

# Bundesblatt

96. Jahrgang.

Bern, den 17. Februar 1944.

Band I.

*Erscheint in der Regel alle 14 Tage. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzeile oder deren Raum. — Inserate franko an Stämpfli & Cie. in Bern.*

**4491****Bericht**

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Standesinitiativen der Kantone Bern und Aargau betreffend Alters- und Hinterlassenenversicherung.

(Vom 8. Februar 1944.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, über die Standesinitiativen der Kantone Bern und Aargau betreffend Alters- und Hinterlassenenversicherung Bericht zu erstatten.

## I.

Die Kantone Bern und Aargau haben, gestützt auf Art. 93 der Bundesverfassung die folgenden Standesinitiativen eingereicht:

**1. Standesinitiative des Kantons Bern, eingereicht am 4. Juni 1943.**

Am 4. Juni 1943 teilte der Regierungsrat des Kantons Bern dem Bundesrat zwei Beschlüsse mit, die der Grosse Rat in seinen Sitzungen vom 10. und 19. Mai 1943 gefasst hatte. Diese Mitteilung hat folgenden Wortlaut:

«1. In der Sitzung vom 10. Mai 1943 wurde das von einer Kommission ausgearbeitete Initiativbegehren des Kantons Bern auf Schaffung einer eidgenössischen Alters- und Hinterbliebenenversicherung einstimmig mit folgendem Wortlaut angenommen:

Der Grosse Rat des Kantons Bern, in Ausübung des in Art. 93 der Bundesverfassung vorgesehenen Initiativrechtes und in Anwendung von Art. 26, Ziff. 5, der Staatsverfassung, beantragt den eidgenössischen Räten, bis spätestens 1. Januar 1947 eine eidgenössische Alters- und Hinterbliebenenversicherung einzuführen.

2. In der Sitzung vom 19. Mai 1943 wurde folgende Motion mit grosser Mehrheit erheblich erklärt:

Die beste Grundlage für eine wirksame und solide Hilfe für das Alter ist eine grosszügige Familienpolitik. Es ist deshalb zweckmässig, für die Verwirklichung der verschiedenen Fragen der Alters- und Hinterbliebenenversicherung und des Familienschutzes eine gemeinsame Lösung zu suchen, um endlich ein grosses soziales und kulturelles Werk zu schaffen.»

Der Regierungsrat des Kantons Bern fügte bei:

«Diese beiden Fragen sind für unser Volk von grosser Tragweite. Da sie bekannt sind, können wir auf eine einlässliche Begründung verzichten. Wir sind aber überzeugt, dass es im Schweizerland nicht ruhen wird, bis die Gedanken der Sozialversicherung und des Familienschutzes ihre Verwirklichung finden.

In Ausführung dieser Grossratsbeschlüsse ersuchen wir höflich, ihnen die gesetzmässige Folge geben zu wollen.»

## 2. Standesinitiative des Kantons Aargau, eingereicht am 24. September 1943.

Am 24. September 1943 setzte der Regierungsrat des Kantons Aargau den Bundesrat von einem Beschluss in Kenntnis, den der Grosse Rat in seiner Sitzung vom 9. September 1943 gefasst hatte. Die Mitteilung hat folgenden Wortlaut:

«Der Grosse Rat des Kantons Aargau hat uns laut Beschluss vom 9. September 1943 beauftragt, gestützt auf den Art. 93, Abs. 2, der Bundesverfassung das Gesuch an Sie zu richten, Sie möchten für die beförderliche Einführung einer Alters- und Hinterbliebenenversicherung auf dem Gebiete des Bundes besorgt sein. Dieser Beschluss des Grossen Rates stützt sich formell auf den Art. 33, lit. r, unserer kantonalen Verfassung, wonach dem Grossen Rat die Ausübung des im erwähnten Art. 93, Abs. 2, der Bundesverfassung eingeräumten Antragsrechtes zusteht.»

