

2363

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über den Erlass eines Bundesbeschlusses betreffend die Unterstützung bedürftiger Greise.

(Vom 27. September 1928.)

I.

Während der Behandlung des Verfassungsartikels über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung in den eidgenössischen Räten und ihren Kommissionen wurde wiederholt die Frage erörtert, ob nicht gleichzeitig die Grundlage für eine vorläufige Altersfürsorge aus Bundesmitteln zugunsten bedürftiger Greise und Greisinnen bis zur Verwirklichung der Versicherung geschaffen werden sollte. Die Antragsteller gingen von der Erwägung aus, dass nach Annahme der Verfassungsbestimmung noch eine Reihe von Jahren vergehen werde, bis die Versicherung in Wirksamkeit trete, und dass die ältern Jahrgänge der Bevölkerung ohnehin nicht mehr in diese eingeschlossen werden könnten.

Die Anträge wurden schliesslich abgelehnt, weil man nicht mit Unrecht von der Schaffung einer solchen Altersfürsorge befürchtete, dass sie der Einführung der Versicherung hinderlich werden könnte. Man gab sich allerdings über die Notlage zahlreicher Greise Rechenschaft, wobei die Meinung zum Ausdruck kam, dass der Bundesrat unabhängig von der Fortführung der Arbeiten für die Versicherung dem bestehenden dringenden Fürsorgebedürfnis seine Aufmerksamkeit zuwenden solle. In diesem Sinne wurde denn auch im Frühjahr 1924 im Nationalrat ein Postulat des Herrn Mächler angenommen, das den Bundesrat einlädt, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, wie der Bund in Verbindung mit den Kantonen und wohltätigen Gesellschaften bedürftigen und würdigen alten Schweizern und Schweizerinnen helfen könne. Der Bundesrat hielt es für zweckmässig, mit seiner Stellungnahme zur Frage einer vorläufigen Altersfürsorge im Sinne des Postulates Mächler bis nach der parlamentarischen Fertigstellung der Verfassungsvorlage und der Volksabstimmung darüber zuzuwarten.

II.

Die Vorarbeiten für ein Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sind vom eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement unmittelbar nach Annahme der grundlegenden Verfassungsbestimmung am 6. Dezember 1925 an die Hand genommen und intensiv gefördert worden. Sie haben nach eingehenden Untersuchungen über die voraussichtliche Entwicklung der schweizerischen Bevölkerung in der Zukunft und nach Prüfung der verschiedenen für eine solche Versicherung in Betracht kommenden Anforderungen und Möglichkeiten zur Aufstellung eines Gesetzentwurfes des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes geführt. Der Entwurf ist samt einem einlässlichen Motivenbericht vor kurzem veröffentlicht und den Mitgliedern der eidgenössischen Räte zugestellt worden. Er soll demnächst einer grössern, aus den verschiedenen Interessentenkreisen zusammengesetzten Kommission unterbreitet werden. Er steht auf dem Boden der obligatorischen Volksversicherung mit einheitlichen Beiträgen und einheitlichen Versicherungsleistungen, während die Durchführung der Versicherung selber unter der Oberaufsicht des Bundes in die Hände der Kantone gelegt ist. Der Bund gewährt den Kantonen erhebliche Beiträge, aus denen diese die ordentlichen Versicherungsleistungen zu erhöhen haben.

Nach Behandlung des Gesetzesentwurfes durch die in Aussicht genommene grössere Expertenkommission kann er rasch für die parlamentarische Beratung bereitgestellt werden, und man darf wohl annehmen, dass angesichts der umfassenden Vorarbeiten und der Einfachheit des Projektes die Behandlung in den eidgenössischen Räten nicht sehr lange Zeit in Anspruch nehmen wird.

