

Bemerkungen zum Referate von Dr. W. Zollinger über die Organisation der schweizerischen Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung.

In seinem Referate an der Jahresversammlung der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft vom 7. November 1919 in Basel nahm Herr Dr. Zollinger Gelegenheit, gegen den von mir verfassten Anhang zur bundesrätlichen Botschaft betreffend die Einführung des Gesetzgebungsrechtes über die Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung vom 21. Juli 1919, soweit er das Rechnungsverfahren betrifft, Stellung zu nehmen (s. Heft 3 des Jahrgangs 1919 dieser Zeitschrift). Er macht auch der bundesrätlichen Botschaft selbst den Vorwurf, dass sie dem Rechnungsverfahren nicht die verdiente Beachtung schenke und, lediglich unter Hinweis auf die im Anhang angeführten Gründe, für die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber das Kapitaldeckungsverfahren in Aussicht nehme, obwohl in der Expertenkommission von Fachleuten, insbesondere von Herrn Direktor Schärtilin, auf die grossen Vorteile des Umlageverfahrens hingewiesen worden sei.

Da mir leider keine Gelegenheit geboten ward, an jener Versammlung teilzunehmen und ich vom Inhalte dieses Referates erst durch diese Zeitschrift Kenntnis bekommen habe, erlaube ich mir auf diesem Wege, auf einige Punkte der Kritik zurückzukommen, obwohl ich meinen im Anhang zur bundesrätlichen Botschaft angeführten Argumenten hinsichtlich der Wahl des Deckungsverfahrens keine weitem mehr anzufügen habe. Dagegen scheinen mir der Referent, und mit ihm noch weitere Kreise, den einen und den andern Punkt meiner in gedrängtester, den Umständen angemessener Form gehaltenen Ausführungen nicht ihrem Sinne gemäss aufgefasst zu haben, was den Referent notwendigerweise zu seiner kritischen Stellungnahme hat führen müssen.

1. Zunächst dürfte der Zweck, dem der Anhang zur Botschaft zu dienen hat, vom Referenten verkannt werden, wenn er der Botschaft vorwirft, dass sie dem Rechnungsverfahren zu wenig Beachtung schenke. Handelt es sich doch bei der Botschaft lediglich um die Einführung eines Verfassungsartikels über die Gesetzgebung des Bundes, wobei sich die Frage des Rechnungsverfahrens direkt überhaupt noch nicht stellt. Wohl aber musste die Botschaft zur Orientierung über die mutmasslichen Kosten der neu einzuführenden Ver-

sicherungszweige den Zusammenhang zwischen den Leistungen und der Belastung der Versicherung darlegen. In dem Stadium, in welchem sich die Frage zur Zeit der Abfassung der Botschaft befand und übrigens auch heute noch befindet, konnte dies nur auf Grund eines willkürlich gewählten Beispiels geschehen, für welches ganz bestimmte und im Interesse der Klarheit möglichst einfache Voraussetzungen über die Versicherungsleistungen und auch über das Deckungsverfahren gemacht werden mussten. Die Botschaft dürfte sich über den Charakter und den Zweck des Anhangs, sowie über ihre Stellung zu demselben, mit genügender Klarheit ausgedrückt haben (s. S. 131 unten und S. 220 oben der Botschaft). Aus diesem Grunde können wir darauf verzichten, auf Aussetzungen des Referenten einzugehen, wie diejenige, wonach es „eine harte Ungerechtigkeit sei“, wenn nach meinem „Vorschlag“! die Rente einer Person, die bei Beginn einer Versicherung das 60. Altersjahr bereits überschritten hat, Fr. 300 betrage, während eine andere Person, die vielleicht nur ein paar Tage jünger sei, Fr. 800 erhalten würde. Handelt es sich doch dabei nur um eine jener Voraussetzungen meines Beispiels, die zur Vereinfachung der Berechnung gemacht werden mussten und gar wohl gemacht werden konnten, da die selbstverständlich im Gesetze vorzunehmende Abstufung, zusammen mit andern solchen Faktoren, auf das Gesamtergebnis der Berechnung ohne Einfluss ist.

2. Im weitem scheint der Referent der Frage des Deckungsverfahrens lediglich die Bedeutung eines „Rechnungsverfahrens“ beizumessen, die dem einzelnen Versicherten „gar nicht zum Bewusstsein komme“. Die Botschaft spricht mit Absicht vom „Deckungsverfahren“, da es sich nicht um ein blosses Rechnungsverfahren, sondern um die zeitliche Verteilung der Deckung von gewaltigen Ausgaben handelt (s. S. 215 unten der Botschaft).

