

Die Auswirkung der Überalterung auf die Altersversicherung und -fürsorge

Von Dr. jur. W. Ammann, Sekretär der Stiftung «Für das Alter», Zürich

Die Altersnot als soziale Massenerscheinung ist ein Produkt der letzten Jahrzehnte. Gewiss hat es auch schon früher alte Leute gegeben, welche von ihren Blusverwandten nicht genügend unterstützt werden konnten und Not litten. Klöster und Hospize, seit der Reformation und der Säkularisation der Kirchengüter Staat und Gemeinden nahmen sich ihrer an. Aber diese Not bildete eine Ausnahme zu der sonstigen Geborgenheit der Greise im Schosse der bürgerlichen und bürgerlichen Familie. Auch die Knechte und Mägde, soweit sie nicht heirateten und eigenen Rauch führten, fanden meist ihr Gnadenbrot in der Meistersfamilie, worin sie ihr Leben lang gedient hatten.

Erst der politische und wirtschaftliche Liberalismus des 19. Jahrhunderts hat als Schattenseite des kulturellen Aufschwungs, den er ermöglichte, die Voraussetzungen für die Entstehung der Altersnot als soziale Massenerscheinung geschaffen. Die Einführung der Freizügigkeit durchbrach die Schutzdämme, welche die landesväterlichen Regierungen zugunsten der bodenständigen städtischen und ländlichen Bevölkerung aufgerichtet hatten. Damit setzten jene Binnen-, kontinentalen und interkontinentalen Wanderbewegungen ein, welche für die europäische und überseeische Wirtschaftsentwicklung bis zum Weltkriege so charakteristisch sind. Der Sieg des Freihandelsprinzips vollendete die Aufhebung der Beschränkungen des Personen- und Güteraustausches und öffnete dem technischen Fortschritt freie Bahn in Wirtschaft und Verkehr.

Rasch wuchsen unter der Gunst der neuen Freiheit Fabriken, Transportanstalten und Handelsgeschäfte zu ungeahntem Umfange heran und bedurften eines zahlreichen Personals. Aus dem In- und Auslande strömten junge Arbeitskräfte zu, welche von den Brennpunkten des Wirtschaftslebens angezogen wurden. Neben die Bauern und Handwerker, die selbständig Erwerbenden, welche bisher den überwiegenden Kern des Volkes gebildet hatten, traten die neuen Elemente der Arbeiter, Angestellten und Beamten. Mit der Zeit überflügelten die unselbständig Erwerbenden sogar die alten Volksschichten an Zahl und Bedeutung.

Die Folgen dieser demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen für die alte Generation zeigten sich nicht sogleich. Andere Massennotstände erregten zunächst öffentliches Aufsehen und heischten gebieterisch gesetzliche Massnahmen zu ihrer Abhilfe. Neben allgemeinen wirkten in unserem

Lande besondere Momente retardierend auf das Auftreten der Altersnot als Massenphänomen.

Naturgemäss mussten eine Anzahl Jahre vergehen, bis die Rückwirkungen der fortschreitenden Industrialisierung auf das Alter sich fühlbar machen konnten. In der Regel wanderten ja bloss die Jungen ab und suchten lohnende Arbeit in den Industrie- und Verkehrszentren. Die Alten blieben meist zu Hause zurück und führten den angestammten landwirtschaftlichen, Gewerbe- und Handelsbetrieb weiter. So machte sich die ungesicherte Lage des Lohnarbeiters im Alter erst nach und nach bemerkbar und wurde zuerst in der Sozialversicherung des Deutschen Reiches berücksichtigt.

Unserem Lande blieben die geschlossenen Industriegebiete Englands, Belgiens und Deutschlands mit ihren Massensiedlungen erspart. Der Standort der schweizerischen Industrie wurde nicht durch Kohlen- und Erzvorkommen bestimmt. Als arbeitsintensive Luxusindustrie ging sie bloss allmählich von der Heim- zur Fabrikarbeit über und siedelte sich vorzugsweise dezentralisiert längs den Wasserläufen an. So konnten zahlreiche Familien auf ihrem Gütlein bleiben: die ältern Glieder trieben Landwirtschaft und Heimarbeit, während Söhne und Töchter auswärts in einer Fabrik oder einem Bureau Geld verdienten. Diese glückliche Verbindung von Land- und Heimarbeit mit Fabrik- und Bureauarbeit hat den Proletarisierungsprozess bei uns verlangsamt und die Altersnot bis zum Weltkrieg in erträglichen Grenzen gehalten.

Wir erkennen immer deutlicher, welchen entscheidenden Wendepunkt der Weltkrieg auch für unser neutrales Land bedeutet. Die Altersnot als Massenerscheinung ist bei uns recht eigentlich durch ihn ausgelöst worden. Vermögensverluste, Teuerung der Kriegs- und Nachkriegsjahre, wirtschaftliche Umstellungen und dadurch verursachtes vorzeitiges Ausscheiden vieler älterer Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben und schliesslich die Überalterung sind die wichtigsten Tatsachen, welche die Forderung nach einer bessern Altersfürsorge und nach einer Altersversicherung haben reifen lassen.

