

Zu 2905

II. Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren um Aufnahme einer Übergangsbestimmung zu Art. 34^{quater} der Bundesverfassung betreffend die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

(Vom 17. September 1937.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Am 16. Januar 1933 liessen wir Ihnen einen Bericht zukommen betreffend das Volksbegehren um Aufnahme einer Übergangsbestimmung zu Art. 34^{quater} der Bundesverfassung. Dem Nationalrat stand die Priorität für die Behandlung zu. Der Bericht ist von der nationalrätlichen Kommission im wesentlichen gutgeheissen worden. Eine Beratung im Plenum fand aber nicht statt, weil die weitere Behandlung des Traktandums durch die Notmassnahmen des Bundes auf dem Gebiete des Finanzwesens unterbrochen wurde.

Bevor wir zum Volksbegehren nochmals Stellung nehmen, bringen wir den Art. 34^{quater} und den Wortlaut des Volksbegehrens in Erinnerung.

Der am 6. Dezember 1925 von Volk und Ständen angenommene Art. 34^{quater} der Bundesverfassung lautet folgendermassen:

«Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und die Hinterlassenenversicherung einrichten; er ist befugt, auf einen spätern Zeitpunkt auch die Invalidenversicherung einzuführen.

Er kann diese Versicherungszweige allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Die Durchführung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone: es können öffentliche und private Versicherungskassen beigezogen werden.

Die beiden ersten Versicherungszweige sind gleichzeitig einzuführen.

Die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone dürfen sich zusammen auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen.

Vom 1. Januar 1926 an leistet der Bund einen Beitrag in der Höhe der gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks an die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Der Anteil des Bundes an den Reineinnahmen aus einer künftigen fiskalischen Belastung gebrannter Wasser wird für die Alters- und Hinterlassenenversicherung verwendet.»

Die Verfassungsbestimmung diente als Grundlage für das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, das am 6. Dezember 1931 vom Volke verworfen wurde. Wenige Tage vor der Volksabstimmung, am 30. November 1931, reichte das Referendumskomitee, das sich zur Bekämpfung des Gesetzes gebildet hatte, dem Bundesrat ein Volksbegehren um Aufnahme einer Übergangsbestimmung zu Art 34^{quater} der Bundesverfassung ein. Dieses Begehren hat folgenden Wortlaut:

«Ab 1. Januar 1932 und bis zur Wirksamkeit der Alters- und Hinterlassenenversicherung verwendet der Bund aus den Einkünften und Erträgen des Fonds für die Altersversicherung jährlich einen Betrag von 25 Millionen Franken für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge.

Dieser Betrag wird unter sämtliche Kantone verteilt im Verhältnis der durch die eidgenössische Volkszählung ermittelten Anzahl Personen schweizerischer Nationalität im Alter von über 65 Jahren.

Die Kantone haben die ihnen zufließenden Beträge für die Ausrichtung von Altersrenten an Greise und Greisinnen von über 65 Jahren, sowie von Beihilfen an Witwen und Waisen zu verwenden. Die Leistungen sind an Personen schweizerischer Nationalität auszurichten, die aus eigenen Mitteln und Pensionen ihren Lebensunterhalt in auskömmlicher Weise nicht bestreiten können.

Die Kantone führen diese Fürsorge unentgeltlich durch. Sie können dabei auch gemeinnützige Institutionen zur Mitwirkung heranziehen.

Der Bundesrat und die Kantonsregierungen bestimmen das Nähere auf dem Verordnungsweg.»

In der Folge ist dann von den eidgenössischen Räten am 17. März 1932 das rechtmässige Zustandekommen des mit 51 011 gültigen Unterschriften versehenen Volksbegehrens festgestellt worden.

Obwohl seit Erstattung des Berichtes vom 16. Januar 1933 mehr als 4 Jahre verflossen sind, behalten unsere Ausführungen, soweit sie sich auf die Stellungnahme zum Volksbegehren und die Gründe für die Verwerfung beziehen, ihre volle Gültigkeit. Der Vollständigkeit halber beschränken wir uns nicht mit einem blossen Hinweis auf den frühern Bericht, sondern lassen die erwähnten Darlegungen folgen.

I. Stellung zum Volksbegehren.

1. Inhalt des Volksbegehrens.

Das Volksbegehren bezweckt die Schaffung einer vorübergehenden unentgeltlichen Fürsorge für Greise und Greisinnen im Alter von über 65 Jahren, sowie für Witwen und Waisen. Für Greise und Greisinnen ist die Rede von

Altersrenten, für die Witwen und Waisen von einer Beihilfe. Der Kreis der Unterstützten soll sich beschränken auf Personen schweizerischer Nationalität.