Unter diesen Umständen darf man sich fragen, ob es überhaupt zweckmässig sei, dass man noch vor Verwirklichung der Versicherung besondere gesetzgeberische Massnahmen zugunsten bedürftiger Greise treffe. Wenn der Bundesrat diese Frage glauben zu sollen, so geschieht es, weil einerseits bei aller Förderung der Gesetzgebung über die Versicherung doch, mit Einschluss der notwendigen administrativen Vorbereitungszeit für die Durchführung des Gesetzes speziell in den Kantonen, bis zu seinem Inkrafttreten noch einige Jahre vergehen dürften, und weil in der Tat bei zahlreichen alten Personen eine Notlage vorhanden ist, welche eine sofort wirkende staatliche Hilfe rechtfertigt. Es ist nicht zu übersehen, dass die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkte in den letzten Jahren gerade die Stellung der ältern, weniger arbeitsfähigen Personen durch Verminderung der für sie geeigneten Arbeitsgelegenheiten und infolge der Konkurrenzierung seitens jüngerer Leute erschwert haben. Viele unter diesen älteren Personen haben ihren Arbeitsplatz verloren, und die seither eingetretene Besserung auf dem Arbeitsmarkte wirkt sich nur zum geringsten Teile zu ihren Gunsten aus. Dazu haben die erschwerten Existenzbedingungen auch die Familienhilfe geschwächt. In einer Eingabe vom 16. Mai 1926, mit der die «Stiftung für das Alter» den Bundesrat um die Gewährung einer jährlichen Subvention des Bundes bis zum Inkrafttreten

der Alters- und Hinterlassenenversicherung ersucht, wird auf die wachsende Beanspruchung dieser Stiftung hingewiesen, sowie darauf, dass ihre Sammlungsergebnisse nicht mehr wesentlich gesteigert werden können.

Das Fehlen einer besonders verfassungsmässigen Grundlage für eine Fürsorge sowie die Notwendigkeit, alles zu vermeiden, was die endgültige Vollendung des heute schon so weit vorgeschrittenen Versicherungswerkes gefährden könnte, schliessen jede umfassendere vorläufige Fürsorgeaktion des Bundes aus. Diesen gegebenen Notwendigkeiten trägt am besten die Subventionierung einer privaten Fürsorgeeinrichtung durch den Bund Rechnung. Sie lässt sich, wenn sie sich in bescheidenen Grenzen hält, verfassungsmässig rechtfertigen, indem sie in der Richtung des Verfassungszweckes, der Verwirklichung der Versicherung, wirkt, ohne aber die Erreichung dieses von der Verfassung gesteckten Zieles zu gefährden. Bei der Unterstützung einer privaten Einrichtung muss sich der Bund in bescheidenen Grenzen halten. Er kann die Schaffung besonderer Organe der Kantone oder eigener für die Durchführung der Fürsorge vermeiden und damit zugleich eine Vermengung dieser vorübergehenden Fürsorgeaktion mit der kantonalen Armenpflege, der bei einer staatlich mit Hilfe der kantonalen Verwaltung durchgeführten Massnahme wohl nicht in genügender Weise vorgebeugt werden könnte.

III.

Wenn aus allen diesen Gründen zwar grundsätzlich eine Massnahme des Bundes zur sofortigen Verbesserung des Loses unterstützungsbedürftiger Greise und Greisinnen als gerechtfertigt und geboten erscheint, diese Massnahme sich aber in bescheidenen, die Verwirklichung der Versicherung nicht gefährdenden Grenzen zu bewegen hat und deshalb wohl als einzige Form die Förderung der privaten Fürsorge durch den Bund in Frage kommt, so bleibt noch zu prüfen, welche Institution als Subventionsbezüger in Betracht kommen kann und wie die Höhe der Subvention zu wählen sowie ihre zweckgemässe Verwendung durch den Subventionsbezüger sicherzustellen ist.