Die herkömmliche Altersfürsorge durch Verwandte und Armenbehörden reichte aus, solange die grosse Mehrheit der Bevölkerung als selbständig Erwerbende im eigenen landwirtschaftlichen, Gewerbe- oder Handelsbetriebe tätig war. Der Familienbetrieb des Bauern, Handwerkers und Krämers bietet alt und jung Beschäftigung und Nahrung. Vater und Mutter helfen entsprechend ihren abnehmenden Kräften mit und bleiben bis zuletzt wertvolle Ratgeber. Der Familienbetrieb bietet so den betagten Eltern, auch wenn sie ihn einem Sohn oder Tochtermann übergeben, einen mehr oder weniger gesicherten Anteil. Bloss in einem ausserordentlichen Notfall oder bei eigenem Verschulden müssen die nächsten Verwandten oder gar die Armenpflege eingreifen. Allerdings haben die ausserordentlichen Verhältnisse der Kriegs- und Nachkriegszeit auch hier Wandlungen gebracht.

Den unselbständig Erwerbenden fehlt diese Existenzgrundlage für die alten Tage. Der Sohn eines Arbeiters oder Angestellten kennt die Arbeit seines Vaters meist bloss vom Hörensagen. Er ist mit seinen Eltern nicht durch eine enge Arbeitsgemeinschaft, bloss durch Wohn- oder gar nur Schlafgemeinschaft ver-

bunden. Früh verlässt er gewöhnlich die Familie, um auf eigene Faust sein Brot zu verdienen. So ist der Lohnarbeiter im Alter in der Regel auf fremde Hilfe angewiesen. Seine Ersparnisse reichen nicht weit, seine Kinder leben getrennt von ihm und sind meist nicht auf Rosen gebettet. Dieser Massennot der unselbständig Erwerbenden im Alter gegenüber versagt die Unterstützungspflicht der Kinder, und auch die Armenpflege vermögen ihr vielfach nicht gerecht zu werden.

Freilich hat sich innerhalb des weiten Kreises der unselbständig Erwerbenden eine bedeutsame Differenzierung vollzogen: aus der grossen Masse der Lohnarbeiter ist eine privilegierte Schicht von Beamten öffentlicher Verwaltungen und Angestellten privater Grossunternehmungen emporgestiegen, für deren alte Tage durch grosszügige Pensions- und Versicherungseinrichtungen gesorgt ist. Im Vergleich zu ihnen sind sogar zahlreiche selbständig erwerbende Angehörige des Bauern-, Handwerker- und Handelsstandes sowie der freien Berufe im Alter schlechter gestellt. Für die übrigen Bevölkerungskreise erwies sich je länger desto mehr eine Ergänzung der Verwandten- und Armenunterstützung als notwendig, zumal die Unsicherheit im Alter nicht auf die Arbeiter und Angestellten beschränkt blieb.

Die moderne Altersfürsorge ist ein Kind der beiden letzten Jahrzehnte. Im Herbst 1917 — mitten im Weltkriege mit seiner Verschlechterung der Lebensbedingungen für die alten Leute — wurde die Stiftung «Für das Alter» ins Leben gerufen. 1922 gewährte der Kanton Zürich den ersten Staatsbeitrag von Fr. 30 000 und legte damit den Grundstein zu einer weitgehenden finanziellen Unterstützung der Stiftung durch die meisten Kantone. 1926 führte der Kanton Basel-Stadt eine staatliche Altersfürsorge nach englischem Muster ein als Vorläufer seiner Altersversicherung, die 1930 zustande kam. 1929 folgte die Stadt Zürich mit der Einführung einer städtischen Altersbeihilfe, welche bald von andern Städten nachgeahmt wurde. 1929 gewährte auch der Bund einen ersten Beitrag von Fr. 500 000 an die Stiftung, der 1933 auf 1 Million Franken erhöht wurde. Gewissermassen zum Ausgleich für die Beanspruchung der Einkünfte des Versicherungsfonds durch die Bundeskasse im ersten Finanzprogramm stellte der Bund seit 1934 den Kantonen 7 Millionen Franken jährlich zur Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen zur Verfügung.

Bis vor kurzem waren die Wanderbewegungen die wichtigste demographische Ursache der Altersnot. Sie hatten die Bande der Familie gelockert und die lokale Ortsbürgergemeinschaft zersetzt. Seit dem Weltkrieg ist ein neues demographisches Problem aufgetaucht, die Überalterung, welche sich als eine der Hauptursachen der zunehmenden Altersnot erweist.

In den Ergebnissen der Volkszählung von 1920 ist sie noch nicht leicht erkennbar: seit 1910 hatte die Bevölkerung um 127 000 Personen zugenommen, die Zahl der Alten bloss um 9000. Allerdings waren die unter Zwanzigjährigen um nahezu 60 000 zurückgegangen, die über Vierzigjährigen dagegen um 155 000 gestiegen. Der Geburtenrückgang lenkte zuerst die allgemeine Aufmerksamkeit auf die drohende Überalterung. Die Volkszählung von 1930 hat die von Statistikern und Versicherungsmathematikern aufgestellte Prognose bestätigt:

die Gesamtbevölkerung wuchs um 186 000, die 65 und mehr Jahre Alten aber um gegen 53 000 Personen. Während die Gesamtbevölkerung nicht einmal um einen Zwanzigstel gestiegen war, vermehrte sich die Zahl der Greise um beinahe einen Viertel.