Die eingereichte Initiative möchte diese Unterstützung nicht nur den «bedürftigen» Alten, Witwen und Waisen, sondern allen denjenigen zukommen lassen, «die aus eigenen Mitteln und Pensionen ihren Lebensunterhalt in auskömmlicher Weise nicht bestreiten können». Diese Ausdrucksweise ist dem am 6. Dezember 1931 verworfenen Versicherungsgesetz entnommen. Gemäss Art. 29, Absatz 3, dieses Gesetzes hätten diejenigen Personen Anspruch auf den sogenannten «Sozialzuschuss», d. h. eine Zusatzleistung zu den eigentlichen Versicherungsleistungen gehabt, «die aus eigenen Mitteln, wie Vermögen, Erwerbseinkommen, Pensionen, ihren Lebensunterhalt nicht in auskömmlicher Weise bestreiten können». Bei der Ausarbeitung des Gesetzes wurde berechnet, dass diese Voraussetzungen ungefähr auf zwei Drittel der Greise, Witwen und Waisen zutreffen. Man ging nämlich von der Ansicht aus, dass die Bestimmung nicht allzu enge ausgelegt werden sollte, und hatte den Wunsch, die Sozialzuschüsse dem Grossteil der Bevölkerung zukommen zu lassen. Die Initianten hatten Kenntnis von der Auslegung der fraglichen Gesetzesbestimmung; man darf infolgedessen annehmen, dass sie, angesichts der Anlehnung des vorgeschlagenen Verfassungstextes an die Vorschrift des verworfenen Gesetzes, den gleichen Personenkreis in den Genuss der Fürsor geleistungen setzen wollten.

Nach den Ergebnissen der Volkszählung von 1930 umfasst die Schweiz etwa 265 000 über 65 Jahre alte Greise und Greisinnen, sowie 165 000 Witwen und 95 000 Waisen schweizerischer Staatsangehörigkeit. Ungefähr zwei Drittel, d. h. ungefähr 177 000 Greise und Greisinnen von mehr als 65 Jahren, 110 000 Witwen und 63 000 Waisen hätten somit Anspruch auf Unterstützung im Sinne der Initiative.

Bei gleichmässiger Verteilung von 25 Millionen unter die 350 000 nach der Initiative fürsorgeberechtigten Alten, Witwen und Waisen schweizerischer Nationalität erhielte jede Person ungefähr Fr. 70. Wir führen diesen Betrag nur zur Veranschaulichung an; eine solche Verteilung war offenbar nicht in Aussicht genommen.

2. Dauer der Fürsor getätigkeit.

Die Fürsor getätigkeit hätte sich nach dem Willen der Initianten bis zur Wirksamkeit der Alters- und Hinterlassenenversicherung zu erstrecken. Zudem wären die Versicherungsleistungen rückwirkend auf den 1. Januar 1932 auszurichten.

3. Die Mittel.

Die für das Hilfswerk nötigen Mittel sollen durch jährliche Entnahme einer Summe von 25 Millionen Franken aus den Einkünften und Erträgen des Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung beschafft werden. Dieser beläuft sich zurzeit auf ungefähr 227 Millionen Franken. Weder Fürsorgeberechtigte noch Arbeitgeber hätten einen Beitrag an die Unterstützungen

zu leisten. Ebenso wären Kantone und Gemeinden von der Beitragspflicht befreit.

Die derzeitigen Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks belaufen sich jährlich auf einen Mindestbetrag von 40 Millionen Franken.

4. Verteilungsgrundlage und Ausführung.

Die Totalsumme von 25 Millionen Franken wäre unter die Kantone nach Massgabe der für sie ermittelten Anzahl Personen schweizerischer Nationalität im Alter von über 65 Jahren zu verteilen. Die Kantone hätten das Fürsorgewerk unentgeltlich auszuführen, wobei sie gemeinnützige Einrichtungen zur Hilfe heranziehen können. Die Ausführungsvorschriften würden vom Bundesrat und den Kantonsregierungen erlassen. Damit schliesst die Initiative jegliches Mitspracherecht der eidgenössischen und kantonalen gesetzgebenden Behörden aus.

* * *

Nach gründlicher Prüfung aller mit dem Volksbegehren zusammenhängenden Fragen müssen wir neuerdings beantragen, es sei dem Volk und den Ständen die Verwerfung der Initiative zu empfehlen. Die Gründe seien im folgenden Abschnitt noch eingehender dargelegt.

II. Die Gründe für die Verwerfung des Volksbegehrens.

Trotz der Verwerfung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung bleibt der Art. 84^{quater} der Verfassung in Kraft. Diese Bestimmung, die vom Volke am 6. Dezember 1925 mit einer Mehrheit von 193 000 Stimmen angenommen wurde, verpflichtet den Bund zur Einrichtung nicht nur einer blossen Fürsorge, sondern einer vornehmlich auf der Beitragspflicht des Versicherten beruhenden Alters- und Hinterlassenenversicherung. Die Verfassung gestattet somit nicht die Schaffung einer Einrichtung, die nur dem Namen nach eine Versicherung, in Wirklichkeit aber eine Fürsorge darstellen würde. Dies ergibt sich besonders klar und deutlich aus der Verfassungsbestimmung, wonach sich die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone zusammen auf nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes der Versicherung belaufen dürfen.