Was die Höhe der Bundesleistung an eine private Einrichtung betrifft, so ist diese so zu bestimmen, dass sie auf der einen Seite der Bedeutung der Aufgabe des Subventionsbezügers angemessen ist, zugleich aber jede Lähmung der privaten Tätigkeit, auf der nach wie vor das Hauptgewicht ruhen muss, sowie jede Gefährdung des Versicherungswerkes auch in dieser an sich unverfänglichen Form vermeidet. Deshalb empfiehlt es sich, nicht nur den Bundesbeitrag nach oben zu begrenzen, sondern an seine Gewährung die Bedingung zu knüpfen, dass die anderweitigen Zuwendungen an den Subventionsbezüger nicht wesentlich hinter den bisherigen zurückbleiben. Die Ansetzung des Höchstbetrages der Subvention auf Fr. 400,000 jährlich erscheint angemessen. Die Subventionsleistung ist der Verwaltungsrechnung zu belasten. Dies kann im Hinblick auf den heutigen Stand der Bundesfinanzen und den relativ geringfügigen Betrag verantwortet werden. Damit bleiben die Erträgnisse aus der

fiskalischen Belastung des Tabaks ausschliesslich der Versicherung, als der endgültigen, von der Verfassung gewollten Form der Alters- und Hinterlassenenfürsorge, vorbehalten.

Es ist ferner angezeigt, die Subvention zeitlich zu befristen. Zwar soll sie nicht jährlich neu beschlossen werden müssen; solches erscheint aus verschiedenen Gründen nicht wünschbar. Jedenfalls aber soll der Bundesbeschluss über die Subvention dahinfallen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung. Ohne Rücksicht auf dessen Zeitpunkt halten wir es für richtig, die Subvention nur für die Dauer von vier Jahren zu gewähren, damit nach Ablauf dieser Zeit in jedem Falle die ganze Sachlage neu geprüft und, wenn die Subventionierung verlängert werden sollte, die Modalitäten gegebenenfalls den Erfahrungen angepasst werden können. Im Hinblick auf den vorgeschrittenen Stand der Gesetzgebungsarbeiten über die Alters- und Hinterlassenenversicherung darf erhofft werden, dass nach Ablauf dieser Periode ohnehin die Versicherungsvorlage durchberaten sei und in Kraft treten könne, so dass auch von diesem Standpunkte aus eine Neuprüfung der Frage der Subventionierung der Stiftung nötig wird. Dies um so mehr als der Gesetzentwurf des Departementes die Ausrichtung wenigstens beschränkter Leistungen sofort nach Inkrafttreten des Gesetzes und auch an die dannzumal mehr als 65jährigen Personen vorsieht.

Der begrenzte Subventionsbetrag und die Notwendigkeit, ihn nach möglichst einheitlichen und praktischen Grundsätzen zu verwenden, um ihm so die bestmögliche Wirkung zu sichern, lassen es als gegeben erscheinen, die Subvention nicht unter eine Mehrzahl von Institutionen zu verteilen, sondern sie in die Hand einer einzigen, das ganze Landesgebiet umfassenden Organisation zu legen, sofern diese für eine sachgemässe neutrale und gerechte Verteilung unter die Destinatäre eintreten kann.

IV.

Als Subventionsbezüger nimmt der Entwurf die Schweizerische Stiftung für das Alter in Aussicht.

Seitens der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft im Jahre 1918 gegründet, verfolgt die Stiftung nach der vom Bundesrat am 25. Juni 1921 gemäss Art. 84 des Zivilgesetzbuches genehmigten Stiftungsurkunde, § 2, den Zweck:

1. in unserem Lande die Teilnahme für Greise beiderlei Geschlechts ohne Unterschied des Bekenntnisses zu wecken und zu stärken;
2. die nötigen Mittel zur Fürsorge für bedürftige Greise und zur Verbesserung ihres Loses zu sammeln;
3. alle Bestrebungen zur Förderung der Altersversicherung und insbesondere auch der gesetzlichen, zu unterstützen.