Der ganze Fragenkomplex lässt sich meines Ermessens auf die folgende Frage konzentrieren: Soll eine Generation von Aktiven für die gleichzeitig vorhandenen Invaliden, Greise, Witwen und Waisen sorgen, oder sollen die Mittel, die eine Generation von Aktiven aufbringt, für ihre eigenen spätern Bedürfnisse im Falle von Invalidität, Alter und Tod bestimmt sein.

Nach dem bekannten Sprichwort: „Eher erhält ein Vater sieben Kinder, als sieben Kinder einen Vater“, müsste man sich für diese letztere Alternative entscheiden. So fand denn auch das Deckungsverfahren bei der Invaliden- und Altersversicherung ausnahmslos seine Regelung in diesem Sinne, wo immer diese Versicherungszweige eingeführt wurden, und auf diesen Boden hat sich nun auch nach reiflicher Überlegung die Botschaft gestellt.

Das Umlageverfahren entspricht der andern Alternative, die der Referent einfach als Axiom anzunehmen scheint, wonach die Kinder, von denen jedes seine eigene Familie mit ihren eigenen Existenzorgen hat, ihren Vater ernähren sollen. Dieses Verfahren macht die gegenwärtige Generation und alle künftigen Generationen der Aktiven voll dafür verantwortlich, dass die jetzt alten und invaliden Personen in ihrer Jugend, zur Zeit, wo in den uns benachbarten Staaten die Invaliden- und Altersversicherung eingeführt wurde, es unterliessen, die Sozialversicherung ihrerseits auch auszubauen oder sonstwie für das Alter vorzusorgen. Wenn sich auch diese Schwierigkeit einstellt, zu welcher Zeitepoche immer ein Zweig der Sozialversicherung eingeführt werden mag, so kann ihre Grösse doch sehr verschieden sein. Für unser Land z. B. dürfte diese Schwierigkeit in wirtschaftlicher Hinsicht heute ungleich grösser sein, als sie es noch vor 10 oder 20 Jahren, zur Zeit der wirtschaftlichen Aufwärtsbewegung, gewesen wäre.

Angesichts dieser Forderung, für die Invaliden- und Altersversicherung das Umlageverfahren in Anwendung zu bringen, welches, abgesehen von der Lebensversicherung, bei allen Versicherungszweigen wohl in Betracht gezogen werden kann, nur gerade (wegen der angeführten wirtschaftlichen Gründe) nicht bei der Invaliden- und Altersversicherung, kommen mir unwillkürlich jene Stellen der „Weltgeschichtlichen Betrachtungen“ von Jakob Burckhardt in den Sinn, wo er, allerdings wohl kaum an die Sozialversicherung denkend, in seiner lakonischen Art schreibt: „... man oktroyiert dem Staat in sein täglich wachsendes Pflichtenheft schlechtweg alles, wovon man weiss oder ahnt, dass es die Gesellschaft nicht tun werde. Überall steigen die Bedürfnisse und die dazu passenden Theorien. Zugleich aber auch die Schulden, das grosse, jammervolle Haupttridikule des 19. Jahrhunderts. Schon diese Art, das Vermögen der künftigen Generation vorweg zu verschleudern, beweist einen herzlosen Hochmut als wesentlichen Charakterzug“, und an anderer Stelle: „Ohnehin sollten wir gegen das Mittelalter schon deshalb den Mund halten, weil jene Zeiten ihren Nachkommen keine Staatsschulden hinterlassen haben“ (s. Kapitel: Der Staat in seiner Bedingtheit durch die Kultur).

Bei der Wahl des Deckungsverfahrens handelt es sich somit nicht etwa um eine Frage des versicherungstechnischen „Rechnungsverfahrens“, die auf Grund von verwaltungstechnischen, organisatorischen oder versicherungstechnischen Erwägungen gelöst werden könnte, sondern um eine höchst bedeutungsvolle Frage der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Es dürfte namentlich die mit Absicht vermiedene Anführung von versicherungstechnischen Gründen sein, welche der Referent in meinen Ausführungen vermisst (und die er nun in seinem Referate in ausführlicher Weise vorbringt), was ihn zu den Bemerkungen veranlasst haben mag: Es sei nicht recht ersichtlich, welche Gründe meiner Ausführungen gemeint seien, auf die sich die Botschaft stütze (!).