Wir haben in den verschiedenen Botschaften und Berichten zum grundlegenden Verfassungsartikel über die Versicherung, sowie in der Botschaft zum Ausführungsgesetze wiederholt die grossen Vorzüge dieser und die Mängel und Gefahren, die einer beitragslosen Fürsorge anhaften, hervorgehoben. In besonders einlässlicher Weise ist es in der Botschaft vom 21. Juni 1919 zum Entwurf eines neuen Art. 84^{quater} der Bundesverfassung geschehen, in welcher ein ganzes Kapitel der Frage gewidmet ist, ob eine beitragslose Versorgung oder ein auf die Erhebung persönlicher Beiträge gegründetes Versicherungssystem in Aussicht zu nehmen sei (vgl. Bundesblatt 1919, Band IV, S. 111 ff.).

Im Nachtragsbericht vom 23. Juli 1924 zur Verfassungsvorlage haben wir bei Prüfung der Frage, ob der Versicherung vorangehend eine provisorische Altersfürsorge zugunsten bedürftiger Greise einzurichten sei, neuerdings auf die Schwierigkeiten und die Gefahren einer solchen hingewiesen, sowie die Schäden hervorgehoben, welche dem Versicherungsgedanken auch aus einer solchen Ordnung erwachsen könnten (vgl. Bundesblatt 1924, Band II, S. 718 ff.).

Ogleich die Botschaft zum Ausführungsgesetz vom 29. August 1929 sich über diese Frage eigentlich nicht mehr auszusprechen hatte, da sie durch die Verfassungsrevision vom 6. Dezember 1925 im Sinne der Versicherung entschieden war, so wurden dennoch erneut die Gründe, welche für eine Versicherung und gegen eine beitragsfreie Versorgung sprechen, zusammengefasst (vgl. Bundesblatt 1929, Band II, S. 173 und 174).

Auch während der Beratungen der Verfassungsvorlage in den eidgenössischen Räten wurde von keiner Seite die Einführung einer Fürsorge statt einer Versicherung als dauernde Institution verlangt. Einzig als provisorische Massnahme wurde durch die Herren Usteri und Schöpfer im Ständerate die vorläufige und temporäre Verwendung eines Betrages von 10 Millionen Franken aus den Erträgnissen der fiskalischen Belastung des Tabaks für eine solche Fürsorge empfohlen, damit bis zum Inkrafttreten eines Versicherungsgesetzes den über 70 Jahre alten, bedürftigen, nicht armengenössigen Greisen schweizerischer Nationalität beitragslose Unterstützungen gewährt werden könnten. Diesem Antrag wurde vom Bundesrat aus entgegengetreten. Er wurde in der Folge vom Ständerat abgelehnt (vgl. Stenographisches Bulletin des Ständerates vom Jahre 1922, S. 34—86, 387—415, 417—437) und im Nationalrat nicht wieder aufgenommen.

Angesichts dieser zahlreichen und einlässlichen Ausführungen über die Frage, ob das projektierte Sozialwerk auf dem Boden der Versicherung oder der Fürsorge zu errichten sei, möchten wir uns gestatten, auf die zitierten Botschaften zu verweisen und hier nur noch einmal die wesentlichsten Gesichtspunkte hervorzuheben.

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung, wie sie Art. 34^{quater} der Bundesverfassung vorsieht, macht die Ausrichtung von Versicherungsleistungen von der regelmässigen Bezahlung von Prämien durch die Versicherten abhängig. Die Beitragspflicht bringt den ethisch und wirtschaftlich wertvollen Gedanken zum Ausdruck, dass es in erster Linie Sache jedes einzelnen Bürgers sei, für das Alter, sowie für seine Witwe und seine Waisen im Falle des Todes vorzusorgen. Die Versicherung erfüllt mit der Auferlegung einer Beitragspflicht an den Versicherten eine erzieherische Aufgabe. Sie fördert bei diesem den Sparsinn, stärkt das Gefühl persönlicher Würde und der Verantwortlichkeit gegenüber der Familie und steigert die Anteilnahme an der Durchführung und am finanziellen Gedeihen der Einrichtung. Den Begehrlichen lehrt sie, sich in der Geltendmachung seiner Wünsche einer vernünftigen Zurückhaltung zu befleissigen, indem sie in ihm das Bewusstsein wachruft, dass eine Erweiterung des Versicherungsbereiches oder eine Erhöhung der Leistungen der Versicherung

notwendig mit einer Erhöhung des Beitrages verbunden wäre. Der Staat tritt mit seinen Zuwendungen nicht an die Stelle der persönlichen Vorsorge des einzelnen; er unterstützt diese nur. Durch die Erhebung von Versicherten- und Arbeitgeberbeiträgen, sowie dank staatlicher Zuschüsse, deren Ausmass zum Schutz gegen missbräuchliche Erhöhung fest begrenzt ist, wird es möglich, erhebliche Renten von wirklichem Werte zu verabfolgen.

