

Leitsätze zum Referat über die Organisation der schweizerischen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung.

Von Dr. W. Zollinger, Zürich.

1. Die Versicherung soll auf *eidgenössischem Boden* durchgeführt werden. Die Zersplitterung in 25 kantonale Anstalten würde, infolge der geringeren Risikoverteilung, den Versicherungsschutz erschweren; was aber noch wichtiger ist, die Freizügigkeit zwischen den einzelnen Kantonen würde beeinträchtigt. Um aber gleichwohl nicht eine eidgenössische Staatsanstalt mit kompliziertem Verwaltungsapparat ins Leben zu rufen, wird die Form der allgemeinen Volksversicherung in Verbindung mit dem Umlageverfahren befürwortet (siehe Ziffer 4 und 8).

2. Die vielerorts gemachten Erfahrungen lehren, dass nur die *obligatorische Zwangsversicherung* zu einem erspriesslichen Resultat führt. Bei freiwilliger Versicherung beteiligen sich nur Personen, welche die Prämien aufbringen können, und die vorsorglich Gesinnten. Die Einkommenslosen und die Unvorsorglichen, also diejenigen, die man in erster Linie erfassen will, bleiben weg. Die Armenfürsorge wird durch das Obligatorium mehr entlastet als durch das Fakultativum.

3. Die soziale Fürsorgeeinrichtung soll *umfassend* sein, d. h. sie soll neben der *Altersfürsorge* auch die *Invaliden-* und die *Hinterlassenenfürsorge* einschliessen. Die drei Fürsorgegebiete sind untereinander ebenbürtig, es wäre daher hart und ungerecht, die Fürsorgetätigkeit nur auf das Alter zu beschränken und Invalide oder Witwen und Waisen sich selbst oder der Armenpflege zu überlassen. Die einseitige Alters- und Invalidenfürsorge hat auch etwas Lotteriehaftes an sich, weil nur ein Teil der Versicherten in den Genuss der Leistungen tritt, währenddem der andere Teil Steuern und Beiträge bezahlt, ohne je eine Gegenleistung zu geniessen. Damit soll aber nicht gesagt sein, dass die Leistungen auf alle drei Fürsorgegebiete im ganzen oder im einzelnen gleich zu verteilen seien.

Sofern die Finanzen jetzt noch nicht eine ausgiebige Dotierung aller drei Fürsorgegebiete erlauben, so sollte deswegen die Hinterlassenenfürsorge doch nicht hinausgeschoben werden, sondern es wäre vorzuziehen, vorerst auf allen drei Fürsorgegebieten einen verhältnismässigen Abstrich zu machen, um sie später alle drei zu erhöhen. Diese Lösung ergibt sich übrigens ohne weiteres, wenn diejenigen, die gleich bei Beginn der

Versicherung in den Genuss der Leistungen treten, ohne an die Finanzierung wesentlich beigetragen zu haben, nicht so viel erhalten wie künftige Genussberechtigte, die mit Beiträgen und Steuern belastet worden sind (siehe Ziffer 6).

4. Die Sozialversicherung soll eine allgemeine Volksfürsorge sein, d. h. sie soll auf die *gesamte schweizerische Bevölkerung ausgedehnt* werden. Die Beschränkung der Versicherung etwa auf die unselbständige Erwerbenden oder auf Personen, deren Einkommen eine gewisse Grenze nicht übersteigt, bedingt einen komplizierten Verwaltungsapparat. Auch ist es unbillig, diejenigen, die durch Steuern am meisten an die Finanzierung beitragen, leer ausgehen zu lassen, sogar dann, wenn sie durch Änderung ihrer Vermögenslage bedürftig werden. Es werden auch solche Personen der Fürsorge teilhaftig, die gar kein Einkommen oder nur einen Lohn in natura beziehen. Es würde der Aufgabe der Sozialversicherung, die Klassenunterschiede zu verringern, entsprechen, wenn die Rentenzuschüsse aus öffentlichen Mitteln denjenigen, die über ein gewisses Einkommen verfügen, nicht oder doch nur zum Teil zukämen. Es bleibt aber zu prüfen, ob nicht praktische Erwägungen eine einheitliche Behandlung wünschenswerter erscheinen lassen.

5. Die *Finanzierung* der schweizerischen Sozialversicherung ist wie folgt gedacht: Alle versicherten Personen haben einen jährlichen Beitrag (Einheitstaxe) zu entrichten. Die Einheitstaxe kann der Prämie für das niedrigste Eintrittsalter (ohne Berücksichtigung der Rentenzuschüsse aus öffentlichen Mitteln) oder einem andern, diese Finanzierungsquelle voll ausnützenden Betrag entsprechen. Für Personen ohne Einkommen zahlt der Ernährer oder die Wohngemeinde. Die Arbeitgeber sind ebenfalls heranzuziehen; hingegen sollen diejenigen entlastet werden, die durch eigene Fürsorgeeinrichtungen ein gewisses Minimum aufwenden. Der Rest ist durch Steuern des Bundes und der Kantone aufzubringen.

