Alter» (S. 39) darauf hinweisen.

*

So bedenklich die bisher aufgeführten Mängel des Projektes sein mögen, so sehr treten sie an praktischer Bedeutung hinter die völlig

unbefriedigende Finanzierung

zurück, die das ganze Sozialwerk zu einer Illusion machen kann. Gehen wir über die bekannten Schwierigkeiten der ersten Finanzierungspläne hinweg und sehen wir zu, wie die Sache im Endstadium aussieht:

Man hat sich bekanntlich auf die *teuerste Variante* festgelegt, deren Durchführung nach Vornahme der parlamentarischen und demographischen Korrekturen — auf die ewige Dauer der Versicherung berechnet — einen durchschnittlichen Jahresaufwand von über 550, ja annähernd 600 Millionen Fr. erfordert.

Die Hälfte davon — also mindestens 275 Millionen Fr. — hätten die Versicherten, d. h. die *Wirtschaft* (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) aufzubringen. Es ist bemerkenswert, mit welch steigendem Optimismus man die künftige Ergiebigkeit dieser Quelle diskontiert: im Expertenbericht rechnete man noch mit 260 Jahresmillionen, im Parlament ging man auf 290 Millionen, und heute spricht das Bundesamt für Sozialversicherung selbst bereits von 330 Millionen! Eine derartige Schätzung ist offensichtlich ganz auf die gegegenwärtige Konjunkturlage abgestellt, die nicht ewig dauern kann. Heute stehen rund 120 000 Arbeitskräfte im Produktionsprozeß, die normalerweise gar nicht erwerbstätig wären, und die beim Eintritt eines Konjunkturumschwunges zweifellos samt ihren vier Lohnprozenten aus dem Wirtschaftsprozeß ausscheiden werden.

Noch problematischer steht die Sache mit den *Beiträgen der öffentlichen Hand:* weil der Finanzbedarf in den ersten 20 Jahren der AHV geringer sein wird als in den folgenden, wählte man für die Finanzierung der öffentlichen Anteile die «Treppenmethode», d. h. man rechnete den Finanzbedarf für drei Zeitstufen aus und kam zum Schluß, daß Bund und Kantone 1948—1967 jährlich «nur» *190* Millionen Fr. aufzubringen haben. (Für 1968—1977 würde sich dann der öffentliche Anteil auf jährlich 280 Millionen beziffern, während er sich nachher bei 350 Millionen stabilisieren soll.) Aber schon die Finanzierung dieser ersten Stufe stieß auf Schwierigkeiten. In dieser

unerquicklichen Situation hat man im Bundeshause einen Ausweg gefunden, der wie ein «Finanzwunder» anmutet: hatte man bisher für die ersten 20 Jahre damit gerechnet, daß *vier* Fünftel der Übergangsgeneration während der ersten 20 Jahre rentenberechtigt seien, so glaubt man neuerdings auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit der erweiterten Bundesaltersfürsorge mit nur *drei* Fünfteln dieser Bevölkerungskategorie rechnen zu müssen. Man konstruierte daraus eine jährliche Einsparung von 30 Millionen Fr. und konnte auf diese Weise den vorläufigen Jahresanteil der öffentlichen Hand auf *160* Millionen Fr. reduzieren. Davon entfallen auf den Bund zwei Drittel (106,66 Millionen) und auf die Kantone ein Drittel (53,33 Millionen). Und um diesen letztern die Sache noch etwas mundgerechter zu machen, sollen ihnen aus dem bekannten eidgenössischen Füllhorn — dem zentralen Ausgleichsfond der LVEO — noch 6—7 Millionen Franken zugehalten werden, womit sich ihr «Drittel» auf 47 Millionen Franken reduziert.

Aber auch diese Belastung wird keineswegs von allen Kantonen als tragbar bezeichnet. Wir überlassen es der «Gewerkschaft der kantonalen Finanzdirektoren» (die etwas unwillige Bezeichnung soll von Bundesrat Stampfli stammen und läßt gewisse Schlüsse auf die Haltung der Kantone gegenüber den ihnen zugedachten Aderlassen zu), sich mit dem fait accompli auseinanderzusetzen, vor das sie der Bundesrätliche Finanzierungsplan stellt. Beschäftigen wir uns lieber noch kurz mit der Frage, wie der *Bund* seine jährlichen 106,66 Millionen Fr. aufbringen will:

Die Tabaksteuer wird erhöht und soll — statt der bisherigen 60 Millionen — künftig 85 Millionen Fr. einbringen; die gebrannten Wasser haben jährlich 8 Millionen — statt wie bisher 5 Millionen — abzuwerfen; 7 Millionen deckt der Bund aus den Zinsen des AHV-Fonds; und der Rest von 6,66 Millionen Fr. wird durch die Zinseinnahmen aus dem für die AHV aus den Überschüssen der LVEO ausgeschiedenen Betrage hereingebracht. So wären die oben erwähnten 106,66 Millionen Fr. beisammen und — wenigstens auf dem Papier — der Bundesanteil für die ersten 20 Jahre «gesichert».