Demgegenüber ist zum Vorschlag einer beitragsfreien Fürsorge nach dem Wortlaut des Volksbegehrens festzustellen, dass der Kreis der Unterstützungsberechtigten recht bedeutend wäre und dass anderseits die unter die Kantone zu verteilenden 25 Millionen Franken eine verhältnismässig grosse Summe darstellen, die dem Bunde angesichts seiner heutigen Finanzlage nicht zugemutet werden könnte. Es bestünde trotzdem die Gefahr, dass man schon nach kurzer Zeit die vom Staate zur Verfügung gestellte Summe für unzulänglich halten und ihre Erhöhung fordern würde. Damit würde aber die spätere Einführung einer Versicherung, wenn nicht vollends unmöglich, so doch erheblich erschwert. Ein grosser Teil des Volkes würde sich an den Genuss von Fürsorgeleistungen gewöhnen, die ohne Beiträge zur Ausrichtung gelangen, eine Erscheinung, die nicht nur für die Entwicklung des Sparsinns, sondern auch für ein gesundes Streben nach Selbständigkeit und für den Willen, an der Überwindung der Wechselfälle des Lebens aus eigener Kraft mitzuwirken, von ungünstigem Einfluss wäre.

Zu allem kommt noch das weitere grundsätzliche Bedenken hinzu, dass der Bund ganz allein die Kosten einer Fürsorgeeinrichtung zu finanzieren hätte, indem nach dem Text des Volksbegehrens nicht einmal die Kantone und Gemeinden irgendwie beitragspflichtig wären. So sprechen die verschiedensten Gründe politischer, ethischer und finanzieller Natur gegen das Volksbegehren, und es sollte dasselbe unter allen Umständen abgelehnt werden.

III. Die Notwendigkeit einer vorübergehenden staatlichen Fürsorge.

Nun ist aber in der Entwicklung der Versicherungsfrage beim Bund insofern eine neue Sachlage entstanden, als das Ausführungsgesetz zu Art. 34^{quater} der Verfassung am 6. Dezember 1931 verworfen worden ist und seither im Wege von finanziellen Noterlassen, erstmalig durch das Finanzprogramm I vom 13. Oktober 1933, den Kantonen 7 Millionen Franken für sich und der Stiftung für das Alter 1 Million Franken im Jahre zwecks Unterstützung «bedürftiger» Greise, Witwen und Waisen zur Verfügung gestellt wurden.

Die finanziellen Schwierigkeiten, mit denen der Bund heute noch zu kämpfen hat, gestatten es vorläufig nicht, besonders nicht im Wege einer Volksversicherung, das Versicherungswerk zu realisieren. Um so notwendiger erscheint es, sich wenigstens der bedürftigen Greise, Witwen und Waisen anzunehmen und sie nicht einfach ihrem Schicksal zu überlassen. Dazu kann das Volksbegehren aus den dargestellten Gründen nicht in Frage kommen. Dagegen dürfte es

möglich sein, die Fürsorge in einer Weise auszugestalten, dass sie dem Versicherungswerk nicht hinderlich wird, einen sofortigen sozialen Zweck von einigem Wert zu erreichen vermag und ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen auf diesem Gebiete in die Wege leitet.

Art. 34^{quater} der Bundesverfassung, der die Grundlage für die Versicherung darstellt, sieht die Schaffung einer solchen Einrichtung durch den Bund vor; eine Beteiligung des Bundes mit finanziellen Zuwendungen an kantonale Versicherungen und Fürsorgewerke ist im Verfassungstext nicht vorgesehen. Wenn der Bund nicht selbst ein solches Sozialwerk schafft, so darf er, nach der heutigen Verfassung, auch nicht auf dem Wege finanzieller Zuwendungen kantonale Werke unterstützen und fördern.

Nun erscheint es, wie schon bemerkt, klar, dass nach dem heutigen Stande des Versicherungsproblems und nach den grossen finanziellen Mitteln, die auch eine vorerst beschränkte Verwirklichung des Versicherungsgedankens voraussetzen würde, eine Schaffung der Versicherung durch den Bund noch für längere Zeit nicht in Frage kommen kann. Über die gewaltige Belastung des Bundes durch eine solche Versicherung gibt die Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 29. August 1929 Aufschluss. Der Einsicht in die derzeitige Untragbarkeit einer solchen Inanspruchnahme des Bundes ist es offenbar zuzuschreiben, dass auch in dem am 10. Juni 1937 im Nationalrat eingereichten Postulat Schmid-Zürich nicht ausdrücklich die Verwirklichung einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung verlangt, sondern der Bundesrat vor allem eingeladen wird zu prüfen, ob nicht der vorhandene Fonds für die Altersversicherung für die obligatorische Versicherung von Teilen unserer Bevölkerung, so besonders der Unselbständigerwerbenden der Privatwirtschaft und der Kleingewerbetreibenden, verwendet werden könnte. Dabei wird eine staatliche Fürsorge für die alten Angestellten und Arbeiter als besonders dringlich bezeichnet, also eine Fürsorge für jene Arbeitnehmer, die nicht mehr in den Produktionsprozess eingereiht werden können und die mit der Zeit auch von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden müssen.