Die Überalterung ist sowohl für die Privat- als auch für die Sozialversicherung von Bedeutung. Kein Wunder, dass vor allem die Versicherungsmathematiker sich zuerst und eingehend mit diesem neuen demographischen Problem beschäftigt haben.

Der Hauptzweig der privaten Lebensversicherung, die gemischte Versicherung mit Kapitalverfall nach Ablauf der vereinbarten Zeit oder bei vorherigem Tode, zieht aus der Überalterung Nutzen: die Sterblichkeit bleibt hinter der erwarteten zurück, daher gehen mehr jährliche Prämienzahlungen ein und müssen weniger Kapitalzahlungen vorzeitig geleistet werden. Im Gegensatz dazu wirkt sich die Überalterung ungünstig auf die Leibrentenversicherung aus: die durchschnittliche Lebensdauer übersteigt die berechnete, die von den Versicherten geleisteten Kapitaleinlagen reichen nicht aus und die Gesellschaften erleiden Verluste. Durch Tarifierhöhungen suchen sie sich wenigstens bei neuen Rentenabschlüssen davor zu schützen. Doch ist es nicht unsere Aufgabe und fehlt uns die Kompetenz, die Konsequenzen der Überalterung für die Privatversicherung näher zu verfolgen.

Uns interessiert in erster Linie die Auswirkung der Überalterung auf die Sozialversicherung. Theoretisch hat der allzu früh verstorbene Prof. W. Friedli in seinen 1926 abgeschlossenen und 1928 veröffentlichten «Bevölkerungsstatistischen Grundlagen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung in der Schweiz», die er im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung als Vorarbeit für eine eidgenössische Altersversicherung verfasste, die Auswirkung der Überalterung auf das geplante Versicherungswerk abzuklären versucht. Seine Annahmen und Berechnungen sind durch die Ergebnisse der Volkszählung von 1930 bestätigt worden. Die Zahl der alten Frauen hat sogar die von ihm geschätzte um über 5000 übertroffen.

Praktisch hat die Überalterung das finanzielle Gleichgewicht der kantonalen Altersversicherungen von Appenzell A.-Rh. und Glarus erschüttert und zu einschneidenden Sanierungsmassnahmen genötigt; neben der Überalterung sind allerdings auch nachträgliche Erhöhungen der Versicherungsleistungen, welche zwar populär, aber vom versicherungsmathematischen Standpunkt aus nicht verantwortbar waren, an dieser Situation schuld.

Bekanntlich ist der Altersaufbau der Bevölkerung von Kanton zu Kanton verschieden. Diese demographische Tatsache erklärt sich hauptsächlich aus den bereits erwähnten Wanderbewegungen und wurde in dem 1931 verworfenen Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung durch Schaffung eines Ausgleichs zwischen den kantonalen Kassen berücksichtigt. Für die allgemeine Altersversicherung entscheidend ist vor allem das Rentnerverhältnis, d. h. das Verhältnis der im rentenberechtigten Alter von 66 und mehr Jahren stehenden Personen zu den im beitragspflichtigen 19.—65. Altersjahre stehenden (vgl. Tabelle I).

Tabelle I Das Rentnerverhältnis in der Schweiz und in den einzelnen Kantonen, Ende 1920 und 1930