Die wichtigsten Organe der Stiftung sind ausser der einmal jährlich zusammentretenden Abgeordnetenversammlung das Direktionskomitee und die kantonalen Komitees, deren Vertreter zusammen mit 10 von der Gemeinnützigen Gesellschaft frei gewählten Vertretern die Abgeordnetenversammlung bilden. Das Direktionskomitee setzt sich aus Vertretern der verschiedenen Volks- und Landesteile der Schweiz zusammen und besteht aus mindestens neun Mitgliedern, von denen zwei Drittel durch die Abgeordnetenversammlung der Stiftung, ein Drittel von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft gewählt werden. Das Direktionskomitee leitet unter Mitwirkung der kantonalen und lokalen Organe die Sammlungen der Stiftung, stellt der Abgeordnetenversammlung Antrag über die Verteilung der Gelder und überwacht deren stiftungsgemässe Verwendung. In den einzelnen Kantonen bestehen unter der Aufsicht und Leitung des Direktionskomitees kantonale Komitees, denen die Durchführung der einzelnen Sammlungen und die stiftungsgemässe Verfügung über die auf ihren Kanton entfallenden Stiftungsgelder obliegt. Zurzeit bestehen in allen Kantonen solche Komitees. Zur Besorgung der laufenden Geschäfte unterhält die Stiftung ein ständiges Sekretariat in Zurich.

Über die steigende Bedeutung der Tätigkeit der Stiftung geben die Jahresberichte Aufschluss. Dem letzten, demjenigen für das Jahr 1926, ist zu entnehmen, dass das Sammlungsergebnis in den Kantonen im Jahre 1925 den Betrag von Fr. 704,151. 82, im Jahre 1926 den von Fr. 757,545. 82 erreichte. An direkten Unterstützungen wurden im Jahre 1925 an 9616 Greise und Greisinnen Fr. 973,581. 10, im Jahre 1926 an 10,970 solcher Fr. 1,098,812. 07 ausgegeben. Dazu kommen noch Beiträge an Altersasyle und für Alterspflege, die von rund Fr. 27,000 im Jahre 1925 auf rund Fr. 105,000 im Jahre 1926 angewachsen sind. Die Unterstützungssumme beträgt demgemäss im schweizerischen Durchschnitt rund Fr. 100. Da gemäss Stiftungsstatut das Ergebnis der Sammlungen im wesentlichen dem Kanton der Sammlung verbleibt, so variiert natürlich in den einzelnen Kantonen die durchschnittliche Unterstützungssumme zwischen einem Minimum von etwa Fr. 20 und einem Maximum von etwa Fr. 180 ziemlich stark; Sammlungsergebnis, Zahl der Greise und Greisinnen, Praxis der kantonalen Komitees wirken darauf ein. Zum Vergleich sei hier die Zahl der Greise und Greisinnen schweizerischer Nationalität erwähnt, die über 65 Jahre alt, vermögenslos und auf ein Einkommen von höchstens Fr. 800 jährlich angewiesen sind. Sie betrug nach der im Jahre 1922 im Auftrage des Bundesrates von der eidgenössischen Steuerverwaltung auf Grund einer Teilerhebung vorgenommenen Schätzung rund 50,000, ohne die dauernd armengemässigen.

Der Bericht der Stiftung für das Jahr 1926 bringt zum Ausdruck, dass beunruhigende Symptome aufgetreten sind, welche einen lähmenden Stillstand, ja schmerzlichen Rückgang der Fürsorgetätigkeit einer wachsenden Zahl von Kantonalkomitees befürchten lassen. Während im Jahre 1925 vier Kantonalkomitees einen Rückgang der Unterstützungssummen aufwiesen, ist deren Zahl im Jahre 1926 auf sieben angewachsen. Wegen ungenügender Ein-