Das Postulat hat die Zustimmung vieler Mitglieder des Nationalrates gefunden. Seine leitenden Gedanken berühren ein Problem von aktueller und dringlicher Bedeutung. Durch die während der Krisenjahre entstandene Arbeitslosigkeit ist eine erhebliche Zahl von Arbeitskräften nach und nach ausgeschaltet worden, die infolge fortgeschrittenen Alters vielfach keine Aussicht mehr haben, in den Wirtschaftsprozess wieder eingegliedert zu werden, weil sie eben nicht mehr oder nur noch unzulänglich arbeitsfähig sind. Nach der Schätzung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit dürften zurzeit bei den Arbeitsämtern einige Tausend Arbeitslose eingeschrieben sein und als solche in der Arbeitslosenstatistik weitergeführt werden, die wegen Alters, Gebrechlichkeit oder aus andern persönlichen Gründen nicht mehr vermittlungsfähig sind. Es ist damit zu rechnen, dass diese Personen selbst bei weiter steigender Konjunktur vom Arbeitsprozess ausgeschlossen bleiben werden.

Solche Vermittlungsunfähige bedeuten eine Belastung der Arbeitsämter, der Arbeitslosenstatistik, aber auch der Arbeitslosenversicherung und der Krisenunterstützung, soweit ihnen diese Leistungen überhaupt zubilligt werden können. Sie müssen gemäss den gesetzlichen Vorschriften ausgeschieden werden, da sie die Voraussetzungen für den Bezug von Versicherungsleistungen nicht mehr erfüllen. Diese Ausscheidung führt zu grossen Härten, wenn nicht Fürsorgemassnahmen getroffen werden, die verhüten, dass unverschuldet aus dem Wirtschaftsprozess ausgeschlossene Arbeitslose in ihren alten Tagen entweder mittellos sich selbst überlassen oder der Armenfürsorge anheimgestellt werden. Es besteht die Gefahr, dass solche Opfer der Krise von einer Gemeinde zur andern geschoben werden, woraus, abgesehen von der unhaltbaren Lage des Betroffenen, unliebsame Erscheinungen moralischer und politischer Art entstehen können. In dieser Hinsicht erweist sich das Fehlen einer Altersversicherung als recht bedenklicher Mangel, und da dieser eben vorläufig nicht zu beseitigen ist, sollte auf dem Wege eines Ausbaus der Altersfürsorge, wie sie durch das Finanzprogramm von 1933 angebahnt worden ist, zum mindesten ein mildernder Übergang gesucht und geschaffen werden.

IV. Die Mitwirkung der Kantone bei einer vorübergehenden Fürsorge.

Der Subventionscharakter der Leistungen des Bundes setzt naturgemäss eigene Leistungen des Kantons voraus und vermeidet auf diese Weise die grosse Gefahr, dass einzig der Bund Träger einer Fürsorge wäre, an die die Kantone nichts zu leisten hätten und an der sie folglich auch nicht eigentlich interessiert wären. Durch geeignete Normativbestimmungen wäre dafür zu sorgen, dass die subventionierten Einrichtungen der Kantone, seien es nun Versicherungen oder Fürsorgeeinrichtungen, einigermassen auf den gleichen Prinzipien beruhen, damit eine weitgehende Gleichartigkeit und eine Mindestfreizügigkeit gewährleistet sei, die dem eidgenössischen Gesetzgebungswerk als Vorläufer dienen kann.

V. Die für die vorübergehende Fürsorge erforderliche verfassungsmässige Grundlage.

Wir haben ausgeführt, dass der heutige Text des Art. 34^{quater} der Bundesverfassung, wie er vom Volke und von den Ständen am 6. Dezember 1925 angenommen worden ist, die Kompetenz des Bundes zur Finanzierung kantonalen Versicherungs- und Fürsorgeeinrichtungen nicht vorsieht. Er müsste also zu diesem Zwecke erweitert werden. Dann stellt sich aber die Frage, ob am Art. 34^{quater} bei diesem Anlass nicht auch noch weitere Änderungen vorgenommen werden sollen. Das geltende Verfassungsrecht verlangt in erster Linie die gleichzeitige Realisierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung, in der Meinung, dass die Invalidenversicherung erst nach der Verwirklichung dieser beiden Versicherungszweige eingeführt werden dürfe. An dieser Stufenfolge

möchte der Bundesrat festhalten. Die Gründe, die für eine Verschiebung der Invalidenversicherung auf einen Zeitpunkt nach der Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung sprechen, sind in der Botschaft zum Verfassungsartikel ausführlich dargelegt, und es kann der Einfachheit halber darauf verwiesen werden. Gleichzeitig bestimmt die Verfassung, dass die Aufwendungen von Bund und Kantonen für die Versicherung nicht mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfes betragen dürfen. Auch an dieser Bestimmung, die eine heilsame Schranke gegen zu weitgehende Begehrlichkeiten darstellt, muss grundsätzlich festgehalten werden.