Kantone	Männer						Frauen					
	1920 1)			1930 1)			1920 1)			1930 1)		
	Anzahl Personen im		Rentner- ver- hältnis 100. $\left(\frac{2}{1}\right)$	Anzahl Personen im		Rentner- ver- hältnis 100. $\left(\frac{5}{4}\right)$	Anzahl Personen im		Rentner- ver- hältnis 100. $\left(\frac{8}{7}\right)$	Anzahl Personen im		Rentner- ver- hältnis 100. $\left(\frac{11}{10}\right)$
	19—65. Altersjahr	66. und späteren Altersjahr		19—65. Altersjahr	66. und späteren Altersjahr		19—65. Altersjahr	66. und späteren Altersjahr		19—65. Altersjahr	66. und späteren Altersjahr	
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Zürich	165 286	11 752	7,11	201 748	15 955	7,91	188 516	17 412	9,24	225 192	23 577	10,47
Bern	193 561	16 479	8,51	207 424	20 555	9,91	198 767	20 387	10,26	218 670	24 930	11,40
Luzern	50 904	4 374	8,59	57 624	4 747	8,24	51 502	5 579	10,83	57 994	6 200	10,69
Uri	7 328	507	6,92	6 573	535	8,14	6 213	612	9,85	6 440	668	10,37
Schwyz	16 504	1 583	9,59	18 041	1 848	10,24	17 468	1 828	10,46	18 591	2 264	12,18
Obwalden	4 629	550	11,88	5 743	582	10,13	4 662	681	14,61	5 470	681	12,45
Nidwalden	3 737	360	9,63	4 161	425	10,21	3 761	476	12,66	4 175	535	12,81
Glarus	9 366	1 055	11,26	10 462	1 242	11,87	11 320	1 517	13,40	11 831	1 785	15,09
Zug	9 040	706	7,81	10 184	821	8,06	9 718	891	9,17	10 988	1 083	9,86
Fribourg	38 432	3 852	10,02	39 218	4 454	11,36	37 605	4 267	11,35	38 758	4 879	12,59
Solothurn	36 919	2 525	6,84	42 670	3 340	7,83	38 508	3 642	9,46	45 389	4 607	10,15
Basel-Stadt	41 934	2 604	6,21	49 260	3 607	7,32	52 594	4 570	8,69	62 265	6 231	10,01
Basel-Land	23 316	1 970	8,45	28 087	2 577	9,18	25 186	2 456	9,75	29 979	3 255	10,86
Schaffhausen	14 783	1 304	8,82	15 710	1 467	9,34	15 649	1 877	11,99	16 710	2 135	12,78
Appenzell A.-Rh.	14 590	1 896	13,00	13 396	2 300	17,17	17 405	2 175	12,50	16 143	2 690	16,66
Appenzell L.-Rh.	3 729	380	10,19	3 620	457	12,62	4 390	407	9,27	4 301	527	12,25
St. Gallen	78 666	7 520	9,56	78 985	9 482	12,00	95 394	9 546	10,01	95 311	12 383	12,99
Graubünden	33 990	3 484	10,25	37 010	4 160	11,24	36 416	4 295	11,79	40 237	4 852	12,06
Aargau	66 258	6 106	9,22	76 086	7 057	9,28	71 466	8 305	11,62	80 609	9 912	12,30
Thurgau	38 669	3 879	10,03	40 883	4 634	11,33	42 074	4 478	10,64	43 821	5 553	12,67
Ticino	39 571	4 840	12,23	46 423	5 384	11,60	49 039	7 243	14,77	54 629	7 674	14,05
Vaud	93 425	8 498	9,10	102 421	10 649	10,40	101 772	11 449	11,25	111 057	13 949	12,56
Valais	36 053	3 989	11,06	38 430	4 711	12,26	34 472	4 123	11,96	36 747	5 141	13,99
Neuchâtel	37 840	3 155	8,34	37 097	3 954	10,66	43 969	4 870	11,08	43 853	6 014	13,71
Genève	55 267	3 732	6,75	56 345	4 776	8,48	66 891	6 776	10,13	68 719	8 561	12,46
Schweiz	1 113 797	97 100	8,72	1 227 601	119 719	9,75	1 224 757	129 862	10,60	1 347 879	160 086	11,88

1) Geburtsjahrgänge 1856 bis 1902 sowie 1855 und früher, beziehungsweise 1866 bis 1912 sowie 1865 und früher.

Die Überalterung wirkt sich daher auf die bestehenden kantonalen Altersversicherungen ungleich aus. Basel-Stadt z. B. weist wegen der starken Zuwanderung junger Erwerbstätiger und Dienstboten aus dem In- und Auslande den geringsten Prozentsatz alter Männer und Frauen sowohl in bezug auf die Gesamtbevölkerung als auch in bezug auf die Beitragspflichtigen auf. Appenzell A.-Rh. und Glarus dagegen nehmen in bezug auf das Rentnerverhältnis weit ungünstigere Plätze ein.

Appenzell A.-Rh. steht unter allen Kantonen am schlechtesten da. Schon 1920 hatte es die grösste Rentnerbelastung im Verhältnis zur beitragspflichtigen Bevölkerung. Von 1920 bis 1930 ist seine Bevölkerungszahl von 55 354 auf 48 977 zurückgegangen, während die Zahl der 65 und mehr Jahre Alten von 4071 auf 4990 anstieg. Das Rentnerverhältnis für Männer schnellte von 13 % auf 17,17 % oder fast auf das Doppelte des schweizerischen Durchschnitts hinauf und von 12,5 % auf 16,66 % für Frauen. Die anhaltende schwere Krise in der ostschweizerischen Textilindustrie und die dadurch verursachte Abwanderung der Jungen mussten die Überalterung in diesem Halbkanton besonders akzentuieren und seine 1925 zustande gekommene Altersversicherung in Mitleidenschaft ziehen. Die Zahl der Prämienzahler blieb hinter den Erwartungen zurück, umgekehrt nahm die Zahl der Rentenberechtigten unheimlich zu.

Etwas weniger schlimm liegen die Verhältnisse im Kanton Glarus, dessen Textilkrise und dadurch verursachter Bevölkerungsschwund in die letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts fällt. Von 1920 bis 1930 hat dieser Kanton einen Bevölkerungszuwachs von 5,38 % zu verzeichnen. Allerdings hat sich die Zahl seiner Greise von 2572 auf 3027 oder um 17,69 % vermehrt. Infolge der normaleren Bevölkerungsentwicklung hat sich aber die allgemeine Überalterungstendenz im Vergleich zu 1920 hier nicht schärfer geltend gemacht als in der ganzen Schweiz. Freilich steht das Rentnerverhältnis über dem schweizerischen Durchschnitt, zumal für die Frauen.