nahmen sahen sich drei Komitees gezwungen, ihre Fürsorgetätigkeit in durchgreifender Weise einzuschränken. Gegenüber 3989 unterstützten Personen im Jahre 1921 wurde schon im Jahre 1926 die oben erwähnte Zahl 10,970 erreicht, während nur in 19 Kantonen und Halbkantonen im Jahre 1926 ein besseres Sammlungsergebnis erzielt wurde als im Vorjahr. Ein Überblick über die Entwicklung der Verhältnisse im Jahre 1927 fehlt noch und damit auch die Möglichkeit, sich über das Andauern der belastenden Rückwirkung der Annahme des Verfassungsartikels über die Alters- und Hinterlassenenversicherung auf die Einnahmen und Ausgaben der Stiftung genau Rechenschaft zu geben. Die in einer ganzen Reihe von Kantonen in Erscheinung getretene auffällig plötzliche Zunahme der Zahl der Unterstützungsgesuche von einem Jahr zum andern zeigt, dass die Auffassung der betreffenden Kantonalkomitees der Stiftung, es handle sich um eine Folge der Annahme der Verfassungsvorlage, wohl nicht von der Hand gewiesen werden kann. Schon der Bericht der Stiftung für das Jahr 1925 hält eine Hilfe aus öffentlichen Mitteln für dringend notwendig, wenn nicht sogar die bisherigen wohlthätigen Wirkungen der Stiftung sich vermindern sollen, von einer Befriedigung weiterer Bedürfnisse gar nicht zu reden. Im Bericht für das Jahr 1926 wird auf eine weitere Verschärfung der Lage hingewiesen. Von Kantonen subventionieren zurzeit Zürich, St. Gallen, Neuenburg und Schaffhausen die Stiftung. Ende 1926 hat die Stadt Zürich als erste Gemeinde einen Beitrag beschlossen.

Organisation, Arbeitsweise und Tätigkeit der Stiftung, wie sie sich aus Stiftungsurkunde und Berichterstattung ergeben, lassen sie als durchaus geeignet erscheinen in Form des Bezuges einer Bundessubvention die Vermittlerin einer allfälligen, der Alters- und Hinterlassenenversicherung vorgängigen Unterstützung bedürftiger Greise und Greisinnen durch den Bund zu werden. Infolge ihres politisch und konfessionell neutralen Charakters und ihrer Betätigung in allen Kantonen, wozu sie überdies in der Hauptsache Angehörige des jeweiligen Kantons heranzieht, kann sie die ihr zuge dachte Aufgabe für das ganze Land und als einzige Institution übernehmen, so dass eine Subventionierung anderer Einrichtungen unnötig und eine Zersplitterung der Bundesmittel vermieden wird.

V.

Der Bundesbeschluss, der als neue gesetzgeberische Massnahme nicht dringlichen Charakters dem Referendum untersteht, beschränkt sich auf die wesentlichen Subventionsbedingungen, während die Ordnung der näheren Durchführung einem Bundesratsbeschlusse vorbehalten bleibt. Wesentliche Subventionsbedingungen sind neben der Bezeichnung des Subventionsbezügers die Festsetzung der Subventionshöhe sowie die Sicherung einer zweckgemässen Verwendung der Subvention. Diese soll durch eine Vertretung des Bundes im Direktionskomitee der Stiftung sowie durch eine entsprechende Berichterstattung der Stiftung an den Bundesrat erreicht werden. Auf weitere Anord-

nungen, die zur Schaffung von bleibenden Verwaltungseinrichtungen führen konnten, ist im Hinblick auf den durchaus vorläufigen Charakter des Bundesbeschlusses verzichtet worden. Sie sind auch bei richtiger Ausübung der allgemeinen Bundesaufsicht über die Stiftung nicht notwendig. Dagegen ist im Bundesbeschluss für eine angemessene Verteilung der Bundesleistung auf das ganze Gebiet des Landes zu sorgen. Dies kann am besten dadurch geschehen, dass die Verteilung in erster Linie erfolgt nach der Zahl der in jedem Kanton lebenden Greise von 66 und mehr Jahren. Alter, mit welchem im bestehenden Versicherungsprojekte die Rentenberechtigung einsetzen wird. Daneben erscheint es richtig, durch die Mitberücksichtigung der gesamten Wohnbevölkerung des einzelnen Kantons einen gewissen Ausgleich zu schaffen und überdies zwecks Förderung der Sammlungstätigkeit der Stiftung auch noch das jährliche Sammlungsergebnis der einzelnen kantonalen Komitees als Verteilungsfaktor zu bestimmen. Endlich ist in Bundesbeschlüsse darauf Bedacht zu nehmen, dass einzelne Kantone bereits auf dem Wege einer kantonalen Altersversicherung oder einer gesetzlichen Altersfürsorge Greise unterstützen. Der Bundesbeschluss soll deshalb die Möglichkeit einer Berücksichtigung solcher besondern Verhältnisse vorsehen. Es erscheint zweckmässig, das Verhältnis dieser Faktoren zueinander im Bundesratsbeschlüsse zu regeln.