Ist er es aber auch in Wirklichkeit? Man wird bei der Beantwortung dieser Frage nicht darum herumkommen, gewisse Dinge richtigzustellen: von den oben erwähnten «vorhandenen» Millionen flossen bisher 72 Millionen in die allgemeine Bundesrechnung und werden dort natürlich ein Loch zurücklassen, das irgendwie gestopft werden muß. Die angebliche Einsparung von jährlich 30 Millionen Fr. bei der Übergangsgeneration wird mit dem allmählichen Aussterben dieser Rentnerkategorie immer kleiner und dürfte 1968 praktisch auf Null stehen, weil die Bedarfsrentner von 1948 im Jahre 1968 wohl mehr-

heitlich das Zeitliche gesegnet haben dürften; versicherungstechnisch darf zufolge dieser nachträglichen Änderung der Berechnungsgrundlagen nur mit einer konstanten jährlichen Einsparung von 6 Millionen Fr. gerechnet werden. Die voraussichtliche Zunahme der Rentenberechtigten bis 1960 (530 000 statt 492 000) wird gegenüber den ersten Berechnungen eine jährliche Mehrbelastung von rund 32 Millionen bedeuten, über deren Berücksichtigung präzise Angaben fehlen. Die Verwaltungskosten, die in der LVEO 18—22 Millionen ausmachten und in der AHV naturgemäß bedeutend höher sein werden, spielen im Finanzierungsplan offenbar nicht die geringste Rolle. Die in Bund und Kantonen erwartete finanzielle Entlastung durch den Wegfall der Altersfürsorge wird im Bunde kaum im erhofften Ausmaß und in vielen Kantonen überhaupt nicht eintreten, weil man ja heute schon überall von einer Kumulierung von AHV und bisheriger Altersfürsorge spricht. Und für alle diese möglichen Wechselfälle ist in diesem Finanzierungsplan, der überall äußerst knapp rechnet, *nicht die geringste Marge* vorgesehen.

Aber selbst wenn man bereit wäre, über alle diese schwerwiegenden Bedenken hinwegzusehen, kommt man an der einen Tatsache nicht vorbei, daß dieses *langfristige* Sozialwerk *kurzfristig finanziert* ist: *nur für die ersten 20 Jahre ist — und zwar in recht fragwürdiger Weise — vorgesorgt; aber nach der ersten Anlaufzeit, d. h. nach 1968, bedeutet die ganze AHV in finanzieller Hinsicht eine Fahrt ins Blaue!* Dabei wird *gerade dann* die finanzielle Belastung des Bundes mit einem jährlichen Mehrbedarf von über 80 Millionen Franken erst recht einsetzen, ganz abgesehen von der Zeit nach 1978, wo sie mehr als das Doppelte des Finanzbedarfs der ersten Stufe ausmachen wird. Und das alles wird geplant und beschlossen auf dem Hintergrunde einer immer noch ungelösten Bundesfinanzreform! Hier steht hinter dem stolzen Gebäude des großen Sozialwerkes, das wir aufzurichten im Begriffe sind, das *Gespenst der Währungsentwertung,* das die Altersversicherung für die kommende Generation zur Farce machen kann. Man wird diese Drohung nicht als «Kinderschreck» bagatellisieren können, wenn sogar Prof Dr. *E. Grossmann* (Zürich) in seinem E. T. H.-Vortrag über die Finanzierung der AHV betont, daß

> «... eine Altersversicherung, bei der für die Zuschüsse des Staates keine genügende und sichere Deckung vorhanden ist, die Gefahr dauernder Budgetdefizite und damit einer die Renten entwertenden Finanz- und Währungspolitik heraufbeschwört.»

*

Gegenüber all diesen schwerwiegenden Bedenken, die sich bei kühler Überlegung aufdrängen, vermögen allerdings die *Freunde* der

Vorlage sehr gewichtige Argumente für ihre *zustimmende* Stellungnahme ins Feld zu führen.