Für die Finanzierung der Versicherung stellt Art. 94^{quater} die Erträgnisse aus der fiskalischen Belastung des Tabaks und des Alkohols zur Verfügung. Aus der Botschaft des Bundesrates vom 30. Juni 1937 zum Finanzprogramm 1938 ergibt sich, dass die Einnahmen aus Tabak und Alkohol weiterhin benötigt werden, um die Finanzlage des Bundes einem Zustande des Ausgleichs der Ausgaben und Einnahmen im Gesamthaushalt entgegenzuführen und damit zu verhindern, dass die ungedeckte Verschuldung noch mehr ansteigt. Es kann infolgedessen vorderhand keine Rede davon sein, die Bestimmungen im vorletzten und letzten Absatz des Art. 94^{quater} der Verfassung schon wieder in Kraft zu setzen, d. h. die Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks und eventuell auch der gebrannten Wasser als Beitrag an die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verwenden. Es muss damit zugewartet werden, bis das finanzielle Gleichgewicht im Gesamthaushalt des Bundes tatsächlich wieder hergestellt ist und endgültig gesichert erscheint. Erst dann wird sukzessive die Möglichkeit sich wieder einstellen, die Leistungen des Bundes für eine Greisen-, Witwen- und Waisenfürsorge aus dem Ertrag von Tabak und Alkohol zu bestreiten. Inzwischen müssen für diese Leistungen — vorerst in ihrem ganzen Umfange und später wenigstens noch teilweise — die Mittel des Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung herangezogen werden, wie dies übrigens seit der Geltung der Finanzprogramme I und II bereits geschieht.

VI. Die Gestaltung der vorübergehenden Fürsorge.

Wir haben grundsätzlich dargelegt, dass bei der Schaffung einer vorübergehenden Fürsorge des Bundes für bedürftige Alte, Witwen und Waisen mit Vorsicht und Mass vorgegangen werden muss und dass insbesondere von einer Pflichtleistung der Kantone nicht abgesehen werden kann. Dies schon deshalb nicht, damit die Kantone an der Durchführung der Fürsorge durch ihre Zuwendungen selbst interessiert sind und die nötige Kontrolle und Zurückhaltung walten lassen.

Dabei scheint es uns allerdings gegeben, dass der Bund der Hauptträger einer solchen Fürsorge bleibt, da er dank der Existenz eines Fonds am ehesten über die nötigen Mittel dazu verfügt und am besten Normativbestimmungen aufstellen und eine einheitliche Aufsicht über die Fürsorge ausüben kann.

Wenn wir in diesem Zusammenhang von Fürsorge sprechen, gehen wir grundsätzlich davon aus, dass auch Versicherungseinrichtungen vom Bunde subventioniert werden können. Nur soll sich die Subventionierung nicht auf Versicherungseinrichtungen beschränken, sondern da, wo die Verhältnisse die Verwirklichung einer Versicherung nicht gestatten, auch unentgeltliche Fürsorgeinstitutionen umfassen können. Da erhebt sich nun das Problem, ob zur Subventionierung nur staatliche und kommunale Einrichtungen zugelassen werden sollen oder ob sich auch private Einrichtungen berücksichtigen lassen. Wir möchten uns sowohl bei der Versicherung als bei der Fürsorge auf die Berücksichtigung von kantonalen Einrichtungen beschränken, in der Meinung, dass die Kantone gegebenenfalls von sich aus einen Teil der Bundesleistungen an kommunale Einrichtungen weitergeben können. Hinsichtlich der Versicherungseinrichtungen kommen natürlich nur solche der Sozialversicherung in Betracht, wie sie beispielsweise in den Kantonen Glarus, Appenzell Ausser-Rhoden, Basel-Stadt, Waadt und Neuenburg bestehen, während private Versicherungseinrichtungen auf diesem Gebiete nicht wohl berücksichtigt werden können.

In der Verordnung des Bundesrates vom 9. März 1934 über die Ausführung von Art. 30 des Finanzprogramms I sind einige Grundsätze über die Durchführung der Fürsorge niedergelegt, die sich nach den eingegangenen Berichten der Kantone bis heute im allgemeinen bewährt haben. Einige Verbesserungen und Korrekturen auf Grund der Erfahrungen werden allerdings nötig sein. Vor allem wird man dafür sorgen müssen, dass tatsächlich nicht einfach die Kantone die empfangenen Bundesleistungen in ihrer Armenpflege verwenden und diese im Umfang der Bundesgelder entlasten. Die Armenpflege soll durch die vom Bunde unterstützten Fürsorge- und Versicherungseinrichtungen nur indirekt eine Entlastung erfahren, indem Leute, die sonst armengenössig würden, durch Leistungen der Fürsorge und der Versicherung vor der dauernden Armen-genössigkeit bewahrt werden.