Der Regierungsrat des Kantons Aargau fügte bei:

«Wir ersuchen Sie auch unsererseits, diesem Vorschlage bzw. Begehren unserer kantonalen gesetzgebenden Behörde Nachachtung zu schenken und ihm Folge zu geben. In Anbetracht der Tatsache, dass die dringende Notwendigkeit der Schaffung einer Alters- und Hinterbliebenenversicherung durch den Bund beim Volk und bei den Behörden nahezu seit Jahrzehnten erkannt und anerkannt ist, glauben wir, hier auf eine nähere sachliche Begründung dieses Begehrens verzichten zu können. Wir beschränken uns vielmehr darauf, den oben angeführten Vorschlag des Grossen Rates auftragsgemäss an Sie weiterzuleiten und ihn zu unterstützen.»

In der Folge haben sich acht Gemeinden des Kantons Aargau mit besondern Eingaben an den Bundesrat dem Begehren des Grossen Rates des Kantons Aargau angeschlossen.

## II.

1. Am 24. Februar 1942 haben wir Ihnen Bericht erstattet über die beiden Standesinitiativen der Kantone Genf und Neuenburg. Das Initiativbegehren des Kantons Genf, vom 16. Juli 1941, verlangt die Umwandlung der Ausgleichskassen für Lohn- und Verdienstersatz in Alters- und Hinterlassenenversicherungskassen, währenddem das Initiativbegehren des Kantons Neuenburg, vom 6. November 1941, vor allem die unverzügliche Prüfung der Einführung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung verlangt, wobei noch eine Finanzierungs-klausel beigelegt wird:

«Ausser den in Art. 34<sup>quater</sup> vorgesehenen Finanzquellen (Tabaksteuer und gebranntes Wasser) soll die Finanzierung durch die Einnahmen der Lohn- und Verdienstausschlagskassen erfolgen.»

2. Die beiden neuen Standesinitiativen der Kantone Bern und Aargau beschränken sich darauf, die Wiederaufnahme der Arbeiten für die Verwirklichung der Alters- und Hinterlassenenversicherung zu postulieren. Auf weitere Einzelheiten, insbesondere auf Vorschläge betreffend die Finanzierung, wird verzichtet. Der Regierungsrat des Kantons Bern teilt in diesem Zusammenhang noch eine im Grossen Rat angenommene Motion mit, die auf den Zusammenhang zwischen Altersversicherung und Familienschutz hinweist.

Was die Frage der Wiederaufnahme der Arbeiten für eine neue Vorlage über Alters- und Hinterlassenenversicherung anbetrifft, haben wir uns in dem bereits zitierten Bericht vom 24. Februar 1942, unter Hinweis auf die Entwicklung der Alters- und Hinterlassenenversicherung und -fürsorge, folgendermassen ausgesprochen:

«Auf Grund dieser verschiedenen Erwägungen müsste wohl zurzeit die Schaffung eines neuen Projektes für eine eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung als verfrüht bezeichnet werden. Es bleibt wohl auf diesem Gebiet nichts anderes übrig, als die Entwicklung etwas abzuwarten. Wir haben nicht verfehlt, das ganze Problem am 4./5. März 1941 einer Konferenz von Wirtschaftsexperten vorzulegen. Wenn im Kreise der Experten auch durchaus die Wünschbarkeit der Schaffung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung betont wurde, so wurde doch andererseits hervorgehoben, dass den dringenden Fragen der Wirtschaft, der Arbeitsbeschaffung und der Arbeitslosenfürsorge für die Kriegszeit die Priorität zukommen soll. Die gleiche Auffassung vertreten auch die beiden Aufsichtskommissionen für die Lohn- und Verdienstersatzordnung. Trotzdem zurzeit die Lage für ein neues Projekt für eine Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht günstig zu beurteilen ist, haben wir doch die Auffassung, dass dieses Problem weiter verfolgt werden muss. Wir werden nicht verfehlen, zu gegebener Zeit darauf zurückzukommen und den eidgenössischen Räten entsprechend Antrag zu stellen.»

Der Schlussantrag des Berichtes über die Standesinitiative des Kantons Neuenburg lautete dahin, es sei zurzeit auf diese Initiative nicht einzutreten.