Vorderhand haben bloss die Kantone Glarus, Appenzell A.-Rh. und Basel-Stadt allgemeine obligatorische Altersversicherungen eingeführt. Der Versuch einer schweizerischen Lösung der Altersversicherung, der durch die bundesrätliche Botschaft vom 21. Juni 1919 eingeleitet wurde, hat vorläufig erst zu der Verfassungsrevision von 1925 geführt, welche dem Bund die Gesetzgebungskompetenz einräumte. Das Ausführungsgesetz dagegen ist am 6. Dezember 1931 vom Volk verworfen worden. Daher steht in den meisten Kantonen die Altersfürsorge im Vordergrund des öffentlichen Interesses. Wie wirkt sich nun die Überalterung auf die Altersfürsorge aus?

Gehen wir von den Berechnungen über die mutmassliche Weiterentwicklung der Überalterung in den nächsten Jahrzehnten aus. Die Volkszählung von 1930 hat ergeben, dass die vorhergehenden Berechnungen von Prof. Friedli um 1,5 % zu niedrig ausgefallen waren. Erhöhen wir seine Schätzungen um diese 1,5 % — exaktere Berechnungen müssen wir den Statistikern und Versicherungsmathematikern überlassen —, so kommen wir für 1940 auf 326 000 und für 1950 auf gegen 380 000 Greise. Für 1960 rechnet Dr. Bickel gar mit 470 000 Greisen.

Die Tatsache, dass die Zahl der Greise in der Schweiz voraussichtlich von 227 000 im Jahre 1920 auf 470 000 im Jahre 1960 anschwellen, also sich innerhalb vier Jahrzehnten mehr als verdoppeln wird bei einer nur unmerklich oder gar nicht ansteigenden Gesamtbevölkerung, beweist die ganze Tragweite des Überalterungsprozesses.

Diese fortschreitende Überalterung stellt an die herkömmlichen und an die in den letzten Jahrzehnten neu entstandenen Einrichtungen der Altersfürsorge Ansprüche, denen sie auf die Dauer nicht gewachsen sind. Seit Jahren klagen die Armenbehörden und Fürsorgestellen, dass die gesetzliche Unterstützungspflicht der Kinder gegen ihre betagten Eltern in zahllosen Fällen nicht oder bloss ungenügend erfüllt werde. Gewiss sind auch wirtschaftlich-soziale und moralische Faktoren zu berücksichtigen. Die Überalterung stellt aber die ganze Wirksamkeit der Verwandtenunterstützung in Frage. Eine durchschnittlich kleiner werdende Kinderzahl kann der Unterstützungspflicht gegenüber durchschnittlich länger lebenden Eltern nicht mehr genügen, zumal wenn diese bereits mit 60 Jahren oder noch früher aus dem Erwerbsleben verdrängt werden. Auch die Armenunterstützung versagt dem Massennotstand des Alters gegenüber, weil viele Armenkassen der übermässigen Belastung zu erliegen drohen und die Praxis mancher Armenbehörden der unverschuldeten Notlage der bedürftigen Greise nicht gerecht wird.

Die freiwillige Altersfürsorge der Stiftung «Für das Alter» ist als erste Form einer zeitgemässen Altersfürsorge auf den Plan getreten, um die als vielfach unzulänglich erkannte Verwandten- und Armenunterstützung zu ergänzen oder zu ersetzen. Sie hat eine wertvolle Pionierarbeit geleistet und die weitere Öffentlichkeit zuerst auf die heutige Altersnot aufmerksam gemacht. Die Einzelunterstützung bedürftiger alter Leute, zunächst als Notbehelf für die Renten der noch fehlenden staatlichen Altersversicherung gedacht, nahm im Laufe der Jahre unvorhergesehene Ausmasse an. Wer hätte bei der Gründung je zu hoffen gewagt, dass die Zahl der von der Stiftung unterstützten Greise von 2435 im Anfang auf 38 089 und die jährliche Unterstützungssumme von Fr. 246 782 auf Fr. 4 111 810 im Jahre 1937 hinaufschnellen würde? Wegen der bisher nicht geglückten Verwirklichung der Altersversicherung durch den Bund musste der Versuch, die Altersnot zu lindern, länger als ursprünglich angenommen mit den beschränkten Mitteln der freiwilligen Altersfürsorge fortgeführt werden.

Die Entwicklung der Fürsorgetätigkeit der Stiftung «Für das Alter» während der 20 Jahre 1918—1937 (vgl. Tabelle II) mit ihrer unaufhaltsamen Zunahme sowohl der Zahl der unterstützten Greise als der Unterstützungssummen bestätigt die Erfahrungen der Familienhilfe und der Armenpflegen über die wachsende Altersnot: die Erkenntnis wird daraus gewonnen, dass die Altersnot nicht nur im gleichen Tempo zunimmt wie die Überalterung, sondern offenbar in einer stärkern Progression, weil zu den demographischen noch wirtschaftliche und moralische Ursachen hinzukommen, welche die Lage der Greise verschlimmern.