Einige wurden bereits einleitend erwähnt: Wir *brauchen* heute eine Altersversicherung in irgend einer geeigneten Form, und für die *eidgenössische* Regelung sprechen — ganz abgesehen vom verfassungsmäßigen Auftrag des Volkes — manche Gründe. Der vorliegende Gesetzesentwurf selbst stellt in seiner Art zweifellos eine *beachtliche Lösung* dar. Dazu kommt, daß hier vielleicht der vorläufig *letzte Versuch* gemacht wird, das Problem auf dem in der Verfassung vorgeschriebenen Wege der eigentlichen *Versicherung* zu lösen. Ein negativer Volksentscheid könnte die bestehende, als Übergangslösung gedachte *Bundesaltersfürsorge* zu einem sehr langfristigen Provisorium umgestalten. (Denn an eine Aufhebung dieser Institution bezw. an eine Abschaffung des eingespielten Systems der LVEO glaubt heute — trotz der bekannten bundesrätlichen «Einschüchterungsversuche» — im Ernste niemand.) Es bestände also die Gefahr, daß die weitere Entwicklung in der Richtung einer völlig *prämienfreien Fürsorgelösung* gehen würde, die einem totalen Fiasko des Solidaritätsgedankens gleich käme. Anderseits beweist die historische Entwicklung auf andern Gebieten, daß sich eidgenössische Regelungen erst nach längerer Vorarbeit auf kantonalem oder berufsgemeinschaftlichem Boden verwirklichen lassen. Das könnte auch für die Altersversicherung gelten, und es wäre durchaus denkbar, daß rasch nach einer allfälligen Verwerfung der Vorlage derartige Bestrebungen wieder einsetzen und einer vernünftigen eidgenössischen Regelung schließlich doch das Terrain vorbereiten würden. Wer übrigens von einem negativen Volksentscheid eine schwere politische oder soziale Chockwirkung befürchtet, der möge bedenken, daß ein solcher immerhin nur mit Unterstützung eines bedeutenden Teiles unserer Arbeiterschaft möglich wäre.

Einstweilen ist Eines notwendig: *Das Volk soll klar sehen!* Es soll seinen Entscheid in voller Freiheit, es sollte ihn aber auch im vollen Bewußtsein seiner Tragweite treffen. Unter diesem Gesichtswinkel erscheint die reichlich einseitige «Aufklärung» der letzten Monate bedenklich. Die unentwegten, aber nicht immer sehr kritischen *Freunde* der Vorlage und rein *politische* Überlegungen beherrschten das Feld. Kritische Stimmen vermochten sich kaum Gehör zu verschaffen. So kennt der größere Teil des Volkes heute nur die *Notwendigkeit* einer Altersversicherung und die *guten* Seiten des Projektes, über das es sich am 6. Juli aussprechen muß.

Sollen wir uns ewig binden, obwohl die Enttäuschungen nicht ausbleiben werden? Sollen wir der Stimme des Herzens oder der nüchternen Überlegung folgen? Eines ist sicher: mögen wir anneh-

men oder ablehnen, die Minderheit wird sich der Mehrheit fügen und mithelfen, aus der einmal geschaffenen Situation das Bestmögliche zu machen. Im letzten aber gilt wohl auch für *diese* Ehe jene alte Weisheit, die Kierkegaard in einem geistreichen Paradoxon auf die kürzeste Formel gebracht hat: Heirate, heirate nicht, Du wirst es bereuen!

Die Revision der Wirtschaftsartikel

Von Walter Roth

Ausgangspunkt und Ziel

Wenige Wochen nach dem Regimewechsel in England, als in zahlreichen anderen europäischen Staaten *sozialistische* Reformen angekündigt wurden, genehmigte unser Bundesrat die Ergänzungsbotschaft über die Revision der Wirtschaftsartikel, und während die Regierungen in England und in Schweden, die neuen Herren in Frankreich, in der Tschechoslowakei und in Jugoslawien ihre Verstaatlichungsgesetze berieten, begannen die eidgenössischen Räte mit der Diskussion der neuen Wirtschaftsverfassung der Schweiz.

Aber weder der Wind aus dem Osten, noch das Versprechen an die Frontsoldaten, am Ende des Krieges werde die Befreiung des Menschen von aller Not und Sorge stehen, bildeten die Veranlassung der schweizerischen Revisionsbestrebungen. Diese reichen zehn Jahre weiter zurück: als sich in der Krise der Zwischenkriegszeit der Staat immer mehr in die Wirtschaft einmischte und sich damit nicht nur zur Verfassung, sondern auch zum Volksempfinden in Gegensatz stellte, verlangten *bürgerliche* Mitglieder unserer eidgenössischen Behörden eine Revision der Wirtschaftsartikel. In ihrem schon am 4. Juni 1937 erschienenen Bericht gaben die mit den Vorarbeiten betrauten Experten dem Bundesrat als Weisung für die neue Ordnung einmütig auf den Weg:

> «Der Staat soll nur dort in die *Wirtschaft* eingreifen, wo es zur Bekämpfung von Mißbräuchen der Wirtschaftsfreiheit oder zur Wahrung wichtiger allgemeiner Interessen erforderlich ist.»

In seiner im gleichen Jahre erschienenen Botschaft umschrieb der Bundesrat als Ziel der Reform «die Wiederherstellung der ursprünglichen Gebote einer *freiheitlichen* und demokratischen *Wirtschaftsgestaltung*», sowie die Anerkennung der Weiterentwicklung des Wirtschaftslebens, «ohne daß das Grundprinzip der geltenden Verfassung, nämlich die *Selbstverantwortlichkeit,* aufgegeben zu werden braucht».