Wir empfehlen Ihnen Annahme des vorliegenden Bundesbeschlusses.

Bern, den 27. September 1928.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Schulthess.

Der Bundeskanzler:

Kaeslin.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

betreffend

die Unterstützung bedürftiger Greise.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Art. 2 und 34^{quater} der Bundesverfassung,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 27. September 1928,

beschliesst:

Art. 1.

Der Bundesrat wird ermächtigt, bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, längstens aber für die Dauer von 4 Jahren, der Schweizerischen Stiftung für das Alter eine jährliche Bundessubvention von Fr. 400,000 zu Lasten der Verwaltungsrechnung des Bundes auszurichten.

Die Subvention wird unter der Voraussetzung gewährt, dass das Ergebnis der durch die Stiftung veranstalteten Sammlungen nicht wesentlich hinter demjenigen des dem Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses vorangehenden Jahres zurückbleibe.

Art. 2.

Die Subvention ist von der Stiftung, der Stiftungsurkunde vom 8. Oktober 1918 gemäss, zur Unterstützung bedürftiger Greise und Greisinnen zu verwenden.

Art. 3.

Die Subvention wird vom Bund dem Direktionskomitee der Stiftung ausbezahlt, das sie auf die kantonalen Komitees zu verteilen hat. Für die Verteilung sind die auf Grund der letzten Volkszählung ermittelte Zahl der im einzelnen Kanton wohnenden Personen schweizerischer Nationalität von mehr als 65 Jahren, die schweizerische Wohnbevölkerung des Kantons und das jeweilige letzte Sammlungsergebnis des Komitees massgebend.

Art. 4.

Der Bundesrat ubt die Aufsicht uber die Verwendung der Subvention durch die Stiftung aus. Er entsendet zwei Vertreter in das Direktionskomitee der Stiftung. Bericht und Rechnung der Stiftung sind alljahrlich dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen.

Die Kantonsregierungen sind berechtigt einen Vertreter in das kantonale Komitee der Stiftung zu entsenden.

Art. 5.

Der Bundesrat setzt im Verordnungswege die naheren Grundsätze uber die Verteilung und Ausrichtung der Bundessubvention und die Ausubung der Bundesaufsicht uber die Stiftung fest. Er kann verlangen, dass Kantone, in denen eine allgemeine Altersversicherung oder eine gesetzliche Altersfursorge aus offentlichen Mitteln besteht, bei der Festsetzung des Anteils an der Bundessubvention angemessen berucksichtigt werden.

Die Verpflichtungen, welche Kantone der Stiftung fur das Alter als Bedingung einer kantonalen Subvention auferlegen, bleiben vorbehalten.

Art. 6.

Der Bundesrat wird beauftragt, auf Grundlage der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung uber Bundesgesetze und Bundesbeschlusse die Bekanntmachung dieses Bundesbeschlusses zu veranstalten und den Zeitpunkt seines Inkrafttretens festzusetzen; er kann den Bundesbeschluss ruckwirkend auf 1. Juli 1928 in Kraft erklaren.



**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Erlass eines
Bundesbeschlusses betreffend die Unterstützung bedürftiger Greise. (Vom 27. September
1928.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1928
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2363
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.10.1928
Date	
Data	
Seite	625-633
Page	
Pagina	
Ref. No	10 030 482

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.