Im weitem wird es sich empfehlen, auf Grund der gemachten Erfahrungen im Ausführungserlass über die Unterstützung der Fürsorge- und Versicherungseinrichtungen ausdrücklich vorzuschreiben, dass die Verwaltungskosten durch die Kantone zu tragen seien. In der Tat darf man den Kantonen, denen der Bund für den Fürsorge- und Versicherungszweck finanzielle Beiträge zur Verfügung stellt, wohl zumuten, für die Kosten der Verwaltung aufzukommen.

Über alle diese Einzelfragen wird erst bei der Aufstellung und Beratung des Ausführungsbeschlusses zur Verfassungsnorm zu verhandeln sein. Heute können wir uns mit diesen wenigen Andeutungen und der grundsätzlichen Festlegung der Übergangsbestimmung und ihrer Modalitäten begnügen.

Was die Redaktion der grundsätzlichen Übergangsbestimmung der Verfassung betrifft, ist es klar, dass schon aus finanziellen Gründen und um nicht auf längere Dauer die Schaffung einer Versicherung des Bundes zu gefährden, sie sich in relativ bescheidenem Rahmen halten muss. Die bisherige Leistung des Bundes auf Grund von Art. 30 des Finanzprogramms vom Jahre 1933 betrug,

nach Abrechnung eines Betrages von einer Million Franken an die Stiftung für das Alter, die Summe von 7 Millionen Franken für die Kantone.

In einer interkantonalen Konferenz vom Jahre 1936 unter dem Vorsitz des Bundesamtes für Sozialversicherung ist von seiten der vertretenen Kantonsregierungen kein Begehren um Erhöhung der Bundesbeiträge gestellt worden. Dagegen lässt sich nicht verkennen, dass die Not der alten Personen unter der seitherigen Entwicklung noch zugenommen hat. Einesteils ist auf die Erhöhung der Nahrungs- und anderer Kosten hinzuweisen. Andernteils ist der Zinsfuss zurückgegangen und sind Verluste eingetreten, von denen besonders auch die in der Regel kleinen Vermögen der alten Personen betroffen worden sind. Die Schweizerische Stiftung für das Alter, die sich aller dieser Dinge annimmt, weist eindringlich auf die Verhältnisse hin und hat sich im Juni dieses Jahres mit einer Eingabe auf Erhöhung der ihr gewährten Subvention an den Bundesrat gewendet. Dieser Eingabe konnte im Finanzprogramm 1938, das vor allem das Budgetgleichgewicht im Bunde herstellen soll, nicht Rechnung getragen werden. Dagegen dürfte es angezeigt sein, im Hinblick auf die grosse Nützlichkeit der Stiftung und ihre verdienstliche Tätigkeit in allen Kantonen, die Zuwendungen des Bundes ab 1939 einigermaßen zu erhöhen. Grundsätzlich sind wir der Meinung, dass der Kreis der privaten Fürsorgeeinrichtungen, welche vom Bunde subventioniert werden, nur ein sehr beschränkter sein kann. Neben der Stiftung für das Alter denken wir ausschliesslich an die Stiftung für die Jugend, die sich, sofern sie Anspruch auf die Bundessubvention erhebt, zur Pflicht machen müsste, die bei der Stiftung für das Alter nicht in Betracht fallenden bedürftigen Witwen und Waisen besonders zu berücksichtigen. Eine weitere Vermehrung der Subventionierten wäre dagegen unpraktisch und führte zu einer Verzettelung der Gelder, sowie zur Einmischung des Bundes in politische und lokale Verhältnisse, die besser vermieden wird.

Wir möchten uns daher auf die Subventionierung kantonaler Versicherungs- und Fürsorgeeinrichtungen, sowie der Schweizerischen Stiftung für das Alter und der Schweizerischen Stiftung für die Jugend beschränken, in der Meinung, dass andere Institutionen von einer Berücksichtigung ausgeschlossen bleiben sollen.

Was die Höhe der vom Bunde zur Verfügung zu stellenden Summe zuhanden der Kantone betrifft, so scheint es uns, es könnte damit, im Hinblick auf die besondere Wirtschaftslage der bedürftigen Greise, auf die Summe von 10 Millionen Franken im Jahre gegangen werden. Dies wäre gegenüber dem heutigen Zustande eine Vermehrung um 3 Millionen Franken. Wir sehen vor, im Jahre 1938 von 7 auf 8 Millionen Franken zu gehen, 1939 auf 9 und 1940 auf die vollen 10 Millionen Franken. Dazu käme noch eine Zuwendung von höchstens 2 Millionen Franken an die Stiftung für das Alter und an die Stiftung für die Jugend, die diese Institutionen bestimmungsgemäss und auf Grund zu erlassender Vorschriften ihren Schützlingen zuzuführen hätten.