Die Gliederung der letztes Jahr von den Kantonalkomitees der Stiftung unterstützten Greise nach Alter und Geschlecht (vgl. Tabelle III) gewährt

tiefern Einblick in die Altersbedürftigkeit. Vor allem fällt das überraschende Überwiegen der Frauen auf, welche nahezu zwei Drittel der Schützlinge der Stiftung, in einzelnen Kantonen noch mehr ausmachen. Diese Erscheinung erklärt sich nicht nur aus der durchschnittlich längern Lebensdauer, sondern auch daraus, dass ein grosser Teil der Frauen nicht erwerbstätig sind und beim Tode des erwerbenden Haushaltsvorstandes unterstützungsbedürftig werden. Sodann geht aus der Tabelle hervor, dass die Unterstützungsgrundsätze von Kanton zu Kanton voneinander abweichen, weil die Tätigkeit der einzelnen Kantonalkomitees sich weitgehend der Gestaltung der sonstigen Altersfürsorge in ihrem Kanton anpassen muss.

Schweizerische Stiftung «Für das Alter»,

Tabelle II Fürsorgetätigkeit 1918—1937

	Zahl der Unterstützten	Unterstützungssumme Fr.	Beiträge an Asyle Fr.
1918—1920	2 434	246 782, 54	78 500, —
1921	3 989	347 454, 60	68 904, 85
1922	4 825	462 721, 80	50 876, 84
1923	6 709	686 017, 15	67 072, 70
1924	7 931	825 752, 70	36 719, 03
1925	9 616	973 581, 10	27 001, 03
1926	10 970	1 098 812, 07	104 876, 80
1927	11 876	1 136 275, 40	118 172, 65
1928	13 990	1 301 594, 95	58 273, 62
1929	16 280	1 576 915, 59	97 992, 40
1930	18 651	1 822 833, 48	21 816, 50
1931	20 821	2 047 047, 28	13 100, 33
1932	23 558	2 423 963, 65	20 330, 90
1933	27 089	2 922 007, 05	12 241, 65
1934	30 953	3 398 257, 14	19 450, —
1935	33 515	3 775 270, 33	7 767, 20
1936	36 290	3 989 382, 12	12 100, 45
1937	38 089	4 111 809, 94	52 917, 10

Fürsorgeausgaben der Kantonal-
komitees während der 20 Jahre

1918 bis 1937.	33 146 478, 89	868 114, 05
------------------------	----------------	-------------

34 014 592, 94

Im übrigen hängt die Zahl der Altersrentner und der Unterstützungsaufwand weitgehend von der Höhe der verfügbaren Mittel ab. Die Kantonalkomitees können eben nicht grössere Unterstützungen ausrichten, als ihnen von privater oder staatlicher Seite zur Verfügung gestellt werden. Zahlreiche Kantonalkomitees sind lediglich aus finanziellen Gründen zu grösster Zurückhaltung in der Berücksichtigung neuer Gesuche genötigt. Die zunehmende Bedrängnis

Tabelle III Schweizerische Stiftung «Für das Alter». Alter und Geschlecht der im Jahre 1937 unterstützten Greise

192

Kantone	Gesamtzahl			bis 60		60—64		65—69		70—79		80—89		90 und mehr	
	m	w	Total	m	w	m	w	m	w	m	w	m	w	m	w
Aargau	699	1 414	2 113	.	.	.	.	209	432	388	742	98	217	4	23
Appenzell A.-Rh. . .	418	626	1 044	.	.	.	.	82	157	256	352	78	109	2	8
Appenzell I.-Rh. . .	23	57	80	.	.	.	.	.	.	14	34	9	21	—	2
Baselstadt.	128	382	510	.	.	.	.	52	140	59	176	17	62	—	4
Baselland	507	916	1 423	1	1	6	10	116	220	274	504	103	165	7	16
Bern	2 184	3 355	5 539	—	1	5	10	587	963	1250	1880	325	466	17	35
Berne-Jura-Nord. . .	359	544	903	.	.	23	41	95	151	175	258	60	87	6	7
Fribourg.	298	465	763	—	1	3	10	66	62	158	259	67	125	4	8
Glarus	119	312	431	.	.	2	—	14	50	69	194	33	64	1	4
Graubünden.	268	450	718	.	.	30	44	50	115	130	216	56	66	2	9
Luzern	572	1 179	1 751	.	.	58	131	242	428	229	535	37	74	6	11
Neuchâtel.	349	529	878	—	2	14	29	74	113	191	304	67	78	3	3
Nidwalden	46	110	156	2	7	5	17	7	22	28	52	3	11	1	1
Obwalden.	66	107	173	—	1	7	11	19	25	27	50	10	17	3	3
St. Gallen.	1 454	2 637	4 091	.	.	.	.	397	742	861	1547	192	333	4	15
Schaffhausen	201	453	654	.	.	.	.	72	154	121	244	18	42	—	3
Schwyz	196	406	602	.	.	.	.	37	97	119	243	36	63	4	3
Solothurn.	616	527	1 143	60	25	251	208	157	117	134	140	13	27	1	10
Thurgau evang. . . .	343	629	972	.	.	.	.	61	140	218	389	60	95	4	5
Thurgau kath.	119	217	336	.	.	2	1	20	53	75	128	20	34	2	1
Ticino	654	1 647	2 301	.	.	—	1	187	400	356	916	106	302	5	28
Uri.	131	207	338	.	.	1	11	51	64	60	100	17	32	2	—
Valais	645	753	1 398	.	.	.	.	148	153	341	420	146	150	10	30
Vaud.	569	1 228	1 797	—	1	—	2	113	297	360	708	91	210	5	10
Zug	144	322	466	—	3	16	41	49	90	65	142	13	46	1	—
Zürich ¹⁾	2 299	4 581	6 880	.	.	21		2540		3595		683		41	
Total ohne Zürich .	11 108	19 472	30 580	63	42	423	567	2905	5185	5958	10 533	1675	2896	94	239
mit Zürich	13 407	24 053	37 460	105		1011		10 630		20 086		5254		374	