6. Personen, die beim Inkrafttreten des Gesetzes bereits invalid sind oder die Altersgrenze 60 resp. 65 schon überschritten haben, ebenso Witwen, sowie Waisen unter 16 Jahren sollen unter gewissen Voraussetzungen

sofort in den Genuss der Fürsorgeleistungen treten. Da aber die Leistung eine einseitige ist, indem von den sofort genussberechtigten Personen weder Beiträge noch Steuern eingezogen wurden, sind die Renten niedriger anzusetzen als für solche, die zur Finanzierung beigetragen haben. Es werden also die Leistungen im Laufe der nächsten Jahre steigen. Infolge der anfänglich niedrigen Belastung wird die Einführung des sozialen Werkes erleichtert. Es empfiehlt sich aber, das Übergangsstadium möglichst abzukürzen.

7. Die Sozialversicherung soll die *private Angestellten- und Arbeiterfürsorge durch die Arbeitgeber* nicht beeinträchtigen, sondern fördern, indem der Staat, wie unter Ziffer 5 vorgesehen, eine gänzliche oder teilweise Befreiung von Beiträgen an die staatliche Volksfürsorge vorsieht. Voraussetzung wird sein, dass die private Fürsorge entweder in Form der Versicherung bei einer Versicherungsgesellschaft oder durch Pensionskassen, die unter Staatsaufsicht stehen, in bezug auf Garantie gewissen Anforderungen entsprechen und die Freizügigkeit nicht beeinträchtigen, erfolge. Es ist wünschenswert, dass der Gesetzgeber möglichst bald eine diesbezügliche bindende Erklärung abgibt, damit die private Fürsorge, die am ehesten in der Lage ist, die dringendsten Bedürfnisse zu befriedigen, keinen Aufschub erleidet.

8. Als Rechnungsverfahren wird das *Umlageverfahren* in Vorschlag gebracht. Darnach sind alle Jahre diejenigen Mittel aufzubringen, die zur Bezahlung der bereits fälligen Versicherungsleistungen notwendig sind. Durch dieses Verfahren werden die heutigen, fiskalisch ohnedies stark in Anspruch genommenen Zeiten nicht mehr belastet als notwendig ist, es werden aber auch keine Lasten zu Unrecht auf spätere Generationen abgewälzt. Ein Deckungskapital ist nicht notwendig, hingegen kann das Werk erst in Kraft treten, wenn dauernd fließende Steuerquellen gesichert sind. Ein verhältnismässig kleiner Fonds ist wünschenswert um die Schwankungen in den Steuererträgen und in den finanziellen Belastungen auszugleichen. Bei vorsichtiger Budgetierung wird er sich von selbst ergeben. Würde man auch im Prinzip das Prämiendeckungsverfahren an-

wenden, so wäre das Umlageverfahren doch notwendig für diejenigen Fürsorgeleistungen, die sofort in Kraft treten zugunsten von Personen, die bereits invalid sind oder die Altersgrenze überschritten haben. Das Prämiendeckungsverfahren wäre dann notwendig, wenn man mit einer früheren oder späteren Liquidation rechnen müsste. Dies ist hier nicht der Fall, und es wäre übrigens auch nicht möglich das Eintrittsdefizit zu decken. Durch das Umlageverfahren wird auch die Zinsfrage beseitigt.

9. Um den gestellten Anforderungen zu genügen, braucht es keine Versicherungsanstalt mit kompliziertem Apparat, sondern lediglich eine *eidgenössische Zentralstelle mit kantonalen und kommunalen Unterinstanzen*. Es werden grosse Verwaltungskosten, die z. B. in Deutschland über 8.5 % der Einnahmen betragen, bis auf einen kleinen Teil eingespart.

10. Die *Leistungen* einer staatlichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenfürsorge können nicht sehr hohe sein. In den Ländern, die eine Sozialversicherung bereits eingeführt haben, steigen die Höchstleistungen nicht über Fr. 400. Die Durchschnittsleistungen sind sogar viel niedriger. In der Schweiz werden höhere Leistungen angestrebt. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass es sich um eine allgemeine Volksfürsorge handelt, so dass nicht nur, wie bei der Klassenversicherung, zumeist nur der Ernährer, sondern auch die nicht erwerbsfähigen Familienglieder versichert sind. Bei gleichen Leistungen werden daher durch eine allgemeine Volksversicherung weit grössere Anforderungen an den Staat gestellt als durch eine Klassenversicherung. Die Altersrente soll bei Männern im Alter 65, bei Frauen im Alter 60 beginnen. Männliche Personen, die, ohne invalid zu sein, vor dem 65. Altersjahr in den Genuss der Altersrente treten wollen, haben vom 60. Altersjahr an Anspruch auf eine ermässigte Rente. Bei Annahme einer Alters- und Invalidenrente von anfänglich Fr. 400 und einer ziemlich raschen Steigerung bis auf Fr. 600 wird voraussichtlich die Grenze der Leistungsfähigkeit erreicht. Die Hinterlassenenrenten könnten etwas niedriger gehalten werden.