## III.

1. In letzter Zeit kommt im Schweizervolk der Wunsch nach Einführung einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung immer entschiedener zum Ausdruck. Der Ruf nach vermehrter sozialer Sicherheit ertönt um so stärker, je mehr man das Kriegsende herannahen glaubt. Dazu kommt, dass die bestehende Verteuerung der Kosten der Lebenshaltung einer grossen Zahl von Greisen, Witwen und Waisen die wirtschaftliche Existenz erheblich erschwert hat. Die gegenwärtige Altersfürsorge wird deshalb als ungenügend empfunden. Wir haben bisher gegenüber den Bestrebungen auf Schaffung einer neuen Vorlage über die Alters- und Hinterlassenenversicherung angesichts der drückenden Verschuldung des Bundes, der Ungewissheit der Dauer des Krieges und der weiter notwendigen ausserordentlichen finanziellen Aufwendungen eine gewisse Zurückhaltung als angezeigt erachtet. Bestimmend war für uns auch die Notwendigkeit, in erster Linie den vielfältigen Anforderungen an die besondere Fürsorge gerecht zu werden, die durch die Kriegsverhältnisse bedingt ist. Es wäre wohl kaum verstanden worden, wenn in einer Zeit, wo auch die nächste Zukunft unsicher ist, die dringenden Gegenwartsaufgaben vernachlässigt worden wären zugunsten einer Aufgabe, die ihrer ganzen Natur nach in die Zukunft weist.

2. Es kann nun allerdings auch heute noch nicht von einer abgeklärten Situation gesprochen werden. Wir befinden uns immer noch im Krieg, und den akuten Bedürfnissen, die die Kriegsverhältnisse mit sich bringen, muss in erster Linie Rechnung getragen werden. Trotzdem lässt sich nicht verkennen, dass die Notwendigkeit besteht, auch die Nachkriegsprobleme rechtzeitig vorzubereiten. Dies gilt besonders auch von den sozialen Fragen, die sich für unser Land stellen. Im Kreise dieser Fragen spielt die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die in unserm Lande seit Jahrzehnten diskutiert wird und für die seit 1925 die verfassungsrechtliche Grundlage bereits besteht, eine sehr wichtige Rolle. Es ist festzustellen, dass sich breite Volkskreise für dieses Problem sehr stark interessieren. Abgesehen von den bereits erwähnten Standesinitiativen ist am 25. Juli 1942 ein Volksbegehren für die Umwandlung der Ausgleichskassen für Wehrmänner in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen eingereicht worden. Von verschiedenen Seiten sind überdies zum Teil formulierte Vorschläge auf Schaffung einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung eingereicht worden. Diese sind zum Teil durchaus diskutabel. Es gilt dies besonders von dem «Projekt einer Schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung» der Schweizerischen Studienkommission für Altersversicherung und Familienschutz, von den Vorschlägen des eidgenössischen Aktionskomitees für die Volksinitiative auf Umwandlung der Lohnausgleichskassen in Alters-Versicherungskassen, «Gesichertes Alter», die erste soziale Tat nach Kriegsschluss, sowie von den Richtlinien der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik. Auch einige weitere Vorschläge enthalten brauchbare Gedanken, währenddem einzelne andere Anregungen freilich nicht realisierbar sind.

3. Für den Entscheid über die Wiederaufnahme der Gesetzgebungsarbeiten für eine Alters- und Hinterlassenenversicherung ist für uns aber namentlich auch massgebend die Auffassung der Kantone, wie sie in den zitierten Ständesinitiativen zum Ausdruck kommt. Während dem nach der Verwerfung der Vorlage von 1931 vielfach die Auffassung vertreten wurde, dass die Alters- und Hinterlassenenversicherung wahrscheinlich Sache der Kantone bleiben werde, hat sich die Auffassung in dieser Beziehung offenbar geändert. Es haben, wie wir gesehen haben, vier Kantone den Weg der Initiative gemäss Art. 93 der Bundesverfassung beschritten. Daneben haben noch zwei weitere Kantone, Graubünden und Zürich, beim Bunde Anregungen gemacht in bezug auf die Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung auf dem Boden des Bundes. Am 10. Januar 1944 hat der Kleine Rat des Kantons Graubünden dem Bundesrat Mitteilung zukommen lassen über eine am 3. Dezember 1943 durch den bündnerischen Grosse Rat einstimmig angenommene Motion mit folgendem Wortlaut:

«Es zeigt sich immer deutlicher, dass gerade jene Bevölkerungskreise, die es am nötigsten hätten, aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, eine wirksame Alters- und Hinterbliebenenversicherung abzuschliessen. Dies gilt nicht bloss für die Arbeiter, sondern nicht minder auch für die meisten Bergbauern und Kleinhandwerker. Es gehört daher mit zu den vornehmsten und dringendsten Aufgaben der Schweiz, eine ausreichende Versicherung zu ermöglichen, wie sie bereits eine grosse Zahl von Staaten kennen.