W. Ammann

¹⁾ Das Zürcher Kantonalkomitee gliedert die einzelnen Altersstufen nicht nach dem Geschlecht. Ferner unterscheidet es Altersstufen bis zu 65 Jahren, 65—70 Jahren, 71—75, 76—80, 81—85, 86—90, über 90 Jahren, so dass sie nicht ganz mit den Altersstufen der übrigen Kantonalkomitees übereinstimmen.

der meisten Kantonalkomitees kommt im konstant abnehmenden Zuwachs der jährlichen Unterstützungssumme deutlich zum Ausdruck. Der gesamte Fürsorgeaufwand ist 1937 bloss um Fr. 122 427 gestiegen gegen Fr. 214 112 im Jahre 1936, Fr. 377 013 im Jahre 1935 und Fr. 476 250 im Jahre 1934. Es ist höchste Zeit, dass der Bund durch Erhöhung seines Beitrages an die Stiftung deren Kantonalkomitees aus dieser unhaltbaren Lage befreit.

Gewiss ist die freiwillige Altersfürsorge in den letzten Jahren fühlbar entlastet worden durch kantonale und kommunale Altersbeihilfen, insbesondere durch die 7 Millionen Fr. jährlich, welche der Bund seit 1934 den Kantonen für die Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen überweist. Davon stellen die Kantonsregierungen gegen 1 Million Fr. jährlich den Kantonalkomitees der Stiftung «Für das Alter» zur Verfügung. Den Rest verwenden sie für kantonale Altersversicherungen, kantonale und kommunale Altersbeihilfen, für Witwen- und Waisenfürsorge sowie für Armenunterstützungen.

Um die Auswirkung der Überalterung auf die Altersfürsorge richtig beurteilen zu können, wäre es von grossem Wert, über den Umfang der Altersnot genaue Zahlenangaben zu erhalten. Leider liegt die Altersfürsorgestatistik noch sehr im argen. Es ist gegenwärtig unmöglich, ohne zeitraubende Erhebungen sich zuverlässigen Aufschluss zu verschaffen über die Zahl der von den Armenbehörden, kantonalen Altersversicherungen, kantonalen und kommunalen Altersfürsorgen mit und ohne Bundeshilfe unterstützten Greise und über die Höhe dieser Unterstützungen. Wir sehen uns daher darauf angewiesen, auf die beiden einzigen Erhebungen zurückzugreifen, welche bisher über die Gesamtzahl der bedürftigen Greise durchgeführt wurden.

Im Zusammenhang mit einem Antrag der Ständeräte Usteri-Schöpfer auf Einführung einer Bundesaltersfürsorge wurde im Jahre 1922 von der eidgenössischen Steuerverwaltung eine Erhebung über die Zahl der bedürftigen Schweizergreise durchgeführt. Die Zahl der Schweizerbürger und -bürgerinnen im Alter von 65 und mehr Jahren, welche kein Vermögen und ein jährliches Einkommen von weniger als Fr. 800 besitzen, wurde damals auf 73 000 geschätzt; davon waren rund 23 000 armengenössig. Da nach der Volkszählung von 1920 rund 210 000 Schweizergreise lebten, wurden 34,77 % von ihnen als bedürftig geschätzt.

Die zweite Erhebung wurde im Kanton Zürich auf Grund der Volkszählung von 1930 durch die Finanzdirektion durchgeführt, welche das steuerbare Einkommen und Vermögen aller über 65 Jahre Alten feststellen liess. Von der gesamten Wohnbevölkerung von 617 706 Personen standen 38 378 im Alter von über 65 Jahren. Davon waren aber nur 33 652 steuerpflichtig, weil bei Ehepaaren der Mann allein in Betracht gezogen wird. 33,7 % der steuerpflichtigen Alten besaßen kein Vermögen und ein Einkommen von weniger als Fr. 1000.

Die beiden Erhebungen sind nicht direkt miteinander vergleichbar. Immerhin gehen wir wohl nicht fehl, wenn wir daraus schliessen, dass mindestens ein Drittel der Männer und Frauen im Alter von 65 und mehr Jahren als einer Altersbeihilfe bedürftig anzusehen sind. Die Finanzdirektion des Kantons Zürich gelangte sogar, da sie Einzelpersonen mit einem Vermögen bis zu Fr. 5000 und Ehegatten mit einem Gesamteinkommen bis Fr. 1500 und einem Vermögen

bis Fr. 8000 einbezog, zu 15 451 oder 40 % aller Greise, welche grundsätzlich zum Bezuge einer Altersbeihilfe berechtigt wären. —

Die Überalterung muss bei der kommenden schweizerischen Lösung der Altersversicherung und Altersfürsorge sorgfältig berücksichtigt werden. Sie wurde bereits bei dem vom Volk abgelehnten Entwurf vorsichtig in Rechnung gestellt. Die seither eingetretene Verschärfung der Überalterungstendenz nötigt jedoch dazu, bei einem neuen Lösungsversuch neue Wege einzuschlagen.