Wenn ich die Wahl des meinem Beispiele zugrunde gelegten Deckungsverfahrens etwas eingehender begründet habe, obwohl es sich nur um eine willkürliche Voraussetzung handelt, so geschah es gerade im Bewusstsein der grossen Tragweite der Frage und in der Absicht, Gelegenheit zu einer sachlichen, ruhigen Diskussion im Kreise der Versicherungsfachleute, in erster Linie aber im Kreise der Wirtschafts- und Sozialpolitiker zu bieten. Den Beginn einer solchen Diskussion kann ich aber meinerseits leider im Referate von Herrn Dr. Zollinger noch nicht erblicken.

3. Ein weiterer Punkt, in welchem der Referent meine Ausführungen nicht ihrem Sinne gemäss aufgefasst hat, ist die Verwendung des Versicherungsbegriffes. Unter Versicherung versteht die Nationalökonomie die wirtschaftliche Einrichtung zur Deckung zufälligen Vermögensbedarfes durch Verteilung desselben auf eine Vielheit von Wirtschaftssubjekten, für welche die Möglichkeit dieses Vermögensbedarfes besteht. Das durch diese Formulierung zum Ausdruck gebrachte Gegenseitigkeits- und Verteilungsprinzip ist ein wesentlicher Bestandteil der Versicherung und unterscheidet sie von andern Einrichtungen zur Deckung von zufälligem Vermögensbedarf wie die beitragslose Staatsbürgerversorgung, die Unterstützungsvereine und Garantieverbände, die Armenpflege usw. Diese Unterscheidung hat hier nicht etwa nur akademisches Interesse, sondern sie ist von eminenter wirtschaftspolitischer Bedeutung, da die Expertenkommission und die bundesrätliche Botschaft, im Gegensatz zum Antrag des Bauernverbandes, welcher die Altersfürsorge in der Form der beitragslosen Versorgung durchführen will, sich nach allseitiger Prüfung der Frage auf den Boden der *Versicherung* gestellt haben. Die bundesrätliche Botschaft hat sich denn auch sehr angelegen sein lassen, das System der beitragslosen Fürsorge vom System der Versicherung klar auseinander zu halten (s. S. 14, 15, 215 der Botschaft). Dass der Referent

diese beiden Formen miteinander vermengt, zeigen folgende Stellen seines Referates: „So behauptet man, im heutigen sozialistischen Staate sei selbst eine Sozialversicherung nicht imstande, die Klassenunterschiede zu mildern, denn die Kosten würden doch auf das Proletariat abgewälzt. Ein Keim von Wahrheit liegt ja allerdings in diesem Argument, indem ein Teil der Steuern, je nach der Art, mehr oder weniger abwälzbar ist“ (S. 233 der Zeitschrift). Der Referent setzt also hier wie die sozialdemokratische Partei, von welcher diese Behauptung stammt, stillschweigend als Axiom der Sozialversicherung voraus, dass deren Lasten durch Steuern zu decken seien, während der Teil der Leistungen einer Fürsorge, der nicht durch Beiträge der direkt Beteiligten aufgebracht wird, wie der Rentenzuschuss des Staates an Invaliden- und Altersrenten, die Bedingungen des Versicherungsbegriffes nicht erfüllt, sondern zur beitragslosen Fürsorge gehört. Auf S. 230 der Zeitschrift wird weiter gesagt, dass in England die beiden Systeme, allgemeine Versicherung und Klassenversicherung neben einander bestehen, wobei der Referent wieder unter „allgemeiner Versicherung“ die beitragslose Versorgung der alten bedürftigen Staatsbürger versteht. Auf S. 241 der Zeitschrift, ist es dem Referenten „unerklärlich“, wie ich von der Voraussetzung ausgehen könne, dass sich das Umlageverfahren nur auf denjenigen Teil der Versicherten beziehe, der ein gewisses Alter noch nicht überschritten hat. Darunter ist wohl meine, im Referate ungenau wiedergegebene Voraussetzung auf S. 216, 3. Absatz der Botschaft gemeint, wonach die Beiträge der Versicherten lediglich für die Deckung der Ausgaben aus der Versicherung selbst (und nicht auch aus der beitragslosen Versorgung) verwendet werden sollen. Die Notwendigkeit dieser Voraussetzung liegt eben im Begriff der Versicherung begründet, indem diese Form der Fürsorge nur die Deckung eines zufälligen, also notwendig in der Zukunft liegenden Bedürfnisses im Auge haben kann. Bei den vorhandenen Invaliden, Greisen, Witwen und Waisen ist der Bedarf aber bereits vorhanden, für sie kann nur noch die beitragslose Versorgung in Betracht kommen (s. S. 215 oben der Botschaft). Das Eingehen einer Todesfallversicherung für eine Person, die bereits gestorben ist, oder einer Unfallversicherung für einen Unfall, der bereits stattgefunden hat, soll zwar z. B. im Orient hin und wieder vorkommen, wird aber zum Versicherungsbetrug gerechnet.