VII. Antrag betreffend Ergänzung von Art. 34^{quater}.

Auf Grund der im Vorstehenden angebrachten Überlegungen möchten wir Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, beantragen, folgender Ergänzung von Art. 34^{quater} der Verfassung zuzustimmen:

«Bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung kann der Bund jährlich Beiträge bis zu höchstens 10 Millionen Franken an kantonale Versicherungs- und Fürsorgeeinrichtungen für bedürftige Greise, Witwen und Waisen schweizerischer Nationalität verabfolgen. Er kann zum gleichen Zwecke Jahresbeiträge bis zu insgesamt höchstens 2 Millionen Franken an die Stiftung für das Alter und die Stiftung für die Jugend gewähren.

Die Kantone haben sich an der Versicherung oder Fürsorge für bedürftige Greise, Witwen und Waisen angemessen zu beteiligen.

Diese Fürsorge darf nicht als Armenunterstützung behandelt werden.

Bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung können der fiskalische Ertrag des Tabaks und der Anteil des Bundes am Reinertrag der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser für so lange, als das finanzielle Gleichgewicht im Gesamthaushalt des Bundes dies erfordert, als allgemeine Bundeseinnahmen behandelt werden. Bis zur tatsächlichen Wiederherstellung dieses Gleichgewichtes sind die Beiträge nach Abs. 1 dieser Übergangsbestimmungen dem Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu entnehmen.

Die Ausführungsbestimmungen sind auf dem Wege der Gesetzgebung zu erlassen.»

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 17. September 1937.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Motta.

Der Bundeskanzler:

G. Bovet.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss
über
**das Volksbegehren um Aufnahme einer Übergangsbestimmung
zu Art. 34^{quater} der Bundesverfassung betreffend die Alters-
und Hinterlassenenversicherung.**

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht des Volksbegehrens um Aufnahme einer Übergangsbestimmung zu Art. 34^{quater} der Bundesverfassung (Alters- und Hinterlassenenversicherung), sowie der Berichte des Bundesrates vom 16. Januar 1933 und 17. September 1937,

gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1.

Es wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

I. Das Volksbegehren, das wie folgt lautet:

«Art. 34^{quater} der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erhält folgende Übergangsbestimmung:

Art. 34^{quater} BV. Übergangsbestimmung. Ab 1. Januar 1932 und bis zur Wirksamkeit der Alters- und Hinterlassenenversicherung verwendet der Bund aus den Einkünften und Erträgen des Fonds für die Altersversicherung jährlich einen Betrag von 25 Millionen Franken für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge.

Dieser Betrag wird unter sämtliche Kantone verteilt im Verhältnis der durch die eidgenössische Volkszählung ermittelten Anzahl Personen schweizerischer Nationalität im Alter von über 65 Jahren.

Die Kantone haben die ihnen zufließenden Beträge für die Ausrichtung von Altersrenten an Greise und Greisinnen von über 65 Jahren sowie von

Beihilfen an Witwen und Waisen zu verwenden. Die Leistungen sind an Personen schweizerischer Nationalität auszurichten, die aus eigenen Mitteln und Pensionen ihren Lebensunterhalt in auskömmlicher Weise nicht bestreiten können.

Die Kantone führen diese Fürsorge unentgeltlich durch. Sie können dabei auch gemeinnützige Institutionen zur Mitwirkung heranziehen.

Der Bundesrat und die Kantonsregierungen bestimmen das Nähere auf dem Verordnungsweg.»

II. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der wie folgt lautet:

«Art. 34^{quater} der Bundesverfassung.

Übergangsbestimmungen.

Bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung kann der Bund jährlich Beiträge bis zu höchstens 10 Millionen Franken an kantonale Versicherungs- und Fürsorgeeinrichtungen für bedürftige Greise, Witwen und Waisen schweizerischer Nationalität verabfolgen. Er kann zum gleichen Zwecke Jahresbeiträge bis zu insgesamt höchstens 2 Millionen Franken an die Stiftung für das Alter und die Stiftung für die Jugend gewähren.

Die Kantone haben sich an der Versicherung oder Fürsorge für bedürftige Greise, Witwen und Waisen angemessen zu beteiligen.

Diese Fürsorge darf nicht als Armenunterstützung behandelt werden.

Bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung können der fiskalische Ertrag des Tabaks und der Anteil des Bundes am Reinertrag der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser für so lange, als das finanzielle Gleichgewicht im Gesamthaushalt des Bundes dies erfordert, als allgemeine Bundeseinnahmen behandelt werden. Bis zur tatsächlichen Wiederherstellung dieses Gleichgewichts sind die Beiträge nach Abs. 1 dieser Übergangsbestimmungen dem Fonds für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu entnehmen.

Die Ausführungsbestimmungen sind auf dem Wege der Gesetzgebung zu erlassen.»

Art. 2.

Es wird dem Volk und den Ständen beantragt, das Volksbegehren zu verwerfen, jedoch den Gegenentwurf der Bundesversammlung anzunehmen.

Art. 3.

Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.



II. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren um Aufnahme einer Übergangsbestimmung zu Art. 34quater der Bundesverfassung betreffend die Alters- und Hinterlassenenversicherung. (Vom 17. September 1937.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2905
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.09.1937
Date	
Data	
Seite	37-50
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 393

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.