Als Schlussfolgerung ergeben sich uns folgende Richtlinien für eine schweizerische Lösung der Altersversicherung und Altersfürsorge:

1. Die auf absehbare Zeit fortschreitende Überalterung der schweizerischen Bevölkerung mit daherrührender zunehmender Massennot des Alters und steigender Belastung von Bund, Kantonen und Gemeinden legt den Bundesbehörden und allen sich verantwortlich fühlenden Volkskreisen die dringende Pflicht auf, für eine baldige Lösung der Altersversicherung einzutreten. Dabei ist auf die dauernde Tragbarkeit der Versicherungsleistungen für die Prämienzahler und die öffentlichen Finanzen das grösste Gewicht zu legen.

2. Mit Rücksicht auf die steigende Rentnerbelastung der Beitragspflichtigen kommt das Umlageverfahren nicht mehr oder wenigstens nicht mehr in dem Umfange, in welchem es dem verworfenen Versicherungsgesetz zugrunde gelegt wurde, in Betracht.

3. Das Kapitaldeckungsverfahren ist mit dem Charakter der Sozialversicherung entsprechenden Milderungen auch für die staatliche Lösung empfehlenswert. Allerdings zieht es den Ausschluss der alten Generation von der Versicherung notwendig nach sich und ihre Zuweisung an eine besondere Altersfürsorge. Für die über 18, aber unter 65 Jahre Alten müsste, soweit sie nicht wegen der Geringfügigkeit des von ihnen noch zu äufnenden Deckungskapitals und der daraus zu bestreitenden Versicherungsleistungen ebenfalls altershalber von der Versicherung ausgeschlossen würden, eine Zwischenlösung zwischen Versicherung und Fürsorge getroffen werden.

4. Der verschiedene Altersaufbau der Bevölkerung der einzelnen Kantone — und übrigens auch der einzelnen Berufsgruppen — legt dem Bunde die Pflicht ob, bei jeder Lösung für einen billigen Ausgleich zwischen den einzelnen Kassen zu sorgen, welche wegen der verschiedenen Altersstruktur ihrer Mitglieder sonst ungleich belastet würden.

5. Die Altersfürsorge des Bundes muss so ausgebaut werden, dass sie eine künftige Lösung der Altersversicherung nicht hemmt, sondern begünstigt und organisch in einen neuen Altersversicherungsentwurf eingegliedert werden kann.

6. Die Fürsorgeinitiative, welche 25 Millionen Fr. jährlich unter die Kantone verteilen will, widerspricht diesen Anforderungen. Sie begünstigt nicht den zeitgemässen Ausbau der Altersfürsorge und Altersversicherung, sondern würde den Kantonen die Bekämpfung der Altersnot durch das überlebte Mittel der Armenfürsorge erlauben. Vor allem trägt sie der fortschreitenden Überalterung keine Rechnung: die Kantone würden am Anfang zuviel erhalten und versucht

sein, in den Unterstützungen zu weit zu gehen; später würde ihr gleichbleibender Anteil an den 25 Bundesmillionen für die steigende Zahl bedürftiger Greise nicht mehr ausreichen.

7. Der Gegenvorschlag des Bundesrates zur Fürsorgeinitiative vom letzten Herbst, der jährliche Beiträge bis zu 10 Millionen Fr. an kantonale Versicherungs- und Fürsorgeeinrichtungen und bis zu 2 Millionen Fr. an die Stiftungen für das Alter und für die Jugend vorsah, befriedigte auch nicht. Er beugte zwar der missbräuchlichen Verwendung der Bundesmittel zur Entlastung der Armenkassen vor, aber war allzusehr von finanziellen Rücksichten beherrscht. Vor allem hätte er wohl für die Jahre 1939—1940, aber keineswegs bis zu dem erst in einem spätern Zeitpunkt zu erwartenden Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Altersversicherung die der wachsenden Altersnot entsprechenden Mittel bereitgestellt.

8. Eine allmähliche Progression der Altersfürsorgeleistungen des Bundes wird allein den mit der fortschreitenden Überalterung wachsenden Anforderungen an die Altersfürsorge gerecht. Die neue, von der Finanzexpertenkommission ausgearbeitete Übergangsbestimmung zu Art. 34^{quater}, womit der Bundesrat Anfang März seinen ursprünglichen Vorschlag ersetzte, erfüllt diese Forderung. Nach der vom Ständerat angenommenen Fassung leistet der Bund für bedürftige Greise, Witwen und Waisen sowie für ältere, aus wirtschaftlichen Gründen dauernd arbeitslos gewordene Personen folgende jährliche Beiträge: 14 Millionen Fr. in den Jahren 1939—1941, 16 Millionen Fr. 1942—1944 und nachher höchstens 18 Millionen Fr. Diese Regelung soll bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung gelten.

Hoffen wir, dass ein solches Gesetz nicht mehr allzulang auf sich warten lässt!