Meine Einwände wirtschaftspolitischer Natur gegen das Umlageverfahren, soweit es das Gebiet der Versicherung betrifft, halte ich somit nach wie vor aufrecht. Eine andere Frage dagegen ist, ob und wie weit man das System der Versicherung mit dem System

der beitragslosen Fürsorge verbinden wolle. Ich habe im Anhang zur bundesrätlichen Botschaft einen Vorschlag zu einer solchen Verbindung gemacht, der dazu führt, dass die Belastung der öffentlichen Mittel durch die beitragslose Fürsorge, welche einerseits die von der Versicherung ausgeschlossenen Invaliden und Greise und andererseits die Rentenzuschüsse an die von der Versicherung eingeschlossenen Aktiven im Zeitpunkt des Eintrittes des Versicherungsfalles umfasst, von Anfang an konstant bleibt.

4. Am Schlusse dieser Erörterungen kommt der Referent zum Resultat, dass das von mir angeregte Verfahren und das von mir „bekämpfte“ Umlageverfahren im Grunde zum annähernd gleichen Ergebnis gelangen, und dass das Kapitaldeckungsverfahren, welches 1 Milliarde Defizit mitschleppe, eine schlechtere Wirkung auf die Moral der Versicherten ausübe, als das Umlageverfahren ohne die Berechnung des Defizites (S. 242 der Zeitschrift). Auf S. 241 der Zeitschrift finden wir weiter: „Es kann doch unmöglich das Rechnungsverfahren auf die Moral der Versicherten eine Wirkung ausüben, denn es kommt den Einzelnen gar nicht zum Bewusstsein. Es ist dem Versicherten an und für sich gleichgültig, ob der Beitrag, den er zu entrichten hat, und die Steuer, die er bezahlen muss, einen Bestandteil des Umlagebeitrages bildet oder einen Bestandteil der nach dem Prämiendeckungsverfahren berechneten Prämie. Dazu möchte ich folgendes feststellen: Einmal gelangen die beiden Deckungsverfahren keineswegs zu einem ähnlichen Resultat, indem beim Kapitaldeckungsverfahren die ganze Prämienreserve, welche den Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber entspricht, vorhanden ist und sich verzinst, während beim Umlageverfahren die Jahreseinnahme jeweilen durch die Jahresausgabe wieder aufgezehrt wird, so dass von den Beiträgen der Aktiven nichts übrig bleibt. In dieser Hinsicht ist auch die Bezeichnung des Umlageverfahrens als das „billigste“ (S. 241 der Zeitschrift) insofern unzutreffend, als beim Kapitaldeckungsverfahren ausser den Beiträgen auch noch der namhafte Betrag der Zinsen zur Deckung der Lasten mithilft (s. S. 215 unten der Botschaft). So sind denn auch die erforderlichen Prämien für Versicherte mit einem unter einer bestimmten Grenze liegenden Eintrittsalter niedriger, als die Umlagebeiträge. Diese Versicherten könnten also z. B. bei der Privatversicherung zu ganz erheblich niedrigeren Prämien versichert werden, als es bei der staatlichen Versicherung mit dem Umlageverfahren der Fall wäre. Ob nun ein vorhandenes Defizit, wenn es rechnerisch zum Ausdruck kommt, wie es beim Kapitaldeckungsverfahren der Fall ist, eine nachteiligere Wirkung auf die Moral der Versicherten ausübe, als ein Defizit,

welches rechnerisch nicht zum Ausdrucke kommt, und ob der Charakter der Umlagebeiträge den Versicherten mit niedrigerem Eintrittsalter nicht gar bald in eindringlicher Weise, z. B. gerade von seiten der Privatversicherung, zum Bewusstsein gebracht würde, darüber dürften bei unbefangener Betrachtung dieser Fragen keine Zweifel mehr bestehen.