Der Grosse Rat ersucht daher den Kleinen Rat, auch seinerseits in einer Eingabe an den Bundesrat darauf hinzuweisen, dass eine allgemeine obligatorische Alters- und Hinterbliebenenversicherung so rasch als möglich verwirklicht werden sollte.»

Der Kleine Rat des Kantons Graubünden schrieb im Anschlusse an die mitgeteilte Motion:

«Wir sind uns mit Ihnen der finanziellen und organisatorischen Schwierigkeiten durchaus bewusst, welche sich einer allgemeinen Alters- und Hinterbliebenenversicherung entgegenstellen. Nachdem aber bereits eine ganze Reihe von Staaten zum Teil seit Jahren eine weitgehende Versicherung verwirklicht, wird im Ernste niemand behaupten können, dass wir nicht auch in der Schweiz in stande wären, eine allgemeine Versicherung zu verwirklichen. Deren möglichst rasche Einführung aber bildet nach unserer Überzeugung eine eigentliche Schicksalsfrage für die Schweiz, und wir möchten Sie daher auch unsererseits inständig bitten, unverzüglich an die Verwirklichung dieses längst fälligen Sozialwerkes heranzutreten.»

Diese Stellungnahme der Kantone ist wohl darauf zurückzuführen, dass sich auf kantonalem Boden der Verwirklichung einer ausreichenden Alters- und Hinterlassenenversicherung erhebliche, vielleicht zum Teil unüberwindliche Schwierigkeiten entgegenstellen. In der Tat ist seit 1931 deren Entwicklung

in den Kantonen stehen geblieben. Offenbar setzt sich auch die Auffassung durch, dass eine wirklich befriedigende Lösung der Alters- und Hinterlassenenversicherung letzten Endes doch nur auf eidgenössischem Boden gefunden werden könne.

#### IV.

1. Wir haben uns angesichts dieser Entwicklung fragen müssen, ob der Bund sich weiterhin abwartend verhalten dürfe. Nach reiflicher Überlegung kommen wir dazu, diese Frage zu verneinen. Trotzdem auch heute der Realisierung einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung grosse Schwierigkeiten entgegenstehen, haben wir die bestimmte Auffassung, dass der Bund sich nicht weiterhin zurückhaltend und nur abwartend verhalten darf. Dies schon deswegen nicht, weil offenbar doch in weiten Kreisen die Auffassung besteht, dass dem Schweizervolk bald noch einmal Gelegenheit gegeben werden sollte, sich zur Versicherungsfrage auszusprechen. Wir haben deshalb die Meinung, dass unverzüglich geprüft werden sollte, ob und allenfalls in welcher Form eine neue Vorlage über die Alters- und Hinterlassenenversicherung auf eidgenössischem Boden möglich erscheint. Eine beschleunigte Abklärung dieser Frage ist auch deshalb wünschbar, weil jede Gesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung erfahrungsgemäss längere Zeit in Anspruch nimmt, und besonders auch deshalb, weil gegenüber der Vorlage von 1931 andere Grundlagen gesucht und andere Wege eingeschlagen werden müssen. Je länger gezögert wird, um so mehr wird die allfällige Realisierung eines Versicherungsprojektes hinausgeschoben. Es ist ja anzunehmen, dass eine neue Anhandnahme der Alters- und Hinterlassenenversicherungsfrage auf eidgenössischem Boden alle Grundprobleme wieder aufwerfen wird, die bei der Vorlage von 1931 eine Rolle gespielt haben. Es erscheint uns deshalb richtig, rechtzeitig an die Prüfung des ganzen, grossen Fragenkomplexes heranzutreten. Das Kriegsende kann unseres Erachtens nicht abgewartet werden. Dabei haben wir die Meinung, dass es sich zunächst darum handeln würde, abzuklären, welcher Weg am ehesten zum Ziel führen würde, welche Organisationsform allenfalls zu wählen ist, welche Finanzierungsmethoden in Betracht fallen, welche Leistungen in Frage kommen könnten und welches die finanziellen Konsequenzen einer neuen Vorlage wären (Volksobligatorium, Klassenversicherung, Bedarfsversicherung, Kapitaldeckungs- oder Umlageverfahren, eidgenössische Lösung oder Rahmengesetz usw.). Im Zusammenhange mit all diesen Fragen wäre auch das Problem der Heranziehung der Lohn- und Verdienstausfallkassen für die Zwecke einer eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung zu prüfen, wie es durch die beiden Standesinitiativen der Kantone Genf und Neuenburg, sowie durch die bereits zitierte Volksinitiative aufgeworfen wurde. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement beabsichtigt für die Abklärung des ganzen Fragenkomplexes und die Überprüfung der vorliegenden Projekte eine Expertenkommission einzusetzen.

2. Wir haben die Überzeugung, dass es im Schweizervolk begrüsst werden wird, wenn auf diese Weise eine baldige, amtliche Abklärung aller dieser Fragen herbeigeführt wird. Der Bundesrat hat deshalb, in der Absicht, binnen nützlicher Frist seinerseits den Räten Antrag zu stellen, am 25. Januar 1944 beschlossen:

1. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welcher Form eine neue eidgenössische Vorlage in bezug auf die Alters- und Hinterlassenenversicherung möglich erscheint.
2. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt dem Bundesrate gestützt auf seine Untersuchungen Bericht und Antrag einzubringen.
3. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ist ermächtigt, für die Prüfung der Frage die notwendigen Experten beizuziehen.

#### V.

Wie bereits ausgeführt, hat der Bernische Grosse Rat in der im Abschnitt I erwähnten Motion auf die Notwendigkeit einer grosszügigen Familienpolitik als beste Grundlage für eine wirksame und solide Hilfe für das Alter hingewiesen und es als zweckmässig bezeichnet «für die Verwirklichung der verschiedenen Fragen der Alters- und Hinterbliebenenversicherung und des Familienschutzes eine gemeinsame Lösung zu suchen, um endlich ein grosses soziales und kulturelles Werk zu schaffen».

Die Frage des Familienschutzes bildet Gegenstand eines durch das Aktionskomitee «Für die Familie» am 13. Mai 1942 eingereichten Volksbegehrens. Der Bundesrat hat die zuständigen Departemente und Amtsstellen des Bundes mit der Prüfung dieses Volksbegehrens und mit der Ausarbeitung des bezüglichen Berichtes beauftragt. Die daherigen Arbeiten sind im Gange und sollen so gefördert werden, dass der Bundesrat in der Lage sein wird, den eidgenössischen Räten noch in diesem Jahre über die Fragen der Alters- und Hinterbliebenenversicherung wie über jene des Familienschutzes seine Berichte und Anträge zu unterbreiten. Der Bundesrat schenkt auch den Problemen des Familienschutzes seine volle Aufmerksamkeit.

#### VI.

Aus den vorstehend ausgeführten Gründen kommen wir zum Schluss, es sei auf die Initiativen der Kantone Bern und Aargau einzutreten und der Bundesrat zu beauftragen, einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Mit diesem Vorgehen ist auch den beiden Initiativen der Kantone Genf und Neuenburg im Rahmen des Möglichen Rechnung getragen.

#### Antrag:

Auf die Initiativen des Kantons Bern (vom 4. Juni 1943) und des Kantons Aargau (vom 24. September 1943) wird eingetreten, und es wird der Bundesrat

beauftragt, einen Entwurf zu einem Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vorzulegen.

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

Bern, den 8. Februar 1944.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,  
Der Bundespräsident:

**Stampfli.**

Der Bundeskanzler:

**Leimgruber.**

4464



**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Standesinitiativen der Kantone Bern und Aargau betreffend Alters- und Hinterlassenenversicherung. (Vom 8. Februar 1944.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1944
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4491
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.02.1944
Date	
Data	
Seite	109-116
Page	
Pagina	
Ref. No	10 035 030

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.