5. Für das Umlageverfahren wird vom Referenten auch die grosse Einfachheit ins Feld geführt. Es wird an verschiedenen Orten darauf hingewiesen, dass beim Umlageverfahren der Verwaltungsapparat einfacher und die Verwaltungskosten geringer seien, als beim Deckungsverfahren. Der Referent denkt dabei wohl an den grossen Aufwand von Rechnungsarbeit der mathematischen Bureaus der privaten Lebensversicherungsgesellschaften, wo jedes Jahr für jeden einzelnen Versicherten die Prämienreserve bestimmt werden muss. Bei den einzuführenden Zweigen der Sozialversicherung hätte aber eine derartige Berechnungsarbeit gar keinen Sinn; es genügt, wenn zum Beginn der Versicherung und dann etwa alle 10 Jahre, jedenfalls vor

jeder Gesetzesrevision, eine solche Rechnung nach grossen Gruppen vorgenommen wird, sodass nicht einzusehen ist, wie die Wahl des Deckungsverfahrens auf den Umfang des Verwaltungsapparates und die Höhe der Verwaltungskosten irgendwelchen erheblichen Einfluss haben könnte.

6. Zum Schlusse möchte ich im Interesse der Vermeidung einer Wiederholung derartiger Missverständnisse dem Wunsche Ausdruck geben, dass bei künftigen Diskussionen über die Wahl des Deckungsverfahrens für die einzuführende Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenfürsorge der Begriff der „Versicherung“ und derjenige der „beitragslosen Fürsorge“ auseinandergehalten werden mögen (womit nicht gesagt sein will, dass eine zweckmässige Verbindung der beiden Systeme sozialpolitisch nicht das Gegebene sei), und dass die Frage auf den Boden gestellt werden möchte, auf den sie gehört, nämlich auf den wirtschafts- und sozialpolitischen Boden.

Luzern, den 15. April 1920.

Dr. P. Nabholz.

Antwort auf vorstehende „Bemerkungen“ des Herrn Dr. Nabholz.

Von Dr. W. Zollinger, Zürich.

Wenn Herr Dr. Nabholz glaubte, die Kürze seiner in der bundesrätlichen Botschaft betreffend Einführung des Gesetzgebungsrechtes über die Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung als Anhang abgedruckten Ausführungen über die versicherungstechnische Deckung der Kosten rechtfertigen zu müssen, so hätte er sich diese Mühe ersparen können. Es ist nicht die Kürze, die mich gestört hat, sondern der Inhalt. Daran ändert auch der vorliegende Versuch einer Verteidigung seitens des Autors nichts. Wohl hätte sich der Bundesrat, unabhängig von dem Nabholz'schen Anhang in der Botschaft selbst über die Frage des Deckungsverfahrens eingehender äussern dürfen. Es wäre dadurch die Parität mit den übrigen Ausführungen besser gewahrt gewesen. Wir zweifeln aber nicht daran, dass dieser Punkt an zuständiger Stelle noch eingehend geprüft wird.

Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass dem Deckungsverfahren nicht in erster Linie die Bedeutung eines „Rechnungsverfahrens“, sondern die Aufgabe einer zweckgemässen zeitlichen Verteilung der Lasten zukommt. Dass auch ich keine andere Stellung einnehme, konnte selbst einem oberflächlichen Leser meines Referates nicht entgehen.

Dr. Nabholz stellt folgende Frage: „Soll eine Generation von Aktiven für die gleichzeitig vorhandenen Invaliden, Greise, Witwen und Waisen sorgen oder

sollen die Mittel, die eine Generation von Aktiven aufbringt, für ihre eigenen spätern Bedürfnisse im Falle von Invalidität, Alter oder Tod bestimmt sein?“

Bejaht man den ersten Teil der Frage — wie ich es im Verein mit andern tue, — so bekennt man sich zum Umlageverfahren für die Gesamtheit, währenddem die Bejahung des zweiten Teils zum Prämiendeckungsverfahren, aber nur für die Aktiven, führt. Was mit den Greisen, Invaliden, Witwen und Waisen der Eintrittsgeneration geschehen soll, wird durch die zweite Alternative nicht beantwortet. Folglich ist auch die Fragestellung unvollständig. Kein Wunder also, wenn sich Dr. Nabholz mit einem Sprichwort über das Loch hinweghilft. Das erfreut den Leser und strengt nicht an. Herr Nabholz bejaht die zweite unvollständige Frage und bekennt sich somit zum Prämiendeckungsverfahren. Von den sofort Rentengenössigen sagt er nichts. In der Botschaft aber wendet er für sie das Umlageverfahren an. Also müssen hier die sieben Söhne das nach Nabholz Unglaubliche leisten, dass sie ihren Vater erhalten, und nicht nur das, sie müssen auch dafür sorgen, dass sie selbst ihren Nachkommen keine Last aufbürden. Sie sollen also einem unnötig harten System zuliebe als Opfer der Gegenwart nicht Gegenrecht mit der Zukunft halten dürfen.